

**Flexicurity – hledání rovnováhy mezi
flexibilitou a ochranou trhu práce
v České republice**

Markéta Nekolová

VÚPSV, v.v.i. Praha
2008

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.
Praha 2, Palackého náměstí 4
Vyšlo v roce 2008, 1. vydání, počet stran 72
Tisk: VÚPSV.v.v.i.

Recenze: PhDr. Pavel Kuchař (FSV UK)
Mgr. Pavel Horák (FSS MU Brno)

ISBN 978-80-87007-89-1

<http://www.vupsv.cz>

Abstrakt

Tato teoreticko-analytická studie ve své podstatě uvádí evropský politický koncept flexicurity do prostředí českého trhu práce. Stěžejní analytická část studie je postavena na přehledu dosavadní teoretické báze flexicurity a jejího odrazu v politice EK směrem k členským zemím EU. Evropská komise členským státům doporučuje, aby se zaměřily na tři, resp. čtyři sféry regulace trhu práce: úpravu legislativní ochrany pracovních míst zajišťující dostatečnou numerickou flexibilitu trhu práce, rozvoj aktivní politiky zaměstnanosti a systému dalšího vzdělávání dospělých jako záruk dostatečné ochrany zaměstnanosti flexibilních i standardních pracovníků a úpravu sociálního systému ochrany příjmu tak, aby poskytoval dostatečnou úroveň ochrany v případě ztráty příjmu všech typů pracovníků. Z analýzy těchto pilířů v ČR vyplynulo, že jejím problémem není ani tak nepružná regulace, ale spíše výrazný nepoměr mezi úrovní ochrany standardních zaměstnanců a tzv. flexi zaměstnanců v neprospěch druhých. Tento nepoměr pak spolu s faktem, že v ČR tvoří stále většinu pracovních míst zaměstnanci na dobu neurčitou, opravňuje k hodnocení českého trhu práce jako příliš rigidního. Druhý pilíř – APZ – je možné zhodnotit jako poměrně úspěšný při řešení nezaměstnanosti osob, jejichž výchozí postavení na trhu práce před intervencí APZ bylo spíše příznivé. V případě řešení dlouhodobé nezaměstnanosti osob obtížně zaměstnatelných však APZ nedostačuje. V oblasti rozvoje lidských zdrojů mimo oblast APZ je základním problémem ČR nedostatečná participace dospělých na aktivitách dalšího vzdělávání vyplývající především z neexistence funkčního systému vzdělávání dospělých a státní politiky pro tuto oblast. Analýza třetího pilíře – systému sociálního zabezpečení – ukázala, že v ČR zatím není postavení flexibilních pracovníků z hlediska úrovně ochrany příjmu zcela srovnatelné se standardně zaměstnanými pracovníky. Ze skupiny flexibilních pracovníků mají nejhorší postavení osoby vykonávající příležitostná nebo krátkodobá zaměstnání. Flexicurity přístup v sobě zahrnuje komplexní, složitý a stále nejednoznačně definovaný způsob regulace trhu práce, který navíc v ČR dosud nebyl zkoumán. Také z toho důvodu by v závěru obsažená doporučení měla spíše nastínit směr dalších úprav na základě předchozí identifikace problémových oblastí flexicurity v ČR a přispět k další odborné diskuzi. Konkrétní a podrobné návrhy politiky flexicurity v ČR by měla přinést až hlubší analýza jednotlivých pilířů.

Klíčová slova: flexicurity; regulace trhu práce; flexibilita trhu práce; ochrana trhu práce; flexibilní formy zaměstnání; numerická flexibilita; nezaměstnanost; primární a sekundární trh práce; politika zaměstnanosti; další vzdělávání dospělých; systém sociálního zabezpečení

Abstract

This theoretical and analytical study deals with the introduction of flexicurity policy approach into Czech labour market. Pivotal analytical part of the report results from theoretical background of the flexicurity issue and from its reflection in European Commission policy and EC recommendations towards Member States. Member States are recommended to focus on four areas of labour market regulation: arrangements of the employment protection legislation towards adequate numerical flexibility, expansion of the active labour market policy and adult learning system towards adequate employment security for both standard and flexible workers and arrangements of the social security system towards adequate income security of both groups of workers. Analyses of these pillars demonstrated, that the main problem of the Czech labour market is not strict legislative regulation as a whole. There is rather

big disproportion between standard and flexible jobs' level of protection. This disproportion together with the fact, that standard contracts form the majority of all working contracts, warrants the assessment of the Czech job market as being too rigid. The second pillar – ALMP – is relatively successful in case of unemployment of the people with rather favourable starting labour market position. On the contrary, ALMP malfunctions in case of long-term unemployment solution. In the sphere of human resource development in addition to APZ, the basic problem is inadequate participation of adults on activities of adult learning resulting from the absence of adult learning system and the absence of state adult learning policy. The third pillar analyses – social security system – outlined, that the level of social protection of flexible workers has not been comparable to standard ones yet. Flexible workers exercising occasional work or work for a short term have the worst position. Flexicurity approach implies complex and still inadequately defined way of labour market regulation which in case of the Czech Republic has not been examined yet. By reason of this the final recommendations should rather outline policy direction on the basis of previous problems identification and contribute to subsequent discussion. The special and detailed proposals on flexicurity policy in CR should be formulated after deeper statistical and legislative analyses of the particular flexicurity pillars.

Key words: flexicurity; labour market regulation; labour market flexibility; labour market security; flexible employment; numerical flexibility; unemployment; primary and secondary labour market; employment policy; adult (continuing) learning; social security system

Obsah

Úvod	7
1. Metodologie projektu.....	8
2. Teoretická východiska konceptu flexicurity.....	9
3. Teoretický koncept flexicurity.....	11
3.1 Definice hlavních pojmů.....	11
3.2 Analytický model trhu práce – model flexicurity	14
3.2.1 Model flexicurity v původním slova smyslu	14
3.2.2 Model flexicurity v současném evropském pojetí	17
4. Analýza vlivu pilířů flexicurity na trh práce ČR.....	20
4.1 První pilíř flexicurity-numerická flexibilita/ochrana pracovních míst	20
4.1.1 Vnější numerická flexibilita.....	20
4.1.2 Vnitřní numerická flexibilita	24
4.1.3 Vliv sociálního dialogu na úroveň numerické flexibility	26
4.1.4 VněNF na českém trhu práce.....	27
4.1.5 Shrnutí.....	32
4.2 Druhý pilíř flexicurity - ochrana zaměstnanosti podporující funkční flexibilitu ..	34
4.2.1 Aktivní politika zaměstnanosti a její dopady na trh práce.....	34
4.2.2 Další odborné vzdělávání a jeho dopady na trh práce.....	41
4.2.3 Shrnutí.....	46
4.3 Třetí pilíř flexicurity - ochrana příjmu.....	47
4.3.1 Ochrana příjmu v nezaměstnanosti	48
4.3.2 Ochrana příjmu při nemoci.....	52
4.3.3 Ochrana příjmu v důchodovém věku.....	53
4.3.4 Shrnutí.....	54
5. Závěry a doporučení pro ČR.....	55
5.1 Oblast vnější numerické flexibility	55
5.2 Oblast aktivní politiky zaměstnanosti	57
5.3 Oblast dalšího odborného vzdělávání dospělých.....	58
5.4 Oblast sociální ochrany příjmu	59
Literatura	60
Příloha I - Abecední seznam zkratk.....	65
Příloha II – Vývoj legislativní ochrany pracovních míst v ČR v letech 2003 – 2007	66
Příloha III – Výpočet Indexu ochrany zaměstnání ČR (metodika OECD)	70

Úvod

V souvislosti s rychlými změnami v ekonomice a společnosti probíhá již řadu let celosvětová diskuse na téma potřeby růstu flexibility trhu práce a s tím související potřeby změny v nastavení sociálních systémů jednotlivých zemí tak, aby lépe vyhovovaly těmto vývojovým trendům. Poukazuje se na potřebu reformy způsobu regulace trhu práce především v oblasti legislativní ochrany pracovníků, sociálního systému dávek v nezaměstnanosti, systému důchodového pojištění a systému veřejných služeb zaměstnanosti.

Ve světle potřeby růstu flexibility trhu práce vyplývající z hlavních socioekonomických trendů současnosti, které mají za následek finanční i strukturální problémy mnoha sociálních systémů (nejen) v evropských zemích, budí v Evropské unii největší pozornost dánský model pracovního trhu – tzv. flexicurity model. Tento způsob regulace pracovního trhu je předmětem mnoha veřejných diskusí a odborných analýz a je spatřován jako optimální řešení problémů trhů práce ve většině zemí Evropské unie.

Vzhledem k tomu, že současně existují kritici modelu flexicurity, respektive pesimisté z hlediska jeho aplikovatelnosti na všechny evropské země, a také proto, že existuje více způsobů interpretace flexicurity modelu, je z pohledu České republiky užitečné zmapovat teoretickou i aplikovanou stránku flexicurity, která se stane východiskem pro analýzu možností jeho implementace v podmínkách České republiky. Tato analýza poskytne současně i detailní pohled na problémy, jimž český trh práce v souvislosti se socioekonomickými změnami v oblasti flexibility a sociální ochrany trhu práce čelí.

Hlavním cílem studie je tedy na základě teoretického zastřešení problematiky odborně posoudit možnosti dalšího rozvoje politiky flexicurity v České republice tak, aby podporovala růst flexibility a adaptability trhu práce za současného zachování adekvátní sociální ochrany pracovníků v České republice. To vše s cílem racionální adaptace českého trhu práce na změny související s ekonomickým a společenským vývojem.

Z hlediska dílčích cílů lze studii rozdělit na několik fází:

- zpracování socioekonomického a teoretického rámce flexicurity,
- analýza nastavení a reálného vlivu pilířů flexicurity v České republice a
- identifikace problematických oblastí, které by se v rámci politiky flexicurity ČR měly dále řešit.

1. Metodologie projektu

Projekt „Flexicurity – hledání rovnováhy mezi flexibilitou a ochranou trhu práce v České republice“ je koncipován jako **teoreticko-analytická studie** analyzující současný stav regulace trhu práce (ve smyslu flexibility a ochrany) v ČR doplněná o **komparativní analýzu** vybraných ukazatelů regulace trhu práce zemí EU. Hlavní zjištění analýzy budou formulována také v podobě **návrhu obecnějších směrů řešení** pro další směřování souvisejících politik a jejich provázání v rámci flexicurity politiky České republiky.

