

RŮST,
KONKURENCESCHOPNOST
ZAMĚSTNANOST

VÝZVY A CESTY VPŘED
DO 21. STOLETÍ

BÍLÁ KNIHA

Přesto – a v tom se všichni pozorovatelé shodují – prožívá Společenství v posledních letech období růstu a transformace vytyčených a motivovaných cílů pro rok 1992. Tento cíl nebyl iluzí: okamžitě se mu dostalo široké podpory všech vrstev společnosti a na konto strukturální změny, již vyvolal, připadá mnoho z 9 milionů pracovních míst, která byla vytvořena v letech 1986–1990.

Cíl pro rok 1992: Hmatatelná skutečnost

- odstraněno 70 milionů celních dokladů;
- při mezinárodní dopravě ušetřena 3 % nákladů;
- za příslušné období se počet koupí a fúzí podniků ve Společenství ztrojnásobil;
- dvakrát víc evropských podniků se podílelo na fúzích a koupích v ostatním světě;
- v odvětvích dříve považovaných za chráněná před konkurencí se obchod v rámci Společenství zdvojnásobil;
- v letech 1985–1990 vzrostly investice o třetinu;
- v letech 1986–1990 bylo vytvořeno 9 milionů pracovních míst;
- růst se každým rokem zvyšoval o půl procentního bodu.

Tento integrační proces není dosud završen, jelikož některá odvětví se otevírají konkurenci teprve postupně; dostatečně však prokazuje, že Evropa byla schopna předjímat tendence vývoje, vytvářet stimuly a reagovat na něj.

Jak pak ovšem vysvětlíme, že toto vše, čeho bylo dosaženo, neumožnilo aspoň zmírnit dopady celosvětové recese? Byl proces vytváření jednotného trhu pouhým okázalým gestem? **Pravdou je, že i když jsme se měnili my, ostatní svět se měnil ještě rychleji.**

Současnou krizi lze pochopit jedině ve světle toho, že tendence utvářející globální ekonomiku jsou univerzální a že se od konce 70. let zrychlovaly.

Změny prostředí

Geopolitické

- objevili se noví konkurenti, kteří prokázali, že jsou s to využívat nejnovějších technických vymožeností;
- konec komunismu otevřel nové možnosti hospodářského růstu: v sousedních zemích žije 120 milionů lidí, jejichž životní úroveň je výrazně nižší než naše. Toho jsme však jako stimulu nové dynamiky nedokázali využít.

Demografické

- obyvatelstvo stárne, rodinné struktury se mění.

Technologické

- probíhá nová průmyslová revoluce, která vede k rychlým a dalekosáhlým změnám technologií, pracovních míst a kvalifikačních předpokladů;
- ekonomika se stále více opírá o vědění, výrobní činnosti se vyčerpávají, lvi podíl přebírají služby a klíčem k úspěchu se stává vlastnictví informací a jejich přenos.

Finanční

- vzájemná nezávislost trhů plynoucí z volného pohybu kapitálu je spolu s novou technologií realitou, již se ti, kdo se pouští do podnikatelských či finančních operací, jednoduše nemohou vyhnout.

Jádro problému: tři typy nezaměstnanosti

Od počátku 70. let – s výjimkou druhé poloviny 80. let – nezaměstnanost ve Společenství soustavně narůstala. Dnes je bez práce 17 milionů lidí. Za posledních 20 let se objem vytvořených hodnot zvýšil o 81 %, celková zaměstnanost však vzrostla o pouhých 9 %. Máme-li to vysvětlit, musíme rozlišit tři různé typy nezaměstnanosti:

Cyklická nezaměstnanost

V situaci, kdy zdroje pracovních sil rostou o zhruba 0,50 % ročně, se jakékoli zpomalení růstu okamžitě projeví prudkým růstem nezaměstnanosti. Je tomu tak zejména dnes, kdy Evropa poprvé od roku 1975 zažila zpomalení růstu hospodářské aktivity.

Strukturální nezaměstnanost

Koncem 80. let, kdy se ekonomice dařilo, bylo přesto 12 milionů nezaměstnaných.

Důvody, proč se nezaměstnanost tak úporně držela na této úrovni, jsou dnes zřejmé:

- Role, kterou jsme museli hrát v nové mezinárodní dělbě práce, nebyla optimální, jelikož jsme se příliš soustředili na zisky plynoucí z tradičních odvětví a na pozice v nich a zanedbali jsme sektory, které mají před sebou perspektivu růstu.
- Relativně vysoká cena nekvalifikované pracovní síly urychluje racionalizaci investic a zpomaluje vytváření pracovních příležitostí ve službách. To vyústilo ve ztrátu milionů pracovních míst.
- Naše systémy zaměstnanosti zastaraly: tímto termínem označujeme celý komplex problémů, jež dnes vytváří trh pracovních sil, linie sledovaná v oblasti zaměstnanosti, možnosti flexibility v rámci podniků i mimo něj, příležitosti, které skýtá nebo neskýtá vzdělávací soustava, systém přípravy na povolání a sociální ochrana.
- Konečně a zejména se dostávají do pohybu země Jihu a soutěží s námi – dokonce i na našich vlastních trzích – na cenových úrovních, jimž prostě nedokážeme čelit.

Technologická nezaměstnanost

Tento problém je stejně starý jako sama průmyslová společnost, která se neustále – i když ne vždy hladce – měnila tím, že absorbovala pokrok techniky. Teď však, jak se zdá, prochází tento problém řádovou změnou. To znamená, že by víc pracovních míst likvidoval než vytvářel: situace – pokud jde o zaměstnanost – je např. v průměru příznivější v podnicích, které zavedly mikroelektroniku než v těch, které ji nezavedly.

Je však pravda, že znovu procházíme fází, během níž se otevírá propast mezi tempem technického pokroku, jenž se především dotýká toho, jak vyrábět (výrobní procesy a organizace práce), a tedy likviduje pracovní místa, a naší schopností vymýšlet nové individuální a kolektivní potřeby, na jejichž základě by nové pracovní příležitosti vznikaly.

Přes to všechno však technický pokrok přináší nové příležitosti růstu i zaměstnanosti, ovšem za podmínky, že změníme model svého vývoje, vyrovnáme se s potřebami plynoucími z převratů, k nimž dochází ve společenském životě a městské civilizaci, zachováme venkov a zlepšme kvalitu životního prostředí a přírodních zdrojů. Tak budeme razit cesty pro svůj vstup do 21. století.

Cesty, jež vedou do 21. století

Má-li se změnit katastrofický směr, jímž se naše nezaměstnanost sužované společnosti začínají ubírat, měla by si Evropská unie vytyčit cíl vytvořit ke konci století 15 milionů pracovních míst.

Tím, co nám může poskytnout vodítko k přehodnocení zásad zděděných z časů, kdy lidského potenciálu bylo málo, technologických inovací se dalo dosahovat napodobováním a přírodní zdroje bylo možno využívat podle libosti, je ekonomika. Proto vytyčujeme řadu obecných směrnic, jejichž základ je převážně ekonomický. Přesto, jak uvidíme, je nelze oddělit od hlavních tendencí, které se dotýkají společnosti samé: jde o ekonomiku zdravou, otevřenou, decentralizovanou; založenou na konkurenci a vycházející ze solidarity. Všechno toto úsilí by však bylo marné, kdybychom politiku zaměstnanosti opět nečinili středem své celkové strategie.

Zdravá ekonomika

Lidé v Evropě potřebují stabilitu. Falešní proci inflace a návratu k proměnlivým směnným kurzům zastupují zvláštní zájmy. Neustálé brozí, je jejich „špatné“ peníze vytlačí peníze „dobré“.

Bílá kniha je tudíž v souladu se směrnicemi předloženými Evropské radě, které – ve shodě s novou Smlouvou (čl. 103) – vyznačují počátek druhé fáze vývoje Evropské hospodářské unie, jež bude úspěšná jedině tehdy, dosáhne-li se **jednotné měny**. Naše myšlení musíme proto zasadit do širšího **makroekonomického rámce** hospodářské i měnové konvergence, která zvýší šance, jež se našim ekonomikám nabízejí. Tuto strategii je třeba uplatňovat ve dvou fázích: první bude co nejrychlejší likvidace současné recese, druhá – počínající uprostřed 90. let – návratem na cestu silného a zdravého růstu. Makroekonomická opatření, jichž je třeba v těchto dvou fázích použít, si jsou svým základem podobná; liší se však tím, na co je položen důraz.

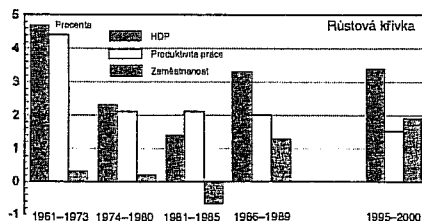
V první fázi je zdůrazněno postupné omezování schodků státních rozpočtů, jež časem ustoupí jejich stabilizaci, určené společným cílem. To bude výzvou ke zvýšenému úsilí o změnu struktury výdajů – zejména o omezování provozních výdajů – ve prospěch veřejných zdrojů určených k investování.

Stabilní měnová politika odpovídající snaze o nízkou inflaci bude trvalým kritériem po celé období. Povede k dalšímu omezování úrokové míry, která zvýší přitažlivost investování, nezbytného pro modernizaci a konkurenceschopnost našich ekonomik. Zejména je třeba podpořit investice do **infrastruktur, bytové výstavby a zlepšování životního prostředí**.

Konečně je třeba sladit **tendence příjmů všech kategorií** s cíli měnové stability a omezování nákladů. V první fázi je nutno zabránit zrychlování, jež by dlouhodobě ohrozilo snižování úrokových měr; v druhé bude třeba zaručit přiměřenou míru návratnosti, která dovolí nárůst jak míry investic, tak hospodářského růstu.

Porovnání růstové křivky

(průměrná roční změna v procentech)



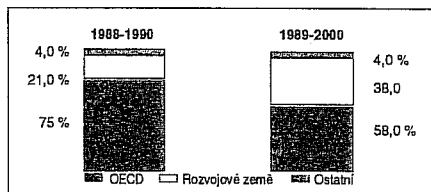
Otevřená ekonomika

Každý velký impuls, který v evropských ekonomikách vedl k růstu, začal kvalitativním skokem v mezinárodním obchodě. Nejvýraznějším přínosem byl patrně systém multilaterálního obchodování, který vznikl po 2. světové válce na základě brettonwoodských dohod.

Dnes jsme nejspíše svědky počátku **neméně důležitého skoku**, kdy se do světového obchodu rychle začleňují rozvojové země a bývalé komunistické země.

Kde je růst?

(Podíl na světové výrobě v procentech)



Společenství musí být otevřené a musí se na tuto perspektivu připravit. Proto bylo i z tohoto důvodu důležité uzavřít jednání Uruguayského kola. Tato jednání poprvé přináší celosvětovou shodu mezi průmyslově vyspělými a rozvojovými zeměmi, obsahující vyvážené ústupky, jejichž cílem je **spravedlivý přístup na všechny trhy**.

Při těchto jednáních šlo mj. o to, aby se GATT změnil v **pinohodnotnou mezinárodní instituci, zaměřenou na „organizování multilaterálního obchodu“**; to zaručí, že **mezinárodní obchod se bude trvale a harmonicky rozvíjet**. Společenství je tato myšlenka blízká: považuje ji za cestu, jak zaručit, aby se GATT s plnou autoritou postavil proti hegemonii, účinně čelil nerovnováhám plynoucím ze světové labilitě měny a vypořádal se i s dalšími problémy, kde budou mít multilaterální pravidla neocenitelnou hodnotu. Je skutečně zapotřebí zajistit větší soulad mezi různými orgány, které odpovídají za podporu zdravé soutěživosti, aby se dokázaly vypořádat s nerovností podmínek pro **přímé investice** a zaručily **spravedlivé rozdělování nákladů spojených s ochranou životního prostředí**.

Posilování systému multilaterálního obchodu, jeho účinné používání i jasnost pravidel, jimiž

se řídí, jsou pro Společenství nejlepší zárukou, že i jeho vlastní úsilí o přizpůsobení bude úspěšné. Je to nedílná součást toho, jak dosáhnout, aby se svět promyšleně a sladně vypořádal s problémy **nerovnoměrného rozvoje** a chudoby některých regionů.

Evropská unie musí především demonstrovat, že je v tomto směru prozřívá a uznává nevyhnutelnou **globalizaci ekonomiky** ve směru ke svým jižním a východním sousedům. Zde existuje obrovský potenciál, který však vyžaduje, abychom rozsáhle investovali, převáděli ve značném rozsahu know-how a šíře otevírali své trhy. Podaří-li se všem těmto zemím účinně sledovat linii **přizpůsobování a modernizace**, budou mít z našeho postupu značný prospěch, který se nám vrátí v podobě nových trhů a tedy i nových pracovních míst. Jedině fungující vzájemná závislost může zaručit pozitivní výsledek pro všechny.

Decentralizovaná ekonomika

Tržní ekonomika působí decentralizačně. Tak se uvažovalo, když se připravovalo „jednotný trh“ (Cíl 92). Šlo přitom nejen o dosažení úspor ze zvýšené výroby, ale také o uvolnění dynamiky a tvořivosti, jež s sebou nese konkurence.

V decentralizaci se dnes odráží i radikální změna organizace našich společností, jež jsou vystaveny rostoucí složitosti hospodářských a sociálních jevů a legislativního či regulačního rámce.

Proto má stále větší význam místní úroveň, kde se nejuspěšněji spojují všechny součásti, jež dohromady vytvářejí politické jednání.

Informační společnost

- Nástup multimediálního světa (zvuk–text–obraz) je zásadní změnou, srovnatelnou s první průmyslovou revolucí.
- Svět zítřka je už kolem nás: koncem století bude desetkrát víc televizních kanálů a třikrát víc abonentů kabelových sítí. Odhaduje se, že v USA pracuje už dnes 6 milionů lidí prostřednictvím televize.
- USA už jdou příkladem: 200 jejich největších podniků již dnes užívá tzv. informačních dálnic (širokopásmových sítí).

- Tento problém je jádrem modelu vývoje pro 21. století; z hlediska toho, zda Evropa přežije nebo bude upadat, má klíčový význam.
- Odpověď na nové potřeby evropských společností mohou dát **komunikační sítě** v rámci podniků, široce využívaná práce prostřednictvím televize, rozsáhlý přístup k **vědeckým databázím** i k těm, jež se týkají využívání volného času, a **rozvoj preventivní léčebné péče a domácí léčebné péče o staré lidi**.

Pohyb směřující k decentralizaci se tudíž dotýká i obchodního světa. Malé a střední podniky (SME) se často uvádějí jako modelové příklady, jelikož ztělesňují provozní pružnost a integrační schopnost, kterou se dnes snaží napodobovat jednotky, jež dohromady vytvářejí velké podniky. Hierarchická a lineární impéria dnes ustupují organizacím fungujícím na principu interakce.

Tento pohyb směrem k decentralizaci, podporovaný novými technologiemi, nás dovádí ke skutečné informační společnosti. Neoddělitelným průvodcem decentralizace je shromažďování a předávání informací.

Evropská dimenze dá informační společnosti ty nejlepší startovní podmínky. V rámci partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem proto Komise navrhuje urychlit zřizování „**informačních dálnic**“ a zříditi příslušné služby a aplikační programy (viz Téma pro rozvoj č. 1).

Soutěživější ekonomika

Maximální využívání jednotného trhu

Zatímco průmyslová politika je i nadále věcí diskuse, nikdo se neobává o odpovědnosti jednotlivých vlád a Společenství za vytváření co nejpříznivějšího prostředí pro konkurenceschopnost podniků. Jednotný trh je dnes už realitou. Pokud však jde o podniky, je třeba dosáhnout pokroku ve třech oblastech. První oblast se týká souboru norem (zákonů, vyhlášek, směrnic, standardů a certifikačních procedur), které zajišťují hladké fungování tr-

hu. Tyto normy je třeba doplnit, a to v souladu s cílem, který sledují (zda se např. týkají farmaceutických výrobků, duševního vlastnictví či obchodního práva). Jejich další rozvoj je však třeba především uchránit rizika nesouladu mezi právními řády jednotlivých států a právem Společenství. To znamená, že vlády musí aktivně spolupracovat už ve fázi přípravy návrhů právních předpisů. Rovněž je třeba zajistit sladěnost komunitárního práva, jež se dotýká podniků (zejména pokud jde o životní prostředí).

Druhá oblast se týká malých a středních podniků (SMEs), které jsou pro velké podniky nejen vzorem pružnosti, ale také stále více faktorem konkurenceschopnosti, a to v důsledku zadávání prací a uzavírání subdavatelských smluv. Proto se velké podniky snaží činit kroky, jimiž by podněcovaly své dodavatele a zákazníky. „Demografie“ malých a středních podniků, tj. jejich vznik, růst a regenerace, je však také věcí politiky jednotlivých států. Některé země budou muset přizpůsobovat své daňové soustavy, nástupnická práva a pravidla regulující přístup k soudům a podobným orgánům a zjednodušit normy regulující úvěry mezi podniky i obchodní uzanec. Větší díl práce je třeba vykonat na úrovni jednotlivých států; Společenství však musí pomáhat malé a střední podniky začleňovat do dynamiky jednotného trhu. Hlavním úkolem je proto zjednodušovat a informovat – v této souvislosti Společenství brzy vystoupí s iniciativou.

Třetí oblast se týká urychleného vytváření trans-evropských infrastrukturálních sítí (viz Téma pro rozvoj č. II).

V zájmu zřízení těchto sítí, rozvoje informační společnosti a vytvoření nových projektů zlepšování životního prostředí Komise navrhuje urychlit administrativní postupy, působit jako katalyzátor a využívat stávajících nástrojů spolupráce. To vyžaduje, aby se v letech 1994–1999 investovalo 20 miliard ECU ročně (viz Přílohu).

Zvyšování úsilí zaměřeného na výzkum a spolupráci

Aniž by eliminovala konkurenci, je schopnost spolupracovat a podílet se na rizicích stále více projevem tvořivosti. Tomu je třeba přizpůsobit

Transevropská infrastruktura

Proč?

- Rychlejší, bezpečnější a levnější cestování.
- Účinné plánování v Evropě.
- Budování mostů k východní Evropě.

Jak?

- Odstranit právní a finanční překážky.
- Zapojit soukromé investory do projektů evropského zájmu (aplikace ustanovení Smlouvy „deklarující evropský zájem“).
- Identifikovat projekty na základě vzorových plánů ať už přijatých (doprava), nebo připravovaných (energie).

naše zákony, daňové soustavy a programy, a to jak na úrovni jednotlivých států, tak na úrovni evropské. Politika, kterou v oblasti konkurence Společenství sleduje, tyto nové formy spolupráce mezi podniky v široké míře umožňuje.

Podněcování spolupráce mezi podniky se postupně stane základní zásadou, nikoli jen jedním z „aspektů“ politiky výzkumu a vývoje, kterou Společenství sleduje. Tato zásada pomůže určit hlavní priority a povede k tomu, že ti, jichž se to týká, se budou setkávat častěji. Komise navrhuje, aby členské státy realizovaly tuto novou formu „vertikální spolupráce“ na základě omezeného počtu velkých společných projektů, zaměřených na:

- nové informační technologie, jejichž význam jsme již zdůraznili;
- biotechnologii, kde brzké využívání výzkumných zdrojů povede k větší propojenosti chemických podniků a velkých potenciálních uživatelů ve zdravotnictví a zemědělsko-potravinářské oblasti;
- ekotechnologie, což jsou radikální inovace, zaměřené na zdroje znečišťování a usilující, aby celý výrobní cyklus byl vhodný z hlediska ochrany životního prostředí. Ekotechnologie brzy poskytnou významný konkurenční náskok.

Ekonomika vyznačující se solidaritou

Tyto varianty ukazují, jak může dynamika trhu napomoci podněcování růstu.

Zkušenost však také prokázala, že i trh může selhat. Má tendence podceňovat dlouhodobé cíle, rychlost jim stimulovaných změn se různých společenských skupin dotýká různě a směřuje ke koncentraci, čímž vytváří nerovnost mezi regiony a městy. Zjištění těchto nedostatků vedlo naše země k vypracování mechanismů kolektivní solidarity. Na úrovni Společenství pomohl Akt o jednotné Evropě obnovit rovnováhu při vytváření jednotného trhu tím, že jako součást hospodářské a sociální soudržnosti stanovil i společné kroky ke zmenšování stávajících nerovnoměrností.

V mnoha členských státech se dnes znovu přezkoumává systém sociálního zabezpečení, aby se s co největší odpovědností omezily výdaje. Nový model evropské společnosti vyžaduje méně pasivní, aktivnější solidaritu.

Především jde o solidaritu mezi těmi, kdo práci mají a těmi, kdo ji nemají. Tato klíčová koncepce v diskusích a jednáních posledních deseti let vůbec nefigurovala. Proto navrhujeme jakousi evropskou společenskou smlouvu, resp. evropský sociální pakt, jehož zásada je zcela prostá, podrobná ustanovení by se však musela přizpůsobit konkrétní situaci každé země a každého odvětví. V duchu decentralizované ekonomiky a subsidiarity se výsledky dosažené růstem produktivity v podstatě využijí na perspektivní investice a vytváření pracovních míst.

Jde rovněž o solidaritu mezi generacemi, která se týká důsledků demografického vývoje, jenž vede ke snížení podílu lidí v produktivním věku. Všechna dnes přijímaná rozhodnutí nutně musí vzít tento demografický rozměr v úvahu. Proto se nesmíme jen vypořádávat s nezaměstnaností, která ohrožuje všechny naše systémy sociálního zabezpečení, ale musíme také nikoli omezovat, ale rozšiřovat celkový objem práce, jež vytváří bohatství a financuje tak solidaritu.

Jde též o solidaritu mezi oblastmi bohatšími a chudými, resp. takovými, jež zápasí o svou existenci. Posilování ekonomické a sociální soudržnosti je tudíž základním pilířem budování Evropy.

Konečně ze všeho nejvíce jde o solidaritu v boji proti vylučování ze společnosti. Pokud

by bylo zapotřebí jen jednoho jediného důkazu, že naše ekonomiky dosud nedozrály a že stále ještě existují potřeby, které je nutné uspokojovat, byla by jim skutečnost, že v Evropě žije zhruba 40 milionů lidí pod hranicí chudoby. Uvádět do praxe „sousedskou solidaritu“ je věcí členských států Evropské unie; je to však také věcí každého občana. Potřebujeme komplexní, a to jak preventivní, tak následnou politiku boje proti chudobě, která lidi degraduje a společnost rozděluje na dvě části. Oblasti, kde je třeba působit, jsou obecně známé:

- renovace chudobou zasažených městských oblastí,
- subvencovaná bytová výstavba,
- vytváření dostatečnými zdroji disponujících vzdělávacích soustav pro děti ze znevýhodněných rodin,
- aktivní politika zaměstnanosti, která upřednostňuje činnosti nebo příležitosti ke zvyšování kvalifikace, jež jsou dostupné každému, a nikoli registraci nezaměstnaných a vyplácení podpor (i když i to je nadále nesmírně důležité v situacích, kdy všechny ostatní způsoby, jak lidi znovu integrovat do společnosti, se momentálně zdají být vyčerpány).

Jak obstarat pracovní místa

Jak jsme již uvedli, Společenství se nepodařilo vyrovnat podstatný nárůst vyprodukovaného bohatství vytvářením aktuálních pracovních příležitostí. Podíváme-li se však na věc blíže, rozdíl – pokud jde o to, jak si vedly jednotlivé státy – jsou značné. Např. míra růstu, kterou v posledních letech prožívalo Německo a Španělsko – zhruba 2,5 % – je srovnatelná; průměrná nezaměstnanost v těchto zemích však byla na úrovni 6 % v případě Německa a 16 % v případě Španělska. Ve stejném období činila míra nezaměstnanosti ve Spojeném království, Francii, Belgii a Itálii zhruba 9 % obyvatelstva v produktivním věku, míra růstu se však v průměru pohybovala v rozmezí 1,8 – 2,5 %.

Tyto rozdíly obecně ukazují, že růst sám o sobě není z hlediska nezaměstnanosti řešením a že k tomu, aby se vytvořila pracovní místa, je zapotřebí důrazné akce. Při ní je ovšem třeba

vzít v úvahu situaci jednotlivých zemí. Konkrétněji: nepružnost trhu práce, která nese odpovědnost za velkou část strukturální nezaměstnanosti v Evropě, má svůj původ v konkrétních institucionálních, právních i smluvních podmínkách v jednotlivých zemích. **Vzdělávací soustava, pracovní zákonodárství, pracovní smlouvy a jejich sjednávání i systém sociálního zabezpečení jsou pilíři různých „systémů zaměstnanosti v jednotlivých zemích“** a společně dodávají každému z nich specifickou tvářnost. V každém případě je k lepšímu fungování trhu práce třeba mobilizovat systém jako celek. To znovu ukazuje, že neexistuje žádné zázračné řešení; nezbytnou transformaci může ovlivnit pouze a jediné koordinovaný postup těch, kdo za jednotlivé složky těchto systémů odpovídají.

Navíc se v metodách sociálního dialogu v každé zemi odrážejí její tradice.

Čemu je třeba dát při vytváření pracovních míst přednost

- celoživotní vzdělávání a odborná výuka;
- větší podnikatelská pružnost jak dovnitř, tak navenek;
- větší přínos decentralizace a iniciativy;
- snížení relativní ceny nekvalifikované pracovní síly;
- celková prověrka politiky zaměstnanosti;
- úsilí vyrovnávat se s novými potřebami.

Investice do vzdělávání a odborné výuky: znalosti a know-how po celý život

Vzdělávací systémy našich zemí stojí před velkými problémy nejen rozpočtové povahy. Tyto problémy mají své kořeny v negativních sociálních motivech: ve zhroutění rodiny a ve snížení motivace, vyvolaném nezaměstnaností. Odráží se v nich rovněž změna samotného charakteru toho, čemu se učí. Připravit se na život ve světě zítřka nelze tím, že člověk získá znalosti a know-how jednou provždy. Stejně důležitá je

schopnost učit se, komunikovat, pracovat ve skupině a odhadnout vlastní situaci. Vyžadují-li podnikání a obchod budoucnosti schopnost diagnostikovat a navrhnout zlepšení na všech úrovních, bude opět nezbytná ze znalostí vycházející samostatnost, nezávislost ducha a schopnost analyzovat.

Celoživotní vzdělávání je tudíž souhrnným cílem, k němuž mohou obce učitelů a vychovatelů v jednotlivých zemích přispět každá po svém. Bude třeba učinit obtížná rozhodnutí mezi vzrůstající kapacitou univerzit a jejich kvalitou a mezi vyšším vzděláním a odbornou přípravou na jednotlivá povolání. Každá země by se však měla snažit, aby **kvalitní a moderní příprava na povolání byla dostupná každému.**

Jak ukazují příspěvky jednotlivých členských států, zásady a metody financování se mohou lišit. V některých případech se zdůrazňuje rovná příležitost pro všechny a jako reakce se navrhuje zajištění kapitálu nezbytného pro odbornou přípravu nebo šeků financovaných redistribucí veřejných zdrojů. V jiných případech se kvalitní a moderní příprava na povolání spojuje se světem podnikání. Proto se k investování do této přípravy, popř. ke spoluinvestování, na němž se podílejí i pracující, navrhuje smluvní mechanismy. Rozhodně však musí dojít ke spojení veřejného i soukromého úsilí, má-li být v každém členském státě vytvořen základ toho, aby každý měl **skutečné právo na základní i další přípravu na povolání po celý svůj život.** Zde by měl probíhat hlavní sociální dialog na evropské úrovni.

Potřeba dvojí – vnitřní i vnější – flexibility na trzích práce

Obecně řečeno, flexibility trhu práce poklesla v důsledku nakupení dílčích opatření, jež měla omezit registrovanou nezaměstnanost. Všechna tato opatření musí dnes všichni zúčastnění přezkoumat v souvislosti s odstraňováním překážek, které stojí v cestě zaměstnanosti.

Otázku flexibility trhu práce je nutno zkoumat ze dvou hledisek: z hlediska vnějšího trhu, kde nabídka odpovídá poptávce, a z hlediska vnitřního trhu jednotlivých odvětví či podniků (tj. vnitřních zdrojů, kterými disponuje a které přispůsobuje svým potřebám).

Zlepšit **vnější flexibility** znamená umožnit, aby větší počet nezaměstnaných vyhověl zřejmým potřebám podnikání. Prvním krokem je zde zlepšení geografické mobility. Tu lze podnitit tím, že se dá nový popud akomodačnímu trhu a zejména že se odstraní překážky vytváření nájemní akomodace (rented accommodation).

O vytvoření rámce, v němž lze využívat práva na kvalitní a moderní přípravu na povolání, jsme se již zmínili. Je to důležitý pilíř flexibility, který rovněž volá po iniciativách, někdy radikálních, vycházejících od obou stran, jež se na podnikání podílejí, a zahrnujících i spolupráci se státními orgány:

- V některých zemích severní Evropy je součástí kampaně proti zaměstnávání „načerno“ omezování některých podpor v nezaměstnanosti a **snížování přímého zdanění nízkých příjmů.** Podpory v nezaměstnanosti je však možno omezovat jen tak dlouho, dokud se nedosáhne hranice chudoby. Těchto mezi bylo už v několika zemích dosaženo.
- V některých zemích jižní Evropy je třeba zpružnit zákony stanovící podmínky, za nichž mohou být propouštěni ti, s nimiž je pracovní smlouva uzavírána na dobu neurčitou; větší podporu je třeba poskytovat nezaměstnaným a méně se lze uchylovat k nejjistým formám zaměstnání.
- V mnoha zemích jak na severu, tak na jihu Evropy je rozdělení pracovních sil do mnoha skupin na škodu jak mobility obyvatelstva v produktivním věku, tak rekvizifikaci nezaměstnaných. Kolektivním vyjednáváním je třeba vytvořit cesty, jak tuto skutečnost překlenout.

Vnitřní flexibility je výsledkem optimálního zacházení s lidskými zdroji, které podnik má. Cílem je pracovní síly přizpůsobovat, aniž by se lidé stávali nadbytečnými. **Orientace na trvalý vztah mezi podnikem a pracujícím** maximalizuje investice do lidských zdrojů a zainteresovanost personálu. Je na jednotlivých podnicích, aby zvýšily svou vnitřní flexibility variabilní mnohostranností personálu, jednotnou organizací práce, pružnou pracovní dobou a závislostí mzdy na výkonnosti. V podobě přizpůsobené modelu evropského podniku by to mělo být jádrem vyjednávání, k němuž v rámci podniku dochází.

Výhody decentralizace a iniciativy

Optimální fungování trhu práce si žádá vysoký stupeň decentralizace v jednotlivých „oblastech využívání pracovních sil“. Státní orgány by se naopak měly zaměřit na kvalitu přípravy na povolání a homogenitu jednotlivých kvalifikací. Dobré zkušenosti některých členských států ukazují, jak je důležité, aby se sociální partneři účinně podíleli na decentralizovaném řízení oblastí, v nichž se pracovních sil využívá.

Podobně jedině díky decentralizaci, tj. na úrovni podniku, může **přizpůsobování** pracovní doby vést k vyšší konkurenceschopnosti a podněcovat tak vytváření nových a udržení existujících pracovních míst.

Např. u firmy Volkswagen vedlo nápadité vyjednávání založené na čtyřdenním pracovním týdnem k citlivému, sociálně odpovědnému využívání částečných úvazků. Pružnější politika důchodového zabezpečení, rozmanitost pracovní činnosti a větší možnost částečných úvazků odpovídají v mnoha případech přání pracujících a zájmům podniků, které chtějí lépe využít svého kapitálu. Takové úpravy pracovní doby „směrem dolů“ jsou často blokovány nepružnou praxí, která standardizuje pracovní týden v Evropě na 37 – 39 hodin. Aby byly tyto překážky odstraněny, je třeba na základě konkrétních ustanovení přezkoumat pracovní zákonodárství (úlohu, kterou ve vztahu k pracovní době hrají zákony) a smluvní praxi (mzdu za přesčasovou práci) a zjednodušit výpočet nároků souvisejících s důchodem.

Snížení ceny nekvalifikované a částečně kvalifikované pracovní síly

V osmi ze dvanácti zemí Evropské unie doléhají příspěvky na sociální zabezpečení relativně tíživěji na nižší příjmy. V důsledku toho tyto země nejvíce trpí strukturální nezaměstnaností a zaměstnáváním „načerno“.

V některých zemích, kde jsou příspěvky na sociální zabezpečení značně vysoké, vzniklo několik studií. Ukazují, že kdyby se příspěvky na sociální zabezpečení pracujících s nízkými příjmy snížily o 30 – 40 %, zaměstnanost by se o 2 % zvýšila.

V dalších zemích si možnost nahradit existující formy zaručených mezd systémem záporné daně z příjmu zaslouží bedlivou pozornost.

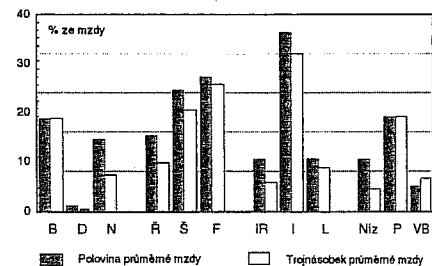
Pro všechny země Unie je nezbytné, aby k roku 2000 snížily cenu nekvalifikované a částečně kvalifikované pracovní síly o celkový obnos rovnající se zhruba 1–2 bodům hrubého národního produktu. Zvýšení daňového výnosu, které z tohoto kroku vyplyne, kompenzuje zhruba 30 % s ním spojených nákladů. Zbytek bude financován z úspor nebo z jiných příjmů. Jedním z nejlepších způsobů, jak vyrovnat snížení nákladů na zaměstnanost, je daň z energie na bázi CO₂, kterou Komise navrhuje. Jinou možností by bylo shodné zdaňování u zdroje investičních příjmů, které Komise navrhuje od roku 1989.

