

Tomáš Sirovátka

**POLITIKA  
PRACOVNÍHO  
TRHU**

Brno 1995

## ÚVOD

Pro většinu ekonomicky rozvinutých zemí s tržní ekonomikou, i pro postkomunistické země, které procházejí tržní transformací, je masová a trvající nezaměstnanost jedním z nejvýznamnějších sociálních a politických problémů. Její negativní sociální důsledky se podílejí na sociální deprivaci sice menšinové, ale nezanedbatelné části společnosti a hrozí i kumulací sociálně patologických jevů, sociální anomie a "krizí legitimacy" sociálního a politického systému. Vysoká nebo rostoucí nezaměstnanost ohrožuje tak základní funkce moderního státu.

Proto patří politika zaměstnanosti a politika pracovního trhu k základním instrumentům hospodářské a sociální politiky. Podílí se na ní nejen státní instituce, ale i další sociální partneři. Opatření zaměřená k pracovnímu trhu jsou přitom snad nejrozporuplnější oblastí hospodářské a sociální politiky. Na jedné straně by měla v zájmu ekonomické efektivity podpořit flexibilitu pracovního trhu, na druhé straně se očekává, že budou korigovat jeho sociálně nežádoucí dopady. Politika pracovního trhu je proto spojena s komplexními ekonomickými, sociálními, politickými i kulturními požadavky, záměry i efekty.

Předložená studie má studentům a odborníkům v oblasti sociální a ekonomické politiky poskytnout přehled o problémech, nástrojích, účincích, a konečně i perspektivách politiky pracovního trhu v mezinárodním kontextu. Chce přitom ukázat pracovní trh jako ekonomický mechanismus a současně jako sociální instituci, politiku pracovního trhu chce pak postihnout jak v jejích ekonomických, tak v širších sociálních souvislostech. Mohla by tak přispět k prohloubení znalostí této problematiky a k jejímu dalšímu studiu, a snad tím i nepřímo napomoci při řešení problémů pracovního trhu u nás.

Studie má přehledový charakter a předpokládá základní znalosti makroekonomické teorie včetně ekonomiky pracovního trhu. První kapitola na tyto znalosti navazuje a doplňuje je

přehledem základních konceptů a moderních teorií pracovního trhu. Zaměřuje se zvláště na jejich implikace pro politiku pracovního trhu. Těžištěm studie je pak politika pracovního trhu jako mnohostranná oblast "mikroekonomické" a sociální politiky v ekonomicky rozvinutých zemích, okrajově i v zemích střední a východní Evropy, ale také u nás. V textu je důsledně použit pojem politika pracovního trhu (anglický ekvivalent "labour market policy"), aby tak byla tato specifická oblast intervencí na pracovním trhu odlišena od politiky zaměstnanosti, kterou zde chápeme jako součást makroekonomické - hospodářské politiky. Hospodářská politika sleduje totiž vedle otázky zaměstnanosti i další cíle a používá nástroje, které mají většinou i širší makroekonomické účinky.

## I. PRACOVNÍ TRH

### Funkce pracovního trhu

Rozvinuté ekonomiky jsou založeny na efektivním fungování instituce trhu. Ekonomická teorie rozlišuje trh výrobků a služeb a vedle něj trh výrobních faktorů, k němuž je řazen i pracovní trh. Ekonomickou funkcí pracovního trhu je opakované řešení "dvojího alokačního problému" (Offe 1985: 52), tedy dvojího systému vztahů:

1. Vztahu mezi výrobním systémem pracovních činností, resp. pracovních míst a pracovní silou. Tento vztah je řešen na základě směny práce za mzdu a jeho výsledkem je alokace práce mezi firmy, odvětví, regiony. Předmětem směny na pracovním trhu je pracovní síla. Ta vystupuje v tomto případě jako výrobní činitel a její mezní produktivita spoluurčuje pak její pozici na pracovním trhu.
2. Vedle ekonomické funkce má pracovní trh i funkce sociální. Zabezpečuje pracovní sílu prostředky k životu. V procesu směny jsou prostřednictvím nabídky pracovní síly a poptávky po pracovní síle určovány mzdy a další podmínky zaměstnanosti, například pracovní doba. Stranami zúčastněnými v tomto procesu jsou zejména zaměstnavatelé a zaměstnanci, jejichž potřeby směna práce za mzdu uspokojuje. Vedle nich do tohoto procesu zasahují další partneři: státní instituce, odbory, někdy i politické lobby a další, kteří tento proces ovlivňují, neboť souvisí se jejich ekonomickými a politickými zájmy.

Prostřednictvím pracovního trhu je ovšem pro pracovníky zajištěn nejen určitý příjem, ale i sociální status spojený s pozicí na pracovním trhu. V moderní "pracovní" společnosti založené na výkonu v profesi je profesionální status hlavní statuturnou komponentou. Pracovní trh je tedy na jedné straně ekonomickou institucí, tedy systémem ekonomických vztahů směny práce za mzdu založené na racionální volbě účastníků směny, je ale současně

i sociální institucí, jež zahrnuje podmínky a normy sociálního jednání ovlivňující koupi, prodej, i cenu pracovních služeb: jde o veškeré procedury, neformální normy a zvyky regulující vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli (Boje 1987: 89).

### Ekonomický model fungování pracovního trhu

Efektivní fungování pracovního trhu vyžaduje alokaci pracovní síly jako výrobního činitele podle kritéria ekonomické efektivity z hlediska nákladů a výnosů.

#### **1. Poptávka po práci a nabídka práce**

Ekonomický pohled na pracovní trh je vyjádřen konceptem poptávky a nabídky. Poptávka po práci je charakterizována svým rozsahem a strukturou rozloženou podle sektorů, profesních kategorií a kvalifikačních požadavků. Je závislá zejména na poměru mezi mzdovými náklady na produkt a výnosy z prodeje produktu. Poptávka po práci bude pak záviset na několika podmínkách:

- a) na senzitivitě poptávky po vyráběném zboží na změny v ceně (elastičtější poptávka po zboží způsobí větší poptávku po práci)
- b) na snadnosti substituce kapitálu prací
- c) na podílu nákladů na pracovní sílu na celkových nákladech (pokud pracovní náklady představují jen malý podíl celkových nákladů, účinek vysokých mezd na poptávku po práci bude malý)
- d) na elasticitě nabídky substitučních výrobních faktorů.

Nabídka práce je charakterizována rozsahem a strukturou rozloženou podle pohlaví, věku, kvalifikace, sociální příslušnosti. Jde o nabídku počtu pracovníků a také počtu pracovních hodin. Nabídka práce je věcí individuálních rozhodnutí, které jsou přijímány domácnostmi v závislosti na "opportunity cost" ("nákladech příležitosti") pracovního zapojení. Ta je dána předpokládaným přínosem či výdělkovou schopností z prodeje práce, která závisí zejména na změnách v reálné mzdě: pokles

reálné mzdy zvyšuje náklady příležitosti (snižuje totiž předpokládaný přínos z pracovního zapojení). Naopak snižuje náklady příležitosti netržních aktivit, což vede k poklesu zaměstnanosti a růstu nezaměstnanosti.

#### **2. Interakce nabídky a poptávky na pracovním trhu**

Podle klasického tržního modelu se rovnováha na pracovním trhu vytváří interakcí nabídky a poptávky. Nabídka práce i poptávka po práci reagují na cenu práce - mzdu: mezi nabídkou práce a výší mezd je pozitivní vztah, mezi poptávkou po práci a výší mezd je vztah negativní. Bod, v němž se protne při dané úrovni mezd poptávka po práci s nabídkou práce, je bodem rovnováhy na pracovním trhu. Rozdíl mezi celkovou nabídkou práce a poptávkou po práci by měl za předpokladu dokonalé flexibility pracovního trhu být vyrovnán pohybem mezd (převyšuje-li nabídka práce poptávku po ní, měly by mzdy klesat tak dlouho, až dojde k jejich vyrovnání). Za tohoto předpokladu by ovšem neexistovala nezaměstnanost! Z toho důvodu také interpretuje neoklasická teorie převahu nabídky nad poptávkou na pracovním trhu dvěma způsoby: zčásti jako tzv. "dobrovolnou nezaměstnanost", spojenou s neochotou pracovní síly přijmout mzdu, která vede k rovnováze na pracovním trhu. "Nedobrovolná nezaměstnanost" je pak spojena s nepružností mezd směrem dolů, která zabraňuje "čištění trhu" i tehdy, když individuální pracovníci by byli ochotni nižší mzdy přijmout. (Důvody této nepružnosti alespoň stručně uvedeme v další kapitole).

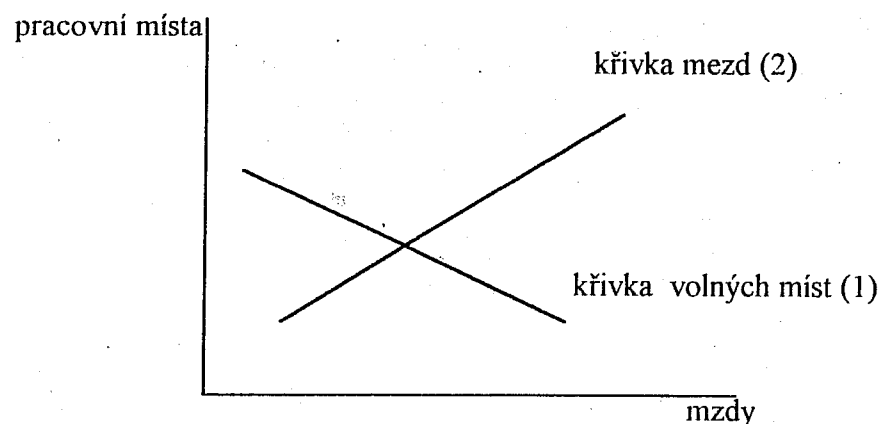
Role pohybu mezd jako vyrovnávacího mechanismu je v ekonomickém modelu rozhodující. Uvažujeme-li pracovní sílu jako faktor produkce, pak křivka nabídky pracovních míst (tedy poptávka po práci) závisí na relativních výrobních nákladech. Ty vyplývají z marginální efektivity práce, tedy ze vztahu výsledku práce a mezd: firmy přijmou pracovníky tehdy, když mezní produkt práce převyší dodatečné náklady na nábor a mzdy pracovníků, kteří jej vyprodukují. Když produktivita práce roste, a když je dostatek kvalifikovaných dělníků, pak roste zaměstnanost a klesá nezaměstnanost, proto méně pracovníků se uchází o práci a rostou



mzdy. To ale následně tlačí mezní produktivitu práce a přínos z tvorby nových míst zpět dolů, poptávka po práci opět poklesne a stejně tak zaměstnanost.

Pokud tedy odhlédneme od ostatních faktorů, pak tzv. křivka volných míst ukazuje, že s růstem mezd klesá počet volných pracovních míst (a roste nezaměstnanost). Při růstu produktivity práce může dojít k posunu křivky doprava, při jejím poklesu naopak doleva. Mzdová křivka současně naznačuje, že při poklesu počtu volných míst je vyjednávací pozice dělníků na trhu práce horší, a proto dochází k poklesu mezd (a také nezaměstnanost pak klesá). Křivka se posune doprava v případě vnějších tlaků na mzdy, třeba v důsledku rostoucího vlivu odborů nebo růstu daňového zatížení a naopak při omezení tlaku na mzdy se křivka posouvá doleva.

**obr.1** - interakce křivky volných míst (1) a křivky mezd (2) (schématicky)



Rovnováha mezi nabídkou práce a poptávkou po práci může být pak graficky znázorněna jako protnutí křivky nabídky pracovních míst (ta je určena jak jsme už uvedli zejména relativní výší mezd) a tzv. "Beveridgeovy křivky" (Beveridge 1931).

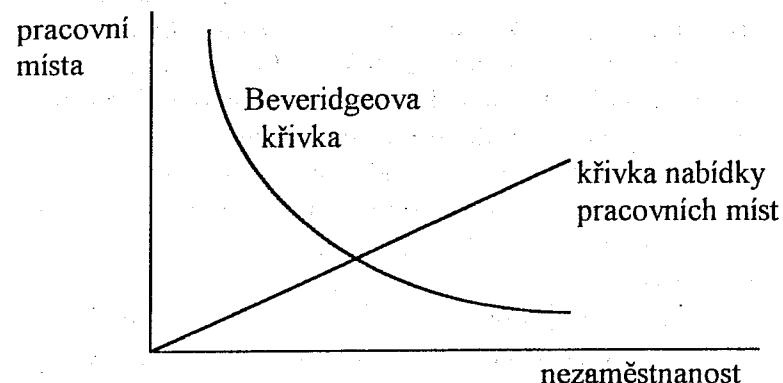
Beveridgeova křivka zachycuje empiricky zjištěný inverzní vztah mezi mírou pracovních míst a mírou nezaměstnanosti při dané ceně práce - mzdě. Míra nezaměstnanosti roste při současném poklesu míry volných pracovních míst. Na pracovním trhu existují vedle sebe vždy současně nezaměstnaní a volná pracovní místa, jak v důsledku strukturálního nesouladu, tak i časového nesouladu. V posunu po Beveridgeově křivce dochází v důsledku vlivu dalších faktorů, jež způsobují změnu přítoků do a odtoků z nezaměstnanosti. Při poklesu poptávky po zboží například dochází k omezení produkce, růstu přítoků do nezaměstnanosti a omezení počtu volných pracovních míst, i odtoků z nezaměstnanosti. Nezaměstnanost pak roste při současném poklesu volných pracovních míst. Beveridgeova křivka se posouvá směrem doprava při rostoucím strukturálním nesouladu mezi volnými místy a nezaměstnaností a naopak doleva, když se míra strukturálního nesouladu snižuje. Závislost mezi počtem nebo mírou pracovních míst a výší nebo mírou nezaměstnanosti vyjádřenou pomocí Beveridgeovy křivky narušují tedy některé další charakteristiky pracovního trhu:

- Dochází k technologické změně a následně ke změně struktury prací, a také k úpadkům firem.
- Po určitou dobu nebo i trvaleji přetrvávají rozpory mezi požadavky na obsazovaná pracovní místa a charakteristikami pracovní síly (přiliv a odliv pracovní síly není kontinuální).

Křivka nabídky pracovních míst zachycuje pak pozitivní vztah mezi nezaměstnaností a volnými místy. Křivka nabídky pracovních míst tedy záleží na tom, jak si zaměstnavatelé cení efektu zapojení dodatečné pracovní síly na základě kalkulace nákladů na ni - především výše mezd a mezní produktivity práce. Vyšší nezaměstnanost stlačuje mzdy, a proto je nabídka volných pracovních míst při růstu nezaměstnanosti vyšší. Vliv vyjednávací síly odborů a další regulace (růst zdanění, minimální mzdy, legislativa omezující propouštění) zvyšují náklady na pracovní sílu a otáčí křivku nabídky volných pracovních míst doprava (po směru hodinových ručiček). Naopak omezení těchto vlivů, ale také účinky aktivní politiky pracovního trhu, zlevňují pracovní sílu pro

zaměstnavatele a otáčí křivku nabídky pracovních míst v důsledku relativního poklesu mezd doleva (proti směru hodinových ručiček).

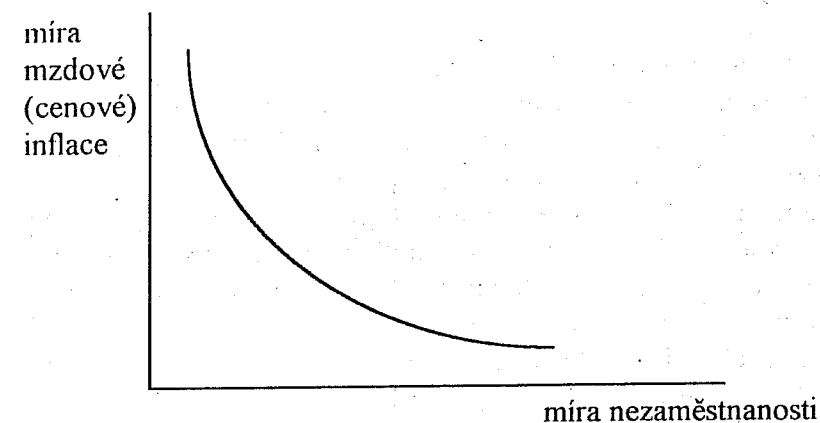
**obr.2** Beveridgeova křivka a křivka nabídky pracovních míst-schématicky



### 3. Nezaměstnanost a inflace

Základem makroekonomických úvah o regulaci pracovního trhu byl až do konce 60. let vztah mezi nezaměstnaností a inflací při stabilní úrovni dalších parametrů (poptávky po zboží a službách, ceny výrobních faktorů či jiných). Východiskem byla jednak Keynesova teorie (1936) zdůrazňující potřebu podpory agregované poptávky po zboží a službách, jednak předpoklad rovnovážných vztahů v libovolném bodě tzv. Phillipsovy křivky (1958) a možnosti výměny mezi nezaměstnaností a inflací: vysoká míra inflace měla být cenou za nízkou nezaměstnanost, a tedy i cestou k snížení nezaměstnanosti, jak v krátkém, tak i v dlouhém období ("substituční teorie inflace").

**obr. 3** Phillipsova křivka (schématicky)



Později se však v ekonomické teorii prosadil koncept "přirozené míry nezaměstnanosti" (Friedman 1968, Gordon 1972). Ta byla chápána jako "non accelerating inflation rate of unemployment" (NAIRU). Je to taková míra nezaměstnanosti, kdy nehrozí neúměrné zrychlení inflace. Síly, které působí směrem ke zvyšování zaměstnanosti, a naopak síly působící ke snižování cenové a mzdové inflace, jsou při ní vyrovnané.

Tento koncept vycházel ze zhodnocení reality stagflace a z nové interpretace Phillipsovy křivky. Vzroste-li podle něj inflace jednou nad svou setrvačnou (očekávanou) úroveň, ekonomické subjekty se jí přizpůsobují a očekávají v budoucnu vyšší inflaci (tzv. "adaptační očekávání"). Anticipují zrychlený růst inflace svým rozhodováním o cenách (například jde o metodu indexace), o úrokových sazbách a o ekonomických aktivitách (ty jsou tlumeny, neboť hodnota aktiv se relativně snižuje). Phillipsova křivka se pak posunuje vzhůru doprava (vyšší míra nezaměstnanosti je spojena s vyšší mírou inflace). "Vykoupit" nižší nezaměstnanost za cenu vyšší inflace lze podle této teorie jen krátkodobě. Substituční vztah mezi nezaměstnaností a inflací zůstává stabilní jen tak dlouho, dokud se nemění setrvačná nebo očekávaná míra inflace. Podrobnější výklad konceptu "přirozené míry" nezaměstnanosti viz: (Samuelson,

Nordhaus 1991 : 297-298), výklad vztahu mezi nezaměstnaností a inflací tamtéž (str. 328-335).

Při dokonalém působení tržních sil dochází k adaptaci mezi vysokou nabídkou práce a nedostatečnou poptávkou po práci tak, že zaměstnanost (množství realizované práce) klesá až na bod rovnováhy s klesající poptávkou po práci - bod přirozené míry nezaměstnanosti. Může ale - nebrání-li tomu žádné bariéry jako jsou regulace vlády nebo odborů - též dojít k přizpůsobení poklesem mezd na dané úrovni zaměstnanosti. Pak nezaměstnaní pracovníci se nabízejí firmám za nižší mzdy, ale část z nich také odchází z pracovního trhu. Klesá cena práce, zpomalí se tempo inflace, což následně stimuluje výrobce k větší poptávce po práci. Tyto okolnosti ovlivní tržní rovnováhu: sníží mzdy a tím současně zvýší množství požadované i realizované práce. Nezaměstnanost se stabilizuje na úrovni "přirozené míry".

Nezaměstnanost je proto nahlížena buď jako výsledek mzdových a cenových očekávání lidí (ta jsou negativně ovlivněna rostoucím tempem inflace), a za druhé také (nebo) jako důsledek vládních regulací. Je-li totiž nedostačující zaměstnanost, požadované mzdy přerostou únosnou úroveň a nastartuje se inflace. Proto pokud vládní zásahy směřují k podpoře další efektivní poptávky po zboží, povede to k nečekaným vzestupům mezd a k cenové inflaci, navíc pracovníci jsou krátkodobě motivováni nabízet více práce nebo i ekonomicky neaktivní vstupovat na pracovní trh. Čím je také vyšší očekávaná úroveň cen ve vztahu k aktuální úrovni (tedy čím větší je inflace), tím je i relativně nižší úroveň mezd vnímaná zaměstnanci ve vztahu k úrovni vnímané zaměstnavateli. V důsledku toho se snižuje úroveň nabídky práce na straně zaměstnanců, ale hlavně se snižuje poptávka po práci na straně zaměstnavatelů.

"Přirozená míra" nezaměstnanosti byla v 60. a 70. letech uvažována na úrovni 4-5 %, v 80. letech spíše kolem 6 %. V průběhu 70. a 80. let se ale vztah mezi nezaměstnaností a inflací v důsledku řady vnějších cenových šoků spojovaných především se dvěma ropnými krizemi, které se projevíly v rostoucích nákladech

zaměstnavatelů, rozpadl: poptávka po práci (resp. křivka nabídky pracovních míst) se totiž výrazně zploštila a posouvala se postupně stále více doprava (tedy vyšší míra inflace se spojovala se stále vyšší mírou nezaměstnanosti). Inflace totiž byla vyvolána i jinými faktory, nejen růstem zaměstnanosti a mezd (inflace tažená poptávkou), ale také vysokými náklady, které tlačily ceny směrem nahoru (inflace tlačena náklady) i při vysoké nezaměstnanosti a slabém využití zdrojů.

## II. PROBLÉM MASOVÉ NEZAMĚSTNANOSTI

V procesu tržního přizpůsobení by mělo za předpokladu působení tržních sil dojít k dosažení rovnováhy mezi počtem pracovních míst, nabídkou pracovní síly a výší mezd: mzdy by měly klesat tak dlouho, až dosáhnou úrovně o něco nižší, než je úroveň mezní produktivity práce. Masová nezaměstnanost tak teoreticky nemůže v čistém ekonomickém modelu trvaleji existovat, může přetrvávat jen určitá nízká nezaměstnanost na úrovni „přirozené míry nezaměstnanosti“. Ta zahrnuje typicky frikční nezaměstnanost vyplývající z pohybu lidí v prostoru a spojenou se změnami zaměstnání či životního stylu, ale může zahrnovat i strukturální nezaměstnanost vyplývající z nesouladu struktury poptávky po práci a nabídky práce.

Při vysvětlení existence tzv. masové nezaměstnanosti můžeme pak rozlišit v ekonomické teorii dva směry:

1. "tržní model" spojený s klasickou ekonomickou teorií
2. "ne-tržní model", spojený s keynesiánskou a později s tzv. institucionální teorií.

Oba uvedené přístupy se liší především v odpovědi na klíčovou otázku: je možno krátkodobé přizpůsobení pracovního trhu chápat spíše jako přizpůsobení ceny práce, a nebo spíše jako přizpůsobení kvantity práce?

**Klasické vysvětlení masové nezaměstnanosti**

Klasický model počítá s procesem tržního přizpůsobení ceny práce-mzdy, jež by mělo mít co největší prostor. Nezaměstnanost by podle tohoto modelu vždy vedla ke snížení mezd. Současně ovšem tato teorie upozorňuje na externalitu a "rigidity" pracovního trhu, které prostor tržního přizpůsobení omezují. Jde zvláště o vládní zásahy, odborová vyjednávání a mzdovou regulaci.

Protože podle této teorie při rostoucím tempu mzdové inflace posunují inflační očekávání polohu Phillipsovy křivky směrem doprava (neboť lidé při rostoucí inflaci očekávají nižší efekt z pracovních příjmů, a zaměstnavatelé zase očekávají menší efekt z ekonomických aktivit a z přijímání pracovníků), nelze makroekonomickou politikou stimulující příjmy a efektivní poptávku po zboží zajistit růst produkce a zaměstnanost. Mimo to vysoké podpory v nezaměstnanosti a vysoké či progresivní daňové sazby mohou vytvářet tzv. dobrovolnou nezaměstnanost, protože snižují pobídky k práci u níže placených zaměstnání. Významným faktorem ovlivňujícím rostoucí nezaměstnanost je tedy i její dobrovolnost, která vyplývá z nezáměrných efektů sociálních transferů, ale i z očekávání rostoucího tempa mzdové inflace. Podpory příjmů a podpora výdajů na bydlení redukuje navíc mobilitu pracovní síly.

Klasická ekonomická teorie upozorňuje zejména na nesprávné zásahy do trhu výrobků a pracovního trhu: k takovým patří dohody o cenách, o mzdách, zvyšování daní, růst podpor v nezaměstnanosti a další regulace, jež omezují mobilitu práce i kapitálu. Nesprávnost takových zásahů vyplývá z neschopnosti ekonomických subjektů včetně státních institucí správně anticipovat ekonomický vývoj a z negativního vlivu jejich adaptačních očekávání vývoje mezd a cen včetně jejich aktivit, jež následně ještě zvyšují tempo růstu mezd a cen (například metoda indexace). Tyto aktivity subjektů jsou často vyvolány faktory, které leží mimo ekonomiku (například srovnávací teorii politických cyklů).

Při paralelním růstu inflace a nezaměstnanosti na konci sedmdesátých let a v průběhu osmdesátých let nabídl neoklasický model dodatečná vysvětlení nedokonalého tržního přizpůsobení na pracovním trhu a rostoucí nezaměstnanosti. Zdůraznil v první řadě rigiditu mezd, založenou zejména na inflačních očekáváních firem i pracovníků do budoucna, na dohodách mezi zaměstnavateli a zaměstnanci a na vlivu odborů. Dále zdůraznil i negativní vliv daně z příjmu, vliv sociálního pojištění a transferů příjmů, které snížily incentivy k práci a zvýšily požadovanou mzdu, za kterou jsou ochotni pracovníci nastoupit do zaměstnání. Tento model upozornil i na nárůst poměru "kompenzace příjmu", tedy poměru, v němž podpora v nezaměstnanosti nahrazuje dostupný výdělek. Vysoký poměr či rostoucí poměr kompenzace příjmu pak snižuje intenzitu hledání zaměstnání a zvyšuje požadovanou mzdu. Redukuje tím nabídku práce zvláště při nižších úrovních očekávaných mezd. "Past nezaměstnanosti" je pak situací, kdy incentivy k hledání zaměstnání přestávají působit, neboť očekávaný příjem ze zaměstnání nepřevyšuje významně příjmy z podpor a sociálních dávek v nezaměstnanosti.

Nezaměstnanost nemůže být v tomto pojetí permanentně snížena pod svou "přirozenou úroveň". Dlouhodobější prosazení "přirozené míry nezaměstnanosti" si však vyžaduje odbourání nedokonalostí, které blokují proces tržního přizpůsobení. Jen taková může být cesta ke snížení masové nezaměstnanosti.

**Neoklasická doplnění**

Neoklasická teorie pak přinesla i další doplňující vysvětlení poruch na trhu práce a odchylek úrovně nezaměstnanosti od přirozené míry nezaměstnanosti.

Teorie hledání práce ("job search") uvažuje zejména úroveň frikční nezaměstnanosti v důsledku srovnání aktuálních a očekávaných mezd: čím jsou očekávané mzdy relativně vyšší, tím vyšší je mezní užitečnost hledání práce s ohledem na mezní náklady hledání práce. Roste zájem o hledání práce, a proto roste i

nezaměstnanost, zvláště frikční nezaměstnanost (Parsons 1973, Siven 1974).

Teorie bilancování aktuálního a v budoucnu předpokládaného zisku ("capital gain") uvažuje negativní vliv cenové inflace na zaměstnanost. Čím jsou nižší aktuální ceny relativně k očekávaným cenám v budoucnu (očekává se růst inflace), tím větší je kapitálová ztráta mezigeneračního transferu vnímaná mladší generací. Zaměstnanost pak klesá v důsledku dobrovolné nezaměstnanosti (srovnej Lucas 1975).

Teorie o dohodnutých mzdách ("wage setting approach") zdůrazňuje proces stanovení mezd zaměstnavatelem a tvrdí, že v důsledku nedostatečné informovanosti pracovníků o mzdových nabídkách získávají zaměstnavatelé monopolní výhodu na pracovním trhu. Čím je vyšší nezaměstnanost a nižší míra volných míst, tím nižší mzdu ustanoví v této situaci zaměstnavatel v relaci k průměrné mzdě, kterou vnímá jako adekvátní tržní rovnováze (Phelps 1970). Tak může být vysoká nezaměstnanost spojená s nízkými mzdami. Mechanismus „tržního vyrovnání“ podle tohoto konceptu přestává působit.

Teorie implicitní smlouvy (Gordon 1974, Hart 1983) vysvětluje, že pracovníci i zaměstnavatelé se rozhodují o tom, kdo bude zaměstnán a za jaké mzdy ještě před tím, než proběhne tržní vyrovnání nabídky a poptávky. Takto pracovníci získávají záruky do budoucna. Avšak takové smlouvy jsou ex-ante racionální, ex-post jsou neracionální. Roste-li nezaměstnanost, nebudou zaměstnání jiní dělníci (i když by byli ochotni nastoupit za nižší mzdy), právě s ohledem na již dříve uzavřené pracovní smlouvy a dohodnuté mzdové podmínky.

Teorie nedokonalé soutěže (Snower 1983a) upozorňuje, že pracovník - prodávající má určitou "tržní sílu", ale kupující nikoliv. Na pracovním trhu je rozdílná odpovědnost v rozhodování účastníků směny: pracovníci svým kolektivním vyjednáváním ovlivňují nominální mzdy, zaměstnavatelé pak (následně) rozhodují

o množství zaměstnaných. Rovnováha na pracovním trhu je proto dosažena při neúplné zaměstnanosti.

Teorie trhu zákazníka (Okun 1981) vychází ze zjištění, že v důsledku variace cen může docházet na trhu k nákladnému vyhledávání produktu, a proto mohou prodávající stabilizovat ceny. Na aukčním trhu dochází vždy k působení tržního mechanismu a přizpůsobení cen. Na pracovním trhu je ale hledání zaměstnání pro pracovníka nákladné, a je proto ochoten pracovat za relativně nižší mzdu pro zaměstnavatele, jenž mzdy udržuje relativně stabilnější, a pracovník nemusí tedy být nucen hledat stále jiné zaměstnavatele v závislosti na pohybu mezd na trhu práce.

Teorie několika rovnovážných stavů uvádí, že rovnováha na pracovním trhu může být dosažena při nízké nebo i při vysoké úrovni nezaměstnanosti, a to v důsledku určitých "externalit" pracovního trhu jak na straně poptávky, tak na straně nabídky. Těchto důvodů může být více, například při růstu nezaměstnanosti a setrvalé úrovni podpor v nezaměstnanosti může dojít k nárůstu daňového zatížení státu a pak tedy i pro zaměstnavatele. Tím se sníží přínos zaměstnávání pracovní síly, firmy omezují počet volných pracovních míst a rovnováha na pracovním trhu je dosažena při vyšší úrovni nezaměstnanosti (Blanchard a Summers 1987).

### Neklasické vysvětlení masové nezaměstnanosti

#### **1. Keynesiánství**

"Neklasické" vysvětlení masové nezaměstnanosti nabídla už ve třicátých letech keynesiánská teorie, která dodnes reprezentuje oproti "klasické" teorii hlavní soutěžící paradigma. "Keynesiánské" koncepte vycházejí z předpokladu, že na pracovním trhu nedochází a nemůže docházet k tržnímu vyrovnání. Jejich přístupy lze velice zjednodušeně shrnout do dvou základních vysvětlení :

Prvé vysvětlení pokládá mzdy, ale podobně i ceny produktů za rigidní (spíše se přizpůsobuje množství výrobků než ceny) a předpokládá, že v důsledku snížené poptávky po zboží klesá výroba a poptávka po práci. Roste nezaměstnanost, a proto se dále snižuje i kupní síla a poptávka po výrobcích. Řešením má být expanzivní makroekonomická politika, zvláště politika vládních výdajů, omezování daní, zlevnění úvěru, podpora dovozu (srovnej zvláště Keynes 1936).

Druhé vysvětlení poukazuje na rozpor mezi přímým přizpůsobením cen na trhu výrobků, a rigiditou mezd na trhu práce. Na trhu práce při poklesu poptávky po zboží se nepřizpůsobuje cena práce, ale množství práce (směrem dolů: roste nezaměstnanost). Expanzivní monetární a fiskální politika státu, která zvyšuje ceny v relaci ke mzdě, takto snižuje reálné mzdy. Snižuje se tak i nezaměstnanost, ale také roste inflace (viz Phillipsova křivka). V konkrétní hospodářské politice jde vlastně o hledání sociálně přijatelné kombinace inflace a nezaměstnanosti.

Keynesova makroekonomická koncepce byla později podepřena v sedmdesátých letech i mikroekonomickou teorií (Drèze 1975, Malinvaud 1977), která poukazuje při analýze chování firem na skutečnost, že ceny a mzdy jsou rigidní pod úrovní plné zaměstnanosti (nepřizpůsobují se nabídce či poptávce). Spíše se skutečně přizpůsobuje množství výrobků a práce. Ekonomičtí činitelé (firmy a pracovníci) podle této teorie přijímají převládající ceny a mzdy jako dané a formulují svou poptávku a nabídku na jejich základě. Tak je založen multiplikační efekt: pokles poptávky po zboží vede firmy ke snížení poptávky po práci, a to zase vyvolává snížení příjmů a nižší poptávku po zboží.

Keynesinánská teorie upozornila i na negativní vliv technologického pokroku na rozsah zaměstnanosti (růst produktivity dlouhodobě snižuje poptávku po pracovní síle v důsledku substituce práce kapitálem a dochází k růstu "technologické nezaměstnanosti"). Tento proces umocňuje už zmíněné negativní multiplikační efekty.

## 2. Institucionální teorie

V průběhu sedmdesátých let byly zformulovány nové "institucionální" přístupy, které svůj název odvozují od zdůraznění institucionálních prvků trhu práce. Trh práce není jimi chápán jako mechanismus, jenž by mohl dospět k "přirozené" rovnováze, ale je spíše regulován specifickými normami jednání ekonomických činitelů nebo i ekonomickými a sociálními institucemi, které jsou výsledkem dlouhodobějšího vývoje. Z těchto koncepcí jsou významné především:

1. Teorie "efektivních mezd": její přístupy podobně jako teorie keynesiánské vycházejí z pozorované rigidity mezd, kterou spojují s tzv. "interními pracovními trhy" (uvnitř firem) a s potřebou zaměstnavatelů zajistit si za dohodnuté mzdy dostačující pracovní úsilí dělníků. Vysvětlují takto skutečnost, že někdy může současně docházet k růstu nezaměstnanosti, inflace i produktivity práce.

Podle této teorie mají zaměstnavatelé méně informace o produktivitě jednotlivých dělníků než sami dělníci, kteří takto udržují ve vztahu k zaměstnavatelům krátkodobý monopol. Ani v pracovní smlouvě nelze uspokojivě a spolehlivě stanovit standardy výkonu. To lze učinit pouze u těch prvků pracovních činností, jež lze levně a objektivně kontrolovat. Tak jsou dány podmínky omezené racionality (Williamson 1975 et al., Simon 1979). Placení mezd vyšších než jsou mzdy odpovídající tržní rovnováze může být v této situaci efektivním prostředkem zvyšování produktivity a snižování obrátu pracovní síly, a proto vede k snížení nákladů na jednotku práce. V důsledku nedokonalého monitorování výkonu dělníků dochází tak k vytváření jakéhosi "obráceného" mechanismu, v němž růst mezd má zajistit růst produktivity vyplývající z vyšší kvality dělníků, kteří jsou do firmy přilákáni, případně i z jejich vyššího úsilí (Malcomson 1981), a (nebo) i vyšší stabilitu dělníků ("turnover model" - Stiglitz 1986). Rozhodnutí o mzdách, zaměstnanosti a pobídky k produktivitě jsou pak vlastně na straně zaměstnavatelů jednostranné.

2. Teorie "morálního rizika" upozorňuje za prvé na skutečnost, že vyšší mzdy zvyšují pro dělníky ztráty, které vyplývají z přecházení na horší práci nebo i z propuštění. Toto vědomí dělníky ovlivňuje ke zvýšení pracovního úsilí (srovnej zvl. Shapiro a Stiglitz 1984). Za druhé v této situaci se stává pro dělníky (zejména pro ty výkonné) méně smysluplné vkládat úsilí do hledání jiného lepšího zaměstnání a jsou spíše ovlivněni ke zvýšení pracovního úsilí ve stávající firmě (Snower 1983b).

3. Od uvedených přístupů je jen krok k "sociologickému" modelu, jenž plně zvažuje mimoekonomické faktory jako jsou zvláště sociální normy. Pracovní úsilí závisí podle tohoto modelu na skupinových pracovních normách, které se zase opírají o přesvědčení dělníků, že jednání zaměstnavatele a jeho kritéria odměňování jsou spravedlivá. Zvýšení mezd vede v této situaci též ke zvýšení skupinových pracovních norem nad minimální standardy. Dělníci směřují své pracovní úsilí překračující minimální standardy výkonu jako "dar" se zaměstnavateli, kteří naopak poskytují mzdu nad úroveň, již by jinak určil externí pracovní trh (Akerlof 1982).

Firmy takto usilují o zvýšení mezd i zvýšení produktivity současně, a teprve ze srovnání dosaženého zisku a vzniklých nákladů vyvozují své strategie. Rostoucí zisk, jenž je spojen s rostoucími mzdami, proto může vést k růstu nedobrovolné nezaměstnanosti. Dodateční pracovníci by byli sice ochotni nastoupit za nižší mzdy, ale zaměstnavatel zjišťuje, že mezní přínos vyplývající s dodatečné jednotky práce by se snížil výrazněji, než by se snížily náklady na dodatečnou pracovní sílu. Takový proces lze ale uvažovat spíše na "primárním" pracovním trhu (viz následující kapitola). Avšak na "sekundárním" pracovním trhu je pohyb mezd a nezaměstnanosti určen spíše tržním mechanismem vyrovnání nabídky a poptávky.

### III. PRACOVNÍ TRH JAKO SOCIÁLNÍ INSTITUCE

#### Obecná charakteristika sociálních aspektů pracovního trhu

Pracovní trh je i sociální institucí. Podle Offeho (1985) není trh práce stejným trhem jako jiné trhy a pracovní síla není stejným zbožím jako jiná zboží. Je charakterizována objektivními "strukturálními nevýhodami".

Za prvé, nabídka práce není elastická, protože pracovní síla vstupuje na trh z jiných důvodů než jiná zboží. Motivem není vždy ekonomický zisk, ale v první řadě udržení fyzické existence. Proto například při poklesu mezd nabídka práce roste v důsledku strategie domácností, které anticipují jak nutnost zapojit dodatečnou pracovní sílu na pracovním trhu, tak i horší šance pro nově příchozí na pracovní trh (efekt dodatečného dělníka).

Za druhé, v každé společnosti existuje kulturně definovaný minimální standard životních potřeb a na rozdíl od výrobců nemohou proto pracovníci spotřebu příliš zefektivňovat, mohou ji jen omezovat. Pracovní síla nemůže ani z důvodů snahy o udržení dosaženého životního standardu vyčkávat na výhodné tržní podmínky a nemůže se ani dlouho podávat pod cenu (resp. pod sociálně přijatelné podmínky adekvátní existence). Prodejci práce jsou navíc kvalitativně omezeni: "likvidita" lidského kapitálu je problematická a lze ji zvýšit jen pomocí dalšího vzdělávání anebo mobilitou. Obojí má však sociálně determinované bariéry.

Podobně ekonomická teorie respektuje provázanost ekonomických a sociálních aspektů pracovního trhu. Na "sociologizující" verzi teorie efektivní mzdy navazuje "teorie spravedlivé mzdy" (zvláště Solow 1990). V jeho pojetí vysoká a trvající nezaměstnanost v 70. a 80. letech popřela reálnou relevanci klasického ekonomického modelu pracovního trhu a ukázala na možnost existence několika rovnovážných stavů pracovního trhu, kdy může být současně vysoká úroveň nezaměstnanosti, vysoká míra inflace, i vysoká úroveň nominálních mezd. Příčiny lze

spatřovat v řadě sociálních mechanismů, které ekonomický model pracovního trhu narušují.