Obecný cíl projektu lze rozdělit na několik podcílů, z nichž vychází použité metody a celková metodologie výzkumného projektu.

Cíl 1: Analýza teoretických východisek konceptu flexicurity. K dosažení cíle 1 bude využito metody **studia literatury a studia dokumentů** souvisejících s problematikou konceptu flexicurity a s jeho dopady na trh práce.

Cíl 2: Analýza reálného vlivu pilířů flexicurity na trh práce v ČR. Hlavní metodou k dosažení cíle 2 bude **statistická analýza dat** (statistiky trhu práce, finanční ukazatele, indexy míry regulace atd.). Faktická situace bude doplněna o kvalitativní data zjištěná na základě **rozhovorů s klíčovými aktéry** (zástupci odborových svazů, zaměstnavatelských svazů, úřadů práce).

Cíl 3: Závěrečná identifikace možných směrů řešení flexicurity politiky pro ČR bude vycházet ze zjištěných problémových oblastí v předchozí etapě projektu, názorně zobrazených v podobě **stromů problémů**.

Pro přehlednost jsou všechny aplikované metody sběru dat a metody analýzy politiky pro projekt zvolené uvedeny ještě jednotlivě pod sebou:

- studium literatury a studium veřejně-politických dokumentů,
- statistická analýza dat,
- rozhovory s klíčovými aktéry,
- tvorba stromu problémů.

2. Teoretická východiska konceptu flexicurity

Celosvětový důraz na zvyšování flexibility trhu práce a potřebu reforem systémů sociální ochrany je, jak již bylo zmíněno v úvodu studie, zapříčiněn rozsáhlými socioekonomickými změnami probíhajícími od 70. let 20. století. Zásadní vliv je v rámci těchto procesů přičítán ekonomickému procesu, který je běžně označován jako globalizace ekonomiky. Dopady jejího působení na trh práce lze vidět v rychle se měnící dělbě práce směřující od ekonomicky vyspělých zemí k zemím rozvojovým, dále v rychlých změnách na regionálních trzích práce, v zavádění nových forem organizace práce, v rostoucí flexibilitě pracovních kontraktů a v neposlední řadě v rostoucím důrazu na znalosti a informace pracovní síly.

Jedním z ústředních rysů globalizace je tedy rozvoj všech typů flexibility trhu práce (viz kapitola 3.1). Vedle známých forem flexibility - numerické (najímání a propouštění pracovníků) a funkční - se rozvíjí její další úrovně. Jedná se o flexibilitu v oblasti mezd, v oblasti pracovních nákladů, v oblasti zaměstnávání, v oblasti profesní struktury a také v oblasti organizace práce.

Mezinárodní dělba práce v oblasti průmyslové výroby se v zájmu nižších pracovních nákladů přesouvá z vyspělých zemí do zemí rozvojových, kde se pro nadnárodní společnosti nabízí mnohem levnější pracovní síla. Tento přesun za sebou zanechává rozsáhlou strukturální nezaměstnanost a současně se projevující tlak na systémy sociálního zabezpečení uvnitř těchto vyspělých zemí (Gunter – Hoeven, 2004). Řídící funkce, výzkum a vývoj však často zůstávají ve vyspělých zemích, kde vzrůstá poptávka po vysoce kvalifikované pracovní síle. A jelikož schopnost prodat výrobek nebo službu a uspět tak v rostoucí konkurenci je v současnosti naprosto závislá na poskytování a šíření informací, většina růstu nových pracovních míst v těchto zemích se soustředí právě v oblasti shromažďování, vyhodnocování a poskytování informací. Vytváří se tak nová prostorová dělba práce charakterizovaná koncentrací informačních služeb, řízení, vědy a výzkumu v zemích rozvinutých a zemědělské a průmyslové výroby v zemích rozvojových (Sýkora, 2000).

Pro některé jedince na trhu práce je tak globalizace zdrojem rostoucího množství pracovních příležitostí a vysokých příjmů, pro jiné znamená pracovní nejistotu v podobě obavy ze ztráty zaměstnání, nezaměstnanost, chudobu a sociální vyloučení. Nůžky sociální a ekonomické nerovnosti se v jejím průběhu stále více rozvírají jak uvnitř jednotlivých zemí, tak i mezi zeměmi samotnými (Stiglitz, 2003).

Snížené vládní možnosti kontroly a regulace ekonomiky spolu s dalšími průvodními procesy (sociálními-demografickými) v mnoha případech zapříčiňují fiskální krize veřejných rozpočtů, roste především dlouhodobá (strukturální) nezaměstnanost a napříč trhy práce vzrůstá pracovní nejistota.

Rychlý technologický vývoj a změny na regionálních trzích práce v oblasti poptávky a nabídky vyžadují od pracovní síly vysokou kvalifikační, časovou a geografickou adaptabilitu. Odlišná míra schopnosti a možnosti jejího naplnění rozděluje trhy práce na jejich primární a sekundární složku. Přitom právě sekundární trhy práce nejvíce doplácí na technologický vývoj a globalizaci. Jsou charakteristické vysokou mírou pracovní nejistoty spojenou navíc často s nízkou úrovní příjmů. Každým rokem dochází ke stále ostřejšímu rozevírání nůžek mezi primárním a sekundárním trhem práce.

Se vzrůstající pracovní nejistotou právě na sekundárním trhu práce souvisí zvýšené riziko tzv. sociálního vyloučení. Sociální vyloučení vypovídá o zablokovaném přístupu k pracovním příležitostem, které jsou běžné pro zbytek společnosti (Giddens,

2004). Riziko vzniku sociální exkluze je nejvyšší u tzv. marginalizovaných (ohrožených) skupin trhu práce. Mezi tyto skupiny patří v současné době především nekvalifikovaní a nízkokvalifikovaní pracovníci, vybrané kategorie manuálně pracujících, etnické minority, starší a zdravotně postižení pracovníci a další.

Je tedy vidět, že globalizace ekonomiky klade na jednotlivé národní státy poměrně zásadní požadavek na změnu dosavadního pojetí regulace pracovního trhu a sociálního systému vůbec. Vedle důrazu na poskytování individuální a efektivní politiky zaměstnanosti je třeba pomocí legislativy a hlavně dostupných služeb podporovat flexibilitu a možnost individuálního sladění pracovního a soukromého života.

České republiky se výše uvedené problémy a trendy dotýkají rovněž. Od roku 2004 je Česká republika členem Evropské unie a má možnost s ostatními vyspělými evropskými zeměmi sdílet výhody i těžkosti spojené s otevřeným trhem. Aby ustála rostoucí konkurenceschopnost pracovní síly mezi jednotlivými zeměmi, musí být její trh práce a systém sociálních a veřejných služeb schopen rychlé a efektivní adaptace na měnící se socioekonomické podmínky. Evropská unie tyto změny reflektuje již několik let a uvědomuje si potřebu změny pojetí sociální politiky a veřejné politiky a sociálního státu obecně. Prosazuje realizaci politik a opatření podporujících růst flexibility trhu práce za současného reformování systémů sociálního zabezpečení. V posledních deseti letech upíná své naděje k dánskému modelu pracovního trhu – flexicurity – coby optimálnímu způsobu transformace politiky trhu práce vzhledem ke změnám, ke kterým v ekonomice, a tím i společnosti dochází. Potvrzuje to i aktuální Zelená kniha o modernizaci pracovního práva, kterou Evropská komise předložila, a jejímž ústředním pojmem se stal model flexicurity.

Právě z důvodů, že koncept flexicurity stojí v současné době na výsluní evropské politiky, je i předmětem této studie. A konkrétně otázka, do jaké míry je skutečně koncept flexicurity schopen řešit problémy současného trhu práce (vysokou nezaměstnanost, především pak její dlouhodobou složku, segregaci pracovního trhu, růst pracovní nejistoty) nejen v Dánsku a skandinávských zemích, ale také v případě České republiky.

3. Teoretický koncept flexicurity

Před analýzou reálné situace v ČR je třeba přiblížit aspekty konceptu flexicurity z teoretického hlediska. Následující kapitoly se tedy věnují jeho podrobnější teoretické analýze tak, jak je zkoumán a nahlížen očima akademické sféry.

3. 1 Definice hlavních pojmů

Flexicurity je složený výraz, který v sobě zahrnuje dva zdánlivě protichůdné výrazy – flexibilitu a ochranu (angl. security) na trhu práce. Před samotným rozbořením flexicurity je tedy třeba porozumět, jak oba termíny vznikly, co představují, jaký je mezi nimi vztah a jaké dopady na trh práce mají.

Termín ochrana pracovního trhu je přímo spojen s rozvojem sociálního státu ve 20. století a speciálně s obdobím statutární regulace trhu práce. V souvislosti s trhem práce se ve 20. století v Evropě dlouhou dobu široce hovořilo výhradně o potřebě ochrany trhu práce (v širokém slova smyslu).

Podle Standinga (1999) lze ochranu trhu práce definovat jako: "*poskytování legislativních a institucionálních ochranných opatření pracovní síle na trhu práce*". Rozlišit lze šest forem ochrany spojených s pracovním trhem:

- reprezentační ochrana,
- ochrana příjmu,
- ochrana pracovních míst,
- ochrana zaměstnanosti,
- ochrana reprodukce znalostí a dovedností a
- ochrana zdraví a bezpečnosti pracovníků.

V počátcích regulace trhu práce byla ústředním cílem ochrana příjmu pracovníků a jejich reprezentační ochrana.

Reprezentační ochrana souvisí s působením organizací dostatečně vlivných, aby byly schopny hájit zájmy pracovníků na trhu práce. Dlouhodobě patří mezi nejzásadnější organizace tohoto druhu odborové svazy zaměstnanců.

Za termínem **ochrana příjmu** se skrývají sociální příjmy poskytované nezaměstnaným občanům, osobám zdravotně postiženým, občanům v důchodovém věku a na rodičovské dovolené. Ochranu příjmu v daném státě lze měřit na základě analýzy dostupnosti a míry náhrady těchto dávek. Určujícím faktorem diferenciací bývá v mnoha zemích status zaměstnance, kdy zaměstnanci ve standardním pracovním poměru na dobu neurčitou bývají lépe chráněni než pracovníci v atypických pracovních modelech. Vzhledem k tomu, že ochrana příjmu je jedním ze tří pilířů politik flexicurity, bude její podoba a dopady na trh práce v ČR předmětem kapitoly 4.3 analytické části studie.