Celková prověrka politiky zaměstnanosti

Investovat do lidských zdrojů není úkolem jen podnikatelského sektoru. Je to i úkolem státu. Není nadále možné nechávat masy lidí v Evropě bez práce. Struktura státních výdajů na nezaměstnanost je ovšem taková, že zhruba dvě třetiny jdou na podpory a zbytek na „aktivní opatření“

Příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení

(Srovnání na různých mzdových hladinách)



Pramen: Evropská komise

Tento poměr je třeba ve snaze zabránit dlouhodobé nezaměstnanosti úplně obrátit. Na jedné straně by se nezaměstnaným, podlé toho, jak dlouho jsou bez práce, měl především nabídnout výcvik k potřebné kvalifikaci, a pak možnost po několik měsíců pracovat nejlépe ve veřejném sektoru. Nezaměstnaní, jimž se takto poskytuje skutečná pomoc při návratu do zaměstnání, by na oplátku sami do tohoto výcviku

ku a zaměstnání investovali. I to je otázka sociálního dialogu, do něhož by se měli zapojit sami nezaměstnaní.

Taková zásadní změna by vyžadovala podstatné zvýšení počtu pracovních úřadů; jde o to, aby každý nezaměstnaný byl soustavně sledován stále tímtež zprostředkovatelem práce. Pracovní úřady se musí více diverzifikovat, musí však plnit tři hlavní úkoly: poskytovat informace, umísťovat nezaměstnané a zprostředkovávat podporu.

Na rozdíl od běžných představ by takováto prověrka politiky zaměstnanosti nebyla tak nákladná, aby ji nebylo možno realizovat. Bylo např. zjištěno, že zvýšení nákladů spojených s růstem počtu pracovních úřadů by v zemích Unie představovalo růst z 0,17 na 0,5 hrubého národního produktu. Jestliže by se tyto náklady rozložily na tři roky, byly by téměř úplně vyváženy poklesem nezaměstnanosti, který se v prvním roce odhaduje na 100 000, v druhém na 400 000 a ve třetím na 1 000 000 osob.

Znovu zaměstnat dlouhodobě nezaměstnané, tedy ty, kdo byli bez práce více než 12 měsíců, je úkol obtížný, nikoli však neřešitelný. Svědčí o tom úspěch, který měly v několika zemích iniciativy zaměřené na vytvoření cesty zpět do zaměstnání. Ve spolupráci s různými sdruženími a místními orgány by se tyto iniciativy měly zobecnit.

Aktivní politika zaměstnanosti by měla být prioritní v oblasti zaměstnanosti mládeže. Každému, kdo vyjde ze školy před dosažením 18 let a nezíská vysvědčení, které by z hlediska povolání mělo skutečný význam, by měl být zaručen „start do života“ (Youthstart). Navrhuje se postupně vytvářet na státní úrovni systém opatření, která by všem otevřela přístup k uznané formě přípravy na povolání, ať už je prováděna praktickou zkušeností ze zaměstnání či nikoli. Kromě toho by se mohla na úrovni Společenství zřídit „dobrovolná civilní služba Evropské unie“, která by zahrnovala jak přípravu na povolání, tak veřejně prospěšnou práci v jiném členském státě Unie a která by byla financována ze zkušebních iniciativ (pilot initiatives) Evropského sociálního fondu. Tato iniciativa by mohla podpořit opatření systému „Youthstart“.

Vypořádání se s novými potřebami

Mnoho potřeb ještě na své uspokojení čeká. Souvisejí se změnami životního stylu, transformací rodinných struktur, nárůstem počtu pracovních činných žen a s novými aspiracemi starých i přestárých lidí. Vycházejí rovněž z nezbytnosti napravit škody způsobené na životním prostředí a obnovit nejzanedbanější městské oblasti.

Zdroje nových pracovních míst

Místní služby

- Domácí práce pro staré lidi a pro invalidy, pečovatelská služba, příprava pokrmů a práce v domácnosti;
- opatrování dětí v předškolním věku a školáků před vyučováním a po něm, včetně vodění dětí do školy a ze školy;
- pomoc mladým lidem, kteří mají různé potíže, mj. pomoc se školními úkoly, zajišťování zařízení pro trávení volného času, zejména sport, a pomoc těm, kdo jsou nejvíce znevýhodněni;
- výkon funkce pečovatele o několik bytů;
- zajišťování kulturních zařízení a zařízení pro trávení volného času, pokud se tím zvyšuje jejich dostupnost a výhodnost všem (přizpůsobená provozní doba, nižší ceny, putovní výstavy, školy umění atd.);
- malé obchody na venkově a na vzdálenějších předměstích.

Zazní námitka, že existují-li takové potřeby, měl by se o ně rychle postarat trh. Nabídka uvedených nových služeb i poptávka po nich však naráží na překážky:

- na straně poptávky je problém ceny, o němž jsme se již zmínili v souvislosti s náklady na zaměstnanost;
- na straně nabídky se projevuje určitý odstup pokud jde o zaměstnání, jež je chápáno jako ponižující, jelikož se často rovná práci v domácnosti a nekvalifikované či částečně kvalifikované práci.

Výsledkem je, že rozvoj příslušných služeb se buď ponechává na „čemém“ trhu práce, nebo je financován z veřejných prostředků, a to je nákladné. Nová iniciativa by měla podnitit poptávku i nabídku a vytvořit tak „kontinuum“ možností, sahající od nabídky zcela kryté veřejnými subwencemi k nabídce zcela otevřené konkurenci.

Zlepšení kvality života

- Renovace starých bytů s cílem zvýšit pohodlí (instalace toalet a koupelen a odhlučnění) a bezpečnost.
- Rozvoj místní dopravy, která by měla být pohodlnější, provozovaná v častějších intervalech, přístupnější (pro invalidy) a bezpečnější, a zajištění nových služeb typu např. taxíků, kterých může ve venkovských oblastech využívat více pasažérů najednou.

Ochrana životního prostředí

- Udržování přírodních oblastí a veřejných prostranství (odvoz odpadků, čištění ulic a chodníků atd.).
- Čištění vody a znečištěných oblastí.
- Monitorování standardů kvality.
- Energeticky úsporná zařízení, zejména v bytech.

Tak by se zrodila „sociální ekonomika“, která by těžila:

- na straně poptávky ze stimulů, jakými jsou např. odpočitatelné položky při dani z příjmu nebo v místech vydávané „poukázky“ typu poukázek na oběd, jež by nahrazovaly sociální služby běžně poskytované zaměstnavateli a místními orgány a které by bylo možno za služby vyměňovat („poukázky na služby“);
- na straně nabídky z tradičních subvencí určených na zakládání podniků a zařízení, jež by bylo možné zvýšit v případech, kdy se „sociální zaměstnavatel“ rozhodne zaměstnat nezaměstnané. K získání kvalifikace, jež je pro taková nová povolání nezbytná, by se zajistila zvláštní příprava.

Prostor pro vytváření pracovních míst závisí do značné míry na strukturách a službách, které v každé zemi již existují, na životním stylu a na daňových předpisech

Z různých odhadů však shodně vyplývá, že ve Společenství by se daly vytvořit zhruba tři miliony nových pracovních míst, a to v místních službách, při zlepšování kvality života a při ochraně životního prostředí.

Je třeba jednat

Rozpory, o nichž pojednává tento dokument, i naznačené možnosti jejich řešení by nás měly orientovat k modelu rozvoje, který by byl udržitelný jak z hlediska účinného fungování v rámci triády růst–konkurenceschopnost–zaměstnanost, tak pokud jde o životní prostředí a zlepšování kvality života.

Práce, do níž je třeba se pustit, vyžaduje změny v chování a v politických opatřeních na všech úrovních: na úrovni Společenství, států i jednotlivých regionů a míst. Jelikož jsme si vědomi, že situace v jednotlivých členských státech se různí, považovali jsme za účelné raději neformulovat možná řešení příliš přesně. Je na každém členském státě, aby si z dokumentu vybral prvky, o nichž se domnívá, že jsou pozitivním přínosem pro jeho vlastní jednání.

Komise se přesto domnívá, že jednotlivé kapitoly Části B by měly být základem práce různých speciálně zaměřených jednání Rady ministrů. Pokud by se zhruba k takovému závěru dospělo na nadcházejícím zasedání Evropské rady, usnadnilo by to mobilizaci jednotlivých institucí Společenství ke sledování vytyčených cílů a faktické zahájení konkrétních činností.

Pokud jde o jednání samého Společenství, navrhuje se dát mu nový impuls či novou formu, ovšem pouze v souladu s těmito pěti prioritami:

- maximální využívání jednotného trhu;
- podpora rozvoje a přizpůsobování malých a středních podniků;
- pokračování v sociálním dialogu, který dosud napomáhal spolupráci mezi dvěma stra-

nami, podílejícími se na podnikání, usnadňoval společné rozhodování a přispíval tak činnosti Společenství;

- vytváření hlavních sítí evropské infrastruktury;
- příprava na informační společnost a vytváření základů pro ni.

V posledních dvou prioritách je klíč k vyšší konkurenceschopnosti; umožní nám, abychom technického pokroku využivali v zájmu zaměstnanosti a zlepšování životních podmínek.

Je třeba zdůraznit, že respektování těchto dvou priorit nikterak nezpochybňuje finanční rozhodnutí, která (ve svém druhém souboru opatření) přijala Evropská rada na svém zasedání v Edinburghu. Horní hranice zdrojů není tudíž třeba měnit.

Dalším zdrojem financování jsou úspory. Půjde o zdroj nevelký. Předpokládaný rozsah půjček činí méně než 2 % celkového objemu trhu.

To, co prosazujeme, je nejen ekonomicky nezbytné, ale také finančně schůdné, a není s tím tudíž spojeno riziko růstu schodků jednotlivých státních rozpočtů.

Realizaci těchto do budoucna zaměřených opatření bude Společenství klást základy zdravého a trvalého hospodářského růstu; prospěch, který z něho vyplyne, daleko převáží náklady spojené s nezbytným růstem finančních prostředků.

Nově nalezený soulad mezi makroekonomickou politikou a aktivní politikou zaměstnanosti bude mít ještě jeden dopad, a i ten je jednou z dalekosáhlých změn našeho modelu růstu: odstraní veškerou strnulost v chování i strukturách, na kterou padá část viny za nezaměstnanost, s níž se teď musíme potýkat. Pak bude možné uspokojit řadu potřeb, které dosud uspokojeny nebyly, i ty, které vyvstanou v důsledku změn jak v uspořádání společnosti, tak v organizaci a dělbě práce.

Komise proto vyzývá všechny, aby provedli jasný a přehledný rozbor našich silných i slabých stránek, přizpůsobili své chování prudkým změnám, k nimž v současném světě dochází, a zaměřili se s veškerou rozhodností na to, co nás v budoucnosti čeká.

Téma pro rozvoj č.1

Informační síť

1. Proč?

V celém světě procházejí výrobní systémy, metody organizace práce a struktura spotřeby změnami, jejichž dlouhodobé dopady jsou srovnatelné s první průmyslovou revolucí.

Je to výsledek rozvoje technologií v oblasti informací a komunikací. Zejména digitální technologie umožnily spojit přenos informací zvukem, textem a obrazy do jednoho vysoce výkonného systému.

Jsme svědky nástupu multimediálního světa.

To bude mít dalekosáhlé důsledky pro strukturu a metody výroby. Projeví se to změnami organizace podniků, odpovědnosti manažerů a vztahů s pracujícími. Největší výhody z toho budou mít malé podniky. Pracovní podmínky se budou měnit – bude možná větší pružnost pracovní doby, dojde ke změnám na samotném pracovišti (využití průmyslové televize) a nevyhnutelně se změní i mzdové a další smluvní podmínky. Podle některých odhadů pracuje již dnes 6 milionů Američanů doma. Nové systémy přenosu dat umožní podnikům dát své činnosti a strategii globální rozměr a vynutí si sdružování a spolupráci v míře dosud nemyslitelné.

Změna ovlivní rovněž strukturu spotřeby.

Nutnost tělesné mobility se sníží, jelikož bude možné si obstarat výrobky a služby, v nichž se předností velkovýroby spojí s konkrétními, dokonce i individuálními požadavky spotřebitelů.

Pro všechny se rozvine nová, daleko bohatší škála dosud neznámých služeb v podobě informací, přístupu k databázím i zařízením audiovizuálním, kulturním a těm, jež slouží k využití volného času. Konkrétně bude možné získat přímý přístup k jakýmkoli informacím, a to bez složité technologie, pouze pomocí přenosného počítače, napojeného v případě potřeby na televizní přijímač nebo telefon.

Tato skutečnost se nás dotkne i jako občanů.

Služby poskytované státními orgány budou moci být rychlejší, selektivnější a méně osobní, ovšem s tím, že se přijmou opatření na ochranu soukromí. Určité služby, při nichž státní orgány hrály tradičně vůdčí roli (zdravotnictví, školství, sociální zabezpečení atd.) bude možno poskytovat v širším měřítku, rychleji a efektivněji. Tržní síly budou moci hrát větší úlohu. Lékaři, učitelé a studenti budou mít okamžitý přístup k rozsáhlým databázím.

Nejde o technologický sen, který by se naplnil až v příštím století.

Některé stránky této nové společnosti se projevují již dnes a mnoho lidí z nich už začíná mít prospěch. Přirozeně že v čele těchto změn půjde „trojka“ (Společenství, USA a Japonsko), postupně se však rozšíří i na ostatní země. Tím, kdo si je bude vynucovat, budou uživatelé – podniky stejně jako spotřebitelé – a jejich potřeby. Průmysl se již začíná těmto novým dimenzím přizpůsobovat. Tradiční rozlišování např. mezi elektronikou, informační technologií, telekomunikacemi a audiovizuálním sektorem se v jejich důsledku již přezívá. Bojí se hrady mezi sekundárním a terciárním sektorem, mezi výrobou a službami. Mění se rovnováha sil ve výrobní sféře: celková hodnota cenných papírů firmy Nintendo, výrobce videoher, již dnes představuje třetinu hodnoty akcií IBM a její obrat je už dnes téměř dvojnásobkem obrátu firmy Microsoft, předního výrobce počítačových programů. Tento proces už začal v USA, kde vede k bezprecedentnímu sdružování a slučování podniků.

Prosadí se i v Evropě. Na státních orgánech je přezkoumat právní rámec.

Pokud jde o zaměstnanost, bylo vyjádřeno určité znepokojení, neboť je obtížné zjistit, jaký vliv na ni tento faktor má.

Rychlé šíření nových informačních technologií může nepochybně urychlit přenos některých výrobních činností do zemí, kde jsou výrazně nižší náklady na pracovní síly.

Zdokonalení výroby, kterou s sebou nové technologie v celém výrobním sektoru přinesou, ovšem také zachrání spoustu pracovních míst, jež by byla jinak ztracena.

Jsme svědky racionalizace sektoru služeb. Obrovský potenciál, který se otevírá pro nové služby v oblasti výroby, spotřeby, kultury a využívání volného času, vytvoří značné množství nových pracovních míst.

Např. služby, které ve Francii vytvořil Minitel, si vyžádaly více než 350 000 nových pracovních míst. Předpokládáný růst počtu audiovizuálních služeb podstatně zvýší poptávku po nových programech. Na přelomu století by mělo existovat desetkrát víc televizních kanálů, než jich je dnes, a počet abonentů kabelových sítí by se měl ve srovnání s dneškem ztrojnásobit.

Rozhodně by bylo zbytečné nechat se vtáhnout – jako tomu bylo v případě první průmyslové revoluce – do nového sporu o „věk strojů“. Celosvětovému rozšíření nových technologií se nelze vyhnout.

Musíme se snažit změny vyvolané novými technologiemi nikoli zpomalovat, ale mít je pod kontrolou a vyhnout se dramatickým situacím, jimiž se vyznačovalo přizpůsobování během minulého století – ty by dnes byly již nepřijatelné.

Především jde o to, že tyto změny přivodil tlak trhu a vlastní iniciativa podniků. Rozhodnutí, jež USA a v Japonsku přijal stát, podporují úsilí podniků proces změň organizovat a urychlovat.

Důraz byl položen na zřizování základní infra-

struktury a podporu nových aplikací a rozvoje technologií. Program vytváření „Federální informační infrastruktury“, přijatý v USA, počítá s celkovými investicemi ve výši několika-násobku toho, co bylo vynaloženo na projekt Apollo.

Je v zájmu Evropy se s tímto úkolem vypořádat – ekonomiky, které proces změň úspěšně uskutečňují jako první, budou totiž co do konkurenčeschopnosti ve značné výhodě.

Ve srovnání se svými hlavními konkurenty je Evropa relativně ve výhodě z hlediska kulturního, sociálního, technologického a výrobního. Počínaje 1. lednem 1993 se její trh do značné míry integroval, přestože i nadále přežívá příliš mnoho monopolů a příliš mnoho nadměrné regulace. Vzájemné sladění nebylo dosud dosaženo.

Státy, jež – pokud jde o deregulaci – pokročily nejdále, však už dnes mají trhy, které nejrychleji rostou, a ceny, které nejrychleji klesají.

Největším handicapem Evropy je rozdílnost různých trhů a nedostatek významnějších interoperabilních vazeb. K jeho překonání je nezbytné mobilizovat na evropské úrovni zdroje a toky ve spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem.

2. Jak?

Plán činnosti v oblasti technologií je založen na pěti prioritách, uvedených v tabulce na str. 23.

Klíčem k úspěchu tohoto plánu je jasně definovat jednotlivá opatření, přesně určit jejich rozvržení v čase a zajistit zdroje. Navrhuje se zřídit zvláštní pracovní skupinu (task force) pro evropské informační infrastruktury, která by měla mandát přímo od Evropské rady. Úkolem této pracovní skupiny bude stanovit priority, rozhodnout o postupech a definovat potřebné zdroje. Skupina by měla do 31. března 1994 předložit předsedovi Evropské rady svou zprá-

Priorita	Prostředky
1. Šířit využívání informačních technologií	<ul style="list-style-type: none">zahájit evropské projekty aplikací a veřejných služeb (doprava, zdravotnictví, příprava na povolání, školství, ochrana občanů) a posílit spolupráci mezi orgány, které je spravují (program IDA)napomáhat rozšiřování práce prostřednictvím televizezajistit těsnější zapojení uživatelů do formulace opatření ve sféře technologie a do jejich realizace
2. Poskytovat základní transevropské služby	<ul style="list-style-type: none">vyvinout základní síť (ISDN a široké pásmo–broadband)zajistit sladění sítízabezpečit těsnější koordinaci mezi politikou v oblasti telekomunikací a pomocí ze strukturálních fondů
3. Vytvářet vhodný regulativní rámec	<ul style="list-style-type: none">skoncovat s deformacemi konkurencezajistit univerzální doručováníurychlit standardizacichránit soukromí a zajistit bezpečnost informačních a komunikačních systémůrozšířit právní úpravu duševního vlastnictví
4. Vypracovat program výuky a výcviku v oblasti nových technologií	<ul style="list-style-type: none">podporovat získávání základních znalostí, požadovaných pro používání nových technologií, a využívání jejich možnostízajistit široké používání nových technologií při výuce a přípravě na povoláníuzpůsobit výcvik inženýrů a výzkumných pracovníků
5. Zvýšit výrobní a technologickou výkonnost	<ul style="list-style-type: none">zvýšit úsilí v oblasti výzkumu, zaškolování a vývoje (RTD) a přizpůsobit je novým tržním podmínkám (čtvrtý rámcový program)zvýšit úroveň dozoru nad výrobou a technologiípřenášet výsledky RTD do výrobysjednat spravedlivé podmínky přístupu na konkurenční trh na světové úrovni.

vu, aby bylo možno po konzultacích se všemi, jichž se bude týkat, a po odsouhlasení Evropskou radou začít zhruba v polovině roku 1994 plán realizovat.

3. Jaké sítě?

Informační síť můžeme přirovnat k dopravní síti: zahrnuje dálnice o několika jízdních pružích, přístupové silnice a odpočívadla, kde se poskytují motoristům různé služby.

Informační síť tedy zahrnuje:

- dálnice, po nichž se budou šířit informace – budou to širokopásmové sítě s optickými vlákny

- přístupové silnice a odpočívadla, kde se poskytují služby – např. diskové soubory, databáze, služby elektronické pošty a hostitelské počítače

- uživatele dálnic, kteří si budou volit aplikace pro svou práci nebo soukromý život.

Telefonní sítě jsou v Evropě už mezinárodní, digitální sítě pro přenos informace v podobě textu, dat či obrazů se však vyvíjejí převážně v rámci jednotlivých států.

Má-li být zajištěn větší přístup k širšímu spektru interakčních služeb a vytvořen společný informační prostor, je třeba přistoupit k :

- zajištění koordinovaného řízení projektu;

- e propojení různých sítí a zajištění jejich funkční návaznosti;
- e investování a inovování, aby bylo možno v co nejkratší době zajistit širokou škálu informací.

Takový přístup je nezbytný pro stimulaci k vytváření nových trhů. Nové projekty je třeba realizovat rychle a rozhodně, má-li se prorazit začarovaný kruh, jehož existenci nedostatky na straně jak poptávky, tak nabídky prodlužují.

V zájmu dosažení tohoto cíle se navrhuje strategické projekty, uvedené na str. 25.

Zahrnují infrastrukturu, služby a aplikace.

Vybudování rychlé komunikační sítě

Tato infrastruktura je nezbytná k vytvoření multimediálních služeb. Bude používat nejvyspělejších technologií přenosu dat („optical fibre“) a v plné míře těžit z digitalizace a vysokorychlostního přenosu informací (velmi kvalitních, interaktivních a multifunkčních systémů).

Tím se rozšíří integrované služby a v rámci celého Společenství bude možné zhruba v roce 2000 vytvořit digitální síť.

Zahájení tří programů směřujících k rozvoji elektronických služeb

Tyto služby jsou nezbytné pro diverzifikaci aplikací v rámci dané infrastrukturální sítě:

- e elektronické snímky (electronic images): interaktivní videoslužby zrevolucionizují pracovní postupy, výcvik i trávení volného času. Cílem je zajistit funkční návaznost těchto nových služeb „à la carte“ v evropském měřítku v roce 1997;
- e elektronický přístup k informacím (electronic access to information): půjde o spojení informací (dat z oblasti správy, vědy, kultury aj.) do databank, k nimž budou mít přístup všichni uživatelé ve Společenství;
- e elektronická pošta (electronic mail): různé na obchodní bázi provozované služby zajiš-

tující přenos dokumentů se musí navzájem propojit; rozvoj těchto služeb je zvláště důležitý; má-li se zvýšit konkurenceschopnost malých podniků.

Prosazování čtyř prioritních aplikací: práce prostřednictvím televize (teleworking), příprava na povolání prostřednictvím televize (teletraining), medicína prostřednictvím televize (telemedicine) a propojení mezi správními orgány (links between administrations).

- e **Práce prostřednictvím televize:** ve členských státech jsou projekty již v běhu. Společenství podpoří zkušební programy týkající se zřízení sítí překračující státní hranice, jež poslouží řízení lidských zdrojů a nakládání s nimi.
- e **Příprava na povolání prostřednictvím televize:** cílem je zřídit síť, která v roce 1996 propojí více než 100 univerzit a kolejí a všem zajistí přístup ke společným výchovně vzdělávacím modulům.
- e **Medicína prostřednictvím televize:** zhruba v roce 2000 mají být zřízena multimediální spojení mezi hlavními onkologickými vědeckovýzkumnými středisky, bankami kostní dřeně a centrály sociálního zabezpečení.
- e **Propojení mezi správními orgány:** k zajištění hladkého fungování vnitřního trhu (daní, cel, statistiky) je nezbytné zdokonalit výměnu dat mezi správními orgány a usnadnit podnikům i veřejnosti přístup k příslušným informacím.

4. Jaká rozhodnutí?

V současnosti pokračuje jak Rada ministrů, tak Evropský parlament v projednávání rozvoje sítí dálkového přenosu dat (IDA). Komise předložila dva návrhy týkající se telekomunikačních sítí, obsahující řadu směrnic (master plan) o integrované digitální síti (ISDN) a o širokopásmových sítích.

Hlavní problém, na který se v diskusích naráželo, se týká zaměření práce: některé členské státy se domnívají, že by se měla zaměřit pouze na infrastrukturu, většina však zastává názor, že by se kromě toho měla zaměřit i na služby s ní spojené.

5. Možnosti financování

Odhaduje se, že k financování bude během příštích 10 let zapotřebí 150 miliard ECU. Zhruba 67 miliard ECU bude zapotřebí v letech 1994 – 1996, a to na vybrané prioritní projekty. Ty budou většinou hrazeny soukromými investory. Finanční podpora ze strany států a Společenství bude hrát pouze okrajovou roli; jejím

smyslem bude – podobně jako u ostatních sítí – stimulování.

Společenství by mohlo za celé období vyčlenit ze svého rozpočtu na síť 5 miliard ECU, a to z fondů na strukturu (Structural Funds) a zejména z vědeckovýzkumného programu. Ty by mohly doplnit půjčky Evropské investiční banky (EIB) a záruky Evropského investičního fondu, stejně jako nové mechanismy popsané v příloze.

Transevropské telekomunikační sítě

Informační dálnice	Oblasti, na které se mají strategické projekty zaměřit	Investice, které jsou na léta 1994 – 1999 nezbytné (v miliardách ECU)
Propojené zdokonalené sítě	– zřízení vysokorychlostní komunikační sítě – sjednocení digitální sítě integrovaných služeb	20 15
Všeobecné elektronické služby	– elektronický přístup k informacím – elektronická pošta – elektronické snímky: interaktivní videoslužby	1 1 10
Telematické aplikace	– práce prostřednictvím televize – propojování mezi správními orgány – příprava na povolání prostřednictvím televize – medicína prostřednictvím televize	3 7 3 7
	celkem	67

Téma pro rozvoj č. II

Transevropské dopravní a energetické sítě

1. Proč?

Vzestup, který zaznamenala Evropa v minulosti, byl důsledkem kvality komunikačních sítí, které jejím obyvatelům poskytly snadný přístup k přírodním a technickým zdrojům. Tím, že umožňovala stále lepší pohyb lidí a zboží, dokázala spojit hospodářskou prosperitu s kvalitou života a efektivním podnikáním; dokázala se rovněž udržet v čele technologického rozvoje a podpořit vysoce výkonný průmysl. Dobrým příkladem toho je Airbus. Naše dopravní, energetické a telekomunikační systémy jsou jasným důkazem této tradice.

Rozvoj nových nebo lepších infrastruktur, dostupných všem obyvatelům, umožní:

- rychlejší, bezpečnější a levnější dopravu, a tudíž i rozvoj obchodu; zároveň sníží náklady, zkrátí vzdálenosti a vytvoří tak prostor pro jiné činnosti;
- efektivní plánování v Evropě, které zabrání nástupu nové sociálně ekonomické nerovnováhy ve všech členských státech Společenství;
- budování mostů k východní Evropě, nezbytných k tomu, aby se vyhovělo obrovským požadavkům na investice, jež vyplývají z žalostného stavu komunikací a z potřeby uvést do chodu nezbytné hospodářské doplňky (economic complementarities).

Tímto směrem musíme pokračovat, vstoupit do nové fáze a nové hranice vidět ve světle globalizace trhů, rostoucí mobility kapitálu a technologie a hlady po investicích, který se projevuje na východě i na jihu. Rozvoj transevropských dopravních, telekomunikačních a energetických infrastrukturálních sítí odpovídá potřebám, které ve svých sděleních zdůrazňovaly všechny členské státy.

To dává rovněž příležitost

- umožnit našemu průmyslu zapojovat se do slibných střednědobých a dlouhodobých projektů a vyvíjet nové výrobky;
- hledat optimální kombinaci existujících forem dopravy (multimodalitu), a tak zvyšovat jejich výkonnost a zároveň omezovat jejich negativní vliv na životní prostředí.

Skutečnost, že doprava bude rychlejší, bezpečnější a sladitelnější s požadavky ochrany životního prostředí, že usnadní obchod a dá mu nový impuls a že přiblíží členské státy jejich východním a jižním sousedům, potvrdí zrod Evropské unie.

Infrastrukturální sítě jsou doplňkem jednotného trhu. Po značném společném úsilí vynaloženém na likvidaci hranic mezi členskými státy Společenství je nyní nezbytné posílit fyzické spoje, včetně spojů s nejbližšími zeměmi. To je rovněž klíčový faktor, pokud jde o konkurenceschopnost, minimalizování nákladů podniků a fyzických osob a optimalizaci existujících kapacit zvýšením jejich kompatibility.

2. Proč teď?

Naše investice do infrastruktur se během posledních 10 let zpomalovaly.

To platí zvláště o dopravě; výsledkem je její strnulost, pomalé fungování a funkční defekty, které hospodářské kruhy označují za jednu z hlavních příčin současného poklesu konkurenceschopnosti. To lze teď napravit pomocí nových ustanovení Smlouvy o Evropské unii (čl. 129).

Skutečnost, že rozvoji infrastruktur se nevěnovala dostatečná pozornost, je jedním z důvodů, proč klesla kvalita života.

Čas, promarněný dopravními zácpami, nedostatečné využívání nových komunikačních prostředků a škody způsobené životnímu prostředí

proto, že se nevyužívalo nejučinnější technologie, do určité míry přispěly k bíděmu stavu našich měst a k sociálnímu napětí, které z toho vyplývá. Totéž platí o řídké obydlených venkovských oblastech, jejichž izolovanost ohrožuje samu jejich existenci.

Rychlý pokrok, jehož bylo dosaženo ve zpracování dat, při přijímání opatření na ochranu životního prostředí a v oblasti pohonu, resp. jeho nových metod a nových materiálů, perspektivy zcela mění. Jsme obklopeni jednotlivými navzájem oddělenými dopravními sítěmi a dopravními prostředky, které často poškozují životní prostředí. Od nynějška bude možné kombinovat různé druhy dopravy, využívat elektroniky k lepší organizaci spojů a dopravy, propojovat sítě ve všech sektorech, za které odpovídají různé orgány jednotlivých států, a integrovat přísné standardy ochrany životního prostředí při projektech týkajících se infrastruktury. Na scénu nastupuje zcela nová generace projektů a naprosto odlišná logika vývoje.

Země jako USA a Japonsko vynakládají na obnovu svých infrastruktur značné a přesně cílené úsilí. Nové průmyslové velmoci, jako např. Singapur, Tchaj-wan a některé oblasti Číny a Argentiny, vytvářejí sítě využívající nejnovějších technologických vymožeností.

Tím, že zaměříme nezbytné zdroje na transevropské projekty, budeme i nadále schopni konkurovat ostatnímu světu a zlepšovat kvalitu života v Evropě.

Je nemyslitelné, že bychom jako podmínku pozdější širší asociace rozvíjeli hospodářské partnerství se zeměmi střední Evropy a s Ruskem a přitom opomíjeli projekty týkající se infrastruktur. Jedno i druhé se navzájem doplňuje.

Klíčovým faktorem hospodářského ozdravení Evropy jsou investice, které bude možno koncem století vkládat a které se odhadují na více než 250 miliard ECU.

3. Jak?

Čl. 129 Smlouvy o Evropské unii formuluje úkoly i nástroje Společenství, týkající se zřizování sítí.

V rámci systému otevřených a konkurenčních trhů se postup Společenství zaměřil jak na zvyšování vzájemné propojenosti a sladitelnosti sítí, tak na rozšiřování přístupu k nim. Zejména se při tom přihlídně k potřebě spojit ostrovní, vnitrozemské a periferní regiony s centrálními regiony Společenství (čl. 129 b).

Bude připravena celá série směrnic týkajících se cílů, priorit a hlavních směrů, jimiž se mají opatření ubírat; tyto směrnice vymezí projekty společného zájmu. Společenství podpoří finanční úsilí jednotlivých členských států na vymezené projekty, a to zejména prostřednictvím realizačních studií, záruk za půjčky a subvencí zacílených do úrokových sazeb; může rovněž pomoci při koordinaci postupů jednotlivých členských států a jejich spolupráce s třetími zeměmi (čl. 129 c).

Evropský parlament a Rada ministrů rozhodují o směrnicích a o projektech společného zájmu kvalifikovanou většinou; členské státy musí schválit směrnice a projekty, jež se týkají jejich území.

Společenství má dva úkoly:

- povzbuzovat soukromé investory, aby se více podíleli na projektech evropského zájmu;
- za tímto účelem snižovat s tím spojená finanční a správní rizika.

Proto se doporučuje postavit na první místo projekty, jež jsou v zájmu Společenství, pro něž byla řádně připravena finanční a správní opatření a u nichž proběhlo řízení spojené se zjišťováním jejich dopadu na životní prostředí.

Vyhodnocování projektů se bude týkat finančních rizik, možných finančních zdrojů, právního statusu (doby, na kterou se poskytují koncese), řízení a dopadu na životní prostředí.

Pro každý projekt se zpracuje správní a finanční plán, aby se investicím zajistila nezbytná prediktabilita a stabilita.

4. Kde teď jsme?

a) Doprava

Plán týkající se vlaků dosahujících vysokých rychlostí přijala Rada už v roce 1990; v roce 1994 bude aktualizován z hlediska integrace do multimodální perspektivy.

29. října 1993 Rada a Evropský parlament schválily tři vzorové plány, jež se týkají

- **kombinované dopravy** s výhledem na 6 až 12 let;
- **silnic** – v rámci plánu se počítá s výstavbou 55 000 km transevropských dopravních cest včetně 12 000 km dálnic;
- **vnitrozemských vodních cest** – plán počítá s tím, že během 10 let bude zřízena vzájemně propojená síť.

Tři další plány budou předloženy v roce 1994. Budou se týkat:

- **konvenční železniční infrastruktury** – půjde v nich o integraci tras pro osobní (regionální, městskou) a nákladní dopravu do intermodální sítě a o rozšíření spojů do střední a východní Evropy;
- **letištní infrastruktury** s cílem zlepšit mezinárodní propojenost sítě Společenství a dále zpřístupňovat některé regiony Společenství;
- **mořských přístavů** s cílem rozšířit obchod uvnitř Společenství i obchod s ostatním světem a odlehčit některým vnitrozemským trasám; to bude mít příznivý vliv na životní prostředí.

b) Energie

Počátkem roku 1994 bude předložen vzorový plán a projekty společného zájmu týkající se elektřiny a plynu.

5. Jaké jsou priority?

Projekty se zaměří především na transformovanou dopravní síť. Jde o sektor, který bude vyžadovat nejrozsáhlejší investice a kde propast mezi dostupnými finančními zdroji a potřebami je nejhlubší. Snahou je vypracovat skutečně multimodální strategii, která je nezbytná pro zvýšení výkonnosti ekonomiky a zlepšení kvality života.