Sociální normy, zejména norma tzv. "fairness" ("spravedlnosti") mzdy, způsobují rigiditu mezd. Mzdy nejsou jen cenou pracovní síly, ale jsou i dynamickým faktorem ovlivňujícím produktivitu práce (srovnej teorii efektivních mezd). Této skutečnosti jsou si vědomi jak zaměstnavatelé tak i zaměstnanci, a sociální norma spravedlivé mzdy je proto individuálně racionální pro obě strany pracovního trhu (pro zaměstnance i pro zaměstnavatele). Sociální normou se stává i absence četnějšího podbízení se nezaměstnaných za nižší mzdu než je mzda, za kterou pracují zaměstnaní. Proč vlastně nedojde k nabídce levnější pracovní síly ze strany nezaměstnaných a k jejímu přijetí ze strany zaměstnavatelů na pracovním trhu? Bariérou je právě konflikt mezi individuálním a sociálním vědomím, jenž vyplývá z obecného vlivu sociální normy "spravedlivé mzdy". Tato norma je posilována i různými formami sociálních "odměn" jako jsou podpory v nezaměstnanosti a současně obavami lidí z hobbesiánského soutěžení a podbízení se na trhu práce. To by totiž v dlouhodobější perspektivě vedlo ke ztrátě krátkodobě získané výhody z takového podbízení.

### Sociální procesy na pracovním trhu

#### **1. Teorie pracovníků "uvnitř" a pracovníků "venku" ("insiders" a "outsiders")**

K institucionálním ekonomickým teoriím trhu práce vysvětlujícím selhávání tržního mechanismu patří tzv. "insider-outsider theory" (zvl. Lindbeck, Snower 1989). Pracovníky "uvnitř" - "insiders" jsou zkušení, ve firmách déle zaměstnaní stabilní pracovníci, jejichž pozice jsou chráněny a pro firmy je nákladné je propustit. Tito pak participují na mzdových vyjednáváních buď individuálně nebo prostřednictvím odborů, a mají významný vliv na pracovní morálku a produktivitu ostatních zaměstnanců. Zdrojem "tržního vlivu pracovníků uvnitř" jsou náklady firem na obrát pracovní síly, zejména náklady na zaškolené a specializované

pracovníky a výdaje spojené se stávkami, stejně jako zájem firmy na zvyšování produktivity a získání či udržení nejlepších dělníků s vysokou pracovní morálkou. Pracovníky "venku" - "outsiders" jsou buď nezaměstnaní nebo lidé zaměstnaní v neformálním sektoru a na nejistých pracovních místech. Vedle zmíněných dvou kategorií lze rozlišit na pracovním trhu ještě "nově vstupující", kteří mají šance získat v budoucnu status pracovníků "uvnitř", ale zatím ještě na ně nebyly firmami vynaloženy takové náklady, které by jim tento status zajistily.

Pracovníci "uvnitř" svou "moc" používají hlavně k jednání o mzdách. Čím vyšší jsou náklady firem na obrát pracovníků, tím vyšších mezd mohou pracovníci "uvnitř" docílit. Mzdy, které pracovníci "uvnitř" docílí, jsou vždy vyšší než mzdy, za které jsou pracovníci "vně" ochotni pracovat, avšak firma pracovníky "venku" nepřijme a pracovníky "uvnitř" nepropustí, neboť mzda pracovníků "uvnitř" je určena marginálním produktem jejich práce plus marginálními náklady na obrát pracovní síly. Náklady na obrát pracovní síly jsou dvojí: jednak náklady spojené s produkcí, tzn. náklady na výcvik a motivaci pracovní síly, jednak náklady spojené s propouštěním v důsledku pracovní legislativy. Hledisko komplexního posouzení výrobních nákladů včetně nákladů na obrát pracovní síly je pro firmy významnější než prosté porovnání nabídky a poptávky na pracovním trhu.

Firma proto bere mzdy jako dané a na jejich základě rozhoduje o počtech zaměstnaných. Šance pracovníků "uvnitř" udržet místa je však vyšší než šance pracovníků "venku" získat místa, neboť pracovníci "uvnitř" prostřednictvím mzdového vyjednávání, moci odborů a pracovní legislativy ženou mzdy a náklady na obrát zaměstnanců nad úroveň, jež by odpovídala marginální produktivitě nově přijatých pracovníků "zvenku". Přijetí pracovníků "zvenku" se proto firmě při dané mzdové hladině nevyplatí. Nezaměstnanost je pak důsledkem komplexních vztahů mezi firmami - zaměstnavateli, pracovníky "uvnitř" (často zastoupenými odbory) a pracovníky "venku".



## 2. Heterogenita a segmentace pracovního trhu, teorie duálního trhu práce

Pracovní trh není většinou chápán jako homogenní uzavřený systém regulovaný nabídkou a poptávkou po pracovní síle, ale je interpretován jako "segmentovaný" trh. Pojem segmentace označuje sociální procesy, jež vedou k vzájemnému oddělení určitých skupin prací či sektorů pracovního trhu, současně i k rozlišení rozdílných sociálně determinovaných příležitostí různých jednotlivců a skupin, a v důsledku toho k selekci mezi nimi v přístupu k těmto pracím či sektorům pracovního trhu.

Zdrojem segmentace je:

- a) heterogenita a diferenciací prací (požadavků na pracovní místa): různé typy prací se liší úrovní požadované kvalifikace, úrovní používaných technologií, intelektuální či fyzickou náročností, úrovní pracovních podmínek, ale i úrovní mezd, možnostmi a kritérii přístupu k těmto pracím, možnostmi jejich udržení a jejich významem pro pracovní kariéru. Tyto odlišnosti jsou podmíněny jednak typem činnosti (obsahem), ale i regionálními a sektorovými ekonomickými strukturami, nestejnou úrovní technologického rozvoje, i úrovní "know-how". K zmíněným odlišnostem se mohou přidružovat i bariéry mobility profesní a prostorové, spočívající v řadě dalších sociálně-ekonomických podmínek (například je to trh z byty, hladiny mezd, hladiny životních nákladů v různých oblastech, kvalifikační struktura a možnosti dalšího vzdělávání, celkové regionální ekonomické rozdíly a řada dalších), které heterogenitu prací posilují.
- b) heterogenita a diferenciací pracovníků: podobně ani dělníci nemají stejné vlastnosti co do produktivity. Heterogenitu pracovníků na pracovním trhu reflektuje koncept "lidského kapitálu" (Becker 1964, Schultz 1963), podle kterého se lidé dobrovolně rozhodují investovat nebo neinvestovat do svého lidského kapitálu (zejména vzděláváním) s ohledem na anticipované zisky vyplývající z této investice. Z, takového rozhodnutí pak vyplývá jejich rozdílná kvalita ovlivněná hlavně

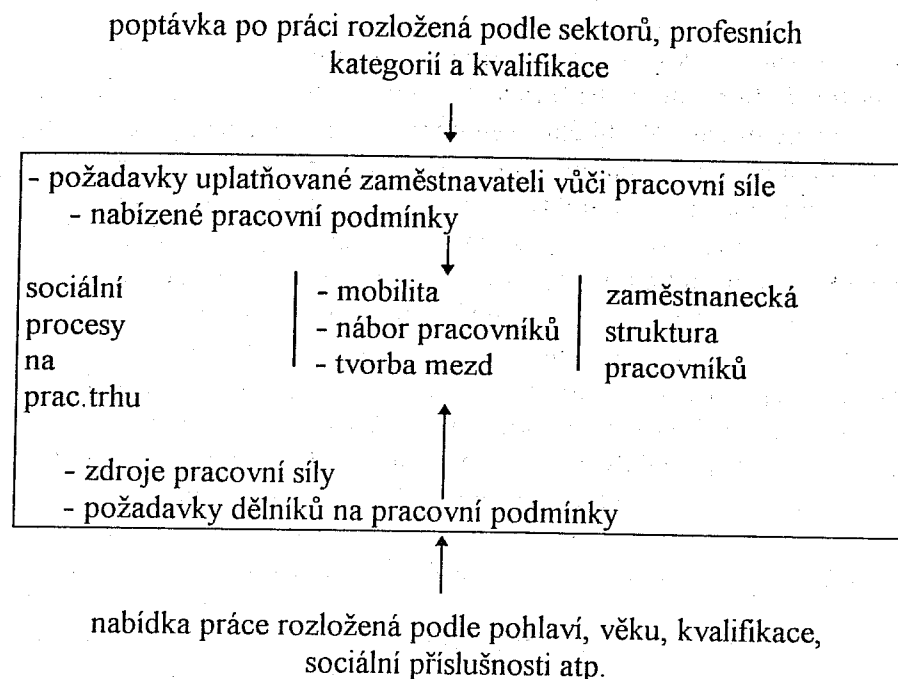
jejich kvalifikací, a tedy pozice na trhu práce, z pohledu zaměstnavatele pak jejich rozdílná mezní produktivita.

V situaci, kdy existují bariéry mobility mezi typy činností, oblastmi či firmami, se trh práce segmentuje na profesní, lokální či interní trhy práce. "Vertikální" segmentace (či dualizace) pracovních trhů začíná tehdy, jakmile nějaká část pracovníků začíná být zbavována obecné "variability" a nejistoty postavení pracovní síly v pracovním procesu a požadavky těchto pracovníků jsou zaměstnavateli anticipovány při rozhodování o výrobě. K této situaci vedou úvahy zaměstnavatelů o mezní užitečnosti pracovníků, ale také úsilí části pracovníků o to, stát se quasi-fixním výrobním faktorem spojeným s moderní technologií a zajistit si tak stabilní pracovní místa. Snaha uniknout postavení znevýhodněného faktoru na trhu práce je někdy navíc spojena s úsilím některých skupin zaměstnanců využít odborové hnutí k tlaku na zaměstnavatele. Navíc se současně prosazují na pracovním trhu i rozdíly v příležitostech založené na sociální diskriminaci, exkluzi a nepotismu.

Vytváření segmentů pracovního trhu je tedy ovlivněno heterogenitou technologických charakteristik a ekonomických podmínek práce, heterogenitou pracovníků, nestejnými ekonomickými podmínkami (zvláště prostorovými a odvětvovými) ale i sociálními strukturami, institucemi, normami a zvyky. Segmentace pracovního trhu posiluje pak zpětně sociální nerovnosti, vytváří bariéry mobility a flexibility pracovního trhu a upevňuje jeho heterogenitu.

Vertikální segmentace pracovního trhu je tak důsledkem sociálních procesů na pracovním trhu (Boje 1987) vycházejících ze strany poptávky i ze strany nabídky pracovního trhu:

obr. 4 - procesy segmentace na pracovním trhu



Shrnuto je vertikální segmentace pracovního trhu ovlivňována:

1. Technickou a sociální organizací pracovních procesů, zejména vývojem tzv. duální ekonomické struktury, resp. formováním "primárního" sektoru prací vyžadujících kvalifikovanou, stabilní pracovní sílu, která je dobře placená a chráněná pracovní legislativou. Naproti tomu se formuje "sekundární" sektor prací nekvalifikovaných, dočasných, špatně placených a nechráněných legislativou (Doeringer a Piore 1971).
2. Institucionálními pravidly a dohodami mezi sociálními partnery nebo státní intervencí na pracovním trhu. Zvláště dohody mezi zaměstnavateli a odbory snižují soutěžení na pracovním trhu vyloučením určitých skupin populace ze soutěže a ochranou jiných. Zvyšují tak rigiditu mezd a snižují flexibilitu pracovního

trhu. K vysvětlení tohoto procesu bývá používán koncept tzv. "bilaterálního monopolu", jenž poukazuje na využití monopolního postavení zaměstnavatele i odborů a koncept "efektivního vyjednávání", jenž poukazuje na nutnost respektování zájmu většiny odborově organizovaných dělníků.

3. Diskriminací spojenou se selekcí různých skupin pracovníků či nezaměstnaných v přístupu k různým druhům prací. Tato diskriminace je dvojí: je to jednak explicitní diskriminace - jde zejména o vytvoření "interních pracovních trhů" uvnitř firem, kam nemají přístup "outsideři" a kde mají určité skupiny zaměstnanců prioritní pozici při náboru na určité typy prací. Dále je to implicitní diskriminace spojená jednak s určitými znaky pracovníků jako je pohlaví, věk, rasa, sociální třída nebo i délka nezaměstnanosti, jednak s předsudky zaměstnavatelů vůči takto vymezeným skupinám (typickými skupinami postiženými diskriminací jsou ženy, mladí pracovníci nebo naopak příliš staří pracovníci, etnické menšiny, dlouhodobě nezaměstnaní...).
4. Neúplnou a nákladnou informací. Mzdové náklady a náklady na nábor pracovní síly jsou pro firmu substituční (snížení jedné může být dosaženo zvýšením druhé). Podobně uvažují i dělníci o mzdě a o nákladech spojených s hledáním zaměstnání. Firmy i dělníci mohou investovat čas, energii i peníze do hledání zaměstnání. Mohou však ale také najít vzájemně výhodná řešení, která zvyšují jistotu zaměstnání a současně eliminují náklady na získávání tržních informací. Tato řešení ale nejsou obvykle všeobecná, vztahují se na určité druhy firem, prací a dělníků. Ostatní dělníci jsou pak v nevýhodě.

Na segmentovaném trhu práce je tedy možno v důsledku výše popsaných determinujících faktorů a procesů možno rozlišit jednak "sekundární", soutěživé, "otevřené pracovní trhy", které jsou charakterizované vysokou pracovní intenzitou, nízkou úrovní technologií, špatnými pracovními podmínkami (nízké mzdy, dočasná a nestálá pracovní místa, špatně chráněná legislativou, nízký stupeň odborové organizovanosti a ochrany), jednak "primární" trhy značně nezávislé na soutěživých silách širšího trhu. Z velké části jsou primární pracovní trhy reprezentovány interními

trhy firem, vyznačují se vysokou úrovní technologie, vysokou kvalifikovaností práce, dobrými pracovními podmínkami i legislativní a odborovou ochranou pracovních kontraktů, a proto i jejich trvalostí.

Zvýšené technologické požadavky produkce vyžadují v každé firmě i specifické kvalifikační předpoklady a vzdělávací programy. Existují zde vertikální "žebříčky" pracovního postupu spojené s délkou stáže v podniku a založené na principu seniority. Vyšší pozice jsou obsazovány z interních zdrojů, jen nižší pozice ve firmě jsou doplňovány z externího trhu práce. Na primárním pracovním trhu hrají roli náklady na obrát pracovní síly jak pro zaměstnance tak pro zaměstnavatele. Těmto problémům se snaží obě strany vyhnout dohodnutím "spravedlivých" podmínek zaměstnávání (teorie "implicitních kontraktů"-viz výše). Podle této teorie se jak firmy tak i dělníci musí dopředu rozhodovat kdo bude zaměstnán, za jaké mzdy a za jakých dalších podmínek. Takové dohody ovšem do budoucna snižují flexibilitu pracovního trhu. Dělníci, kteří se ocitají v nebezpečí nezaměstnanosti, by si přáli znovu projednat podmínky své pracovní smlouvy, ale nemohou tak již zpětně učinit.

Mzdová struktura primárního trhu práce pak odpovídá spíše zvyku než produktivitě pracovníků nebo externím tržním silám. Mzdy jsou spojeny spíše s pracemi než s lidmi. Přizpůsobení na trhu práce se děje nárůstem přesčasové práce nebo naopak zkracováním pracovní doby a odstávkami.

Důsledky segmentace trhu práce jsou pro jeho fungování a flexibilitu nepříznivé. K těmto důsledkům patří :

a) malá mobilita mezi segmenty pracovního trhu

V této souvislosti se hovoří i o tzv. "balkanizaci" pracovního trhu nebo jeho určitých segmentů (Kerr 1954), ke které dochází tehdy, je-li nedostatek kvalitních pracovních míst a zesiluje-li vliv netržních sil při získávání pozic na takovém pracovním trhu a mobilitě mezi jeho segmenty.

b) rozdíly v přístupu k zaměstnání a mzdě na různých segmentech pracovního trhu (např. na interním a externím pracovním trhu). Základem teorie segmentace trhu práce je ovšem už starší koncepce J.S.Milla o tzv. "nesoutěžících skupinách".

c) různé zacházení se srovnatelnými typy pracovníků v různých segmentech pracovního trhu (například často je placena různá mzda pro muže a ženy za stejnou práci), podobně pro mladé lidi, kteří nemají pracovní zkušenost, samotný pracovní výcvik nepostačuje k tomu, aby získali stabilní zaměstnání.

d) rozdílné úrovně rovnováhy mezi nabídkou práce a poptávkou po práci na interním a na externím pracovním trhu.

V důsledku uvedených rozdílů se pak utvářejí určité vzorce mobility v segmentech pracovního trhu: snižuje se za prvé mobilita mezi interními pracovními trhy ve firmách a externím pracovním trhem. Za druhé se vytváří vztah mezi segmenty pracovního trhu a typem nezaměstnanosti:

- na primárním trhu práce se nejvíce projevuje frikční, případně cyklická nezaměstnanost
- na sekundárním trhu práce se nejvíce projevuje strukturální nezaměstnanost.

Segmentace pracovního trhu konečně (společně s jinými faktory) způsobuje, že pohyb pracovní síly je více ovlivněn poptávkou po práci a její změnou než nabídkou práce a její změnou. Sice existuje určitá mobilita ze sekundárního do primárního sektoru, ale pracovníci, kteří takto přešli, jsou v době recese jako první propuštěni nebo vytlačeni do sekundárních prací.

Sociální a ekonomické souvislosti i důsledky segmentace (a dualizace) pracovního trhu lze schématicky znázornit v následujícím přehledu :

**schéma 1 : dualita pracovního trhu**

<u>segment pracovního trhu</u>	primární	sekundární
<u>typy zaměstnanců</u>	kvalifikovaní	nekvalifikovaní
<u>typy nezaměstnanosti</u>	frikční, cyklická	strukturální
<u>trvání nezaměstnanosti</u>	krátkodobé	dlouhodobé
<u>orientace politiky zaměstnanosti a pracovního trhu</u>	tržní makroekonomická orientace na růst a pracovní místa	selektivní orientace na pracovní sílu
<u>zaměření politiky pracovního trhu</u>	pasivní: kompenzace příjmu	aktivní: tvorba pracovních míst a integrace nezaměstnaných

Při výkladu ekonomických a sociálních procesů, které utvářejí trh práce jsme sledovali, že trh práce je místem, kde se setkává strana nabídky práce (zaměstnanci) a poptávky po práci (zaměstnavatelé) za asistence dalších subjektů jako je stát a jeho instituce, odbory, různá lobby či politická seskupení. Ekonomické a sociální procesy na tomto "trhu" jsou proto výrazně ovlivněny nejen stranou nabídky a poptávky, ale i těmito dalšími subjekty a také působením sociálních norem a institucí.

**IV. POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI A POLITIKA PRACOVNÍHO TRHU**

K ovlivnění zaměstnanosti a nezaměstnanosti směřuje řada makroekonomických i mikroekonomických opatření i účelových intervencí na pracovním trhu nejrůznějšího typu (jde nejen o ekonomická, ale i o vzdělávací a další specifická opatření).

Tato opatření jsou přitom velice těsně spojena s dalšími aktivitami subjektů trhu práce. K nejvýznamnějším patří:

- ekonomické aktivity ekonomických subjektů (zaměstnavatelů i zaměstnanců)
- sociální a veřejná politika státu (i zaměstnavatelů a odborů)
- politické cíle a aktivity státu a dalších subjektů (například stran, lobby aj.).

Při hodnocení komplexu aktivit, které ovlivňují zaměstnanost a nezaměstnanost, je třeba rozlišit dvě odlišné oblasti:

1. Makroekonomickou - hospodářskou politiku, která je obecně ekonomicky stimulující, jejím cílem je nejčastěji podpořit ekonomický růst, a v souvislosti s tím i tvorbu pracovních příležitostí a zaměstnanost. Dosah jejích opatření je většinou dost široký: ovlivňuje ekonomické procesy celkově, a oblast zaměstnanosti je jedním ze sledovaných cílů ovlivněných nejčastěji nepřímo v souvislosti s celkovou dynamikou ekonomiky.
2. Politiku zaměřenou především na pracovní trh, jejímž cílem je stimulovat v první řadě zaměstnanost a eliminovat nezaměstnanost. Opatření politiky pracovního trhu se snaží ovlivnit více méně přímo stranu nabídky a stranu poptávky na pracovním trhu. Politika trhu práce (může být takto chápána jako mikroekonomická politika) sleduje přitom v zásadě dva cíle:
  - a) snížení úrovně nezaměstnanosti
  - b) redistribuci nezaměstnanosti mezi skupinami obyvatelstva.

Vedle toho jsou do politiky pracovního trhu zahrnována i opatření, která pomáhají ovlivňovat život a chování nezaměstnaných, zejména podporou příjmu v době nezaměstnanosti.

### **Hospodářská politika a politika zaměstnanosti**

Cílem makroekonomické (hospodářské) politiky je z hlediska dopadů na zaměstnanost a pracovní trh ovlivňování tří parametrů, které ovlivňují růst, nezaměstnanost i inflaci: jsou jimi celková poptávka po zboží a službách, výrobní kapacita a nabídka práce (Scharpf 1984):

- a) Nezaměstnanost vyplývá ze situace, kdy poptávka po zboží a službách je nižší než výrobní kapacita a obě klesají přitom pod úroveň nabídky práce.
- b) Inflace vyplývá ze situace, kdy růst poptávky po zboží a službách převyšuje úroveň výrobní kapacity, a ta zase převyšuje úroveň nabídky práce.
- c) Nezaměstnanost a inflace současně vyplývají ze situace, kdy růst poptávky po zboží a službách převyší výrobní kapacitu, ta je ale přitom nižší než nabídka práce.

Opatření, která pak ovlivňují tyto parametry, mohou být obecně charakterizována takto:

1. Expanzivní monetární politika: spočívá ve zvyšování množství peněz v oběhu, zlevňování peněz regulací úrokové míry, případně devalvací atp. Zvyšuje poptávku po zboží a službách, a sekundárně - pokud se poptávka neprojeví spíš v růstu importu - zvyšuje využití výrobní kapacity nebo investice do rozšíření kapacit (ale tu zvyšuje méně výrazně než poptávku).

2. Restriktivní monetární politika: redukuje primárně poptávku po zboží a službách, a pak i výrobní kapacitu (výrazněji však redukuje poptávku po zboží než výrobní kapacitu).
3. Expanzivní fiskální politika: spočívá ve zvýšení veřejných výdajů, redukcí daní, zvyšuje (výrazněji) poptávku po zboží a službách a následně výrobní kapacitu (méně výrazně). Bývá často používána selektivně (sektorově, regionálně), vede k státnímu zadlužení.
4. Restriktivní fiskální politika: snižuje poptávku po zboží a službách a výrobní kapacitu (výrazněji však redukuje poptávku než kapacitu).
5. Expanzivní příjmová (mzdová) politika: spočívá například ve stanovení minimálních mezd. Zvyšuje cenu práce, snižuje výrobní kapacitu a profitabilitu firem. Na druhé straně zvyšuje příjmy a agregovanou poptávku, ale ne tolik, aby uvedené útlumové tendence vyrovnala, neboť obyvatelstvo také spoří a nakupuje importované zboží.
6. Restriktivní mzdová politika (například stanovení limitů meziročního mzdového nárůstu pro zaměstnavatele). Sleduje cíl zajistit vyšší růst produktivity před růstem mezd, což je ekonomicky stimulující pro výrobní kapacitu a poptávku po práci, naproti tomu snižuje poptávku po zboží a službách (ale účinek je méně výrazný než pozitivní účinek na straně výrobních kapacit).

Schématicky lze nástroje a efekty makroekonomické (hospodářské) politiky znázornit takto:

schéma 2 : nástroje makroekonomické politiky a jejich efekty

Nástroje	Efekty na	
	stranu poptávky po zboží a službách	stranu nabídky (výrobní kapacitu)
Monetární politika		
expanzivní	+	+
restriktivní	-	-
Fiskální politika		
expanzivní	+	+
restriktivní	-	-
Příjmová politika		
expanzivní	+	-
restriktivní	-	+

Užití konkrétních nástrojů makroekonomické politiky ovlivňuje jak nezaměstnanost, tak inflaci a výrobní kapacitu. Jejich volba tedy vyplývá z komplexního zhodnocení priorit a potřeb ekonomického (ale i politického či sociálního) vývoje.

Tradičně bylo řešení nezaměstnanosti v keynesiánsky orientované makroekonomické politice spojeno s expanzivní monetární a fiskální politikou se záměrem stimulovat poptávku po práci a výrobní kapacitu. Na druhé straně to však vedlo ke zvyšování vládního deficitu, zdanění, inflaci a přebytku zaměstnanosti ve veřejném sektoru. Málo byla doceněna mzdová politika a v důsledku toho se nedařilo řešit současně rostoucí nezaměstnanost a inflaci, což se projevilo zejména v 70. letech. Neoliberální ekonomové proto kladou důraz naopak na restriktivní monetární a fiskální politiku, navíc ve spojení s restriktivní příjmovou politikou se záměrem stimulovat přímo spíše stranu nabídky zboží (výrobu) než stranu poptávky. Jejich přístup reaguje na nepříznivý vývoj pracovního trhu v zemích OECD, a zvláště v zemích Evropského společenství v posledních dvou desetiletích.

Růst nezaměstnanosti v Evropě v 70. a 80. letech byl vyvolán cenovými šoky, které postihly stranu poptávky po pracovní síle. Jejich dopad byl navíc prohlouben negativním dopadem expanzivní sociální politiky a politiky zaměstnanosti, které byly založeny na předpokladu plné zaměstnanosti. Především se projevil dopad mzdového vyjednávání odborů (mzdová inflace a zvýšení ceny pracovní síly) a vliv podpor v nezaměstnanosti (snížení pracovních incentív) - srovnej (Jackmann, Pisarides, Savouri 1990). S růstem nezaměstnanosti si ale postupně vlády uvědomily novou podstatu problému a na trhu práce došlo k uplatnění nových opatření, která jsou zaměřena spíše ke straně poptávky po práci než ke straně nabídky práce a současně je makroekonomicky sledován záměr omezovat inflaci. Významnou součástí zmíněných opatření je politika pracovního trhu, jejímž cílem je především zlepšit fungování trhu práce. Ve vztahu k restriktivní monetární a fiskální politice je přitom současně sledován požadavek maximalizace přímého efektu na zaměstnanost, a to měřeno na jednotku výdajů na opatření politiky trhu práce.

Opatření politiky trhu práce jsou tedy chápána jako doplněk makroekonomické politiky. Nejsou samospasitelná v tom smyslu, že by spolehlivě zajišťovala řešení nerovnováh na pracovním trhu a tvořila chybějící pracovní místa. Na druhé straně jsou významná tím, že napomáhají efektivnímu fungování pracovního trhu a snižují tak zatížení a potřebu makroekonomických regulací s ohledem na zaměstnanost a nezaměstnanost.

### Politika pracovního trhu

#### **1. Cíle politiky pracovního trhu**

Tradičním přístupem k řešení problému nezaměstnanosti (a s ní spojené chudoby) byly charitativní aktivity. Nezaměstnanost byla až do třicátých let a Velké krize chápána spíše jako individuální problém nezaměstnaných. Až v třicátých letech byly položeny teoretické základy jejího chápání jako sociálně-ekonomického jevu (Beveridge 1930), už předtím se však postupně vytvářely systémy

zajištění příjmu v době nezaměstnanosti. Teprve v důsledku krize ve třicátých letech se ale rozvíjí tzv. aktivní politika zaměstnanosti, spojená zpočátku spíše s makroekonomickou expanzivní politikou a vycházející z Keynesovy teorie (1936). V této době byly také položeny základy rozlišení "pasivní" politiky zaměstnanosti (kompenzace za ztrátu výdělku v době nezaměstnanosti) a "aktivní" politiky zaměstnanosti a pracovního trhu (přímé formy intervence na pracovním trhu nebo v ekonomice, se záměrem zvýšit zaměstnanost).

Aktivní "politika zaměstnanosti" a politika pracovního trhu byly tradičně zaměřeny právě k nekvalifikované pracovní síle, zařazené na sekundárních pracovních trzích, nejméně flexibilní a nejvíce ohrožené nezaměstnaností, zatímco z podpor příjmu - schémat pojištění v nezaměstnanosti profitovala především kvalifikovaná a flexibilní pracovní síla na primárních trzích práce. Aktivní politika pracovního trhu je zaměřena:

- ke snížení nezaměstnanosti (obvykle určitých sociálních kategorií či skupin)
- k její redistribuci mezi sociální skupiny či kategorie.

Má tedy podobně jako sociální procesy na pracovním trhu (segmentace pracovního trhu) i sociálně stratifikační, resp. segmentační nebo i "diskriminující" účinky, které mají být protiváhou účinkům spontánních procesů probíhajících na pracovním trhu. Usiluje jednak o celkové zvýšení zaměstnanosti či snížení nezaměstnanosti, jednak o srovnání šancí různých sociálních skupin na pracovním trhu a eliminaci skupinových nevýhod.

Nástroje politiky pracovního trhu řeší klasické dilema sociálního státu (Offe 1984) mezi "systémovým ekvilibriem" (flexibilitou a funkcí mechanismu pracovního trhu), a "sociálním ekvilibriem" (tedy rovností šancí na pracovním trhu). Úplné srovnání šancí by ovšem zničilo zájem strany poptávky (zaměstnavatelů) na směně a znamenalo by destrukci této směny, tedy i pracovního trhu jako takového. Politika pracovního trhu

proto musí řešit problém optimalizace jeho fungování jako ekonomického systému i jako sociální instituce současně. Důraz na jednu či druhou stranu v jednotlivých zemích je spojen s hlubšími kulturními a sociálními tradicemi a hodnotami, a také s momentálními politickými prioritami.

## 2. Typy opatření politiky pracovního trhu

Kategorizace opatření politiky pracovního trhu je užitečná tím, že pomáhá porozumět cílům a funkcím jednotlivých opatření.

K jejich utřídění používá například Offe (1985) tři kritéria:

- oblast působení : strana nabídky nebo strana poptávky
- cíl: začlenění nebo naopak vyřazení z pracovního trhu
- nástroje: pozitivní sankce (incentivy) nebo naopak negativní sankce (tresty).

### schéma 3 : typologie opatření politiky pracovního trhu

	Pozitivní sankce	Negativní sankce
Vyřazení z prac. trhu ("politika exkluze"):		
Strana poptávky	1 a	1 b
Strana nabídky	1 c	1 d
Začlenění do pracovního trhu ("politika inkluze")		
Strana poptávky	2 a	2 b
Strana nabídky	2 c	2 d

Jsou tak rozlišeny dvě základní oblasti politiky pracovního trhu podle toho, zda sledují záměr začlenit nebo naopak vyčlenit pracovní sílu z pracovního trhu. Konkrétních opatření je pak osm typů :

"Politika exkluze"

Strana poptávky

1 a - předčasné důchody

1 b - zákaz práce imigrantů, zákaz práce mladistvých

Strana nabídky

1 c - placená mateřská dovolená, přídavky na děti, podpory imigrantům na návrat domů, podpory samostatně hospodařícím a podnikajícím

1 d - dočasné rozšíření povinné školní docházky, zavedení či snížení limitu výdělku pracujících důchodců

Politika exkluze z pracovního trhu zahrnuje celek státních zákonů, institucí a opatření, která regulují legální cíle a materiální životní podmínky zaměstnaných i nezaměstnaných. Ovlivňuje funkce trhu práce jako takového tím, že eliminuje přebytek nabídky práce. Má však určité limity účinnosti:

- a) účinek působení na trh práce je u institucí, které se nacházejí mimo trh práce (rodiny, školy, programy sociálního zabezpečení) často dosti omezený
- b) vznik finančních potíží v důsledku růstu výdajů (ty se totiž přesouvají do jiných oblastí, zejména do oblasti sociálních výdajů) a snižování příjmů státu.

Nutnost použití těchto opatření závisí na úspěchu opatření "politiky zařazení do pracovního trhu", která zahrnují opatření na pracovním trhu jako jsou sociální a vzdělávací programy, opatření vedoucí k zvýšení šancí pro nalezení zaměstnání, jež by se jinak nerealizovaly, anebo k udržení zaměstnání, jež by jinak zanikla.

"Politika zařazení" na pracovní trh

Strana poptávky

2 a - podpora zaměstnavatelům na přijímání zaměstnanců, krátkodobé příspěvky, subvence mezd, úlevy na daních a odvodech  
2 b - pokuty zaměstnavatelům za nenaplnění předepsaných kvót určitých typů pracovníků (především zdravotně postižených), ustanovení o maximální pracovní době, ochrana proti neoprávněnému propuštění

Strana nabídky

2 c - pracovní příprava a rekvalifikace, kontinuální vzdělávání, finanční příspěvky na mobilitu pracovníků

2 d - stanovení mzdy a úrovně kvalifikovanosti práce, kterou jsou povinni přijmout nezaměstnaní pod hrozbou odnětí podpor, omezení a zpřísnění podmínek pro poskytování podpory v nezaměstnanosti, její výše a doby poskytování, standardy mezd dohodnuté mezi odbory a zaměstnavateli

I účinnost politiky zařazení má určitá omezení, například: oblast 2 a - integrační efekt opatření je většinou nejistý, navíc je vysoká tzv. "mrtvá váha" těchto opatření, tzn. že subvence jsou použity jako prémie za nábor, jenž by stejně byl proveden, a nikoliv k čistému růstu zaměstnanosti  
oblast 2 b - opatření sice limitují zaměstnavatele, z chráněných skupin zaměstnanců se však stávají označené neatraktivní skupiny, což je pro ně pak spíše nevýhodou a zaměstnavatelé se jim při náboru vyhýbají  
oblast 2 c - zkušenosti ukazují, že programů přípravy a vzdělávání nejméně využívají ty skupiny na pracovním trhu, které jsou v největším riziku trvalé nezaměstnanosti  
oblast 2 d - v důsledku uvedených omezení jsou užívány negativní sankce vůči nezaměstnaným, které však působí rozdílně na různé skupiny nezaměstnaných - u některých jsou incentívou, u jiných zase bariérou začlenění na pracovní trh.



### 3. Aktivní a pasivní politika pracovního trhu

Tradičně je rozlišována "pasivní" a "aktivní" politika pracovního trhu. Problém nezaměstnanosti a chudoby byl řešen už v průběhu procesu industrializace v Anglii, kdy řešení spočívala jednak v charitativní činnosti, jednak v nucených aktivitách nezaměstnaných v tzv. "workhouses" (aktivity v "domech práce" měly ovšem být především pobídkou k individuální iniciativě na trhu práce). Později, snad i vlivem Beveridgeových prací dochází ke změně postoje a nezaměstnanost je chápána jako "problem of industry": rozvíjejí se jednak systémy podpor pro chudé ("poor relief systems"), jednak tzv. veřejné práce pro nezaměstnané. Tyto dvě formy se staly základem moderního rozlišení na pasivní a aktivní politiku pracovního trhu.

"Pasivní" politika pracovního trhu zahrnuje nejrozličnější formy kompenzace za ztrátu výdělků v nezaměstnanosti. "Aktivní" politika pracovního trhu byla zpočátku chápána spíše jako politika zaměstnanosti a zahrnovala velice širokou škálu opatření, jež měla přispívat přímo či nepřímo k růstu zaměstnanosti a k vytváření nových míst. Pro uvedené dvě formy je zpočátku také charakteristické spojení s odlišným segmentem pracovní síly a kapitálu. Pasivní politika byla původně vztahována ke kvalifikovaným dělníkům, kteří měli vyšší mzdy, a v souvislosti s tím také byli zahrnuti do schémat pojištění v nezaměstnanosti. Využívala ji především odvětví citlivá na hospodářský cyklus (často exportní odvětví). Aktivní politika byla zaměřena k nekvalifikované pracovní síle a těžila z ní především odvětví napojená na infrastrukturální investice.

Moderní aktivní politika pracovního trhu má poněkud jiné cíle: je výhodná spíše pro sektory kde rostou kapitálové investice, s potřebou kvalifikované a mobilní pracovní síly. Její prioritou je zejména podpora flexibility pracovního trhu (tedy jeho efektivního fungování). Je ovšem poněkud sporné odlišovat aktivní a pasivní politiku trhu práce. "Aktivní" formy podpory upadajícím odvětvím udržují v nich vysokou zaměstnanost, podporují existující kapitál, brání flexibilitě trhu i ekonomické efektivitě, a je proto možné je

chápat spíše jako pasivní opatření bránící progresivní změně. Naopak dobré zajištění podporami příjmu v době nezaměstnanosti přispívá k mobilitě pracovní síly, která snáze odchází z upadajících odvětví, protože ohrožení ztrátou příjmu není při krátkodobé nezaměstnanosti pro nezaměstnané tak významné.

Jiné komplexní rozlišení opatření politiky zaměstnanosti a trhu práce nabízí proto např. Jensen (1989). Rozlišuje mezi opatřeními, jež řeší nedostatek pracovní síly, a naopak opatřeními jež řeší přebytek pracovní síly. Jako oblast interakce mezi těmito dvěma typy je vymezena třetí oblast zahrnující opatření podporující efektivní fungování trhu práce.

Přehled opatření politiky pracovního trhu:

1. Nedostatek práce: mobilizace skryté rezervy pracovní síly
  - 1.1 Zvýšení důchodového věku
  - 1.2 Opatření podporující zaměstnanost žen
  - 1.3 Opatření podporující zaměstnanost zdravotně handicapovaných
  - 1.4 Import pracovní síly ze zahraničí
2. Efektivita fungování trhu práce: vyrovnávání poptávky a nabídky práce
  - 2.1 Služby zaměstnanosti (zprostředkování), poradenství
  - 2.2 Podpora prostorové mobility
  - 2.3 Profesní mobilita, včetně pracovního výcviku
3. Přebytek práce
  - 3.1 Preventivní opatření
    - 3.1.1 Udržování existující zaměstnanosti
      - podpory a subvence firmám v potížích (například zv. částečná nezaměstnanost)
      - kontrola a omezení dovozu
      - ochrana proti propouštění

### 3.1.2 Programy tvorby pracovních míst

- opatření zaměřená k umisťování určitých skupin
- programy veřejných prací a zaměstnanosti ve veřejném sektoru
- plánování soukromých a veřejných investic, jež mají kompenzovat nezaměstnanost vyplývající z pohybů na trhu práce

### 3.2 Kompenzační opatření: podpora příjmu

#### 3.2.1 Státní podpora v nezaměstnanosti ("public assistance")

#### 3.2.2 Podpora na základě pojištění v nezaměstnanosti ("unemployment insurance")

#### 3.2.3 Finanční kompenzace při propouštění (odstupné)

### 3.3 Omezující opatření: nezaměstnaní jsou vylučováni z pracovního trhu

#### 3.3.1 Schémata předčasného odchodu do důchodu

#### 3.3.2 Export pracovní síly

#### 3.3.3 Snížení důchodového věku

#### 3.3.4 Omezení zaměstnávání přistěhovalců a cizí pracovní síly

### 3.4 Redistributivní opatření: pracovní doba je přerozdělována mezi zaměstnané a nezaměstnané

#### 3.4.1 Redukce pracovní doby (zkracování pracovního dne, týdne, delší dovolená atd.)

#### 3.4.2 Zvýšení délky mateřské dovolené, udělování volna pro vzdělávání a rekvalifikace atp. (nově schémata "pracovní rotace")

#### 3.4.3 Zkrácené pracovní úvazky a další netradiční formy práce (dočasné pracovní poměry, subdodavatelské formy, flexibilní smlouvy atp.).

## V. POČÁTKY A VÝVOJ POLITIKY PRACOVNÍHO TRHU

### Kompenzace příjmu v nezaměstnanosti

#### 1. Vývoj schémat kompenzace příjmu v nezaměstnanosti

V průmyslově rozvinutých zemích se dnes vyskytují dvě formy podpory příjmu v nezaměstnanosti:

1. systémy pojištění v nezaměstnanosti - "unemployment insurance" (UI), u nás vyjádřené systémem podpor v nezaměstnanosti
2. systémy státní pomoci v nezaměstnanosti - "unemployment assistance" (UA), u nás zahrnuté do systému dávek sociální pomoci.

Rozdíly mezi oběma systémy mají důsledky jak pro rozdílnou výši a trvání kompenzace příjmu, tak pro fungování trhu práce.