První dvě uvedené formy ochrany trhu práce se staly základem pro poskytování ochrany i v dalších oblastech. Především v oblasti **ochrany pracovních míst** spočívající v realizaci politických kroků komplikujících procesy propouštění a najímání zaměstnanců. Úroveň této formy ochrany v ČR bude opět podrobněji analyzována v kapitole 4.1. Další pilíř politiky flexicurity je totiž postaven na dostatečné vnější numerické flexibilitě trhu práce (definice viz dále v textu), která se však zjišťuje z opačného pólu, z hlediska úrovně ochrany pracovních míst.

Ochrana zaměstnanosti stojí na dvou základních systémech - APZ a systému celoživotního vzdělávání. Oba systémy se soustředí především na zvyšování zaměstnatelnosti disponibilní pracovní síly, APZ přitom klade důraz na aktivaci a celkové řešení problémů nezaměstnaných především z rizikových skupin trhu práce. Oba systémy se zásadně podílejí na existující funkční flexibilitě trhu práce (definice viz dále v textu). Z uvedených důvodů je rozvinutá ochrana zaměstnanosti dalším z pilířů politik flexicurity, a proto bude analýze jejích forem a účinnosti v ČR v analytické části studie věnována detailní pozornost (kap. 4.2).

S ochranou zaměstnanosti úzce souvisí, respektive je jejím základem, **ochrana reprodukce znalostí a dovedností** vytvářející podmínky na uspokojivý rodinný život, přístup k primárnímu a sekundárnímu vzdělávání, přístup ke zdravotním službám atd.

A konečně **ochrana zdraví a bezpečnosti pracovníků** se soustředí na zajištění bezpečnosti a zdraví pracovního prostředí. Na jejím naplňování a kontrole dodržování se podílí především stát v rámci pracovněprávní legislativy a také zástupci zaměstnanců – odborové svazy.

Flexibilita trhu práce je oproti ochraně spojena se změnou chápání statutární regulace trhu práce, která bohužel vedla ke stagnaci trhu práce. Počátky jejího intenzivního rozvoje přímo souvisí s nástupem globalizačního procesu ekonomiky.

Flexibilitu trhu práce lze opět podle Standinga (1999) definovat jako: "*rozsah a rychlost adaptace na tržní změny*". Zahrnuje v sobě šest různých typů:

- vnější numerická flexibilita,
- vnitřní numerická flexibilita,
- funkční flexibilita,
- flexibilita pracovních nákladů,
- mzdová flexibilita a
- flexibilita profesní struktury.

Mezi nejznámější a nejdiskutovanější formy flexibility trhu práce patří **vnější numerická flexibilita**. Vnější numerická flexibilita (dále jen VněNF) vyjadřuje flexibilitu podmínek zaměstnávání, resp. podmínek propouštění a najímání standardních i flexibilních zaměstnanců (osob v závislém pracovněprávním poměru). V praxi se obvykle určuje opačně, z hlediska míry ochrany pracovních míst, na základě Indexu ochrany zaměstnání OECD, případně Indexu rigidity zaměstnání Světové banky. Podle flexicurity přístupu je současným trendem liberalizace těchto procesů s cílem zvyšování produktivity a konkurenceschopnosti firem. Do jaké míry má liberalizace v této oblasti schopnost ovlivnit míru nezaměstnanosti (směrem dolů) a míru zaměstnanosti (směrem nahoru) se však názory expertů značně liší (více viz kapitola 3.2.1). Jak již bylo zmíněno v části textu věnovaném typům ochrany, jedná se o první pilíř politik flexicurity. Situace v ČR z hlediska tohoto pilíře bude proto podrobně zkoumána v analytické části studie (kap. 4.1).

Dalšími často zmiňovanými typy flexibility jsou **vnitřní numerická flexibilita** a flexibilita funkční. Obě formy vyjadřují míru schopnosti a rychlosti dané podnikatelské jednotky adaptovat se na tržní změny. Vnitřní numerická flexibilita (dále jen VniNF) vyjadřuje míru flexibility zaměstnavatelů a zaměstnanců v organizaci práce a pracovní doby zaměstnanců. Mezi její nástroje tak patří legislativně upravené flexibilní formy organizace práce a pracovní doby. Podoba vnitřní numerické flexibility v ČR bude stručně nastíněna v kapitole 4.1 současně s analýzou prvního pilíře flexicurity v ČR – vnější numerické flexibility.

Funkční flexibilita také vyjadřuje míru adaptability podniků na tržní změny. Mezi její nástroje však patří vzdělávací opatření na podporu pracovní a kvalifikační flexibility, mobilita zaměstnanců, APZ aj. Platí, že úroveň funkční flexibility je závislá na dostatečném zajištění ochrany zaměstnanosti prostřednictvím systémů dalšího odborného vzdělávání a APZ. Oba systémy budou rozebrány v analytické části studie v rámci analýzy druhého pilíře flexicurity – ochrany zaměstnanosti (kapitola 4.2).

Také **flexibilita nákladů práce** zažívá v éře globalizace mohutný rozvoj, jelikož každá země má jinak nastavené daňové zatížení pracovní síly, odlišnou úroveň průměrných mezd, strukturu a kvalitu pracovníků a investičních pobídek. Náklady zaměstnavatelů se tak stát od státu výrazně diferencují.

Mzdová flexibilita jednak částečně souvisí s flexibilitou nákladů práce a jednak je spojena se mzdovou diferenciací uvnitř samotného trhu práce dané země. Mzdové nůžky se mezi jednotlivými profesemi, obory a odvětvími značně rozevírají. Vzrůst mzdové flexibility souvisí jednak s liberalizací trhu a slábnoucím vlivem tradičních forem regulace trhu práce jak ze strany státu, tak i ze strany zástupců zaměstnanců. Na úroveň mzdové flexibility má podstatný vliv také konkrétní nastavení sociálního systému země, resp. rozsah a výše alokovaných sociálních transferů.

Růst flexibility trhu práce má už řadu let své příznivce, ale i své skeptiky. Advokáti podpory růstu pracovní flexibility prohlašují, že regulace, legislativní opatření, institucionální opatření a konvence vytvořené s cílem chránit pracovníky a bránící vyšší flexibilitě trhu práce jsou kontraproduktivní, jelikož pouze zvyšují nezaměstnanost.

Skeptici se však v souvislosti s fenoménem nezaměstnanosti ptají, jak je tedy možné, že nezaměstnanost v mnoha zemích zůstává na vysoké úrovni při současném růstu flexibility trhu práce? Poukazují na to, že spíše než růst flexibility trhu práce jako samospásný činitel je pro úspěšný vývoj ukazatelů trhu práce rozhodující forma nastavení určitých širších makroekonomických a sociálních politik spolu s implementací efektivních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (Howell, 2005). Důraz je kladen na zvyšování a aktualizování potřebné kvalifikace především nízkokvalifikovaných a nízkopříjmových skupin pracovníků.

Samotné uvolnění (flexibilizace) pracovního trhu bez dalších ekonomických a politických ochranných opatření totiž výrazně zvyšuje **pracovní nejistotu**. Pracovní nejistota může pramenit z více obav, které jsou vždy vztaženy k budoucímu působení na trhu práce (Green, 2003):

- nejistota pramenící z možné ztráty zaměstnání,
- nejistota pramenící z délky trvání nezaměstnanosti.

Diskuse nad fenoménem růstu pracovní nejistoty se objevily současně se zvyšováním pracovní nejistoty tzv. bílých límečků v 90. letech 20. století. Do té doby se o pracovní nejistotě mluvilo pouze v souvislosti s tzv. modrými límečky – manuálně pracujícími. Faktem je, že v současnosti i v zemích s poměrně nízkou mírou nezaměstnanosti panuje na trhu práce relativně silná subjektivní a objektivní pracovní nejistota.

Z hlediska trhu práce je pracovní nejistota nejvíce soustředěna do tzv. **sekundárního trhu práce**. Sekundární trh práce je charakterizován nižší prestiží, méně kvalifikačně náročnou povahou práce, horšími pracovními podmínkami, nízkými mzdami a vysokou fluktuací pracovníků. Soustředí se na něm určité sociální kategorie pracujících, jako jsou osoby zdravotně postižené, nekvalifikované či

nízkokvalifikované, dlouhodobě nezaměstnané, příslušníci minorit, případně ženy a staří lidé.

Podstatné z hlediska výsledného fungování trhu práce, celé ekonomiky, a tím i snižování nezaměstnanosti a pracovní nejistoty je podle řady autorů konkrétní skloubení jednotlivých motivačních, podpůrných, ochranných a flexibilních prvků souvisejících s trhem práce.

3.2 Analytický model trhu práce – model flexicurity

Předmětem této části 3. kapitoly je teoretický rozbor ústředního modelu studie – modelu flexicurity. Nejedná se přitom o analýzu modelu teoretického, ale spíše analytického z toho důvodu, že koncept flexicurity je aplikovaný způsob regulace trhu práce.

Základní princip fungování flexicurity však lze nalézt v obměněné formě i v současných normativních teoretických konceptech trhu práce - teorii třetí cesty¹ a teorii tranzitivních trhů práce². K dispozici jsou i odborné studie nacházející společné prvky praktického fungování modelu flexicurity a obou těchto teoretických konceptů. Tato problematika však není předmětem této studie.

Termín flexicurity vznikl v souvislosti s rozvojem evropské debaty o potřebě růstu flexibility trhu práce za současného zachování sociální ochrany trhu práce. Tato debata nabývá intenzivnějších kontur zhruba od poloviny 90. let 20. století v souvislosti s dlouhodobě nepříznivým vývojem trhů práce většiny evropských zemí.

Pojem flexicurity je možné analyticky pojímat dvojím způsobem – v původním slova smyslu a v obecném, následně diskutovaném slova smyslu. Nejprve k prvnímu z nich.

3.2.1 Model flexicurity v původním slova smyslu

Flexicurity model v původním³, konkrétním pojetí představuje jiné označení pro dánský model trhu práce, efektivně kombinující specifické typy flexibility a ochrany trhu práce. Jedná se o kolébku všech politik později označovaných jako flexicurity.⁴ V současné době poutá tento model pozornost evropské politiky i akademické obce s vidinou jeho možné aplikace v dalších zemích Evropské unie. Jeho atraktivita spočívá v tom, že pomocí specifických kroků v oblasti flexibility a ochrany trhu práce dosahuje na dánském pracovním trhu konstantní nízké míry nezaměstnanosti a poměrně vysoké míry zaměstnanosti.