Navrhuje se, aby hlavní prioritní plány byly v zájmu celého Společenství vybírány na podkladě už schválených vzorových plánů, s cílem sblížit všechny země evropského kontinentu. Jde o :

- nové strategické spoje překračující hranice (železniční trasa přes Brenner, železniční spojení Lyon – Turín, trať Paříž – Barcelona – Madrid a dálniční spojení Berlín – Varšava – Moskva);
- zlepšení spojení mezi různými druhy dopravy (tunel pod Lamanšským průlivem – Londýn-Heathrow);
- zlepšení propojenosti a zvýšení výkonnosti sítí instalací systémů řízení dopravy (letecké, námořní, pozemní); tím se výrazně omezí negativní dopady dopravy na životní prostředí.

V rozvoji energetických sítí se odrážejí dvě priority, z nichž jedna se týká elektřiny a druhá plynu: v obou případech jde o snižování nákladů lepším využíváním stávajících kapacit a zvyšování bezpečnosti dodávek. To umožní racionálnější využívání dostupné energie v rámci celého evropského kontinentu. Pokud jde o elektřinu, cílem je zejména zvýšení propojenosti sítí; tím se lze vyhnout přetížení (v některých případech) a (v jiných) poskytovat lepší služby v odlehlejších oblastech.

Lepší využívání stávajících kapacit elektřiny pomůže chránit životní prostředí

Pokud jde o plyn, musí se Evropa vyrovnat s jeho rostoucí spotřebou, která bude ve stále

větším rozsahu kryta dovozem ze Severního moře, Alžírsko nebo Ruska.

V zájmu hospodářské bezpečnosti je nezbytné nutné urychlit výstavbu transevropských plynovodů a vytvořit prostor pro dlouhodobou spolupráci se zeměmi, v nichž se plyn těží.

S tímto závěrem bude Radě v krátké době navrženo osm významných programů. Jejich úspěch je těsně spjat s rozšířením mezinárodního trhu.

6. Varianty financování

Finanční požadavky na příštích 15 let lze odhadnout na více než 400 miliard ECU; jen ke konci století půjde zhruba o 250 miliard ECU (220 miliard na dopravu a 30 miliard na energii).

Celkové investice, s nimiž se v navržených projektech počítá, dosahují 82 miliard ECU na dopravu a 13 miliard ECU na energii.

Účelem těchto odhadů je vytvořit co nejlepší podmínky pro financování trhem v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Pokud jde o 26 projektů týkajících se dopravy, které byly už zkoumány v rámci vzorových plánů (23) nebo v jiných orgánech Rady (3),

Společenství již financovalo realizační studie a práce, a to v úhrnné výši 332 milionů ECU.

Financování je založeno na třech zásadách:

- **finanční rovnováha:** tu lze do značné míry zajistit prostřednictvím soukromých investorů;
- **kompatibilita s veřejnými financemi:** jakékoli příspěvky členských států musí odpovídat směrnicím týkajícím se veřejného dluhu;
- **subsidiarita:** Společenství podpoří realizační studie, poskytne garance na půjčky nebo se postará o zaplnění mezer v rámci projektů ve společném zájmu.

Z různých svých zdrojů může Společenství v letech 1994–1999 zajistit téměř 15 miliard ECU, které budou přidány k půjčkám ve stejné výši (opáření k iniciování růstu).

Hlavní programy týkající se energie si vyžádají 13 miliard ECU, z nichž 10 musí poskytnout trh. Společenství může za toto období poskytnout 1,2 miliardy ECU, a to prostřednictvím svých strukturálních opatření, nástrojů subvencování úrokových měr a financování realizačních studií. Za těchto podmínek budou mít příspěvky jednotlivých členských států okrajový význam.

Investice do konkurenceschopnosti Evropy

Transkontinentální sítě jsou nezbytným prvkem konkurenceschopnosti evropské ekonomiky a hladkého fungování jednotného trhu.

1. Dopravní a energetické sítě – 250 miliard ECU k roku 2000

Tyto sítě dopravních infrastruktur umožní našim občanům cestovat rychleji, bezpečněji a levněji. Budou rovněž pojitkem s východní Evropou a severní Afrikou. Celkem bude během příštích 15 let zapotřebí investovat do transevropských dopravních a energetických sítí zhruba 400 miliard ECU, z toho zhruba 220 miliard do roku 1999.

Čl. 129 Smlouvy hovoří jasně o tom, jak postupovat. Společenství¹⁾ vydá soustavu směrnic, které identifikují projekty společného zájmu. Pak podporuje finanční úsilí členských států (realizační studie, záruky za půjčky, subvencování úrokových měr). Může rovněž přispět na koordinaci postupu členských států a spolupracovat s třetími zeměmi.

Rámcové směrnice (schémas directeurs) už Rada navrhla, popř. Rada a Parlament schválily. Komise identifikovala řadu prioritních projektů na nejbližších 5 let (25 projektů týkajících se dopravy, na něž je úhrnem zapotřebí 83 miliard ECU, a 10 projektů týkajících se energie, které budou stát 13 miliard ECU). Tyto projekty pokrývají území Společenství, zasahují však také (energie) do střední Evropy a severní Afriky.

¹⁾ Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou společně s Evropským parlamentem (čl. 189 b); směrnice a projekty společného zájmu, jež se týkají území členského státu, musí příslušný členský stát odsouhlasit.

2. Telekomunikace – 150 miliard ECU k roku 2000

Systém informačních dálnic pro Společenství umožní co nejlépe produkovat, obhospodařovat, zpřístupňovat a přenášet informace. Zahnuje:

- vytváření infrastruktur (kabelovou a pozemní, resp. satelitní rozhlasovou komunikací), včetně integrovaných digitálních sítí;
- rozvoj služeb (elektronické snímky, databáze, elektronická pošta);
- podporování aplikací (teleworking, teletraining, telemedicine, propojení mezi správními orgány).

Objem investic, jichž bude možno koncem století účinně využít, se odhaduje na 150 miliard ECU.

3. Životní prostředí – 174 miliard ECU na hlavní projekty v oblasti životního prostředí k roku 2000

Životní prostředí je nedílným prvkem transevropských sítí, např. kombinovaných dopravních sítí, sloužících k převedení dopravy ze silnic na železnici. Komise má i dostatečně rozsáhlé další programy pro oblast životního prostředí, aby je bylo možno vybrat pro finanční podporu Společenství. Týkají se nakládání s odpadními vodami ve městech a renovace vodovodních sítí s úhrnným nákladem 280 miliard ECU do konce století. Společenství by mohlo v letech 1994–1999 přispět v této oblasti týkající se životního prostředí zhruba 25 miliardami ECU.

4. Financování transevropských sítí a velkých projektů týkajících se životního prostředí

Hlavní cíl financování těchto investic se získá na úrovni členského státu, a to buď prostřednictvím soukromých investorů (zejména v sektoru telecoms), nebo veřejných podniků. Společenství tu však může hrát určitou roli, o níž se hovoří ve Smlouvě, a to tím, že podpoří finanční úsilí členských států a bude mobilizovat

soukromý kapitál.²⁾ To vyžaduje celou škálu finančních nástrojů, vyznačených v tabulce, z nichž některé už existují a dva („Union Bonds“ a „Convertibles“) jsou nové. Nových nástrojů je zapotřebí pro projekty výslovně zařazené do vzorových plánů; budou doplněním půjček Evropské investiční banky (European Investment Bank – EIB), které jsou obecnější. Rozpočtové prvky zůstávají v rámci horních limitů stanovených v Edinburghu. Od

státních rozpočtů se bude vyžadovat, aby podpořily dodatečné financování. V případě nových nástrojů bude kapitál a úrok splacen iniciátory projektu; rozpočet Společenství může podpořit splácení „Union Bonds“; v případě „Convertibles“ bude k dispozici kapitál Evropského investičního fondu. Riziko destabilizace kapitálových trhů nenastane, jelikož částky, o něž jde, nepředstavují ani 1 % trhů s „Eurobonds“ a bankovními úvěry.

Tabulka

Financování transevropských sítí Společenství (roční průměrné financování v letech 1994–1999)	
Zdroj:	Miliardy ECU
Rozpočet Společenství:	5,3
z toho:	
TENs (transevropské sítě)	0,50
Strukturální fondy:	
(TENs)	1,35
(Živ. prostředí)	0,60
Fond provázanosti:	
(TENs)	1,15
(Živ. prostředí)	1,15
Výzkum a vývoj:	
(telekomunikace)	0,50
(doprava)	0,05
EIB (půjčky):	6,7
Union Bonds³⁾ (zejm. doprava a energie):	7,0
Convertibles³⁾ garantované EIF (zejm. telecoms):	1,0
celkem	20,0
³⁾ Viz další rámeček	

²⁾ EIF (European Investment Fund – Evropský investiční fond) může nadto garantovat soukromé půjčky v celkové hodnotě až 6 miliard ECU, určené pro velké projekty týkající se infrastruktury – to představuje do roku 1999 v průměru 1 miliardu ročně.

Nové nástroje

„Union Bonds“

„Union Bonds“ (dlužní úpisy Unie) pro růst s dlouhodobou splatností bude vydávat na požádání Unie na podporu významných infrastrukturálních projektů společného zájmu, jež se týkají transevropských sítí a projektů překračujících hranice jednotlivých států v rámci ESVO, střední a východní Evropy a severní Afriky. Prospěch z nich budou mít jejich iniciátoři (orgány veřejného sektoru, soukromé společnosti), přímo zapojení do transevropských sítí. EIB bude požádána, aby Komisi pomáhala jako odhadce a rádce, pokud jde o celkovou strukturu finančního uspořádání, a aby vystupovala jako zprostředkovatel při jednotlivých smluvně poskytovaných půjčkách.

„Convertibles“ garantované Evropským investičním fondem

Dlužní úpisy s dlouhodobou splatností vydávané soukromými nebo veřejnými společnostmi na podporu projektu, garantovaného Evropským investičním fondem (EIF). Půjde o úpisy:

- převoditelné zcela nebo zčásti na akcie nebo investiční certifikáty; nebo
- doprovázené subskripčními listy, jež držitele opravňují ke koupi akcií za určitou cenu; nebo
- spjaté s výkonem prostřednictvím podílu na ziscích společnosti nebo příslušného podniku.

Splatnost úpisů a podmínky směnitelnosti budou odrážet očekávanou návratnost projektu a dobu, po níž bude varianta aplikována. EIF vytvoří zvláštní „okénko“ pro tento typ záruk, zejména pro významné projekty spjaté s telekomunikačními sítěmi.

ČÁST B

Podmínky růstu, konkurenceschopnosti a většího počtu pracovních míst

(Výchozí studie)

I - RÜST

Kapitola 1

Makroekonomický rámec

Nezaměstnanost ve Společenství od počátku 70. let soustavně vzrůstala; výjimku představovala 2. polovina 80. let, kdy díky spojení vhodných opatření na úrovni států, příznivého vnějšího prostředí a dynamiky plynoucí z perspektivy jednotného trhu bylo vytvořeno 9 milionů pracovních míst. Celkově však od počátku 70. let vedly demografické faktory k tomu, že počet osob hledajících práci vzrůstal, zatímco počet dostupných pracovních míst stagnoval, popř. rostl jen velmi málo. Jiné vyspělé ekonomiky byly při vypořádávání se s problémem vytváření pracovních míst zjevně úspěšnější.

Příčiny, proč si Společenství v této oblasti vedlo relativně špatně, jsou četné a mají hluboké kořeny. Nejdůležitější z nich lze shrnout pod hlavičkou suboptimálního makroekonomického řízení ekonomiky a nedostatečného úsilí přizpůsobit se změnám, probíhajícím ve struktuře ekonomiky Společenství a v mezinárodním prostředí, v němž se pohybuje. Osmdesátá léta byla svědkem, že zaměření přijímaných opatření se změnilo. Důraz se přesunul spíše na vytváření stabilnějších makroekonomických podmínek a na zmírňování obtíží spjatých se strukturální změnou než na její zpomalování. Tato změna orientace přinesla pozitivní výsledky ve druhé polovině dekády, jež se projevil v příznivém růstu, nikoli však v tom, že by se vytvořilo dostatečné množství nových pracovních míst. V letech 1992–1993 však důvěra poklesla, zčásti v důsledku pohybů mimo rámec ekonomické sféry. Tyto a další omyly dovedly ekonomiku do nejhorší recese.

Pokud jsou současné problémy výsledkem nepřiměřených opatření přijatých ve vzdálenější či méně vzdálené minulosti, není na tomto stavu věci nic nevyhnutelného.

Kromě toho existují četné faktory, jež jsou rychlému návratu k trvalému růstu příznivé a jež mohou a měly by být využity. To, že se Společenství podařilo vytvořit největší jednotný trh na světě, je velkým pozitivem, na němž bude

možno stavět, jakmile dojde k hospodářskému ozdravení. Recese, jakkoli bolestná, urychlila proces adaptace firem na nové prostředí.

Světová ekonomika v posledních letech nadále rostla a řada rozvojových zemí zaznamenala značně vysoké míry růstu. Prudký rozvoj ekonomik v Asii a brzy i ve východní Evropě není pro naši životní úroveň hrozbou, ale velkou šancí. Tyto země budou na světových trzích nakupovat v míře, v jaké budou svými vývozy vydělávat. Ostatní svět dnes opět zaznamenává pozitivní tempa růstu mezi 2 a 3 %, zatímco světový obchod mimo rámec Společenství se v reálných hodnotách rozšiřuje o 5–6 %. Cena ropy se znovu vrátila k nízkým úrovním poloviny 80. let.

V posledních letech byly provedeny zevrubné komplexní analýzy. Prokazují, že žádný závažný lék neexistuje; naznačují však, že existuje široká škála opatření, jimiž lze růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti napomoci. **Dnes je nutné zhodnotit velikostní řád pravděpodobných výsledků spjatých s různými opatřeními, stanovit jejich vhodnou kombinaci a s veškerou rozhodností uvádět do života nejvhodnější strategii. To nebude snadné. Faktory, které v minulosti bránily realizaci správných opatření, do značné míry stále ještě existují. Zaujímat na zdroje současných problémů spojených s nezaměstnaností si tudíž žádá jasně se rozejít s minulostí. To bude možné jedině tehdy, dospěje-li se k širokému konsenzu o směru, jímž je nezbytně nutné se vydat: v rámci každé země, mezi řídicími orgány průmyslu a pracujícími a mezi členy Evropského společenství.**

Tato kapitola načrtává makroekonomický rámec, který musí politické postupy (policies) vytvořit a v němž budou strukturální zásady, naznačené v následujících kapitolách, nejpřesnější.

1. 1. Názory členských států

Ve svých příspěvcích pro Bílou knihu členské státy do značné míry s provedením hodnocením souhlasí. Volají po jasné analýze hospodářské situace s cílem zajistit, aby všichni účastníci hospodářských procesů pomohli hledat řešení, vyžadující si obětí, které je třeba spravedlivě rozdělit.

Problémy zaměstnanosti a konkurenceschopnosti, které, jak bylo řečeno, leží na srdci vládním, Evropské radě, zaměstnavatelům i odborům, jsou výsledkem vývoje, jehož jsme byli po řadu let svědky, který však dosud nevyvolal přiměřenou politickou reakci. Tlaky plynoucí ze změn, jimiž prochází světová ekonomika, situaci jen dále komplikují. Výrobní procesy, a tedy i charakter zaměstnanosti zároveň prodlaly zásadní změnu, kterou lze z určitých hledisek srovnat se změnami, jež přivodila první průmyslová revoluce. Výkonnost ekonomik závisí na jejich schopnosti se těmto novým okolnostem přizpůsobit; právě v této oblasti však Společenství zaostává.

Makroekonomický rámec ve Společenství je ovlivněn několika zásadními nevyváženostmi, které vedly k vytváření začarovaného kruhu. Současné úrovně veřejných výdajů, zejména v oblasti sociální, se staly neudržitelnými a pohltily zdroje, které mohly být převedeny do výrobních investic. Vyvolaly tlak na zdaňování pracovních sil a zvýšily cenu peněz. Zároveň soustavný růst ceny pracovní síly – dotýkající se jak mzdy, tak nemzdových složek a způsobený, přinejmenším zčásti, nadměrně přísnou regulací – bránil vytváření pracovních míst. Výsledkem byl pokles dlouhodobých investic a nedostatek důvěry účastníků ekonomického procesu, což vyústilo v poptávku po (pracovních) smlouvách.

Životní nutnost obnovit stabilní makroekonomický rámec jako základ udržitelného a pracovní místa vytvářejícího růstu pocitují všechny členské státy Společenství. Všechny poukazují na sepětí mezi úsilím zlepšit hospodářskou situaci a procesem ekonomické konvergence v rámci hospodářské a měnové unie. To se obecně považuje za správný nástroj, pomocí něhož lze řešit strukturální problémy. Řada členských států prosazuje používání směrnic pro hospodářskou politiku, o nichž hovoří Smlouva o Evropské unii jako o konkrétním způsobu, jak se s těmito věcmi vypořádat.

1. 2. Problém

Úroveň nezaměstnanosti ve Společenství dosáhla velmi znepokojivých rozměrů. Po pěti letech jejího soustavného poklesu se celkový

počet nezaměstnaných v rámci Společenství začal počátkem 90. let znovu zvyšovat. Nadto se nezaměstnanost ve Společenství vyznačuje jak vysokým podílem dlouhodobě nezaměstnaných, kteří představují téměř polovinu všech nezaměstnaných, tak tím, jaký má dopad zejména na lidi s nízkou kvalifikací.

Zvláště znepokojivé je to, že v nedávné minulosti se výrazně oslabily základní předpoklady zaměstnanosti. To má přirozeně své identifikovatelné ekonomické příčiny: jde zejména o vliv vysokých úvěrových měr na investice, o nadměrně vysoké rozpočtové schodky v některých členských státech, o neudržitelné směnné kurzy a o problémy měnové nestability. Rychlost poklesu zaměstnanosti však také naznačuje, jak důležitý je „faktor důvěry“, který se odráží v poklesu spotřebitelské i podnikatelské důvěry spjatém jak s ekonomickými tlaky, tak s nejistotami vyplývajícími z dalších příčin, zejména z obtíží, na které narážel proces ratifikace Maastrichtské smlouvy. Budou-li pokračovat současné trendy, nelze očekávat, že by se míra nezaměstnanosti stabilizovala dříve než koncem roku 1994. To bude nezaměstnaných možná víc než 18 milionů – což je počet, rovnající se počtu obyvatelstva Belgie, Dánska a Islandu dohromady.

Rozdíl mezi mírou nezaměstnanosti, s níž se dnes setkáváme v hlavních hospodářských oblastech světa – 11 % civilních pracovních sil ve Společenství versus 7 % v USA a 2,5 % v Japonsku – nastolil otázky existence zvláštního problému evropské nezaměstnanosti. Srovnáme-li však, jak si v minulosti vedlo Společenství a jak si vedly ostatní hospodářské oblasti, vychází nám, že by se neměly vyvozovat žádné překotné negativní závěry.

Před prvním šokem vyvolaným růstem cen ropy byla nezaměstnanost nízká a ve srovnání se svými hlavními konkurenty si Společenství vedlo dobře. Míra nezaměstnanosti byla ve Společenství během let 1960–1980 v každém roce nižší než v USA. I ve srovnání s Japonskem, které úspěšně po dlouhé období udržovalo nezaměstnanost na nízké úrovni, si Společenství vedlo dost dlouho dobře – začalo se od Japonska odchylovat teprve po prvním ropném šoku.

Máme-li pochopit, jak se výkonnost Společenství, pokud jde o nezaměstnanost, během doby

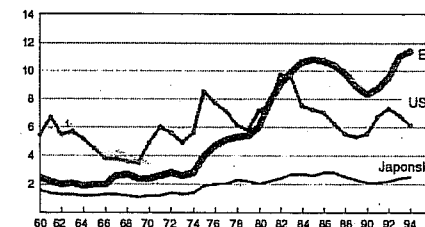
zhoršovala, musíme se na celou záležitost podívat z širší časové perspektivy. K tomu nám napomůže, rozlišíme-li čtyři hlavní období: a) období bezprostředně před prvním ropným šokem, b) období od prvního ropného šoku do poloviny 80. let, c) druhou polovinu 80. let, d) současné období pomalého růstu či přímo recese.

a) Období let 1960–1973 se vyznačovalo vysokou mírou růstu hrubého domácího produktu (4,8 % ročně). Zatímco růst byl značný, složka, kterou v něm představovala zaměstnanost (employment content of growth), byla dost malá. Přesto problém nízké míry vytváření nových pracovních míst (0,3 % ročně) v této době neexistoval, jelikož i nabídka pracovních sil rostla povlně (týchž 0,3 % ročně). V důsledku toho byla po celé toto období nezaměstnanost ve Společenství relativně stabilní; průměrná úroveň činila 2,6 % (viz graf č. 1).

Graf č. 1

Nezaměstnanost ve Společenství

(procento pracovních sil)



b) V průběhu následujícího období let 1974–1985 míra růstu výrazně poklesla na 2,0 % ročně. Intenzita zaměstnanosti stoupla, ne však natolik, aby se udržely pozitivní míry jejího růstu. Důsledkem bylo, že vytváření zaměstnanosti stagnovalo (zaměstnanost v soukromém sektoru se dokonce snížila, tento pokles byl však vyvážen nárůstem pracovních míst ve veřejném sektoru) právě v době, kdy pod vlivem demografických faktorů počet pracovních sil prudce vzrůstal (o 0,7 % ročně). To nutně vedlo ke stálému a prudkému růstu míry nezaměstnanosti – od méně než 3 % v roce 1974 k vrcholu 10,8 % v roce 1985.

c) V letech 1986–1990 plody strukturálního přizpůsobování a reorientace politiky, k nimž od počátku 80. let docházelo, dozrávaly a Společenství se těšilo vyšším míram růstu: 3,2 % ročně. Přestože tato průměrná míra růstu byla na hony vzdálená tomu, co Společenství prožívalo v 60. letech, stačila vyprodukovat výrazný nárůst počtu pracovních míst, jelikož intenzita zaměstnanosti se udržela na vyšších úrovních, dosažených v předchozím období. Zaměstnanost rostla v tomto období o 1,3 % ročně a nezaměstnanost poklesla z 10,8 % v roce 1985 na 8,3 % v roce 1990.

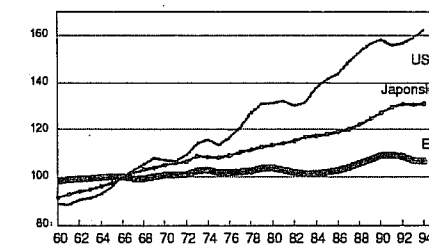
d) Od roku 1991 se míra růstu hrubého domácího produktu podstatně zpomalovala a v r. 1993 byla poprvé od roku 1973 záporná. Začal znepokojivý vzestup nezaměstnanosti, který se prudce zrychloval, zatímco zaměstnanost se v letech 1992 a 1993 snižovala.

Tento stručný přehled toho, jak si v minulosti Společenství, pokud jde o zaměstnanost, vedlo, jasně ukazuje, že ekonomika Společenství, s výjimkou období let 1986–1990, se vždy vyznačovala nízkou tvorbou zaměstnanosti (viz graf č. 2 a bod b) výše) a původ problémů s nezaměstnaností sahá až do počátku 70. let, kdy nedokázala zvýšit míru vytváření pracovních míst, již by čelila vzrůstajícímu počtu lidí hledajících zaměstnání.

Graf č. 2

Vytváření pracovních míst v ES, USA a Japonsku

(index: 1960–1973 = 100)

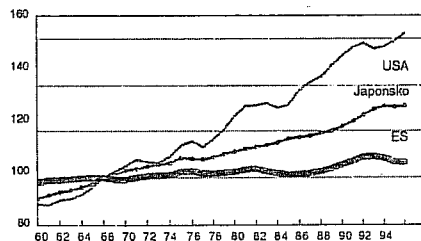


USA naopak dokázaly reagovat na ještě větší vzrůst počtu lidí hledajících zaměstnání výrazným růstem tvorby nových pracovních míst. Rovněž Japonsko dokázalo tempo vytváření pracovních míst zvýšit. Růst byl sice nižší, než jaký zaznamenaly Spojené státy, přesto však víceméně odpovídal tempu růstu počtu aktivního obyvatelstva. V čem se ovšem tyto dvě oblasti značně liší, je způsob, jakým se růstu vytváření pracovních míst dosahovalo. V USA bylo vytváření nových pracovních míst během posledních 20 let v podstatě výsledkem skromného tempa růstu výstupů a velmi vysoké zaměstnanosti (nízké průměrné produktivity) s tímto růstem spojené. V Japonsku naopak byla zaměstnanostní složka růstu nižší než ve Společenství (vyšší průměrná produktivita); Japonsko to však dokázalo spojit s daleko větší mírou růstu, pokud jde o výstupy.

Graf č. 3

Aktivní obyvatelstvo v ES, USA a Japonsku

(index: 1960–1973 = 100)



Makroekonomické příčiny nezaměstnanosti

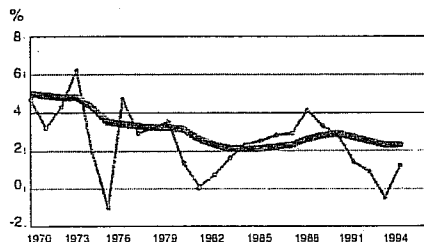
Jak ukazují příspěvky, jež jsme obdrželi od členských států, dnes se běžně uznává, že pokles míry vytváření pracovních míst ve Společenství po prvním ropném šoku je do značné míry důsledkem chabé makroekonomické politiky. Rovněž strukturální a vnější faktory hrály velkou úlohu, zejména nedostatečné přizpůsobení struktury průmyslu novým příležitostem na trhu jak uvnitř Společenství, tak v okolním

světě. Hlavní vysvětlení toho, proč si – pokud jde o vytváření pracovních míst – vedlo Společenství v posledních dvou desetiletích tak špatně, je však třeba hledat v omezeních, která v důsledku neřešených konfliktů o distribuci a nedostatečného strukturálního přizpůsobování svazovala makroekonomickou politiku.

Nízké investice jsou jedním z hlavních důsledků. Nižší míry akumulace kapitálu se zase podepsaly na konkurenceschopnosti ekonomiky Společenství a na její výrobní kapacitě, která se nyní rozšiřuje daleko pomaleji než v minulosti. Potenciální míra růstu, tj. míra růstu, která stoupá celá léta, aniž by se narazilo na problémy vyvolané přehřátím, se dnes odhaduje na podstatně méně, než kolik činila v 60. letech: na něco přes 2 % ve srovnání s více než 4,5 % (viz graf č. 4)

Graf č. 4

Skutečná a potenciální míra růstu hrubého domácího produktu ve Společenství



Současná recese je do značné míry důsledkem spojení nižší potenciální míry růstu a politických chyb, jež vedly k tomu, že skutečné míry růstu překročily potenciální míru. Koncem roku 1987 vedl strach, že zhroutil burzy by mohlo vyvolat náhlý propad, ka celosvětovému podstatnému uvolnění monetární politiky. Tehdy se však míra růstu ekonomiky Společenství začala zvedat, i když v dostupných statistikách se to ještě zcela neodráželo. Vyhledky, jež otevřel projekt jednotného trhu a případně „napájení“ (feeding) vyvolané pozitivními důsledky nižších cen ropy, právě odstartovalo období značné expanze investic, kterou statistiky odha-

lily teprve na jaře 1988. Monetárním stimulem tedy vyvrcholil celkový pozitivní trend. Jelikož nedošlo k žádnému přiškrtnení rozpočtové politiky, které by to vyvážilo, zažila ekonomika Společenství v roce 1988 velmi vysokou míru růstu: 4,1 % (ve srovnání s 1,3 %, které v lednu 1988 předpověděly odborné orgány Komise spolu s řadou dalších prognostiků).

Tato míra růstu, i když z historického hlediska nepřiliš vysoká, byla vyšší než míra potenciální. Vzhledem k tomu, že míra růstu převažovala míru potenciální až do roku 1990, objevila se napětí. Inflace se v roce 1989 prudce urychlila a mzdy jí v roce 1990 následovaly. Jelikož se státní orgány přidržovaly kurzu orientovaného na stabilitu, monetární politika se stala restriktivnější. Tato nevyrovnaná ekonomickopolitická směsice měla očividně negativní důsledky na investice i růst. Fiskální impulz plynoucí ze sjednocení Německa věci dále zkomplikoval. Na jedné straně udržel růst, kdy poptávka ve světě klesla, na druhé straně však učinil nezbytným další kompenzační utužení monetární politiky a vedl k ještě horší směsici opatření a k hlubší recesi.

Konflikt mezi tendencemi rozpočtů a mezd, které se přizpůsobovaly velmi pomalu na straně jedné, a neustálým tlakem monetární politiky na straně druhé je nejdůležitějším faktorem, který přivodil současnou recesi.

Intenzita zaměstnanosti

Intenzita zaměstnanosti je poměr mezi mírou růstu ekonomiky a mírou vytváření zaměstnanosti. Často se měří pomocí tzv. „prahu zaměstnanosti“, což je čistě deskriptivní měřítko zaměstnanostní složky růstu. Tento práh je procentuální změna, nad níž míra růstu hrubého domácího produktu vede k růstu zaměstnanosti. V rozporu s rozšířeným názorem – často slyšíme formulaci „růst bez pracovních míst“ – se zaměstnanostní intenzita růstu v posledních letech nezhoršila. Ve skutečnosti je dnes vyšší (práh zaměstnanosti je nižší) než v 60. letech a za posledních 15–20 let se prakticky nezměnila (viz graf č. 5).

Růstovou intenzitu zaměstnanosti určuje řada faktorů, např. relativní cena pracovní síly

(zejména při nekvalifikované práci) a kapitálu, pracovní doba včetně práce na částečný úvazek, rozložení zaměstnanosti v jednotlivých sektorech, vývoj technologie a řada mikroekonomických okolností. Dopad těchto faktorů na zaměstnanost je obtížné odseparovat; proto je snazší soustředit se na široký souhrnný vztah mezi růstem a zaměstnaností, tj. na práh zaměstnanosti.

Práh zaměstnanosti (employment treshold) per definitionem odpovídá tendenci zjevné (apparent) produktivity práce v ekonomice jako celku. Snížit práh zaměstnanosti tedy znamená snížit celkovou produktivitu ekonomiky. Neexistuje však žádný rozpor mezi voláním po vyšším růstu produktivity ve všech sektorech otevřených mezinárodní konkurenci a současným voláním po opatřeních, která zvyšují váhu sektorů, v nichž jsou přírůstky produktivity nízké. Naopak – proces, kdy zvýšená produktivita vyvěrající ze sektorů s vysokou produktivitou působí ve všech sektorech ekonomiky, je jádrem jakéhokoli modelu rozvoje. Produktivita se musí zvýšit, aby se zajistila konkurenceschopnost země v mezinárodním měřítku a aby vzrostl objem statků, které lze v rámci celkové společnosti rozdělovat. S tím, jak vzrůstá bohatství země, může zároveň vzrůstat relativní význam některých sektorů, obvykle s vyšším obsahem práce, které pomáhají distribuovat takto vytvořené statky a zároveň vytvářet podmínky pro jejich další růst.

1. 3. Nezaměstnanost lze snížit

Komise doporučuje, aby si Společenství vytkllo za cíl vytvořit do roku 2000 přinejmenším 15 milionů nových pracovních míst, a snížit současnou míru nezaměstnanosti na polovinu. Nemůže jít o nic jiného než o směrné číslo; i to však může být velice důležité pro naše občany, zejména mladé, kteří cítí, že mají – pokud jde o zaměstnání – nedobré vyhlídky. Směrné číslo tohoto řádu je minimem nutným k tomu, aby se výrazně omezilo plýtvání lidskými silami, které nezaměstnanost představuje.

Vytyčená meta, jakkoli ambiciózní, nevybočuje z toho, jak si ekonomika Společenství vedla v minulosti, nebo co jako možné na-

značuje chování jiných ekonomik. Během příštích pěti až deseti let poroste nabídka pracovních sil ve Společenství patrně o zhruba půl procentního bodu ročně. Počet obyvatel v produktivním věku poroste ročně zhruba o 0,3 %, tedy podstatně pomaleji než v posledních dvaceti letech. V souladu s dřívějšími tendencemi lze rovněž očekávat růst míry participace (o 0,7 % ročně); jakmile budou pracovní místa opět k dispozici, vyrovná se tak zbytek předpokládaného nárůstu nabídky pracovních sil. Společenství potřebuje, aby zaměstnanost každoročně vzrůstala o půl procentního bodu, chce-li nezaměstnanost stabilizovat. To znamená vytvořit do roku 2000 téměř pět milionů pracovních míst jen proto, aby se zabránilo nárůstu nezaměstnanosti. Snížil nezaměstnanost do roku 2000 na zhruba polovinu současné úrovně (tj. na cca 5–6 % aktivního obyvatelstva) si žádá vytvořit dalších 10 milionů pracovních míst.

Pokud by v důsledku strukturálních změn měly míry participace (participation rates) růst rychleji, než naznačuje zkušenost z minulosti, pak by se buď musely cíle týkající se nezaměstnanosti zredukovat, nebo by se ambice – pokud jde o vytváření zaměstnanosti – musely zvýšit.

Mělo-li by být dosaženo vytyčeného cíle, tj. vytvořit k roku 2000 přinejmenším 15 milionů pracovních míst, vyžadovalo by to, aby si počínaje rokem 1995, jakmile bude překonána současná recese, zachovala tvorba zaměstnanosti stabilní tempo zhruba 2 % ročně; to je nepochybně cíl impozantní a ambiciózní.

V letech 1984–1990, tedy v době o málo kratší, než jaká nás dnes dělí od roku 2000, dokázala ekonomika Společenství vytvořit netto více než 9 milionů nových pracovních míst. V letech 1988–1990 představoval průměrný roční nárůst zaměstnanosti 1,6 %. Vytyčený cíl vyžaduje dosahovat lepších výsledků, než jakých se dosahovalo v těchto letech; rozdíl však není tak velký, aby z něho vyplývalo, že jde o cíl nedosažitelný. Jiné ekonomiky si vedly ještě lépe. Např. v USA byl během 17 let (1974–1990) zaznamenán průměrný roční nárůst zaměstnanosti ve výši 1,9 %!

Bezprostředním cílem politiky Společenství musí být překonat recesi a začít znovu vytvářet pracovní místa. O tom pojednává oddíl 1.6. Volba opatření, pomocí nichž bude recese překonána, závisí do jisté míry na tom, jaká střed-

nědobá strategie růstu se považuje za nejvhodnější, má-li se požadovaného nárůstu zaměstnanosti dosáhnout. Je proto užitečné specifikovat střednědobou strategii, o níž je třeba usilovat, a to ještě dříve, než začneme diskutovat o opatřeních vedoucích k ozdravení; s ní totiž musí být tato opatření v souladu.