Vyplácení podpor v nezaměstnanosti je založeno na příspěvcích zaměstnavatelů a zaměstnanců (třeba procentem ze mzdy jako u nás) a na finanční podpoře státu. Jeho vyplácení má časově omezené trvání, výše je určena jako procento z poslední mzdy, doba poskytování závisí na době placení dřívějších příspěvků a je poskytováno bez ohledu na jiné příjmy.

Vyplácení dávek sociální pomoci je vázáno na tzv. sociální potřebnost (je poskytováno na základě uznání potřebnosti - needs test, často i možnosti zvýšit příjem domácnosti - means test). Jeho výše nezávisí na dřívějším výdělku, ale garantuje určitou minimální úroveň příjmu a doba poskytování je nejčastěji neomezená.

Ve vývoji schémat kompenzace příjmu v nezaměstnanosti dominovala schémata založená na metodě pojištění v nezaměstnanosti, která se uplatnila jako poslední z hlavních sociálních pojišťovacích schémat. Tato forma je jak upozorňuje Kaim-Caudle (1973) vnitřně nejkontroverznější, neboť vždy zahrnuje i posouzení příčin nezaměstnanosti (individuální neochotu

pracovat či celkovou ekonomickou situaci). Jde vždy konkrétně o problém nesporného prokázání nároku a oprávněnosti na dávku v nezaměstnanosti. Vybudování schémat kompenzace příjmu bylo proto spojeno s posunem v chápání příčin nezaměstnanosti od jejího nahlížení jako individuálního nedostatku k nahlížení jako ekonomického a společenského problému.

Podnětů k vzniku systémů kompenzace příjmu bylo několik (srovnej Alber 1990):

1. Nejblíže k chápání nezaměstnanosti jako ekonomického a společenského problému a k jeho prevenci a řešení měli tradičně sami dělníci, respektive odborové hnutí, jež původně využívalo vzájemné svépomoci. Už středověké gildy podporovaly své nezaměstnané členy dary nebo příspěvky na cestování. První odborový fond byl ustanoven v Anglii v roce 1831 (odborový svaz dělníků ve slévárnictví). Odborově organizované fondy nezaměstnanosti se pak šířily do jiných zemí Evropy.
2. Další iniciativou byly systémy místních správ, jež vznikly po vlně nezaměstnanosti v polovině osmdesátých let minulého století. Sociálně demokratická konvence z roku 1891 ve Švýcarsku požadovala veřejnou podporu pro nezaměstnané, a pak vznikl v Bernu v r. 1893 dobrovolný pojišťovací fond, jenž byl napodoben i v jiných zemích (v Kolíně v r. 1896). Pokus zavést povinný pojišťovací fond sice neuspěl v referendu v Basileji, ale obdobný záměr se podařilo prosadit v kantonu St. Gallen v r. 1895. Vzhledem k tomu, že tato první povinná schémata nebyla zajištěna proti zneužití, fond v St. Gallenu za dva roky zbankrotoval a nebyl už znovu zaveden (Gilbert 1973). Jiná města zakládala dobrovolné fondy podporované spřízněnými spolky a odbory. V roce 1901 byl v belgickém Gentu ustanoven model, jenž se stal vzorem pro jiná Evropská města. Fond byl složen z příspěvků odborových členů a doplněn veřejnou podporou.
3. Během první třetiny dvacátého století byla zaváděna státem podporovaná pojišťovací schémata na národní úrovni. V zásadě lze odlišit dva proudy. Jeden z nich představuje státem

podporované dobrovolné pojištění a druhý povinné pojištění (Alber 1990). V obou zdrojích financování byly stejné příspěvky členů, nezávislé na individuálním riziku a pak (v různé míře) i státní účast.

V zemích, kde se brzo a spontánně rozvíjela schémata dobrovolného pojištění v komunách (Švýcarsko, Belgie, Francie), byla tato okolnost překážkou ustanovení národních schémat povinného pojištění. Národní schémata dobrovolného pojištění byla zavedena nejdříve ve Francii (1905), pak v Norsku (1906), Dánsku (1907), Nizozemí (1916), Finsku (1917), Belgii (1920), Švýcarsku (1924) a Švédsku (1934). Tato původní schémata pak byla později nahrazena povinnými schématy s výjimkou Dánska, Finska a Švédska. Role odborů byla při zavádění těchto schémat většinou dosti aktivní, neboť vznikala obava, že účast státu by mohla ohrozit autonomii odborů. Na druhé straně odbory odmítaly přijímat opatření k podpoře příjmu v nezaměstnanosti pro neorganizované a nekvalifikované dělníky, kteří sice nejvíce těžili z podpory, ale nejméně přispívali.

Ve Velké Británii bylo věnováno velké úsilí zajištění spoluúčasti odborů při tvorbě prvního povinného národního pojišťovacího schématu. Zákon z roku 1911 přinesl tripartitní financování fondů, a to zaměstnanci, zaměstnavateli a státem. Přitom byla přijata zásada financování stejným dílem ("flat-rate"), která měla zajistit, aby pracovníci s vyšším platem nenesli náklady za méně přispívající dělníky. Nízká úroveň podpory příjmu v nezaměstnanosti blízka úrovni životního minima měla iniciovat zájem odborů organizovat doplňková schémata, navíc byly vedle toho podporovány i dobrovolné fondy.

Zákon přitom znamenal i zásadní obrat od principů zakotvených v starém anglickém chudinském zákoně, neboť nyní se zaměřoval na lidi schopné práce, na "spořádané chudé" ("respectable poor"). Nezaměstnaní nebyli už nuceni přijmout jakékoliv zaměstnání, ale jen zaměstnání přiměřené jejich dřívější profesi, úrovni mzdy a místu práce (Alber 1990: 154). Byla však současně zavedena opatření ve formě kontroly podmínek poskytnutí

podpory (měla být zárukou proti zneužití): za první podmínka, že ztráta zaměstnání byla nezávinná, za druhé poskytování podpory začínalo až po tzv. čekacím období, a za třetí doba poskytování podpory byla omezená, a to proto, aby byl stimulován zájem nezaměstnaných hledat zaměstnání.

Tyto zásady byly přijaty ve všech povinných pojišťovacích zákonech, které zaváděly i další země - Rakousko (1920), Irsko (1923), Německo (1927), Norsko (1938), Belgie (1944), Nizozemí (1947), Francie (1967), Švýcarsko (1976). Jen skandinávské země zůstaly u dobrovolného pojištění. Tento celkový trend k povinným pojišťovacím schémátům spojeným s "kvalifikačními podmínkami" proti zneužití byl podpořen doporučením Mezinárodní organizace práce ("Unemployment Recommendation") z roku 1919.

V roce 1952 byla přijata mezinárodní konvence "Social Security Convention" jako soubor norem týkající se podmínek poskytování podpory, rozsahu schémat, minimální úrovně a trvání podpory. Původní schémata byla tím podstatně rozšířena. Významné byly zejména tři kroky:

- a) rozšíření schémat na většinu či na všechny zaměstnavatele (například včetně zemědělských, kteří nebyli předtím zahrnuti)
- b) byl zaveden příspěvek i pro závislé osoby, jenž měl zaručit přiměřenost celkové kompenzace vyplácené hlavě rodiny
- c) poskytování podpory příjmu bylo rozšířeno i na dlouhodobě nezaměstnané.

Tento poslední krok vyvolal finanční problémy ve schématech pojištění v období mezi dvěma válkami a vedl k politickým kontroverzím. Většina zemí proto oddělila poskytování podpory pro dlouhodobě nezaměstnané od pojišťovacích schémat a zavedla vedle nich i zvláštní schémata podpory příjmu ("assistance schemes"). Dále některé země zavedly speciální programy kompenzující téměř celou mzdu při kolektivním propouštění (Itálie v r. 1968, Francie v r. 1969). Jiné země (Velká Británie v r. 1965,

Irsko v r. 1967 a Finsko v r. 1970) zavedly schémata výplaty odstupného při propouštění v důsledku ekonomické recese.

Výše a podmínky poskytování podpor v nezaměstnanosti jsou vždy předmětem politických debat. Je to za první proto, že nezaměstnanost a její důsledky jsou vždy politicky citlivým problémem, stejně tak proto, že podpory jsou fiskální zátěží pro stát, a konečně i proto, že kompenzace příjmu v nezaměstnanosti je jediná oblast, která může být přímo ovlivněna vládním zásahem (na rozdíl od možnosti poskytnout pracovní příležitosti).

V současné praxi jsou schémata kompenzace příjmu obvykle spojena současně jak s principem pojištění (UI) tak s principem sociální pomoci (UA). Jejich pojetí se podle zemí také dost liší. Například podpora v nezaměstnanosti v Německu ("Arbeitslosenhilfe") je vztažena k dřívější mzdě, naopak podpora v nezaměstnanosti ve Velké Británii ke mzdě vztažena není. Existují také "stropy", jež redukuji výši příjmu, jenž je kompenzován (zavedly je Belgie, Dánsko, Španělsko, ale i Česká republika). Někdy je obecná podpora příjmu ("general assistance", "general income") vyplácena všem sociálně potřebným i bez ohledu na jejich schopnosti a zájem přijmout zaměstnání.

Až na výjimky mají ekonomicky rozvinuté země (zde jimi rozumíme hlavně země OECD) zavedeno pojištění v nezaměstnanosti a mnoho z nich navíc nějakou formu pomoci v nezaměstnanosti pro ty, kteří vyčerpali podpory založené na pojištění nebo nemají na ně nárok. Obě dávky mohou být odňaty, když nezaměstnaný nehledá aktivně práci, anebo odmítne pracovní nabídku. Někdy tyto dávky doplňuje i nárok na "minimální příjem", jenž není spojován s dalšími podmínkami krom prokázané potřeby (GI - general income).

Země Evropského společenství využívaly na začátku devadesátých let uvedené principy takto (ILO 1992):

UI	UI + UA	UI + GI
Itálie	Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Irsko, Portugalsko	Belgie, Dánsko, Lucembursko, Nizozemí, Velká Británie

Základní charakteristiky systémů pojištění v nezaměstnanosti mohou být pak shrnuty v těchto bodech:

- zdrojem financování jsou příspěvky zaměstnavatelů a zaměstnanců vztahované ke mzdám (jako určité procento z mezd)
- přiznání nároku je podmíněno určitou dobou dřívějšího zaměstnání (to obvykle vylučuje z nároku nově vstupující na pracovní trh nebo ty, kteří vstupují po delší přetržce)
- zneužití je kontrolováno vyžadováním splnění určitých podmínek (nezaměstnanost musí být "nedobrovolná" nebo je zavedeno "čekací období")
- výše podpory představuje podstatnou část dřívější mzdy a je vztahována k délce předchozí pojištěné zaměstnanosti
- doba poskytování podpory je omezená a je vztahována k délce předcházejícího pojištění.

Tyto charakteristiky jsou ale často nekonzistentní a zjišťujeme i vysokou míru rozdílů ve financování, například:

- vysoké státní subvence k systémům jsou zavedeny v Dánsku, Itálii, Nizozemí
- systém pojištění v nezaměstnanosti je podřízen systému sociálního zabezpečení v Irsku, Portugalsku a Velké Británii
- minimální doba potřebného pojištění se značně liší.

Od poloviny 70. let rostla v Evropě nezaměstnanost a zejména dlouhodobá nezaměstnanost, což způsobilo růst deficitu při financování těchto schémat. Reakce pak byly následující:

- a) země se zvýrazněnými principy systému pojištění v nezaměstnanosti - UI (například Německo, Španělsko, Francie) zvýšily požadovanou dobu pojištění a spojily trvání podpory s délkou pojištění
- b) země s relativně nižšími a časově omezenějšími podporami (Řecko, Itálie, Irsko, Velká Británie) zaváděly "čekací období" několika dní před přiznáním podpory
- c) výše příspěvku byla často redukována (Belgie, Francie).

Obdobné reakce byly zjišťovány i po zavedení systému podpor v nezaměstnanosti v postkomunistických zemích na začátku 90. let, kde rostoucí nezaměstnanost (ta s výjimkou České republiky byla vyšší než průměr v zemích Evropského společenství), začala vyvolanými náklady na kompenzace příjmu v těchto ekonomicky slabších zemích ohrožovat státní rozpočet.

**tab. 1 - Přehled systémů podpory v nezaměstnanosti ve vybraných zemích**

Prameny :a) OECD 1992: 201, b)ILO 1992:160-161,c) Scarpetta, Boeri, Reutersward 1993: Appendix, Table 1  
stav k 1. lednu 1992

země	typ dávky	podmínky nároku		maximální trvání nároku	výše podpory	
		rozhodné období	trvání zaměstnání		nárok: poměr ke mzdám	reálný vztah k dřívější (průměrné) mzdě
Švédsko	UI	12 měs.	5 měs.	300 dní	90%	76%
	GI			neomezeně		27%
Dánsko	UI	36 měs.	26 týdnů	30 měs. (až 7 let)	90%	64%
	GI			neomezeně	2502 DKR týdně maxím.	17% bez vyž. osob. 35% s vyž. osobou
Nizozemí	UI	12 měs.	26 týdnů	6 měs. až 5 let (dle délky dřív. zaměstnání)	70%	70%
	GI			neomezeně		40% bez vyž. osob 58% s vyž. osobou
Německo	UI	4 roky	18-36 měs.	6-12 měs.	63% max. 6800DM měs. (západ), 4800DM (východ)	42%
	UA	2 roky		neomezeně	58%	37%
Francie	UI	24 měs.	12 měs.	30 měs.	40% +	59%
	UA	10 měs.	5 měs.	neomezeně		26%
Velká Británie	UI	12 měs.	závisí na výši přísp.	52 týdnů		16% bez vyž. osoby 26% s vyž. osobou
	UA			neomezeně		16% bez vyž. osoby 26% s vyž. osobou
Itálie	UI	24 měs.	12 měs.	6 měs.	20%	15% bez vyž. osoby 15% s vyž. osobou
Maďarsko (1993)	UI	4 roky	1 rok	12 měs.	75% první 3 m. 60% dále	75%
	UA			neomezeně	80% min. důchodu	27%
Polsko (1993)	UI	1 rok	6 měs.	12 měs. (18 měs.)	36% (prům. mzdy)	36%
	UA			neomezeně	28% (prům. mzdy)	28%
ČR (1993)	UI	3 roky	1 rok	6 měsíců	60% první 3 m. 50% další 3 m.	60%
	UA			neomezeně		39%

Podpory v nezaměstnanosti je třeba hodnotit v souvislosti s dalšími alternativními kompenzačními schémata, která zvyšují příjem v době nezaměstnanosti, anebo zajišťují určitou minimální úroveň příjmu po uplynutí doby poskytování podpory.

K těmto alternativním schématům patří zejména:

- fondy kompenzace mezd, které zaručují zachování úrovně příjmu při omezování pracovní doby nebo při dočasné pracovní výluce, tzv. kompenzace "částečné nezaměstnanosti" (například v Německu při transformaci ekonomiky v prvním období po sloučení s bývalou NDR tyto kompenzace byly velmi rozsáhlé). Rovněž byly přechodně využity v České a Slovenské republice.
- schémata dřívějšího odchodu do důchodu
- odstupné při propouštění
- schémata sociální pomoci poskytované na základě testu potřeby včetně testu prostředků (například Německo, Řecko, Francie, Španělsko, Irsko, Portugalsko, též byly zavedeny v řadě postkomunistických zemí, i v České a Slovenské republice)
- schémata obecně poskytovaného minimálního příjmu placeného neomezeně (i jeho když výše se někdy liší podle věku, rodinného stavu, počtu dětí, a někdy je také vyžadována určitá minimální doba pojištění).

V 70. a 80. letech se v důsledku ekonomické recese a utlumení sociálních příjmů proces sblížování schémat pojištění schémat a sociální pomoci - i ostatních schémat podpory příjmu pozastavil a historicky vzniklé odlišnosti schémat se nadále udržují.

## 2. Charakteristika schémat podpory příjmu v nezaměstnanosti

Schémat podpory příjmu můžeme charakterizovat několika významnějšími hledisky:

### a) podíl nezaměstnaných krytých podporou v nezaměstnanosti

Tato charakteristika je silně ovlivněna výší státního rozpočtu, krytím podpor z fondů zaměstnanosti, výší nezaměstnanosti,

podílem dlouhodobé nezaměstnanosti, ekonomickými i politickými poměry. Podíl nezaměstnaných krytých podporami se proto na začátku 90. let výrazně lišil v jednotlivých zemích: v roce 1992 byl v zemích Evropského společenství v průměru kolem 40 %, ale rozdíly byly velké: V Řecku 6 %, v Portugalsku 13 %, v Itálii 20 %, ve Španělsku 27 %, ve Francii a Nizozemí 41 %, ve Velké Británii 55 %, V Německu 63 %, v Irsku 68 %, v Dánsku a Belgii přes 80 % (Employment in Europe 1992:162), v České republice konci roku 1993 asi 50 % (Ministerstvo 1994).

Schématy jsou též selektivní vůči různým skupinám nezaměstnaných. Ve většině zemí vyjma Belgie, Dánska a Itálie se nezaměstnané ženy podílejí méně na poskytovaných podporách než muži (v zemích EC bylo například začátkem devadesátých let "pokryto" v průměru 50 % nezaměstnaných mužů a 37 % nezaměstnaných žen). Tato situace je způsobena odepřením podpor nezaměstnaným s kratší pracovní historií, uplatněním tzv. "breadwinner" modelu, to znamená systému, který preferuje regulérní (zvláště tedy mužskou) pracovní sílu - tradičně živitele rodiny. Dopad "pojišťovacího" systému podpor proto též souvisí s věkem, neboť starší pracovníci lépe uspokojí kritéria podmínek nároku, jako je delší pracovní historie a doba pojištění. Na druhé straně ale dlouhodobá nezaměstnanost v některých zemích s věkem roste - a z tohoto důvodu také byla (Německo, Francie, Španělsko) rozšířena ochrana vyšších věkových skupin nezaměstnaných. V roce 1990 například v zemích EC pobíralo podporu 32 % nezaměstnaných do 30 let, 43% ve věku mezi 30 a 50 lety a 62 % nezaměstnaných nad 50 let.

Systémy pojištění chrání spíše regulérní pracovníky než marginální pracovníky a tak se v jednotlivých zemích liší krytí nezaměstnaných podporou i podle délky nezaměstnanosti. Tam, kde jsou principy pojištění v nezaměstnanosti uplatněny nejdůsledněji, je pokrytí podporami u dlouhodobě nezaměstnaných, kteří jsou chápáni jako riziková skupina, nižší. V Itálii je například kryto jen 20 % z nezaměstnaných déle než 12 měsíců, ale 30 % z nezaměstnaných kratší dobu.

Některé země přecházejí relativně dříve na systém "sociální pomoci" (UA). V zemích, kde jsou zdůrazněny principy sociální pomoci v nezaměstnanosti, je krytí dlouhodobě nezaměstnaných vyšší než krytí krátkodobě nezaměstnaných. V Nizozemí je například 52 % nezaměstnaných déle než rok kryto podporami a jen 25 % nezaměstnaných méně než 3 měsíce, ve Velké Británii 70 % nezaměstnaných déle než rok je kryto podporami a jen 41 % nezaměstnaných méně než 3 měsíce.

#### b) úroveň kompenzace příjmu (mzdy)

Úroveň kompenzace příjmu se příliš neliší u krátkodobě nezaměstnaných: představuje nejčastěji 50-60 % dřívější mzdy v prvním roce nezaměstnanosti nebo někdy i ve druhém roce (v Nizozemí až 70 % po dobu 2 let, ale jen 30 % ve Velké Británii - ovšem po dobu 4 let, v České republice 50 - 60 % po dobu 6 měsíců). Tam kde je kompenzace na vyšší úrovni, snižuje se s trváním nezaměstnanosti asi na 40 - 50 % pro případy, kdy je příjem na živiteli závislá další osoba (Dánsko, Španělsko, Francie, Nizozemí, Portugalsko). Tam kde je kompenzace nižší, zpravidla zůstává po dobu nezaměstnanosti dlouhodobě na stejné úrovni (Německo, Belgie, Irsko).

S trváním nezaměstnanosti se výše podpory stává závislá na rodinných poměrech. Ze systému podpory na základě pojištění se po vyčerpání příslušné doby nároku přechází na systém podpory na základě sociální pomoci - UA (GI). Přiznání této podpory je většinou testováno sociální potřebností. Naproti tomu ve Francii a Belgii ženatí muži či vdané ženy s pracujícím partnerem mají nárok na podporu v nezaměstnanosti - i když nízkou - po neomezenou dobu.

#### c) náklady na systém podpor

Celkové náklady na systém podpor se v jednotlivých zemích významně liší: průměrně v zemích ES představovaly v r. 1992 asi 1.25 % hrubého národního produktu. V některých zemích jako je Dánsko, Nizozemí a Belgie byly dvakrát až třikrát vyšší než v jiných



zemích se stejnou úrovní nezaměstnanosti. Nejvyšší byly například v Dánsku a Irsku (3 %), v Nizozemí a Belgii 2.5 %, naopak nejnižší Itálii a Portugalsku, kde představují 0.5 % HDP. V České republice v roce 1993 představovaly v důsledku nízké nezaměstnanosti a také v důsledku relativně nízké úrovně podpor a kratší doby vyplácení ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi jen 0.16 % HDP.

Výše podpor ale příliš nesouvisí s typem systému (UI nebo UA), neboť prvý z nich poskytuje vyšší podpory omezenému počtu nezaměstnaných, naopak druhý nižší podpory většímu počtu nezaměstnaných. V období posledních let pasivní výdaje na jednoho nezaměstnaného stále rostly - výdaje na jedno procento nezaměstnanosti byly pak v r. 1992 například nejvyšší v Dánsku (0.4 % HDP), Nizozemí (0.35 % HDP) a Belgii (0.29 % HDP), naopak nejnižší v Itálii (0.04 % HDP), Řecku (0.06 % HDP), Portugalsku (0.07 % HDP), podobně i v ČR za rok 1993 (0.05 %).

### 3. Účinky podpor v nezaměstnanosti na pracovní trh a chování nezaměstnaných na pracovním trhu

Účinky na pracovní trh jsou komplexní v tom smyslu, že podpory a pomoc v nezaměstnanosti ovlivňují nejen chování nezaměstnaných, ale ovlivňují i stávající pracovníky a lidi mimo trh práce. Proto mají význam pro celkovou mobilitu na pracovním trhu (Employment in Europe 1992).

#### 1. Účinky na ochotu ke změně zaměstnání

Ochota měnit zaměstnání je významným rysem flexibilní pracovní síly a flexibilního pracovního trhu. Takový typ pracovního trhu pak usnadňuje procesy strukturálních ekonomických změn. Krátkodobá nezaměstnanost nebo přímá změna zaměstnání souvisí přitom s menšími obavami pracovníků riskovat ztrátu zaměstnání. Změna pracovních míst je proto posilována systémem pojištění, jenž svou štedřejší podporou příjmu obavy pracovníků snižuje.

### 2. Účinek na přechod do nezaměstnanosti

Dobrovolné odchody ze zaměstnání se zvyšují v době ekonomického růstu a naopak klesají v době recese. Zdá se proto například, že čekací období na podporu příliš nechrání systém před zneužitím. Systém pojištění vede k vyššímu využívání sezonních míst (v turistice, stavebnictví, zemědělství). Zaměstnavatelé často těží z rozvinutého systému pojištění, jenž zvyšuje přechody do nezaměstnanosti. Například v Dánsku, kde systém podpor dobře zajišťuje pojištěné pracovníky, jsou odborníky komentovány podpory jako prvek ekonomického systému, jehož zaměstnavatelský sektor s úspěchem využívá coby nástroje mobility pracovních sil.

### 3. Přechod ze zaměstnání do kategorie ekonomicky neaktivních

Systém pojištění v nezaměstnanosti zvyšuje na jedné straně pohyb pracovníků ze zaměstnanosti do kategorie ekonomicky neaktivních (například do důchodu). Na druhé straně "entitlement effect" (účinek získání nároku na podporu) snižuje pohyb do kategorie ekonomicky neaktivních, neboť zaměstnání chtějí zůstat v pracovní síle, aby měli vyšší nárok na podporu.

### 4. Pohyb z nezaměstnanosti do zaměstnání

Štedré podpory v nezaměstnanosti snižují pravděpodobnost pohybu z nezaměstnanosti do zaměstnání. Tento účinek je přitom tím silnější, čím je delší doba poskytování podpory, a na konci této doby slábne. Podobně slábne tak jak klesá výše podpory. Avšak pro nepojištěné nezaměstnané bez nároku na kompenzaci příjmu mají podpory opačný efekt: existence systému pojištění v nezaměstnanosti je nutí najít si místo co nejrychleji, aby jim vznikl nárok na podporu. Významné je pak, že vzniká soutěžení o místa mezi pojištěnými (oprávněnými) a nepojištěnými (neoprávněnými), což disincitivní účinek štedrých podpor oslabuje a zvyšuje flexibilitu pracovního trhu. Tím může být vysvětlena zčásti i skutečnost, že výzkumy prokázaly jen malou souvislost mezi výší podpory a individuální incidencí nezaměstnanosti.



### 5. Setrvání v nezaměstnanosti

Existence systému pojištění v nezaměstnanosti zvyšuje pravděpodobnost setrvání v nezaměstnanosti. Výzkumy ukázaly, že trvání podpory má větší význam v tomto ohledu než výše podpory. Také se ukazuje, že doba strávená hledáním práce není úměrná efektivitě hledání práce. Je však přesto nezbytná jako podmínka úspěchu zejména v případě specializovaných povolání, kde narůstá význam efektivního zprostředkování práce.

### 6. Pohyb z nezaměstnanosti do kategorie ekonomicky neaktivních

Systém podpor, zvláště na základě pojištění redukuje rozsah tohoto pohybu. Kontrola splnění podmínek vyžadujících aktivity k získání zaměstnání podobně též omezuje zneužití systému podpor.

### 7. Pohyb z kategorie ekonomicky neaktivních do zaměstnání

Zájem o získání nároku na podporu ("entitlement effect") zvyšuje pohyb ekonomicky neaktivních do zaměstnání. Je-li ovšem některý z členů domácnosti nepojištěný a nezaměstnaný, může být tato situace pobídkou ne pro něj, ale pro jiné členy domácnosti hledat zaměstnání. Systém pojištění v nezaměstnanosti může na druhé straně snižovat zájem zaměstnavatelů přijímat dělníky, neboť za ně musí platit pojištění.

### 8. Pohyb z kategorie ekonomicky neaktivních do nezaměstnanosti

Zájem o získání nároku na podporu vede k registraci neaktivních jako nezaměstnaných za účelem získání finančních prostředků nebo také za účelem registrace této doby pro jiné účely: pro důchod, kvůli úhradě dávek nemocenského pojištění. Tento pohyb byl výrazný například v postkomunistických zemích včetně České republiky při zavedení systémů podpor v nezaměstnanosti (tzv. nepravá zaměstnanost).

### 9. Setrvání v kategorii ekonomicky neaktivních.

Systém podpor (zvláště na základě pojištění v nezaměstnanosti) zvyšuje účast v pracovní síle a naopak snižuje pravděpodobnost setrvání v neaktivitě. Omezuje též význam černé ekonomiky, neboť ta nezakládá příslušné nároky na podporu a další sociální dávky.

Celkově hodnoceno systém podpor na základě pojištění v nezaměstnanosti usnadňuje pohyb ze zaměstnání do nezaměstnanosti, ale současně zvyšuje zájem participovat v pracovní síle. Je velmi významný pro flexibilitu pracovního trhu, podporuje ochotu k mobilitě, a zvláště je-li kombinován s aktivní politikou zaměstnanosti, jeví se jako investice do flexibilnějšího a efektivnějšího trhu práce.

Je třeba brát v úvahu i další efekty: makroekonomický systém podpor z pojištění stabilizuje poptávku a kupní sílu obyvatel. Sociálně zvyšuje jistoty a zmenšuje sociální rozdíly.

### **4. Kompenzace příjmu v nezaměstnanosti v procesu ekonomické transformace v zemích střední a východní Evropy**

Systémy kompenzace příjmu, které byly zavedeny v západní Evropě, nebyly vytvářeny pro vysokou úroveň nezaměstnanosti, která byla dosažena v 80. letech. Jsou proto neadekvátní zvláště omezeným rozsahem kryté populace (Micklewrigth 1991).

V postkomunistických zemích jsou systémy kompenzace příjmu v nezaměstnanosti přirozeným doplňkem reform, které přinášejí vysoké riziko ztráty zaměstnání. Z ekonomických důvodů se projevuje proto preference systému sociální pomoci - UA, jenž poskytuje nižší dávky a který též zvyšuje incentivy hledat si zaměstnání. Významné jsou i celkové ekonomické podmínky silné recese v těchto zemích. Navíc Mezinárodní měnový fond současně s

poskytovanou pomocí klade podmínky, jež varují před vysokým státním deficitem a inflací.

Důraz na incentivy k hledání zaměstnání také spíše podporuje zásadu nízké úrovně podpory, která se má blížit výši sociálních dávek odvozených z tzv. "životního minima". Vedle toho se doporučuje poskytovat podpory ve spojení s výkonem nekvalifikované práce. Posledně uvedené řešení však na druhé straně odporuje situaci relativně vysoké přezaměstnanosti a záměru omezit státem podporované činnosti.

Naproti tomu systém pojištění (UI) oproti systému pomoci (UA) nabízí pro tyto země několik výhod:

1. Státem organizovaný systém pojištění v nezaměstnanosti (a podpor v nezaměstnanosti) je projevem solidarity, což je pro země procházející transformací politicky významné. Právo na podporu do jisté míry nahrazuje dřívější právo na práci.
2. "Entitlement effect" působí jako incentiva k hledání zaměstnání, zvláště na segmentovaném trhu práce, kde je velmi významný a rozvinutý neformální sektor.
3. Dochází ke zlepšení příjmů nezaměstnaných, které nemusí být na úkor efektivnosti trhu práce, a má navíc makroekonomicky pozitivní účinek.

Současně je však třeba zajistit pokrytí osob, které nemají nárok na podpory podle systému pojištění, a které jsou opakovaně nezaměstnané, tedy vytvořit pevnou sociální síť.

V praxi postkomunistických zemí dochází ke postupnému hledání rovnováhy mezi ekonomickými možnostmi a mezi potřebami těch částí populace, jež trpí sociálními důsledky transformace. Obojí do značné míry vyplývá z výše a trvání nezaměstnanosti. Klima vytvořené v těchto zemích podmínkami stanovenými Mezinárodním měnovým fondem, některé nové a dosud neznámé projevy zneužití systému podpor (zejména

registrace části ekonomicky neaktivní populace) vede odpovědné orgány a politiky, kteří rozhodují o legislativě týkající se výše a podmínek přiznání podpor v nezaměstnanosti, často k pojmání problému nedostatku pracovní motivace jako hlavního problému nezaměstnanosti. Pro postkomunistické země byl pak typický rychlý pohyb od štedřejších podpor v nezaměstnanosti a měkčích podmínek jejich poskytování v počátečních fázích transformace k nižším podporám a přísnějším podmínkám, a to relativně brzo po počátečním růstu nezaměstnanosti.

tab. 2 - srovnání nároků nezaměstnaných z roku 1990 a 1992 ve vybraných zemích (Deacon 1992:22):

	nárok v r. 1990	nárok v r. 1992
Polsko	70 % mzdy po 3 měsíce 50 % mzdy dalších 6 měsíců 40 % mzdy následně	110 % minimální mzdy 6 měsíců, pak 95 %
Československo	90 % mzdy po 6 měsíců 60 % mzdy dalších 6 měs.	60 % mzdy 3 měsíce 50 % mzdy další 3 měs.
Maďarsko	maximum nároku na dva roky	nárok redukován na 18 měsíců
Slovinsko	maximální nárok po 15 letech zaměstnání 2 roky 80 % mzdy	maximální nárok 18 měs. 70 % mzdy

Uvedené země omezovaly postupně dobu trvání dávek a jejich výši. Přejít k nízkým dávkám a k systému sociální pomoci je rychlejší než v západní Evropě, a proto i potence pozitivního vlivu systému pojištění je omezená.

Ve srovnání se zeměmi západní Evropy jsou systémy podpor nezaměstnanosti v postkomunistických zemích dnes charakterizovány krátkým trváním podpor, strmým sestupem výše dávek během nezaměstnanosti a celkově jejich nízkou úrovní: podpory poskytované na základě dřívější průměrné mzdy se obvykle blíží minimální úrovni podpor, případně úrovni minimálních mezd. Sociální dávky pro ty, kteří vyčerpali nárok na podpory jsou výrazně nízké, jsou obvykle na úrovni životního minima. V České republice například po 6 měsících přecházejí nezaměstnaní na systém sociálních dávek poskytovaných na základě testu sociální potřeby (průměrná podpora v nezaměstnanosti byla například v r. 1994 o 20 % nižší než životní minimum jednotlivě hospodařící osoby).

Systémy podpor v nezaměstnanosti působí zejména jako redistributivní nástroje nabízející každému nezaměstnanému úroveň minimálního příjmu. Navíc, protože finanční a personální problémy a omezení snižují schopnost pracovních úřadů nabízet dostatečný rozsah služeb jako je například poradenství, zvláště "design", resp. stanovení podmínek vyžadovaných pro účel poskytnutí dávek v nezaměstnanosti hraje významnou roli při podpoře aktivního hledání práce (Boeri 1994: 13).

### **Aktivní politika zaměstnanosti a politika pracovního trhu**

#### **1. Keynesiánsství a makroekonomická politika zaměstnanosti**

Tzv. aktivní politika zaměstnanosti se utvářela jako reakce na léta hospodářské deprese v 30. letech. Její principy byly teoreticky formulovány J. M. Keynesem (1936) a W. Beveridgem (1944). Jejím základem byla makroekonomická expanzivní intervence státu v tržní ekonomice. Keynesova teorie je protikladem liberální doktríny, která až do třicátých let ovládala ekonomickou politiku i přístup k problému nezaměstnanosti.

Liberální teorie (např. Pigou 1929) tradičně nahlížela problém nezaměstnanosti jako důsledek nedostatečné flexibility pracovního

trhu, způsobené zvláště růstem mezd, ale i monopolním postavením zaměstnavatelů, jež zakládá situaci neúplného využití zdrojů. Cesta k růstu zaměstnanosti a národního důchodu je podle ní proto spojena se snižováním mezd a zvyšováním úrokové míry, ale i s omezováním síly monopolů.

Keynes vycházel podobně jako zastánci liberální teorie z makroekonomické analýzy. Národní důchod chápal jednak jako úhrnnou nabídku, která zahrnuje spotřební a investiční výdaje, a současně jako úhrnnou poptávku: poptávku po spotřebních předmětech a poptávku po investicích. Zajímají ho pak podmínky, za kterých dochází k rovnováze mezi úhrnnou nabídkou a úhrnnou poptávkou při plné zaměstnanosti. Klíčovou podmínkou je tzv. "efektivní poptávka", která je závislá na dvou veličinách: je to "mezí sklon ke spotřebě" a "sklon k investicím". Keynes přitom upozorňuje na několik významných tendencí vývoje moderního kapitalismu, které vedou k dosažení ekonomické rovnováhy při neúplné zaměstnanosti: dochází především k opoždění poptávky po spotřebních předmětech za růstem národního důchodu. Opoždění je tím větší, čím větší jsou individuální důchody a čím nerovnoměrnější je rozdělení důchodů ve společnosti mezi jednotlivé skupiny obyvatelstva. To vede totiž k snížení efektivní poptávky, a proto i snížení investic a k poklesu zaměstnanosti. Sklon k investování jako důsledek vztahu mezi mezí efektivitou kapitálu a úrokovou mírou rovněž má klesající tendenci, protože úroková míra se zvyšuje a mezí efektivita kapitálu naopak klesá. Proto dochází k nárůstu úspor, tedy části národního důchodu, který není ani spotřebován, ani vynaložen na investice a ekonomická rovnováha je dosažena při neúplné zaměstnanosti.

Keynes pak vymezuje rámec státních zásahů do ekonomiky, které mají napomoci k růstu zaměstnanosti a ekonomickému růstu současně. Jde v tomto případě především o využití monetární politiky "levných peněz". Jejimi nástroji je udržování úrokové míry na co nejnižší úrovni, zrušení zlatého standardu, zvýšení množství peněz v oběhu atp. Tato politika, která zvyšuje efektivní poptávku i sklon k investicím, sice vede k mírné inflaci a snížení reálných mezd, to je však nevyhnutelná daň za plnou zaměstnanost.

Další strategií je zvýšení státních investic, a to jednak nasazením programů rozsáhlých veřejných prací, anebo podnětem k soukromým investicím systémem státních zakázek. Veřejné investice jsou prospěšné podle Keynesa i tehdy, když se zdají neúčinné, neboť v ekonomice působí princip tzv. multiplikátoru: vyvolaná dodatečná "prvotní" zaměstnanost zvyšuje kupní sílu obyvatel, a ta vyvolává další investice a "druhotnou" zaměstnanost. Vedle toho progresivní daňová soustava a výrazné přerozdělení důchodů ve společnosti mají vliv na zvyšování obecného sklonu ke spotřebě. Uvedená opatření mají být doprovázena protekcionistickou celní politikou, která rovněž podporuje domácí investice a zaměstnanost.

Keynesiánské se stalo pobídkou pro makroekonomickou politiku vlád zejména ve Velké Británii a ve Spojených Státech (tzv. "New Deal") už před druhou světovou válkou a ovlivnilo též další země. Jiné státy, zasažené totalitními systémy fašismu, řešily problém nezaměstnanosti též cestou militarizace ekonomiky založené na systému státních zakázek pro zbrojní výrobu.

Důsledky druhé světové války problém nezaměstnanosti časově odsunuly. Poválečné budování národních ekonomik se setkávalo spíše s opačným problémem - s nedostatkem lidských zdrojů. Vliv keynesiánské byl proto v politice zaměstnanosti evropských zemí určující i v 50. a 60. letech. Nástroje, které keynesiánské doporučuje, byly využívány jako proticyklický korektiv nedostatečné poptávky po pracovní síle nebo po produktu.

## 2. Aktivní politika pracovního trhu

"Aktivní" politika pracovního trhu se začala rozvíjet v Evropě a ve Spojených Státech už v 50. letech. V jejím rozvoji lze rozlišit dva "modely": švédský a americký.

### Švédský model

Koncept "aktivní politiky pracovního trhu" byl rozvinut jako tzv. "Rehn-Meidnerův model". Rozpracovali jej ekonomové G.

Rehn a R. Meidner, kteří tehdy spolupracovali s centralizovaným švédským odborovým svazem. Touto okolností jsou silně ovlivněny i principy, na nichž je založen.

Ve Švédsku jako ve většině evropských zemí byla po druhé světové válce dosažena plná zaměstnanost s pomocí keynesiánské strategie ovlivňování efektivní poptávky. To ale znamenalo současně i nárůst inflace. Přestože ústřední odborové svazy přijaly politiku zmrazených mezd, došlo na počátku padesátých let ke mzdové explozi, která se vymkla kontrole ústředních odborů, především na lokální úrovni. Bylo proto hledáno - a to se silnou podporou odborů - alternativní řešení, které by umožnilo vyhnout se inflaci jako ceně placené za růst zaměstnanosti. Takovým řešením byl koncept aktivní politiky pracovního trhu, jehož základní myšlenkou bylo zlepšit fungování pracovního trhu cestou selektivních intervencí jak na straně poptávky, tak i nabídky, a omezit přitom procesy přizpůsobování mezd a zvětšování mzdových rozdílů jako důsledky procesu tržního přizpůsobení.

Politickým a ideologickým východiskem tohoto konceptu je kompromis mezi prací a kapitálem, jenž zahrnuje spolupráci i konflikt. Opírá se o spojení reformistického dělnického hnutí se sociálně-demokratickou orientací vlády. Tento model je charakterizován následujícími rysy (Furaker 1992):

- solidaristickou mzdovou politikou, která připouští jen malé mzdové rozdíly, a to jen takové, které odpovídají kvalifikaci a charakteru pracovních úkolů. Mzdová politika je proto spojena s racionalizací produkce realokací zdrojů do expandujících odvětví průmyslu.
- centralizovaným mzdovým vyjednáváním, které vyrovnává mzdové rozdíly mezi produktivnějšími a méně produktivními zaměstnavateli
- racionalizací produkce : spojením práce, kapitálu a státu k podpoře zaměstnanosti v rozvíjejících se perspektivních odvětvích

- d) adaptivními opatřeními na pracovním trhu, která sledují dynamizaci poptávky po práci. K těmto opatřením patří informace, zprostředkování, finanční podpora mobility pracovní síly, pracovní výcvik.
- e) selektivními opatřeními k podpoře zaměstnanosti, jako jsou programy tvorby míst, regionální ekonomická politika či speciální opatření pro zdravotně handicapované.