Je založen na třech základních formách ochrany a flexibility trhu práce. Za prvé, na vysoké úrovni vnější numerické flexibility, jinak řečeno flexibilní deregulované ochrany pracovních míst. Za druhé, na relativně štedrém systému sociální ochrany příjmu a současně za třetí, na extenzivní aktivní politice zaměstnanosti - významné

¹ více viz Giddens, A. (2001)

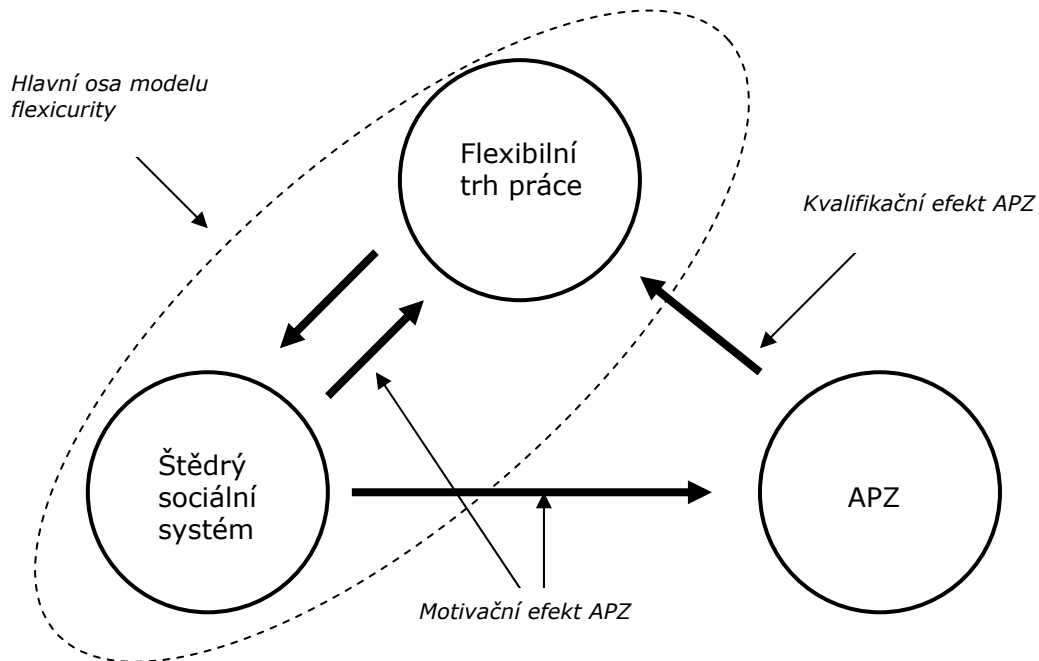
² více viz Schmid, G. (1998)

³ Jako první tento termín použil nizozemský profesor Adriaansens v souvislosti s vývojem politiky trhu práce v Dánsku a posléze v Nizozemsku a tento přístup definoval jako přesun od poskytování ochrany pracovních míst k ochraně zaměstnanosti (zaměstnatelnosti) spolu se současně poskytovanou sociální ochranou příjmu v případě nezaměstnanosti.

⁴ Země jako Nizozemsko, Švédsko a např. Rakousko na tento princip regulace trhu práce navázaly až v pozdějších letech.

složky ochrany zaměstnanosti podporující funkční flexibilitu trhu práce. Vztahy mezi těmito oblastmi podrobně ilustruje obrázek 1. Co z něj nevyplývá, přitom však hraje zásadní roli při realizaci flexicurity v Dánsku, je přítomnost široce rozvinutého sociálního dialogu a zodpovědnost sociálních partnerů na všech úrovních za řešení problémů trhu práce.

Obrázek č. 1 **Dánský model Flexicurity**



Zdroj: Bredgaard – Larsen – Madsen (2005)

Výše zobrazený tzv. **zlatý triangl** popisuje dánský trh práce jako svého druhu hybridní systém. Uvolněná ochrana pracovních míst přiřazuje Dánsko k zemím s liberálním trhem práce, jako je Kanada, Irsko, USA a Velká Británie. Ale nastavení systému sociální ochrany příjmu a rozsah opatření aktivní politiky zaměstnanosti jej zase řadí k zemím severní Evropy (Švédsko, Finsko).

Co se týče **vysoké vnější numerické flexibility** – prvního ze tří uvedených pilířů systému, dosud provedené výzkumy ukazují, že pro pracovníky v Dánsku není spojena s nárůstem subjektivní ani objektivní pracovní nejistoty - častým argumentem odpůrců liberalizace ochrany pracovních míst (Madsen, 2002). Je pravděpodobné, že tento výsledek je zkreslen skutečností, že Dánsko má flexibilní nastavení procesu najímání i propouštění už od 80. let. A v této oblasti během 90. let k dalšímu uvolnění pracovněprávní ochrany nedošlo. Je proto velmi sporné tvrdit, že se na úspěchu snížení nezaměstnanosti a zvýšení míry zaměstnanosti v Dánsku v 90. letech podílely procesy spojené s flexibilizací trhu práce. Rovněž empirická zjištění expertů OECD (ale i jiných) neprokázala žádnou pozitivní souvislost mezi nízkou ochranou pracovních míst a pozitivním vývojem trhu práce (OECD, 2006).

Nejen že Dánsko numerickou flexibilitu nezvyšovalo, ale v posledních letech ji naopak celkově snižovalo posilováním do té doby minimální ochrany tzv. flexibilních forem zaměstnání. Cílem dánské politiky bylo přiblížit míru ochrany zaměstnanců na

dobu neurčitou a zaměstnanců dočasných (více viz kapitola 4.1.1). Protože se podle řady zjištění (OECD, 2006; Bassanini – Duval 2006; Nesporová – Cazes, 2003) jako problém neukazuje celková míra numerické flexibility, ale spíše její rozdílné nastavení v případě různých forem zaměstnávání. Tento nepoměr výrazně přispívá k segmentaci trhu práce na primární a sekundární složku, zvyšuje rigiditu trhu práce a v důsledku vede k růstu dlouhodobé nezaměstnanosti.

Zásadní význam při snižování nezaměstnanosti měly v Dánsku také reformy **systému ochrany příjmu v nezaměstnanosti**. Jejich společným jmenovatelem však nebylo snížení úrovně dávek v nezaměstnanosti (ta je zde naopak stále vysoká), ale spíše posílení aktivačních a motivačních prvků s cílem rychlé (re)integrace nezaměstnaných na trh práce. S tímto cílem bylo sníženo období nároku na dávky v nezaměstnanosti a celý systém byl nastaven na bázi „práva“ (ochrana příjmu) kontra „povinnosti“ (aktivita, vzdělávací kurzy) nezaměstnaného.

Realizace těchto „povinností“ probíhá v rámci **systému extenzivní aktivní politiky zaměstnanosti** – třetího pilíře dánského flexicurity modelu. Ode dne přidělení nároku na dávky v nezaměstnanosti jsou stanoveny časové lhůty⁵ na povinné zapojení do nejrůznějších aktivačních opatření aktivní politiky zaměstnanosti, která jsou především vzdělávacího charakteru. Tato opatření spadají pod oblast dalšího vzdělávání dospělých a jejich realizace probíhá ve speciálních lokálních vzdělávacích centrech, která jsou řízena lokálními sociálními partnery (Bogedan, 2005).

Uvedený systém založený na bohatě rozvinutých veřejných službách a relativně štědrém systému pojištění v nezaměstnanosti, který klade důraz na co nejrychlejší návrat nezaměstnaných na trh práce, je však velmi náročný na veřejné zdroje. Lze jej udržet pouze v případě vysoké míry zaměstnanosti. A právě tento předpoklad odhaluje slabé stránky regulace trhu práce v Dánsku.

Současně se snižováním míry nezaměstnanosti a spolu s vysokou pracovní mobilitou totiž bohužel výrazně vzrostl podíl populace v produktivním věku, která odchází z trhu práce do ekonomické neaktivity (především do invalidního důchodu) a je závislá na systému sociální pomoci Dánska (Andersen – Svarer, 2006). Což jen podporuje rostoucí názor, že dánské flexicurity je úspěšné pouze částečně, jelikož se mu, tak jako ostatním zemím, nedaří úspěšně řešit dlouhodobou nezaměstnanost rizikových skupin trhu práce, které se na základě reformy pouze „přelily“ z jednoho sociálního pilíře do druhého díky striktnější úpravě podmínek nároku na dávky v nezaměstnanosti.

Další slabou stránkou je závislost modelu na příznivém ekonomickém vývoji země. V budoucnu je proto nutné počítat s méně příznivou ekonomickou situací v rámci ekonomického cyklu, který se rovněž projeví na ukazatelích trhu práce a následně objemu disponibilních veřejných financí. A v neposlední řadě je nutné počítat s ekonomickými důsledky plynoucími z probíhajícího procesu demografického stárnutí, které se také jak na vývoji ukazatelů trhu práce, tak na příjmech a výdajích veřejného rozpočtu Dánska nutně musejí projevit (Madsen, 2002).

Mnoho zemí, i samotná Evropská unie, je v současnosti dánským modelem trhu práce přitahována. Andersen a Svarer (2006) však připomínají, že při případné aplikaci modelu je třeba počítat s několika faktory (většina z nich byla již zmíněna), bez kterých nemůže být jeho aplikace úspěšná. Je to především existující silná komplementarita mezi tímto modelem trhu práce a welfare politikou jako celkem. To znamená, že model lze jen obtížně implementovat v zemích s rozdílným sociálním

⁵ Pro mladé nezaměstnané je to půl roku po získání nároku na dávky v nezaměstnanosti, pro ostatní pak rok.

systémem. Dále je to zkušenost, že za úspěchem nestojí samotná nízká ochrana zaměstnanců a štědrý systém sociálních dávek. Tyto dva prvky musí být doplněny o co nejsilnější pobídky nezaměstnaných k rychlému návratu na trh práce z nezaměstnanosti. A v neposlední řadě je důležité si uvědomit, že úspěch flexicurity modelu se dostavil v letech ekonomického růstu a je otázkou, zda by se totéž dělo i v případě ekonomické recese a nízké míry zaměstnanosti.