Současná recese vede k rozsáhlé netto likvidaci pracovních míst (v letech 1992–1994 zmizely zhruba 4 miliony pracovních míst). Problém nezaměstnanosti, s nímž se Společenství v současné době potýká, má však hlubší příčiny. Spojením současné potenciální míry růstu a intenzity zaměstnanosti, kterou s sebou tento růst nese, nelze vyprodukovat nezbytný nárůst počtu pracovních míst. Kdyby se růst měl vrátit k tempu, které se jen blíží současné potenciální míře růstu (něco málo nad 2 %), neumožnila by momentální intenzita zaměstnanosti s růstem spojená ani takový růst zaměstnanosti, který by držel krok s růstem nabídky pracovních sil; nezaměstnanost by tudíž i nadále stoupala.

Vyšší míry tvorby pracovních míst lze dosáhnout pomocí různých kombinací rychlejšího růstu a vyšší intenzity zaměstnanosti. V případech, jež jsme obdrželi od členských států Společenství a od zemí ESVO, se vyskytuje široké spektrum opatření, jež pomáhají snížit nezaměstnanost. Některým jde v podstatě o zvýšení míry růstu, jiná se snaží zvýšit jeho zaměstnanostní složku, zatímco několik jich vede k pozitivním výsledkům v obou směrech.

Není nutné a nebylo by ani rozumné předem stanovit, jaké přesné kombinace růstu a větší zaměstnanostní složky růstu by mělo být dosaženo. Usílí je třeba napří oběma směry zároveň. Vzhledem k tomu, že pokročit v těchto oblastech je obtížné, jelikož obě se vymykají přímé kontrole těch, kdo politiku tvoří, není nebezpečí, že by se v tom či onom směru zašlo příliš daleko.

Přesto existují významné rozdíly, pokud jde o to, jakého pokroku lze dosáhnout na cestě k udržitelnému růstu a s jakým lze počítat na cestě k vyšší intenzitě zaměstnanosti. Rovněž sociální důsledky mohou být značně rozdílné a existují zde některé důležité souvislosti. Je tedy na místě zkoumat míru realismu a důsledky hlavních alternativ: skromného růstu a velmi vysoké intenzity zaměstnanosti a výraznějšího růstu a vyšší intenzity zaměstnanosti.

a) Skromný růst a velmi vysoká intenzita zaměstnanosti

Pesimismus – pokud jde o šance, že se podaří dosáhnout výraznějšího růstu a obavy o jeho dopady na životní prostředí – vede k předpokládám, že nutného tempa vytváření pracovních míst lze dosáhnout jedině prostřednictvím relativně skromné míry růstu a mnohem vyššího zaměstnanostního obsahu tohoto růstu. Podle některých hledisek je lépe např. usilovat, aby se míry růstu znovu přiblížily současnému potenciálnímu tempu růstu Společenství (něco málo přes 2 % ročně) a zároveň aby se dosáhlo intenzity zaměstnanosti, která by byla mnohem vyšší než současná (rozdíl mezi růstem produkce a růstem zaměstnanosti menší než půl procentního bodu).

Tato teze je obvykle inspirována tím, jak si vedou USA. V letech 1973–1990 činila míra růstu v USA 2,3 % ročně, produktivita práce však vzrostla o 0,4 % ročně; za 17 let tedy činil růst zaměstnanosti průměrně 1,9 % ročně. Tento růst šel prakticky ruku v ruce s růstem nabídky pracovních sil, který byl mnohem větší než v Evropě; nezaměstnanost tak soustavně cyklicky kolísala kolem průměru téměř konstantního (5,6 % v roce 1972, 5,5 % v roce 1990). Ve stejném období však reálné mzdy na hlavu rostly o 0,4 % ročně ve srovnání s 1,5 % ročně ve Společenství. Není ovšem jasné, zda nárůst intenzity zaměstnanosti, jehož by bylo zapotřebí pro dosažení tohoto modelu růstu, je v evropském ekonomickém a sociálním kontextu vůbec možný.

K tomu, aby se růst intenzity zaměstnanosti doprovázející růst Společenství vyrovnal tomu, co ukazují Spojené státy, by bylo zapotřebí široce uplatňovat opatření zvyšující ochotu zaměstnávat pracovníky a zejména:

- (i) výrazně rozšířit směrem dolů škálu nákladů na mzdy ve snaze reintegrovat vy tížní aktivní, které jsou v současnosti cenově vytlačovány;
- (ii) omezit všechny ostatní náklady spojené s přijímáním pracovních sil či s jejich zachováním v pracovním procesu, např. pravidla upravující sociální zabezpečení.

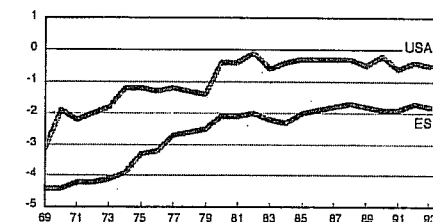
Zkušenosti posledních 15–20 let naznačují, že dosáhnout takového nárůstu může být velmi obtížné. Během 80. let bylo dosaženo určitého

pokroku v revizi předpisů bránících vytváření pracovních míst a podstatným omezením mezd se snížila relativní cena pracovní síly jako výrobního faktoru. Intenzita zaměstnanosti, spojená s růstem dosahovaným ve Společenství, se však sotva změnila (viz graf č. 5).

Graf č. 5

Intenzita zaměstnanosti spojená s růstem

(Rozdíl mezi zaměstnaností a růstem produkce)



Pokrok, jehož bylo na cestě ke zvyšování zaměstnanosti dosaženo, patrně pouze vyvážil jiné faktory působící opačným směrem, např. růst produktivity v důsledku zavádění účinnějších metod výroby a racionalizaci, kterou umožnilo vytvoření jednotného trhu.

Takový model růstu by měl nadto závažné důsledky pro tendence v oblasti mezd. Jelikož pro danou míru růstu by se vytvořila větší zaměstnanost, byla by zjevná produktivita práce (apparent productivity of labour – reálný hrubý domácí produkt na zaměstnanou osobu) per definitionem nižší. V důsledku toho by se zmenšil rovněž prostor pro reálný růst mezd. Vzhledem k potřebě zvýšit rentabilitu investic, aby se současná nízká konkurenceschopnost Společenství alespoň zvýšila, budou muset hrubé reálné mzdy na hlavu zůstat v podstatě stabilní. Konsolidace rozpočtů by kromě toho napomohla poklesu průměrných čistých reálných mezd.

Zdůraznit je třeba i některé další makroekonomické důsledky. Tento scénář počítající s niž-

ším růstem by byl rovněž méně pozitivní pro okolní svět, protože by znamenal pomalejší růst dovozu se škodlivými dopady na vývoz a vývoj příjmů rozvojových zemí a zemí východní Evropy. Nadto by konkrétní opatření vedoucí k růstu vytvářejícímu větší zaměstnanost mohla mít jisté nevídané sociální stránky. Zejména rozšíření škály mezd směrem dolů by vyústilo v podstatný reálný pokles nejnižších mezd. To by nebylo možné bez snížení podpory v nezaměstnanosti a sociálně ochranných opatření, resp. jejich výpočtů. Spolu s větším rozšířením práce na částečný úvazek by to rovněž, *ceteris paribus*, rozšířilo existující distribuci příjmů směrem k větší nerovnosti a mohlo by to koneckonců vyprodukovat „pracující chudé“, neschopné důstojně žít ze svých mezd, a vyústit tak ve vyloučení ze společnosti, což je stejně škodlivé jako nezaměstnanost. Měli by být i nadále respektován duch evropského sociálního modelu, musela by se podniknout kompenzační opatření (např. záporná daň z příjmu u nejnižších příjmových skupin); to by ovšem citeině zasáhlo státní rozpočet.

b) Výraznější růst a vyšší intenzita zaměstnanosti

Obtíže a problémy, o nichž jsme hovořili výše, naznačují, že nezbytného tempa vytváření pracovních míst lze spíše dosáhnout pomocí modelu růstu, který spojí skromnější nárůst intenzity zaměstnanosti složky s vyšší mírou růstu. Kdyby např. počínaje rokem 1995 mohlo Společenství dosáhnout, aby míra intenzity zaměstnanosti spojená s růstem stoupala o půl procentního bodu až jeden bod (tj. rozdíl mezi růstem výstupů a růstem zaměstnanosti v rozmezí 1 – 1 1/2 procentního bodu na rozdíl od současných 2 bodů), a přitom se dosahovalo stabilního růstu minimálně o 3 % ročně, bylo by možno také dosáhnout cíle, který byl vytyčen pro rok 2000, pokud jde o nezaměstnanost. Zhruba dvě třetiny nových pracovních míst by byly výsledkem výraznějšího růstu a zhruba jedna třetina by vyplynula z vyšší intenzity zaměstnanosti s růstem spojené.

Reálné mzdy na blavu by mohly mírně vzrůst, vzhledem k výslednému růstu zaměstnanosti (2 %) by však reálná hodnota veškerých mezd dohromady rostla v rozmezí 2 – 2 1/2 %.

To by bylo poněkud omezeno dopady nezbytných konsolidačních rozpočtových opatření. Přesto by byl prostor pro výraznější reálné zvýšení životní úrovně a průměrný růst osobní spotřeby.

Míry růstu tohoto řádu lze sladit s modelem růstu, udržitelného s ohledem na životní prostředí. Dokonce by umožnily vytvářet zdroje k omezení současných úrovní znečišťování. Rovněž větší investice by působily z hlediska životního prostředí pozitivně, jelikož by urychlily zavádění nových, méně znečišťujících technologií.

Zvýšení s růstem spojené intenzity zaměstnanosti řádu v tomto druhém scénáři předvídaného rozhodně nebude snadné dosáhnout. Nebude si to však vyžadovat drastická opatření, jichž bylo zapotřebí v USA, měly-li dosáhnout své současné výkonnosti. Kromě toho by se k němu mohlo dospět se souhlasem většiny těch, jichž se týká; tím by se zároveň zvýšily šance na realizaci makroekonomických opatření, kterých je k dosažení růstu zapotřebí.

Otázkou, jak zvýšit zaměstnanostní složku růstu, se budeme konkrétněji zabývat v kapitole 8.

1. 4. Cesta k vytváření vyšší zaměstnanosti

Zvýšit míru růstu, který by ekonomika Společenství mohla po mnoho let udržet a zvýšit zaměstnanostní složku růstu, si žádá strategii založenou na třech navzájem nedělitelných prvcích:

- vytvoření a udržení makroekonomického rámce, který – místo aby tržní síly podvazoval, jak se často v nedávné době dělo – je podpoří;
- cílevědomé akce ve strukturální oblasti, zaměřené na zvýšení konkurenceschopnosti evropského průmyslu a na likvidaci nepružnosti, které omezují jeho dynamiku a brání mu zcela využívat všech výhod vnitřního trhu; je třeba vytvořit průměrný rámec pro rozvoj nových tržních šancí;
- aktivní opatření a strukturální změny na trhu práce a v normativních úpravách, které kladou meze rozvoji některých sekto-

rů (zejména sektoru služeb); to usnadní zaměstnávání lidí a dosáhne se tak zvýšení zaměstnanostní složky růstu.

O nezbytných krocích ve strukturální oblasti pojednáme v dalších kapitolách Bílé knihy. Tento oddíl věnuje pozornost nejdůležitějším makroekonomickým faktorům ve snaze zdůraznit řadu důležitých důsledků a pomoci identifikovat některé užitečné politické cíle, které k nim vedou. Jeho závěry pomáhají vymezit rámec, který musí být realizován, má-li se zajistit, že opatření v dalších oblastech vyústí ve skutečně rychlejší vytváření pracovních míst.

Rychlejší růst je nezbytnou složkou jakékoli strategie usilující o výrazné snížení nezaměstnanosti. Dosažení tohoto cíle závisí na řadě prvků, z nichž některé jsou mimo přímou kontrolu těch, kteří politiku Společenství formulují. Příkladem může být zdravá světová ekonomika a udržení systému volného obchodu. Ve značné a fakticky stále rostoucí míře závisí dosažení rychlejšího růstu na realizaci správných politických opatření uvnitř Společenství.

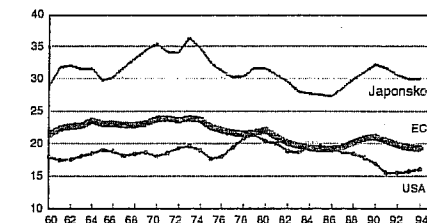
Skutečný problém, před nímž tvůrci politické linie Společenství stojí, není jen zvýšit míru růstu (i to je úkol, který nahání strach), ale zajistit, aby vyšší míru růstu bylo možno po mnoho let udržet, tedy zajistit, aby počínaje rokem 1995 se růst udržel na požadované vyšší úrovni do roku 2000 i po něm, a aby nedošlo k přeháťí, které se dostavilo v letech 1989–1990. K tomu je zapotřebí zvýšit produkční kapacitu ekonomiky Společenství, jinak řečeno zvýšit její potenciální míru růstu.

Jelikož poměr mezi kapitálem a výstupy se v čase mění velmi pomalu, vyžaduje udržitelný růst produkce zvýšení objemu disponibilního kapitálu. To zase předpokládá větší řízení investic (investment leading) v čase, aby se dosáhlo vyššího podílu investic do hrubého domácího produktu. Ten by se měl zvýšit ze současných 19 na zhruba 23–24 % (viz graf č. 6). Tak velkého posunu lze dosáhnout jedině v dlouhodobé perspektivě.

Naštěstí ovšem skutečná míra růstu Společenství může dosáhnout cílové hodnoty minimálně 3 % rychleji než potenciální míra růstu, jelikož v prvních letech bude možno využívat volných kapacit vytvořených v současném období sub-potenciálního růstu.

Graf č. 6

Podíl investic: ES, USA a Japonsko
(procenta z hrubého národního produktu)



Hospodářská politika musí tudíž usilovat o podporu vyšší míry růstu a zároveň o podněcování investic, aby rostly rychleji než spotřeba. Toto relativně pomalejší reálné rozšiřování spotřeby je cenou, kterou bude muset společnost během několika příštích let platit, má-li zajistit spravedlivější dělbu příjmu k výdělečné činnosti a svou celkovou prosperitu v budoucnu.

Vyšší investice povedou i k jiným pozitivním výsledkům, než představuje mechanický vztah mezi kapitálem a výstupy, o němž jsme právě hovořili. Urychlí např. zavádění nových technologických postupů do výroby a povede tak k efektivnější a z hlediska životního prostředí udržitelnější výrobě. Konkurenceschopnost ekonomiky Společenství se značně zvýší.

Vytvoření podmínek pro růst na základě investic (investment-led growth) je ovšem rovněž obtížný úkol. Nutnou, nikoli však dostačující podmínkou je zajistit růst rentability investic. Klíčovým prvkem je však zvýšit důvěru v podnikání a obchod.

- Zvýšení rentability investic (investment profitability) vyžaduje, aby se růst produktivity dělil mezi kapitál a pracovníky. Po většinu část 80. let rostly reálné mzdy ve Společenství v průměru o jeden procentní bod pomaleji než produktivita. Z toho by bylo možno odvodit pravidlo, které je třeba respektovat, má-li se dosáhnout nezbytného zvýšení rentability a konkurenceschopnosti. Spolu s očekávaným růstem zaměstnanosti by takový růst zajistil soustavné zvyšování reálných disponibilních příjmů domácností a osobní spotřeby.

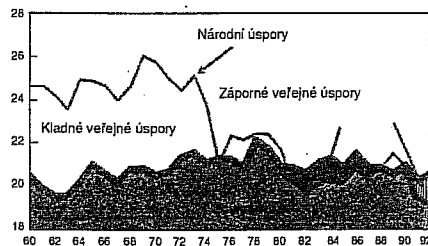
(ii) Zvýšení důvěry v podnikání a obchod vyžaduje řadu dalších kroků, které sahají od udržování stabilního makroekonomického prostředí a přiměřeného růstu poptávky k rozhodnutí pokračovat v procesu strukturální adaptace a zabíjení velkorysých projektů, potvrzujících ochotu a schopnost vlády členských států Společenství růstu napomáhat (další liberalizace obchodu v rámci GATT a plný chod jednotného trhu, transevropské sítě, prozíravost v oblasti výzkumu a vývoje, další infrastrukturální projekty atd.).

Růst investic, ať se ho dosáhne jakkoli, musí být provázen odpovídajícím růstem míry národních úspor (national saving), aby se předešlo inflačním tlakům a nevyrovnanosti platební bilance. Na současném účtu Společenství je schodek: postavení Společenství jako vyspělého industrializovaného uskupení je však zárukou přebytku, který by umožňoval převádět reálné zdroje do rozvojového světa. Nezbytný růst míry národních úspor musí v podstatě vycházet z růstu veřejných úspor (snižování veřejné zadluženosti), protože chování soukromého sektoru (domácností a podniků), pokud jde o spořivost, je velmi obtížné ovlivnit (viz graf č. 7, který ukazuje, jak málo se za léta změnilo). Zhoršování v oblasti národních úspor, k němuž ve Společenství za posledních 30 let docházelo, padá téměř plně na konto zhoršujícího se postavení veřejného sektoru.

Graf č. 7

Národní úspory ve Společenství

(v % HDP)



1. 5. Opatření ke snížení nezaměstnanosti

Analýzy prováděné po řadu let ukázaly, že existuje mnoho politických opatření, která ovlivňují míru růstu a intenzitu zaměstnanosti, jež ho provází. Většina těchto opatření byla už vyzkoušena a vedla k určitým úspěchům. Jejich realizace není bezbolestná, protože v nich často nutně jde o rozhodování mezi nynějšími oběťmi a pozdějším prospěchem. Nepřekvapuje tedy, že v jejich uvádění do života často existovaly přestávky nebo že se neuváděla do života dostatečně dlouho.

Kombinace makroekonomických a strukturálních opatření

Důležitá je rovněž kombinace opatření. Vhodná kombinace často vede k lepším výsledkům, než kolik představují celkové výsledky, které lze očekávat od každého jednotlivého opatření. Kromě toho existují výrazné interakce mezi makroekonomickými a strukturálními opatřeními. Strukturální opatření zvyšují účinnost makroekonomických tím, že odstraňují určitá omezení, jež limitují jejich užítí; pozitivní vliv strukturálních opatření se projevuje pouze ve zdravém makroekonomickém kontextu, který umožňuje větší růst; konečně realizovat strukturální opatření je snazší v kontextu většího růstu.

Opatření nezbytná ke konsolidaci růstu a ke zvýšení jeho zaměstnanostní složky se do značné míry kryjí s opatřeními, jež jsou nezbytná k vyvedení ekonomiky Společenství z recese. Vážnost současné situace zvyšuje pravděpodobnost, že tato opatření budou realizována s dostatečnou rozhodností. Největším problémem, s nímž se tvůrci politické linie budou muset vyrovnat, je neztratit ze zřetele nutnost prosazování vhodných makroekonomických a strukturálních opatření i poté, co bude recese překonána.

Jakmile se určí nejlepší kombinace opatření nezbytných k dosažení střednědobého cíle vyššího růstu s vyšší intenzitou zaměstnanosti, bude nezbytné také zjistit, do jaké míry napomáhá dosažení bezprostředního cíle překonání recese. Pokud by se ukázalo, že tato opatření nedostačí, bude nutno zkoumat, jaká jiná krátkodobější opatření jsou možná, aniž by se ohrozilo dosažení důležitých střednědobých cílů. Takové zhodnocení provedeme v oddílu 1. 6.

(a) Strukturální opatření

Hloubka současné krize je do značné míry způsobena nedostatečným pokrokem při přizpůsobování ekonomiky Společenství měnícímu se technologickému, sociálnímu a mezinárodnímu prostředí. Přestože v 80. letech se dospělo ke shodě, že strukturální změny je třeba zrychlovat, tempo, jímž se evropská ekonomika přizpůsobovala změnám, povzro drželo krok s tempem jejích hlavních konkurentů a nedokázalo je předstihnout. Výsledkem byla přetrvávající vysoká zranitelnost ekonomiky cyklickými poklesy a nárazy zvnějšku. Nicméně tendence příznivá změně a ochota zásadně přehodnotit počínání podniků v Evropě za poslední desetiletí narůstala. Má-li však být dosaženo optimálních výsledků, je třeba, aby tomuto vývoji napomáhaly a dále jej podněcovaly státní orgány, a to tak, že budou identifikovat a odstraňovat překážky, jež stojí jednotlivým firmám v cestě úspěšné realizace strategie směřující ke změně. Jedině strukturálním přizpůsobováním průmyslu lze dosáhnout splnění obou vzájemně spjatých požadavků – vyšší produktivity a většího počtu pracovních míst.

Za kroky ve strukturální oblasti odpovídají v podstatě členské státy Společenství. Mnoho oblastí, v nichž se opatření realizují a které mají rozhodující vliv na strukturální přizpůsobování a konkurenceschopnost, je však buď ovlivňováno postupy Společenství, nebo se o nich převážně jedná na úrovni Společenství. Společenství může tedy hrát velmi užitečnou roli při realizaci vhodných kroků v oblastech, za které nese hlavní odpovědnost (je to např. obchodní politika a politika v oblasti konkurence).

Soutěživé prostředí je základem účinného rozmísťování zdrojů a stimuluje inovaci investic, výzkum a rozvoj. V rychle se měnícím ekonomickém kontextu (globalizace trhů, rychlost a nákladnost technologických změn) je však nezbytné, aby se výrazně restrukturovaly a adaptovaly jednotlivé firmy. Aby se s tímto problémem vyrovnaly, musí být schopny se restrukturovat unilaterálně nebo bilaterálně ve spolupráci s jinými firmami (fúze, strategická spojení atd.). Toto restrukturování může být usnadněno a urychleno včasným a uvážlivým využíváním dostupných nástrojů, jakými jsou např. pomoc ze strany státu, spolupráce mezi podniky atd. Takovou činnost firem a států je třeba odlišit od antikonekurenčních praktik firem

a států, které mohou nezbytné strukturální přizpůsobování zpomalovat.

Kroky v oblasti strukturální mohou rovněž pomoci vytvářet správné podnikatelské a spotřebitelské prostředí tím, že zajistí, aby právní a jiná regulativní infrastruktura, vytvořená jako základ jednotného trhu, fungovala řádně a efektivně. Společenství konkrétně může zajistit, aby regulativní prostředí, v němž podniky, obchod a spotřebitelé fungují, bylo stabilní a prediktabilní a aby kladlo minimální byrokratická břemena na ekonomické subjekty, zejména na malé a střední podniky. Konečně může Společenství podněcovat, podporovat a koordinovat snahy členských států urychlit v celém evropském trhu šíření těch technologií (např. informačních technologií a biotechnologií), které budou napříště utvářet naši společnost a jež jsou klíčovými faktory formujícími globální konkurenci v nadcházejících desetiletích.

Společenství potřebuje přiměřený rámec pro rozvíjení nových tržních příležitostí. V Evropě jsou některé sektory již tradičně výlučnou doménou netržních služeb nebo podniků veřejného zájmu, zejména jde-li o uspokojování veřejných potřeb. Reformy usilující o to, aby se při zajišťování takových služeb – např. ve sféře zdravotnictví, telekomunikací atd. – odlišily jednotlivé funkce státních orgánů (funkce producenta, kupujícího a regulujícího), by měly vést k tomu, aby potřeby uživatelů byly lépe uspokojovány, aby se v veřejných prostředcích za to platilo méně a aby se rozvíjel potenciál tvořící trů.

Při doporučení kroků, které by měly členské státy v určitých situacích podniknout, není příliš vhodné hovořit obecně, protože okolnosti jednotlivých případů se značně liší.

Proti konkrétním krokům, jež by v určité zemi řešily její aktuální problémy, se staví představitelé jiných zemí, kde tyto problémy buď nikdy neexistovaly, nebo byly do značné míry vyřešeny. V následujících odstavcích se pokusíme vyjmenovat oblasti, v nichž může podnikat totožné kroky co největší počet členských států. Doporučení je třeba chápat jako rámec, v němž si členské státy budou muset samy zjistit, jaký prostor pro jednání každý z nich má.

O nezbytných strukturálních opatřeních pojednáme v dalších kapitolách této Bílé knihy. Zde

pouze uvádíme, že kroky je třeba podniknout ve třech hlavních oblastech:

- (i) Do ekonomiky jako celku je třeba vnést větší pružnost. Zejména regulativní rámec by měl být příznivější pro podnikání.
- (ii) Je třeba vypracovat strategie směřující k vytvoření účinného trhu práce, schopného reagovat na nové situace ve sféře konkurence.
- (iii) Je nutno zachovat otevřenost mezinárodního prostředí, která by Společenství umožnila plně se podílet na rozvoji v těch částech světa, kde je v současnosti největší potenciál neuspokojené poptávky a kde je pravděpodobnost vysokého tempa růstu v příštím desetiletí.

(b) Makroekonomická opatření

Hlavním úkolem tvůrců makroekonomické politiky je odstranit konflikty mezi cíli jednotlivých politických opatření, jež sužovaly Společenství v posledních dvaceti letech, ve vyhraněnější podobě pak v letech zcela nedávných. Jestliže se tyto konflikty odstraní, bude možné znovu sladit růst, zaměstnanost a skutečnou konvergenci se stabilitou cen a konvergencí deklarovanou a zajistit, že pokrok na cestě k Evropské měnové unii (EMU) půjde ruku v ruce s výraznějším vytvářením zaměstnanosti. Ve stabilním a trhu příznivém makroekonomickém rámci budou moci nerušeně působit tržní síly a využije se možností, které jednotný trh skýtá.

Prvním střednědobým cílem na makroekonomické úrovni bude zajištění stability měnové politiky. Orgány činné v této oblasti v posledních letech postupovaly způsobem odpovídajícím vytyčenému záměru udržet inflaci mezi 2–3 %. Tomuto cíli se musí co nejdříve přizpůsobit rozpočtová a mzdová politika; obojí s ním musí být v souladu trvale. Úrokové sazby se sníží, jakmile se stabilizují očekávání týkající se inflace a jakmile se otevře perspektiva nižších rozpočtových schodků.

Kromě toho bude důležité zefektivnit koordinaci politických opatření, nastolit stabilní měnové kurzy a posílit perspektivu Evropské měnové unie. To pomůže zvýšit stabilitu makroekonomického

rámce a zkrátit čas nezbytný k tomu, aby bylo možno v plné míře užívat výhod, které Evropská měnová unie přinese. Realizace na růst orientované strategie stejného typu jako ta, která je prezentována v tomto dokumentu, zvýší věrohodnost úsilí o stabilitu měnových kurzů.

Rozpočtová politika bude muset napomáhat dosažení střednědobého cíle vyššího růstu a vyšší zaměstnanosti v podstatě dvěma směry: 1) dosahováním udržitelnosti dluhu, 2) přispíváním k nezbytnému nárůstu státních úspor. První cíl je nezbytný, má-li se omezit břímě, jímž nevyrovnaná rozpočtová politika doléhá na měnovou politiku a fiskální pružnost. Maastrichtské kritérium rozpočtových deficitů (méně než 3 % hrubého domácího produktu) bude při sledování tohoto prvního cíle užitečným východiskem. Vráť-li se Společenství k politice výraznějšího růstu, bude se jako celek moci s kritériem rozpočtového schodku vyrovnat do roku 1997. Jednotlivé země mohou tohoto cíle dosáhnout dříve než Společenství v průměru, nebo také později, podle toho, jaké je jejich postavení na startu.

V dlouhodobější perspektivě bude muset rozpočtová politika přispět k větším státním úsporám. K tomu bude nezbytné podstatně zvýšit veřejné úspory a snížit rozpočtové deficity mnohem více, než jak naznačuje kritérium obsažené v Maastrichtské smlouvě (mezi nulou a jedním procentním bodem).

Podstatným prvkem omezování rozpočtové politiky bude přijetí opatření ke zlepšení finanční situace systému sociálního zabezpečení.

Mzdy. Existuje široký konsenzus, pokud jde o nezbytnost další umírněnosti v oblasti mezd i pokud jde o pozitivní výsledky, které by mohla přinést. Ve svém společném stanovisku ze 3. července 1992 předložili sociální partneři na evropské úrovni shodný názor týkající se správného vývoje v oblasti mezd: „Za mzdové vyjednávání odpovídají sociální partneři. Čím důvěryhodnější a sociálně přijatelnější jsou ekonomickopolitická opatření, tím snáze mohou sociální partneři v závěrech svých mzdových vyjednávání předjímat nízkou nebo snižující se míru inflace. To zmírní tlak na měnovou politiku a přispěje ke snížení krátkodobých úvěro-

vých sazeb. Vývoj mezd bude muset nadto zohlednit požadavky výnosnosti investic, vedoucích k tvorbě zaměstnanosti a konkurenceschopnosti podniků na světových trzích a důsledky úplné hospodářské a měnové unie. Takto generovaný proces neinflačního a udržitelného růstu otevře náležitý prostor pro reálný růst mezd; tím se zdůrazňuje vzájemná spjatost procesu evropské integrace a růstu životní úrovně.“ Obliče začínají ve chvíli, kdy se tyto obecné zásady převádějí do konkrétních rozhodnutí o mzdách.

Jsou důkazy, že mezi cíli spjatými se stabilitou, jež sledují ústřední banky, a současným chováním ve sféře mezd existuje nesoulad, který zčásti odpovídá za přetrvávající vysokou hladinu krátkodobých úrokových měr. To lze prokázat několika jednoduchými výpočty. Za normálních podmínek by nominální mzdy na hlavu mohly růst o částku, jež se rovná cílům, které si vzhledem k inflaci vytyčují orgány působící ve sféře měn (2–3 %), plus o tu část nárůstu produktivity, kterou je možno rozdělovat mezi pracující. Za současné situace je růst produktivity pouze výsledkem většího propouštění pracovních sil, než jaké by pokles vyžadoval, a nikterak neodpovídá vytváření statků, které by bylo možno rozdělovat. Nominální mzdy na hlavu by tudíž dnes neměly růst o více než 2–3 % ročně. Nehledě k výraznému poklesu, k němuž nedávno došlo, však současné tendence v některých členských státech i ve Společenství jako celku stále toto číslo převyšují; orgány odpovídající za měnovou politiku mají tedy důvod ke starostem.

Odstranění tohoto rozporu je za současné situace nezbytnou podmínkou návratu k růstu; jakmile se však ekonomika Společenství znovu na cestu růstu vrátí, bude důležité zajistit, že mzdy budou i nadále růst v souladu s cílem stability a s potřebou umožnit růst rentability investic a konkurenceschopnosti (praktická zásada „produktivita minus jeden procentní bod“, o níž se hovoří v oddílu 1.4). Je třeba zdůraznit, že tyto směrnice týkající se Společenství jako celku, resp. všech jeho členských států, by měly vytvořit prostor pro náležitou diferencovanost mezi členskými státy, regiony, povoláními a kvalifikačními úrovněmi v jejich rámci.

1.6. Překonání recese

Hlavní požadavek, že zamýšlená politická opatření musí napomáhat překonání recese, znamená, že musí být v souladu se záměry střednědobého modelu růstu. V tomto rámci vyžaduje překonání recese především **obnovení důvěry**. Představitelé podnikatelského světa, pracující a občané vůbec musí být přesvědčeni, že příslušné orgány dokáží napravit současnou nevyváženost a na mnoho let udržet zdravé a stabilní makroekonomické prostředí.

To si vyžaduje opatření jak v oblasti makroekonomické, tak ve strukturální. Makroekonomická opatření mohou rychle změnit prostředí podnikání; strukturální opatření jsou však nezbytná ke zlepšení důvěry v podnikání. Vliv strukturálních opatření se cítí v podstatě až ve střednědobém horizontu, rozhodné akce nyní jsou však životně důležité pro to, aby se ekonomické subjekty přesvědčily, že už teď se dělá něco, co později přinese výsledky.

Kromě toho bude nezbytné dát nový a viditelný podnět procesu kooperace na mezinárodní úrovni. Rychlá realizace ustanovení Maastrichtské smlouvy, dovršení jednání v rámci Uruguayského kola GATT a rozsáhlé nové iniciativy směrem k zemím východní Evropy a „řetěho světa“ by byly velice důležitými signály.

Jakmile se dospěje k ozdravení, bude ekonomika v plné míře schopna těžit z výhod strukturální adaptace, která probíhala v posledním desetiletí, a z dobudování vnitřního trhu. Tato strukturální opatření přinesou výrazný růst efektivity, který v obdobích pomalého růstu zůstává nevyužit.

Rychlé zkvalitnění souboru politických opatření

Nižší úrokové míry jsou mocným nástrojem, jímž lze v krátkém čase pozvednout ekonomiku Společenství. Za posledních 12 měsíců se úrokové míry už podstatně snížily. Vzhledem k hloubce současné recese jsou však stále ještě v mnoha zemích – zejména pokud jde o krátkodobé úvěry – příliš vysoké. Za této situace je prvním požadavkem vytvořit podmínky dalšího výrazného snižování krátkodobých úrokových měr. To zejména vyžaduje, aby očekávaný vývoj ve sféře rozpočtů a mezd byl i nadále

v souladu s cíli stability, které si měnové orgány vytyčily. Jakékoli snížení krátkodobých úrokových měr, které by nebylo podepřeno odpovídajícím chováním v oblasti rozpočtů a mezd, by mohlo být znehodnoceno očekáváním vyšší inflace a vyšších dlouhodobých úvěrových měr v budoucnu. Pokud by se však realizovaly důvěryhodné plány co do konsolidace rozpočtů a pokud by došlo k dohodám, jež by vyústily v pozvolnější růst mezd, pozitivně by se ovlivnily expanzivní tendence a ústřední banky by mohly krátkodobé úrokové míry snížit dřív, než k vývoji skutečně dojde.

Podstatné snížení krátkodobých úrokových měr v rámci celého Společenství by snížilo napětí uvnitř ERM a zlepšilo finanční situaci firem a veřejných rozpočtů. Prostor pro snižování je velký: v Německu mohou úrokové míry výrazně klesnout, jestliže se realizují příslušná opatření; v ostatních zemích může být snížení ještě větší, a to natolik, nakolik lze omezit rozdíly v úrokové míře. Další výrazné snížení by ekonomickým subjektům naznačilo, že nejhorší je už za námi, že měnová politika byla v nejvyšší možné míře uvolněna a že dalším odkládáním rozhodnutí týkajících se investic, jež mohou záviset na dostupnosti nejlepších finančních podmínek, se už nedá nic získat.