Později v průběhu 70. let přistupuje jako další a postupně stále významnější rys tohoto modelu: vysoká zaměstnanost ve veřejném sektoru, která je spojena s rostoucí participací žen - ve Švédsku například narostla zaměstnanost ve veřejném sektoru v letech 1970 až 1983 z 30 % na 55 % (Jensen, Larsen, Olofsson 1984).

#### Americký model

Paralelně se formoval zpočátku dost odlišný přístup k řešení problému nezaměstnanosti v USA. Tam rostoucí nezaměstnanost na konci 50. a začátku 60. let odlišovala celkovou situaci od situace v Evropě, kde k růstu nezaměstnanosti v té době ještě nedocházelo.

Vysvětlení rostoucí nezaměstnanosti vycházelo tehdy ve Spojených státech ze tří pohledů (Ulman 1974) : především zde stále významnou roli hrály keynesiánské přístupy odkazující na dlouhodobě nedostatečnou úroveň efektivní poptávky. Za druhé byla zdůrazněna technologická nezaměstnanost vyplývající z procesů automatizace a stejně tak z vysoké dosažené úrovně uspokojení poptávky po individuálních spotřebních statcích. A konečně byla rostoucí nezaměstnanost vysvětlena vzrůstající disproporcí v potřebných kvalifikačních předpokladech a dovednostech. První z uvedených tří směrů zdůrazňoval potřebu tvorby pracovních míst ve veřejném sektoru, zatímco druhé dva kladly důraz na pracovní výcvik a rekvalifikaci v zájmu odstranění kvalifikačních bariér mobility pracovníků.

Ovlivňování rozvoje trhu práce v USA respektovalo tyto tři uvedené pohledy. Jeho praktickým programem byl "Manpower

Development and Training Act" (MDTA - "Zákon o rozvoji a výcviku pracovní síly") z roku 1962. Zatímco švédská strategie sledovala cíl zlepšit fungování pracovního trhu celkově, a tak redukovat inflační tlak na ekonomiku, specifikou americké "politiky pracovních sil" byla právě skutečnost, že nebyla chápána jako součást makroekonomické politické strategie a její nástroje nebyly v roli prostředků k větší stimulaci koupěschopné poptávky. Byly zaměřeny spíše k veřejným pracím a pracovnímu výcviku s cílem pomoci znevýhodněným skupinám k reintegraci na pracovním trhu.

#### Sbližování přístupů

Začátkem šedesátých let ekonomicky rozvinuté země akceptovaly a integrovaly oba zmíněné přístupy a přidaly k nim další komponent. Ve snaze zlepšit vztah inflace a nezaměstnanosti a také zrovnoprávnit přístup k trhu práce stalo se významnou strategií dosahování ekonomického růstu pomocí rozvoje lidských zdrojů. Tato politika se projevila už v " OECD Council Recommendation" z roku 1964, které zdůraznilo pracovní výcvik, pracovní umisťování a tvorbu pracovních míst pro skupiny znevýhodněné na trhu práce jako významnou cestu řešení ekonomických a sociálních cílů.

Na konci šedesátých let ale začala narůstat inflace, která pak po dvou cenových šocích v důsledku ropné krize zaznamenala další nárůst - navíc současně i při rostoucí nezaměstnanosti - v průběhu 70. let. Tato skutečnost vedla k restriktivním fiskálním a monetárním opatřením. Na začátku osmdesátých let v souvislosti s inovačními trendy se obnovil ekonomický růst a došlo k poklesu inflace - nikoliv však k poklesu nezaměstnanosti. V průběhu sedmdesátých let bylo vyzkoušeno mnoho různých programů a opatření politiky pracovního trhu. Jevila se ale jako dosti nekonceptní a rozporná ve svém účinku na pracovní trh a také ve vztahu k makroekonomické politice zemí, které ji aplikovaly.

První reakcí na recesi byla "dočasná" opatření, která měla zajistit setrvání pracovníků v existujících zaměstnáních nebo udržet jejich dovednosti a kvalifikaci, pracovní i životní postoje a příjem, a

to jejich dočasným zaměstnáním především ve veřejném sektoru. Protože se ale očekávané ekonomické oživení nedostavilo, byla tato opatření zdiskreditována a vystřídala je nová opatření "druhé generace". Ta zdůrazňovala tvorbu pracovních míst v soukromém sektoru, a to finanční subvencí tvorby míst, podporou lokálních podnikatelských iniciativ, pomocí v přístupu k finančním zdrojům atp. Ani tato opatření nebyla příliš úspěšná. Omezení vyplývající z makroekonomické strategie byla totiž protichůdná. Makroekonomická politika byla v zásadě restriktivní a nepřející novým aktivitám - a tak iniciativy tvorby pracovních míst na mikroekonomické a lokální úrovni mohly vést pouze k redistribuci rizika nezaměstnanosti.

Vůbec období 70. let je v Evropě charakterizováno rozporem mezi restriktivní makroekonomickou politikou a naproti tomu lokálními aktivitami na mikroekonomické úrovni, často politicky motivovanými snahou ukázat zájem řešit nezaměstnanost. Vyústěním těchto tendencí a typickým přístupem pak byla ve většině zemí selektivní politika pracovního trhu, založená především na podpoře tvorby pracovních míst pro skupiny zvláště postižené recesí, stejně jako pro nezaměstnanou mládež, současně provázená varováním, že tyto programy nemohou a nesmí dosáhnout rozsahu, jenž by ohrozil platební bilanci, způsobil inflační tlaky a ohrožení státního rozpočtu.

#### Vliv opatření sociálního státu

Proces formování politiky pracovního trhu je ovlivněn nejen ekonomickými hledisky, ale i cíli a nástroji tzv. sociálního státu (státu veřejných sociálních služeb). Jeden typ změn byl popsán už na počátku 80. let Dobellem (1981). Ve vývoji sociálního státu je podle něho patrný přesun důrazu od pouhé redistribuce příjmu systémem daní a převodů k přímé intervenci do systému, jenž zajišťuje tvorbu příjmu a zdrojů. To ale současně flexibilitu pracovního trhu - a často i ekonomickou efektivitu - narušuje. Postupně je proto zaznamenán proces deregulace a hledání střední cesty mezi těmito dvěma alternativami, ve snaze sladit ekonomickou efektivitu a sociální rovnost.

Současně s tím se formovaly přístupy, které respektovaly potřebu dosažení základních systémových změn v regulaci celého socio-ekonomického systému, a v jeho rámci i pracovního trhu jako podmínky dosažení cíle plné zaměstnanosti: jako příčiny snížené schopnosti ekonomik přizpůsobit se novým mezinárodním tržním signálům a ekonomickým příležitostem byly nahlíženy vysoké fixní náklady na pracovní sílu, rigidní způsob stanovení mezd, štedré sociální zabezpečení a také praktiky, jež udržovaly část pracovní síly ve stabilních zaměstnáních na úkor jiných, jejichž zaměstnání byla méně stabilní. Navíc se politika pracovního trhu stala postupně zdrojem rozpočtového schodku. Debaty o těchto problémech vyústily v tzv. Dahrendorfovu zprávu (OECD 1986).

Důraz se pak postupně přesunul k aktivním opatřením pracovního trhu, která napomáhala dosažení strukturální změny a flexibilitě pracovního trhu a vedla k deregulaci nejen pokud jde o vliv státu, ale též o vliv skrytých obchodních zájmů. Tento přístup vyjádřil koncept tzv. "Active Society". S ním se do centra zájmu dostává opět politika pracovního trhu zaměřená na "kultivaci" strany nabídky pomocí nástrojů jako je pracovní příprava - výcvik, zlepšování dovedností při hledání práce a další opatření zajišťující pracovní umístění. Tento typ politiky také lépe odpovídá technologickým a demografickým změnám v moderní společnosti. Jsou přitom kladeny zejména dva požadavky (OECD 1990):

- a) Dostatečná flexibilita pracovního trhu musí být dosažena v přijatelném regulativním rámci, který nesmí ohrozit inovaci a změnu, ale musí být prevencí před neúměrným břemenem přizpůsobení, které by museli nést někteří jednotlivci nebo i zvláštní skupiny. To může být nejlépe dosaženo při externí i interní flexibilitě pracovního trhu.
- b) Veřejné výdaje na programy pracovního trhu musí být orientovány k maximální efektivnosti. Opatření s nimi spojená by měla směřovat od pasivních forem k aktivním formám, tedy od podpory příjmu k dynamickému a na budoucnost orientovanému "investování do pracovní síly."

### 3. Vztah politiky zaměstnanosti a politiky pracovního trhu

Oblast pracovního trhu je vnitřně rozporuplnou oblastí veřejné politiky. Setkávají se zde totiž dvě protikladné zájmové skupiny: na jedné straně zaměstnavatelé a na druhé straně pracovníci pracující za mzdu. Vedle toho zde soutěží i zaměstnavatelé a různé skupiny zaměstnanců mezi sebou o zisky zaměstnavatelů a o výdělky zaměstnanců. Přitom je nezaměstnanost vnímána veřejností jako vážný sociální a ekonomický problém.

Politika zaměstnanosti - chápeme ji jako součást makroekonomické hospodářské politiky - a politika pracovního trhu také mohou sledovat rozdílné, i alternativní cíle a používají rozdílné strategie: politika zaměstnanosti zahrnuje soubor makroekonomických opatření jako jsou monetární, fiskální, mzdová opatření, která pak více nebo méně přímo ovlivňují i stranu poptávky na pracovním trhu. Pasivní politika pracovního trhu, v níž dominuje pojištění v nezaměstnanosti, je významná svým nepřímým vlivem na stranu nabídky: na úroveň nezaměstnanosti a na úroveň participace na pracovním trhu. Vedle toho aktivní politika pracovního trhu usiluje spíše o přímé ovlivnění poptávky nebo nabídky práce, anebo o přizpůsobení mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce (Korpi 1988: 4).

Aktivní politika pracovního trhu byla postupně rozvinuta i jako odpověď na dilema "směny" mezi inflací a nezaměstnaností, před kterým se ocitly ekonomicky rozvinuté země v poválečném období. Vychází ze zjištění, že pracovní trhy jsou většinou heterogenní, a tedy že v některých sektorech je vysoká nezaměstnanost, zatímco jinde existuje poptávka po práci. V takové situaci makroekonomická opatření, jež by obecně zvyšovala poptávku, by ještě před tím, než by došlo k pozitivním výsledkům v postižených odvětvích, způsobila "přehřátí" ekonomiky. Proto je doplňkem obecné makroekonomické politiky právě aktivní politika pracovního trhu, jež je selektivně využita v postižených odvětvích a oblastech. Rozvinula se z nástroje původně usnadňujícího pracovní mobilitu k nástroji umožňujícímu i "náhradní" zaměstnání v řadě oblastí.

Takto pojatá politika pracovního trhu může mít ovšem i svou "cenu" vyjádřenou ve vysokém zdanění a vysokém státním dluhu. Je proto součástí širokého spektra na jedné straně ekonomických, a na druhé straně sociálních i politických úvah, které berou v úvahu celou řadu okolností v procesu "kreativní volby". Především jsou brány v potaz ekonomické veličiny jako měnové kurzy a tarify, úroková míra, dostupnost úvěru, daně, příspěvky na sociální účely a mzdové tarify, veřejné výdaje a veřejný dluh, regionální a strukturální hospodářská politika, pracovní výcvik, tvorba pracovních míst, rozhodnutí o pracovní době a o věku potřebném pro odchod do důchodu, a mnoho dalších, jež ovlivňují ekonomiku, ale jsou současně i faktory, jež ovlivňují sociální vztahy, sociální smír, i politickou stabilitu systému.

Taková rozhodnutí jsou ovšem přijímána prostřednictvím celé řady relativně nezávislých rozhodnutí partnerů, jako jsou svazy zaměstnavatelů, odbory, parlamentní instituce, příslušná ministerstva, finanční instituce, centrální vláda, orgány centrální a místní správy, i instituce trhu práce. Pokud tyto subjekty pracují s rozpornými záměry a strategiemi, není efektivita fungování trhu práce příliš vysoká. Naproti tomu však pokus o centrální koordinaci jejich aktivit vede často k přetížení informační kapacity vlády nebo centra a jeho selhávání, a nepřispívá přitom k efektivitě fungování pracovního trhu.

Úspěšná ekonomická i sociální politika závisí na mechanismu, jenž zajišťuje "sebe-koordinaci" - byl pro ni použit termín "strategie" (Katzenstein 1984). Ta předpokládá shodu mezi partnery a spoluúčastníky tohoto procesu, kteří mají politickou a ekonomickou moc, shodu o předpokladech rozhodování, integrujících pohled na svět, na cíle a prostředky jejich dosažení. Jde sociologicky řečeno o "sdílené interpretace či konstrukce sociální reality". Na nich pak vyrůstá určitý soubor ekonomicko-politických priorit a je založen určitý stupeň souladu - koherence jednotlivých aktivit aktérů. Ten je pro oblast pracovního trhu zvláště významný.

Moderní politika pracovního trhu je chápána jako samostatná oblast intervencí, jež nejsou přímo součástí makroekonomické



politiky. Jejím primárním cílem je snižovat a "přerozdělovat" nezaměstnanost, nikoliv zvyšovat celkovou produktivní kapacitu ekonomiky. " Opatření politiky pracovního trhu hrají významnou roli při otevření cesty do zaměstnanosti pro ty, kteří nejsou schopni najít si práci bez pomoci jiných. Nicméně účinky takových specifických krátkodobých opatření nebo aktivit, jakkoliv jsou rozsáhlá, jsou nevyhnutelně omezená a cíle jim kladené to musí respektovat." (Employment in Europe 1992: 189). Tato opatření spíše udrží lidi v kontaktu s trhem práce, ale nemohou vytvořit nová pracovní místa. Měla by být proto hodnocena "podle jejich schopnosti zajistit, aby maximální počet lidí udržel kontakt s trhem práce a schopnost efektivně na něm soutěžit, spíše než podle účinku na snížení celkové úrovně nezaměstnanosti" (tamtéž).

Souvislost politiky pracovního trhu s makroekonomickou politikou je nicméně velmi silná. Můžeme říci, že doplňuje makroekonomickou politiku v tom smyslu, že v ideálním případě napomáhá flexibilitě pracovního trhu i efektivitě rozvoje ekonomiky. Zatížení makroekonomické politiky úkolem zvyšovat zaměstnanost je chápáno jako ohrožení efektivy a konkurenceschopnosti výrobního systému. Moderní přístupy k pracovnímu trhu se proto vyhýbají záměně makroekonomické či hospodářské politiky vztahující se k oblasti zaměstnanosti za politiku pracovního trhu (zatímco keynesiánství tomuto rozlišení nepřisuzovalo tak velký význam).

## VI. SOUDOBÁ POLITIKA PRACOVNÍHO TRHU

### Přístupy k politice pracovního trhu

Stejně významná jako je souvislost politiky pracovního trhu s makroekonomickou politikou, je i její souvislost se sociální a veřejnou politikou, neboť řešení problému nezaměstnanosti zahrnuje a sleduje spíše sociální než ekonomické cíle: jde o cíl udržet úroveň sociální integrace a solidarity, a současně i o sociální kontrolu a podporu legitimacy sociálního a politického systému.

Nástroje politiky trhu práce jsou velmi rozmanité, doplňují se a prolínají, navíc je třeba vidět jejich provázanost se systémem hospodářské, sociální a veřejné politiky nebo s celkovým "režimem sociálního státu" (Esping-Andersen 1991). Politika pracovního trhu je odpovědí společnosti na určitou konstelaci makroekonomických podmínek. Výběr a uskupení jejích nástrojů je kompromisem mezi dvěma přístupy, které mají teoretickou základnu v ekonomické i sociální teorii a praxi (někdy jsou tyto dva přístupy charakterizovány zjednodušeně jako reziduální či liberální praxe na jedné straně a institucionální praxe sociálního státu na druhé straně). Oba přístupy se do značné míry doplňují. Je ovšem zajímavé, že podobné typy programů byly zavedeny k řešení různých typů problémů, a naopak podobné problémy byly v různých zemích řešeny různými cestami.



Schéma 4 : polarita dvou přístupů k pracovnímu trhu

	Ekonomická liberální (reziduální) orientace	Sociální (institucionální) orientace
<b>Perspektiva pohledu</b>	<b>zaměstnavatel</b>	<b>nezaměstnaný</b>
<b>Teoretický základ</b>		
- ekonomická teorie	neoklasická liberální	institucionální keynesiánská (a marxistická)
- teorie pracovního trhu	teorie lidského kapitálu	teorie duálního trhu práce (a radikální teorie)
<b>Základní předpoklady</b>		
každý jedinec se svobodně rozhoduje zda přijme zaměstnání či nikoliv	každý může získat jak kvalifikaci tak pracovní zkušenost	existují dva (nebo více segmentů trhu práce, jsou odděleny a je obtížná mobilita mezi nimi sekundární segment zahrnuje hůře placená, dočasná pracovní místa

		vysoká produktivita práce vytváří strukturální nezaměstnanost, jež vytlačuje určité skupiny z trhu práce
<b>Klíčové problémy a jejich diagnóza</b>	špatné fungování pracovního trhu	strukturální nezaměstnanost spojená s nerovnou pozicí různých skupin uchazečů o práci na pracovním trhu
	frikční nezaměstnanost	
	malá flexibilita mezd	
	rigidita trhu práce	rozdílná pozice strany poptávky a strany nabídky na pracovním trhu
	postoje a kvalita nezaměstnaných	rozdíly mezi nezaměstnanými
	malé incentivy k hledání zaměstnání	diskriminace založená na racionálních i psychologických základech
	negativní vliv odborů	
	negativní vliv systémů sociálního státu	
<b>Principy řešení</b>	flexibilnější trh práce	zvýšení šancí pro znevýhodněné skupiny

<b>Cíle</b>	efektivní umisťování	první umístění s ohledem na pohlaví, věk, vzdělání, etnikum, sociální status, trvání nezaměstnanosti
<b>Nástroje</b>	místa pro pracovní zkušenost pracovní výcvik pro firmy	výcvik v sociálních dovednostech, pracovní zkušenost a vzdělávání pro nekvalifikované
	rekvalifikace více kvalifikovaných	podpora nákladů na dodatečná pracovní místa pro specifické skupiny
	ovlivňování možností k podnikání	
	snižování minimálních mezd a sociálních dávek, informace o pracovních místech	regulace kvótami pozitivní diskriminace, poradenství a vedení kariéry
		kombinace nástrojů

<b>Omezení</b>	někteří lidé v závislosti na svém sociálním postavení nejsou s to získat pracovní pozici a nebo kvalifikaci	pozitivní diskriminace podporuje názor, že tito lidé jsou méně kvalifikovaní a schopní a současně může zvyšovat jejich závislost
		lidé, kteří jsou mimo pozitivní diskriminaci, to mohou vnímat jako nespravedlnost

#### **Volba cílů politiky pracovního trhu**

Rozdílnost přístupů k trhu práce je vyjádřena již v rozdílném stanovení cílů politiky pracovního trhu. Na jedné straně jde o cíl zlepšit efektivní fungování pracovního trhu, který je prosazován nástroji jako jsou služby zaměstnanosti a zprostředkování práce, pracovní výcvik, opatření pro zaměstnanost mládeže a podpory soukromým zaměstnavatelům a podnikatelům pro nově vznikající místa. Častěji jsou tato opatření spojena se snahou o celkové snížení nezaměstnanosti. Jsou obecně spíše méně "cílená" ("non-targeted").

Vedle toho pak jsou sledovány především sociální cíle (přímá tvorba pracovních míst a opatření pro "postižené" či "znevýhodněné"). Jsou častěji spojeny se snahou o redistribuci nezaměstnanosti mezi sociálními skupinami, resp. se snahou o snížení nezaměstnanosti v určitých sociálních skupinách. Tato opatření jsou zaměřena k určitým definovaným sociálním skupinám na trhu práce, jsou cílená ("targeted").

Cíle politiky pracovního trhu jsou tedy v zásadě dvojí (Gottschalk 1984):

1. Zvýšení celkové zaměstnanosti aniž by se zvýšila inflace, to znamená v ekonomickém žargonu "posunout Phillipsovou křivkou směrem doleva".

K tomu slouží několik typů programů:

1.1 Programy zvyšující cenu nezaměstnanosti nebo zlepšující proces přiřazování lidí a pracovních míst, které vedou ke zkracování doby hledání zaměstnání a k větší produktivitě procesu hledání míst.

1.2 Programy ovlivňující složení nezaměstnaných - například posunem nezaměstnanosti ke skupinám pracovníků, kteří jsou na trhu práce charakterizováni "elastičtějšími Phillipsovými křivkami" a krátkodobostí nezaměstnanosti. Odborově organizovaní pracovníci mohou v době nezaměstnanosti například přistoupit na nižší nárůst mezd a snížit tak inflační tlaky, což může vést k růstu zaměstnanosti u odborově neorganizovaných pracovníků.

1.3 Změna podílu "vstupů" pracovní síly tím, že výrobní proces je "pracovně náročnější". Jde například o nahrazení jednoho kvalifikovaného pracovníka (anebo i stroje) dvěma nekvalifikovanými pracovníky. To ovšem na druhé straně snižuje produktivitu práce na pracovníka a není pro zaměstnavatele příliš výhodné.

2. Změna ve složení nezaměstnaných

2.1 Rozložení nezaměstnanosti mezi širší skupiny lidí. "Work sharing" ("sdílení práce") nebo předčasné důchody jsou nejobvyklejším typem opatření. Dalším typem jsou programy veřejných prací financované z daní. Z těch mají sice prospěch nezaměstnaní, na druhé straně se takto zvyšuje daňové zatížení pro ostatní skupiny obyvatel.

2.2 Programy cílené pro určité skupiny nezaměstnaných jako jsou mladiství, zdravotně postižení, ženy atp. Obvykle jde o ty skupiny, u kterých je zvláště vysoká specifická míra nezaměstnanosti nebo jejichž zaměstnanost je považována za sociálně a politicky významnou.

Definování cílů a priorit pak určuje i výběr nástrojů politiky trhu práce. Při určení cílů, resp. priorit jsou obvykle brána v úvahu tři hlediska, která spolu těsně souvisejí:

- a) význam a povaha problémů (výše nezaměstnanosti, její struktura, očekávaný vývoj, ekonomické a sociální důsledky)
- b) politické priority při řešení tohoto problému
- c) hodnocení efektivity užívaných nástrojů.

Hodnocení efektivity musí být vztaženo k sledovaným cílům. Opatření na trhu práce jsou obvykle financována z veřejných zdrojů. Tím je umožněno měřit náklady na ně kvantitativně a srovnávat je mezi různými kategoriemi programů, a to i v mezinárodním srovnání. Vstupy jsou obvykle zjišťovány ve výdajích a někdy i v personálních zdrojích na jednotlivé programy a výstupy pak v počtech účastníků jednotlivých programů.

### Přehled nástrojů soudobé politiky pracovního trhu

Nástroje politiky pracovního trhu jsou velice rozmanité a jejich konkrétní podoba a struktura je v každé zemi specifická. Mohou být uspořádány do kategorií a subkategorií na základě zavedené klasifikace OECD, která je i základem k sledování a mezinárodnímu srovnání různých typů výdajů:

#### 1. Služby zaměstnanosti

Zahrnují: všechny formy centralizovaného i decentralizovaného zprostředkování a umisťování, poradenství a vedení kariéry, kurzy orientované na základní pracovní přípravu - výcvik a související formy intenzivního poradenství pro osoby s

potížemi při hledání zaměstnání, podporu geografické mobility a obdobné formy pomoci při hledání práce.

## 2. Pracovní příprava - výcvik a rekvalifikace

Zahrnují: výcvikové aktivity spojené s politikou pracovního trhu, mimo speciálních programů pro mládež a pro zdravotně handicapované. Patří sem jak financování kurzů, tak i poskytování podpor pro nezaměstnané ve výcviku a konečně i podpory zaměstnavatelům na výcvik, který zajišťují zaměstnavatelé sami.

Jsou dva základní směry pracovní přípravy - výcviku:

- a) příprava - výcvik nezaměstnaných a zaměstnaných dospělých, kteří jsou v riziku ztráty zaměstnání, nebo jiných znevýhodněných skupin, například chudých jako je tomu v USA. Výcvik může být realizován ve zvláštních výcvikových centrech nebo i v podnicích a firmách.
- b) příprava - výcvik pro zaměstnané dospělé: většinou je prosazován cestou příspěvků podnikům na výcvik jejich stávajících zaměstnanců.

## 3. Opatření pro mládež

Zahrnují: speciální programy pro mládež nasazené při přechodu ze školy do zaměstnání. Nezahrnují však účast mladých nezaměstnaných v jiných programech, přístupných i dospělým. Tato opatření mají dvě základní formy:

- a) opatření pro nezaměstnané a znevýhodněnou mládež

Zahrnují "nápravné" ("remedial") vzdělávání, přípravu nebo pracovní praxi nabízenou k usnadnění přechodu ze školy do praxe pro znevýhodněné mladé lidi. Obecně cílovou skupinou jsou ti, kteří nemají střední vzdělání či nejsou vyučeni a jsou neúspěšní při hledání práce.

- b) Podpora nákladů na vyučení a související formy obecného výcviku, jenž zahrnuje i praxi v podnicích. Přístup k těmto

podporám ale nebývá vždy omezen jen na mládež, která má problémy při zaměstnávání.

## 4. Podporovaná (subvencovaná) zaměstnanost

Cílená opatření k podpoře či poskytnutí zaměstnání nezaměstnaným nebo jiným skupinám definovaným v souladu s prioritami politiky pracovního trhu (jde přitom o jiné skupiny než o mladé a zdravotně znevýhodněné).

- a) podpory regulérní zaměstnanosti v soukromém sektoru

Zahrnují subvence mezd pro nábor "cílových" skupin pracovníků nebo někdy i podpory k udržení zaměstnanosti osob, jejichž místa jsou ohrožena. Nezahrnuje obecně poskytované subvence zaměstnanosti nebo subvence placené všem pracovníkům v určitých oblastech.

- b) podpora osobám začínajícím vlastní podnikání

Ta může sestávat buď z podpory v nezaměstnanosti poskytované paralelně s příjmem ze samostatné výdělečné činnosti nebo i ze zvláštních grantů a subvencí.

- c) přímá tvorba pracovních míst ve veřejném sektoru

Jde většinou o dočasné práce, ale někdy i o trvalá místa ve veřejném sektoru nebo v neziskových organizacích, nabízená především dlouhodobě nezaměstnaným.

## 5. Opatření pro zdravotně postižené

Patří k nim zejména speciální programy:

- a) pracovní rehabilitace : testování schopností, zajištění pracovní adaptace a příprava - výcvik
- b) zřizování pracovních míst se zvláštním pracovním režimem nebo s úpravami pracovních podmínek, na kterých jsou zaměstnávání pouze nebo alespoň přednostně zdravotně postižení. Je to zvláště

zřizování tzv. "chráněných dílen, pracovišť" nebo subvence zaměstnavatelům při přijetí zdravotně postižených.

#### 6. Kompenzace příjmu v nezaměstnanosti

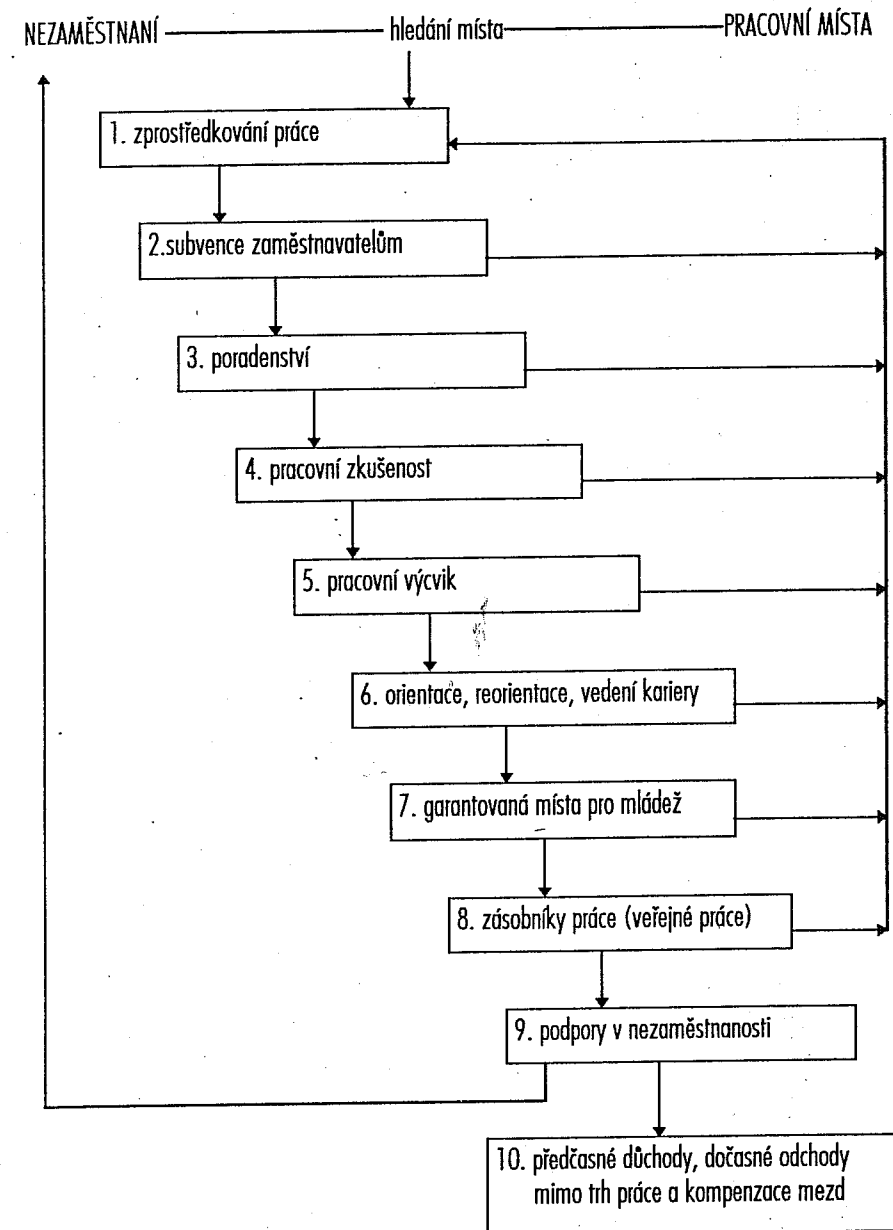
Zahrnují všechny formy finančních příspěvků nezaměstnaným vyjma předčasných důchodových schémat. Vedle podpor v nezaměstnanosti jde o odstupné, podpory pracovníkům, jejichž zaměstnavatel vyhlásuje bankrot a zvláštní podpory různých skupin zaměstnanců, jako třeba podpory stavebním dělníkům propuštěným kvůli nepříznivému počasí.

#### 7. Předčasné důchody v důsledku nedostatku pracovních míst

Jde o možnost dřívějšího odchodu do důchodu, pokud zastávané pracovní místo u zaměstnavatele je zrušeno a trh práce nenabízí jinou přiměřenou možnost zaměstnání.

Uvedená opatření jsou do určité míry členěna i podle postupnosti využití různých možností řešení situace nezaměstnaného: tedy od běžnějších a obecněji uplatňovaných řešení k řešením, která jsou přijímána v případě, kdy předchozí řešení selhala nebo jsou neúčinná, a jsou proto uplatňována zejména při déle trvající nezaměstnanosti nebo u skupin zvláště znevýhodněných na trhu práce. Soubor uvedených opatření tak vytváří z hlediska nezaměstnaného určitý "trajekt", dráhu, jejíž délka a využití fáze závisí na složitosti případu.

**schéma 5: model komplexního a integrovaného postupu při řešení situace nezaměstnaného**



## VII. AKTIVNÍ POLITIKA PRACOVNÍHO TRHU

### Charakteristika opatření aktivní politiky pracovního trhu

Aktivní opatření politiky trhu práce jsou podle svého charakteru pro účely mezinárodního srovnávání (OECD) tříděny do pěti skupin.

#### 1. Veřejné služby zaměstnanosti

##### Zprostředkování práce

Tzv. "Public Employment Service" (veřejné služby zaměstnanosti) jsou ve většině zemí hlavním nástrojem politiky pracovního trhu. Jde o síť veřejných institucí zajišťujících potřebné služby na pracovním trhu: zejména informace, umisťování a poradenství. Jsou často též odpovědné za výplaty finančních dávek poskytovaných v nezaměstnanosti a za zajišťování dalších typů programů.

V zemích OECD mimo USA, Belgie a Švýcarsko tyto služby zajišťuje ústřední (vládní) veřejná instituce, u nás Správa služeb zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky. Na centrální, někdy i na regionální a lokální úrovni je obvykle ustavena i tripartitní instituce, která má někdy rozhodovací pravomoci (jako například v Německu, Nizozemí), jindy poradní funkci, a v níž jsou zastoupeni zaměstnavatelé, odbory a instituce státní správy, někdy i další partneři jako jsou zástupci občanských sdružení (u nás jde o tzv. poradní sbory). Tyto instituce mají za úkol stanovit priority a koordinovat úsilí při zajišťování veřejných služeb zaměstnanosti i dalších opatření aktivní politiky pracovního trhu. V řadě zemí jsou informace a zprostředkování zaměstnání zajišťovány i soukromými agenturami (je tomu tak i v České republice). Role soukromých agentur na trhu práce je však většinou doplňková, soustřeďují se obvykle ve velkých městech a v určitých odvětvích či druzích zaměstnání a zaměřují se především na kvalifikované práce a pracovníky. Někde jsou zmíněné agentury zakázány (například v Německu, Rakousku, Švédsku). Důvodem k tomu je zejména

skutečnost, že takové agentury se zaměřují na atraktivnější klientelu, což v soutěži s nimi snižuje status veřejných agentur a zájem o ně ze strany zaměstnavatelů.

Některé výzkumy ale ukázaly, že liberalizace zprostředkování zaměstnání byla podnětem pro inovaci a operativnější přístup v činnosti státních agentur, které se pak více otevírají klientům a kladou větší důraz na jejich komplexní informovanost, umožňují a podporují samostatné hledání práce (princip "self-service"). Situace soutěžení státních agentur se soukromými o zájem zaměstnavatelů ovšem způsobuje, že úsilí docílit redistribuci slabších skupin na trhu práce je oslabeno úsilím o konkurenceschopnost (Csonka 1993). Soukromé služby se proto ukázaly užitečné zejména tam, kde dochází k restrukturalizaci průmyslu, neboť mohou napomoci k přechodu propouštěných zaměstnanců do nových zaměstnání. Proto jsou propouštějícími firmami také někdy najímány, aby napomohly "přemístění" ("outplacement") propouštěných pracovníků.

Ukazatelem účinnosti zprostředkovatelské služby je mj. podíl obsazovaných míst, která jsou těmto službám zaměstnavateli oznamována. Tento podíl je odhadován na jednu desetinu až jednu šestinu v Rakousku, Kanadě, Nizozemí a Švýcarsku, na jednu třetinu v Německu, Velké Británii a Austrálii, ale ve Švédsku až na dvě třetiny. Je ovšem závislý i na zavedení povinnosti zaměstnavatelů oznamovat volná pracovní místa institucím veřejných služeb zaměstnanosti. Taková povinnost platí v Belgii, Francii, Španělsku, Itálii, a také zatím u nás, i když její efekt je diskutabilní. V Itálii jsou mimo to zaměstnavatelé povinni v určitém stanoveném rozsahu najímat pracovníky z oficiálního "pořadníku" ("chiamata numerica").

V některých zemích se využívají neformální praktiky vysílání jen jednoho kandidáta z řad nezaměstnaných na hlášené volné místo, což umožňuje umisťovat problematické případy jako první. Na druhé straně "negativní selekce" oslabuje důvěru zaměstnavatelů vůči institucím služeb zaměstnanosti, neboť zaměstnavatelé neobdrží odpovídající informaci o všech kandidátech. Kompromisním řešením je proto vyjednání určité kvóty míst pro umístění obtížných

případů s tím, že ostatní místa budou obsazena na základě běžné selekce zaměstnavatelů. Pomoc při hledání práce může být i nepřímá, například kurzy v "hledání práce" ("job-search courses") a jiné formy intenzivního poradenství, na které pak navazuje i pracovní příprava a výcvik.

Veřejné instituce služeb zaměstnanosti mají většinou zajišťovat i financování a organizaci programů aktivní politiky pracovního trhu. Velice často současně zajišťují poskytování podpor v nezaměstnanosti. Protože tato agenda je velice náročná, vede to v praxi k její dominanci nad službami při umísťování. Proto je v některých zemích od zprostředkování oddělena (například v Belgii, Nizozemí, Irsku, Francii, Dánsku). Na druhé straně, protože je pro poskytnutí podpory obvykle podmínkou splnění požadavku aktivního hledání práce, je oddělení této agendy od zprostředkování hodnoceno často jako neefektivní.

Činnost "služeb zaměstnanosti" je obecně vysoce náročná na pracovní sílu. Poměr pracovníků v institucích služeb zaměstnanosti ve vztahu k počtu osob v produktivním věku je obvykle zhruba 1 ku 1.000 a mezi zeměmi nejsou příliš velké rozdíly. Větší rozdíly jsou v poměru k počtu nezaměstnaných: koncem osmdesátých let nejmenší "náklad" případů nezaměstnaných na pracovníka služeb zaměstnanosti byl ve Švédsku a Švýcarsku (9, resp. 11 nezaměstnaných), relativně nízký ve Velké Británii (36), v Rakousku (33), v Německu (39), v Belgii (42), v Nizozemí (47), vyšší ve Francii (78), v Portugalsku (120) v Řecku (124), pokud započteme i personál zajišťující agendu podpor v nezaměstnanosti (OECD 1990: 31).

Ve vztahu k náročnosti činnosti těchto "služeb" hraje roli zejména metoda poskytování služeb a stupeň zajištění služeb výpočetní technikou. Většinou úřady práce přijaly sebeobslužný princip činnosti, založený na snadném přístupu k informaci o volných místech. Tato metoda je přitažlivá pro lidi hledající práci a levná, neboť mnozí nezaměstnaní takto nalézají práci sami. Byla postupně uplatněna i v České republice.

### Intenzivní poradenství a kurzy v hledání práce

Postup při zajišťování služeb nezaměstnaným je v institucích služeb zaměstnanosti založen na principu tzv. "trajektu". Při první návštěvě může jít třeba jen o kontakt na "recepce", a seznámení se se seznamem volných míst. Další návštěva už může být spojena se specializovanějšími službami jako je poradenství o alternativních strategiích (intenzivní metody hledání práce či výcvik). V některých případech je pak poskytováno i další vedení a podpora. Rovněž je zdůrazňována svépomoc při intenzivním hledání práce, zejména formou klubů práce, "klubů hledání práce" (v Kanadě), "svépomocných skupin" (v Rakousku). Vedle toho mohou být poskytovány "kurzy hledání práce" (jako v Irsku), "kurzy uvádějící na trh práce" (jako v Dánsku). Cílovou skupinou uvedených forem opatření jsou zvláště mladí lidé a dlouhodobě nezaměstnaní.

V řadě zemí jsou přijaty i speciální postupy, které sledují cíl aktivizovat dlouhodobě nezaměstnané. Ti jsou zváni k pohovorům, které mají různé označení: například program "Restart" ve Velké Británii či "Třináctiměsíční pohovor" ve Francii a jsou někdy závazné po určité době nezaměstnanosti. Jde o intenzivní pohovor poradenského typu. Při něm je nabízeno intenzivní a cílené poradenství se záměrem obnovení motivace k hledání práce, jakmile nastává riziko ztráty kontaktu s pracovním trhem. Nověji se objevují snahy o preventivní aktivaci rizikových případů, což znamená jejich včasnou identifikaci a uplatnění podobných postupů co nejdříve: například "Restart" ve Velké Británii nebo "pracovní nabídka" v Dánsku mohou být aplikovány už po třech měsících trvání nezaměstnanosti (i dříve) - obvykle se to týká zvláště tzv. cílových skupin jako jsou etnické menšiny nebo lidé poprvé či po delší přetržce vstupující na pracovní trh.