Algan a Cahuc (2006) navíc zdůrazňují, že za úspěšnou aplikací dánského modelu flexicurity stojí silná veřejná zodpovědnost, která v zemích konzervativního⁶ a středozemního modelu sociálního státu chybí, a tudíž zde hrozí riziko morálního hazardu brzdící implementaci efektivního systému pojištění v nezaměstnanosti. A že změnit přístup a hodnoty společnosti lety utvářené v rámci daných sociálních systémů nelze pouze legislativními změnami.

Výše uvedené skutečnosti přispěly k závěru, že dánské flexicurity není a nemůže být považováno za ideální řešení problémů ekonomik dalších zemí EU. Stalo se však základem a východiskem pro rozvoj celoevropské debaty o potřebě nového uspořádání prvků ochrany a flexibility trhů práce v Evropě v éře globální ekonomiky.

3.2.2 Model flexicurity v současném evropském pojetí

V obecném slova smyslu se lze na koncept flexicurity dívat jako na určité poměrně nové **paradigma** pro reformy politik trhu práce a sociálních systémů ochrany příjmu v Evropě s cílem dosáhnout rovnováhy mezi flexibilitou (zájmy zaměstnavatelů) a ochranou (zájmy zaměstnanců) trhu práce.

Podle Wilthagena a Rogowského (2002) označuje flexicurity v obecném slova smyslu „*politickou strategii usilující zvyšovat flexibilitu trhu práce, organizace práce a pracovních vztahů na jedné straně a zvyšovat sociální ochranu především ohrožených skupin trhu práce na straně druhé*“.

Podle této definice jej lze tedy charakterizovat určitou úrovní ochrany zaměstnání, příjmu a pracovních míst, která usnadňuje pracovní uplatnění pracovníků s relativně slabou pozicí na trhu práce a zajišťuje vysokou míru pracovní participace a sociálního začlenění. A současně zajištěním numerické, funkční a mzdové flexibility, které umožňují trhům práce dostatečně rychle reagovat na měnící se podmínky s cílem zvyšování konkurenceschopnosti a produktivity.

Je to však jen jedna definice z řady dalších⁷. Problém totiž je, že přesto, že studií a dokumentů pracujících s pojmem flexicurity přibývá v posledních době geometrickou řadou, do dnešního dne neexistuje **konsenzus o definici flexicurity a způsobu jejího měření**. Proto také, jak se ostatně ukáže v analytické části studie, existuje řada komparativních studií srovnávajících míru flexibility a ochrany trhů práce zemí OECD, EU, které, jelikož vycházejí z jiné definice a především jelikož do své analýzy zařazují odlišné indikátory trhu práce a způsob jejich měření, interpretují zcela jiné závěry, často i protichůdné, o situaci implementace flexicurity v dané zemi. Platí to i v případě České republiky⁸.

Aby se problematiku definování flexicurity ještě více znesnadnilo, bývá často zmiňováno v souvislosti s teorií třetí cesty a teorií tranzitivních trhů práce. Je to

⁶ Mezi konzervativní země patří i ČR.

⁷ srovnej viz Tangian (2005), Keller – Seifert (2004), Eamets – Paas (2007), Madsen (2003)

⁸ srovnej viz Eamets et al (2007), OECD Employment Outlook (2004), World Bank (Doing Business): Index of labour market rigidity (2006)

3. Teoretický koncept flexicurity

především z důvodů podobnosti těchto teorií v otázce kvalitativní změny průběhu (nejen) pracovního života společnosti jako východiska pro tvorbu politiky. Ekonomické a společenské změny determinují celou řadu tzv. přechodů souvisejících s trhem práce a dalšími oblastmi života, kterými prochází v podstatě každý občan ve vyspělé společnosti západního typu (Schmid – Gazier, 2002). Podobně také koncept flexicurity v rámci své strategie změny způsobu regulace pracovního trhu a role veřejných institucí a služeb zohledňuje častější přechody související se současným trhem práce, které jsou společné většině ekonomicky aktivních občanů v průběhu jejich pracovní kariéry.

Eamets a Paas (2007) se pokusili přehledně shrnout hlavní politické nástroje, bez kterých nelze mluvit o implementaci politiky flexicurity v dané zemi (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 **Politické nástroje flexicurity**

politický nástroj	oblast flexibility	oblast ochrany
legislativní ochrana pracovních míst	zkracování výpovědní doby a snižování úrovně odstupného, kolektivní vyjednávání sociálních partnerů o úrovni flexibility	zvyšování úrovně ochranných opatření pro atypické (dočasné, zkrácené atd.) formy zaměstnání, kolektivní vyjednávání sociálních partnerů o úrovni ochrany
sociální politika	redukce schémat předčasných odchodů do důchodu/variabilita možností odchodu do důchodu; Zkrácení doby pobírání dávek v nezaměstnanosti	státní podpora ekonomicky neaktivním bez příjmu a dále dlouhodobě nezaměstnaným na úrovni alespoň existenčního minima; schémata rodičovské dovolené;
aktivní politika zaměstnanosti a systém celoživotního vzdělávání	zavedení striktnějších práv a povinností nezaměstnaných; rozvoj aktivačních, motivačních a vzdělávacích prvků; pozitivní sankce v případě aktivního přístupu k dalšímu vzdělávání	důraz na aktivační opatření APZ (především vzdělávání); vládní podpora malých a středních podniků při zavádění vnitropodnikového vzdělávání; existence a dostupnost funkčního celoživotního vzdělávání

Zdroj: Eamets a Paas (2007)

Je možné dále identifikovat faktory, jejichž přítomnost je základem pro úspěšné prosazování výše uvedených opatření. Prvním faktorem je schopnost dané země dosahovat tzv. **trade-offs** (kompromisních řešení), typických pro země s rozvinutou tradicí sociálního partnerství založeného na vzájemné důvěře. Výrazným faktorem úspěchu flexicurity politiky je také decentralizace veřejných služeb zaměstnanosti a v jejich rámci realizované aktivní politiky zaměstnanosti. Decentralizace dává lokálním sociálním partnerům, místním vzdělávacím sociálním a zdravotním institucím dostatečný prostor pro přijetí řešení v oblasti flexibility a ochrany šité na míru potřebám lokálního trhu práce. A konečně posledním faktorem úspěchu flexicurity je jeho závislost na příznivém ekonomickém vývoji a podmínkách panujících na trhu práce. Ukazuje se totiž, že strategie flexicurity jsou velmi efektivní v době ekonomického poklesu, ale jejich zavedení je v této době naopak velmi složité (Wilthagen – Tros, 2004). Z toho vyplývá, že by se měly implementovat v době ekonomického růstu, kdy ovšem vlády nemají potřebu realizovat tyto kroky, jelikož se ekonomické ukazatele a ukazatele vývoje trhu práce vyvíjejí příznivě.

Z politických nástrojů jako pilířů flexicurity uvedených v tabulce 1 vychází i Evropská komise ve svých dokumentech a doporučeních jednotlivým členským zemím. Také z toho důvodu se obsahem empirické části této studie stane nejprve analýza fungování a dopadů jednotlivých pilířů flexicurity v ČR (kap. 4) a poté na základě

identifikace problémových oblastí v uvedených pilířích budou nastíněny směry řešení těchto problémů s cílem implementace flexicurity politiky, která by pomohla účinněji skloubit flexibilitu a ochranu všech forem závislé práce na českém trhu práce (kap. 5).

4. Analýza vlivu pilířů flexicurity na trh práce ČR

Model flexicurity tvoří specifické nastavení tří pilířů trhu práce⁹. Tyto pilíře byly jednotlivě identifikovány v kapitole 2. Cílem této kapitoly je zanalyzovat jejich nastavení a reálný vliv na trh práce v ČR. Důvod je jednoduchý, aby bylo možné uvažovat o hledání flexicurity politiky pro ČR, je potřeba poznat současnou situaci a identifikovat problematická místa regulace trhu práce v ČR. Analýza by měla odpovědět na otázku, jak na tom ČR v oblasti flexicurity je a zda je schopna řešit současné problémy trhu práce. Na základě této analýzy budou v kapitole 5 identifikovány směry řešení v oblasti flexicurity, které by měly pomoci účinněji řešit problémy trhu práce v ČR (nezaměstnanost, především její dlouhodobou složku, postavení rizikových skupin trhu práce, nízkou mobilitu atd.). Kapitola 4 je tedy obsahově zaměřena na analýzu situace v ČR z hlediska:

1. pilíře - numerické flexibility/ochrany pracovních míst,
2. pilíře - ochrany zaměstnanosti podporující funkční flexibilitu a
3. pilíře - ochrany příjmu.

4.1 První pilíř flexicurity-numerická flexibilita/ochrana pracovních míst

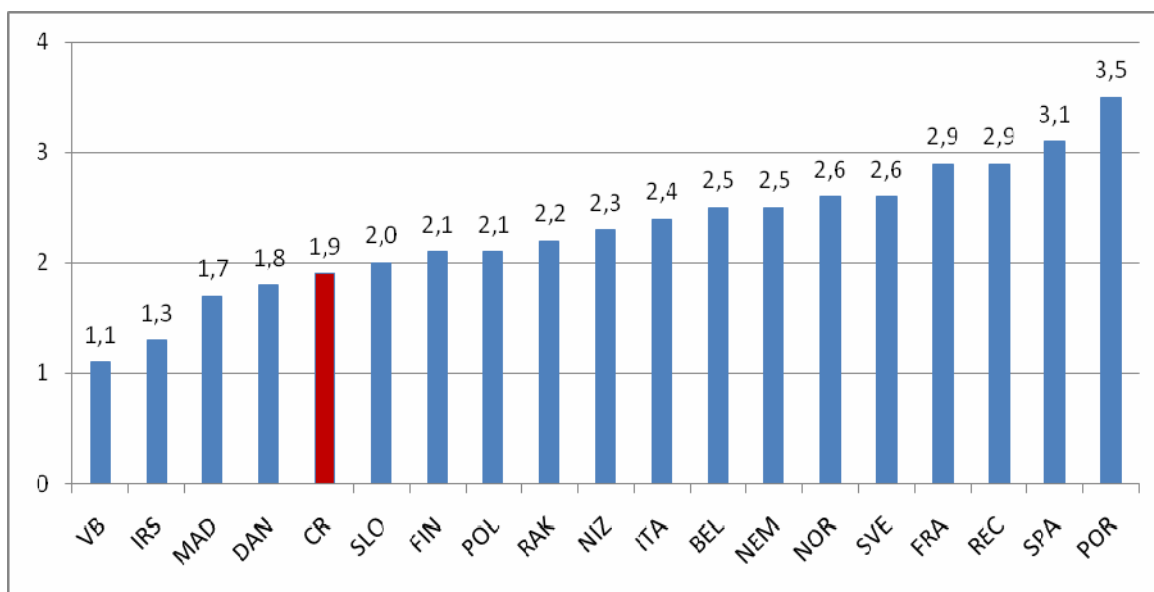
Numerická flexibilita má, jak již bylo v teoretické části studie uvedeno, dvě formy - vnější a vnitřní. V souvislosti s politikou flexicurity se hovoří více o VněNF. Z toho důvodu se kapitola 4.1.1 zaměří na podrobnou legislativní analýzu VněNF v ČR a kapitola 4.1.2 pak pouze stručně na VniNF v ČR. Kapitola 4.1.3 zohlední vliv sociálních partnerů na úroveň obou forem numerické flexibility v ČR a v kapitole 4.1.4 bude analyzována reálná VněNF na českém trhu práce. Závěr bude patřit shrnutí hlavních zjištění a názornému zobrazení hlavních problémů pilíře ve formě stromu problémů vnější numerické flexibility v ČR.