Snížení krátkodobých úrokových měr ve Společenství by se pozitivně odrazilo na konkurenceschopnosti evropských podniků. Spolu s obnovením důvěry by to v rámci Společenství podnítilo cyklickou fázi vzestupu motivovaného vývozem a investicemi (export / investment-led cyclical upswing).

Rozpočtová politika

Postup v oblasti rozpočtů závisí na vyhodnocení toho, jaký pravděpodobný dopad budou mít změny v současném rozpočtování (budgetary stance) na poptávku a na důvěru podnikatelů a spotřebitelů. V letech 1991 a 1992 připustily členské státy nárůst rozpočtových schodků; mělo se totiž za to, že se tak podpoří domácí poptávka. Počátkem roku 1993 se na úrovni jednotlivých států podnikly další kroky v rámci Edinburské iniciativy pro růst. Zhruba v polovině roku 1993 se však členské státy shodly¹⁾,

že pro krátkodobé manévrování už není prostor; jakékoli další zvyšování rozpočtových schodků by nejspíš snížilo celkovou poptávku, protože by vyvolalo nedůvěru. Naopak byla uznána potřebnost konkrétních a důvěryhodných krátkodobých konsolidačních programů.

Bezprostředním cílem těchto programů by mělo být zabránit dalšímu zhoršování rozpočtové bilance a vytvořit předpoklady pro konsolidaci ve chvíli, kdy dojde k ozdravení. To, jak bude nezbytné přizpůsobování tvrdé, bude záviset na konkrétních podmínkách jednotlivých členských států. Úsilí zaměřené tímto směrem je však zapotřebí téměř ve všech zemích. Všechny vlády by se nadto měly pokusit pokud možno převést výdaje na ty položky, které bezprostředně ovlivňují vyhlídky růstu: vzdělání, výzkum a vývoj, investice do infrastruktury atd.

Mzdy

V předchozím oddílu jsme si ukázali, že v mnoha zemích existuje nesoulad mezi cíli, které v oblasti inflace sledují orgány odpovědné za měnovou politiku, a skutečným mzdovým vývojem. Čím dříve se tento nesoulad odstraní, tím dříve lze snížit krátkodobé úrokové míry. Tripartitních dohod mezi sociálními partnery a vládami by se mělo využívat všude, kde to jen lze.

Dosahování širokého sociálního konsenzu

Pokračování procesu Evropské měnové unie je klíčem k zajištění stabilního makroekonomického rámce, který umožní dosáhnout vyššího udržitelného růstu. Společenství si je už dávno vědomo, jak negativní vliv má nestabilita směnných kurzů na důvěru v podnikání, a argumenty, že výhod trhu lze zcela využívat jedině v rámci jednotného trhu, mají skutečně pevný základ. Tyto úvahy byly u zrodu Smlouvy o Evropské unii a platí dodnes, bez ohledu na krizi, kterou ERM v posledních 12 měsících procházel a prochází. Skupina zemí tak pevně spjatá obchodními a finančními pouty jako Evropská unie potřebuje stabilní měnové prostředí jak uvnitř, tak navenek.

Mají-li členské státy obnovit důvěru v proces EMU, musí znovu potvrdit, že jsou i nadále

komuto cíli věrny a svá slova musí podložit činy. **Koordinace hospodářské politiky mezi členskými státy se musí zefektivnit.** Proto je zapotřebí vytvářet co nejširší konsenzus na bázi politického rámce vytyčeného v tomto dokumentu, a rozdělit na členské státy úsilí, které se vyžaduje od všech stran (s využitím procesu sociálního dialogu, kdekoli je to možné). Ti, kteří zaměstnání mají, se musí předsvědčit, že opatření, po nichž se v tomto dokumentu volá, budou účinná. Musí také vidět, že solidarita, kterou projeví přijímáním jistých obětí, opravdu přinese šanci pro ty, kteří jsou dnes o výdělečné zaměstnání připravováni. Zvýšené úsilí zlepšit situaci veřejných financí a vyrovnat se tak s kritérii vytyčenými Maastrichtskou smlouvou vyžaduje, aby se **aktualizovaly konvergenční programy**, které jsou i nadále užitečným nástrojem pro rozvinutí debaty vedoucí k takovému konsenzu. **Na směrnicích pro hospodářskou politiku usilující o vypořádání se s nedostatky, o nichž se v této knize hovoří, se všichni musí shod-**

nout co nejdříve, má-li se obnovit důvěra v podnikání.

Dimenze Společenství

Zda takový politický kurz na obnovu růstu bude mít úspěch, závisí ovšem na různých faktorech, které se více nebo méně vymykají z dosahu těch, kdo politická opatření formulují. Jde zejména o důvěru podnikatelů a spotřebitelů a to, jak si povedou hlavní obchodní partneři Společenství. Vzhledem k vážnosti současné situace a k rozsahu, v jakém se budou muset v mnoha zemích přizpůsobit rozpočty, je pravděpodobné, že ozdravování bude povolné a pomalé. To může vyvolat potřebu zintenzivnit iniciativy, na nichž se Společenství shodlo na zasedáních Evropské rady. V ovzduší rostoucí důvěry v podnikání lze různých projektů Společenství (např. projektu transevropských sítí) využít pro iniciativy, které mohou mobilizovat velké, v podstatě ze soukromého sektoru pocházející zdroje financování užitečných projektů.

¹⁾ EPC Opinion ze dne 9. července 1993 a závěry EcoFin Council ze dne 12. července 1993.

Kapitola 7

Přízpusobení vzdělávací soustavy a systému přípravy na povolání

7. 1. Příprava na povolání – katalyzátor měnící se společnosti

Nemůže být pochyb, že vzdělávání a příprava na povolání mohou vedle své hlavní úlohy, kterou je zajišťování rozvoje jednotlivce a šíření hodnot občanství, sehrát klíčovou roli i při podněcování růstu a obnově konkurenceschopnosti Společenství a sociálně přijatelné úrovně zaměstnanosti v něm. Zásadní význam však má pochopení povahy této role, jejího rozsahu i mezí. Vzhledem k hospodářským a sociálním problémům, jimž jsou dnes naše společnosti vystaveny a jež jsou v některých případech cyklické, zatímco v jiných v podstatě strukturální, je na vzdělávací soustavu a systém přípravy na povolání kladeno mnoho naléhavých a někdy i navzájem si odporujících požadavků. Od vzdělání a přípravy na povolání se očekává, že vyřeší problémy konkurenceschopnosti podniků, krizi zaměstnanosti i tragédii vylučování ze společnosti a života na jejím okraji. Stručně řečeno, očekává se od nich, že společností pomohou překonat její současné obtíže a zvládnout hluboké proměny, jimiž dnes prochází.

Některé z těchto požadavků a očekávání jsou plně opodstatněné. Nadto – *ceteris paribus* – jsou to země s nejvyšší úrovní všeobecného vzdělání a přípravy na povolání (např. Německo či Japonsko), jichž se problémy konkurenceschopnosti a zaměstnanosti dotýkají nejméně. Na vzdělání a přípravu na povolání by se však nemělo pohlížet jako na jediný způsob řešení nejnaléhavějších otázek. Mohou pomáhat řešit existující problémy, ovšem jen do určité míry a společně s opatřeními v jiných oblastech (průmyslová a obchodní politika, politika na poli výzkumu atd.). Nepochybně

mohou sehrát významnou roli v tom, že ve Společenství se během nadcházejících let vytvoří nový model vývoje. Existující evropské systémy vzdělávání a přípravy na povolání splní své poslání jedině tehdy, budou-li tomuto úkolu uzpusobeny. V první řadě je třeba promyslet a prověřit místo, jež vzdělávání a příprava na povolání ve společenském předivu zaujímají, i jejich vztahy k hospodářské a společenské aktivitě jako celku. Ve společnosti, založené spíše na produkci, přenášení a sdílení poznatků než na obchodu se zbožím, musí přístup k teoretickým i praktickým znalostem nutně hrát mimořádně důležitou roli.

Tyto adaptační kroky bude třeba činit postupně a jejich vliv se projeví teprve s určitým odstupem. Rozšíří-li se však některá opatření, která Společenství a členské státy v nedávných letech přijaly, mohly by správně naplánované postupy v oblasti vzdělávání a přípravy na povolání přesto přinést pozitivní výsledky ve třech směrech: v boji proti nezaměstnanosti tím, že se budou na povolání připravovat mladí lidé a rekvatifikovat ti, které připravil o zaměstnání růst produktivity vyvolaný pokrokem na poli technologií; při stimulaování růstu zvyšováním konkurenceschopnosti podnikání; vytvářením takové formy růstu, která přinese vyšší zaměstnanost, a to tak, že obecná i konkrétně zaměřená kvalifikace se bude stále více přizpusobovat změnám na trzích a společenským potřebám. Máme-li přesně stanovit podobu a obsah nezbytných opatření, musíme především přesně zjistit, v jakém stavu se vzdělávání a příprava na povolání ve Společenství v současnosti nacházejí.

7. 2. Názory členských států

Příspěvky členských států se zaměřují na dvojí roli, kterou hraje systém přípravy na povolání:

- (i) příprava na povolání je nástrojem aktivní politiky ve vztahu k trhu práce; přizpusobuje pracovní kvalifikaci potřebám trhu a je tudíž klíčovým prvkem zpružňování trhu práce; systém přípravy na povolání hraje důležitou roli v boji s nezaměstnaností tím, že usnadňuje mladým lidem vstup na trh práce a umožňuje znovu zaměstnat dlouhodobě nezaměstnané;

- (ii) investice do lidských zdrojů jsou nezbytné, má-li se zvýšit konkurenceschopnost a zejména má-li se usnadnit vstřebávání a šíření nových technologií.

Pokud jde o politiku ve vztahu k trhu práce, všechny příspěvky členských států poukazují na potřebu kontinuální přípravy na povolání, realizované v různých formách (zvyšování kvalifikace souběžně s výkonem zaměstnání – „sandwich training“ – a dodatečné zvyšování kvalifikace, systémy rotací a pracovního volna za účelem zvyšování kvalifikace); některé členské státy se domnívají, že prioritou by měla dostat preventivní opatření, zaměřená na lidi s nízkou kvalifikací, jejichž pracovní místa jsou nejvíce ohrožena, a opatřením, jejichž cílem je integrovat nezaměstnané a mladé lidi do trhu práce.

Členské státy jsou zajedno, pokud jde o potřebu většího zapojení soukromého sektoru do vzdělávací soustavy a/nebo systému přípravy na povolání a do formulování takových opatření, která by přiblížela k potřebám trhu a místním podmínkám. Toho lze dosáhnout např. povzbuzováním podniků, aby se zapojily do vzdělávací soustavy a systému přípravy na povolání a aby do svých strategických plánů zahrnuly soustavné zvyšování kvalifikace.

Pokud jde o konkrétní způsoby, jak zdokonalovat systém přípravy na povolání, byly předloženy následující návrhy:

- (i) přechod ze vzdělávací soustavy do světa práce by měl být usnadňován stále větší praktickou zaměřeností přípravy na povolání a zajištěním, že studenti dosáhnou vyšší minimální úroveň, ještě než vzdělávací soustavu opustí;
- (ii) vzdělávání by se mělo racionalizovat tím, že kratší období bude věnováno všeobecnému vzdělání více zaměřenému na potřeby trhu a že se prosadí příprava na povolání jako alternativa univerzity;
- (iii) je zapotřebí lépe koordinovat kroky různých státních orgánů a zařízení i odpovědnost v oblasti přípravy na povolání a trhu práce.

Podle smlouvy o Evropské unii se Společenství má zaměřit na rozvíjení spolupráce mezi členskými státy a na podporování postupů jednotlivých států, jejichž cílem je zvyšování kvality

přípravy na povolání a zlepšování jejich výsledků, vytváření volného vzdělávacího prostoru ve Společenství širším uznáváním kvalifikace a vypracovávání programů Společenství, jejichž cílem je dát přípravě na povolání evropský rozměr.

7. 3. Diagnóza

Je třeba vzít v úvahu skutečnost, že situace v jednotlivých členských státech se značně liší. V některých je úroveň základního vzdělání uspokojivá, zatímco kvalita přípravy na povolání neodpovídá potřebám; v jiných je trvale přítomen slabý prvek přípravy na povolání a silný prvek obecného zvyšování kvalifikace; zde pak mohou nastávat i situace, že trvalá příprava na povolání je organizována dobře, zatímco základní příprava vykazuje slabiny.

Diagnóza této současné situace vyúsťuje v obrazy, v němž se slabiny mísí s určitým počtem silných stránek.

(a) Slabiny

S hlavními slabiny vzdělávací soustavy a systému přípravy na povolání se lze setkat v kritice, s níž nejčastěji vystupuje průmysl, rodiče, odborníci ve společenských vědách atd. První je **relativně nízká úroveň přípravy, zvláště pak skutečnost, že mnoho mladých lidí vychází ze školy, aniž by se jim dostalo nezbytné základní přípravy na povolání.** Ve Společenství je podíl mladých lidí opouštějících vzdělávací soustavu ve věku, kdy se běžně vychází ze školy, se středněškolskou kvalifikací 42 % proti 75 % v USA a 90 % v Japonsku. Podíl mladých lidí kterékoli věkové kategorie, kterým se ve Společenství dostává vyššího vzdělání, představuje v průměru 30 % v srovnání se 70 % v USA a 50 % v Japonsku.

Existuje přímá vazba mezi tímto problémem a problémem selhávání vzdělávání, což je **nejrozšířenějším faktorem hospodářského a sociálního vylučování lidí ze společnosti a vytlačování na její okraj.** Ve Společenství opouští 25–30 % mladých lidí, kteří jsou obětí tohoto selhávání, vzdělávací systém, aniž by se jim dostalo přípravy pro řádnou integraci do pracovního procesu. Mnozí z nich se přizpůsobují k zástupům mladých dlouhodobě nezaměstnaných lidí.

Zpočátku překvapující kombinace vysoké míry nezaměstnanosti a nedostátů kvalifikace v různých oblastech ukazuje, že druhou sférou, v níž se projevují slabiny, je **trvale nedostatečné vytváření systémů a typů pokračující přípravy na povolání, nedostatečný přístup k ní, omezené možnosti lidí zaměstnaných v malých a středních podnicích atd.** Tyto slabiny – na pozadí stále se zrychlujícího přívalu poznatků a stále kratší životnosti technologií a typů organizace práce – ovlivnily vznik druhé rozsáhlé skupiny nezaměstnaných.

Zatímco problém vhodné kvalifikace se týká především kvalifikace nízké a střední, existuje i reálný nedostatek kvalifikace v řadě oblastí spjatých s aplikací vědy a technologie a se vztahy mezi nimi a společností: jde o informační technologie, o aplikace biotechnologií, o používání právních předpisů týkajících se životního prostředí, o kombinace technických a řídicích schopností atd.

V situaci, kdy systém univerzit – a je tomu tak už od počátku 70. let – se musí vypořádávat s problémem, jak absorbovat stále větší počet studentů a zároveň udržet úroveň výuky a kdy profesní příprava se dostává na okraj pozornosti, je větší na vzdělávacích soustav a systémů přípravy na povolání v členských státech Společenství stále více omezována. Zatěžuje je spojení nových očekávání (že budou zvyšovat úroveň počáteční přípravy a schopnost jednotlivců po celý život se přizpůsobovat profesním i společenským změnám) a starých úkolů (socializovat lidi a vštěpovat jim základní občanské hodnoty).

Vedle těchto rysů, které jsou v té či oné, vždy však významné míře přítomny ve všech členských státech Společenství, však existuje řada slabín na úrovni vpravdě evropské: **nepřítomnost skutečného evropského trhu kvalifikací a povolání; nedostatek vzájemné transparentnosti a omezené uznávání kvalifikace a profesní připravenosti na úrovni Společenství a neexistence vskutku evropského prostoru pro otevřené učení (open learning) a učení na dálku.**

(b) Pozitivní aspekty

Ve vzdělávací soustavě a v systému přípravy na povolání však existují i pozitivní a povzbudivé vývojové tendence.

V posledních letech se např. ve většině členských zemí významně pokročilo v kvalitě i kvantitě: celkově se zvýšila úroveň přípravy obyvatelstva na povolání; vzrostl počet žáků, resp. studentů na školách; vývoj investic do vzdělávání se ozdravil; zvýšil se počet vyučujících atd. Byly vypracovány a provedeny reformy systémů univerzit a opatření i struktur v oblasti vzdělávání. Některé z nich jsou velmi rozsáhlé a jejich důsledky by se měly projevovat po celá 90. léta: větší zapojení soukromého sektoru; decentralizace vzdělávacích soustav; růst iniciativ v místech a regionech.

Tato opatření byla provázena změnami postojů, jež vedly ke sblížení (ne vždy bezrizikového) mezi vzdělávacími soustavami a průmyslem. Představitelé vzdělávacích systémů si stále více uvědomují nutnost takové výuky, která studenty připravuje pro svět práce a představitelé průmyslu akceptují skutečnost, že v situaci, kdy se vytvářejí nové formy organizace práce a odpovědnost se decentralizuje, je vedle čistě odborných znalostí důležité i všeobecné vzdělání.

Členské státy a Společenství by nyní měly přispůsobit evropský systém vzdělávání a přípravu na povolání tím, že budou stavět na zmíněných opatřeních a s ještě větším úsilím budou pokračovat v tom, co již bylo vykonáno.

7. 4. Prvky reformy vzdělávacích soustav a systémů přípravy na povolání

(a) Obecné záměry a hlavní směry

Hlavní zásadou různých druhů opatření, jež by se měla přijmout, by mělo být rozvíjet lidské zdroje po celý pracovní život lidí, počínaje základním vzděláním, přes počáteční přípravu na povolání až k soustavnému zvyšování kvalifikace. Využijí-li se všude ty nejlepší výsledky, jichž se v jednotlivých členských státech dosáhlo, podaří se nám vytvořit systém vzdělávání a přípravy na povolání v takové kvalitě, o jakou usilujeme.

Cílem boje s nezaměstnaností v řadách nekvalifikovaných mladých lidí by mělo být vytváření systémů a postupů přiměřeného základního výcviku a zajišťování sepětí školní výchovy s pracovním životem. Kvalifikace nezbytná k začlenění mladých lidí do společ-

nosti zahrnuje zvládnutí základní znalosti (jazykové, přírodovědné a jiné) a technologické a sociální dovednosti, tedy schopnosti existence ve složitém a vysoce technologickém prostředí, vyznačujícím se zejména důležitostí informačních technologií; schopnosti komunikovat, navazovat kontakty, organizovat atd. Mezi tyto dovednosti patří zejména základní schopnost osvojovat si nové poznatky a dovednosti – „učit se, jak se učit“ po celý život. Životní dráhy lidí se budou odvíjet od neustálého rozšiřování dovedností.

V zájmu zajištění plynulejšího a účinnějšího přechodu ze vzdělávacího systému do pracovního života by se měly vyvíjet a systematizovat typy učení a zácviku při zaměstnání, které umožní získávat kvalifikaci ve světě práce. Vedle normálních učebních poměrů by se značné úsilí mělo vynakládat na vypracování vstupní přípravy na povolání ve zvláštních výcvikových střediscích, která by se mohla stát alternativou univerzity. Podporovat by se měly kratší a praktičtější zaměřené formy přípravy na povolání. Studenti by však měli získávat dostatečné množství obecných poznatků, což by zajistilo nezbytnou míru adaptability a zabránilo nadměrné specializaci.

Při svém úsilí formulovat a realizovat taková opatření v oblasti vzdělávání a přípravy na povolání, jež mohou stimulovat růst a zaměstnanost, musí Společenství i členské státy respektovat také skutečnost, že 80 % těch, kteří budou představovat pracovní sílu Evropy v roce 2000, už na trhu práce je. Všechna opatření se tedy musí nutně opírat o koncepci vytváření, zobecňování a systematizování celoživotního vzdělávání a neustálého kvalifikačního růstu. Vzdělávací soustavy a systémy přípravy na povolání je třeba přepracovat tak, aby byla zohledněna již dnes rostoucí a v budoucnu dále nutně narůstající potřeba permanentního přeskupování a obnovení znalostí a know-how. Budování pružnějších a otevřenějších systémů přípravy na povolání a rozvíjení adaptability jednotlivců bude stále důležitější, a to jak pro průmysl, který tak bude moci využívat vyvíjených nebo získávaných technologických inovací, tak pro jednotlivce, kteří ze značné části budou možná muset měnit své pracovní zaměření čtyřikrát nebo pětkrát za život.

Vzdělávací soustavy a systémy přípravy na povolání budou muset v tomto procesu adaptace sehrát důležitou roli. Ve Společenství je zřejmý nedostatek určitého vysoce kvalifikovaného personálu, např. lidí schopných udržovat v chodu pružné výrobní systémy nebo zvládat systémy monitorování znečišťujících emisí. V mnoha odvětvích „high-tech“ nemá Evropa ještě dostatek lidí, kteří by se mohli zabývat špičkovým výzkumem. Tento problém lze vyřešit společným úsilím specializovaných ústavů a zařízení poskytujících odbornou přípravu a vysokoškolské vzdělání. Spolupráce mezi univerzitami a světem podnikání je další důležitou metodou přenášení poznatků, hybnou silou inovací a způsobem, jak zvyšovat produktivitu v rozvíjejících se oborech, schopných vytvářet nová pracovní místa.

Univerzity musí rovněž dostat potřebné zdroje, aby mohly hrát specifickou roli, jež jim při zajišťování celoživotního vzdělávání a soustavného růstu kvalifikace náleží. Spolu s veřejnými i soukromými partnery na státní a regionální úrovni mohou podporovat celoživotní vzdělávání např. tím, že umožní výcvik instruktorů, rekvalifikaci učitelů základních a středních škol, rekvalifikaci řídicích pracovníků na střední a vysoké úrovni atd.

Aby byla tato opatření co nejúčinnější, je nezbytné správně a včas předvídat, jakých kvalifikací bude zapotřebí, a to tak, že se vymezi sféry rozvoje, nové hospodářské a sociální funkce, jež mají být plněny, a kvalifikační předpoklady, jichž je pro ně zapotřebí. Přestože okamžité přizpůsobení není možné (určitěmu adaptačnímu období se totiž nelze vyhnout), mělo by zorganizování veškerého v této oblasti nezbytného výzkumu a zavádění nástrojů pozorování a mechanismů přenášení získaných informací do vzdělávání časový odstup mezi požadovanou a dostupnou kvalifikací minimalizovat.

Má-li být zabezpečen úspěch tohoto procesu adaptace systému vzdělávání a přípravy na povolání a mají-li být realizována výše vytyčená opatření, neptá se jen o otázku zvýšení úrovně veřejného financování této oblasti; rovněž nebude nutný ve všech případech týž nárůst. Spíše jde o to zdroje na vzdělání reorganizovat, a to společně se službami zajišťujícími zaměstnanost.

Obecně řečeno, soukromý sektor, a podnikatelská sféra zejména, by se měly více zapojit do činnosti systémů přípravy na povolání. Pro usnadnění by měly být vytvořeny vhodné (fiskální a právní) stimuly. Dimenze přípravy na povolání by měla být začleněna do strategických plánů podniků. Měl by být rovněž přijat předpis, který umožní, aby významná část prostředků vyčleněných na dávky vyplácené nezaměstnaným mohla být přesunuta na opatření týkající se přípravy na povolání. Má-li být zajištěno optimální celkové využívání prostředků, je nezbytné nutné zlepšit koordinaci mezi šancemi, které pro přípravu na povolání nabízí veřejný a soukromý sektor.

Státní orgány by vedle své úlohy při zajišťování stimulů a vytváření obecného rámce jednotlivých opatření odpovídaly za stanovení směrnice a dávání jasných pokynů, jakých cílů se má na různých úrovních dosahovat.

Vzdělávací soustavy a především příprava na povolání se kromě toho v posledních dvou desetiletích vyvíjely v kontextu života ovládaného prací. Vzhledem k neustálému růstu produktivity a snaze práci spravedlivěji rozdělit – a to tempem a způsobem dosud ještě neznámými – se patrně bude pracovní doba dále zkracovat a poměr mezi pracovní dobou a dobou věnovanou přípravě na povolání se bude dále měnit. Objevují se nové možnosti, jak spojit nové systémy uspořádání pracovní doby s rozvíjením přípravy na povolání: tyto možnosti by se měly zkoumat a využívat. Experimenty v této oblasti, zejména ty, jež se opírají o dohody mezi různými stranami zapojenými do podnikání, by se měly podnikat častěji, měly by se vyhodnocovat a zkušenosti z nich, kdykoli je to na místě, by se měly zobecňovat.

(b) Konkrétní prostředky

(i) Postup na úrovni členského státu nebo sladěný postup

Sladěným postupem na evropské úrovni, pokud možno dokonce v rámci Společenství a s využitím nástrojů Společenství, by měly členské státy při dosahování výše vytyčených cílů využívat nástrojů, které mají pod svou

kontrolou. Klíčovým aspektem by měla být formulace skutečné „politiky přípravy na povolání“ za účasti státních orgánů, podnikové sféry a sociálních partnerů. Pro zajištění dostatečné transparentnosti na evropské úrovni a v zájmu toho, aby se členským státům umožnilo využívat zkušenosti ostatních členských států a přizpůsobovat své kroky těm, jež se činí jinde, by realizovaná politika a uplatňovaná strategie měly vést k pravidelnému zveřejňování a široké distribuci dokumentů, v nichž se vytyčují cíle a jež obsahují popisy a hodnocení.

Zvláštní pozornost by se měla věnovat průběžné přípravě pracovníků malých a středních podniků, na které připadá významná část podnikání ve Společenství a jejichž inovační potenciál zdaleka není zanedbatelný. Není pochyb, že zvláštní roli musí v této oblasti sehrát orgány regionů a míst, a to tím, že budou vytvářet mechanismy umožňující šířit a aplikovat místní formy partnerství v oblasti průběžného zvyšování kvalifikace a průběžné rekvalifikace pracujících.

Rovněž by se mělo využívat fiskálních nástrojů (snížení příspěvků na sociální zabezpečení tím podnikům, které podnikají opatření ke zvyšování kvalifikace pracujících atd.), jimiž členské státy disponují; tyto nástroje totiž omezují veřejné rozpočty méně než přímé financování. Systémy podpor v nezaměstnanosti by se měly modifikovat a měly by se vypracovat vzorce, jak část těchto prostředků přesunout na opatření pro přípravu na povolání, zejména na ta, jež slouží dlouhodobě nezaměstnaným a mladým lidem, kteří vstupují na trh práce bez kvalifikace.

Důležité je vytvořit dostatečně obecné a účinné systémy „úvěrů na přípravu na povolání“ („poukázek na přípravu“ – „training vouchers“), které by dostávali všichni mladí lidé a které by mohli relativně volně během svého pracovního života vydávat na získávání poznatků a aktualizování své kvalifikace. Takové systémy již v některých členských státech existují, jsou však omezené jak co do sféry použitelnosti, tak co do obyvatelstva, na něž jsou zacíleny. Zkoumat a vypracovávat by se měly ambicióznější programy se širším záběrem, a to na základě modelů, jež jsou nejlépe přizpůsobovány různým národním kulturám; zákonný

nárok na „volno pro přípravu na povolání“ se státní finanční podporou; zahrnutí práva na přípravu na povolání do kolektivních smluv atd. V této souvislosti by se měly studovat a zkoušet způsoby, jak lze tyto programy spojit s opatřeními zaměřenými na zpružňování podmínek, na jejichž základě lze zaměstnávat, a na rozdělování pracovní doby mezi více pracovníků.

Na základě partnerství mezi univerzitami, státními orgány a podnikatelskou sférou by se systémy vstupního zácviku a trvalého zvyšování kvalifikace měly vytvářet v oblastech, jež odpovídají technologickým a sociálním dovednostem, vyžadovaným pro rozvoj funkcí a povolání (multidisciplinární formy přípravy na povolání; příprava na práci v prostředí, kde se široce využívá informačních technologií; kombinované, technické a řídicí dovednosti atd.). Jedním z klíčových aspektů by mělo být vypracování přípravy na povolání s využitím nových technologií, konkrétně informačních, s cílem zvýšit kvalitu a diferencovanost základního vzdělání a základní přípravy na povolání a vnést do nich modulární (stavebnicové) a interaktivní prvky.

Na základě opatření realizovaných v některých státech by země Společenství měly rovněž přijímat předpisy nezbytné ke zpružnění různých částí vzdělávacích soustav a k větší decentralizaci jejich řízení. V rámci určitých mezí a s respektováním rizik, že se zvýší nerovnost vzdělávání a naruší jeho humanistické a kulturní poslání, je rovněž žádoucí umožňovat studentům větší výběr a podněcovat konkurenci mezi vysokými školami.

(ii) Postup Společenství

Na podporu všech těchto opatření a k jejich doplnění by Společenství mohlo a mělo učinit řadu konkrétních kroků. Lze je rozdělit do tří hlavních skupin.

Při rozšiřování existujících programů a právních úprav a ve snaze zajistit realizaci směrnic pro programy vzdělávání a přípravy na povola-

ání v budoucnu by prvním cílem mělo být dále rozvíjet evropský rozměr vzdělávání: zvyšovat kvalitu výcviku a prosazovat inovace ve vzdělávání širší výměnou zkušeností, informováním o tom, co se kde podařilo, a rozvíjením společných projektů; vytvářet skutečně evropský prostor – a trh – kvalifikace a přípravy na povolání větší transparentností a rozsáhlejším vzájemným uznáváním kvalifikací a dovedností; na evropské úrovni prosazovat mobilizaci učitelů, studentů a dalších, kteří procházejí přípravou na povolání, tj. fyzickou a „skutečnou“ (virtual) mobilitu, již umožňují nové komunikační technologie; budovat společné databáze a shromažďovat poznatky o tom, co která kvalifikace potřebuje; provádět srovnávací výzkum používaných metodologií a realizovaných opatření; zvyšovat funkční propojenost systémů učení na dálku a úroveň standardizace nových decentralizovaných multimediálních nástrojů přípravy na povolání atd.

Společně s opatřeními, jež se na úrovni Společenství přijímají v oblasti sociální politiky a politiky zaměstnanosti, a v součinnosti s členskými státy by Společenství mělo vytvořit politický rámec střednědobých a dlouhodobých opatření, jak systémy průběžné přípravy a úvěrů na přípravu spojit s opatřeními, jejichž cílem je zvýšit pružnost pracovní doby a zkrátit ji.

Obecně řečeno, Společenství by mělo pevně a jasně formulovat základní požadavky na opatření a postupy v této oblasti a jejich dlouhodobé cíle ve snaze usnadnit vypracování nového modelu růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, v němž klíčovou roli hraje vzdělávání a příprava na povolání, a zajistit zásadní rovnost příležitostí a sladěný rozvoj tří dimenzí, které evropský systém vzdělávání a přípravy na povolání má (vzdělávání, příprava na povolání a kultura). Jedním ze způsobů, jak vyslat důležitý signál a zvýšit vědomí závažnosti této oblasti, by bylo vyhlášení a zorganizování „Evropského roku vzdělání“ (patně v roce 1995).

Kapitola 8

Jak přeměnit růst v pracovní místa

8.1. Úvod

Má-li Společenství dosáhnout svých cílů v oblasti zaměstnanosti a nezaměstnanosti, bude potřebovat jak trvalý hospodářský růst, tak růst, který více podněcuje zaměstnanost.

To si vyžádá změny hospodářské a sociální politiky a změny v prostředí zaměstnanosti, projevující se strukturou trhu práce a stimuly v oblasti zdaňování a sociálního zabezpečení.

K tomu, aby Společenství mohlo z jakýchkoli temp růstu, jichž se mu podaří dosáhnout, vytvářet nová pracovní místa, je zapotřebí nové solidarity – mezi těmi, kdo pracují a těmi, kdo jsou bez práce, stejně jako mezi těmi, kdo si vydělávají na živobytí prací, a těmi, jejichž příjmy plynou z investic.

Zároveň musí Společenství zvýšit svou dlouhodobou konkurenceschopnost a vystříhat se nepřiměřených reakcí na krátkodobé změny cenové konkurenceschopnosti, vyplývající z pohybů směnných kurzů. To znamená jednak investovat do lidí, jednak vypracovat aktivní politiku podpory nové hospodářské činnosti a růstu zaměstnanosti v odvětvích z domácího i mezinárodního hlediska konkurenceschopných.

Tato kapitola uznává potřebu účinnějšího trhu práce a s ním spojených opatření. Uznává však rovněž, že sám trh nemůže vyřešit problémy zaměstnanosti, nezaměstnanosti a s tím spojené sociální problémy, před nimiž Společenství stojí. Při utváření fiskálního trhu a trhu práce a při formulování sociální politiky je třeba plně respektovat reálné náklady, které s sebou nezaměstnanost nese jak pro společnost, tak pro ekonomiky.

Znamená to významné změny evropských trhů práce, nikoli však jejich prostou deregulaci. Spíše půjde o přetvoření, racionální a zjednodušený systém regulace a stimulů, který

povede k vytváření zaměstnanosti, aniž by během změny uvaloval na ty, kdo už nyní jsou na trhu práce znevýhodněni.

Všechny členské státy trpí vážnými problémy krátkodobé nezaměstnanosti. Velikost těchto problémů by však neměla Společenství odvést od dlouhodobých úkolů. Konec recese nepřinese konec problémů se zaměstnaností. Krátkodobé problémy by se měly vyvažovat dlouhodobými imperativy rozšiřování příležitosti získat zaměstnání a zajišťováním souladu hospodářského a sociálního pokroku.

Přístup, který je v této kapitole zvolen, i návrhy, které jsou v ní předloženy, podporují střednědobou strategii „vstupu do 21. století“. Má-li se tohoto cíle dosáhnout a mají-li být všechny činnosti a jejich výsledky v náležitosti proporci, bude nezbytně nutné zajistit aktivní účast co nejširšího spektra ekonomických a sociálních subjektů na všech úrovních. Iniciativy „zdola“ je třeba co nejvíce povzbuzovat. Zejména sociální partneři mají značnou odpovědnost a šanci spolupracovat jinak než dosud. Prostřednictvím mechanismu vytvořeného na základě Sociálního protokolu mohou nacházet nová řešení, a to i na evropské úrovni.