### Podpora pracovní mobility

Jedná se o finanční podporu při nástupu nezaměstnaných do práce v lokalitě mimo jejich stávající či dosavadní bydliště. Podpora může mít mnoho forem, nejobvyklejší je úhrada cestovních výdajů a

výdajů na stěhování. Cestovní výdaje jsou obvykle spojeny s vyjednáváním zaměstnání, a pak i s nástupem do zaměstnání.

Ukazuje se (zejména podle zkušeností ze Švédska a ze Spojených Států či z Kanady), že výdaje na stěhování nebývají příliš účinnou pobídkou. Finanční incentiva musí být totiž dost výrazná, aby vyvolala ochotu k pohybu za prací. Navíc v ekonomicky upadajících oblastech, kde dochází k odlivu pracovníků, vzniká obava, že se tím sníží i poptávka po práci a stimuly k podnikání v zaostávající oblasti, a její problémy se tím jen prohloubí.

#### Příklady intenzivního poradenství a vedení kariéry

*Ve Velké Británii je po 12 týdnech trvání nezaměstnanosti a pak opakovaně v periodě 12 týdnů nezaměstnaný zván k "reorientačnímu" intenzivnímu pohovoru na úřadu práce. Pohovor má předejít dlouhodobé nezaměstnanosti, tedy identifikovat reálné možnosti a potřebné kroky k úspěšnému řešení situace.*

*Byly též vyvinuty i programy typu "Restart" (Velká Británie) nebo "Retraaviller" (Francie). Jde o skupinové semináře trvající 1 až 6 týdnů, které mají zvýšit u nezaměstnaných sebedůvěru, schopnosti a znalosti metod při hledání práce a pomoci jim identifikovat vhodné práce nebo výcvikové kurzy.*

*Ve Velké Británii byly v roce 1984 zavedeny "job-cluby" po vzoru Spojených Států a Kanady a rozšířily se pak i do dalších zemí (a také od roku 1991 do Československa). Nejčastěji se využívají při práci s dlouhodobě nezaměstnanými. Funkce job-clubů je mnohostranná: zvyšují motivaci nezaměstnaných, poskytují jim sociální podporu, informace, schopnost vyrovnat se se zátěžovou situací, učí dovednostem při hledání zaměstnání, pomáhají při orientaci na trhu práce, poskytují i praktickou pomoc, vedení a technické zázemí při aktivitách směřujících k získání zaměstnání. Účast v nich je v někdy pro určité kategorie nezaměstnaných nebo pro vybrané případy povinná (například ve Velké Británii).*

*V našich podmínkách se rozvinuly job-cluby zejména na Ostravsku. V Ostravě například byly už záhy na počátku devadesátých let zavedeny programy asi pro 15-členné skupiny dobrovolných účastníků: program "Klasik" se zaměřením na psychickou podporu a techniky hledání zaměstnání, pro absolventy středních a základních škol, program "Start" se zaměřením na techniky hledání zaměstnání pro nezaměstnané pod 18 let, program "Junior" se zaměřením na pomoc při volbě nespecifických rekvalifikačních a vzdělávacích programů. Programy měly trvání asi měsíc s aktivitami jednou až dvakrát týdně a byly dobrovolné. Na Slovensku, například na Úřadu práce v Petržalce byl zaveden program povinný, s celodenním zaměstnáním jednou týdně: dopoledne klubové aktivity, odpoledne práce v dílnách, večer zájmové kulturní aktivity. Jako tématické bloky v činnosti klubu byly například vybrány: informace o novele zákoníku práce, přednášky (například "Jak si zachovat zdraví v nezaměstnanosti"), psaní deníku, práce s inzeráty, psaní životopisů, techniky jednání a hrani rolí při hledání místa, diskuse s bývalými nezaměstnanými, kteří našli práci nebo podnikají, učení principům společenského chování, volnočasové aktivity, asertivní jednání, obrana osobnosti v nezaměstnanosti, praktické úkoly, například hledání pracovních nabídek i pro jiné účastníky klubu. Vedle zaměření aktivit k hledání zaměstnání je za významnou pokládána též podpora osobnosti, přerušení denního stereotypu a aktivace klientů.*

*Uvedené aktivity jsou zvláště účinné tehdy, jestliže udržují kontakt a pomáhají jejich účastníkům i později v době, kdy získali práci. Příkladem může být PIONIERSWERK, Nizozemí, Emmerloord. Program zprostředkovával šestiměsíční pracovní smlouvu se zaměstnavatelem a účastník pobíral po tuto dobu jen podporu v nezaměstnanosti. Hodnotící setkání s účastníky v průběhu tohoto období měla pak za úkol zjistit, zda je účastník připraven ke vstupu do regulérního zaměstnání. Pokud s jeho nástupem zaměstnavatel souhlasil, mohl pak žádat příspěvek na mzdy až na dobu sedm měsíců po uzavření pracovní smlouvy.*



## 2. Pracovní příprava a výcvik

### Role pracovní přípravy a výcviku

Pracovní výcvik je nejen dočasným řešením problémů nezaměstnaných, ale je také investicí do budoucnosti. V této oblasti lze rozlišit více typů programů, které sledují nejrozličnější cíle.

Zásadně lze ale rozlišit dva typy :

a) selektivní a nápravná příprava - výcvik (tento typ přípravy v minulosti dominoval). Řeší specifické potíže, se kterými se setkávají nezaměstnaní a zaměstnavatelé. Není ale alternativou výcvikových a výchovných programů, které zajišťují školy nebo zaměstnavatelé. Je zaměřen spíše na cílové skupiny, jako jsou zaměstnaní ohrožení ztrátou zaměstnání či handicapované skupiny nezaměstnaných, jako jsou zvláště dlouhodobě nezaměstnaní.

b) všeobecně zaměřená příprava - výcvik, jehož cílem je spíše zvýšit připravenost a kvalitu pracovní síly v určité zemi jako celku. Pak ovšem příprava ztrácí (aniž to snižuje její význam pro zvýšení soutěživosti ekonomiky) svůj charakter jako specifický nástroj politiky pracovního trhu.

Pracovní příprava-výcvik má přímé efekty na zaměstnanost, ale i další významné nepřímé efekty pro nezaměstnané zařazené ve výcviku (Rosdahl 1993: 5-6):

- účinek na postoje a kvalitu života (zvyšuje sebedůvěru, poskytuje sociální kontakty)
- celkový kvalifikační účinek (účastníci se něco nového naučí)
- motivuje k dalšímu výcviku
- je podporou v hledání zaměstnání (větší znalosti mění i chování na pracovním trhu)
- účinek z kontaktů na pracovním trhu (prostřednictvím učitelů, poradců, spoluúčastníků a zvláště zaměstnavatelů, pokud je výcvik spojen s praktickou fází) vede často k získání zaměstnání po skončení kurzu
- signální účinek pro zaměstnavatele. Tento signální účinek může být však i negativní: projevuje se to například při výcviku dlouhodobě nezaměstnaných.

### 1. Pracovní příprava a výcvik nezaměstnaných dospělých

Pracovní příprava a výcvik je snad nejvýznamnějším nástrojem aktivní politiky pracovního trhu. Většinou celé náklady přípravy (největší jejich část představují podpory nezaměstnaným zařazeným ve výcviku, jež jsou obvykle na úrovni nebo málo převyšující podpory v nezaměstnanosti) hradí stát.

Pracovní příprava, výcvik a rekvalifikace musí zajišťovat potřeby skupin, které jsou nedostatečně pokryty systémy obecného vzdělávání, profesní přípravy a výcviku u zaměstnavatelů. Znamená to reagovat někdy na velice heterogenní požadavky vyplývající z nedostatku nabídky kvalifikované pracovní síly na trhu práce. Vyžaduje to také spíše uspokojit krátkodobé požadavky nebo jim dát prioritu před požadavky dlouhodobými, a také reagovat relativně rychle na tržní signály poptávky po práci. Současně ale musí být programy výcviku a rekvalifikace slučitelné s dlouhodobou orientací na rozvoj lidských zdrojů. Většina pracovních trhů je ovšem segmentována a pracovní výcvik zaměstnavatelů se soustřeďuje především na "jádro" stálých pracovníků.

Z uvedených důvodů pracovní výcvik organizovaný veřejnými institucemi na pracovním trhu je reprezentován zejména kratšími a novými výcvikovými moduly, které mohou být kombinovány a navazovat na sebe podle individuálních požadavků. Ve většině zemí výcvik probíhá ve střediscích, která více či méně kontrolují instituce pracovního trhu, například v Dánsku tzv. AMU-centra. Kurzy bývají obvykle kratší a specializovanější než kurzy pro mládež. Výcvik se může uskutečňovat i v nestátních veřejných nebo soukromých střediscích nebo též u zaměstnavatelů.

Obecně je výhodné, aby byl výcvik zajišťován decentralizovaně s účastí zaměstnavatelů, zástupců odborů a místních vzdělávacích institucí. Významné je, aby instituce organizující trh práce usměrnily a řídily výcvik k předem definovaným cílům, neboť různé zúčastněné subjekty sledují při jeho realizaci často cíle rozdílné. Zásadně proto instituce organizující trh

práce rozhodují o přijatých účastnících a o typu poskytnutého výcviku. Problémem bývá někdy vztah mezi institucemi pracovního trhu a vzdělávacími organizacemi zajišťujícími výcvik. Vzdělávací organizace se z pohledu institucí pracovního trhu jeví obecně jako málo flexibilní, a to je také důvodem k vytváření výcvikových středisek, která instituce pracovního trhu přímo kontrolují. Jinou cestou je vypisování tendrů a soutěží na výcvikové programy: tento způsob je prosazován i v České republice.

Podle studií provedených ve Finsku, Německu, Irsku, Švédsku a Spojených Státech se po ukončení pracovního výcviku daří umísťovat asi 70 % až 80 % uchazečů o zaměstnání (OECD 1990: 37). V řadě zemí je však rozsah výcviku nedostačující v porovnání s úrovní celkové nezaměstnanosti, zvláště v situaci, kdy je na trhu práce málo pracovních míst. S ohledem na efektivitu prostředků je obvykle preferován cílený výcvik pro místa, jež jsou identifikována jako dosažitelná po jeho ukončení (někdy se vyžaduje i příslib zaměstnání po ukončení výcviku).

Alternativou, která je levnější, se jeví výcvik v průběhu zaměstnání ("on-the-job training"). Je založen na smluvním ujednání se zaměstnavatelem o poskytnutí určitého období pracovního výcviku nezaměstnanému za podmínek určených státem. Takový typ výcviku má navíc tu výhodu, že zajišťuje nezaměstnaným přímý kontakt s potenciálním zaměstnavatelem, což zvyšuje šance získání trvalého zaměstnání. Problematictější bývá kvalita výcviku, na kterou se proto soustřeďuje pozornost veřejných institucí trhu práce, jež takový výcvik financují.

Podle zkušeností získaných už na počátku 80. let (Aver 1984) jsou ve výcvikových schématech relativně méně zastoupeni dlouhodobě nezaměstnaní, kterým chybí některé základní kompetence potřebné k zařazení do výcviku. Proto dochází postupně k adaptaci výcvikových schémat právě pro ně. Jedná se v tomto případě o:

- a) reorientační programy-kurzy, zahrnující rozvoj motivace, životních dovedností, orientace a dovedností při hledání

zaměstnání. Tyto kurzy jsou většinou krátkodobé a často byly v západní Evropě zaměřeny především na etnické menšiny, mladé lidi a ženy vstupující po delší přetržce na trh práce (například program "Wider Opportunities" ve Velké Británii, CBB programy v Nizozemí, AFG v Německu, EIFL v Dánsku, TYKO ve Finsku).

- b) výcvikové programy pro znevýhodněné skupiny nezaměstnaných, zvláště pro zdravotně postižené. Nejdále v jejich rozvoji dospělo patrně Švédsko (AMI-A kurzy). Tyto kurzy jsou delší - trvají až 6 měsíců a jsou zaměřeny na zlepšování pracovních dovedností i na pracovní postoje.

Ve vztahu k dlouhodobě nezaměstnaným nebo jiným rizikovým skupinám nezaměstnaných se často uplatňuje strategie spojení výcviku a pracovní zkušenosti, a to buď zařazením období praxe po skončení výcviku či v jeho průběhu, anebo spojení výcviku s konkrétním projektem zaměstnanosti (například "Community Program" ve Velké Británii). Další možností je vytvoření "výcvikových firem", které se podobají regulérnímu pracovnímu prostředí a navazují na programy tvorby pracovních příležitostí. Konečně jsou pak využívány i příspěvky placené firmám na pracovní výcvik (například "Contracts Emploi-Formation" ve Francii nebo zřizování praktikantských a asistentských míst pro absolventy škol v České a Slovenské republice).

## 2. Pracovní příprava - výcvik zaměstnaných dospělých

Většinou pracovní výcvik, který je zajišťován podniky, není státem financován a regulován. Přesto například v Irsku a Francii je upravena povinnost zaměstnavatelům vložit určité prostředky - například nejméně 1 %, resp. 1,2 % jejich celkových finančních výdajů do výcviku personálu.

Snad nejvíce je výcvik zaměstnaných dospělých rozvinut v Dánsku, kde státní výcviková centra (AMU-centra) zajišťují jednotýdenní až třítydenní kurzy navazující na sebe jako moduly. Jsou určeny ponejvíce pro zaměstnané a v menší míře i

nezaměstnané dospělé, kteří nemají kvalifikaci nebo mají velmi nízkou úroveň kvalifikace. V řadě zemí byla rozvinuta rovněž schémata, jež umožňují podporovat specifický výcvik v podnicích při zavádění nových technologií.

#### Příklad pracovního výcviku

V Dánsku (podobně jako v řadě jiných zemí) existuje 24 specializovaných středisek pro vzdělávání dospělých - tzv. AMU-centra. Jsou financována podniky, zaměstnavateli i státními fondy a podléhají kontrole "Národní rady pro pracovní trh". Zajišťují tři typy pracovního výcviku:

1. *Individuální kurzy* : ty představují převažující objem aktivit a jsou zaměřeny především na zaměstnané jako prevence ztráty míst a forma rozvoje lidského kapitálu. Jen asi jedna třetina účastníků těchto kursů jsou nezaměstnaní. Jde o několik typů kurzů:

- kurzy pro nekvalifikované (moduly v trvání od 1 do 5 týdnů, které na sebe navazují), jsou zaměřené nejvíce na kovovýrobu, stavebnictví, dopravu, úklidové služby
- kurzy pro kvalifikované pracovníky (jde o krátkodobá proškolení v nových technologiích, obvykle v trvání do jednoho týdne)

2. *Kurzy podle zakázek podniků*

3. *Specializované kurzy pro nezaměstnané*

a) *"Inspirační" kurzy* (trvají 1 až 2 týdny). Jsou nabízeny po třech měsících trvání nezaměstnanosti v případech, kdy se předpokládá riziko déle trvající nezaměstnanosti. Kurzy mají pomoci k orientaci na trhu práce a vytvoření reálného plánu postupu k získání pracovního místa.

b) *"Uvádějící" kurzy* ("work introductory courses") : existuje asi 35 programů pro různé kategorie nezaměstnaných, včetně imigrantů, mladistvých atp. Kurzy obvykle trvají devět týdnů a jsou často doplněny, pokud je získán zaměstnavatel, praktickou pracovní zkušeností v délce 4 týdnů.

c) *Déle trvající pracovní výcvik* (15 až 26 týdnů, i rok) zaměřený k získání nejvyšších možných dovedností na úrovni nekvalifikované pracovní síly. Je poskytován nezaměstnaným, kteří ukončili dočasné pracovní zařazení a nezískali trvalou pracovní smlouvu. Je založen na kombinaci výuky a praktické zkušenosti. Zahrnuje též výcvik v dovednostech při hledání zaměstnání.

d) *Kurzy pro uprchlíky*. Jsou zaměřeny na integraci přistěhovalců do společnosti, zahrnují výuku jazyka, kulturních a pracovních návyků a například i aritmetiku (trvají 15 až 25 týdnů).

Kurzy obecně vedou k získání prakticky uplatnitelných schopností a dovedností. Učebny-dilny mají většinou podobu pracovišť, jež se neliší od běžných pracovních podmínek u zaměstnavatelů, navíc jsou připraveny pro výuku v moderních a nově zaváděných progresivních technologiích.

### 3. Opatření pro nezaměstnanou mládež

Obvykle jsou rozlišovány dva typy opatření, i když v praxi je obvyklá snaha oba typy spojit s cílem zvýšit jejich efektivitu.

#### 3.1. Pracovní příprava a výcvik pro mládež

Užší definice "opatření pro mládež" zahrnuje opatření usnadňující přechod ze školy do zaměstnání - zvláště pro věkovou skupinu mládeže po ukončení základní školní docházky. V zemích, kde je nižší podíl středoškolsky vzdělané mládeže v této věkové skupině, mohou být přijaty obecně dvě strategie.

Prvá prostě znamená zvýšit podíl mladých lidí ve středoškolském vzdělávání. Nejvyšší je tento podíl v USA a v Japonsku, nízký například ve Velké Británii a v řadě zemí jižní Evropy. Druhou možností je rozvinout pracovní výcvik spojený s pracovní praxí v podnicích, financovaný z prostředků institucí pracovního trhu (tedy státem). Takový výcvik zahrnuje obvykle podle německého vzoru, jenž byl převzat i řadou jiných zemí, též

prvky klasické výuky : například jeden až dva dny v pracovním týdnu jsou věnovány teoretické přípravě. Takový kombinovaný program je často řešen výukou účastníků ve školách a praktickou přípravou v podnicích.

### 3.2 Programy pro nezaměstnanou a znevýhodněnou mládež

Tyto programy jsou velice rozmanité. Mohou zahrnovat:

- podporu a podněcování účasti v normálních typech vzdělávání
- speciální kurzy v základních profesních znalostech a dovednostech
- různé formy pracovní praxe
- někdy jednoduše jde o zabraňování tomu, aby mladí lidé odcházeli ze škol před dokončením příslušného stupně vzdělání a podporu jejich návratu do škol, pokud k odchodu už došlo

Nizozemí, skandinávské země a nyní i další země experimentují s tzv. "garantovanými místy" pro mládež do 18 let, jež zahrnují subvenci na jejich mzdy při umístění do zaměstnání, ale požadují současně i využití všech možností výuky. U nás se tomuto pojetí blíží tzv. praktikantská a asistentská místa a pracovní místa pro mladistvé.

#### Příklady programů pro nezaměstnanou mládež

1. Podle jednoho ze základních záměrů tzv. "Bílé knihy" má být v Evropě uplatněn podle vzorů z některých zemí Evropského společenství nový program YOUTHSTART. Na základě tohoto programu by měly být mladým lidem do 18 let, kteří vycházejí ze školy a nemají žádnou odbornou kvalifikaci nebo vzdělání, umožněny jasně definované formy pracovní přípravy včetně vyučení a další formy spojující práci a výcvik.

*V jeho rámci budou také zainteresovaným mladým lidem umožněny mezinárodní výměny zahrnující pracovní zkušenost a přípravu v jiných členských zemích Evropského společenství. Programu se mají zúčastnit též dobrovolné organizace a sociální partneři. Mladí lidé mají získat zkušenost v projektech orientovaných na ochranu životního prostředí, obnovu měst a kulturního dědictví. Program bude podporován Evropským sociálním fondem.*

2. V Dánsku jsou rozvíjeny projekty zaměstnanosti, jejichž cílovou skupinou jsou zejména mladí lidé do 30 let nezaměstnaní déle než rok, nejčastěji bez kvalifikace, žijící v málo stimulujícím sociálním prostředí. Ti se stávají bez intervence institucí postupně plně závislí na sociálních dávkách. Na podpoře projektů se podílí především úřad pro pracovní záležitosti a sociální oddělení městských úřadů, sociální centra jednotlivých městských obvodů, někdy i ministerstvo sociálních věcí, Evropský sociální fond a obvykle též řada dalších soukromých a veřejných organizací, které nějakým způsobem využívají služeb projektu v dané lokalitě. Účastníci projektů - nezaměstnaní mladí lidé pobírají při účasti v programu jen sociální dávky, není obvyklé je nějak zvýhodňovat.

Snad nejrozsáhlejším projektem byl například v r.1993 Suhmsgade-projekt: zahrnoval vlastně tři obsahově různé výchovné projekty s 300 účastníky ročně. Orientoval se na mládež bez vzdělání, přicházející na trh práce ze základní školy, neorientovanou a s nízkým sebevědomím, neschopnou se adekvátně rozhodovat o uplatnění na pracovním trhu, se silnou tendencí k "únikové reakci".

Projekt nabídl devítiměsíční kurzy podle samostatné a nevy nucené volby a zájmu účastníků : nejčastěji to byly umělecké disciplíny - hudba, kreslení, fotografování, drama, umělecká řemesla, práce s textilem, ale i práce s počítači, psaní na stroji, ochrana přírody, tělesná příprava - zvláště hry a moderní pohybové aktivity i turistika, cizí jazyky a některé odborné předměty střední školy, zejména dánština a matematika, ale i filosofie, náboženská nauka a biologie.

Důraz byl kladen na podporu sebevědomí (kurzy byly proto důsledně zakončovány zkouškami) a nastartování procesu osobního rozvoje (zařazena byla též psychologická skupinová "sezení"). S účastníky se pracovalo individuálně i skupinově, se záměrem kontinuálního poradenství a vedení procesu rozvoje osobnosti. Kurz byl efektivní zejména v tom, že účastníci většinou sami přicházeli s podnětem jak orientovat svou další kariéru a vstupovali do výchovného procesu nebo zaměstnání, které nebylo jen krátkodobým a vynuceným krokem. Kurz byl zakončen i přípravou plánu další individuální pracovní nebo vzdělávací aktivity.

Na speciální přípravu v oblasti výpočetní techniky byl zaměřen projekt "Centrum informatiky", v němž bylo zařazeno přes stovku mladých nezaměstnaných. Centrum zajišťovalo pomoc a služby nejrozličnějšího druhu ve výpočetní technice pro kodaňské školy a jiné městské instituce. Mladí nezaměstnaní byli v první fázi pětíměsíčního projektu trénováni v obsluze osobních počítačů, ale i v technickém a softwarovém servisu. Významným prvkem programu byla od počátku aktivující "reorientace" jejich sociální role: stávali se velice rychle asistenty a pak i učiteli v kurzech výpočetní techniky, které středisko zajišťovalo pro školy, administrativní aparát státní správy, ale i pro platící organizace a zaměstnavatele. Účastníci projektu, kteří měli vyšší úroveň předchozího vzdělání, se často stávali skutečnými a vyhledávanými experty.

Projekt "Mladé bubny" střídal výcvik a praxi už v době přípravy, která trvala až 12 měsíců, pak následovala půlroční praxe u zaměstnavatele. Mladí lidé byli připravováni v komunikačních technikách: v práci s počítačem, ale i s videopřístroji a v práci ve studiu lokální televize. Účastníci byli například schopni na relativně vysoké úrovni zpracovat na počítači textově i graficky nejrozličnější propagační materiály, prospekty a brožury. Byli pak profesně určeni do lokálních úřadů jako tzv. "informátoři" : zajišťují propagaci nejrozličnějších sociálních programů, podporují komunikaci úřadů s občany. Protože obvykle pocházeli z dané městské oblasti, využívali přitom i neformálních sítí. Mohli ale pracovat i pro reklamní agentury, kulturní zařízení, turistické kanceláře, i soukromé firmy.

Hlavním efektem projektu byla jeho potence a schopnost překonat nedůvěru ke vzdělávání u mládeže, která někdy patřila k "mladým gangům" v dané městské oblasti, dále relativně rychle dosažení schopností účastníků produkovat "dílo" a přivést je i na dobrou profesionální úroveň. Vedle technického výcviku přitom hrály roli i materiály vybírané ke zpracování - byly takové, aby vedly k rozvoji myšlení a zvědavosti. Ve spolupráci se zaměstnavatelem v době praktického výcviku bylo důsledně vyžadováno přísné hodnocení praxe účastníků. Před vlastním výcvikem předcházela kratší kurz zaměřený na vytvoření pracovních návyků a podnícení zájmu o projekt.

#### 4. Podpora tvorby nových pracovních míst

Jde o programy, které buď vytvářejí dodatečnou zaměstnanost, anebo selektivně ovlivňují zaměstnanost nezaměstnaných nebo určitých kategorií nezaměstnaných, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní či jiné skupiny s handicapem.

Mohou být rozlišeny tři skupiny programů: podpora regulérních zaměstnání v soukromém sektoru, podpora samostatného podnikání a přímá tvorba míst ve veřejném sektoru. Podpora, která je většinou finanční subvencí, může mít nejrozličnější

formy: například je to snížení daňových povinností (zvláště za sociální pojištění). Takové opatření mění nákladovou a příjmovou strukturu ekonomiky a má tak i obecnější stimulační makroekonomické důsledky. Podporuje totiž stranu poptávky tím, že redukuje náklady na pracovní sílu.

Jiným typem opatření je finanční podpora podnikům, které jsou v krizi. Je problematické nahlížet toto opatření jako politiku pracovního trhu, pokud není zaměřeno k určitým jednotlivcům nebo ke skupinám pracovníků a směřuje pouze obecně k udržení podniků nad vodou. Pokud je uzavření podniku nevyhnutelné, je obvykle efektivnější usnadnit tento proces. Pro zaměstnavatele je ovšem toto "sociální" opatření téměř vždy přitažlivé, protože umožňuje postupně "vyprodat" pracovníky.

#### 4.1. Podpory regulárnímu zaměstnání v soukromém sektoru

Podpory-subvence sledující růst zaměstnanosti mohou být:

- a) necílené (tedy dosažitelné pro všechny zaměstnavatele, kteří zvyšují počty pracovních míst nad určitou úroveň - tzv. "marginal stock subsidies"). Tato necílená schémata existovala v řadě zemí (v USA, Kanadě, Švédsku, Velké Británii, Belgii), ale bylo od nich postupně většinou upuštěno.
- b) cílené na nezaměstnané nebo zvláštní skupiny nezaměstnaných

Většina schémat je cílená. Obvykle jde o dočasné podpory: řada z nich je spojena s přijetím nezaměstnaných do zaměstnání, obvykle za podmínky, že jiný pracovník nebude propuštěn (zavedení takových schémat bylo hlavním nástrojem aktivní politiky trhu práce v Československu od roku 1991). Někdy nemusí jít o přijetí nezaměstnaného z registru úřadů práce, ale stačí, že jde o nově vstupujícího na trh práce. Některé subvence slouží i jako prevence propouštění.

Cílení subvencí je nejčastěji spojeno s některými charakteristikami nezaměstnaných. Většina zemí je zaměřuje na dlouhodobě nezaměstnané. Například Finsko, Německo, Nizozemí, Portugalsko a Švédsko nabízí zaměstnavatelům kolem 3 tisíc USD

nebo i více za přijetí dlouhodobě nezaměstnaného. Některé subvence jsou cílené na relativně široké nebo i různorodé skupiny nezaměstnaných. Americký "Targeted Tax Credit" umožňuje přijetí devíti různých skupin dospělých i mládeže, včetně těch, kteří jsou příjemci určité formy sociální pomoci, poskytnutím daňové úlevy zaměstnavatelům. Důležitou roli mají někde podpory-subvence k přijetí starších pracovníků (v Německu, Japonsku a Španělsku) anebo mladších nezaměstnaných, po určitém kratším trvání nezaměstnanosti (čekací doba). Jinou formou opatření je subvence zaměstnávání na částečný úvazek (Francie) anebo u nízké odměňovaných prací (Nizozemí). Řada zemí rovněž podporuje místní iniciativy tvorby pracovních míst.

Výše finanční podpory je dána buď absolutní výší subvence anebo proporcí subvence ve vztahu ke mzdě a obvykle jsou finanční podpory progresivně redukovány, trvají-li déle. Doba vyplácení subvencí se pohybuje od čtyř měsíců až do jednoho roku, někde jsou i speciální varianty: v Nizozemí je za nezaměstnaného déle než rok placena finanční podpora po dobu 6 měsíců, jiný druh finanční podpory trvá až 4 roky, pokud je přijat nezaměstnaný déle než 3 roky.

Hodnotící studie ukázaly, že většina náborových subvencí zahrnuje významný efekt "mrtvé váhy", to znamená, že mnoho takto vytvořených míst by vzniklo v každém případě i bez nich. Často jen kolem 20 procent podporovaných míst vzniká jako výsledek těchto schémat. Proto jsou takové programy mnohem nákladnější pokud jde o jejich čistý efekt, než jak se jeví podle nákladů na jedno vytvořené místo. Podobné závěry přineslo i hodnocení tohoto opatření, které bylo ve formě tvorby tzv. "společensky účelných pracovních míst" zavedeno od r. 1991 v ČSFR (Cranston 1992).

Podle závěrů hodnotících studií (OECD 1988) je nejvýznamnějším účinkem takových opatření výhoda poskytnutá osobám, na které je zaměřeno, ve srovnání s ostatními nezaměstnanými. Redistribuce pracovních příležitostí je

ospravedlněna v těch případech, kdy určité skupiny nezaměstnaných mají vážné problémy získat zaměstnání.

#### 4.2. Podpory osobám začínajícím podnikání

Historicky vznikla tato opatření jako rozšíření programů podpor v nezaměstnanosti. V řadě zemí zahrnují určitou fixní sumu resp. podporu v nezaměstnanosti placenou po stanovenou dobu těm nezaměstnaným, kteří začínají sami podnikat. Podpora je často zvýšena o jednorázový příspěvek nebo půjčku (v Belgii, Lucembursku, Portugalsku, Španělsku a v USA). Nejčastěji ale jde o zvláštní programy zahrnující finanční podporu (v podobném rozsahu jako v předešlém případě). V některých zemích je nabízena zvláštní podpora ve formě bezplatného výcviku či školení (v Dánsku, Rakousku, Finsku).

Hodnocení provedená ve Francii a ve Velké Británii ukázala, že asi 50 až 60 procent účastníků takových programů podniká po uplynutí 3 let, a vedle toho jen asi čtvrtina míst takto existujících by nevznikla bez zmíněné podpory. Tak lze celkovou účinnost opatření odhadovat asi na 15 % (OECD 1989). Navíc ovšem někteří takto začínající podnikatelé zaměstnali postupně i další osoby, což není ve zmíněných hodnoceních obsaženo.

Uvedená opatření jsou též součástí obecnější politiky podpory podnikání, ekonomického či průmyslového rozvoje. Například je obecně zvláště důležité usnadnění přístupu k regulárnímu kapitálovému trhu - to může významně zredukovat potřebu finančních subvencí na podnikání nezaměstnaným.

#### 4.3. Přímá tvorba míst ve veřejném sektoru

Tato opatření patří k historicky nejstarším a rozsahem nejvýznamnějším aktivitám na pracovním trhu. Dominovala až do počátku 80. let. Programy byly většinou zaměřeny na dočasná místa a neaspirovaly na vytváření paralelních míst či soutěžení s regulárními místy u soukromých firem.

Již ve třicátých letech řada zemí přijala rozsáhlé projekty stavebních investic určených pro zaměstnávání lidí propuštěných ze zaměstnání. V současnosti je ovšem stavebnictví v ekonomicky rozvinutých zemích kapitálově vysoce intenzivním oborem s nízkou potřebou pracovní síly. V současnosti je organizována většina programů přímé tvorby míst na lokální úrovni a financována centrální vládou. Někdy tak dochází ke konfliktu cílů: lokální úřady chápou programy spíše jako zdroj financování komunálních projektů než jako nástroj zvýšení zaměstnanosti. Tato zkušenost se potvrdila do určité míry i v České republice (Vodička 1994).

Ve snaze zvýšit efektivnost těchto programů dochází ke snahám kombinovat je s posilováním zaměstnavatelnosti a schopností hledání zaměstnání příslušníky problémových skupin nezaměstnaných. Jejich pozitivní efekt pokud jde o zvýšení šancí trvalého zaměstnání do budoucna není však příliš vysoký. Navíc není zcela jasné nakolik se jejich efekt vztahuje k obsahu práce a je zřejmé, že řada nezaměstnaných by potřebovala více specificky zaměřeného výcviku. Na druhé straně je zřejmé, že pracovní zkušenost může být užitečná sama o sobě (zvláště pro nově vstupující na trh práce), a někdy spočívá prospěšnost programů jednoduše v tom, že zabraňují totálnímu odcizení od trhu práce.

#### *Příklady finanční podpory tvorby pracovních míst*

1. V Dánsku je poskytován příspěvek nezaměstnaným, kteří jsou registrováni alespoň pět měsíců a rozhodli se k samostatnému podnikání. Příspěvek ve výši jedné poloviny hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti je vyplácen maximálně po dobu tři a půl roku, pokud se nezaměstnaný rozhodne podnikat ihned po pěti měsících trvání nezaměstnanosti. Doba poskytování příspěvku je zkrácena vždy o jeden měsíc za každý měsíc pozdějšího rozhodnutí, počínaje šestým měsícem trvání nezaměstnanosti. Příspěvek je vyplácen bez ohledu na regulérní příjem z podnikání, což má zvyšovat motivaci k aktivitě.



Podpora mezd soukromým zaměstnavatelům, kteří přijmou dlouhodobě nezaměstnané, činí o něco méně než polovinu minimální hodinové mzdy po dobu maximálně dvanácti měsíců. Podmínkou je, že činnost takto podporovaná má "dodatečný" charakter a nekonkuruje firmám, které takové výhody nepoživají.

2. V Nizozemí podobně jako i v jiných zemích jsou pro dlouhodobě nezaměstnané vytvářeny tzv. "zásobníky práce", zaměřené na "dodatečné" aktivity v soukromém i veřejném sektoru. Podobně jako v dánském případě jsou jejich iniciátory orgány místní správy (municipality), které se takto snaží umístit dlouhodobě nezaměstnané na dobu až jednoho roku. K tomu uzavírají smlouvy s různými organizacemi soukromého i veřejného sektoru. Obvykle jde o zaměstnání za minimální mzdu. Ta je dotována z více zdrojů:

- ušetřenou podporou v nezaměstnanosti (vyplácí ji stát)
- fixní jednorázovou finanční podporou od státu a podporou od Ústřední rady pro zaměstnanost
- úlevou zaměstnavateli na platbě sociálního pojištění.

### 3. Projekty zaměstnanosti

Obvykle je v souvislosti s vytvářením pracovních příležitostí pro zvláště problémové skupiny nezaměstnaných nutno využít specifických projektů zaměstnanosti, které spojují celonárodní schémata tvorby míst se specifickými potřebami lokálního trhu práce a specifických skupin nezaměstnaných.

Dánský "Projekt z ulice" (Kodaň) usiluje o podporu vzniku pracovních míst a příznivějšího sociálního prostředí v městské čtvrti postižené úpadkem podnikání a zavíráním menších obchodů. Projekt pomáhá mladým lidem provozovat v již uzavřených obchodech, které pronajímá od městského úřadu, podnikatelské aktivity, o než projevují lidé žijící v oblasti zájem. Pracovníci projektu sami zjišťují vhodné typy činností a celý projekt byl zahájen komunikací o potřebách a budováním lokálních sociálních sítí: prakticky tedy vytvořením "informačního střediska", resp. klubu pro obyvatele čtvrti. Projekt postupně rozvinul pracovní příležitosti asi pro 50 mladých lidí žijících v oblasti: provoz kavárny a restaurace, obchod a poradnu se zbožím pro děti, lázeňské služby a praní, posilovací centrum, keramickou dílnu, opravnu kol, obchody s oděvy, se zdravotnickým materiálem, opravářskou dílnu nábytku a potřeb do domácnosti. Projekt je zaměřen na lokální potřeby a je efektivní tam, kde místní lidé (většinou patří k nejnižším příjmovým skupinám populace) nevěří v byrokratický systém a zdá se jim, že jsou jim příliš kontrolováni a omezováni.

### 5. Opatření pro "znevýhodněné"-handicapované

Pojem "znevýhodnění" ("handicap") zahrnuje zdravotní-fyzické či mentální, ale i sociální faktory, které představují bariéru v zaměstnávání. Klientela opatření určených k odstranění bariér je dost specifická a někdy - zvláště tam, kde nezaměstnanost byla nižší (jako je tomu ve skandinávských zemích) - představovala významnou část účastníků programů politiky pracovního trhu. Typické je rovněž, že zmíněné programy zahrnují i specifické strategie zaměřené k sociální integraci klientů.

Například výcviková centra organizují speciální úvodní kurzy, jež by připravily "znevýhodněné" osoby pro další aktivity. Někdy švédská "rehabilitační střediska" přijímají mnoho lidí, jejichž handicap je ve své podstatě sociální a často založený jen na dlouhodobě trvající nezaměstnanosti.



Nejrozsáhlejší programy pro handicapované co do objemu výdajů jsou zavedeny v Dánsku, Německu, Finsku, Švédsku, ale i ve Švýcarsku, Spojených Státech, a na Novém Zélandě. Mnoho aktivit při nich zajišťují speciální střediska. Pobyt je zahajován testem, jenž má určit vhodnou práci a potřebné úpravy pracovního režimu či prostředí, eventuálně činnosti, jde-li o zdravotní handicap. Následují adaptační kurzy zaměřené podle typu handicapů, často s využitím mechanických nebo elektronických pomůcek. Ty jsou pak doplňovány dalšími profesně orientovanými kurzy, jež někdy probíhají už v standardních výcvikových podmínkách a centrech.

Zaměstnání je pak podporováno dotacemi zaměstnavatelům. Dotace často trvají mnohem delší dobu než u ostatních kategorií pracovníků. Někdy je opatření spojeno i s přímou tvorbou pracovních míst. Proto bývá použit termín "chráněná pracoviště či dílny" ("sheltered work"). Ve Švédsku byl zaveden program doplatku ke mzdě pro zdravotně postižené, jenž trvá po řadu let. Podnětem k jeho zavedení bylo zjištění, že účinnost chráněných pracovišť z hlediska přechodu postižených do regulérní zaměstnanosti je velmi nízká (to se projevuje i v České republice).

Alternativou veřejně financované zaměstnanosti jsou legislativní opatření zavedená v řadě zemí, jež zavazují zaměstnavatele (zpravidla vyjma malých podniků) zaměstnávat určité procento zdravotně postižených. Toto procento se obvykle se blíží nebo mírně překračuje jejich proporci v celkové pracovní síle - například je tomu tak v Německu, Japonsku, Nizozemí, i v České republice.

## 6. Struktura výdajů na politiku pracovního trhu

Struktura používaných opatření je v jednotlivých zemích je rozdílná v závislosti na ekonomických, institucionálních, sociálních a politických podmínkách, stejně tak jako na tradicích a dosavadním institucionálním a sociálním vývoji. Složení výdajů v jednotlivých zemích odráží do značné míry strukturu používaných nástrojů politiky pracovního trhu.

**tab. 3 : Výdaje na politiku pracovního trhu jako % z HDP u některých vybraných zemí v roce 1991 (pramen: inforMISEP, no 41, Spring 1993)**

	Dánsko	Německo	Francie	Nizozemí	Velká Británie
1. Služby zaměstnanosti	0.10	0.22	0.13	0.10	0.15
2. Pracovní výcvik	0.57	0.47	0.33	0.22	0.17
3. Opatření pro mládež	0.27	0.05	0.21	0.07	0.18
4. Tvorba míst	0.09	0.24	0.07	0.05	0.03
a) zaměstnavatelé	-	0.04	0.03	0.04	-
b) indiv.podnikání	0.09	-	0.02	-	0.03
c) veřejný sektor	-	0.20	0.01	0.03	0.01
5. Zdravotně postižení	0.36	0.22	0.06	0.64	0.03
6. Podpory	3.48	1.52	1.32	2.20	1.35
7. Předčasné důchody	1.24	0.01	0.56	-	-
Celkově	6.12	2.73	2.68	3.28	1.91
Aktivní	1.39	1.21	0.80	1.07	0.56
Pasivní	4.72	1.53	1.88	2.20	1.35

## Nezáměrné účinky politiky pracovního trhu

Programy politiky pracovního trhu (někdy též "Micro Labor Policies") vedou na rozdíl od makroekonomických opatření většinou k redistribuci práce na pracovním trhu a narušují tak více či méně fungování jeho tržního principu. Přitom ale působí též mechanismy, které snižují zamýšlený pozitivní účinek opatření politiky pracovního trhu. Všechny tyto účinky mohou být označeny

souhrnně pojmem "vytlačení" ("displacement") jiných skupin lidí, kteří se neúčastní programů, z pracovního trhu.