4.1.1 Vnější numerická flexibilita

Vnější numerickou flexibilitu (VněNF) měří tzv. **Index ochrany zaměstnání** (dále jen IOZ), se kterým pracuje OECD. Přesněji řečeno, měří úroveň ochrany pracovních míst a na jejím základě je možné odvodit míru flexibility¹⁰. Z mezinárodního šetření OECD vyplývá, že ČR do roku 2003 patřila do první poloviny zemí OECD s nižší celkovou ochranou zaměstnání, tedy s vyšší úrovní VněNF. Hodnota jejího IOZ byla na úrovni 1,9. Pro srovnání hodnota Dánska, coby modelové země flexicurity, byla na úrovni 1,8 (viz graf č. 1).

⁹ Podle Evropské komise jsou pilíře flexicurity 4, ale jedná se spíše o terminologickou a technickou odlišnost, jelikož v rámci jednoho z pilířů flexicurity v této studii (2. pilíř – ochrana zaměstnanosti) jsou analyzovány dva pilíře podle EK (Aktivní politika zaměstnanosti a systém celoživotního vzdělávání).

¹⁰ IOZ se pohybuje v rozpětí od 0, tedy maximální flexibility, po 6, která vyjadřuje naopak maximální míru regulace zaměstnávání.

Graf č. 1 **Celkový IOZ v zemích OECD v roce 2003**

Zdroj: OECD Employment Outlook (2004)

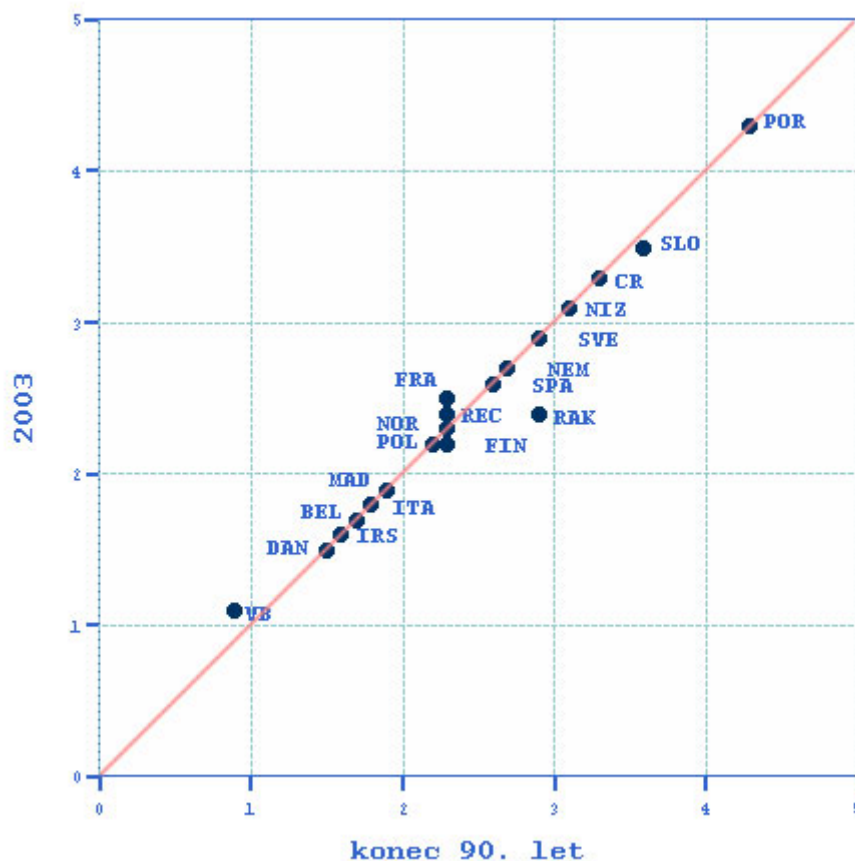
Proběhlé změny v regulaci zaměstnávání po roce 2003 posunuly ČR více ke středu škály zemí EU z hlediska úrovně ochrany zaměstnávání s IOZ 2,02 v roce 2007. Tento posun byl způsoben především zvýšením ochrany spojené s dočasnými formami zaměstnávání (více viz dále v textu).

Složený IOZ podává informaci o celkové míře ochrany pracovních míst v ČR. Bez prezentace jeho dílčích indexů, které ukazují na úroveň ochrany dvou rozdílných skupin zaměstnanců – standardních a dočasných, a také bez znalosti podílu jednotlivých pracovních forem na trhu práce, podává však neúplný obrázek o specifické situaci v ČR.

a) Index ochrany pracovních poměrů na dobu neurčitou

Podle prvního z dílčích indexů, který zjišťuje flexibilitu, resp. ochranu zaměstnání na dobu neurčitou, se ČR v letech 1999 až 2003 pohybovala mezi zeměmi s nejpřísnější ochranou pracovních míst na dobu neurčitou s hodnotou 3,3. Vyšší ochranu už poskytovaly pouze Slovensko a Portugalsko. Dánsko mělo hodnotu indexu na úrovni 1,7 (viz graf č. 2).

Graf č. 2 **Regulace zaměstnávání na dobu neurčitou v zemích OECD v letech 1999 a 2003**



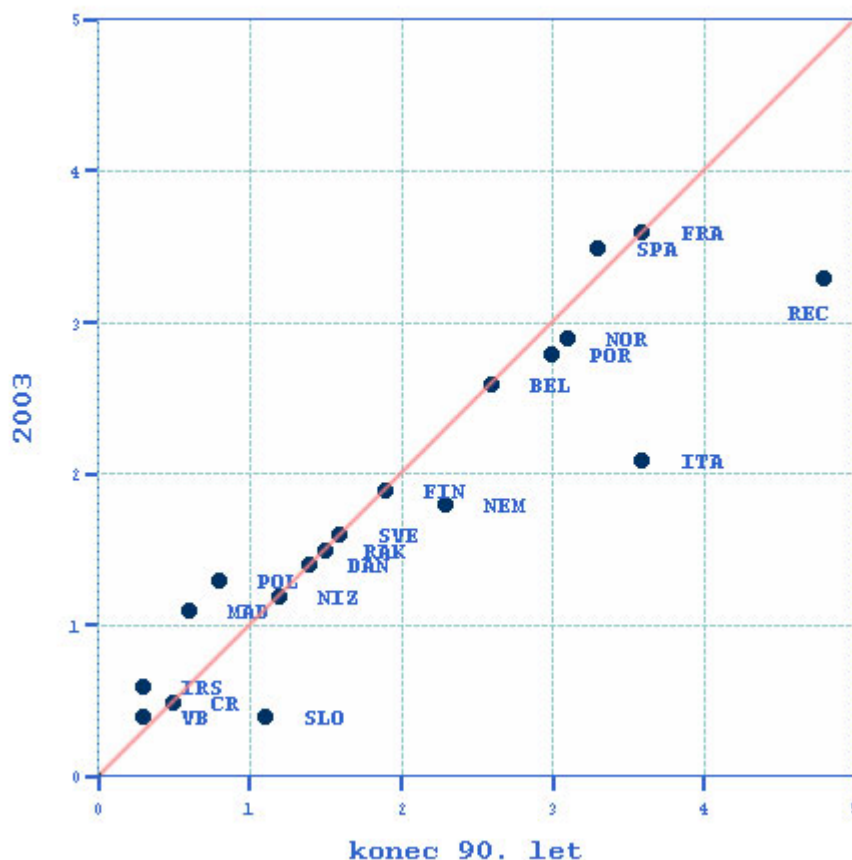
Zdroj: OECD Employment Outlook (2004)

Od roku 2003 však zákoník práce, hlavní regulátor zaměstnávání na dobu neurčitou v ČR, doznal jistých změn směřujících k vyšší VněNF (nižší ochraně pracovních míst)¹¹. Hodnota indexu se tím snížila z 3,3 (2003) na 3,1 (2007), což však stále udržuje ČR mezi zeměmi s nejnižší VněNF v případě standardních pracovních míst.

b) Index ochrany dočasných pracovních poměrů

Podle druhého dílčího indexu IOZ, který měří úroveň VněNF v případě dočasných pracovních poměrů, patřila ČR naopak mezi země s nejmenší regulací. Dánsko bylo v jejich případě striktnější, ačkoliv se zde v průběhu uvedených let míra ochrany snižovala.

¹¹ Podrobný vývoj právní regulace všech forem zaměstnávání od roku 2003 do roku 2007 je obsahem přílohy I.

Graf č. 3 **Regulace dočasného zaměstnávání v zemích OECD v letech 1999 – 2003**

Zdroj: OECD Employment Outlook (2004)

Díky poměrně zásadním změnám v regulaci dočasného zaměstnávání po roce 2003 se zvýšila úroveň ochrany těchto zaměstnanců v ČR z hodnoty 0,5 (2003) na hodnotu 0,9 (2007). Změny se odehrály jak v oblasti pracovních smluv na dobu určitou, tak i v oblasti agenturního zaměstnávání. V oblasti pracovních smluv na dobu určitou se na jedné straně zvýšila flexibilita rozšířením možnosti je uzavírat se všemi skupinami trhu práce. Na druhé straně se zvýšila ochrana zaměstnanců zákazem řetězení těchto smluv více jak dva roky po sobě¹².