8.2. Názory členských států

Všechny členské státy se ve svých příspěvcích – byť s jistými rozdíly – shodují, proč je nezaměstnanost ve Společenství tak vysoká; jejich diagnóza zní, že nezaměstnanost a nedostatečná úroveň vytváření nových pracovních míst padají převážně na konto strukturálních faktorů, dále posilovaných vlivy současné recese.

Existuje jednomyslná shoda, že trhy práce nefungují efektivně, že nejsou dostatečně pružné – zejména pokud jde o organizaci pracovní doby, mzdy a mobilitu – a že nedostatečně přizpůsobují nabídku pracovních sil potřebám trhu, zejména co do kvalifikace a úrovně připravenosti pracovních sil. Tato rigidita je hlavní příčinou relativně vysokých nákladů na pracovní síly, které ve Společenství rostou daleko rychleji než u jeho hlavních obchodních partnerů. V důsledku toho jsou firmy nuceny činit nezbytné podnikatelské změny tím, že manipulují pracovním faktorem, a to tak, že lidskou práci postupně nahrazují kapitálově náročnějšími faktory.

Programy sociální ochrany – přinejmenším zčásti – negativně ovlivnily zaměstnanost především tím, že se snažily chránit lidi již zaměstnané zajišťováním jejich postavení a garantováním určitých výhod. Ve skutečnosti se to projevilo jako překážka přijímání těch, kdo hledali nové zaměstnání nebo poprvé vstupovali na trh práce. Rada členských států v této souvislosti poukazuje na dvojitou úroveň přístupu, která znevýhodňuje lidi bez práce.

Zmiňují se rovněž další faktory, které vystupují proti pracovním místům, jako jsou např. vysoké mzdové náklady, zejména v podobě zákonnem stanovených odvodů a dávek, a nedostatečná motivace k práci, plynoucí z nevhodných systémů sociální ochrany a z nedostatečného fungování zprostředkovatelen práce. Některé členské státy upozorňují, že konkurence zemí s nízkými mzdami přispívá ke ztrátě pracovních míst zejména v odvětvích pracovníčně náročných nebo využívajících nekvalifikovaných pracovních sil.

Širokou shodu mezi členskými státy v diagnóze situace provází i značná shoda v opatřeních k její nápravě. Žádná zázračná terapie to samozřejmě nebude – je však nutná zásadní reforma trhu práce, která vnese větší pružnost do organizace práce a rozdělení pracovní doby, sníží náklady na pracovní síly, povede ke zvýšení kvalifikace a uplatní aktivní opatření ve vztahu k pracovním silám. Existuje rovněž dosti značná shoda co do potřeby zachovat systémy sociální ochrany. Hovoří se i o tom, že je třeba bojovat především s nezaměstnaností mezi mladými lidmi, s dlouhodobou nezaměstnaností a s vylučováním ze společnosti.

Větší pružnost v organizaci práce by se měla projevit tím, že se odstraní bariéry, v jejichž důsledku je obtížnější nebo nákladnější zaměstnávat pracovníky na částečný úvazek nebo na dobu určitou, že životní dráhy se budou více spojovat se zaměřením jednotlivce nebo že se usnadní postupné odchody do důchodu. Pokud jde o rozdělení pracovní doby, existují návrhy, aby se pracovní doba počítala ročně a v časech recese se zkracovala. Rovněž by se měly odstranit překážky (ať již odvětvové, zeměpisné či vnitropodnikové), jež brání mobilitě. Tato větší pružnost by se měla odrazit v pravidlech, jimiž se řídí kolektivní vyjednávání, a v systémech, v jejichž rámci probíhá; pravidla a systémy by

se měly lépe přizpůsobovat konkrétní situaci na místních trzích nebo v podnicích.

Pokud jde o snižování nákladů na pracovní síly, navrhuje se spojit mzdové kategorie s tím, jak si podnik vede a jaká je jeho produktivita. V tom se vidí způsob, jak podnitit přijímání mladých lidí do pracovního poměru, a alternativa propouštění v období recese. Rada členských států volá po mzdové zdrženlivosti, v níž by se odrážela hospodářská situace na místní, odvětvové či obecnější úrovni a která by pomohla zvyšovat konkurenceschopnost, držet na uzdě inflaci a podněcovat vytváření pracovních míst. Některé členské státy však upozorňují, že mzdová zdrženlivost by neměla vyústit v nadměrné požadavky na straně poptávky.

Většina členských států se o této věci zmiňuje a navrhuje různé způsoby, jak omezit příspěvky na sociální zabezpečení, zejména tak, že krácení se soustředí na pracovní místa nevyžadující kvalifikaci. Mezi návrhy, jak tuto ztrátu na straně příjmů vyrovnat, se objevují náměty na zdaňování aktivit či výrobků znečišťujících životní prostředí, energie a vzácných přírodních zdrojů či na podporu systémů soukromého pojištění. Na myšlenku zavést „zelenou daň“ se reaguje různě; některé členské státy mají výhrady, jež se týkají vlivu, který by tyto daně mohly mít na konkurenceschopnost v mezinárodním měřítku.

Ve snaze vytvořit více pracovních míst pro mladé lidi se navrhuje zavést větší pružnost, pokud jde o minimální mzdu, omezené příspěvky na sociální zabezpečení nebo o další náležitosti pracovní smlouvy, např. zavedením pružnějších forem výuky, přípravy na povolání či zapracovávání.

Myšlenky, jež se týkají aktivní politiky ve vztahu k pracovním silám, se soustřeďují na tři hlavní aspekty. Některé se zaměřují na služby, spojené se zajišťováním zaměstnání, např. na zvyšování a zkvalitňování úlohy zprostředkovatelen práce, resp. pracovních úřadů a trhu práce těsnějšími styky s podniky a místními trhy a budováním soukromých zprostředkovatelen práce. Většina členských států je přesvědčena, že značné vyhlídky v oblasti zaměstnanosti by mohl přinést rozvoj služeb, zaměstnávajících velký počet lidí (např. větší liberalizaci), a zavádění služeb zcela nových, např. ve sféře sociální a kulturní, ve zdravotnictví a při ochraně

životního prostředí a kvality života vůbec. Mnoho členských států požaduje prověření systémů sociální ochrany, které by zajistilo, aby tyto systémy skutečně stimulovaly lidi k práci; výhody plynoucí z těchto systémů by měly být těsněji spjaty s konkrétní situací na trhu a vyladě by se měly zacílit přesněji, aby se úsilí soustředilo na skutečně potřebné.

Mnoho členských států navrhuje zavedení určité formy analýzy poměru vynakládaných prostředků k celkovému prospěchu, který se jimi dosahuje. Tato analýza by se měla vztahovat na legislativní návrhy, které se ve Společenství v sociální oblasti předkládají.

Pokud jde o nástroje nezbytné k realizaci těchto významných reforem, členské státy zdůrazňují potřebu sociálního konsenzu a solidárního přístupu všech zúčastněných stran; některé navrhuji usilovat o konsenzus na úrovni Společenství.

8.3. Rozsah a povaha problému

(a) Vysoká vykazovaná a skrytá nezaměstnanost

Nezaměstnanost vykazovaná ve Společenství za poslední tři roky prudce vzrostla. Dosahuje počtu téměř 16 milionů lidí, resp. zhruba 10,5 % registrovaných pracovních sil. Postiženy byly všechny členské státy, přestože míra nezaměstnanosti se v jednotlivých státech výrazně liší.

Během předchozího období nezaměstnanost klesala; hospodářský růst se zvýšil a byl stabilní. Přesto i po čtyřech až pěti letech stabilního hospodářského růstu koncem 80. let, kdy nezaměstnanost dosáhla nejnižší úrovně za celé desetiletí, představovala 12 milionů lidí, resp. více než 8 % pracovních sil, přičemž zaměstnáno bylo pouze 60 % osob v produktivním věku. Jedním z důsledků bylo, že z 10 milionů pracovních míst navíc, vytvořených v tomto období, jich pouze 3 miliony připadly vykazovaným nezaměstnaným a zbytek lidem, vstupujícím poprvé na trh práce.

(b) Nízká míra zaměstnanosti

Míra zaměstnanosti v Evropě – ta část evropské populace v produktivním věku, která pra-

cuje – je ze všech industrializovaných částí světa nejnižší. Nadto za poslední dvě desetiletí poklesla – z úrovně o něco málo nad 60 % na úroveň o něco málo pod 60 %. Míry zaměstnanosti v Japonsku a ve Skandinávii se naopak soustavně držely nad hranicí 70 %; ve Spojených státech, které v roce 1970 začínaly na obdobné úrovni, jakou mělo Společenství, míra zaměstnanosti po celá dvě desetiletí vzrůstala až na současných 70 %.

Rozdíl ve schopnosti vytvářet zaměstnanost, a to jak mezi Společenstvím a jinými vyspělými ekonomikami, tak mezi členskými státy, jsou daleko větší, než jak by vyplývalo z rozdílů ve výkonnosti ekonomik. V letech 1970–1992 vzrostla ekonomika Spojených států v reálných hodnotách o 70 % – tedy o něco méně, než činil růst Společenství, představující 81 %. Přesto zaměstnanost vzrostla v USA o 49 %, zatímco ve Společenství o pouhých 9 %. V Japonsku, kde ekonomika vzrostla od r. 1970 o 173 %, se zaměstnanost zvýšila o 25 %.

Ve většině evropských zemích absorbují plody hospodářského růstu převážně ti, kdo zůstali zaměstnáni; existuje však velké množství nezaměstnaných, kteří jsou z tohoto procesu vyloučeni.

Nejvýraznějším příkladem je španělská ekonomika. V letech 1970–1992 vzrostla o 103 %. Zaměstnanost však byla v roce 1992 o 0,3 % nižší než v roce 1970. Rovněž ostatní ekonomiky ES vykazují ve srovnání s produkcí relativně nízký růst zaměstnanosti. Za léta 1970–1992 činil celkový růst produkce a zaměstnanosti v Německu 70 % a 11 %, ve Francii 77 % a 6 %, v Itálii 85 % a 18 % a ve Spojeném království 51 % a 3 %.

Zatímco míry zaměstnanosti ve Společenství zhruba odpovídají úrovni rozvinutosti (v jižních státech se pohybují mezi 50–55 %), přesto existují velké rozdíly mezi ekonomikami na obdobné úrovni rozvinutosti. Např. Nizozemsko má mnohem vyšší úroveň zaměstnanosti než Belgie a Portugalsko mnohem vyšší než srovnatelné ekonomiky jižních zemí.

(c) Změny pracovní doby

Zkoumáme-li změny pracovní doby a uvažujeme-li o existujícím potenciálu tvorby pracov-

ních míst ve Společenství, musíme rozlišovat objem práce a počet zaměstnaných. Řadě členských států se dosud lépe než jiným dařilo převádět daný objem práce na pracovní místa, a to jak různými způsoby krácení pracovní doby, tak zvyšováním počtu míst se zkrácenou pracovní dobou.

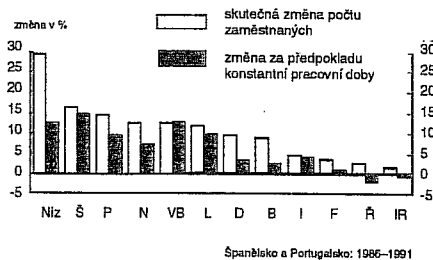
Nizozemsko došlo v tomto směru mnohem dále než jiné země. Zaměstnaní zde v roce 1991 pracovali v průměru jen 33 hodiny týdně ve srovnání s 39 hodinami ve Společenství jako celku. V Dánsku šlo o podobně nízké číslo – méně než 35 hodin týdně. V obou případech se v těchto údajích odráží relativně vysoký podíl lidí, kteří pracují na částečný úvazek – 33 % v Nizozemsku a 23 % v Dánsku; to je víc než kdekoli jinde ve Společenství.

V letech 1983–1991, což je nejdelší období, za které jsou k dispozici srovnatelné údaje, se průměrný počet odpracovaných hodin na osobu a týden ve Společenství jako celku snížil o pouhých 3 %, tedy o něco málo víc než 1 hodinu. Naopak v Nizozemsku činil pokles 13 %; to znamená, že každý pracoval v roce 1991 v průměru o 5 hodin týdně méně než před pouhými osmi léty.

Snížení počtu odpracovaných hodin, k němuž ve Společenství během 80. let došlo, je s výjimkou Nizozemska nepodstatné. Přesto se zdá, že v severních členských státech Společenství, s výjimkou Spojeného království, za toto období trh práce ovlivnilo. Objem vykonané práce měřený celkovým počtem odpracovaných hodin se v Dánsku a Belgii zvýšil pouze o zhruba 2 %; v důsledku snížení průměrného počtu odpracovaných hodin se však počet zaměstnaných zvýšil o 8 %. V Německu se objem práce zvýšil o 7 % a počet zaměstnaných o 12 %. V Nizozemsku zřejmě více než polovina třicetiprocentního nárůstu zaměstnanosti padá na konto snížení průměrné pracovní doby.

Zkušenosti z nedávné minulosti jsou velice důležité z hlediska vyhlídek na vytváření pracovních míst v budoucnu a z hlediska diskuse o rozdělování práce a příjmů. K reálnému přerozdělení v tomto směru došlo během 80. let v mnoha členských zemích, i když pouze v Nizozemsku a snad i v Dánsku šlo o zamýšlenou součást politiky vůči trhu práce. Problém je však složitý a schopnost vytvářet pracovní místa závisí na řadě sociálních, fiskál-

Graf č. 1
Jak počet odpracovaných hodin přispěl k růstu počtu zaměstnaných: 1983–1991



To, že s výjimkou Spojeného království ve všech členských státech počet týdně průměrně odpracovaných hodin v letech 1983–1991 poklesl, znamená, že o práci, která byla k dispozici, se podělilo více lidí.

ních a regulativních faktorů. Ne všechny země jsou v situaci, která umožňuje něco takového učinit, zejména je-li úroveň jejich příjmu na hlavu nižší, takže nižší je i disponibilní příjem, o který se lze podle práce dělit.

(d) Obtíže, s nimiž se setkávají některé skupiny

Míra nezaměstnanosti mezi mladými lidmi (pod 25 let) je dvakrát vyšší než mezi dospělými. Kolísá však od méně než 10 % v Německu a Lucembursku do 20–30 % na většině jihu Společenství a ve Francii a Irsku.

U žen je výskyt nezaměstnanosti výrazně vyšší než u mužů. V květnu 1993 činila průměrná míra nezaměstnanosti žen více než 12 %, zatímco v případě mužů to bylo zhruba 9 %.

Dlouhodobá nezaměstnanost se ve Společenství stala endemickou chorobou. Více než polovina nezaměstnaných byla déle než rok bez práce – to je zejména problém mladých lidí na jihu, kde tvoří 50 % dlouhodobě nezaměstnaných. Na severu, zvláště pak mezi muži, se nezaměstnanost často více týká nekvalifikovaných dělníků středního věku, kteří přišli o práci v důsledku uzavření podniku. V těchto oblastech představuje nezaměstnanost mladých lidí pouze 15–20 % celkové nezaměstnanosti.

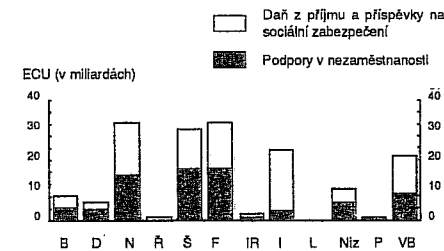
8. 4. Kolik stojí nezaměstnanost a jaké jsou její příčiny

Ekonomické a sociální náklady na nezaměstnanost jsou nesmírné. Zahrnují nejen přímé výdaje spojené se zajišťováním podpor, které nezaměstnaným plynou ze sociálního zabezpečení, ale i ztrátu na výnosu daní z příjmu. Nezaměstnanost znamená i větší zátěž na sociální služby, růst chudoby, kriminality a nemocnosti i neúspěšnosti v procesu vzdělávání.

Graf č. 2 ilustruje přímé náklady na nezaměstnanost v každém z členských států. Tyto náklady zahrnují částky vyplácené v podobě podpor v nezaměstnanosti a ztrátu na straně příjmů, tj. obnosy, které by byly získány z daní a příspěvků na sociální zabezpečení, kdyby nezaměstnaní měli práci.

Pokud jde např. o Německo, údaje ukazují, že v roce 1993 přijde nezaměstnanost státu na 40 miliard ECU – 19 miliard tvoří podpory v nezaměstnanosti, 21 miliard ušlé příjmy. Z odhadů vyplývá, že v celém Společenství přijde nezaměstnanost v roce 1993 státy na více než 200 miliard ECU, což se rovná hrubému národnímu produktu Belgie. Budiž připomenuto, že v těchto nákladech nejsou zahrnuty širší sociální náklady, o nichž jsme hovořili výše.

Graf č. 2
Kolik stojí nezaměstnanost v členských státech



Výdaje a podpory v nezaměstnanosti a ušlý příjem z daní a příspěvků na sociální zabezpečení jsou ve většině členských států významné. Pokud jde o Společenství jako celek, odhaduje se hodnota těchto dvou součástí v roce 1993 na 210 miliard ECU; to představuje téměř 4 % hrubého národního produktu Společenství. Skutečné náklady jsou ještě větší vzhledem k nižším nepřímým daním a ke všem sociálním nákladům spojeným s nezaměstnaností.

Část současné nezaměstnanosti ve Společenství je dědičtím, které po sobě zanechaly snížená míra hospodářského růstu a nepružnost trhu práce.

Pomalý růst neznamenal ovšem jen nízké míry vytváření zaměstnanosti. Rovněž zbrzdil proces strukturální adaptace ekonomiky. Před rokem 1993 bylo vytváření nových pracovních míst v růstových odvětvích dostatečně velké, aby získali práci ti, kteří přicházeli o svá pracovní místa v zemědělství a v upadajících odvětvích; nezaměstnanost se přitom většinou držela pod 2–3 %.

Po roce 1973 bylo vytváření pracovních míst v růstových odvětvích daleko pomalejší. Posun v zaměstnanosti byl daleko bolestivější vzhledem k nedostatku náhradních pracovních příležitostí, omezeným možnostem podniků přejít od upadajících činností k činnostem perspektivním a velkému vlivu nových technologií nahrazujících pracovní síly, zejména v manuálních a málo kvalifikovaných zaměstnáních.

Přestože zaměstnanost ve výrobě začala v průběhu období rychlého růstu koncem 80. let narůstat, ve světě se prosazovala tendence vedoucí k poklesu zaměstnanosti v odvětvích vyrábějících zboží a v zemědělství. Zaměstnanost v sektoru služeb vzrůstala a částečně tak vyrovnávala ztráty v jiných odvětvích. Existují náznaky, že růst v oblasti služeb, kterého se dosahovalo dříve, nebude na některých úrovních nadále možný. Jde především o to, že sektor služeb představuje dnes tak velkou část všech vyspělých ekonomik, že zisk plynoucí z podniků produkujících zboží nepostačí na to, aby financoval nárůst zaměstnanosti v jiných hospodářských oblastech.

Další příjmy budou muset nyní plynout převážně ze zisků vytvořených růstem produktivity v rámci samotného sektoru služeb. Takové zisky jsou skutečně možné a mohou být nejspíš výsledkem spojení úspěšné aplikace informačních technologií s novými způsoby organizace a konkurenčních tlaků na ty podniky v rámci sektoru služeb, které jsou vystaveny mezinárodní konkurenci nebo které vytvářejí významné vstupy do jiných podniků.

Důsledkem zásadní transformace sektoru služeb bude skutečnost, že nezaměstnanost se zřejmě dotkne lidí s vyšším vzděláním, nikoli jen nedostatečně připravené, nekvalifikované

části pracovních sil. To zase vytvoří další problém boje s nezaměstnaností.

Ekonomiky a trhy práce členských států Společenství se pomalu vyrovnávaly i s dalšími strukturálními změnami. Mezi ně patřily vlivy pokračující industrializace méně rozvinutých částí světa, spojené s případným přemísťováním činností. Patří sem rovněž **důsledky integrace Společenství** – na jedné straně dobudování vnitřního trhu, vedoucí k racionalizaci, transformaci a přemísťování činnosti, na druhé straně postupující konvergence bohatších a chudších členských států. To vše znamená, že změněné situace se budou muset přizpůsobovat i trhy práce.

Významné byly rovněž sociální a demografické změny:

- (i) **pokračující pokles významu tradičních domácností** (manžel, manželka a děti) jako hlavních hospodářských a sociálních jednotek společnosti a rostoucí podíl žen na trhu práce;
- (ii) **demografické změny**, kde klesající porodnost přispívá ke stárnutí obyvatelstva. I když zatím nedošlo ke stárnutí obyvatelstva v produktivním věku – vliv je totiž vyvažován rostoucím podílem mladších žen, – po roce 2000 se tak stane. Demografické změny ovšem vytvářejí tlak na rozpočty sociálního zabezpečení;
- (iii) **posun spotřebitelských a politických preferencí** od veřejného zajišťování zboží a služeb k zajišťování spíše soukromému přivodil pokles činnosti veřejného sektoru, a tudíž i zaměstnanosti v mnoha oblastech národního hospodářství, včetně těch, kde zaměstnanost mohla narůstat.

8. 5. Důsledky změn

Celkový vliv těchto různých hospodářských a sociálních faktorů se projevil v tom, že se:

- (i) **zrychlilo tempo změn, k nimž v hospodářských strukturách a ve strukturách trhu práce musí docházet, má-li se udržet konkurenceschopná hospodářská výkonnost Společenství, a tudíž i zaměstnanost a úroveň reálných příjmů;**
- (ii) **změnilo složení pracovní síly Společenství, a to tak, že je zapotřebí velkých změn**

v organizaci trhu práce i v podpůrných činnostech – přípravou na povolání počínaje a péčí o děti konče;

- (iii) **omezila schopnost států přímo zasahovat do procesu vytváření zaměstnanosti; státy se musí více spoléhat na vytváření správných tržních podmínek a na zajišťování vhodných stimulů k vytváření zaměstnanosti.**

8. 6. Potřeba nových politických opatření

Tváří i tvář trvale vysokým úrovním nezaměstnanosti ve Společenství a důkazem o růstu její strukturální dimenze se někteří pozorovatelé vyslovili pro celkovou **deregulaci trhu práce** – zejména pokud jde o právní předpisy chránící zaměstnanost a o stanovování mezd – jako jedinou cestu, jak uvést trhy práce ve Společenství do rovnováhy.

Většina členských států se tak trochu tímto směrem vydala – s důrazem na podporu umírněnosti, pokud jde o mzdy, na zvyšování vnější pružnosti trhu práce a na omezování růstu výdajů na sociální zabezpečení. Mnoho podniků šlo stejnou cestou – s důrazem na zvyšování vnitřní pružnosti a omezování fixních nákladů na pracovní síly.

V postupech států se zároveň odrážely širší zájmy, jako je např. potřeba udržet obecný sociální smír a smír na závodech a vyhnout se stupňování chudoby těch skupin, které už dnes mají na trhu práce nejslabší postavení.

Argumenty nejsou jen sociální nebo politické. K obezřelosti nabádají důkazy, že se v některých členských státech **zhoršila distribuce příjmů**. Společenství nemůže doufat, že s důsledky přemísťování mnoha pracovních míst v mezinárodním měřítku se bude vyrovnávat mzdovou konkurencí a že mnohé problémy konkurenceschopnosti – pokud jde o ceny – padají spíše na konto výkyvů směnných kurzů. Z toho vyplývá potřeba spíše dlouhodobých, strategických opatření než opatření krátkodobých.

V jednom se však většina opatření členských států shodovala, resp. sblížovala: šlo o snahu spíše **omezovat nezaměstnanost než zvyšovat zaměstnanost**. To se odrazilo ve velkém počtu programů zaměstnanosti a přípravy na povolání

určených nezaměstnaným a v konkrétních směrech, které měly podnítit zaměstnávání příslušníků určitých skupin, na něž byly tyto programy zaměřeny. Málo se však bohužel učinilo pro to, aby se širší právní a finanční prostředí a právní a finanční režimy, které vytvářejí hlavní stimuly na trhu práce, přizpůsobovaly novým hospodářským a sociálním realitám nebo aby se **modifikovaly institucionální struktury**, jež je obklopují.

Obecně jde o to, že způsob, jakým se vybírají daně a příspěvky na sociální zabezpečení, zřejmě málo respektuje (popř. nerespektuje vůbec) jejich potenciální vliv na úroveň zaměstnanosti, tím méně pak vliv, který mohou mít např. na to, aby odrazovaly firmy od nabízení pracovních míst méně kvalifikovaným a hůře placenými dělníkům.

Rovněž mnoho fiskálních systémů jednotlivých států je málo uzpůsobeno současným a vytvářejícím se potřebám, pokud jde o zaměstnanost; **kontrastimulů a administrativních překážek, jež stojí v cestě formování pružných či proměnných způsobů práce, je celá řada.**

Pokusy snížit – v zájmu větší pružnosti trhu práce – ochranu pracovních míst často vedly k vytváření dvourychlostních (two-tier) trhů práce – trhů se zajištěnými trvalými pracovními místy a trhů s pracovními místy nezajištěnými a dočasnými.

Tlaky na zvyšování pružnosti trhu práce, které nebyly provázeny vyvažujícími postupy, nadto často spíše omezily než zvýšily stimuly, aby firmy a jednotlivci investovali do tolik potřebného zvyšování kvalifikace či rekvalifikace; příkladem je neexistence daňových stimulů k přípravě na povolání.

Rovněž škála zvláštních opatření a stimulů, které pomáhají znovu zapojovat do pracovního procesu dlouhodobě nezaměstnané, mladé lidi, osamělé matky, ty, kteří se vracejí na trh práce, invalidy či znevýhodněné skupiny se rozšířila a zkomplikovala tak, že rozhodnutí firem přijímat pracovní síly činí až příliš složitými.

Neschopnost vyrovnat se při formulaci opatření s těmito základními problémy je **jádem obtíží, které Společenství s trhem práce má**. Důležité je nalézt lepší rovnováhu mezi bojem s nezaměstnaností a vytvářením nových pra-

covních míst a zajistit, abychom nespolehali jen na tržní síly, že vyřeší nanejvýš složité problémy, jak dosahovat vyšší hospodářské výkonnosti, i problémy zaměstnanosti. Rovněž je důležité uznat, že všechny tyto faktory, spolu s neúčinným řízením opatření na trhu práce a jiných opatření a s neúčinným propojením jedněch s druhými, bránily růstu účinnějších trhů práce.

8. 7. Návrhy postupů: obecné záměry

Přestože je Komise přesvědčena o nezbytnosti další reformy regulace trhu práce, musí jít zároveň i o další úkoly, konkrétně

- (i) **zvýšit úroveň zaměstnanosti, nikoli jen snížit úroveň nezaměstnanosti;**
- (ii) **zaměřit se nikoli na fungování trhu práce v úzkém slova smyslu, ale na širší prostředí zaměstnanosti, a věnovat pozornost zejména vlivu finančních deterrentů na vytváření pracovních míst, jež plyne z daňových a s nimi spjatých systémů;**
- (iii) **zvýšit investice Společenství do lidských zdrojů, na nichž konec konců závisí dlouhodobá konkurenceschopnost.**

Že lze v rámci dané úrovně hospodářské činnosti dosáhnout vyšší míry zaměstnanosti, dostatečně prokazují příklady nejen ze zemí, jež nejsou členy Společenství – USA, Japonsko a skandinávských zemí –, ale i z členských států Společenství. Dánsko má jednu z nejvyšších měr zaměstnanosti na světě.

Rozmanitost výsledků prokazuje, že lze jít mnoha cestami. Problémem, který před Společenstvím stojí, je dosáhnout vysokých výsledků v oblasti zaměstnanosti způsoby, jež lze sladit s jeho celkovými hospodářskými a sociálními cíli a kritérii.

Je však zapotřebí zásadních hospodářských a sociálních změn, mají-li se příjmy a šance získat zaměstnání širše rozdělit mezi ty, kdo chtějí nebo musí pracovat. Základem není statická představa vytváření pracovních míst a bohatství. Cílem musí být soustavné zvyšování celkového počtu pracovních míst a celkového objemu bohatství tím, že poroste konkurenceschopnost a přidaná hodnota. Není však určen způsob, jakým se tento proces přemění

v nové a další pracovní příležitosti. Různé společnosti se mohou politicky a sociálně rozhodovat různě a také se různě rozhodují, což vede k různým výsledkům. Má-li si Evropa vytyčit cíl, že omezí nezaměstnanost, který zase – vzhledem k existenci skryté nezaměstnanosti – vyžaduje, aby se maximalizovaly šance získat zaměstnání, bude nutně potřebovat celkovou reformu systému stimulů, jež se na trhu práce týkají zaměstnanosti. Máme-li se vyhnout situaci, kdy významná menšina obyvatel Evropy bude soustavně zbavována svých občanských práv, není skutečně jiné cesty.

Je třeba se zaměřit na čtyři vzájemně spolu souvisící cíle:

- (i) zjistit, k jakým změnám – zejména pokud jde o sníženou a pohyblivou pracovní dobu – dochází na trhu práce, a dospět k širší distribuci pracovních míst a příjmů. To mj. znamená změnit rozvržení a celkový rozsah pracovní doby, aby se v ní odrážela nová organizační práce a potřeba nových pracovních míst; přizpůsobit rozsah zdanění tak, aby povzbuzoval k větší zaměstnanosti; zvýšit adaptabilitu trhu práce tím, že se upraví regulativní rámec;
- (ii) zlepšit přístup na trh práce, zejména v méně rozvinutých oblastech a v řadách znevýhodněných sociálních skupin. To znamená zejména: zaměřit se na problémy zaměstnanosti mladých lidí; bojovat s dlouhodobou nezaměstnaností a s vylučováním z trhu práce; zvyšovat úsilí při vyrovnávání příležitostí žen a mužů. V tomto směru budou muset sehrát velice důležitou roli veřejné pracovní úřady spolu se soukromými agenturami, a to tím, že budou při zajišťování pracovních míst postupovat aktivněji;
- (iii) zvýšit objem lidského kapitálu tak, aby se optimalizovala konkurenceschopnost Společenství. Zvláštní pozornost je třeba věnovat soustavnému výcviku a zvyšování kvalifikace, základní a vstupní přípravě na povolání a zvládnání nové technologie;
- (iv) předvídat a urychlovat vytváření nových pracovních míst a rozvíjení nových činností, zejména těch, jež jsou pracně náročné. Sem patří i využívání potenciálu malých a středních podniků a vytváření

nových pracovních míst v průmyslových odvětvích a službách souvisejících s ochranou životního prostředí – jde zejména o pečovatelské a o průmysl audiovizuální, umělecký, kulturní a turistický.

8. 8. Konkrétní opatření

(a) Náklady na pracovní síly a vytváření pracovních míst

Existují důkazy, že v té části trhu práce, která zahrnuje pracovníky s nízkou kvalifikací, existuje nesoulad mezi produktivitou a mzdovými náklady.

Dosavadní způsoby kolektivního vyjednávání a s ním spojené úpravy daní a nákladů na pracovní síly vedou k tomu, že zisky z hospodářského růstu pohlcují ani ne tak ti, kdo vytvářejí více pracovních míst, ale především ti, kdo už zaměstnaní mají. Aby se tato skutečnost změnila, museli by politici a sociální partneři usilovat o dohodu, jež by se týkala:

- (i) toho, že přírůstky hodinové mzdy budou nižší než růst produktivity;
- (ii) doprovodných opatření, jež by nejrůznějšími nástroji zajistila, že hospodářský růst se více než dosud projeví v nových pracovních místech a ve snižování nezaměstnanosti.

(b) Pružnost a vytváření nových pracovních míst

Členské státy Společenství by se měly snažit odstraňovat překážky již se měnících tendencí, preferencí a požadavků zaměstnanců a zaměstnavatelů co do rozvržení a celkového objemu pracovní doby, které vedou k tomu, že se počet pracovních míst odpovídající dané úrovni produkce bude zvyšovat. To nelze prosazovat shora, direktivně, tak, že by se kratší pracovní týden stanovil zákonem. O to by se mělo spíše usilovat pomocí spektra vhodných cest a nástrojů, mezi něž by mohlo patřit:

- (i) přizpůsobování právního rámce, aby ti, kdo jsou ochotni a často přímo chtějí pracovat méně hodin, za to neplatili ztrátou sociální ochrany a horšími pracovními podmínkami;

- (ii) sjednávání vyváženosti sociální ochrany těch, kteří pracují na částečný úvazek a těch, kteří pracují na plný úvazek; jde o to, vyhnout se výrazné diskontinuitě a zajistit, že jak zaměstnanci, tak zaměstnavatelé se budou o rozvržení pracovní doby, jemuž dávají přednost, rozhodovat s větší nezávislostí;

- (iii) minimalizování umělých finančních stimulů, které by pracovníky s nadprůměrnými příjmy vedly k tomu, aby pracovali déle, než kolik činí průměrný počet odpracovaných hodin;

- (iv) povzbuzování cyklických tendencí, jež se v jednotlivých státech projevují a jež směřují ke kratšímu pracovnímu týdnu; tato podpora by se měla poskytovat všude, kde je na místě. Zároveň by se měla zvyšovat úroveň vybavení základními prostředky a zajišťovat konkurenceschopnost;

- (v) formulování opatření stimulačních k tomu, aby nových pracovních příležitostí využívali lidé, kteří jsou na seznamech nezaměstnaných; jde např. o soustavy rotace pracovních míst, které se zavádějí v Dánsku;

- (vi) omezování počtu hodin odpracovaných za rok a pozitivní přístup k dovoleným, jichž se využívá ke zvyšování kvalifikace, k přípravě na povolání, k péči o děti a k vědeckému růstu po určitém počtu let strávených na vysokých školách (sabbatical leave).