První způsob "vytlačení" je spojen s celkovými náklady na programy pracovního trhu, které jsou financovány z daní nebo emisí dluhopisů a státním zadlužením. Zdanění redukuje agregovanou poptávku, zatímco státní finanční deficit může vytlačit soukromé investory. To znamená, že takové účinky politiky pracovního trhu by měly být souběžně korigovány adekvátní makroekonomickou monetární politikou.

Druhý způsob "vytlačení" způsobují fiskální subvence v případě přímé tvorby nebo přímé podpory pracovních míst ve formě dotací, subvencí či grantů. Pokud tato místa financovaná státem nahrazují místa, jež by vznikla i bez této podpory, pak účinek politiky trhu práce je redukován. Hovoří se o "mrtvé váze" - tu představují místa, která by vznikla i bez podpory poskytované programem, a ta je nutno od celkového efektu odečíst.

Třetí zdroj "vytlačení" vychází ze změny relativních mezd. Cílené programy tvorby míst nebo mzdové podpory zvyšují poptávku firem po specifických typech pracovníků, kteří jsou takto podporováni. To jednak snižuje poptávku po ostatních nepodporovaných pracovnících (efekt posunutí), jednak zvyšuje celkovou mzdu podporovaných pracovníků. Obojí má negativní účinek na soukromé nepodporované firmy v odvětví, v němž je zaměstnanost podporována, a může vést nakonec paradoxně k oslabení růstu zaměstnanosti v podporovaném odvětví.

Konečně jde o efekt zprostředkovaný trhem výrobků (konkurencí). Jestliže podporovaní pracovníci produkují užitečné zboží, toto zboží soutěží se zbožím nepodporovaných firem. Pokud nedojde ke zvýšení celkové poptávky (po zboží a službách), pak čistým výsledkem bude zvýšená produkce v podporovaném sektoru a snížená produkce v nepodporovaném sektoru. Jednou z cest jak zabránit takovému negativnímu účinku je proto připravovat a uplatňovat jen programy, jež přímo nesoutěží s produkcí privátního sektoru.

Vcelku hodnoceno lze shrnout, že specifická opatření zaměřená na určité skupiny nezaměstnaných mohou být účinná ve snížení specifické míry jejich nezaměstnanosti. Naproti tomu je velice obtížné posoudit, zda aktivní politika pracovního trhu může snížit celkovou nezaměstnanost. Vedle toho byly uvedeny i argumenty, že opatření, která vedou k redistribuci nezaměstnanosti, snižují v každém případě inflační účinek expanzivní monetární nebo fiskální politiky a dovoluji tak, aby byla tato politika realizována (Baily, Tobin 1977). Takovou nepřímou cestou mohou aktivní opatření na pracovním trhu zvyšovat i celkovou zaměstnanost, byť samy o sobě mají pro ni jen malý význam. Je však třeba připomenout, že daleko významnější je jejich sociální efekt i politický význam.

## **VIII. EFEKTIVITA POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI A POLITIKY PRACOVNÍHO TRHU**

### **Obecné ekonomické a politické předpoklady efektivity**

Účinek politiky zaměstnanosti a politiky pracovního trhu na nezaměstnanost byl předmětem řady srovnávacích mezinárodních studií. Je však možno říci, že se nepodařilo dát v tomto ohledu jednoznačnou odpověď. Opatření jsou totiž účinná v závislosti na souboru komplexních podmínek, k nimž patří stupeň a tempo ekonomického a sociálního rozvoje či zvolená ekonomická a sociální politika vlády. Specifickou roli v procesu rozvoje politiky zaměstnanosti a pracovního trhu hrají soupeřící politické zájmy, soupeření politických stran, ekonomické podmínky, a konečně i instituce, jež vytvářejí veřejnou politiku.

Na základě srovnávací analýzy rozdílů v procesu uplatnění politiky zaměstnanosti a vývoje nezaměstnanosti v sedmdesátých a osmdesátých letech byla zdůrazněna role soupeřících politik a eventuálně vytváření jejich koalice pro formování pracovního trhu (Lehmbruch 1983, Schmidt 1982, 1984, Therborn 1986, Korpi

1988 aj.). Tyto závěry našly vyjádření v hypotéze či konceptu neo-korporativismu, jenž je chápán jako instituce spolupráce mezi odbory, zaměstnavateli a státem a spoluúčast na tvorbě veřejné politiky. Partneři se řídí přitom ideologií sociálního partnerství a kooperují v síti tripartitní tvorby politik, jež se dotýkají trhu práce, příjmů a průmyslových vztahů. Usilují v politické terminologii o "rovnováhu třídních sil".

Lze pak rozlišit několik typů utváření vztahů mezi politickými partnery, kteří formulují veřejnou politiku včetně politiky pracovního trhu:

1. Korporativismus - byl definován buď jako princip odborové participace při tvorbě veřejné politiky (Lehmbruch 1984) anebo jako odborová organizovanost a existence pracovních rad, centralizovaná, ale i autonomní v základních odborových organizacích, a konečně i jako koordinace mezi zaměstnavateli (Bruno a Sachs 1985: 228). Zdůrazňuje se pak zejména neformální způsob tvorby veřejné politiky za účasti tří stran (odborů, zaměstnavatelů, vlády - Korpi 1988: 45).
2. Paternalismus (založený na dominanci kapitálu nebo na sociálním partnerství) spočívá v dvoustranně založené spolupráci mezi odbory a zaměstnavateli, anebo mezi zaměstnavateli a státem v situaci, kdy odbory jsou slabé.
3. Sektorálně-pluralistický způsob regulace založený na nízkém stupni koordinace veřejné politiky v různých oblastech, a to jak při slabém, tak i při silném postavení státu.
4. Kapitálem řízený pluralistický způsob regulace, vyplývající ze situace, kdy nedochází k integraci vztahů a konsenzu mezi partnery (odbory, zaměstnavateli a státními institucemi), a kde instituce sociálního státu jsou málo rozvinuty.

V procesu tvorby politiky zaměstnanosti a pracovního trhu hraje roli jak tempo ekonomického růstu, tak rozdělení moci vyjádřené například indikátory jako je relativní síla levicových stran charakterizovaná zastoupením v parlamentu, ve vládě, volebními výsledky nebo odborová organizovanost. Shonfield (1965: 63)

zdůraznil, že pro sledování cíle plné zaměstnanosti vládou je základním faktorem "politická vůle" po dosažení takového cíle. Vedle toho je zdůrazňován i význam existujících institucionálních struktur (Korpi 1988: 46). Všechny tyto závěry zdůrazňují předpoklad, že efektivní politika zaměstnanosti a pracovního trhu vyžaduje koordinované úsilí ekonomických aktérů, a v něm integrovanou politiku pracovního trhu.

Srovnávací studie (Schmidt 1982, Cameron 1983, Therborn 1986, Korpi 1988, aj.) pak také ukazují, že nízká nezaměstnanost je spojena se silně organizovanými a centralizovanými, politicky vlivnými a ideologicky umírněnými odbory, nízkou stávkovou aktivitou, korporativním způsobem řešení konfliktů a strategiemi politiky zaměstnanosti prosazovanými sociálně demokratickou stranou, jež má významné zastoupení ve vládě. Naopak masová nezaměstnanost je spojena se slabě organizovanými, decentralizovanými průmyslovými vztahy, otevřeným třídním konfliktem, pluralistickým způsobem zprostředkování zájmů a prosazením politicky výrazné ne-socialistické tendence ve vládě a systému stran (Schmidt 1984). Tato hypotéza bývá někdy označena jako "hypotéza korporativismu a dělnického hnutí či odborové organizace". Schmidt pak uvádí:

1. dvě cesty k plné zaměstnanosti:
  - 1.1. korporativní a sociálním státem ovládaný způsob regulace ekonomiky a třídního konfliktu
  - 1.2. paternalistický kapitalismus na straně zaměstnavatelů a (nebo) "kreativní konzervativismus" (Pempel 1982) na straně vlády
2. cestu k selektivní plné zaměstnanosti založené na sociálním partnerství a vycházející z národně-liberálního modelu
3. cestu k masové nezaměstnanosti, kterou implikuje
  - 3.1 pluralisticko-sektorální způsob regulace ekonomiky a třídního konfliktu spojený se silným sociálním státem (to je nejčastější případ)
  - 3.2 pluralisticko-sektorální způsob regulace ekonomiky a třídního konfliktu spojený se slabým sociálním státem.

**Schéma 6 : fungování pracovního trhu: způsob regulace ekonomiky a třídního konfliktu, sociální stát a ideologie**  
(pramen : Schmidt 1984)

Fungování prac. trhu	Reálná plná zaměstnanost		Selektivní plná zaměstnanost		Masová nezaměstnanost
regulace ekonomiky a třídního konfliktu	korporativní a sociálně státní	bilaterální ("korporativní bez práce")	bilaterální ("quasikor- porativní")	sektorově-pluralistický pluralistický	
účast státu	vysoká	nižší	nižší	vysoká	nižší
ideologie	solidaris- tická labouristic- ká	paternalistický kapitalismus	národně-libe- rální sociální partnerství	sociálně tržní ekonomika	tržně- orientovaná
příklady	Rakousko Norsko, Švédsko	Japonsko	Švýcarsko	Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Irsko, Itálie, Nizozemí, Velká Británie	Austrálie, Kanada USA

Zvláště je tedy v regulaci trhu práce zdůrazňován význam mocenského vztahu a konfliktu mezi organizovanou prací a kapitálem, význam formy zprostředkování konfliktu zájmů a jeho regulace, a konečně význam politické angažovanosti vlády v tomto procesu.

Překvapující, ale doložené je zjištění (Therborn 1986), že pro dosažení nízké míry nezaměstnanosti nemá ani tak význam ekonomický růst měřený například růstem hrubého domácího

produktu, ani růst pracovní síly, ani vývoj inflace, ani vývoj závislosti na světových trzích, ani vývoj nákladů na jednotku práce, ani výše podpor v nezaměstnanosti. Větší význam má existence nebo neexistence institucionalizovaného úsilí o plnou či vysokou zaměstnanost, jež zahrnuje :

- explicitní úsilí o udržení či dosažení plné zaměstnanosti
- existenci a užití proticyklických opatření
- užití specifického mechanismu přizpůsobení nabídky a poptávky na pracovním trhu s cílem plné nebo selektivní zaměstnanosti
- vědomé rozhodnutí neužívat vysokou nezaměstnanost jako prostředek k dosažení jiných cílů hospodářské politiky.

Diskuse je i o tom, nakolik typ politiky pracovního trhu odpovídá makroekonomické politice. Rozlišeny jsou obvykle dva typy makroekonomické politiky a politiky pracovního trhu ve vztahu k zaměstnanosti.

**schéma 7: Charakteristika typů makroekonomické politiky a politiky pracovního trhu ve vztahu k zaměstnanosti**

fiskální politika	expanzivní (státní dluh)	restriktivní (omezení zadlužení)
a	(podpora efektivní poptávky)	
monetární politika	více peněz v oběhu	méně peněz v oběhu
mzdová politika	snížení úrok.míry	vyšší úrok.míra
	zvyšování mezd	omezení růstu mezd
politika pracovního trhu	preventivní	restriktivní
	pracovní výcvik podpora tvorby pracovních míst	předčasné důchody omezení prac.doby a práce imigrantů

Uvedená souvislost je ovšem dost volná, neboť aktivní preventivní a cílená politika pracovního trhu je někdy nástrojem, který selektivními zásahy vyrovnává disproporce mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle, zvyšuje flexibilitu pracovního trhu a umožňuje tak prosazení restriktivní makroekonomické hospodářské politiky, která zamezuje inflačním tendencím a tak nepřímou pozitivně ovlivňuje stranu poptávky pracovního trhu.

Při volbě mezi uvedenými možnostmi se formuje buď "politika plné zaměstnanosti", anebo spíše "politika ekonomického přizpůsobení" (Therborn 1986). Strategický výběr tedy není určen ani tak ekonomickými faktory jako spíše historickým vývojem, národním ekonomickým a politickým systémem, politicko-mocenským uspořádáním a formami sociálně-politického konfliktu.

Zdánlivě neslučitelné cíle plné zaměstnanosti a cenové stability mohou být v zásadě sledovány a docíleny "směsí" ekonomicko-politických opatření. Pravděpodobnost dosažení plné zaměstnanosti a nízkých ukazatelů inflace je vysoká tam, kde konfrontace mezi prací a kapitálem jsou zprostředkovány, kde vysoce organizované a ideologicky umírněné odbory jsou účastny v korporativní politice, anebo tam, kde fungují jiné způsoby řešení konfliktu: například v Japonsku je to směs paternalistického kapitalismu a kreativního konzervativismu.

Důležitý je přitom i mechanismus, který přerušuje mzdově-cenovou spirálu. Ten vychází z řady předpokladů: především korporativní řešení konfliktu vede k umírněnosti ve mzdových požadavcích, zčásti i proto, že vláda slibuje zachovat plnou zaměstnanost, anebo kompenzace mezd v případě nezaměstnanosti. Dále pak cenová politika podnikatelů je méně agresivní, zvláště pro jejich vyšší konkurenceschopnost související s nižšími náklady na jednotku produkce. Konečně také umírněnost ve mzdových požadavcích dává možnost manévrovat v oblasti měnové a fiskální politiky, jež je potřebná k ekonomickému oživení a nehrozí přitom rychlým růstem inflace.

Cíl plné zaměstnanosti tak může být výsledkem politicko-ekonomického procesu ovlivněného rovnováhou sil mezi prací a kapitálem, korporativním uspořádáním, vysokým stupněm koordinace v jednotlivých oblastech ekonomické politiky (monetární, fiskální a mzdové) a také dominantní ideologie, jež zdůrazňuje solidaristické hodnoty.

Naopak masová nezaměstnanost souvisí s politickým vlivem ideologie, jež zdůrazňuje v ekonomicko-politickém procesu nesolidaristický, hodnotami laissez-faire orientovaný silně decentralizovaný a fragmentovaný systém průmyslových vztahů a dominanci pluralistických způsobů řešení konfliktu a regulace ekonomiky. Za takových okolností se zvyšuje podle uvedených studií pravděpodobnost, že rostoucí nezaměstnanost a rostoucí inflace se budou navzájem podporovat. Ekonomické procesy a politické vztahy partnerů na pracovním trhu jsou v tomto pojetí meoddělitelné.

### **Institucionální předpoklady a efektivita**

#### **1. Instituce, pravidla a strategie financování**

Zatímco v období 60. a 70. let pro dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti byly za významné pokládány makroekonomické nástroje a makroekonomická politika, důraz se od 80. let postupně přesouval k oblasti institucí pracovního trhu, rostl význam průmyslových vztahů a způsobu řešení politického konfliktu (viz výše), a pak i význam systému regulace pracovního trhu. Politika pracovního trhu byla dříve nahlížena dost omezeně buď jako dodatečný faktor zvyšující nezaměstnanost (především v důsledku vysokých a dlouho trvajících podpor v nezaměstnanosti), anebo jako prvek dodatečný k makroekonomickým strategiím, zvláště jako nástroj prevence vysokých inflačních tlaků spojených s úzkými místy pracovního trhu.

V současné době je však obecně přijímán názor, že sama politika pracovního trhu je velmi významným nástrojem, zvláště

pokud jsou vytvořeny vhodné institucionální podmínky, z nichž nejdůležitější jsou snad pravidla financování. Právě tato pravidla však způsobila v řadě zemí neefektivní alokaci zdrojů, která vyplývá z "institucionální inkongruence" financování opatření na pracovním trhu (Schmidt, Reissert 1991: 81).

Tato "institucionální inkongruence" je dvojí:

1. Fiskální inkongruence, která vzniká za situace, kdy instituce odpovědné za formulaci, zavádění a financování aktivní politiky pracovního trhu nemohou samy profitovat z výsledků této politiky (je to například obvyklé v situaci, kdy prostředky na pasivní a aktivní politiku jsou zahrnuty v jednom zdroji financování).
2. Sociální inkongruence, která vzniká, když některé subjekty (jednotlivci, firmy, organizace) mají sice prospěch z opatření politiky pracovního trhu, avšak přitom své vlastní náklady mohou přesouvat na jiné subjekty.

Instituce (normy, zvyky, tradice, organizace, procedurální a finanční regulativy, rozdělení odpovědností a legislativa) fungují jako filtry informací, jako incentive pro individuální a kolektivní aktéry, jako normy individuálního a sociálního chování. Selektivně ovlivňují výběr možných alternativ aktivit anebo i neaktivit. Jsou samozřejmě závislé na politických vlivech. Avšak jakmile jsou jednou vytvořeny, mají svou vlastní dynamiku a často i neplánované a nezáměrné účinky. Ovlivňují pak i to, který subjekt ponese důsledky nezaměstnanosti nebo náklady její prevence. Tím motivují chování aktérů na pracovním trhu:

- a) hledání práce nezaměstnanými
- b) mobilitu zaměstnaných
- c) praktiky nábory, přijímání a zaměstnávání pracovníků firmami
- d) chování vládních institucí pracovního trhu.

Při růstu nezaměstnanosti se vždy zvyšuje finanční tlak na tvůrce politiky pracovního trhu. V úvahu pak přichází několik řešení:

1. Přesunutí finančních problémů na jiný subjekt sociální politiky, například na penzijní systémy rozšířením možností předčasných důchodů.
2. Zvýšení příjmů zvýšením daní nebo zavedením specifických příspěvků jako je například fond pojištění v nezaměstnanosti nebo konečně státním dluhem.
3. Snížením výdajů: snížením podpor v nezaměstnanosti pro všechny oprávněné.
4. Selektivním snížením výdajů zpřísněním podmínek pro poskytování podpory: prodloužením čekací doby nebo omezením doby poskytování podpory.
5. Snížením nezaměstnanosti pomocí aktivní politiky pracovního trhu.

Konkrétní politika je většinou určitou směsí uvedených opatření vyplývajících z kombinací voleb mezi uvedenými možnostmi. Optimální řešení představuje patrně aktivní politika pracovního trhu. Ostatní řešení mají vždy určité nevýhody, protože přesouvají náklady nezaměstnanosti na jiné aktéry pracovního trhu. Volba strategie aktivní politiky závisí však na kulturně podmíněné prioritě cíle plné zaměstnanosti ve vztahu k jiným cílům, jako je zvláště cenová stabilita. To je ovlivněno už výše zmíněným "korporativním uspořádáním".

Významné je přitom i uspořádání finančních institucí:

- přednost bude dána strategii 3 (obecné snížení výdajů) před strategií 4 (selektivní snížení výdajů), jestliže podpory nebo politika zaměstnanosti jsou financovány státním rozpočtem, tedy především z daní. Jestliže naopak jsou financovány z individuálních příspěvků - fondů, vytváří se jakýsi typ quasi-vlastnických práv k fondu a je dána spíše přednost strategii 4.
- vybrána bude strategie 5 (aktivní politika) spíše než strategie 2,3,4 (pasivní přesunutí nebo snížení výdajů)

- a) když od politiků se očekává, že ponesou odpovědnost za růst nezaměstnanosti

- b) jestliže náklady a finanční efekt z opatření, tedy redukce nákladů na nezaměstnanost se projevuje v jednom rozpočtu. To se ovšem neděje ve fragmentovaném systému financování, kde efekty plynou k jiným subjektům.
- vybrány budou možnosti 2 a 3 (zvýšení daní nebo snížení výdajů), když aktéři politiky pracovního trhu nejsou s to vytvořit koalici s odbory ohledně strategií aktivní politiky pracovního trhu. Tato koalice je nepravděpodobná tehdy, když členové odborů mají zaručeny relativně štědré podpory, jež jdou na účet daňových poplatníků.
  - redistributivní účinky politiky pracovního trhu jsou obecně podporovány spíše finančními systémy založenými na daňových příjmech než na systémech vycházejících ze systému příspěvkového.

## **2. Vztah mezi systémem financování a výší výdajů na aktivní politiku pracovního trhu**

Rozdíly ve výši výdajů na aktivní politiku pracovního trhu jsou do značné míry ovlivněny rolí, která je přisuzována aktivní politice pracovního trhu v kontextu makroekonomické politiky a politiky zaměstnanosti. Její role může být někde primární jako například po dlouhé roky ve Švédsku, zatímco jinde je větší důraz kladen na makroekonomické nástroje, zvláště na fiskální a příjmovou politiku. Financování ze státního rozpočtu přitom umožňuje prosazení priority aktivní politiky pracovního trhu, zatímco příspěvkový systém jejího financování spíše snižuje rozsah výdajů. Při dlouho trvající recesi a při velkém finančním tlaku se v příspěvkových systémech, jež zahrnují výdaje na pasivní i aktivní politiku, vytváří tlak na omezení aktivních opatření.

Organizace pracovního trhu prostřednictvím zvláštních institucí, centralizovaných státem a financovaných ze státního rozpočtu umožňuje rychle adaptabilní proticyklickou politiku, pokud je k ní i politická vůle. Brání též rychlým změnám priorit, na druhé straně umožňuje vznik organizačních rigidit a prosazování skrytých zájmů. Tato situace charakterizuje politiku pracovního trhu

v Evropě. Pro Spojené státy je naopak charakteristické, že programy mají většinou časově omezené trvání a jsou zajišťovány místními orgány s podporou vlády jednotlivých států a federální vlády. Rozsah aktivní politiky je spíše vyšší, je-li zajišťována institucemi, jež se podílejí současně i na zajištění pasivní politiky pracovního trhu, neboť ty současně počítují čistý efekt aktivních opatření ve snížení výdajů na pasivní opatření.

Významné jsou i efekty systému financování na formování politiky pracovního trhu. Srovnáváme-li systémy poskytování podpor v nezaměstnanosti podle kritérií, které je charakterizují (výše podpor, doba poskytování, podmínky dostupnosti a rozdíly podle různých příjmových skupin a typů domácnosti), rozdíly v jejich redistributivních účincích nejsou vždy jednoznačné. Význačný rozdíl lze nalézt v délce poskytování podpory: příspěvkové systémy, charakterizované jako systémy založené na pojištění poskytují podpory nejdelší dobu, ale současně podmiňují dobu jejich poskytování dobou předchozího pojištění. Systémy financované na daňovém základě poskytují podpory kratší dobu, ale více přihlížejí k sociálním kritériím při jejich poskytování, ať už je jejich výše jakkoliv rozdílná. Mají zásadně větší redistributivní účinek. Oba systémy také rozdílně reagují na finanční tlaky. Systémy založené na příspěvkovém systému v takovém případě omezují dostupnost podpor pro určité skupiny osob ("segmentation effect"). Vytvářejí jakási "vlastnická práva" na podporu zejména pro "regulérní" pracovní sílu. Naopak systémy založené na daních omezují dostupnost podpor pro všechny nezaměstnané ("levelling effect").

## **3. Pojištění v nezaměstnanosti a funkce pracovního trhu**

Ekonomická teorie spojuje vysokou úroveň kompenzace mezd v nezaměstnanosti a dlouhou dobu poskytování kompenzace mezd s jejich negativním účinkem na funkce pracovního trhu. Zneužívání podpor nebo jejich extenzivní využívání vede podle této teorie k oslabení mzdové flexibility a posiluje tendence k registraci. Na straně poptávky stejně tak podporuje tendenci zaměstnavatelů k praktikám zaměstnávání spojeným se snižováním mzdových nákladů a množství práce.



Některé výzkumy ale (srovnej Burtless 1987) spíše konstatují, že štědré podpory zvyšují nezaměstnanost pokud je nízká, ale nepřispívají k jejímu podstatnému nárůstu, je-li vysoká. Vysoké podpory skutečně motivují některé nezaměstnané k déle trvajícímu hledání zaměstnání, které prodlužuje průměrnou dobu trvání nezaměstnanosti. Na trhu práce, kde je nedostatek pracovních míst, budou však příležitosti odmítnuté uchazeči, kteří mají vyšší podporu, rychle zaplněny uchazeči bez takové podpory. Skladba nezaměstnaných se tak změní, ale celková nezaměstnanost už nepříliš.

Nevýznamný negativní efekt vyšší úrovně podpor naopak kontrastuje s řadou pozitivních efektů vyšších podpor:

1. Stabilizují makroekonomicky poptávku v případě nedobrovolné zaměstnanosti.
2. Posilují loajalitu k sociálním institucím na makrosociální úrovni.
3. Posilují ochotu ke spolupráci mezi partnery na pracovním trhu, především ochotu odborů participovat na vstřícné adaptaci novým trhům a změně technologií.
4. Na mikroúrovni zvyšují štědré podpory ochotu k větší mobilitě na pracovním trhu.
5. Usnadnění přístupu k dávkám snižuje účast v aktivitách na černém trhu a únikům zdanění.
6. Příležitosti poskytnuté současně aktivní politikou trhu práce redukuje pak i pravděpodobnost zneužití dávek. Redistributivní účinek a možnost selektivnější politiky trhu práce zaměřené na problémové skupiny jsou přitom spojeny spíše se systémem založeným na financování z daní.

Celkový účinek systémů financování politiky pracovního trhu je závislý na řadě faktorů: na výchozích technologických, ekonomických i demografických podmínkách, na kognitivních a normativních orientacích lidí, kteří regulují tyto instituce, i na předchozích zkušenostech s jejich činností. Obecně ale v obou systémech tam, kde výdaje na pasivní i aktivní politiku zaměstnanosti jsou kryty ze stejného zdroje financování, je patrná tendence vytlačovat aktivní opatření ve prospěch kompenzací

příjmu v době vyšší nezaměstnanosti. Stejně tak fragmentace rozpočtů oslabuje aktivní politiku pracovního trhu. Tato tendence je silná zvláště u opatření koncentrovaných na skupiny dlouhodobě nezaměstnaných, jejichž nároky na podporu se už vyčerpaly. (K takovým opatřením patří zejména veřejně prospěšné práce.) Navíc ani odbory nejsou takovým opatřením příliš nakloněny pro jejich zmíněný "substituční efekt" a špatné pracovní podmínky, které jsou při nich obvykle nabízeny.

### K možnostem hodnocení efektivity programů politiky pracovního trhu

#### **Základní přístupy a sledované efekty**

Při hodnocení fungování pracovního trhu a aktivní politiky pracovního trhu je nutno vedle pohybu míry nezaměstnanosti brát v úvahu i ukazatel růstu celkové zaměstnanosti a úroveň participace v pracovní síle. V politice pracovního trhu se střetávají nejčastěji dva základní cíle: je lépe zabránit posunu více lidí do déle trvající nezaměstnanosti nebo pomoci již dlouhodobě nezaměstnaným? Proto je nutno před každým hodnocením jasně vymezit cíle konkrétních nástrojů politiky trhu práce.

Politika trhu práce je obvykle hodnocena na dvou úrovních: na úrovni celostátní ve svém globálním účinku a na úrovni lokální, kde je pak dobrá příležitost hodnotit účinek jednotlivých programů. Na celostátní úrovni se obvykle sleduje rozsah opatření politiky trhu práce:

- absolutní výše výdajů
- výše výdajů jako podíl z HDP vcelku a pro jednotlivé typy opatření jako je pracovní příprava, podpora tvorby nových pracovních míst atd.
- výše výdajů jako podíl z HDP na jedno procento nezaměstnanosti vcelku a ve struktuře na jednotlivé programy
- poměr výdajů na aktivní a pasivní opatření



- počet nezaměstnaných, respektive počet účastníků zařazených do jednotlivých schémat politiky trhu práce za určité období, zpravidla za období jednoho roku
- výdaje na jednoho účastníka programů politiky trhu práce.

Cílem sledování na národní úrovni je zejména porovnání v mezinárodním měřítku. Problémem je přitom komplexní charakter podmíněnosti fungování pracovního trhu. Výsledky při řešení nezaměstnanosti jsou jen zčásti efektem aktivní politiky pracovního trhu. Navíc samotná opatření aktivní politiky pracovního trhu mohou mít řadu vedlejších negativních efektů jako je snížení incentív k práci, snížení flexibility pracovního trhu, efekty "mrtvé váhy", "vytlačení", "posunutí", které tyto pozitivní účinky snižují. Významnější je pro řešení nezaměstnanosti často působení makroekonomického vývoje a makroekonomické politiky.

Těžiště hodnocení opatření na pracovním trhu se proto přesouvá na lokální úroveň, na lokální pracovní trhy a k hodnocení konkrétních programů na méně rozsáhlých souborech dat, například na vybraných vzorcích účastníků programů, což umožňuje zhodnocení "čistého efektu" těchto programů, a také hodnocení tohoto efektu ve vztahu k nákladům na příslušné programy. Na lokální úrovni je možné také lépe hodnotit skutečný efekt opatření na pracovním trhu na zaměstnanost. Takové hodnocení může být provedeno z hlediska cíle zvýšit celkovou zaměstnanost a také z hlediska cíle přerozdělit nezaměstnanost mezi různé skupiny nezaměstnaných. Obě hlediska je ovšem obtížné oddělit: například program pracovního výcviku zlepšuje šance jeho účastníků, a současně umožňuje do jisté míry i celkové zvýšení zaměstnanosti, neboť zaměstnavatelé mohou určitě vhodné pracovníky zaměstnat "dodatečně - navíc", neboť se změnil jejich marginální užitečnost jako výrobního faktoru. Podobně program veřejně prospěšných prací, který vytváří dodatečnou zaměstnanost, je současně zacílen k určitým problémovým skupinám. Hodnocení je proto snazší při posuzování efektu určitého programu z hlediska určité skupiny nezaměstnaných, anebo pro srovnání účinku různých programů mezi sebou. Přitom je třeba k účinku na zvýšení šancí určité skupiny

na pracovním trhu doplnit i účinek na celkové zvýšení zaměstnanosti (a snížení nezaměstnanosti).

### **Některé metody hodnocení jednotlivých typů opatření aktivní politiky pracovního trhu**

Hodnocení "ex-post" se provádějí nejčastěji 3 až 6 měsíců po aplikaci určitého programu, například po skončení pracovního výcviku nezaměstnaných nebo po jejich zařazení do subvencovaného zaměstnání. Hodnoceny jsou zvláště dva aspekty:

- a) efekt programů pro účastníky
- b) rozvoj socio-ekonomického kontextu před a během zavádění programů.

Metody hodnocení uvádíme na příkladu dvou kategorií opatření, která jsou nejčastější: je to pracovní příprava - výcvik a podpora tvorby pracovních míst.

#### **1. Hodnocení přímého efektu pracovního výcviku na zaměstnanost**

Je možné rozlišit několik účinků pracovního přípravy-výcviku:

- přímé účinky na zaměstnanost - ty jsou také většinou hodnoceny
- nepřímé účinky projevující se ve zlepšení socio-ekonomického kontextu: v kvalitě života (vyšší sebedůvěra, širší sociální kontakty), zvýšení celkové kvalifikace, motivace, rozšíření příležitostí k hledání zaměstnání, signální vliv na potenciální zaměstnavatele. Jejich hodnocení je obtížnější a také méně obvyklé.

Efektivitu výcviku ovlivňují zejména tři hlavní okolnosti: charakteristiky výcviku, charakteristiky účastníků a situace na pracovním trhu. Je proto potřebné zvažovat jejich vliv ve vztahu k efektům výcviku.

## 1. Charakter výcviku-přípravy

Výcvik (příprava) může mít v zásadě zaměření:

- na "osobnostní" kvalifikaci: jde o konformitu k sociálním normám, o realistickou sebekoncepci i koncepci okolí, o ochotu ke spolupráci, přístupnost inovačním strategiím
- na "sociální" kvalifikaci: ovládnutí sociálních a pracovních návyků, někdy i jazyka
- na profesní odbornou kvalifikaci.

Prvé dvě složky výcviku-přípravy jsou obvykle předpokladem k rozvoji třetí složky přípravy. Zejména u dlouhodoběji nezaměstnaných musí příprava zahrnovat všechny tři složky. Moderním trendem je posun od klasických tradičních metod výuky k alternativním metodám, jež motivují ve zvýšené míře k učení. Jsou jimi zejména práce ve skupinách a spojování teorie a praxe.

## 2. Charakteristiky účastníků

Při vysoké a rostoucí nezaměstnanosti se efekt přípravy snižuje: zčásti proto, že na trhu práce je méně příležitostí k uplatnění, zčásti i proto, že do něj vstupují i slabší účastníci. Při hodnocení efektivity pracovního výcviku-přípravy se střetávají dvě koncepce: první z nich je koncepce "human capital" - "lidského kapitálu" (Becker 1964, Schultz 1963). Podle ní je jednotlivec nositelem a "producentem" šancí na zaměstnání, a to v závislosti na jeho kvalifikaci a dalších charakteristikách jeho osobnosti. Mezní užitek výcviku klesá proto s rostoucí úrovní kvalifikace a vzdělání účastníků výcviku. Největší přínos má tedy výcvik pro nejméně kvalifikované a právě jim dává nejvíce nových šancí na zaměstnání.

Druhá koncepce může být označena jako "teorie fronty". Vychází z předpokladu segmentovaného pracovního trhu, kde noví nezaměstnaní jsou v průměru kvalitnější pracovní silou než ti, kteří už delší dobu "stojí v řadě". Pracovní výcvik u dlouhodoběji nezaměstnaných tedy musí umožnit "přeskočení", tedy musí poskytnout tak velkou kompetitivní výhodu, aby se déle

nezaměstnaní dostali do čela fronty. Účinek pracovního výcviku v tomto případě je tím nižší, čím nižší je kvalifikace účastníků a čím déle už "stojí v řadě". Výcvik je proto v takovém případě nákladnější. Náročnost požadavků na kvalitu, rozsah a náklady výcviku se zvyšuje v tomto případě spíše exponenciálně, má-li mít výcvik efekt na zaměstnanost. Pro efektivitu pracovního výcviku je tedy významná i celková socioekonomická situace na pracovním trhu. Při vysoké nezaměstnanosti a také na segmentovaném pracovním trhu je efekt výcviku na zaměstnanost v důsledku "efektu fronty" nízký.

Hodnocení přímého efektu pracovního výcviku (přípravy) na zaměstnanost má dvě formy:

- a) obvykle se hodnotí status na trhu práce po výcviku ("post-program status") u účastníků programů, a to jako procento zaměstnaných a nezaměstnaných bezprostředně, či lépe po 3 nebo 6 měsících po skončení výcviku
- b) hodnocení je přesnější při testování "účinku programů" na základě rozdílů v zaměstnanosti, jenž jsou způsobeny programem.

Protože je v počtech zaměstnaných účastníků programu výcviku i určitý podíl tzv. "mrtvé váhy", tedy těch, kteří by získali zaměstnání i bez pracovního výcviku, poměřuje se souběžně pohyb do zaměstnání mezi dvěma srovnatelnými skupinami:

- (A) - v první jsou nezaměstnaní, kteří prošli pracovním výcvikem
- (B) - druhou jsou nezaměstnaní, kteří výcvikem neprošli.

V obou skupinách je zjištěn podíl umístěných na pracovní místa, tedy počet Au a Bu. Růst šancí na trhu práce v důsledku absolvování výcviku je dán poměrem  $(Au-Bu)/Bu$ . Problémem je ovšem vybrat dvě spolehlivě srovnatelné skupiny. Odlišnost je totiž už například v tom, že jednu skupinu tvoří nezaměstnaní, kteří byli zařazeni do výcviku, neboť důvodem k tomu byly zřejmě jejich určité charakteristiky jako je motivovanost a dostupnost.

V Evropě jsou v důsledku těchto potíží obvykle využívány ne-experimentální metody, zvláště odhad rozsahu kontrolní skupiny (Bu) pomocí ekonometrického modelu. Tato metoda je nazývána metoda fixovaného účinku - "fixed effect method" a vychází z předpokladu, že charakteristiky účastníků, i účinek těchto charakteristik na zaměstnanost jsou konstantní v čase. Metoda pak srovnává individuální data z registrů nebo data získaná dotazováním (panelová data). Měří změnu ve stupni nezaměstnanosti pro určitou osobu (či určité skupiny osob) na základě účasti v určitém programu. Jsou k tomu ovšem zapotřebí individuální údaje za delší období - resp. individuální "historie na pracovním trhu". Metoda využívá proto "panelová data" získaná buď z registrů nezaměstnaných nebo výzkumem (zvláště dotazováním) účastníků. Panelová data někdy umožňují i rozbor dlouhodobějších efektů výcviku (nebo jiných opatření) na zaměstnanost.

Při dotazování jsou někdy vedle personálních charakteristik účastníků zjišťována také hodnocení obsahu výcviku a jeho využití, a také nepřímé efekty jako je reakce zaměstnavatelů, význam získaných kontaktů a znalostí pro účastníky výcviku. Někdy je takové dotazování spíše kvalitativní s důrazem na nepřímé efekty.

Ve Spojených státech dominují při hodnocení efektů programů spíše experimentální metody. Experiment v sociálních vědách je problematický v důsledku obtížnosti kontrolovat všechny významné faktory experimentální situace, tedy v tomto případě kontrolovat významné charakteristiky experimentálních a kontrolních skupin nezaměstnaných. Při hodnocení efektů s použitím experimentálních metod je proto využíváno práce s většími i s menšími vzorky, někdy je to například jen 50 respondentů v experimentální i kontrolní skupině. Důležitý je však postup tvorby experimentální a kontrolní skupiny: respondenti do obou skupin jsou vybíráni pouze z okruhu žadatelů o zařazení do programu, a to tak, aby jejich přiřazení do kontrolní nebo experimentální skupiny podléhalo principu náhodného výběru. Obě skupiny jsou tak srovnatelné i co do motivovanosti a kvality účastníků. Zjišťování situace v obou skupinách pak probíhá před aplikací programu a pak po jeho skončení, například po jednom, dvou a třech měsících.

Z důvodů praktických, etických i legislativních je někdy proto vhodnější než experimentální postup spojený s náhodným výběrem tzv. experiment ex post facto - postup s kontrolní skupinou, která má obdobné charakteristiky jako experimentální skupina, respektive účastníci programů. Tedy za situace, kdy byla experimentální skupina vybrána podle určitých kritérií vyhovujících požadavkům programu, je hledána kontrolní skupina s podobnými charakteristikami, jež pokládáme za významné. Je velice obtížné zajistit tento požadavek (neboť je problémem určit, které jsou právě ty významné charakteristiky), a dále je i problémem jak zjistit některé významné a přitom skryté charakteristiky jako je například motivovanost. Uvedené postupy je možno využít i při hodnocení i dalších typů programů, například při hodnocení aktivit v programu job-clubu (Rife, Belcher 1994).

Pro americké hodnotící experimenty je příznačné, že nezjišťují efekt jen v umístění do zaměstnání, ale i rozdíly ve výši příjmu ze zaměstnání a rozdíly v délce získaného pracovního úvazku. Výsledky dotazování bývají někdy též ověřovány u zaměstnavatele a takto objektivizovány. Základním hlediskem pro hodnocení úspěšnosti programu je tedy diference dosažená mezi experimentální a kontrolní skupinou, nikoliv jen samotné počty či podíl nezaměstnaných umístěných na základě programů.

#### Příklad hodnocení efektivity tří výcvikových programů A B C

*Například byly hodnoceny tři výcvikové programy označené jako A, B a C, které ukázaly po skončení různě vysoké počty umístěných na pracovní místa:*

program	procento umístěných na konci programu v %		rozdíl efektu	pořadí efektivity
	exper.skup.	kontrol.skup.		
A	60 %	50 %	10 %	3.
B	40 %	10 %	30 %	1.
C	80 %	60 %	20 %	2.

*Podle prostého hodnocení "post-program statusu" by se zdál nejučinnější program C a nejméně účinný program B. Při hodnocení čistého efektu je ale zřejmé, že program B je nejučinnější.*

Vedle toho je možno hodnotit i náklady programu, které lze vyčíslit buď na jednoho účastníka nebo i na jedno procento rozdílu umístěných "účastníků" a "neúčastníků" programu (tedy čistého efektu) nebo i na jednoho účastníka a jeden den trvání programu a lze pak porovnat kombinovaný ekonomicko-sociální efekt.

## **2. Hodnocení programů podpory mezd a tvorby nových pracovních míst**

Při hodnocení efektu těchto opatření je zvláště důležité zvažovat :

- "mrtvou váhu" jako podíl míst, která by vznikla i bez použití finančních podpor
- "efekt posunutí" jako podíl míst obsazených nezaměstnanými, jejichž umístění bylo podporováno, a která by ale jinak byla obsazena jinými účastníky trhu práce
- "efekt vytlačení-substituce" jako nahrazení dříve zaměstnaných nezaměstnanými, jejichž umístění je podporováno (srovnej např. Cranston 1992:29).