V oblasti agenturního zaměstnávání nový zákon o zaměstnanosti v roce 2004 vyplnil regulační mezeru tohoto pracovního modelu, čímž formálně výrazně zvýšil ochranu agenturních zaměstnanců v ČR. Při praktické aplikaci agenturního zaměstnávání na trhu práce však zůstala úroveň jejich ochrany velmi nízká, především z toho důvodu, že se v právním rámci agenturního zaměstnávání spojují vztahy pracovněprávní a obchodně-právní a není zabezpečena provázanost a součinnost jejich kontrolních orgánů a MPSV zodpovědného za udělování a odjímání povolení k agenturnímu zaměstnávání.

I z důvodů výše uvedených zůstává ČR z hlediska dočasných forem zaměstnávání nadále mezi zeměmi s vyšší VněNF. Tento velký nepoměr v míře

¹² Zákaz řetězení neplatí pro vybraná povolání (např. vysokoškolští učitelé) a agenturní zaměstnance.

regulace obou forem práce má poměrně značné dopady na vývoj českého trhu práce (viz kap. 4.1.4).

c) Index ochrany zaměstnanců v případě hromadného propouštění

Třetí dílčí složku celkového IOZ tvoří úroveň ochrany zaměstnanců před hromadným propouštěním. Právní regulace hromadného propouštění v ČR vychází ze směrnice Evropské rady č. 98/59. Na škále 0-6 se ČR stabilně pohybuje na úrovni 2,1 a patří tak ke středu škály zemí EU poskytujících průměrnou ochranu zaměstnancům v případě hromadného propouštění.

Míra ochrany je po transpozici směrnice do českého zákoníku práce podle vyjádření českých zástupců zaměstnanců v ČR adekvátní. Ani zaměstnavatelé proti její transpozici nemají zásadní připomínky, pouze vnímají další nárůst administrativního zatížení, které jim způsobila. K obcházení ochranných standardů daných ZP dochází podle vyjádření pracovníků úřadů práce pouze ojediněle. Stane se to v případě, že se zaměstnavatel plánující strukturální změny rozhodne propustit právě tolik zaměstnanců, aby nenaplnil požadované minimální limity dané ZP považované za hromadné propouštění. Tím se vyhne plnění příslušných procedurálních postupů a nákladů. A pokud některý ze zaměstnanců nepodá o takovém postupu stížnost u příslušného ÚP, tento se o události nikdy nedozví.

d) Úroveň ochrany dalších flexibilních forem zaměstnávání

Vedle dočasných forem práce vstupujících do výpočtu IOZ však ZP umožňuje další formy krátkodobého flexibilního zaměstnávání. Jedná se o tzv. **dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr** – dohodu o provedení práce a dohodu o provedení pracovní činnosti. V loňském roce přijatý nový zákoník práce zvýšil jejich vnější numerickou flexibilitu tím, že zrušil podmínky, za nichž může zaměstnavatel dohody sjednávat. A ačkoliv nadále platí, že zaměstnavatel má vykonávat svou činnost v první řadě prostřednictvím zaměstnanců v pracovním poměru, objem práce prostřednictvím dohod v ČR vzrůstá (více viz kapitola 4.1.4).

Problémy z hlediska ochrany zaměstnanců způsobuje především **práce na dohodu o provedení práce**. Nízká úroveň ochrany vyplývá ze skutečnosti, že může mít ústní formu a není spojena s platbou pojistného na sociální zabezpečení, příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění. Může být také prováděna mimo pracoviště zaměstnavatele, což vede k nejjasnostem ohledně odpovědnosti zaměstnavatele za případný pracovní úraz.

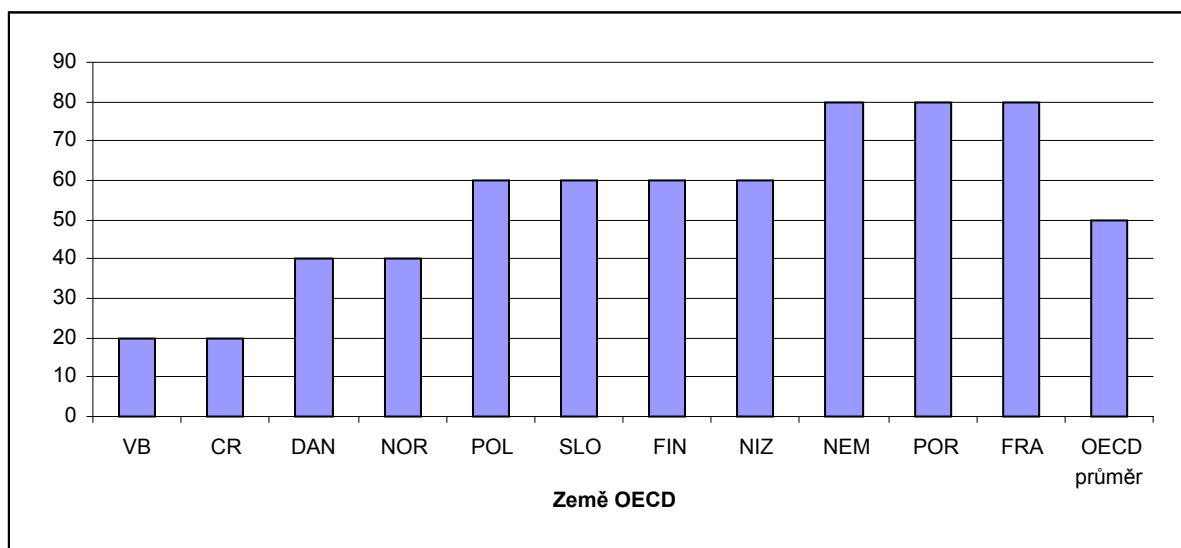
Zaměstnavatel není povinen vést evidenci odpracovaných hodin, takže bývá v praxi překračován ZP daný limit pracovní doby a inspekce práce nemá možnost tyto přestupky zjistit a sankcionovat. Pokud není explicitně sjednán v dohodě nebo vnitřním právním předpisu nárok na dovolenou a na osobní překážky v práci, nevzniká na ně pracovníkům na dohody automaticky právo. V praxi je také běžné, že na zaměstnance pracující v rámci dohod se nevztahují zaměstnanecké výhody typu stravenek, připojištění apod. Posledním argumentem dokládajícím nízkou míru ochrany je možnost zaměstnavatele kdykoliv ukončit dohody bez udání důvodu a bez nároku na odstupné.

4.1.2 Vnitřní numerická flexibilita

Aby byl obrázek o numerické flexibilitě v ČR úplný, zbývá jen stručně zmínit vnitřní numerickou flexibilitu (dále jen VniNF) na českém trhu práce. Tuto oblast mapuje a provádí mezinárodní srovnání Světová banka pomocí třetího dílčího indexu

celkového **Indexu rigidity zaměstnávání**. Graf č. 4 obsahuje mezinárodní srovnání vybraných zemí OECD z hlediska úrovně VniNF v roce 2006, ve kterém ČR dosahuje nejvyšší úrovně flexibility organizace pracovní doby společně s Velkou Británií.

Graf č. 4 **Pořadí vybraných zemí OECD podle míry rigidity organizace pracovní doby a celkové rigidity zaměstnávání (2006)**



Zdroj: Světová banka (2006)

Jedná se o pozitivní zjištění, jelikož podle řady autorů (Sperber 2005; Klammer 2005) se jeví jako přátelštější k postavení zaměstnanců a navíc ekonomicky efektivněji řešit zvýšenou potřebu flexibility trhu práce rozvíjením VniNF (především kratšími pracovními poměry, kontem pracovní doby, pružnou pracovní dobou, přesčasy, směnami, stlačeným pracovním týdnem, prací v sobotu a v neděli atd.) namísto přílišného uvolňování legislativní ochrany pracovních míst. Rozvoj VniNF také podporuje trend diverzifikace ochrany příjmu zaměstnanců v souvislosti s řešením strukturálních problémů firem. Vedle poskytování ochrany příjmu prostřednictvím sociálních dávek v nezaměstnanosti také pro obě strany jednodušší cestou dočasného snížení pracovní doby a příjmu avšak se zachováním pracovního místa v rámci firmy. Tento přístup za uvedené situace navíc vedle samotné ochranné legislativy zvyšuje míru ochrany pracovních míst.

zákoník práce ČR se v posledních sedmi letech přizpůsoboval zvyšující se potřebě VniNF¹³, což se odrazilo i v postupném směřování ČR mezi nejflexibilnější země EU z hlediska legislativního nastavení VniNF (viz graf č. 4). Zároveň však ZP reflektoval potřebu jisté míry regulace pracovní doby rámcově danou pro země EU směrnicí 2003/88 o určitých aspektech úpravy pracovní doby. Z důvodu, že tato směrnice snižuje VniNF, stala se jednou z nejvíce diskutovaných a odmítaných směrnic EU¹⁴. V současné době probíhají mezi zástupci evropských zemí a EU jednání nad podobou její novely, která však stále nevedou ke společnému konsenzu. Přesto je v příštích letech nutné počítat s její novelizací, což se nepochybně projeví i

¹³ Zpružněním forem organizace práce (pružná pracovní doba, práce doma, konto pracovní doby, zkrácená pracovní doba atd.).

¹⁴ Problematickými se stalo především započítávání doby pasivní pohotovosti do celkové pracovní doby a možnost volby tzv. opt-out v případě určitých ustanovení.

v pracovním právu ČR, jelikož má ČR jako členská země EU povinnost plně transponovat evropské směrnice do svého právního prostředí.

I přes nespornou variabilitu možností, kterou růst VniNF v ČR přináší z hlediska sladění potřeb zaměstnavatelů i zaměstnanců, při směřování k vyvážené ochraně a flexibilitě trhu práce nelze spoléhat pouze na ni. Především proto, že není schopná řešit dlouhodobé strukturální problémy zaměstnavatelů, při kterých musí působit státem garantovaná ochranná a aktivační opatření. Blanchard a Tivoli (2004) nebo Mariucci (2005) přímo zdůrazňují, že při vyšší úrovni VniNF není dobré přehnaně zvyšovat také VněNF, naopak se v praxi ukazuje určitá úroveň ochrany pracovních míst efektivní. Jednak jednotlivce chrání na trhu práce a jednak jsou zaměstnavatelé na jejím základě vázáni s negativními externalitami, které procesy propouštění zaměstnanců vyvolávají. Její nastavení z hlediska různých forem zaměstnávání však musí být vyrovnanější, než je tomu v případě ČR, jinak (viz kapitola 4.1.4) se výrazně podílí na vzniku a rozvoji řady strukturálních problémů trhu práce.