(c) Daně a stimuly: vytváření pracovních míst vyžadujících nízkou kvalifikaci

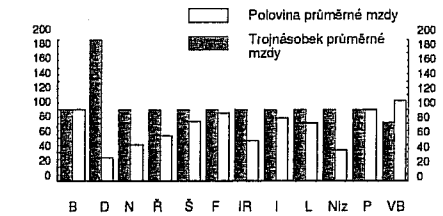
Členské státy by se měly snažit vyřešit současné kontrastní stimuly, které brání zaměstnávání méně kvalifikovaných pracovníků; činí tak řadou opatření, mezi něž patří:

- (i) přizpůsobování daňových systémů tam, kde se dotýkají zaměstnavatelů, a to zejména změnou nemzdových nákladů zaměstnavatelů z regresivních (jakými jsou dnes – viz graf č. 3) na neutrální nebo progresivní; smyslem je zajišťovat vytváření většího počtu pracovních míst pro méně kvalifikované pracovníky tím, že se sníží náklady,

Graf č. 3

Jak při různých úrovních mezd přispívá zaměstnavatel na sociální zabezpečení

Index (příspěvek při průměrné mzdě = 100)



Ve většině členských států Společenství jsou příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení regresivní – jsou nižší při vysokých mzdách než při nízkých mzdách. Jedinými výjimkami jsou Belgie a Portugalsko, kde je sazba na všech úrovních stejná, a Spojené království, kde se sazba (i když jen mírně) zvyšuje se zvyšujícími se mzdami. Ve všech ostatních zemích, s výjimkou Dánska, je sice sazba při mzdě dosahující poloviny průměru i při průměrné mzdě stejná, nicméně u těch, kdo dosahují trojnásobku průměrné mzdy, je nižší. V Dánsku jsou příspěvky vysoce regresivní, sazba je však velmi nízká (1 % mzdy ve srovnání s více než 20 % mzdy ve většině členských států).

dy, které na ně musí vydávat zaměstnavatelé (při tomto přístupu jde o přizpůsobení a zácení zdanění, nikoli o to, aby se snížil celkový příjem z daní);

- (ii) snižování relativních nákladů na pracovní síly ve srovnání s ostatními faktory ovlivňujícími produktivitu (kapitálem, energií a jinými než energetickými vstupy), např. tak, že se snižují příspěvky zaměstnavatele na sociální zabezpečení a zvyšují se jinak získávané příjmy, aby se neutralizovaly vlivy sociální ochrany pracovníků;

- (iii) zlepšení vyhlídek vstupu na trh práce pro nejméně konkurenceschopné tím, že státní podpory příjmů se transformují, aby příjmem z pracovní činnosti byl doplňován příjmem ze sociálního zabezpečení; k tomu je třeba vytvořit propojené systémy podpory příjmů a daní s příslušnými garancemi. Schopnost těchto opatření vytvářet nová pracovní místa lze zvýšit tím, že je bude realizovat jeden státní orgán;

- (iv) přezkoumání způsobů, jak současnou propojenost daní, regulace a s nimi spjatých

struktur uzpůsobit, aby bylo možno rozšířit pojem práce tím, že se všechny formy placené či částečně placené práce zahrnou do společného rámce, pokrývajícího sociální ekonomiku, bezprostředně zaměstnávající podniky a neformální ekonomiku; tak se umožní, aby se na formální trh práce znovu vrátili mnozí z těch, kteří musí pracovat „na okraji“.

(d) Malé a střední podniky, nové činnosti a vytváření pracovních míst

Členské státy by se měly zabývat překážkami, které brání maximálnímu využití potenciálu vytváření pracovních míst, kterým disponují malé a střední podniky a který existuje v oblastech nového růstu zaměstnanosti; měly by tak činit celou škálou opatření, která předjímají růst malých a středních podniků a vytváření pracovních míst a obojí urychlují.

(i) Pokud jde o malé a střední podniky, mohlo by jít o opatření zaměřená na:

- usnadňování a maximální rozšiřování účasti malých a středních podniků na společném vnitřním trhu posilováním jejich konkurenceschopnosti co do přístupu k financím, ke zdrojům informací, k výsledkům výzkumu a vývoje a to i poskytováním podpory v rámci Cíle č. 4 nového Evropského sociálního fondu;
- identifikaci a revizi finančních, fiskálních, správních a právních bariér, které nepřiměřeně dopadají na malé a střední firmy; je nutné zabránit, aby tato opatření brzdila růst zaměstnanosti. Malé firmy jsou důležité jako tvůrci nových pracovních míst, jsou však nejméně schopné vypořádat se s náklady, jelikož mají malou moc na trhu a pro nedostatek specializovaného personálu je pro ně nákladné i dodržování právních předpisů;
- důležitá část rozvoje malých a středních podniků a vytváření nových pracovních míst se týká nejlepšího využívání a rozšiřování práce žen způsoby, jež umožňují lepší vytváření pracovních míst a představují určitou formu boje s nerovností mezi ženami a muži. Od plného začlenění žen do trhu práce se očekává vytvoření nových pracovních

míst v zajišťování služeb a zboží, jež dosud netvoří součást trhu a jsou obstarávány buď neplacenou ženskou prací, nebo ženskou prací placenou neformálně.

(ii) Pokud jde obecněji o nová pracovní místa a nové činnosti, mohlo by jít o opatření, která:

- podpoří vytváření nových pracovních příležitostí využíváním partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem na všech úrovních, zejména v oblastech potenciálně růstových, jakými jsou životní prostředí, energie, doprava, trávení volného času, umění, sport a pečovatelská;
- při respektování současné konkurenční politiky podpoří konkrétní odvětví (např. audiovizuální průmysl), která by mohla mít velký vliv na domácí investice, příjmy z vývozu a z různých typů a úrovní zaměstnanosti v rámci rostoucího trhu médií a volného času. Vládní investice sloužící oživování mohou být důležité zejména tam, kde je potenciálně velký zisk vyvažován velkým rizikem;
- plně využijí potenciálu, který v oblasti zaměstnanosti představuje odvětví životního prostředí. Nejde jen o činnosti odstraňující důsledky dosavadního znečišťování, ale i o nové oblasti monitorování, jakož i formulování a dodržování standardů, které jsou dnes problémem zaměstnávání ve vědě a technologii a zároveň příležitostí k němu. Veřejné výdaje na programy ES by mohly výrazně přispět k vytváření pracovních míst spojených s dodáváním zařízení, s výstavbou a se smluvním zajišťováním služeb, zejména v oblastech Cíle č. 1. To by v letech 1993–2000 mohlo představovat v průměru 2,5 miliardy ECU ročně; do konce století by se tak mohlo vytvořit 100 000 trvalých pracovních míst a 200 000 míst spojených s dodávaným zařízením, s výstavbou a se smluvním zajišťováním služeb o těchto oblastech;
- podníti růst v oblastech z hlediska zaměstnanosti velmi náročných, jako je pečovatelská a zajišťování služeb pro

domácností. Je nutné docílit toho, aby lidé přikládali těmto oblastem větší význam; tím se zvýší potřeba vyšší kvalifikace v těchto odvětvích;

- na podporu všeho výše uvedeného posílí úlohu hospodářského rozvoje a rozvoje místní zaměstnanosti, a to tím, že se decentralizuje činnost státních orgánů, rozhodování v nich a státní financování a že se to vše podpoří mezioblastní spoluprací v rámci celého Společenství, jejímž cílem bude šíření know-how a přenášení zkušeností;
- konečně: pokrok ve všech těchto směrech závisí na tom, aby na všech úrovních byli sociální partneři vedeni k rozvíjení nových typů vztahů na pracovištích, které by zvýšily pružnost a držely krok s měnícími se strukturami výroby jak ve velkých, tak v malých firmách.

(e) Zvýšení objemu lidského kapitálu

Současné vzdělávací soustavy a systémy přípravy na povolání neodpovídají potřebám dlouhodobé konkurenceschopnosti. S tím je třeba se vyrovnávat tak, že se v rámci struktur jednotlivých států vypracuje soustava opatření, která:

- (i) v rámci celého Společenství zajistí, že lidé mladší než 18 let nemohou být nezaměstnaní; mělo by se jim zaručit místo ve vzdělávací soustavě, v přípravě na povolání nebo v praxi s tím související;
- (ii) vytyčí postupné cíle, které do roku 2000 zaručí, že bude zlikvidována základní negramotnost a odstraněn nedostatek dalších základních kvalifikačních předpokladů u těch, kdo opouštějí školu;
- (iii) zvýší status základní výchovy a přípravy na povolání, podníti rozvoj podnikatelských schopností mladých lidí a vhodnou pracovní zkušeností zvýší jejich schopnost využívat nových technologií;
- (iv) v aktivní součinnosti s ostatními sociálními partnery rozšíří škálu a zvýší objem učňovské přípravy a/nebo dalších forem s ní spjaté práce a výchovy;
- (v) zlepši koordinované poskytování poradenských a rozmísťovacích služeb, ze-

jména na místní úrovni, které by mladé lidi informovaly, jak a kde zahájit životní dráhu a sehnat místo;

(vi) podníti univerzity a další vysoké školy k intenzivnější spolupráci s průmyslem a obchodem, zejména s cílem zajistit prostřednictvím soustav průběžného vzdělávání přenášení inovací a technologických vymožeností do firem, zejména malých a středních;

(vii) přezkoumají způsoby zavádění daňových stimulů, aby firmy a jednotlivci investovali do průběžného vzdělání; byl by to důkaz, že politika státu cítí povinnost umožňovat dospělým se po celý život učit;

(viii) sociální partneři by měli být podněcováni, aby – a to i na evropské úrovni – dospívali ke kolektivním smlouvám, které rozšíří přístup k průběžnému vzdělávání a účast na něm jako základní formy, jak zvyšovat motivaci a vůbec kvalitativní úroveň pracujících. Vytváření programů vzdělávání a přípravy na povolání, které mají svůj základ v podniku a jsou spjaté s jeho podnikatelskými záměry, by se mělo široce podporovat s vhodným využitím možností, jež skýtá nový Cíl č. 4 Evropského sociálního fondu. Důraz by měl být položen na anticipativní, do budoucna orientovanou přípravu na povolání v rámci jednotlivých podniků jako na projev přípravy na transformaci a nový způsob osvojování technologických změn. Je třeba se vyhnout nebezpečí přílišného zdůraznění automatizace, jež vede ke „kultuře bez kvalifikace“ a ke ztrátám pracovních míst; priority a náležité podpory by se mělo dostávat experimentům zaměřeným na vývoj technologií, v jejichž centru je člověk (human-centered technologies).

(f) Zaměření se na konkrétní skupiny

Členské státy musí zajistit, že další pracovní místa budou efektivně dávana k dispozici těm, kdo jsou na trhu práce znevýhodněni. To se v období růstu zaměstnanosti ve 2. polovině 80. let nepodařilo a Společenství stojí dnes tváří v tvář nebezpečí nejen dvojího trhu práce, ale i dvojí společnosti. Má-li se tomuto

ohrožení sociální soudržnosti čelit, jsou členské státy vyzývány, aby za prvé přihledly k re-integračnímu potenciálu, který výše formulované návrhy mají co do tvorby pracovních míst, změn nákladů na pracovní síly, pružnosti, daní a stimulu, a za druhé zvážily zkvalitnění konkrétních integračních a reintegračních opatření. aby mj.:

- vystupňovaly své úsilí o integraci, resp. reintegraci dlouhodobě nezaměstnaných a mladých nezaměstnaných tím, že pro ně vytvoří lepší podmínky přístupu k formálnímu trhu práce a naleznou hodnotné alternativy nečinnosti. **To by zahrnovalo rovněž zavedení minimálních standardů**, jimž by členské státy musely vyhovět, pokud vyžadují od Společenství podporu pro určitá opatření. Takové standardy by mohly zahrnout:

promyšlené vztahy s trhem práce;

- minimální standardy přípravy na povolání, resp. kvalifikace;

nezávislé poradenství;

přiměřené umístování po skončení určité činnosti;

spravedlivé odměňování;

celou škálu podpory ze strany „měkké infrastruktury“ (péče o děti, gramotnost atd.);

- skýtaly větší podporu v podobě zdrojů a přenesené odpovědnosti, podporovaly vztahy k soukromému sektoru a zprostředkovatelům práce, k široké škále pomocných agentur trhu práce (často jde o činnosti na základě dobrovolnosti a o orgány na úrovni míst a regionů), které **prokázaly, že dokáží hrát významnou roli při zajišťování účinných odrazových můstků k formálnímu trhu práce;**

- při tom všem zkoumaly způsoby, jak daňovými výjimkami, partnerstvím mezi veřejným a soukromým sektorem, prací na dílčí úvazek a způsoby doplňování částečných příjmů podporou povzbuzovat sociální ekonomiku a jak **na bázi dobrovolnosti zapojovat nezaměstnané do činností**, jež překlenou propast mezi lidmi, kteří si přejí

pracovat, a neuspokojovanými sociálními potřebami;

- **posílí opatření k zajišťování rovných příležitostí v zaměstnání pro ženy a muže:**

(i) odstraňováním jakýchkoli **potenciálně diskriminačních opatření v oblasti fiskální a na poli sociální ochrany**, která by mohla bránit rovné účasti žen na formálním trhu práce;

(ii) zlepšováním šancí, které ženy – **pokud jde o kariéru, resp. pracovní uplatnění – mají**, a tím vytvářet poptávku po podpůrných službách a službách technicko-pomocných, jako je péče o děti a příprava na povolání;

(iii) zajišťováním, aby se v daňové politice a systémech sociálního zabezpečení odrazela **skutečnost, že při hledání zaměstnání a při sladování rodinného života s pracovním mohou ženy a muži vystupovat prostě jako jednotlivci.**

V rámci veškerého výše zmíněného úsilí zaměřeného na znevýhodněné skupiny je důležité posílit a lépe zacílit **úlohu pracovních úřadů**, resp. zprostředkovatelů práce. Pracovní úřady by měly **zkvalitnit rady a služby** poskytované nezaměstnaným a účinněji se zaměřovat na příslušné jednotlivce na místní úrovni. Poskytování těchto služeb by mělo být koordinováno s navazujícími, často však oddělenými poradenskými místy, a pravidelně monitorováno.

Pracovní úřady by měly být rovněž podněcovány, aby na úrovni míst zajišťovaly **koordinované audity (prověrky) potřeb, pokud jde o pracovní místa**, aby zjišťovaly potenciální okruhy existujících pracovních příležitostí a neprodleně o nich informovaly. Výsledky těchto auditů by se mohly šířit jak prostřednictvím příslušných orgánů v rámci států, tak na evropské úrovni prostřednictvím systému EURES.

Start do života

V zájmu účinnější reakce na problémy, s nimiž se na trhu práce setkávají mladí lidé, budou členské státy vyzvány, aby na úrovni Unie spolupracovaly na vytváření soustavy

záruk pro mládež, označované jako Start do života (Youthstart). V rámci této soustavy by členské státy měly postupně přijímat nezbytná opatření, jimiž by zajistily, že všichni mladí lidé do 18 let budou mít přístup k uznávaným formám vzdělávání a přípravy na povolání, včetně učebních poměrů nebo dalších forem spojení práce a přípravy na povolání. Pomoc členským státům, aby se s tímto záměrem vyrovnaly, je k dispozici za podmínek stanovených Cílem č. 3 Evropského sociálního fondu. Zvláštní úsilí by měly členské státy zaměřit na ty mladé lidi, kteří vycházejí ze školy bez závěrečného vysvědčení nebo základní kvalifikace

V rámci Startu do života by se mladým lidem, kteří o to mají zájem, měla umožňovat účast na dobrovolných mezinárodních výměnách, zahrnujících praxi a výchovu k povolání v jiném členském státě. Na takové akce by se měly napojovat dobrovolné organizace a sociální partneři. Mladí lidé by měli být vedeni k rozvíjení svých profesionálních, osobních, podnikatelských a jazykových schopností a dovedností tím, že budou získávat zkušenosti v projektech týkajících se ochrany životního prostředí, obnovování měst nebo restaurování kulturních památek. Podpora novátorských mezistátních akcí, které jsou základem Startu do života, bude poskytována v rámci části Evropského sociálního fondu, nazvané „Innovation“; využívat se bude rovněž zkušeností, které byly dosud získány v rámci programu PETRA.

Zapotřebí je rovněž podporovat vše, co se osvědčilo v praxi současných zprostředkovatelů práce. Z empirických dat vyplývá, že sezónní práce, již se v řadě členských států aktivně využívá, může vést k vytváření trvalých pracovních míst; napomáhá totiž získávání

pracovních zkušeností, výchově k povolání a slouží případně jako zkušební doba. Je také mnoho lidí, kteří chtějí za takových podmínek pracovat. Podstatné ovšem je, aby takové nástroje byly cestou k trvalému zaměstnání a ne jeho náhražkou.

8. 9. Závěry

Ke snižování nezaměstnanosti je nutné zapotřebí, aby se **příležitosti k zaměstnání rozšiřovaly v dosud nebývalém měřítku**. Aktivní politika ve vztahu k trhu práce bude základem této strategie a vyžádá si zásadně nový pohled na celé spektrum dostupných nástrojů, které mohou pracovní prostředí ovlivnit, ať již jde o stimuly regulativní, fiskální či z oblasti sociálního zabezpečení. O široké škále těchto opatření musí rozhodovat členské státy podle své konkrétní situace.

Společenství však může a musí plnit důležitou podpůrnou roli tím, že:

- (i) poskytne fórum, na němž se lze dohodnout o **společném širokém strategickém rámci**, a že
- (ii) podpoří opatření jednotlivých států **doplňkovými postupy Společenství**, ať již půjde o poskytování finančních příspěvků prostřednictvím Evropského sociálního fondu (který dnes představuje 13 % výdajů všech členských států na aktivní politiku ve vztahu k trhu práce), nebo o budování sítí a dalších nástrojů, které **zajistí přenos zkušeností a všeho, co se kde osvědčilo**.

Souhrnným cílem by měla být podpora toho, aby se trhy práce jednotlivých států postupně měnily v **trh práce Společenství**. To by mohlo vést ke vzniku kvalifikovanějších, pružnějších, mobilnějších, jazykově vybavených a kulturně vyspělejších pracovních sil, schopných při formování světových trhů využít výhod, jež jsou evropským dědictvím.

Kapitola 9

Zákonem stanovené výdaje na pracovní síly

Koordinovaná strategie Společenství, která má znovu otevřít cestu k růstu a překonat strukturální krizi, nesmí přejít bez povšimnutí význam a strukturu zákonem stanovených výdajů na pracovní síly¹⁾, které dohromady představují částku rovnající se 40 % hrubého domácího produktu Společenství.

V letech 1970–1991 vzrostly zákonem stanovené výdaje ve Společenství ze 34 na 40 % hrubého domácího produktu. Ve Spojených státech se ve stejném období neměnily; činily o něco méně než 30 % hrubého domácího produktu. V Japonsku zákonem stanovené výdaje výrazně vzrůstaly od roku 1981 a v roce 1991 představovaly 31 % hrubého domácího produktu; byly tedy na stejné úrovni jako v USA a o čtvrtinu nižší než kolik činila jejich průměrná výše zaznamenaná v Evropské unii.

V rámci Evropské unie se výše zákonem stanovených výdajů v jednotlivých členských státech liší. V řadě zemí se jejich celková úroveň blíží 45 % hrubého domácího produktu, případně je přesahuje. Tak je tomu v Dánsku, Nizozemsku, Belgii a Francii. Naopak Spojené království ustálilo po roce 1980 zákonem stanovené výdaje na úrovni výrazně nižší, než kolik je průměr Společenství.

Rostoucí význam zákonem stanovených výdajů klade otázku, zda takový nárůst, který je zčásti výsledkem zpomalování hospodářského růstu (ve srovnání s předchozím dvacetiletým obdobím), se sám nestává příčinou tohoto zpomalování. Tím se vysvětluje rozhodnost, s níž se vlády většiny členských států snaží stabilizovat nebo omezit zákonem stanovené výdaje ve srovnání s hrubým domácím produktem jako celkem. Taková opatření, jež mají zákonem stanovené výdaje stabilizovat, však předpokládají dlouhodobé úsilí kontrolovat veřejné

výdaje a často se dostala do konfliktu s prioritou omezování nadměrných veřejných schodků.

Zákonem stanovené výdaje ovlivňují růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost rovněž v důsledku své struktury. Pokud jde o podniky, ovlivňuje jejich struktura zčásti rozhodnutí týkající se přijímání pracovníků a investic, jelikož mění náklady na jednotlivé výrobní faktory (pracovní síly, kapitál, energii a další vzácné zdroje). Zejméne tam, kde poptávka váhá, se zákonem stanovené výdaje s přímým vlivem na výrobní náklady pocítují intenzivněji než dávky, uvalené na prodávané výrobky nebo na zisky.

Tabulka č. 1

Změny v zákonem stanovených výdajích (jako % hrubého domácího produktu)

Stát	1970	1980	1991
Belgie	36,1	43,6	43,7
Dánsko	40,5	44,8	47,1
Francie	35,1	41,1	42,8
Irsko	31,6	33,7	36,4
Itálie	25,8	29,9	39,0
Lucembursko	30,8	45,4	47,1
Německo	35,7	40,7	40,5
Nizozemsko	37,4	44,3	46,3
Portugalsko	n.a.	29,7	35,6
Řecko	n.a.	30,7	39,7
Spojené království	37,2	34,8	34,4
Španělsko	n.a.	25,8	34,4 ¹⁾
EUR 10	34,4	37,3	39,6 ²⁾
EUR 12			39,6 ²⁾
USA	29,2	29,3	29,8
Japonsko	19,7	25,4	30,9

n.a. = údaj není k dispozici (not available)

¹⁾ 1990

²⁾ Odhady pracovní skupiny

Pramen: OECD

Je tudíž třeba provést analýzu, zda by se struktury daňových systémů, jež se v jednotlivých členských státech výrazně liší, neměly postupně přizpůsobovat, čímž by se zmenšila i existující předpojatost vůči pracovním silám. To by znamenalo omezit nemzdové náklady, tj. zákonem stanovené dávky (daně a příspěvky zaměstnavatelů a zaměstnanců na sociální zabezpečení), které jsou na pracovní síly uvalovány. Snižování zákonem stanovených dávek, jež zvyšují náklady na pracovní síly, bude účinnější, sladí-li se s aktivními opatřeními ve prospěch zaměstnanosti. To by mohlo být součástí úsilí o znovuočtení cesty k růstu obnovením důvěry (oživováním poptávky), zvyšováním investic – zejména nefyzických (příprava na povolání, výzkum) – a optimálním využíváním strojového parku (na základě vhodnější organizace pracovní doby).

V zájmu zachování vysoké úrovně sociální ochrany a ve snaze snižovat rozpočtové schodky by snižování zákonem stanovených dávek, jež by dosáhlo výše 1–2 % hrubého domácího produktu, bylo do značné míry kompenzováno růstem jiných dávek, resp. výdajů. V zájmu zlepšování ochrany životního prostředí by šlo především o výdaje na vzácné přírodní zdroje a na energii, popř., kdekoli by to bylo vhodné, o daně spotřební a o daně z výnosu investic.

Pro snížení zákonem stanovených výdajů na pracovní síly a jeho kompenzaci jinými daněmi by měl každý členský stát přijmout opatření, jež odpovídají jeho vlastní situaci a jsou sladělná s hladkým fungováním jednotného trhu.

9. 1. Názory členských států

Většina členských států se ve svých příspěvcích o tomto problému zmiňuje. Vyslovují se pro snížení příspěvků na sociální zabezpečení. Tohoto snížení lze dosáhnout zejména tím, že se soustředí na nekvalifikovaná pracovní místa. Návrhy na kompenzaci snížení příjmů zahrnují jednak možnost zdaňování činností či výrobků znečišťujících životní prostředí, zdaňování energie nebo vzácných přírodních zdrojů, jednak podporu soukromého sjednávání podmínek pojištění. Na možné zavedení „zelených daní“ však není jednotný názor, protože některé členské státy mají výhrady k vlivu takových daní na mezinárodní konkurenceschopnost.

9. 2. Současné struktury a vliv na zaměstnanost

(a) Výdaje na pracovní síly

Dávky přímo uvalované na pracovní síly se rovnají 23,5 % hrubého domácího produktu Společenství; představují tedy více než polovinu celkových zákonem stanovených výdajů na pracovní síly. Od roku 1970 vzrostly tyto dávky ve Společenství v reálné hodnotě o 40 %; rostly tedy dvakrát tak rychleji než v USA.

V řadě členských států se dávky na pracovní síly rovnají více než 25 %, v některých případech (Nizozemsko, Belgie, Dánsko, Německo a Francie) téměř 30 % hrubého domácího produktu.

Tabulka č. 2

Zákonem stanovené výdaje na pracovní síly (použitá aproximace: daně z příjmu fyzických osob + příspěvky na sociální zabezpečení)

(jako % hrubého domácího produktu)

Stát	1970	1991	Změna v letech 1970–91
Belgie	19,6	29,5	9,9
Dánsko	21,2	27,3	6,1
Francie	16,9	25,4	8,5
Irsko	8,3	17,8	9,4
Itálie	12,7	23,6	10,9
Lucembursko	16,2	25,0	8,8
Německo	18,8	25,9	7,1
Nizozemsko	22,7	29,7	7,0
Portugalsko	n.a.	16,7	n.a.
Řecko	10,1	16,5	6,4
Spojené království	16,7	16,7	0,0
Španělsko	8,2	20,4	12,2
EUR 12	16,6	23,5	6,9
USA	15,9	19,4	3,5
Japonsko	8,6	17,6	9,0

n.a. = údaj není k dispozici (not available)

Pramen: OECD

¹⁾ Součet daní a povinných příspěvků na sociální zabezpečení.

Ve Spojeném království se dávky na pracovní síly stabilizovaly na úrovni výrazně nižší než průměr Společenství a jsou srovatelné se současnou úrovní v Japonsku.

Vyjádrí-li se tyto dávky na daně a sociální zabezpečení jako část nikoli hrubého domácího produktu, ale celkových nákladů na pracovní síly, představují v průměru více než 40 % celkových nákladů na pracovní síly ve Společenství. To je mnohem více než v Japonsku (20 %) a v USA (30 %).

(b) Rozdíly v dávkách

V některých členských státech tvoří dávky na pracovní síly především daň z příjmu, zatímco příspěvky na sociální zabezpečení hrají pouze malou nebo velmi malou roli; tak je tomu v Dánsku, ve Spojeném království a v Irsku.

Tabulka č. 3

Struktura zákonem stanovených dávek podle hlavních kategorií (1991)

(jako % hrubého domácího produktu)

Stát	Nepřímá	Přímá ¹⁾	Sociální zabezpečení	Celkem
Belgie	11	17	16	44
Dánsko	17	29	1	47
Francie	14	10	19	43
Irsko	16	15	6	37
Itálie	11	15	13	39
Lucembursko	16	17	14	47
Německo	11	13	16	40
Nizozemsko	11	17	18	46
Portugalsko	15	11	10	36
Řecko	19	8	12	39
Spoj. království	13	14	7	34
Španělsko	10	12	12	34
EUR 12	12	14	14	40
USA	5	16	9	30
JAP	5	17	9	31

Odhady pracovní skupiny
¹⁾ Zahnuje daň z kapitálu
 Pramen: Eurostat a OECD

V jiných členských státech jsou naopak velmi vysoké příspěvky na sociální zabezpečení a relativně nízká daň z příjmu. Tak je tomu zejména ve Francii a v Řecku.

Ve Společenství platí průměrně dvě třetiny příspěvků na sociální zabezpečení zaměstnavatelé a jednu třetinu zaměstnanci. V některých členských státech, např. v Belgii a ve Francii, je však díl připadající na zaměstnavatele vyšší a představuje zhruba tři čtvrtiny celkových příspěvků na sociální zabezpečení; naopak v Nizozemsku představují příspěvky zaměstnavatelů méně než polovinu všech příspěvků na sociální zabezpečení.

(c) Vliv na zaměstnanost

Vysoká úroveň nemzdových nákladů na pracovní síly zaměstnanosti škodí, protože přispívá k nahrazování pracovních sil kapitálem a podporuje paralelní (černou) ekonomiku. Ovlivňuje zvláště zaměstnanost v malých a středních podnicích a vede k přemísťování investic nebo činností.

Vzhledem k nedostatečné poptávce se firmy snaží omezovat náklady především propouštěním pracovníků; pracovní síla je totiž proměnnou, umožňující přizpůsobování. Růst nezaměstnanosti zvyšuje příspěvky a snižuje počet příspěvů; náklady na pracovní sílu stoupají atd. – vytváří se svého druhu začarovaný kruh. Firma, která propouští dělníky snižuje své náklady, přenáší rovněž náklady spojené s nezaměstnaností na jiné firmy v odvětvích, kde nelze propouštět tak snadno; i jejich situace se však zhoršuje.

Vysoce pracovní náročné podniky, jejichž náklady na pracovní síly a rozpočty sociálního zabezpečení jsou relativně vysoké, jsou pak zase nuceny propouštět, přemísťovat své činnosti či se buď přímo, nebo prostřednictvím dodavatelských smluv uchýlovat ke „stínové“ ekonomice.

Objem „stínové“ ekonomiky se v jednotlivých státech liší a liší se rovněž podle metod užívaných k jeho odhadu; nejspíš se však pohybuje mezi 5 a více než 20 % hrubého domácího produktu. Pokud by skutečnost představovala 10 %, znamenalo by to, že se na zákonem stanovených dávkách trátí řádově 5 % hrubého domácího

produktu. Pokud jde o pracovní místa, je ztráta ještě větší, protože pracovníci činní v oblasti „stínové“ ekonomiky jsou neprávem vedeni jako nezaměstnaní, a to de facto brání snižování nezaměstnanosti.

Snížení dávek na pracovní síly, doprovázené přísnější kontrolou zamezující podvodům, nejspíš všechny činnosti „stínové ekonomiky“ do normální ekonomiky nevrátí, alespoň však zpomalí jejich růst.

(d) Zvláštní případ malých a středních podniků

Přestože 70 % pracovních míst v soukromém sektoru vzniká v malých a středních podnicích, dotýkají se administrativní složitosti a vysoké dávky na pracovní síly nejvíce právě jich: za prvé – nikoli čisté mzdy, ale právě výše dávek vytváří psychologickou bariéru při najímání pracovních sil; za druhé – kontroly, formuláře atd., ať jsou sebeopravnější, je třeba násobit počtem správních resortů, jež se na nich podílejí – tím zvyšují pracovní náklady. Toto břímě je ještě tíživější, má-li ho nést někdo, kdo není s těmito věcmi obeznán a týká-li se jen malého počtu pracovních míst.

Malým a středním podnikům by tudíž mohla pomoci daňová opatření několika typů:

- administrativní úkoly by se mohly zjednodušit. Pokud by se pro všechny zákonem stanovené dávky vytvořil jen jediný orgán, s nímž by bylo možno korespondovat, znamenalo by to značné zlepšení;
- malé a střední podniky, které nemají charakter společnosti s ručením omezeným, by se mohly rozhodnout, že budou zdaňovány podle příslušné sazby důchodové daně, a ne podle sazeb daně z příjmu, jako je tomu dnes;
- mělo by se podporovat financování zvnějšku, a to tak, že se upustí od dvojího zdaňování společností s cizí kapitálovou účastí;
- přežívání malých a středních podniků by se mělo zaručit tím, že se zabrání, aby daně, jimiž se zatěžuje přenášení podnikání jinam (zejména za hranice), ohrožovaly jejich existenci.

9. 3. Směrnice pro snižování nákladů na pracovní síly

(a) Cíl

Má-li se napomoci udržování zaměstnanosti a vytváření nových pracovních míst, aniž by se snižovaly mzdové hladiny, je třeba podniknout kroky ke snižování nemzdových nákladů, zejména na méně kvalifikované pracovní síly. Nezaměstnanost je zvláště vysoká mezi nekvalifikovanými pracovníky. Kromě toho ve většině členských států se nemzdové náklady váží spíše na ty, kdo vykonávají hůře placenou práci.

Členské státy by si měly vytyčit cíl, že nemzdové náklady na pracovní síly sniží o částku, rovnající se 1–2 % hrubého domácího produktu.

(b) Realizace

Je-li cílem snížit náklady na pracovní síly, musí se řešení jednotlivých členských států lišit v závislosti na tom, vztahuje-li se na příspěvky na sociální zabezpečení, jež platí zaměstnavatelé, na ty, jež platí zaměstnanci, nebo na daně uvalované přímo na mzdy.

Samy příspěvky na sociální zabezpečení se někdy dělí podle různých cílů: rodina, zdraví, důchodový věk, nezaměstnanost.

V těchto případech by omezování mělo brát ohled především na příspěvky, z nichž se financují výdaje, jež se normálně vztahují k národní solidaritě: rodinné přídatky, minimální starobní důchody, podpory při vážných onemocněních nebo dlouhodobé nezaměstnanosti. Tam, kde jsou dávky úžeji vázány na příspěvky (např. důchodové zabezpečení), je na každém členském státě, aby stanovil proporce mezi povinnými a dobrovolnými příspěvky, jež je třeba podle jednotlivých typů pojištění nebo spoření odvádět.

Konečně by se omezování zákonem stanovených výdajů na pracovní síly mělo především týkat nejnižších výdělků. To umožní snížit rozpočtové náklady, které v rámci příslušného opatření případnou na každé zachované nebo vytvořené pracovní místo, a zároveň reagovat na to, jak velká je nezaměstnanost v řadách nejméně kvalifikovaných dělníků.

Podporovat by se měla rovněž větší pružnost práce

Zkušenosti z některých členských států naznačují, že vytváření pracovních míst napomůže pružnější organizace práce. Prosazování pružnějšího uspořádání práce a pracovní doby by mělo podpořit omezování zákonem stanovených dávek.

Pokud jde o služby, ať obchodní či jiné, umožnilo by přizpůsobení pracovní doby, doprovázené daňovými stimuly, zvyšovat zaměstnanost, lépe využívat zařízení (delší provozní doba) a vycházet vstříc poptávce (vhodnější provozní doba, delší volno). Omezování zákonem stanovených výdajů by se rovněž mělo konkrétně zaměřit na vytváření nových pracovních míst a na přijímání mladých lidí do zaměstnání.

Je však jasné, že mají-li být opatření k výraznému snížení zákonem stanovených výdajů a dávek účinná, musí být jednoduchá. Přestože se může zdát žádoucí podmínit některé výhody přijetím opatření odpovídajícího cílům aktivní politiky zaměstnanosti, je důležité se vyhnout takovému opatření, které vzhledem ke své složitosti nemůže dobře fungovat.

(c) Vliv na zaměstnanost

Výsledky několika ekonometrických modelů (viz tabulku č. 4) potvrzují, že omezení příspěvků na sociální zabezpečení vyvážené růstem jiných příspěvků má výrazně pozitivní vliv na zaměstnanost. Nejpriznivější výsledky jsou tam, kde omezení zaměstnavatelských příspěvků na sociální zabezpečení je zacíleno na kategorii méně, resp. málo kvalifikovaných pracovníků a je-li spíše zavedena daň z energie získávaná pomocí CO₂ než zvýšena daň z přidané hodnoty. V případě příznivé hypotézy tyto modely ukazují, že sníží-li se příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení o 1 % hrubého domácího produktu, míra nezaměstnanosti klesne za čtyři roky o 2,5 %.