Přímý efekt na zaměstnanost je zde hodnocen tzv. "křivkou přežití", která zachycuje podíl těch nezaměstnaných, kteří stále drží získaná pracovní místa nebo vykonávají podnikatelské aktivity s rostoucím časovým odstupem po ukončení poskytování finanční podpory na zřízení místa. Efektivita souvisí jednak s charakteristikou účastníků, zejména s jejich kvalifikací, jednak s charakteristikou míst: čím je místo "normálnější", kompatibilnější se situací na trhu (tedy nikoli uměle vytvořené), tím je efektivita programu obvykle vyšší. Někdy je používán též výzkum zaměstnavatelů, kdy se zjišťují postoje k subvencím pracovních míst a účinky těchto subvencí na chování zaměstnavatelů, jako je

"signální účinek" a následné strategie využívání subvencí na pracovní místa.

Nepřímý efekt spočívá ve zlepšení kvality života, i v kvalifikačním efektu (neboť při zařazení na dočasné pracovní místo dostává nezaměstnaný současně pracovní praxi či výcvik), v motivaci pro další výcvik, v efektu pro hledání práce, v efektu z kontaktů získaných v dočasném zaměstnání, kdy například zaměstnavatel zjistí kvality pracovníka a přijme ho natrvalo nebo jeho spolupracovníci mu doporučí jiné zaměstnání.

## **Výchozí databáze při hodnocení efektivit programů**

Pro hodnocení efektivit programů je možno použít dva typy informační databáze:

1. Údaje vycházející z registrů nezaměstnaných, které zachycují základní personální údaje o nezaměstnaných obecně, i o těch z nich, kteří jsou zařazení do různých projektů aktivní politiky pracovního trhu. To pak umožňuje vyhodnotit:
  - a) skladbu účastníků v různých programech a srovnání s celkovou nezaměstnaností
  - b) situaci na trhu práce v různých jeho oblastech
  - c) přímé účinky různých programů na zaměstnanost.
2. Údaje vycházející z výzkumných modelů (hodnocení ex-post). Umožňují sledovat vedle výše uvedených bodů rovněž:
  - d) kritéria a postupy náboru do projektů
  - e) obsah a trvání projektů a vliv těchto charakteristik na chování nezaměstnaných na trhu práce
  - f) vnímání projektů jeho účastníky a postoje k nim, a také nepřímé účinky.

Výzkum - dotazování probíhá v takovém případě už v průběhu projektů, neboť lépe se získávají údaje o projektu v jeho průběhu či při jeho skončení než s časovým odstupem po ukončení.

Zdrojů k získání dat je obvykle více:

- dotazování účastníků projektů
- údaje od manažerů projektů
- údaje z registrů nezaměstnaných a od účastníků projektů
- údaje o situaci na trhu práce ze statistik.

### **Role socio-ekonomického kontextu při hodnocení efektů**

Hodnocení efektu programů musí brát v úvahu i socio-ekonomický kontext:

1. Nakolik programy (opatření) pokrývají potřebu pracovního trhu.
2. Nakolik změny na pracovním trhu usnadnily dosažení cílů opatření nebo naopak je zkomplikovaly.
3. Jaké jsou "aktivující" efekty (tedy zájem a účast v programech) a "efekty na zaměstnanost" pro různé cílové skupiny nezaměstnaných jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní, mládež, nekvalifikovaní atp.

Tyto otázky mohou být i předmětem expertního posuzování.

## **IX. PERSPEKTIVY POLITIKY PRACOVNÍHO TRHU**

### **Současné pracovní trhy a jejich regulace**

#### **1. Nové charakteristiky pracovního trhu a přístupy k jeho regulaci**

Priority politiky pracovního trhu se v průběhu 80. let významně pozměnily. Na konci 80. let totiž znovu zesílila potřeba přizpůsobení ekonomicky rozvinutých zemí s tržní ekonomikou strukturální změně. Proto byl položen důraz na opatření, která zlepšují fungování a flexibilitu pracovního trhu, a to jak na mikroekonomické úrovni (na úrovni jednotlivých firem), tak na makroekonomické úrovni (v ekonomice jako celku). Na rozdíl od dřívějšího upřednostňování makroekonomické regulace zaměstnanosti a nezaměstnanosti, od sklonku osmdesátých let na makroekonomické úrovni dominuje zásada deregulace. Současně však politika pracovního trhu - zaměřená mikroekonomicky - je nahlížena jako klíčový faktor ovlivňující zlepšení flexibility pracovního trhu (OECD 1989).

Strategie alokace pracovních zdrojů sledují tak především ekonomická kritéria efektivity (a proto spíše cíl efektivní než plné zaměstnanosti), na druhé straně jsou podmíněny současně i sociálním konsenzem o přijatelné a potřebné úrovni "sociální solidarity a rovnosti". Tento konsenzus je v ekonomicky rozvinutých zemích v některých ohledech jednoznačný: například zákaz dětské práce, zásada stejné mzdy za stejnou práci, stejné příležitosti k veřejnému vzdělání. Některé aspekty jsou však řešeny dost odlišně: jsou to minimální mzdy, důchodový věk, placená mateřská dovolená, pracovní doba, legislativní ochrana před propouštěním atp. V některých zemích je ovšem obtížné prosazovat změny v těchto tzv. "institucionálních rigiditách pracovního trhu", jejichž odstranění je typickým požadavkem ortodoxních ekonomů. Naplnění zmíněných norem a požadavků je totiž často důležitým předpokladem sociálního konsenzu.

Změny technologií a jejich efektivní sociální a ekonomické využití dávají větší možnosti novým formám organizace práce a variabilnějším formám spojení pracovního a volného času (OECD 1988). Dochází ke stále vyšší internacionalizaci a další liberalizaci obchodu. Tento proces zesílil i v souvislosti s přechodem bloku tzv. socialistických plánovaných ekonomik k tržnímu hospodářství. Snižování podílu populace v produktivním věku ve většině vyspělých zemích dává současně určité možnosti reintegrovat do pracovní síly dříve znevýhodněné skupiny, zvláště dlouhodobě nezaměstnané. V České republice lze tento efekt vývoje věkové struktury populace očekávat až na začátku příštího století.

Naproti tomu však působí v ekonomicky vyspělých zemích obecně silné negativní tendence zabraňující snižování vysoké nezaměstnanosti:

- v období recese došlo ke snížení investic do lidského kapitálu a tak se prohloubila u některých skupin včetně mládeže, a také v některých oblastech kvalifikační nedostatečnost ve vztahu k novým technologiím
- záchranná síť pomoci sociálního státu omezila významně stupeň, v němž se snižuje životní úroveň lidí v průběhu ekonomické recese. Na druhé straně měla i negativní vedlejší účinek, jenž se projevil v závislosti některých skupin na sociálních transferech příjmů a v nižší motivaci k pracovnímu zapojení.
- ilegální migrace, migrace politických a válečných uprchlíků, (často ve spojení s nízkou úrovní jejich kvalifikace) klade v podmínkách technologicky a strukturálně se měnící ekonomiky nové dodatečné nároky na ekonomickou a sociální integraci těchto skupin, a klíčová je přitom jejich integrace na pracovním trhu.

## 2. Změny priorit politiky pracovního trhu

Nové potřeby nevyžadují ani tak nové nástroje, ale spíše posun v důrazu jejich využití. Cíl je dnes definován jako "sociálně odpovědná" politika trhu práce. Strana poptávky po práci je stále prioritou politiky pracovního trhu ve všech svých aspektech: v

celkové úrovni, kvalitě a flexibilitě uvnitř i vně firem, na národní i lokální úrovni. Politika pracovního trhu podporuje klima inovace a podnikatelství zejména na lokální úrovni. Současně sleduje i snížení rizika, že růst výroby nebude přínosem pro znevýhodněné skupiny. Usiluje rovněž o snížení rizika, že pracovní migrace se stane hlavní formou přizpůsobení pracovního trhu. Cestou má být koordinované úsilí spojující vzdělávací, sociální, regionální a lokální rozvojovou politiku s politikou pracovního trhu, se záměrem spojit ekonomický růst s integrací nezaměstnaných na pracovním trhu.

Klíčovým nástrojem v politice pracovního trhu se znovu stává pracovní příprava - výcvik, jenž vyhovuje jak potřebě odpovídat na rychlé změny v požadavcích trhu, tak i potřebě zlepšení pozice na pracovním trhu u specificky problémových jedinců nebo skupin populace. Méně zdůrazňována je přímá tvorba dočasných míst ve veřejném sektoru. Akcent je položen na spíše nepřímou tvorbu míst podporou individuálního podnikání a zainteresováním různých partnerů, zvláště nevládních organizací v lokálních iniciativách a cílených programech tvorby pracovních míst. Především je nezaměstnaným poskytována pomoc při zakládání podniků, většinou kontinuálním vyplácením podpory v nezaměstnanosti i nadále po určitou dobu po zahájení podnikatelské činnosti, někdy však přímými finančními dotacemi nebo půjčkami.

Stále větší důraz je kladen na rozvoj schopností nezaměstnaných při hledání práce a na pomoc při adaptaci na nezaměstnanost, souběžně s podporou motivace nezaměstnaných. Současně se zvyšuje pozornost věnovaná dlouhodobé nezaměstnanosti. Celková strategie může být vystižena slovem ("activation") "aktivace", jako pohyb od "sociálního řešení nezaměstnanosti" ("welfare conforming solutions") k "ekonomickému řešení nezaměstnanosti" ("market conforming solutions").

Znamená to podpořit:

### 1. Zlepšení kvality nabídky práce

S technologickou změnou se zvyšuje potřeba rozvoje lidských zdrojů, a to jak ve vzdělávání mladých lidí, tak i ve vzdělávání dospělých. To je úkolem veřejného vzdělávacího sektoru i vzdělávacích zařízení zaměstnavatelů. Instituce pracovního trhu odpovídají zejména za krátkodobý výcvik umožňující přizpůsobení lidí potřebám pracovního trhu a zařazením nezaměstnaných nebo nezaměstnaností ohrožených skupin do různých forem pracovního výcviku a vzdělávání. Zaměstnavatelé nesou pak hlavní tíhu dlouhodobého rozvoje lidských zdrojů.

### 2. Zlepšení flexibility pracovního trhu

Flexibilita pracovního trhu zahrnuje dvě dimenze:

- a) interní flexibilitu, uvnitř firem
- b) externí flexibilitu, mezi firmami

Obě dimenze spolu do určité míry soutěží. Přijímaná opatření se tedy musí vyvarovat dvojího rizika. Prvním rizikem je příliš vysoká externí flexibilita, která oslabuje zájem firem o výchovu pracovníků, jejich znovuzaměstnávání a přetváření pracovních činností uvnitř firmy. Druhým je příliš silná "internalizace" pracovních trhů uvnitř firem, která znesnadňuje realokaci práce mezi firmami a sektory a segmentuje pracovní sílu. Posílení interní flexibility je spojeno zejména s pracovním výcvikem ve firmách (tzv. "on-the-job training"). Především je zdůrazňován specifický výcvik, který posiluje oboustranné spojení pracovníků a firem. Rovněž se váže s legislativní ochranou pracovních míst, která závisí na vyjednávací síle odborů. Z interní flexibility těží pak zejména kvalifikovaná část pracovní síly uvnitř firem.

V důsledku technologických a organizačních změn a zvyšování soutěživých požadavků trhu roste závislost firem na kontinuálním investování do lidského kapitálu, na zvyšování celkové kompetence zaměstnanců, na jejich motivaci, na vytváření pozitivních pracovních postojů (i v souvislosti se zaváděním participativních metod řízení). To vše podporuje internalizaci

pracovních trhů firem. Za této situace jsou vedena jednání o regulacích v oblasti průmyslových vztahů, jejichž výsledky dále snižují externí flexibilitu pracovního trhu. Naproti tomu se současně prokazuje, že základní sociální jistoty motivují pozitivně pracovníky k přijetí nezbytných technologických změn, a externí i interní flexibilitu tedy podporují.

Pro externí flexibilitu je významná zejména flexibilita mezd. Ochota pracovníků adaptovat se technologickým změnám a změnám ve struktuře ekonomiky souvisí mj. se mzdovými strukturami. Jejich vývoj a, vliv mezd jako tržních signálů a pracovních incentív je ovšem stále relativně omezený, neboť mzdové struktury jsou spojeny s historicky rozvinutými sociálními požadavky, představami a normami. Flexibilita mezd zahrnuje jednak celkový pohyb nominálních mezd ve vztahu k inflaci, jednak pohyb mezd pro určité druhy práce ve vztahu k jiným druhům práce (podle oblastí, sektorů, kvalifikace atd.). Řada zemí se proto v 80. letech v zájmu flexibility snažila odbourat minimální mzdy (tedy závislost nominálních minimálních mezd na růstu cen) a snížit nástupní mzdy u nově vstupující mládeže na pracovní trh v porovnání s průměrnými mzdami.

### 3. Usnadnění přístupu k práci a přizpůsobení se strukturální změně

Posílení a zvýšení "odpovědnosti" na straně nabídky znamená, že každý by měl mít zdroje dostatečné k tomu, aby mohl úspěšně soutěžit na trhu práce. V tomto ohledu jde především o pozici dlouhodobě nezaměstnaných a znevýhodněných skupin jako jsou etnické menšiny, mladí lidé, anebo propuštění starší pracovníci bez kvalifikace. Cestou k zlepšení jejich pozice je zejména posílení kapacity nezaměstnaných přizpůsobit se strukturální změně: zlepšit jejich schopnosti, motivaci a připravenost hledat práci, a to rozvojem zprostředkovatelských služeb a intenzivního poradenství, pomocí opatření podporujících pracovní mobilitu, a především zvyšováním kvalifikace. Zdůrazněny jsou pravidelné formy vzdělávání a mnohostranného vzdělávání. Kombinují se často tři okruhy opatření: re-integrační opatření, pozitivní pobídky k hledání práce a záchranná síť ve formě minimálního zaručeného příjmu.



#### 4. Lokální (regionální) rozvoj

Vzhledem k nerovnému prostorovému rozložení nezaměstnanosti je reflektována i potřeba přizpůsobit opatření na pracovním trhu vysoce diferencovaným podmínkám lokálních pracovních trhů. Základním záměrem je zainteresovat vedle institucí trhu práce i další partnery na tvorbě nových podnikatelských aktivit na lokální úrovni. Přitom je třeba využít především místní zdroje, kapacity a zkušenosti, spíše než usilovat o přetahování aktivit odjinud. Lokální programy jsou významně podporovány i na národní a mezinárodní úrovni. Jde například o programy přijaté na úrovni ministrů práce a sociálních věcí zemí OECD a EC : starší ILE z r. 1982 či aktuální program LEDA ("Akční program lokálního rozvoje").

Zásady lokálních programů lze shrnout takto:

- a) spoléhání na místní subjekty a partnerství mezi veřejnou a soukromou sférou: státní administrativa hraje úlohu nápomoci ke spojení místních subjektů v projektově orientovaném partnerství.
- b) zhodnocení lokálního potenciálu: lokální rozvojové strategie jsou úspěšné, je-li věnována dostatečná pozornost analýze potenciálu místní ekonomiky ("strategic audit").
- c) decentralizace: místní rozvojové aktivity jsou rozsáhlé a mnohostranné (orientují se současně na více aspektů lokálních problémů), diverzifikované a současně decentralizované.
- d) intelektuální infrastruktura: rychlý růst se v moderních ekonomikách koncentruje tam, kde existuje síť vzdělávacích zařízení, výzkumných laboratoří a dalších institucí napomáhajících zavádění nových myšlenek, procesů a výrobků.
- e) místní výchovné aktivity: významné jsou zejména aktivity místních podniků orientované na lokální kvalifikační předpoklady.
- f) nové formy investování: základním cílem je podnítit soukromé investice, nikoliv nahradit je veřejnými investicemi. Místní orgány mají "katalyzovat" soukromé iniciativy.
- g) zlepšení přístupu ke kapitálu: místní orgány často ve spojení s vládními orgány a soukromou sférou vytvářejí kapitálové

- instituce a fondy, jež poskytují záruky nebo i půjčky, někdy například část penzijních fondů je využita k drobnému podnikání.
- h) průmyslová modernizace: orgány místní správy napomáhají konzultanty nebo "technologickými parky" k zavádění progresivní techniky do malých firem, které si nemohou dovést vývoj a experimentování s drahou moderní technikou.
  - i) informace a orientace: místní orgány se snaží vybudovat informační systémy zpětné vazby tak, aby měly dostatek poznatků o potřebách trhu a jeho reakcích na zaváděné aktivity. Důležité jsou zejména lokální sítě zainteresovaných subjektů, které jsou základem výměny informací, konzultací záměrů, zdrojem nápadů a později i soustředění sil.
  - j) zlepšení podnikatelského klimatu: ani oblasti s dobrým intelektuálním potenciálem nejsou vždy úspěšné, protože zde někdy chybí tzv. podnikatelské klima. Pomoc poskytují "inkubátory" či "střediska drobného podnikání", jež pomáhají poradensky, výchovně, a také konkrétní pomocí při vytváření finančních plánů a podnikatelských projektů.

#### Záměry "Bílé knihy" (The White Paper)

##### 1. Obecné principy

Komise zemí Evropského společenství přijala v prosinci 1993 materiál, jenž má orientovat vyspělé evropské země v oblasti ekonomického růstu a zaměstnanosti (Growth, Competitiveness, Employment 1993). Jeho osmá kapitola je nazvána "Promítnout růst do pracovních příležitostí - Turning Growth into Jobs". Materiál prezentoval požadavky změn v politice pracovního trhu a v souvislosti s tím i v ekonomické a sociální politice průmyslově rozvinutých evropských zemí.

Základním záměrem makroekonomické politiky i politiky pracovního trhu do budoucna je spojení ekonomického růstu a intenzivnějších forem zaměstnanosti. To předpokládá změny ve struktuře pracovního trhu, změny ve struktuře zdanění a ovlivnění incentív vyplývajících ze sociálního zabezpečení, nové vztahy a



formy sociální participace. Zdůrazněna je potřeba solidarity mezi lidmi, kteří mají práci a lidmi, kteří ji nemají, mezi lidmi, kteří zakládají své příjmy na své vlastní práci a lidmi, kteří je zakládají na svých investicích. Vedle toho je položen požadavek dlouhodobé konkurenceschopnosti. Znamená to prakticky investovat v první řadě do lidského kapitálu a podporovat nové ekonomické aktivity. V neposlední řadě je reflektována potřeba podpořit efektivitu fungování pracovního trhu, ale také s ním spojených oblastí. Pracovní trh sám o sobě nemůže vyřešit zaměstnanost, nezaměstnanost a související sociální problémy. Reálné náklady na nezaměstnanost se totiž musí promítnout i do fiskální politiky a do sociální politiky. Nepostačuje již jen politika deregulace pracovního trhu proklamovaná v 80. letech. Jde o vytvoření racionálního a jednoduchého vnitřně provázaného systému finanční regulace a incentív, jež povedou k tvorbě zaměstnanosti.

## 2. Potřeby pracovního trhu

V posledních třech letech bylo v zemích Evropského společenství vytvořeno 16 milionů nových míst, ale jen 3 miliony z nich byly obsazeny nezaměstnanými. Existují široké skupiny nezaměstnaných, které byly vyloučeny z trhu práce (The White Paper 1993: 54).

Současný evropský trh práce není dostatečně flexibilní ať jde o organizaci pracovní doby, mzdy a mobilitu, o adekvátní vyrovnávání nabídky práce s potřebami trhu, ani pokud jde o strukturu kvalifikace pracovní síly. Tato rigidita zapříčiňuje i relativně vysoké mzdové náklady. Firmy se proto přizpůsobují nahrazováním lidské práce moderními technologiemi a uplatněním kapitálově intenzivních faktorů. Schémata sociálního zabezpečení mají negativní vliv na zaměstnanost, neboť sice ochraňují zaměstnané, ale také zabraňují vstupu nové pracovní síly na trh práce. Vedle toho negativně působí i vysoká úroveň nemzdových nákladů na pracovní sílu, jako jsou povinné odvody a poplatky, a také nedostatečná motivace k práci vyplývající z nepřiměřeně štědrých systémů sociální pomoci a nedostatečně efektivních služeb

zaměstnanosti. V období 80. let byla proto prosazována deregulace pracovního trhu ve dvou oblastech:

- a) v oblasti legislativní ochrany práce
- b) v oblasti mzdové regulace.

Vlády evropských zemí doposud usilovaly o růst externí flexibility pracovního trhu a současně se snažily snížit výdaje na sociální pomoc. Firmy a společnosti naopak většinou usilovaly o zvýšení interní flexibility a redukci fixních nákladů na pracovní sílu. Současně ovšem vlády sledovaly i další záměr: chtěly se vyhnout zvyšování exkluze a chudoby sociálně a ekonomicky nejslabších skupin na trhu práce. V důsledku rostoucí cenové konkurence vzniká ale přitom nebezpečí, že nebude možné řešit uspokojivě nezaměstnanost a další sociální cíle při zachování dosavadních ekonomických trendů a při realokaci práce v závislosti na požadavcích ekonomické efektivity.

Proto je v současné době pocíťována spíše potřeba zvyšovat zaměstnanost než řešit nezaměstnanost. Bylo vytvořeno relativně hodně schémat zaměstnanosti a pracovního výcviku pro nezaměstnané a byly použity různé pobídky k zaměstnávání specifických "cílových" skupin nezaměstnaných. Málo se však podařilo udělat pro adekvátní přizpůsobení legislativního a finančního prostředí a režimů, které poskytují nejvýznamnější incentivy. Stejně tak málo se podařilo upravit institucionální struktury trhu práce.

Příliš se také zatím nebral v úvahu negativní efekt, který mají daně a sociální odvody pro firmy: například působí jako zábrana zaměstnávání méně kvalifikovaných a méně placených pracovníků. Je také mnoho administrativních překážek flexibilním formám zaměstnávání. Pokusy minimalizovat ochranu práce a zvýšit tak flexibilitu pracovního trhu vedly k segmentaci a vytvoření "dvoutřetinového" pracovního trhu: účastní se v něm jen ti, kteří mají chráněné a stálé zaměstnání, nikoliv ti, kteří mají nejisté dočasné zaměstnání. Tlaky na zvýšení flexibility rovněž redukovaly zájem firem investovat do výcviku a rekvalifikace.

Konečně působí negativně i skutečnost, že rozsah speciálních opatření, která usilují o integraci dlouhodobě nezaměstnaných, mladých lidí a dalších skupin, je příliš velký a programy mají komplikovanou strukturu a formy. Tato okolnost ztěžuje rozhodování firem o využití těchto schémat.

### 3. Perspektivní cíle a nástroje politiky pracovního trhu

Proto byly v současné situaci stanoveny tyto zásadní cíle:

1. Sledovat spíše zvyšování zaměstnanosti než snižování nezaměstnanosti.
2. Zlepšovat nejen fungování pracovního trhu, ale též širší podmínky zaměstnávání, se zvláštním zřetelem na bariéry bránící tvorbě míst a spočívající v oblasti zdanění a ve fiskálním systému.
3. Zvýšit investice do lidského kapitálu, na němž závisí dlouhodobá schopnost konkurence.

Specifické aktivity jsou pak vymezeny takto:

- a) regulace nákladů na pracovní sílu a podněcování tvorby pracovních míst: to vyžaduje udržovat růst mezd za růstem produktivity práce, ale umožňuje to promítnout ekonomický růst do tvorby většího počtu míst.
- b) podpora flexibility forem zaměstnávání umožňující tvorbu míst:
  - přizpůsobit legislativu tak, aby ti, kteří chtějí pracovat na kratší úvazky, nebyli postiženi ztrátou sociální ochrany či horšími pracovními podmínkami
  - minimalizovat finanční incentivy k práci přesčas
  - podporovat kratší týdenní pracovní dobu a konkurenceschopnost zajišťovat spíše zlepšeným využitím kapitálového vybavení
  - dát nové možnosti zaměstnání lidem v registru nezaměstnaných, například ve schématech "pracovní rotace" jako je tomu v Dánsku.

*Schéma pracovní rotace je novým instrumentem zaváděným od roku 1993. Sleduje cíl jednak individualizovat průběh pracovní kariéry, což lépe odpovídá novým požadavkům na zvyšování kvalifikace, a také sleduje cíl sdílení pracovních míst. Prakticky umožňuje pracovníkům přerušit na určitou dobu pracovní kariéru aniž by přišli o své místo a věnovat se zvyšování kvalifikace, anebo výchově dětí. Jejich pracovní místo je po dohodě se zaměstnavatelem dočasně obsazeno nezaměstnaným z registru zprostředkovatelen práce.*

- zvýšit flexibilitu v organizaci práce a redistribuci pracovní doby. Vyžaduje to odstranit legislativní překážky, jež činí pro zaměstnavatele zaměstnávání na částečné úvazky a na časově omezené smlouvy nákladné, usnadnit předčasné důchody, redukci pracovní doby v obdobích poklesu výroby, odstranit překážky prostorové mobility. Prakticky to znamená učinit tato omezení předmětem kolektivního vyjednávání a smluv, a je přitom třeba přizpůsobit i systémy zdanění.

- c) absolutní i relativní redukce mzdových nákladů: je položen požadavek sblížit úroveň mezd, zlepšit produktivitu firem jako alternativu propouštění v době recese a usnadnit přijímání nově vstupujících na pracovní trh. Snižit sociální podpory, zvláště u skupin nízké kvalifikovaných pracovníků, zvýšit náklady výrobců na znečištění prostředí, na čerpání energie a přírodních zdrojů, podněcovat soukromá pojišťovací schémata.

- d) zvyšování úrovně kvalifikace pracovní síly: důraz položit zvláště na kontinuální pracovní přípravu - výcvik, včetně úvodního a základního pracovního výcviku a na nové technologické znalosti.

- e) zlepšit přístup k trhu práce zejména pro znevýhodněné skupiny nezaměstnaných: zlepšit zprostředkování práce, zejména na lokální úrovni, zavést i nestátní zprostředkovatelské služby, zavést nové kulturní a sociální aktivity, posoudit účinek systémů sociální pomoci a spojit podpory v nezaměstnanosti těsněji s podmínkami lokálních trhů práce i s větší adresností výdajů na politiku pracovního trhu.

Prioritou je řešení nezaměstnanosti mládeže a dlouhodobě nezaměstnaných, a pokud možno i předcházení jejich sociální exkluzi.

f) akcelerace a rozvoj nových aktivit, zejména malých a středních podniků, zejména v oblasti environmentálního průmyslu a služeb, v sociálním sektoru, v audiovizuálních odvětvích, v umění, kultuře, turistice...

g) vylepšování systému incentiv, resp. systému daní a podpořit přitom tvorbu míst nevyžadujících kvalifikaci:

- přizpůsobit daňová opatření vůči zaměstnavatelům : nemzdové pracovní náklady by měly být zdaněny neutrálně nebo spíše progresivně
- redukovat mzdové náklady relativně k ceně jiných výrobních faktorů snížením příspěvků na sociální zabezpečení a příjem do jeho fondů zajistit spíše jinými způsoby
- restrukturovat národní schémata podpory příjmů, jež často umožňují, aby příjem ze sociální pomoci převýšil příjem z mezd za práci, integrovat systémy zdanění se systémy podpory příjmu s odpovídajícími pojistkami v legislativě
- ověřit vzájemné ovlivňování zdanění, regulace příjmů a souvisejících mzdových struktur, směřovat k rozšíření konceptu práce zahrnutím všech forem placené nebo částečně placené práce do společného rámce systému sociální ekonomiky, přechodných forem podnikání a neformální ekonomiky, což by umožnilo vstup na regulérní trh práce i mnoha občanům pohybujících se na okraji pracovního trhu či v neformální ekonomice.

h) podpora malých a středních podniků, nových aktivit a tvorby míst, která zahrnuje:

(1) malé a střední podniky

- zvýšit konkurenceschopnost poskytnutím pomoci v přístupu ke kapitálu
- prověřit finanční, administrativní a legislativní opatření, dopadající zvláště na malé firmy, jež nemají kapacity najmout si

specialisty v těchto oblastech (jako například daňové poradce, právníky atp.)

- vytvářet místa ve službách, jež zatím nejsou integrovány v pracovním trhu a běžně jsou zatím zajišťovány neplacenou nebo placenou neformální ženskou prací

(2) nové aktivity

- nové pracovní příležitosti založit na partnerství veřejného a soukromého sektoru ve všech oblastech, zejména v rozvojových oblastech jako je životní prostředí, energie, doprava, volný čas, umění, sport a sociálně-pečovateľské aktivity
- podporovat pracovní výcvik pro tyto aktivity
- podporovat sektor audiovizuální produkce, jenž může mít velký vliv na vnitřní investice a na různé typy zaměstnanosti na rostoucím trhu medií pro volný čas
- podporu poskytovat zejména na lokální úrovni a prostřednictvím decentralizovaných opatření

i) zvyšovat úroveň lidského kapitálu:

- zajistit, aby žádný mladý člověk do 18 let svého věku nebyl nezaměstnaný: poskytnout garanci vzdělávání, výcviku nebo místa k získání pracovní zkušenosti
- zlepšit úroveň odborného vzdělávání k povolání zejména rozvojem podnikatelských schopností mladých lidí, i schopností využívat nové technologie, rozšířit rozsah schémat přípravy k povolání a dalších forem spojujících výuku a zaměstnání
- zlepšit koordinované služby pro umísťování mladých lidí, zejména poradenství o možnostech zaměstnání a volby kariéry
- zlepšit spolupráci školských zařízení s podnikatelským sektorem, zejména s malými a středními firmami
- ověřit nakolik daňové pobídky vedou firmy a jednotlivce k investování do lidského kapitálu a k celoživotnímu vzdělávání
- v souladu se záměry podporovanými Evropským sociálním fondem vést pracovní sílu ke kontinuální přípravě, což odpovídá potřebám spojeným s technologickými změnami, vyhnout tak hrozbě "kultury nekvalifikovanosti", kterou s sebou přináší proces automatizace

j) zaměřit se na specifické skupiny - zvýšit úsilí integrovat nebo reintegrovat dlouhodobě nezaměstnané a mladé nezaměstnané umožněním jasnější návaznosti na formální trh práce nebo na alternativy neaktivitě - jedná se o zavedení jakéhosi "minimálního standardu", jenž by zahrnoval:

- plynulé spojení s pracovním trhem
- minimální standard pracovní přípravy - výcviku
- individuální poradenství
- odpovídající umístění
- rovné odměňování
- podporovat sociální ekonomiku, kde je možné zaměstnávat lidi i na dobrovolné bázi a v aktivitách, jež pomáhají uspokojit sociální potřeby
- eliminovat potenciální diskriminační fiskální i sociální opatření vůči ženám
- podpořit technické služby, pracovní přípravu a péči o děti pro ženy vstupující na pracovní trh.

Při sledování těchto cílů a opatření mají základní roli služby zaměstnanosti, jež mají posilovat aktivity při vedení kariéry a umísťování. Zejména na lokální úrovni je významný koordinovaný audit identifikující potenciál možností zaměstnání. Potřebné je též podpořit pracovní agentury pro dočasná zaměstnání. Ta by měla být mostem ke stálým zaměstnáním, neměla by je nahrazovat.

K podpoře uvedených záměrů se zaměří i Evropský sociální fond, dotovaný z příspěvků členských zemí, jenž poskytuje při uplatnění kritérií odpovídajících uvedeným záměrům asi 13 % výdajů členských států Evropských společenství na aktivní politiku trhu práce. Je použit přednostně na podporu nejpotřebnějších aktivit a na transfer úspěšných zkušeností.

### Nové radikální pohledy na problém nezaměstnanosti a jeho řešení

Vedle uvedených záměrů, které více méně vyjadřují i stanoviska vlád evropských zemí, jsou postupně v odborné veřejnosti uplatňovány i další požadavky a návrhy. Upozorňují zejména na sociální aspekty problému nezaměstnanosti: jednak na sociální náklady s ní spojené, jednak na neúspěšnost dosavadních ekonomicky orientovaných řešení. Rovněž upozorňují, že politika deregulace nepomáhá některým segmentům pracovního trhu, a navíc někdy také prohlubuje sociální dopady.

Nezaměstnanost se stala součástí života lidí v moderní společnosti, avšak práce má v tomto životě i nadále centrální roli. Příčiny problému nezaměstnanosti jsou chápány jako komplexní: jsou kulturní, politické i ekonomické. Řešení proto musí být široká, radikální a imaginativní povahy (Demos 1994). Nové požadavky prosazují novou pracovní etiku, která cení více lidský kapitál než spotřebu.

Zvýšit flexibilitu pracovního trhu nelze dosáhnout snížením sociálních dávek a mezd, odbouráním legislativní ochrany práce a zavedením pružných podmínek zaměstnávání, což jsou "skryté cíle" požadavku ekonomické flexibility. Je třeba uplatnit též novou "sociální" smlouvu (podepřenou i daňovým systémem), která pobídne zaměstnavatele, aby posilovali permanentně lidský kapitál svých zaměstnanců a jejich "zaměstnavatelnost". Zaměstnavatelé by měli být společností rovněž odměňováni za přijímání dlouhodobě nezaměstnaných. Je třeba usnadnit přechod ze sociálních dávek do zaměstnání tím, že bude například možné pobírat sociální dávky současně s příjmem ze zaměstnání na zkrácený úvazek. Měl by být zaveden i příspěvek za službu komunitě, zahrnující odměnu za péči o děti a za práci v komunitních sociálních službách. Neformální sektor, zvláště netržní a nepeněžní služby mají získat v ekonomice rovnoprávnou v pozici. Je též třeba maximálně podpořit sebezaměstnávání usnadněním přístupu ke kapitálu a poradenským

službám a umožnit přechod z neformální ekonomiky do formálního sektoru i touto cestou.

V uvedených opatřeních má snad nejvýznamnější roli sehrát přestavba daňového systému, jenž má působit jako rámec a obecná pobídka nových aktivit. Konstrukce zdanění má snížit i celkově negativní konzumní orientaci ekonomiky, se zvláštním zřetelem na spotřebu energií a přírodních zdrojů.

## **X. VÝVOJ AKTIVNÍ POLITIKY PRACOVNÍHO TRHU V ČESKÉ REPUBLICE**

Jedním ze základních předpokladů průchodnosti ekonomické reformy byla nízká míra nezaměstnanosti, která se v České republice v letech 1990 - 1994 dlouhodobě udržovala. K hodnocení komplexu ekonomických faktorů, které k tomuto "českému paradoxu" přispěly, srovnej např. (Holub 1994, Hájek 1994, 1995). Významnou roli sehrála i aktivní politika pracovního trhu.

### **Charakteristika opatření a přínosu aktivní politiky pracovního trhu**

Pro účinky aktivní politiky pracovního trhu jsou významné její tři hlavní charakteristiky: rozsah, skladba - profil a konečně cílenost - zaměření.

#### **a) rozsah a rozvoj aktivní politiky pracovního trhu**

Už v roce 1991 byly na základě zákona č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti, zákona č. 9/1991 Sb. o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, a dále navazujících úprav - nařízení vlády České republiky č. 384/1991 Sb. a vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky č. 21/1991 Sb. zavedeny nástroje aktivní politiky pracovního trhu, později pak upraveny vyhláškami MPSV ČR č. 115/1992 Sb. č. 399/1992 Sb. a

č. 314/1993 Sb. Nástroje aktivní politiky pracovního trhu jimi byly koncipovány po zhodnocení zahraničních zkušeností a s přihlédnutím k podmínkám transformačního procesu.

Nejvíce využívaným nástrojem byly v roce 1991 a zvláště pak v roce 1992 finanční podpory zaměstnavatelům a individuálním podnikatelům na tzv. "společensky účelná pracovní místa" a na "samostatnou výdělečnou činnost". Na zřízení nového místa v případě přijetí nového pracovníka z registru uchazečů o zaměstnání bylo možno přispět až dvanáctinásobkem průměrné podpory v nezaměstnanosti, od roku 1992 pak až do výše 50 tisíc korun, s podmínkou, že místo nebude zrušeno po dobu dvou let od jeho zřízení. Alternativně bylo možno za stejných podmínek poskytnout půjčku nebo uhradit úroky z půjčky. Subvenci však nebylo možné použít na krytí mzdových nákladů a na financování provozních výdajů. Podobně bylo možno přispět i na zahájení individuální výdělečné činnosti.

Tyto intervence napomáhaly stimulovat rozvoj drobného podnikání a přes pravděpodobnou vysokou mrtvou váhu (srovnej Cranston 1992) sehrály v letech 1991 a 1992 významnou roli při utlumení narůstající nezaměstnanosti. Přesvědčivě o tom vypovídají údaje o počtech účastníků těchto opatření. Aktivní politika pracovního trhu přitom do určité míry převzala úlohu nástroje, jenž stimuloval rozvoj drobného podnikání, a měla proto i makroekonomický význam: vyrovnávala do určité míry (alespoň v oblasti drobného podnikání) dopady restriktivní měnové a fiskální politiky a podpořila tak možnost uplatnění protiinflační linie v makroekonomické politice. Navíc přispěla patrně i k legalizaci části individuálního a drobného podnikání.

Na druhé straně se projeví četné problémy s nedodržením smluvních podmínek zaměstnavateli čerpajícími dotace (například dodržení podmínky obsazení místa pracovníkem z registru nezaměstnaných). Docházelo i k obcházení vyhlášky a účelovým registracím pracovníků nastupujících na takto zřizovaná místa za účelem získání podpory pro zaměstnavatele. Úřady práce z tohoto důvodu postupně zpřísnily kontrolu postupu udělování dotací.

Začaly též v průběhu roku 1993 tyto finanční subvence (stále častěji šlo jen o půjčky nebo úhradu úroku z půjčky než přímé subvence) udělovat selektivně, anebo alespoň diferencovat jejich výši ve prospěch problémových skupin nezaměstnaných.

V rámci programu společensky účelných pracovních míst byla zřizována i tzv. praktikantská místa (pro absolventy středních škol), asistentská místa (pro absolventy vysokých škol) a místa pro mladistvé vycházející ze základních škol a učilišť. Prováděcí vyhláška umožnila přispívat zaměstnavatelům až do plné výše mzdových nákladů při přijetí mladých nezaměstnaných, kteří neměli pracovní praxi delší než dva roky. Doba úhrady mzdových nákladů byla přitom omezena na dobu maximálně jednoho roku. Poskytnutí příspěvků bylo podmíněno zpracováním plánu nástupní praxe, neboť byl sledován nejen cíl zajištění dočasného zaměstnání, ale současně i záměr poskytnutí odpovídající pracovní zkušenosti.

Pro uchazeče bez kvalifikace byly určeny programy tzv. "veřejně prospěšných prací", tedy dočasná pracovní místa, až na dobu maximálně 12 měsíců, vytvářená zejména městskými a obecními úřady s úhradou mzdových nákladů ze strany úřadů práce. Někdy byla tato místa využita i pro kvalifikovanější síly, například při zajištění voleb, privatizační administrativy, i v činnosti úřadů práce, obecních úřadů atp.

V oblasti pracovní přípravy a výcviku byly preferovány zejména tzv. cílené rekvalifikace, tedy takové, které byly prováděny přímo pro určitého zaměstnavatele a pro konkrétní volné místo. Protože však zaměstnavatelé daleko častěji dávali přednost obsazení míst osobami přicházejícími přímo z jiného zaměstnání, nedošlo v letech 1991-1994 k rozsáhlému uplatnění rekvalifikačních programů. Vedle cílených rekvalifikací byly uplatněny i rekvalifikace obecnějšího charakteru, zaměřené na oblasti spojené s rozvojem tržní ekonomiky: zejména to byla obsluha počítačů, účetnictví, kurzy pro začínající podnikatele. Tyto kurzy byly však určeny především kvalifikovanějším účastníkům pracovního trhu, například středoškolákům, včetně čerstvých absolventů gymnázií. Rada úřadů práce přitom chápala "rekvalifikační" programy jako

programy výcviku již kvalifikované pracovní síly a politika cílených rekvalifikací také tomuto výkladu korespondovala, takže pracovní příprava pro nekvalifikované byla uplatněna jen v menším rozsahu.

Tvorba pracovních míst pro občany se změnou pracovní schopností v tzv. chráněných dílnách a na chráněných pracovištích byla podporována finančními příspěvky ze strany úřadů práce a současně byly poskytovány i úlevy na odvodech na sociální pojištění v případě jejich zaměstnání. Bylo umožněno i zavádění kratší pracovní doby v podnicích s přechodnými odbytovými potížemi, a to při vyrovnání části nákladů na úhradu rozdílu mezd vyplacených pracovníkům za dobu nucené odstávky.