9. 4. Možná kompenzační opatření

Vzhledem k potřebě zajistit, aby rozpočtové schodky byly i nadále co nejnižší, měla by se zavést kompenzační opatření vyvažující snížení

zákonem stanovených výdajů, které má omezit náklady na pracovní síly.

Omezení příspěvků na sociální zabezpečení by mohlo být zčásti financováno příspěvky těch, pro něž byla pracovní místa vytvořena, snížením podpor v nezaměstnanosti, jehož se dosáhne růstem zaměstnanosti a přísnější kontrolou veřejných výdajů, která zajistí jejich účelnější vynakládání.

Ve většině případů však budou nezbytná kompenzační opatření v daňové oblasti, která zajistí daňovou neutralitu prováděných snížení. Z různých možností by měly být vybrány ty, které nebudou mít negativní vliv na konkurenceschopnost průmyslu Společenství.

Vliv těchto opatření, stejně jako jejich možných kombinací, je samozřejmě třeba pečlivě prostudovat.

(a) Ekologické daně

Je možné uvažovat o ekologických daních uvalovaných např. na využívání omezených přírodních zdrojů a energie.

Daň na energii získávanou pomocí CO₂, kterou Komise navrhla v roce 1992, by mohla zvýšit daňový výnos o částku, jež se rovná zhruba 1 % hrubého domácího produktu. Další možnosti jsou daně uvalované na znečišťování nebo energeticky náročná zařízení, z nichž některé by měly tu přednost, že by náklady na životní prostředí internacionalizovaly. Ve všech těchto případech by musela být zajištěna prediktabilita a daňová neutralita, aby nebyla znevýhodněna odvětví, vystavená mezinárodní konkurenci; studovat by se měly vhodné daňové stimuly.

Součástí politiky ochrany životního prostředí, která by se těšila poměrně široké podpoře veřejnosti, by mohl být i růst nepřímých daní na energetické výrobky. Jednou z možností by např. – spolu se zavedením daně z CO₂ – mohlo být rozšíření existujících nepřímých daní uvalovaných na minerální oleje a na další energetické zdroje (zemní plyn, uhlí), které rovněž poškozují životní prostředí.

Z různých studií, prováděných jak odbornými pracovišti Komise, tak pracovišti řady členských států vyplývá, že přesunout příspěvky na sociální zabezpečení ve výši zhruba 1 % hrubého domácího produktu na daň z CO₂ a energie

ve výši cca 10 dolarů na barel by příznivě ovlivnilo nejen životní prostředí, ale i využívání CO₂.

(b) Spotřební daně

Zvýšení spotřebních daní z tabáku a alkoholu je zdrojem dalších rozpočtových příjmů a nástrojem prevence rozsáhlých sociálních problémů; může také přispět k úsporám rozpočtů, z nichž je financováno sociální zabezpečení (omezí nutnost léčby rakoviny a alkoholismu).

Jelikož daň z přidané hodnoty má velice malý vliv na mezinárodní konkurenceschopnost (při vývozu ji lze odečíst), byla nadhozena myšlenka sociální daně z přidané hodnoty. V některých kruzích se má za to, že daň z přidané hodnoty by mohla být zvýšena, čímž by se vyvážilo snížení příspěvků na sociální zabezpečení. Teoreticky vzato by zvýšení daně z přidané hodnoty doprovázené snížením příspěvků na sociální zabezpečení mohlo zvýšit konkurenceschopnost obchodu ve Společenství. Kromě toho systém minimálních sazeb, jehož se nyní ve Společenství užívá, dává členským státům právo zvýšit si své sazby daně z přidané hodnoty. Jakékoli zvýšení daně z přidané hodnoty a tudíž i cen nutně omezuje spotřebu a může být ekonomicky nevýhodné. Otázkou je tedy třeba v každém konkrétním případě pečlivě zkoumat. V rámci Společenství by bylo třeba zajistit, aby chaotické zvyšování daně z přidané hodnoty (zejména v zemích, kde běžné sazby této daně jsou už nyní vysoké) nevyústilo v deformace konkurence nebo nepochoybnilo sbližování sazeb, k němuž má dojít, jakmile vstoupí v platnost jednotný trh. Přejí-li si členské státy daň z přidané hodnoty zvyšovat, bylo by lepší zvážit, zda by ke změně nemělo dojít na úrovni Společenství, konkrétně tak, že společná minimální sazba 15 % by se zvýšila. Jestliže by se totiž opustila cesta sbližování sazeb, již se Společenství v posledních letech ubíralo, bylo by ohroženo definitivní uspořádání, k němuž – pokud jde o daň z přidané hodnoty (její placení v zemi původu) – má dojít v roce 1997.

(c) Jiné daně

Z dalších možností je nutno zmínit kroky, týkající se zdaňování kapitálu.

Aniž by stálo v cestě investování, znamenalo by změnu struktury zákonem stanovených výdajů na různé výrobní faktory (práce, kapitál, vzácné přírodní zdroje), která by povzbuzovala zaměstnanost.

Daň z příjmu z finančního kapitálu, kterou Komise prosazuje od roku 1989, by měla i tu výhodu, že by v jejím důsledku bylo atraktivnější úspory investovat do výroby a do zakládání podniků.

9. 5. Závěr

Podstatné snížení nemzdových nákladů na pracovní síly (1–2 procentní body hrubého domácího produktu), zejména na nejméně kvalifikované pracovníky, by sebrálo klíčovou roli v účinném boji s nezaměstnaností a při podpoře vytváření pracovních míst.

Toho zmírnění zákonem stanovených výdajů, k němuž by došlo v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, by muselo být vyváжено daňovými opatřeními, aby se neprohlubovaly rozpočtové schodky.

Vzhledem k různosti daňových systémů (systémů daní a příspěvků na sociální zabezpečení) v Evropské unii nelze určit jednu jedinou metodu, jak některé zákonem stanovené výdaje na pracovní síly přesunout na jiné výrobní faktory nebo na spotřebu. Mezi možná kompenzační opatření však patří ekologické daně (zdaňování CO₂ nebo spotřební daně uvalované na energii), daně ze zdraví škodlivých spotřebních výrobků, zdanění příjmů z úroků, které by se vztahovalo na všechny osoby sídlící ve Společenství a – kdekoli to je na místě a za určitých podmínek – zvýšení daně z přidané hodnoty.

Má-li se zajistit, že tyto změny struktury zákonem stanovených výdajů povedou ke koordinovanému ozdravení evropských ekonomik, musí si být členské státy vědomy, jak je důležité se v této oblasti radit a spolupracovat.

Obecná hypotéza: snížení příspěvků zaměstnavatelů na sociální zabezpečení
s kompenzací jinými zákonem stanovenými dávkami

Použité modely

A) Prvky modelu

	Quest	Hermes	Mimic
Státy, o které jde:	ES jako celek	Belgie, Německo, Francie, Itálie, Spojené království	Nizozemsko
Období:	7 let	9 let	10 let
Hypotézy:	Všeobecné snížení na 1 % hrubého domácího produktu (průměrné snížení v řádu 10) Snížování omezeno na nízké mzdy	Všeobecné snížení od 0,33 % v r.1993 na 1 % v r. 2000	Všeobecné snížení poměru příspěvků z 17,8 % na 15,1 % Snížení poměru příspěvků ze 17,8 % na 11,3 % omezené na roční příjmy do 20 500 guldenů
Kompenzační opatření:	Zvýšení daně z přidané hodnoty Zvýšení daně z příjmu CO ₂ ve výši 10 dolarů na barel	Daň z CO ₂	Daň z přidané hodnoty vázaná na spotřebu energie

B) Výsledky simulací co do zaměstnanosti

a) Hodnoty míry nezaměstnanosti v procentních bodech

b) Rozsah tvorby nových pracovních míst: rozdíl v % od referenční situace v r. 2001

	Quest (a)	Mimic (a)	Hermes (b)
Snížení příspěvků na sociální zabezpečení a zvýšení daně z přidané hodnoty	0,0	-	-
Snížení příspěvků na sociální zabezpečení a zvýšení daně z příjmu	-0,7	-	-
Snížení příspěvků na sociální zabezpečení a zavedení daně z CO ₂	-0,9	0,3	0,64
Diferencované snížení příspěvků na sociální zabezpečení a zavedení daně z CO ₂	-2,7	-0,6	-

IV – NA CESTĚ K NOVÉMU MODELU ROZVOJE

Kapitola 10

Myšlenky o novém modelu rozvoje pro Společenství

10. 1. Strukturální vazby mezi životním prostředím a zaměstnaností

(a) Neefektivní využívání zdrojů ve Společenství

Současný model rozvoje ve Společenství vede k suboptimální kombinaci dvou jeho hlavních zdrojů, tj. pracovních sil a přírody. Model se vyznačuje nedostatečným využíváním zdrojů pracovních sil a nadměrným využíváním přírodních zdrojů; výsledkem je zhoršující se kvalita života. Společenství musí analyzovat způsoby, jak prosadit udržitelný ekonomický růst, který přispěje k větší intenzitě zaměstnanosti a k nižší intenzitě spotřeby energie a přírodních zdrojů.

(i) „Nedostatečné využívání“ zdrojů pracovních sil

Několik desetiletí se soustavně zabraňovalo využívání zdrojů pracovních sil. Přestože klíčovým prvkem, který přispěl k neustálému růstu čistého příjmu na hlavu, byl růst produktivity práce, zdá se, že bylo dosaženo kritického bodu.

Na jedné straně nahrazování pracovní síly kapitálem bylo provázáno neustálým růstem spotřeby energie a surovin, který vedl k nadměrnému využívání přírodních zdrojů.

Na druhé straně jsou podnikatelské strategie motivovány ohledy na úsporu pracovních sil natolik, že to, co se na úrovni podniku získá růstem produktivity, se zdá být stále více neutralizováno růstem nákladů v odvětví. Jedním z nejmarkantnějších příkladů je nezaměstnanost, kdy pracovní síly jsou z podnikání vytlačovány, ovšem za cenu růstu podpor v nezaměstnanosti.

Finanční nároky, které s sebou tato sociální opatření nesou, dále zvyšují nepřímé náklady na pracovní síly a podporují tendenci počet pracovních sil omezovat. Tento mechanismus vedl navíc ke značné ztrátě konkurenceschopnosti na vnějších trzích, protože v zemích s nízkými mzdami se ve stále větším měřítku zavádí vyspělá technologie.

Mnoho zemí se pokusilo se s tímto problémem vypořádat oklešťováním ustanovení o sociálním zabezpečení, avšak jen s omezeným úspěchem. Výsledný nárůst chudoby a nerovnosti příjmů vedl k sociálním napětím a ke snížení kvality života. „Nedostatečné využívání“ pracovních sil má evidentně charakter nejen kvalitativní, ale i kvantitativní. Standardní organizace práce, nezřídka v obrovských výrobních jednotkách, vedla k odtržení jednotlivce od výsledků jeho práce. Z toho plynoucí ztráta motivace a tvořivosti (zejména ve srovnání s malými podniky a malými farmami) zřejmě rovněž negativně ovlivnila hospodářskou produkci a radost z práce. Některým podnikům se dařilo vyvážit ztracený lidský kapitál tím, že účinně a pružně kombinovaly malé, více či méně nezávislé výrobní jednotky.

(ii) „Nadměrné využívání“ ekologických zdrojů

„Nedostatečné využívání“ pracovních sil je spjata s „nadměrným využíváním“ přírodních a ekologických zdrojů. Během posledních dvou desetiletí, zejména pak po roce 1973, bylo stále jasnější, že tyto zdroje nejsou k dispozici v neomezeném množství. Jelikož v tržních cenách se nedostatečně odráží jak omezená dostupnost přírodních zdrojů, tak negativní vliv jejich využívání na životní prostředí, stal se z jejich nadměrného využívání systém. Tuto situaci nelze dále trpět, a to z několika důvodů:

- (i) na odstranění následků dosavadního znečištění je třeba vydávat stále více prostředků;
- (ii) snížená dostupnost a kvalita přírodních a ekologických zdrojů zatěžuje budoucí generace a snižuje schopnost dosáhnout dlouhodobé hospodářské prosperity;
- (iii) kdyby se dnešní modely průmyslové spotřeby a výroby měly rozšířit na celý svět, bylo by zapotřebí zhruba desetinásobku existujících zdrojů; to ilustruje, jakých rozměrů by mohla na globální úrovni nabýt na-

pětí ve sféře rozdělování, kdyby se současné tendence nezastavily;

- (iv) některé formy znečišťování ohrožují nejen místní ekosystémy, ale přírodní rovnováhu celé planety, např. klimatické změny, ozónovou vrstvu a biodiverzitu.

Tyto případy neefektivnosti jsou – co do bohatství, resp. blahobytu – značnou, avšak skrytou ztrátou. Vzhledem k tomu, že v současných ekonomických kalkulacích se nezachycují neoceněné zdroje, jako je životní prostředí, jsou po ruce pouze dílčí odhady. Obecně se např. uznává, že jen **vnější náklady na současné dopravní systémy dosahují minimálně 3–4 % hrubého domácího produktu** (znečišťování životního prostředí, nehody, dopravní zácpy). Čím více se výzkum zintenzivňuje a čím víc se ví o těchto skrytých nákladech, které koneckonců někdo musí nést, tím větším důvodem znepokojení se tyto odhady stávají.

Další neúčinnost současného modelu rozvoje vyplývá z vnějších vlivů spjatých s využíváním energie z pevných paliv a jaderné energie. Přestože technologický pokrok může mnoho problémů vyřešit, pravdou rovněž je, že **na energii už nelze pohlízet jako na neomezený zdroj**, zejména ne za cenu klimatických změn, okyselování, zdravotních rizik, jaderného odpadu a jaderného rizika. Relativní postavení energie v novém modelu rozvoje je tudíž klíčovým prvkem, který je nutno vzít v úvahu.

Bližší pohled, jak Společenství využívá svých zdrojů pracovních sil a svých ekologických zdrojů, ukazuje některé zásadní slabiny ve struktuře stimulů, kterých ekonomika ES využívá v důsledku jak státní intervence (např. způsob, jakým se ve fiskální sféře zachází s náklady na pracovní síly a dopravní infrastrukturu), tak tržních sil (vedlejší účinky na životní prostředí). Je tedy otázkou, zda stále větší část údajů o naměřeném ekonomickém růstu se netýká hospodářského pokroku spíše iluzorního než reálného a zda mnohé tradiční ekonomické pojmy (např. hrubý domácí produkt ve svém tradičním chápání) neztrácejí význam z hlediska budoucího projektu politiky.

(b) Požadavek nového modelu „udržitelného rozvoje“

Nepřiměřené využívání dostupných zdrojů – příliš malé využívání pracovních sil, příliš velké využívání ekologických zdrojů – evidentně neodpovídá tomu, čemu – jak se prostřednictvím demokratického systému ukazuje – dává přednost společnost. Lidé očekávají, že oni sami i jejich děti budou mít na jedné straně víc pracovních míst a stabilní příjem, na druhé straně však i vyšší kvalitu života. Naposled zmíněný prvek se odráží ve stále se zvyšující poptávce po zaměstnáních přinášejících radost z práce a po výrobcích a veřejných statcích, jež nepoškozuji životní prostředí.

Jakákoli nová politická orientace bude muset zahrnovat zásadní odpovědi, jak omezovat znečišťování a v širokém smyslu slova zvyšovat kvalitu života. První z obou prvků se týká zvrátu současného negativního vztahu mezi „klasickým“ hospodářským růstem a větším znečišťováním. Lidé nechápou, proč by se větší množství obalů nebo reklamních letáků v jejich poštovních schránkách mělo promítat do údajů o vyšším hospodářském růstu, jež se objevují v oficiálních výkazech.

Zvyšování kvality života se však netýká jen míst, kde lidé žijí, a nezahrnuje jen ochranu přírody; zahrnuje i krásu krajiny, vhodnější začleňování nových budov a dopravní infrastruktury do historického jádra měst či dostupnost parků a dalších zón zeleně v městských oblastech. Tímto způsobem lze kvalitu života milionů lidí podstatně zvýšit.

Přiměřenější politická orientace by měla být schopna nabídnout společnosti vyšší kvalitu života s nižší intenzitou spotřeby, a tedy i méně zatěžující ekologické zdroje. Do téhož kontextu je třeba začlenit vytváření lákavějších pracovních míst, valorizaci lidského kapitálu v místních sítích a podporování individuální odpovědnosti a sociální participace. **Nový model vývoje Společenství se tedy musí zabývat neefektivním využíváním dostupných zdrojů v širší perspektivě, tj. s ohledem na celkovou kvalitu života občanů.**

Některé z těchto otázek mají komunitární dimenzi. Přechodné období na cestě k lepšímu ekonomickému modelu se dá lépe zvládnout, bude-li několik zemí postupovat společně; tím

se totiž minimalizují náklady a maximalizují výsledky. Kromě toho se mnoho opatření přímo nebo nepřímo dotýká postupů v jednotlivých odvětvích i řízení tržních sil v rámci vnitřního trhu. Tuto potenciální novou roli Společenství dnes Smlouva o Evropské unii výslovně uznává, jelikož jako základní cíl Společenství zakotvuje udržitelný rozvoj.

(c) Klíčem je čistá technologie

Hlavním prvkem nového rozvoje modelu bude oddělení budoucí hospodářské prosperity od znečišťování životního prostředí a dokonce **změna vztahu mezi ekonomikou a ekologií z negativního na pozitivní**. Klíčem k tomu bude vytváření nové základny „čisté technologie“.

Existují už příklady, jež ukazují, že výslovné včlenění ekologických zdrojů do produkční funkce může takové oddělení umožnit. Hospodářského růstu Německa a Japonska za poslední dvě desetiletí, přestože v průmyslově vyspělém světě vykazují největší úspěchy, bylo možno dosáhnout při nepatrném zvýšení spotřeby energie, a to ještě o něco dříve, než se lineární vztah začal uznávat za diktát zdravého rozumu. Hnací silou této zásadní změny byla vysoká cena energie, která – v rozporu s tím, co se běžně očekávalo – hospodářský růst nezpomalila, ale spíše podnítila.

Přestože ekonomické modely obvykle pohlížejí na technologické vymoženosti jako na exogeni, mělo by se uznat, že jsou v podstatě výsledkem základních stimulů vyplývajících z veřejného i soukromého sektoru. Kromě toho by se mělo jasně říci, že všechnu technologii vytváří člověk a že z tohoto hlediska má zásadní význam soustavné investování do lidského kapitálu. Vyřešit současné ekologické problémy je hlavním problémem nadcházejících let.

Nová integrovaná technologie, z níž se zatím nejspíš objevila jenom „špička ledovce“, by měla vyústit ve sníženou spotřebu nových ekologických zdrojů, a to díky:

- (i) zvýšené „přírodní produktivité“ výrobků, např. efektivnějším využíváním energie a menší materiálovou náročností výrobků (lehčí automobily atd.);
- (ii) delší životnosti výrobků: poskytnout vhodné stimuly v oblasti opravárenských služeb

a služeb spojených s kontrolou, což jsou pro pracovní síly náročné činnosti *par excellence*;

- (iii) většímu objemu opětovného využívání a opětovného zpracovávání: mnohem častěji využívat týchž surovin nebo součástí;
- (iv) zlepšené technologie zpracování: jsou to výrobní procesy (nikoli koneční spotřebitelé), které produkují největší množství odpadních vod, pevných odpadů atd.

Postupné zavádění nové čisté technologie povede k průběžné obnově základního kapitálu Společenství a vytvoří potřebu speciální přípravy inženýrů a řídících pracovníků, kteří právě získávají svou kvalifikaci. Výsledné včleňování nových technologií do průmyslu bude daleko důležitější, než je např. čištění odpadních vod, přestože pro nejbližší budoucnost je důležité. Relativní a dokonce i absolutní význam těchto činností bude, jak lze očekávat, klesat tím víc, čím se bude společnost blížit modelu udržitelného rozvoje.

Nová čistá technologie nejspíš Společenství přinese vedle výrazně zlepšeného životního prostředí i značné **sekundární výhody**:

- (i) z hlediska konkurenceschopnosti dvojí: Společenství zvýší celkovou sílu ekonomiky optimálním využíváním svých zdrojů a zároveň předejde nákladným operacím odstraňujícím následky znečištění, přičemž lze využít výhody prvního hybatele; druhý z obou prvků se nesmí podceňovat, jelikož nová technologie je nutností nejen v průmyslově vyspělém světě, ale i v nově industrializovaných zemích (NICs) a v zemích rozvojových (LDCs);
- (ii) z hlediska strategického: obrovská závislost Společenství na ostatním světě, pokud jde o dovoz energie a surovin, se sníží a bude lépe řízena; úspor, jichž se díky neuskutečněným dovozům dosáhne, bude možno využít na podporu udržitelného rozvoje zejména tím, že čistá technologie se bude přenášet do rozvojových zemí;
- (iii) Společenství v mezinárodním měřítku prokáže, jak lze v praxi realizovat udržitelný rozvoj, sníží své nadměrné využívání přírodních zdrojů a tak výrazně zmírní budoucí problémy s rozdělováním vzácných ekologických a přírodních zdrojů na globální úrovni.

10. 2. Jak usnadňovat strukturální změnu

(a) Potřeba strategické mikroekonomické politiky

Oddělení hospodářské prosperity od zhoršování životního prostředí vytvářením základny nové čisté technologie je zřejmě nemyslitelné bez aktivní a vynalézavé politické podpory. Proto budou muset být současné politické nástroje změněny tak, aby podněcovaly efektivní využívání zdrojů ve Společenství. Zvláštní pozornost se bude muset zaměřit na řadu právních úprav, přijatých za posledních několik desetiletí, avšak dnes už neslouží cílům, jež jsou součástí nového modelu udržitelného rozvoje. Jde především o to, že do tržních cen se budou muset systematicky zahrnovat všechny vnější náklady. Taková prověrka by měla vyústit v soustavu jasných signálů a stimulů všem ekonomickým subjektům a všem, kteří ve sféře ekonomiky rozhodují.

První klíčový prvek strategické mikroekonomické politiky se týká významné reorganizace a podpory základního výzkumu v oblastech, které jsou z hlediska modelu udržitelného rozvoje zvláště důležité (obnovitelná energie, opětné zpracovávání a nové materiály, biotechnologie atd.). Tato reorganizace se týká i ekonomické vědy, zejména oblasti tzv. zeleného účetnictví, což je v podstatě soustavné analyzování a oceňování všech vnějších dopadů. Spojením přírodovědeckých a ekonomických informací se dospěje k lepšímu chápání problémů a k řešení, jež se týkají využívání přírodních zdrojů a jejich relativní důležitosti.

Druhý klíčový prvek se týká urychleného převádění výsledků základního výzkumu do inovací, jež je možno umístit na trhu. Za tímto účelem je třeba vytvořit ucelenou soustavu pragmatických stimulů, kterými se budou moci ekonomické subjekty řídit při zvažování investic na nové výrobky a výrobní postupy včetně nových a novátorských forem organizace práce. Tím se vytvoří „magický kruh“ důvěry mezi spotřebiteli a investory, v němž jde o projekt společnosti s udržitelnou hospodářskou budoucností.

(b) Nástroje politiky na makroekonomické úrovni

Soustava výše uvedených stimulů se týká postupného a soustavného prověřování mnoha politických nástrojů, z nichž některé se týkají celého Společenství. V této souvislosti si zvláštní pozornost zaslouží následující nástroje:

- (i) **Nepřímé daně** za znečišťování životního prostředí jsou velice účinným způsobem vypořádávání se se skrytými dotacemi, týkajícími se vnějších nákladů, které nese společnost jako celek. Tržní ceny by tedy měly být upraveny tak, aby kryly škodu na životním prostředí, kterou působí užívání určitých výrobků, např. energetické zdroje podle obsahu CO₂.
- (ii) **Fiskální regulace**, zvláště pak předpisy týkající se systémů odpočtů ze zdanitelných základů, jsou velice účinným způsobem pro povzbuzování udržitelné ekonomické aktivity (např. průzkum potenciálního trhu pro zelené inovace); v současnosti však mají v mnoha případech negativní vliv na životní prostředí (např. velkorysé úpravy odpočtů v souvislosti s používáním soukromých automobilů, daně z nemovitostí, které upřednostňují zástavby na předměstích atd.).
- (iii) **Dynamiku vnitřního trhu** lze orientovat tak, aby vedla k optimálnímu využívání zdrojů ve Společenství: za prvé, zdravá konkurence v příslušné oblasti skýtá větší šanci, že povede k nezbytným technologickým změnám a k obnovování základního kapitálu; za druhé, úpravu veřejných zakázek je možno otevřeně orientovat na udržitelné cíle; za třetí, vnitřní relokace ekonomických aktivit přispěje k nejúčinnějšímu využívání ekologických zdrojů ve Společenství a k snížení velkých tlaků, jimž je životní prostředí v mnoha oblastech vystaveno. Totéž se přirozeně týká rozšiřování Společenství.
- (iv) **Politika v oblasti mezinárodního obchodu a mezinárodní spolupráce**: vzhledem k tomu, že ekologické problémy často překračují hranice jednotlivých států a mají globální aspekty, vedou k intenzivnější mezinárodní spolupráci. V mnoha případech se ukazuje, že řeší-li se cizí ekologické problémy s použitím zdrojů Společenství, má to z hlediska nákladů příznivý vliv na řešení ekologických problémů uvnitř Společenství

(odkyselování, čištění vodních toků, snižování obsahu CO₂). Totéž platí i o strukturálních problémech v oblasti růstu a zaměstnanosti. V obou případech, má-li jít o řešení reálná a udržitelná, je třeba zvážit tento mezinárodní rozměr, zejména v souvislosti s regiony blízkými území Společenství (např. střední a východní Evropa, Společenství nezávislých států a Středomoří).

(c) Nástroje politiky na odvětvové úrovni

Vedle nástrojů, jichž je třeba použít na makroekonomické úrovni, Společenství do určité míry disponuje nástroji v oblasti některých konkrétních odvětví, jejichž význam pravděpodobně bude o to větší, oč víc bude Společenství usilovat o nový již zmíněný ekonomický model. Následující odvětví si zaslouží zvláštní pozornost a pátý akční ekologický program se jimi výslovně zabývá:

- (i) **Energie**: způsob, jakým se spotřebovává energie, je jádrem nového modelu rozvoje. Souběžně s liberalizací vnitřního trhu elektřiny a plynu bude muset Společenství přijímat strategická rozhodnutí, jež až dosud byla ve sféře výlučné odpovědnosti států. Tyto alternativy se týkají zejména razantního rozvoje řízení orientovaného na poptávku a diverzifikování nabídky tak, aby se do popředí dostávaly ekologicky nezávadné energetické zdroje. Už v minulosti se užívalo důležitých nástrojů (např. Euratom); je třeba je přeorientovávat a posilovat.
- (ii) **Doprava**: obrovské ztráty na společenském bohatství, o nichž jsme se již zmínili, je třeba eliminovat revizí investování a plánování v oblasti dopravní infrastruktury (zejména v městských oblastech). Daňové a dotační nástroje, jichž se v minulosti běžně užívalo, stejně jako koncepce územního plánování a urbanismu, by mohly být zásadním způsobem revidovány.
- (iii) **Zemědělství**: probíhající prověrka reformy agrární politiky Společenství vede ke snižování celkového subvencování cen, které se vyvažuje přímou finanční podporou ze

mědělců a doprovází dalšími opatřeními, jež umožňují odměňovat zemědělské praktiky příznivé životnímu prostředí, a spravedlivým odměňováním činnosti, jež zajišťují hydrogeologickou rovnováhu (kvalita pitné vody, předcházení erozím půdy atd.) nebo zvyšují krásu krajiny. Tato tendence by se měla v nadcházejících letech postupně posilovat. Tímto způsobem se bude stále více odstraňovat současná ekologická nerovnováha a bude se vytvářet nová základna udržitelných aktivit a zvýšené kvality života ve venkovských oblastech. V tomto směru je rovněž důležité ekonomicky i ekologicky vyhodnocovat zkušební projekty, které vypracovává několik členských států a jež se týkají výroby biopaliv (biomasa, diester, bioethanol), zejména ve snaze dospět k takovým energetickým scénářům, jež budou z ekologického hlediska přijatelné.

- (iv) **Průmysl**: je třeba využívat nového souboru nástrojů podporujících podnikání. Realizace byla již zahájena v podobě ekoauditingu, ekoznámek, dohod uzavíraných na základě dobrovolnosti, úprav odpovědnosti atd. Některé z těchto nástrojů vytvoří nová pracovní místa, zejména v ekoslužbách.

(d) Krátkodobá politická doporučení

Jestliže se uzná, že současná recese svým rozměrem překračuje hospodářský cyklus, je třeba s přípravami na dlouhodobý projekt začít už teď. Znamená to nejen systematicky přeorientovávat státní, resp. veřejnou politiku, ale také formulovat anticyklická politická opatření, která by mohla zároveň napomáhat k dosahování cílů modelu udržitelného rozvoje.

Základní doporučení se týká prevence dalšího zhoršování životního prostředí vytvářením „ekologické infrastruktury“. Kromě postupného vývoje čisté technologie si v krátkodobém a střednědobém horizontu aktivity odstraňující následky znečištění zřejmě podrží svůj význam a v nejbližší budoucnosti by se měly dokonce podstatně rozšířit. Mělo by být odstraněno značné opožďování investic do zařízení na opětne

zpracování odpadů (srv. přebytek nabídky sběrového papíru), do spaloven odpadů (při nichž se dodrží nejvyšší možné technologické standardy) a do čistíček odpadních vod.

Řada těchto aktivit se týká výstavby a v krátkodobé perspektivě nejspíš vytvoří značný počet nových pracovních míst; financovat by se mohly z dávek a odvodů, odpovídajících zásadě, již předvídá Smlouva o Evropské unii a která zní: „platí ten, kdo znečišťuje“. Veřejné výdaje a schopnost vytvářet zaměstnanost mohou být o to významnější, protože základní infrastrukturu (např. kanalizační sítě) je stále třeba budovat.

Stejná možnost vytvářet zaměstnanost se týká rozšiřování kapacity systémů veřejné dopravy, jež jsou s to podstatně zvýšit kvalitu života milionů lidí žijících v městských aglomeracích.

Z odpovědí na dotazy rovněž vyplývá, že existuje značná poptávka po vytváření ekologicky zdravých a život zpříjemňujících projektů na místní úrovni (včetně zakládání parků, budování stezek pro procházky, jogging a jízdu na kole) i výslovně formulovaná ochota to vše platit.

Využívání energie bylo mnohokrát označeno za jednu z klíčových oblastí nového modelu ekonomického rozvoje. Zejména v domácnostech lze

účinnost využívání energie podstatně zvýšit – často se hovoří o 40–50 % –, jestliže se do bydle ní náležitě investuje (dvojitá či trojitá okna, střešní izolace, bojleru využívající nejlepších dostupných technologií). V souvislosti s tím lze vytvořit – vypracují-li se ovšem dostatečné stimuly – značný počet nových pracovních míst.

Máme-li se vypořádat s dvojnásobným problémem – nezaměstnaností a znečišťováním životního prostředí –, dá se předpokládat, že snížené náklady na pracovní síly budou vyváženy vyššími poplatky za znečišťování. Jeden z konkrétních návrhů, s nímž Komise přišla a který zcela zapadá do perspektivy dlouhodobých strukturálních změn, se týká daně z uhlí a energie: jde o vnější náklady spjaté s využíváním energie, zatímco podstatného příjmu (přibližně 1 % hrubého domácího produktu) lze využít jako prvního kroku, jak vyjít vstříc vyšším nákladům na mzdy, které musí zaměstnavatelé nést.

Důležitá dimenze návrhu se týká široce prosazovaného posunu k intenzivnějšímu využívání nepřímých daní a k rozšíření a vyvážení daňového základu při energetických výrobcích. Ve Společenství se tyto návrhy těší značné podpoře veřejnosti: pro takovou daň je zhruba 60 % občanů Evropy.

10. 3. Závěry

Povahu strukturální změny, kterou Společenství prochází, je třeba uznat a je třeba se jí zabývat. Je důležité vypracovat společný plán zvýšení kvality života ve Společenství, který by dokázal lidi motivovat a vytvořil potřebnou lidskou energii:

- (a) Vážné hospodářské a společenské problémy, s nimiž se dnes Společenství potýká, jsou výsledkem dvojí zásadní neschopnosti: „nedostatečného využívání“ kvality a kvantity pracovních sil, spjatého s „nadměrným využíváním“ přírodních a ekologických zdrojů. Oba prvky jsou jádrem modelu hospodářského rozvoje, kterému se Společenství během několika posledních desetiletí podřizovalo.
- (b) Základními úkoly nového modelu hospodářského rozvoje jsou na jedné straně zvrat dnešního negativního vztahu mezi podmínkami, které vytvářejí životní prostředí, a kvalita života všeobecně, a na druhé straně hospodářská prosperita. V tomto smyslu je klíčovým aspektem široké využívání čisté technologie. Nutno zdůraznit, že k dispozici je množství vědeckých poznatků, které zatím na své využití v ekonomickém systému čekají.
- (c) Přechod k novému modelu „udržitelného rozvoje“ vyžaduje vypracování ucelené soustavy tržních stimulů. Hlavním úkolem bude systematicky prověřit dosavadní politiku na makroúrovni a na úrovni odvětví, a to při respektování základní směrnice, že do tržních cen se musí promítnout všechny vnější dopady. Faktem je, že mnoho politických opatření v oblasti daní, subvencí, konkurence, infrastruktury, organizace pracovních sil, nakládání s pozemky, urbanismu atd. se formulovalo postupně a *ad hoc*, případně s očima upřenými na dlouhodobé záměry, které už neodpovídají cíli udržitelného rozvoje. Ještě více to platí o opatřeních v energetice, dopravě, průmyslu a zemědělství, kde by se měla přezkoumat řada rozhodnutí přijatých v 50. a 60. letech.
- (d) Jakékoli krátkodobé politické opatření k překonání současné recese by se mělo nejprve zaměřit na reorganizaci politiky, o níž jsme hovořili výše. Použije-li se téže perspektivy dlouhodobě, lze vytvořit značné možnosti zaměstnanosti v ekologické infrastruktuře, ve zlepšování využívání energie, ve vytváření příjemných přírodních oblastí a při odstraňování následků znečištění.