V řadě okresů, zejména v těch s vyšší nezaměstnaností, došlo už záhy k rozvoji intenzivního poradenství a podpoře aktivit při hledání zaměstnání formou klubů práce. Podle vzorů západoevropských zemí začaly pracovat kluby při úřadech práce zejména na severní Moravě (v Olomouci, Ostravě, Karviné a pak i dalších místech, někde později i mimo organizační struktury úřadů práce, např. ve Žďáře n. S.). Tyto kluby práce zřizované spíše pro homogenní menší skupiny nezaměstnaných se pak staly běžnější formou práce s klienty v průběhu roku 1993 a 1994.

Uvedená opatření přispěla k udržení relativně nízké úrovně nezaměstnanosti v České republice. V průběhu roku 1993 došlo pak k jejich omezení, jednak v souvislosti s relativně nízkou mírou registrované nezaměstnanosti, ale i proto, že efektivita opatření nebyla zcela doceněna, předpokládala se relativně vysoká mrtvá váha, i efekty substituce a posunutí. Někdy také nebylo zřejmé jejich zdůvodnění doložené průkazným vyhodnocením efektivit. Změny v rozsahu financování politiky pracovního trhu byly ale ovlivněny spíše makroekonomickými a politickými úvahami o jejich oprávněnosti a potřebě v současné fázi transformace, kdy míra obecné nezaměstnanosti zůstávala nízká.

tab. 4 : počty nově vytvořených pracovních míst včetně míst pro mladistvé a absolventy a rekvalifikace v ČR v letech 1991 až 1993. (Pramen: Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky 1992, 1994.)

	počty vytvořených míst		v tis. pro zdrav. postižené	v tis. rekvalifikce (ukončené)	celkem
	v tis. SUM, SVČ (vč.absolv.škol)	v tis. VPP			
1991	62,5	20,1	-	3,7	86,3
1992	95,1	29,1	1,4	18,4	144,0
1993	18,7	12,1	1,0	12,5	44,3
1994	16,4	13,4	0,9	15,2	45,9

(vysvětlivky: SUM - společensky účelné pracovní místo, SVČ - samostatná výdělečná činnost, VPP - veřejně prospěšné práce)

V letech 1991 - 1993 bývalé Československo a pak Česká republika prodělaly jakýsi "kolísavý" vývoj ovlivněný i v důsledku rozdělení federace na začátku roku 1993. V České republice byla totiž úroveň nezaměstnanosti ve srovnání se Slovenskem setrvale nízká (pod 4 %), a tedy i nižší potřeba opatření a výdajů než na Slovensku, kde míra nezaměstnanosti byla již záhy asi trojnásobně vyšší. S ohledem na stabilně nízkou míru nezaměstnanosti a další zmíněné okolnosti se od roku 1993 celkový rozsah aktivní politiky pracovního trhu v České republice snížil, což vyniká zvláště v mezinárodním srovnání.

tab. 5: účastníci vstupující do aktivních programů trhu práce (jako procento z počtu ekonomicky aktivních)  
Pramen: OECD, MPSV, vlastní výpočty

program	1991	1992	1993	1994	komparace:		
					M 92	USA 92	91-92
odborný výcvik	0,10	0,34	0,20	0,28	1,2	0,7	4,6
praxe absol.v.škol	0,26	0,31	0,14	0,14	-	0,5	0,8
subvencované zaměstnání:							
místa v soukr. sektoru	0,39	0,90	0,16	0,18	0,8	0,3	0,3
samost.čin.	0,22	0,37	0,08		0,1	-	0,1
veřejné práce	0,34	0,49	0,23	0,25	0,4	0,1	0,5
místa pro handicapované	-	0,03	0,02	0,02	-	0,8	0,7
celkem	1,31	2,44	0,83	0,87	2,5	2,4	7,0

(vysvětlivky: M - Maďarsko, S - Švédsko)

Počet účastníků aktivních programů byl v České republice v prvé polovině devadesátých let relativně nízký, ovšem také nezaměstnanost byla u nás nižší. I při porovnání relativní výše nákladů na aktivní politiku pracovního trhu k celkové míře nezaměstnanosti se však výdaje na politiku pracovního trhu jeví jako úsporné. Souvisí to nejen s celkově menším rozsahem aktivních opatření, ale i s nízkým podílem náročnějších opatření pro tzv. cílové (problémové) skupiny na pracovním trhu: tedy s malým podílem kvalifikačních programů, programů pracovní praxe pro nekvalifikovanou pracovní sílu a vytváření pracovních příležitostí pro zdravotně postižené, i s menším podílem speciálních projektů



zaměstnanosti pro dlouhodobě nezaměstnané. Takové programy jsou totiž obvykle nákladnější než jiná opatření.

**tab. 6: náklady na opatření aktivní politiky pracovního trhu**

Pramen: OECD, MPSV ČR, vlastní výpočty

(nezahrnuje náklady na administrativu institucí trhu práce)

	Česká republika				komparace:		
	1991	1992	1993	1994	1992	1991-92	
jako % HDP	0,34	0,40	0,24	0,24	Mad.	USA	SVE
aktivní o.	0,11	0,22	0,08	0,07	0,23	0,19	1,48
podpory	0,23	0,18	0,16	0,14	2,39	0,50	0,80
jako % HDP	0,08	0,15	0,07	0,07	0,21	0,11	0,48
na 1 % nezam.							
aktivní o.	0,03	0,08	0,02	0,02	0,02	0,03	0,31
podpory	0,05	0,07	0,05	0,05	0,19	0,08	0,17

Česká politika pracovního trhu nejen absolutním, ale i relativním rozsahem výdajů začátkem devadesátých let poněkud zaostala za většinou ekonomicky rozvinutých zemí. V zemích ES totiž už koncem osmdesátých let reprezentovaly výdaje aktivní politiky pracovního trhu na 1 % nezaměstnanosti v průměru 0,07 % HDP, nejméně ve Španělsku (0,03), ve Francii, V. Británii, Irsku, Itálii a Řecku 0,06, v Německu 0,1 a v dalších zemích pak více (Employment in Europe 92). Relativně nižší výše výdajů v České republice odpovídala relativně menšímu rozsahu nasazení, ale i zaměření na levnější programy a na rychlé umísťování v situaci, kdy nezaměstnanost byla vnímána jako převážně frikční.

#### b) skladba a profil opatření

Skladba opatření na pracovním trhu byla u nás, ale i v dalších postkomunistických zemích na počátku transformačního procesu ve srovnání se západoevropskými standardy specifická. V České republice se už v období roku 1992 nejvíce rozvinula podpora tvorby nových pracovních míst. Bylo tehdy vytvořeno v průběhu

roku celkem 95 tisíc míst, z toho 24 tisíc míst jako praktikantská místa a 7 tisíc míst jako asistentská místa pro absolventy škol. Na rozdíl od zemí západní Evropy, kde je prioritou politiky pracovního trhu dlouhodobá nezaměstnanost, nedošlo v počáteční fázi vývoje nezaměstnanosti v postkomunistických zemích (ani v ČR) k obdobnému zaměření politiky pracovního trhu. Nebyly také ve větší míře (s výjimkou nových spolkových zemí Německa) využity programy zaměřené na rozvoj lidského kapitálu (pracovní příprava a výcvik). Rozdíl v orientaci programů politiky pracovního trhu je patrný při srovnání procentuální výše výdajů z HDP na specifická opatření aktivní politiky pracovního trhu, (v tomto případě za rok 1992).

**tab. 7: výdaje na aktivní politiku pracovního trhu jako procento z HDP (údaje za r. 1992)**

(Pramen: Scarpetta Boeri, Reuterswald 1993)

opatření	ČR	SR	Maďarsko	Polsko	Německo	Velká Británie
pracovní výcvik	0,01	0,1	0,09	0,02	0,56	0,16
zaměstnanost mládeže	0,04	-	-	-	0,05	-
výcvik mládeže	-	-	-	0,16	0,01	0,18
podpora tvorby míst	0,10	1,01	0,04	0,04	0,07	-
podpora indiv. podnikání	0,03	0,01	0,01	0,01	-	0,02
"veřejné práce"	0,03	0,14	0,08	0,02	0,44	-
zdravotně postižení	0,01	0,01	-	0,2	0,09	0,03
celkem	0,22	1,18	0,22	0,45	1,22	0,39



Srovnání ukazuje zejména na nízký podíl výdajů pro pracovní výcvik a pro zdravotně postižené v zemích střední a východní Evropy. Taková struktura opatření politiky pracovního trhu je částečně důsledkem důrazu na roli politiky pracovního trhu při podpoře strukturální změny související s přechodem k tržní ekonomice, to znamená na její zaměření k podpoře celkové zaměstnanosti v soukromém sektoru. Na druhé straně tato role v počáteční fázi transformace zřejmě souvisí i s menší orientovaností k ohroženým skupinám (ty se totiž v soukromém sektoru obtížněji umísťují). Celkově jsou pak výdaje na politiku trhu práce v postkomunistických zemích včetně České republiky absolutně i relativně pod úrovní západoevropského standardu, zčásti v důsledku jejich nerozvinutosti jako specifického nástroje trhu práce a jejich prolínání s makroekonomickými nástroji, zčásti i v důsledku pochopitelných finančních omezení.

#### **Cílenost a efektivita aktivní politiky pracovního trhu**

Je třeba zdůraznit relativně celkově vysokou ekonomickou efektivitu české politiky pracovního trhu na počátku devadesátých let: podle počtů účastníků přispěla i za předpokladu mrtvé váhy (u nejvíce využívaných dotací na pracovní místa) k znatelnému snížení nezaměstnanosti. Jak ukázal Knoll (1995), její opatření znamenala přitom úspory celkových výdajů na nezaměstnanost. Na základě vynaložených nákladů na rekvalifikace, na základě zhodnocení úspěšnosti umístění po ukončení rekvalifikace, na základě nákladů na vytvořená pracovní místa a trvání těchto míst na jedné straně, na druhé straně na základě úspor v důsledku snížení dávek v nezaměstnanosti a současně zvýšení příjmů z daní i z odvodů na sociální a nemocenské pojištění, odhadl Knoll návratnost nákladů na aktivní politiku trhu práce dost vysoko - u rekvalifikací konkrétně koeficientem návratnosti 3,4 proti nákladům, u odborných praxí absolventů škol více než jedenkrát vyšší návratností, u veřejně prospěšných prací koeficientem 1,8 a u společensky účelných pracovních míst dokonce koeficientem 9! Posledně uvedené opatření má při zdánlivě vysoké ekonomické efektivitě vysoký podíl mrtvé váhy. Navíc - ostatní uvedené typy opatření mají vyšší efektivitu sociální. Především rekvalifikace jsou investicí do

lidského kapitálu, jenž se zhodnocuje dlouhodobě. Váha rekvalifikací v objemu účastníků aktivních opatření politiky pracovního trhu, která na počátku devadesátých let byla nižší, postupně i u nás narůstala.

Prioritním požadavkem je v současné fázi vývoje pracovního trhu zvyšování účinnosti politiky pracovního trhu pokud jde o ohrožené skupiny a regiony, tedy zvýraznění její role jako protiváhy selektivního mechanismu pracovního trhu. Význam této role je potvrzen skutečností, že v například roce 1994 přes nízkou míru obecné nezaměstnanosti (kolem 4 %) byla specifická nezaměstnanost u zdravotně postižených více než trojnásobně vyšší, stejně tak u mladistvých, u nekvalifikovaných více než dvojnásobně vyšší, nezaměstnanost etnických Romů bylo možno odhadovat nejméně nejméně šestkrát vyšší! Narůstaly též od roku 1991 významné regionální rozdíly a zvyšoval se zvolna podíl dlouhodobé nezaměstnanosti.

Cílení aktivní politiky pracovního trhu vyžaduje mimo jiné i přesné definování jejích cílů, adresnost opatření i propracovanost nástrojů, a konečně i eliminaci opatření s vysokým podílem "mrtvé váhy". Proto je potřebné posílení monitorovací funkce a systematické hodnocení efektivity programů. Ve srovnávací studii fenoménu formování déle trvající nezaměstnanosti, která zahrnuje mj. i dotazování souboru 450 dlouhodobě nezaměstnaných ve třech odlišných lokálních trzích práce (ve velkém městě s dostatečnou poptávkou po práci, v zaostávajícím venkovském okrese, a konečně ve městě s upadajícím těžebním a těžkým průmyslem, kde nezaměstnanost patřila k nejvyšším v republice), byla hodnocena mj. i efektivita aktivní politiky pracovního trhu ve vztahu k déle trvající nezaměstnanosti (Sirovátka, Premusová, Řezníček 1995, Sirovátka, Řezníček 1995). Potvrdilo se, že aktivní politika pracovního trhu může sehrát jako protiváha selektivity pracovního trhu významnou roli a nemusí přitom nutně narušovat jeho flexibilitu.

Současně se však také ukázaly některé otevřené problémy. Prokázala se například relativně nižší účast dlouhodoběji nezaměstnaných v aktivní politice trhu práce. Tento fakt souvisí do

určité míry se snižující se jejich motivovaností v důsledku trvání nezaměstnanosti, ale také s orientací politiky trhu práce spíše na rychlé výsledky než na obtížnější a nákladnější programy či na sociální rizika. Projevil se i problém demotivovanosti až jedné poloviny dlouhodoběji nezaměstnaných, který nebyl jen výsledkem trvání nezaměstnanosti. Demotivovanost, která znamená snížená očekávání vůči trhu práce i sníženou aktivitu při hledání práce, souvisela mimo jiné s relativně vysokým poměrem náhrady mezd sociálními dávkami. Vysoký poměr náhrady vyplýval především z obecně nízké hladiny mezd v České republice, zvláště u některých kategorií nekvalifikovaných nezaměstnaných. I podpory v nezaměstnanosti byly nízké, většinou pod úrovní dávky sociální pomoci. Byla tak zjevně u části nezaměstnaných narušena hierarchie: reálně očekávaná (nabízená) mzda > požadovaná mzda > minimální mzda > podpora v nezaměstnanosti či sociální dávka. Protože navíc podpora v nezaměstnanosti vypočítávaná jako 50 - 60 procent dřívější mzdy byla nízká - průměrná podpora například zdaleka nedosahovala výše sociálních dávek pro jednotlivě hospodařící osobu - ani "entitlement effect" nepodporoval u některých skupin dlouhodoběji nezaměstnaných zájem o účast v legálním zaměstnání, spíše vedl ke kalkulaci sociálními dávkami.

Pokud ale k zařazení do opatření aktivní politiky (u motivovanějších dlouhodobě nezaměstnaných) došlo, projevilo se pozitivně a zvyšovalo šance na trvalejší zaměstnání. Přímý efekt na okamžité získání trvalého zaměstnání nebyl vždy vysoký, neboť programy nebyly vždy dostatečně přizpůsobeny potřebám nejvíce znevýhodněných skupin nezaměstnaných. Byly však přesto zjištěny významné a rozsáhlejší "vedlejší" efekty spočívající hlavně v "aktivaci" nezaměstnaných: v růstu úrovně jejich motivace, sebedůvěry a orientovanosti na trhu práce. Největší přímý efekt na trvalejší zaměstnanost měla u dlouhodoběji nezaměstnaných pracovní příprava či rekvalifikace, a to u poloviny v ní zařazených. Ukázalo se ale na druhé straně, že pracovní příprava či výcvik byly doménou především těch, kteří mají středoškolské vzdělání nebo alespoň výuční list. Ostatní (zvláště nekvalifikovaní) se dostávali k těmto příležitostem jen zřídka.

## **K perspektivám aktivní politiky pracovního trhu v České republice**

Uvedené poznatky přes omezený rozsah zkoumaného vzorku naznačily, že specifická opatření aktivní politiky zaměstnanosti mají nesporné efekty, je ale třeba počítat do budoucna více se sociálními hledisky vyjádřenými stále větší cíleností opatření, a proto pravděpodobně i s jejich větší náročností, nejen finanční.

Český trh práce byl v letech 1990 - 1994 dostatečně flexibilní, nezaměstnanost byla nízká a politika pracovního trhu relativně úspěšná. Avšak ani při nízké obecné míře nezaměstnanosti nebyly vždy úspěšně řešeny problémy specifických skupin na trhu práce (jako byli nekvalifikovaní, mladiství, Romové, zdravotně handicapovaní) a problémy některých specifických regionů. Při rostoucím tempu strukturálních změn lze očekávat i další disproporce na pracovním trhu. Ovlivní je nejen konkurence, ale i integrační pohyb v Evropské unii, jenž bude posilovat tendence ke globální ekonomice, k mobilitě kapitálu a práce, ke sbližování měny, k modernizaci ekonomik střední a východní Evropy, k rychlejšímu tempu inovací v západní Evropě, celkový pohyb k "knowledge - based society". V Evropské unii je adaptace pracovních trhů prosazována zvláště programy kontinuální profesní přípravy a vzdělávání, včetně programů přípravy a vzdělávání déle nezaměstnaných a mladých lidí bez kvalifikace, které se uplatňují ve stále rostoucím rozsahu a ve stále flexibilnějších formách. Souběžně se prosazují trendy k decentralizaci opatření politiky pracovního trhu na lokálních pracovních trzích (srovnej Growth, Competitiveness, Employment 1993 - Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost 1994).

Vedle toho u nás už po prvních letech transformace byla rozpoznána potřeba dobře cíleného a náročnějšího přístupu k problémovým skupinám a regionům. Reflektovala to i česká vláda vyhlášením programu řešení nezaměstnanosti ve čtyřech nejvíce postižených okresech (Usnesení vlády ČR č. 148 z března 1994). Program vyčlenil prostředky ve výši 200 mil.Kč ze státního rozpočtu na podporu podnikání (poskytnuté převážně formou

garanci úvěrů), vedle toho dva miliony ECU z fondu PHARE na úvěrové garance a malé půjčky, dále pak prostředky na aktivní politiku pracovního trhu ve výši 150 mil. Kčs (tj. 6 tis. Kč na jednoho nezaměstnaného v zmíněných okresech), z toho 120 mil. Kč do oblasti komunálních investic a 30 mil. Kč do dopravní infrastruktury. Také byly vyčleněny dotace dopravcům k udržení nerentabilních spojů ve výši 10,5 mil. Kč a konečně 30 mil. Kč bylo uvolněno fondem PHARE-PALMIFF (Pro-Active Labour Market Intervention Found) na financování rekvalifikací. Mimořádná finanční podpora byla pro tyto okresy směřována také do oblasti vodního hospodářství. Vybrány k těmto jednorázovým opatřením byly čtyři okresy, které měly na konci prvního čtvrtletí roku 1994 nejvyšší míru obecné nezaměstnanosti (tehdy přes 8 %): Bruntál, Louny, Nový Jičín a Znojmo. V roce 1994 si však ještě takto dotované okresy udržely své čelné postavení pokud jde o výši míry obecné nezaměstnanosti. Došlo též ustálení vyšší míry nezaměstnanosti v některých dalších okresech na severní Moravě a v severních Čechách a zdá se proto, že situace vyžaduje řešení spíše systémové.

Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky připravilo také na konci roku 1993 novou koncepci aktivních programů, které měly být uplatněny v souvislosti se zamýšleným přijetím nového zákona o zaměstnanosti. Mimo jiné kladla tato koncepce důraz na podporu kvalifikačních programů pro nekvalifikované nezaměstnané a na veřejné práce. Návrh v průběhu roku 1994 přijat nebyl, neboť situace na trhu práce nebyla obecně hodnocena jako nepříznivá. Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky reagovalo na vývoj trhu práce na sklonku roku 1994 dalším zásahem v systému financování aktivní politiky pracovního trhu: důraz byl položen na cílená řešení ve formě projektů, s úsilím o maximální adresnost a kontrolu efektivity vynaložených prostředků. Projektová řešení budou zřejmě zapotřebí zejména ve vztahu k nejvíce znevýhodněným skupinám na pracovním trhu, jejichž nezaměstnanost se stává dlouhodobou, a ve vztahu k zaostávajícím regionům.

Zdá se však, že adekvátnímu řešení zpočátku spíše latentních či parciálních, ale dnes už aktuálních a v budoucnu zřejmě naléhavých problémů postižených regionů a postižených skupin nezaměstnaných brání zatím některé ekonomické a institucionální podmínky, které vyplývají z odlišnosti sociálního a ekonomického prostředí, v němž je u nás politika pracovního trhu ve srovnání se zeměmi Evropského společenství uplatňována. Nepatří k nim zdaleka jen relativně menší objem disponibilních ekonomických zdrojů.

Problémům, které identifikujeme v našich podmínkách již dnes, bude totiž nutné čelit zvýšeným důrazem na pracovní přípravu a výcvik. Proti tomuto požadavku však zřejmě u nás působí na počátku devadesátých let protichůdná tendence: relativně nízké mzdové náklady, jež patří dočasně k významným konkurenčním výhodám, nevytvářejí zatím dostatečný tlak ani na modernizaci, ani na zvyšování kvality lidského kapitálu v takové míře jak je to pocítováno ve vyspělé Evropě. Tím vzniká nebezpečí prohlubujícího se zaostání, i když dočasně je nízká mzdová hladina pro udržení nízké míry nezaměstnanosti pozitivním faktorem.

Dále hrají určitou roli i podmínky ovlivňující negativně účast lokálních společenství a sociálních partnerů při tvorbě a zavádění opatření aktivní politiky pracovního trhu. Patří k nim především relativně menší pravomoci, ale i odpovědnosti (zvláště omezené rozpočtové a finanční možnosti a nástroje) orgánů místní správy a samosprávy. Nejsou též dostatečně zvýhodněny a stimulovány aktivity neziskových nestátních organizací. Tyto okolnosti zatím brzdily účast partnerů veřejné a privátní sféry v lokálních podmínkách při formování místních iniciativ a specifických projektů zaměřených k problémovým skupinám na trhu práce (srovnej Greenberg, Heintz 1994). Samy úřady práce pak nesly dosud příliš velkou tíhu aktivit, které mají širší ekonomické, sociální a hlavně regionální aspekty, včetně jejich projektování, financování a operativy, anebo pro ně obtížně nacházely na lokálním trhu práce partnery. Potřebná řešení problémů ohroženějších skupin a oblastí se mohla proto prosazovat spíše opožděně.

Do budoucna bude v politice pracovního trhu potřebné prosadit především orientaci na rozvoj lidského kapitálu - jednak rozsáhlejší a také co do forem bohatější programy vzdělávání a pracovní přípravy se zaměřením mimo jiné i na nekvalifikovanou pracovní sílu. Vedle toho bude žádoucí cílení programů na určité lokality či skupiny nezaměstnaných, formou projektových řešení, v nichž budou ve větší míře zohledněna i sociální rizika nezaměstnanosti. Signály prosazování těchto tendencí lze v procesu formování politiky pracovního trhu u nás v polovině devadesátých let už pozorovat, byť zatím v omezené míře.

## SEZNAM CITOVANÉ LITERATURY:

Akerlof, G.A. 1982. "Labour Contracts as Partial Gift Exchange." *Quarterly Journal of Economics*, 97, 543-569.

Alber, J. 1990. "Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe". In: Flora P., Heidenheimer A.J., *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.

Aver, P. 1984. *Reintegration of Long-term Unemployed. An Overview of Public Programmes in Eight Countries*. Report for the EEC Commission. Berlin : International Institute of Management.

Baily, M. N., Tobin J. 1977. *Microeconomic Effects of Selective Public Employment and Wage Subsidies*. In: Brookings Papers on Economic Activity: 511-544.

Becker, G.S. 1964. *Human Capital*. New York: Columbia University Press.

Beveridge, W.H. 1930. *Unemployment: a Problem of Industry*. London: Longmans.

Beveridge, W.H. 1931. *Causes and Cures of Unemployment*. London: Longmans.

Beveridge, W.H. 1944. *Full Employment in a Free Society*. London: Allen and Unwin.

Blanchard, O., Summers, I. 1987. "Hysteresis in Unemployment". *European Economic Review*, 31, 1/2, 288-295.

Boeri, T. 1994. *"Transitional" Unemployment*. Paris: OECD.

Boje, T. 1987. "Segmentation and Social Processes on the Danish Labour Market". In: R. Lund, P.J. Pedersen, J.B. Schmidt-Sorensen:

*Studies in Unemployment.* Copenhagen: Nyt fra samfundsvidenskabernes.

Bruno M., Sachs J. 1985. *The Economics of Worldwide Stagflation.* Oxford: Basil Blackwell.

Burtless G. 1987. "Jobless Pay and High European Unemployment". In: Lawrence R.Z., Schultze Ch.L. (eds.) *Barriers to European Growth. A Transatlantic View.* Washington: The Brookings Institution, 105-162.

Cameron D.R., David R. 1983. *Social Democracy, Corporatism, and Labor Quiescence in Advanced Capitalist Societies.* Paper prepared for the Social Science Research Council Conference on Order and Conflict in Western Capitalism, Buchenbach bei Freiburg.

Cranston, A. 1992. *Studie aktivní politiky zaměstnanosti.* Praha : Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

Csonka, A. 1993. *Liberalization of Job-Centre Services.* Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.

Deacon, B. 1992. *The Impact of Supranational and Global Agencies on Central European National Social Policy.* Paper presented at the First European Conference of Sociology, Vienna, 26-29 August 1992.

Demos 1994. "The End of Unemployment: Bringing Work to Life." Special Employment Issue, No 2.

Dobell, A.R. 1981. "Social policy-making in the 1980s: elements and issues", In: *The Welfare State in Crisis.* Paris: OECD, 227-239.

Doeringer, P.B., Piore, M.J. 1971. *Internal Labour Market and Manpower Analysis.* Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

Drèze, J. 1975. "Existence of an Equilibrium under Price Rigidity and Employment". *Economic Journal*, 91, 309-330.  
*Employment in Europe 1992.* Luxembourg: OOEPEC.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton: Princeton University Press.

Friedman, M. 1968. "The Role of Monetary Policy". *American Economic Review* 58 (March 1968), 1-17.

Furaker, B. 1992. "The Swedish Model since the early 1980s". In: *Changes in Labour Market and Industrial Relations in Europe.* Ed. by H.J. Jeppesen and J. Lind. Centre for Labour Market Research, University of Aalborg.

Gilbert, B.B. 1973. *The Evolution of National Insurance in Great Britain.* London: Michael Joseph.

Gordon, R.J. 1972. "Wage-Price Controls and the Shifting Phillips Curve". *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 385-421.

Gordon, D.F. 1974. "A Neoclassical Theory of Keynesian Unemployment". *Economic Inquiry*, 12, 431-459.

Gordon, R. 1982. "Inflation, Flexible Exchange Rates, and the Natural Rate of Unemployment", In: Baily (eds.), *Workers, Jobs and Inflation.* Washington D.C.: The Brookings Institution, 89-152.

Gottschalk P. 1984. "U.S. Labor Market Policies Since the 1960s - A Survey of Programs and their Effectiveness". In: Gerlach K., Peters W., Sengerberger W. (eds.): *Public Policies to Combat Unemployment in a Period of Economic Stagnation. An International Comparison.* Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Greenberg M., Heintz S. 1994. *Jak odstranit bariéry.* Praha: IEWS.

Hájek M. a kol. 1995. *Makroekonomická analýza české ekonomiky (1990-1994).* Praha : IE ČNB.

- Hájek M. a kol. 1994. "Makroekonomická analýza české ekonomiky (situace v polovině roku 1993)." *Politická ekonomie*, 1, 1994, 27-59.
- Hart, O.D. 1983. "Optimal Labour Contrats under Assymmetric Information. An Introduction" *Review of Economic Studies*, 50, 3-36.
- Holub A. 1994. "Vzestup nezaměstnanosti ve světové ekonomice a tzv. český paradox." *Politická ekonomie*, 6: 762-772.
- Jackmann R., Pissarides Ch., Savouri S. 1990. "Labour Market Policies and Unemployment in the OECD". *Economic Policy*, 11.
- Jensen P.H., Larsen J.E., Olofsson G. 1984. "Labour Movement and Unemployment Policies". In: R. Lund et. al. (eds.). : *Studies in Unemployment*, pp.123-159. Copenhagen: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Jensen, P.H. 1989. *Employment and Unemployment Policies and the Functioning of the Labour Market in a Comparative Perspective*. Research Note, Acta Sociologica (32), 4, 405-417.
- Kaim-Caudle, P.R. 1973. *Comparative Social Policy and Social Security. A Ten Country Study*. London: Martin Robertson.
- Katzenstein P.J. 1984. *Corporatism and Change: Switzerland, Austria and the Politics of Industry*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kerr, C. 1954. "Balkanization of Labour Market". In: Bakke, E.W.: *Labour Mobility and Economic Opportunity*. Cambridge, Massachussets: MIT Press.
- Keynes, J.M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.

- Knoll O. 1995. Diskuzní vystoupení na semináři "Hrozí našim městům a obcím nezaměstnanost ?", Blansko, únor 1995.
- Korpi W. 1988. *The Politics of Employment Policy - A Comparative Study of Unemployment Insurance, Unemployment and Active Labor Market Policy*. Swedish Institute for Social Research, University of Stockholm.
- Lehmbruch G., Schmitter, Philippe C. (eds.) 1982. *Patterns of Corporatist Policy-making*. Beverly Hills and London: Sage.
- Lindbeck, A., Snower, D.J. 1989. *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge, Massachussets, London: MIT Press.
- Lucas, R. 1975. "An Equilibrium Model of the Business Cycle". *Journal of Political Economy*. 1113-1144.
- Malcomson J.M., 1981. "Unemployment and the Efficiency Wage Hypothesis". *Economic Journal*, 91, 848-866.
- Malinvaud, E. 1977. *The theory of Unemployment Reconsidered*. Oxford: Basil Blackwell.
- Micklewright, J. 1990. *The Reform of Unemployment Compensation: Choices for East and West*. European University Institute, Florence: Working Paper No 90/22.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 1994: *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 1993*. Praha: MPSV.
- OECD 1986. *Labour Market Flexibility. Report by a High-level Group of Experts to the Secretary-General under the Chairmanship of Ralph Dahrendorf*. Paris: OECD.
- OECD 1988. *New Technologies in the 1990s: A Socio-economic Strategy*. Paris: OECD.

OECD 1988a. *Measures to Assist the Long-Term Unemployed. Recent Experience in Some Countries*. Paris: OECD.

OECD 1989. "Self-employment schemes for the unemployed". Paris: ILO Notebooks, No. 10.

OECD 1990. *Labour Market Policies for the 1990s*. Paris: OECD.

OECD 1991, 1992, 1993. *Employment Outlook*. Paris: OECD.

Offe, C. 1985. *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Okun, A.M. 1981. *Prices and Quantities*. Washington DC: The Brookings Institution.

Parsons, D.O. 1973. "Quit Rates over Time: A Search and Information Approach". *American Economic Review*, 63, 390-401.

Pempel, T.J. 1982. *Policy and Politics in Japan. Creative Conservatism*. Philadelphia: University Press.

Phelps, E. 1970. "Money Wage Dynamics and Labour Market Equilibrium." In: Phelps E. et al. 1979. *Microeconomic Foundation of Employment and Inflation Theory*. New York: Norton.

Phillips, A.W. 1958. "The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861-1957", *Economica*, Vol. 25.

Pigou A.C. 1929. *The Economics of Welfare*. London: 3rd ed. (první vydání 1920).

Rife J.C., Belcher J.R. 1994. "Assisting Unemployed Workers to Become Reemployed: An Experimental Evaluation". In: *Research on Social Work Practice*, Sage, Vol. 4, 3-13.

Rosdahl A. 1993. *Ex-post Evaluation of Co-financed Programmes under The European Social Fund*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.

Samuelson P.A., Nordhaus W.D. 1991. *Ekonomie*. Praha: Svoboda.

Scarpetta S., Boeri T., Reutersward A. 1993: *Unemployment Benefit Systems and Active Labour Market Policies in Central and Eastern Europe: An Overview*. Paris: OECD, Technical Workshop.

Scharpf F.W. 1984. "Strategic Choice, Economic Feasibility and Institutional Constraints as Determinants of Full-Employment Policy During the Recesion". In: Gerlach K., Peters W., Sengenberger W. (eds.): *Public Policies to Combat Unemployment in a Period of Economic Stagnation. An International Comparison*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Schmidt M.G. 1984. "Labour Market Performance and Inflation in OECD Nations- A Political-Institutionalist View". In: Gerlach K., Peters W., Sengenberger W. (eds.): *Public Policies to Combat Unemployment in a Period of Economic Stagnation. An International Comparison*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Schmidt, Manfred G. 1982. "The Role of the Parties in Shaping Macroeconomic Policy". In: Castles F.G., Francis G. (eds.): *The Impact of Parties. Politics and Policy in Democratic Capitalist States*. Beverly Hills and London: Sage, 97-176.

Schmidt, Manfred G., Reissert B. 1991. "On the Institutional Conditions of Effective Labour Market Policies". In: Matzner E., W. Streeck: *Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Vermont: Edward Elgar Publishing Ltd.

Schultz, T.W. 1963. *The Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press.

- Shapiro, C., Stiglitz J.E. 1984. "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *American Economic Review*, 74 (3), 433-444.
- Shonfield A. 1965. *Modern capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Simon, H.A. 1979. "Rational Decision Making in Business Organisations". *American Economic Review*, 74 (3), 433-444.
- Sirovátka T., Premusová J., Řezníček I. a kol. 1995. *Možnosti a podmínky zaměstnání při kumulaci handicapů na trhu práce*. Praha: MPSV ČR).
- Sirovátka T., Řezníček I. 1995. *Dlouhodobá nezaměstnanost a záchranná sociální síť. Srovnávací studie ze tří okresů 1994*. Praha, Brno: Central European University, Masarykova univerzita, v tisku.
- Siven, C.H. 1974. "Consumption, Supply of Labour and Search Activity in an Intertemporal Perspective." *Scandinavian Journal of Economics*, 7 (1), 44-61.
- Snowder, D.J. 1983. "Imperfect Competition, Underemployment and Crowding-Out", *Oxford Economic Papers*, 35, 245-270.
- Snowder, D.J. 1983a. *Search, Flexible Wages and Involuntary Unemployment*. Discussion Paper No. 132, Birbeck College, University of London.
- Solow, R.M. 1990. *The Labour Market as a Social Institution*. Oxford: Basil Blackwell.
- Stiglitz, J. 1986. "Theories of Wage Rigidity". In: Butkewicz, Koford, and Miller (eds.) *Keynes' Economic Legacy: Contemporary Economic Theories*. New York: Praeger, 153-206.

- Therborn G. 1986. *Why Some Peoples are More Unemployed Than Others ?* London: Verso.
- The White Paper* 1993: *Growth, Competitiveness, Employment*. 1993. Bruxelles: Commission EC (Bílá kniha: růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost. Výzvy a cesty vpřed do 21. století 1994. Praha: Ústav mezinárodních vztahů).
- Ulman, L. 1974. "The Uses and Limits of Manpower Policy". *The Public Interest*, No. 34.
- Williamson O.E., Wachter M.L., Harris J.E. 1975. "Understanding the Employment Relations: The Analysis of Idiosyncratic Exchange." *Bell Journal of Economics*, 6, 250-278.
- Vodička J. 1994: *Vystoupení na jednání "Working Group on Unemployment, Institute for East West Studies" ve Štítně, 5. února*.



## OBSAH

Úvod .....	3
<b>I. Pracovní trh .....</b>	<b>5</b>
Funkce pracovního trhu .....	5
Ekonomický model fungování pracovního trhu .....	6
1. Poptávka po práci a nabídka práce .....	6
2. Interakce poptávky a nabídky na pracovním trhu .....	7
3. Nezaměstnanost a inflace .....	10
<b>II. Problém masové nezaměstnanosti.....</b>	<b>13</b>
Klasické vysvětlení masové nezaměstnanosti.....	14
Neoklasická doplnění .....	15
Neklasické vysvětlení masové nezaměstnanosti .....	17
1. Keynesiánství .....	17
2. Institucionální teorie.....	19
<b>III. Pracovní trh jako sociální instituce.....</b>	<b>21</b>
Obecná charakteristika sociálních aspektů pracovního trhu ....	21
Sociální procesy na pracovním trhu .....	22
1. Teorie pracovníků "uvnitř" a pracovníků "venku" („insiders“ a „outsiders“) .....	22
2. Heterogenita a segmentace pracovního trhu, teorie duálního trhu práce .....	24
<b>IV. Politika zaměstnanosti a politika pracovního trhu .....</b>	<b>31</b>
Hospodářská politika a politika zaměstnanosti .....	32
Politika pracovního trhu .....	35
1. Cíle politiky pracovního trhu .....	35
2. Typy opatření politiky pracovního trhu .....	37
3. Aktivní a pasivní politika pracovního trhu.....	40

<b>V. Počátky a vývoj politiky pracovního trhu .....</b>	<b>43</b>
Kompenzace příjmu v nezaměstnanosti.....	43
1. Vývoj schémat kompenzace příjmu v nezaměstnanosti ....	43
2. Charakteristika schémat podpory příjmu v nezaměstnanosti .....	51
3. Účinky podpor v nezaměstnanosti na pracovní trh a chování nezaměstnaných na pracovním trhu.....	54
4. Kompenzace příjmu v nezaměstnanosti v procesu tržní ekonomické transformace v zemích střední a východní Evropy .....	57
Aktivní politika zaměstnanosti a politika pracovního trhu.....	60
1. Keynesiánství a makroekonomická politika.....	60
2. Aktivní politika pracovního trhu.....	62
3. Vztah politiky zaměstnanosti a politiky pracovního trhu ..	68
<b>VI. Soudobá politika pracovního trhu.....</b>	<b>71</b>
Přístupy k politice pracovního trhu .....	71
Volba cílů politiky pracovního trhu.....	75
Přehled nástrojů soudobé politiky pracovního trhu.....	77
<b>VII. Aktivní politika pracovního trhu .....</b>	<b>82</b>
Charakteristika opatření aktivní politiky pracovního trhu .....	82
1. Veřejné služby zaměstnanosti .....	82
2. Pracovní příprava a výcvik .....	88
3. Opatření pro nezaměstnanou mládež .....	93
4. Podpora tvorby nových pracovních míst.....	97
5. Opatření pro "znevýhodněné"-handicapované .....	103
6. Struktura nástrojů politiky pracovního trhu.....	104
Nezáměrné účinky politiky pracovního trhu.....	105
<b>VIII. Efektivita politiky zaměstnanosti a politiky pracovního trhu .....</b>	<b>107</b>
Obecné ekonomické a politické předpoklady efektivity .....	107
Institucionální předpoklady efektivity.....	113
1. Instituce, pravidla a strategie financování .....	113

2. Vztah mezi systémem financování a výší výdajů na aktivní politiku pracovního trhu .....	116
3. Pojištění v nezaměstnanosti a funkce pracovního trhu....	117
K možnostem hodnocení efektivity programů politiky pracovního trhu.....	119
Základní přístupy a sledované efekty.....	119
Některé metody hodnocení jednotlivých typů opatření aktivní politiky pracovního trhu .....	121
1. Hodnocení přímého efektu pracovního výcviku na zaměstnanost .....	121
2. Hodnocení programů podpory mezd a tvorby nových pracovních míst .....	126
Výchozí databáze při hodnocení efektivity programů .....	127
Role socio-ekonomického kontextu při hodnocení efektů ....	128
<b>IX. Perspektivy politiky pracovního trhu.....</b>	<b>129</b>
Současné pracovní trhy a jejich regulace .....	129
1. Nové charakteristiky pracovního trhu a přístupy k jeho regulaci .....	129
2. Změny priorit politiky pracovního trhu .....	130
Záměry "Bílé knihy" (The White Paper) .....	135
1. Obecné principy .....	135
2. Potřeby pracovního trhu.....	136
3. Perspektivní cíle a nástroje politiky pracovního trhu .....	138
Nové radikální pohledy na problém nezaměstnanosti a jeho řešení.....	143
<b>X. Vývoj aktivní politiky pracovního trhu v České republice .....</b>	<b>144</b>
1. Charakteristika opatření a přínosu aktivní politiky pracovního trhu .....	144
2. Cílenost a efektivita aktivní politiky pracovního trhu.....	152
3. K perspektívám aktivní politiky pracovního trhu v České republice .....	155
<b>Seznam citované literatury .....</b>	<b>159</b>