4.1.3 Vliv sociálního dialogu na úroveň numerické flexibility

Zapojení a přímý vliv sociálních partnerů na tvorbu pracovněprávních předpisů a možnost ovlivňovat míru numerické flexibility trhu práce z více úrovní je nedílnou součástí praxe ČR. Jedná se především o dvě roviny vlivu – národní a podnikovou. Na národní úrovni ovlivňují sociální partneři vývoj pracovněprávní legislativy v rámci činnosti tripartity, při jednáních s vládou, MPSV a v parlamentu. V rámci meziresortního připomínkového řízení se vyjadřují ke všem pracovněprávním předpisům, přitom v centru jejich pozornosti je ZP. Je do značné míry zásluha silné vyjednávací pozice odborových svazů v těchto procesech, že v ČR do současnosti přetrvává poměrně nízká VněNF zaměstnání na dobu neurčitou.

Jelikož však i v ČR vzrůstá podíl flexibilních pracovních míst, což ovlivňuje pracovní podmínky stále vyššího počtu zaměstnanců, zajímají se OS i zástupci zaměstnavatelů o tuto oblast trhu práce ve stále větší míře. Zpracovávají vlastní analýzy přínosů a negativních dopadů jednotlivých forem práce a na tomto základě předkládají vládě návrhy právního i ekonomického charakteru, které by odstranily nebo alespoň zmírnily jejich negativní dopady pro obě strany trhu práce.

Na podnikové úrovni je cílem zaměstnavatelů i odborových organizací působících v ČR dosáhnout v rámci kolektivního vyjednávání sladění potřeb zaměstnavatele a ochrany zaměstnanců z hlediska organizace práce, pracovní doby a forem a podmínek zaměstnávání. Rozsah kolektivního vyjednávání za starého ZP, kdy platila zásada, co není dovoleno, je zakázáno, byl poměrně limitovaný. Nový ZP zavedl zásadu, co není zakázáno, je povoleno, která se projevuje i ve změnách rozsahu a obsahu kolektivních smluv (KS). ZP sice nadále stanovuje minimální, přípustné a nepřípustné položky KS, ale již nestanovuje jejich obsah, což dodává kolektivnímu vyjednávání v ČR nový rozměr především v oblasti vyjednávání o flexibilních formách práce a organizace práce¹⁵.

Převážná většina uzavíraných KS v ČR obsahuje samostatnou kapitolu "Pracovní doba, doba odpočinku a pracovní režimy". Prostor pro kolektivní vyjednávání je v této oblasti především v otázce hromadné úpravy pracovní doby, zkrácení týdnů

¹⁵Přitom je nutné zdůraznit, že existuje rozdíl z hlediska rozsahu vyjednávání mezi podniky soukromého a veřejného sektoru. Ve veřejném sektoru nelze v ČR vyjednávat o zkrácení pracovní doby, zavedení konta pracovní doby, institutu částečné nezaměstnanosti a výměře dovolené - vždy musí činit 5 týdnů.

pracovní doby, nižším objemu práce přesčas než stanovuje ZP a regulace práce ve dnech pracovního klidu. Dále se vyjednává o pružnosti pracovní doby, zda se bude využívat konto pracovní doby, o začátku a konci pracovních směn, zda se zavedou kratší směny při práci v noci apod. V KS se také sjednávají podmínky práce na jiném místě mimo pracoviště zaměstnavatele (homeworking), práce na dálku (teleworking) a využívání a podmínky sdílení pracovního místa. V této souvislosti je důležité také sjednávání norem spotřeby a tempa práce, což při současném rozvoji homeworkingu, teleworkingu, částečných úvazků a přesčasové práce hraje zvláště významnou roli v určení objemu práce zaměstnanců.

V KS se vyjednávají lhůty, ve kterých zaměstnavatel bude předkládat odborové organizaci zprávy o nově vzniklých pracovních poměrech, s důrazem na flexibilní pracovní poměry (na dobu určitou, na částečný úvazek, teleworking, podíl agenturních zaměstnanců, apod.). Vyjednává se o zkrácení maximální doby řetězení pracovních smluv na dobu určitou danou ZP a rozsah agenturního zaměstnávání v podniku.

A konečně, sjednávají se také podmínky pro případ, že zaměstnavatel bude muset z ekonomických důvodů snížit dočasně délku týdenní pracovní doby určitého počtu zaměstnanců (tzv. částečná nezaměstnanost). Problém částečné nezaměstnanosti je podle ČMKOS do budoucna klíčový především pro zaměstnance agentur práce, pokud by byli zaměstnáváni na dobu neurčitou a jejich zájmy v agentuře by hájila odborová organizace. V takovém případě, pokud by u dané agentury práce působila odborová organizace a probíhalo kolektivní vyjednávání o KS, byla by zapotřebí větší strukturace částečné nezaměstnanosti formou např. poskytování náhrady mzdy v určité výši apod. Tato situace však zatím není v ČR aktuální, agentury práce uzavírají se svými zaměstnanci smlouvy na dobu určitou nebo jednorázové dohody o pracovní činnosti (ČMKOS, 2007).

4.1.4 VněNF na českém trhu práce

Velké rozdíly v míře pracovněprávní regulace zaměstnávání na dobu neurčitou a dočasných forem zaměstnávání v ČR postupně daly vzniknout dvojímu trhu práce – **primárnímu** s pracovníky těšícími se vysoké ochraně zaměstnání spojené s relativní pracovní jistotou a dalšími nároky a benefity a **sekundárnímu**, který absorbuje pracovníky na dočasný úvazek, kterým tyto výhody nenáleží¹⁶.

Podíl dočasných pracovních míst, především pracovních míst na dobu určitou¹⁷, z důvodů potřeby vyšší flexibility zaměstnavatelů a nižších nákladů práce od počátku 90. let do roku 2003 v ČR mírně stoupal na úkor vzniku nových pracovních míst na dobu neurčitou. Po roce 2003, kdy podíl zaměstnanců pracujících na dobu určitou kulminoval na úrovni 9,4 %, došlo k mírnému snížení jejich podílu v ekonomice, což může být vysvětleno právě zpřísněním ochrany pracovníků na dobu určitou a naopak určitým uvolněním ochrany zaměstnanců na dobu neurčitou.

Striktnost legislativní ochrany standardních pracovních míst však na rozdíl od většiny zemí EU v ČR nevyústila ve vyšší rozvoj pracovních míst na dobu určitou. Podle Tvrdoně (2006) je to dáno především tím, že se rozvíjely i jiné alternativy zaměstnávání, konkrétně samostatně výdělečná činnost a různé jednorázové pracovní kontrakty - tzv. dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. ČSÚ bohužel

¹⁶ Rozdíly v kvalitě pracovních podmínek se však v ČR projevují především v soukromém sektoru ekonomiky, v sektoru veřejném zpravidla platí i pro dočasné zaměstnance rovnocenné pracovní podmínky.

¹⁷ Podíl dočasných zaměstnání prostřednictvím soukromých agentur práce byl až do roku 2004 minimální z hlediska celkové zaměstnanosti.

v rámci Výběrového šetření pracovních sil podíl osob vykonávajících ekonomickou aktivitu na základě dohod nezjišťuje, existují pouze neoficiální odhady, podle kterých se podíl této formy práce v ČR stále zvyšuje.

A v neposlední řadě je třeba zmínit rozvoj tzv. utajených pracovních vztahů (Švarcsystém, mandátní smlouva, zprostředkovatelská smlouva, příkazní smlouva atd.) a dalších forem tzv. práce na černo v rámci stínové ekonomiky, jež tvoří nezanedbatelný podíl na českém trhu práce. Bohužel rovněž nejsou k dispozici přesná data, pouze velmi hrubé odhady. Určitou představu o celkovém rozsahu práce na černo lze získat z výsledků terénních šetření CERGE v letech 2000, 2002 a 2004, podle nichž se k aktivnímu zapojení do forem práce na černo v těchto letech přihlásilo 25,2 %, 23,9 % a 21,3 %. Mnohem více se na těchto aktivitách podíleli muži, z hlediska vzdělání pak zaujímal největší podíl vyučení pracovníci a lidé s podprůměrnými příjmy (Fassmann, 2007).

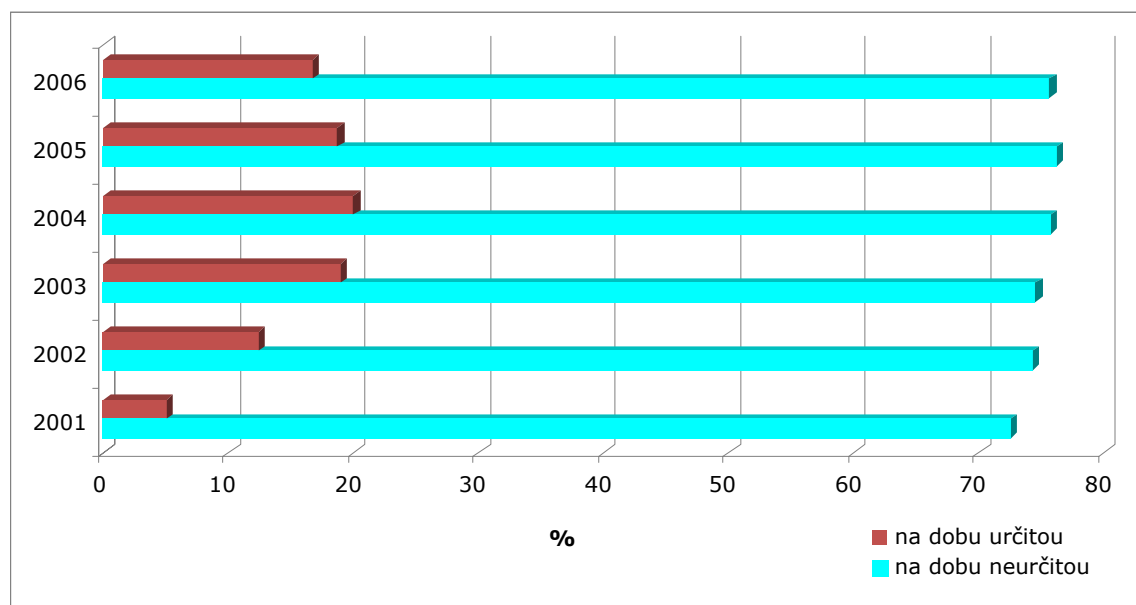
Samostatně výdělečná činnost jako forma ekonomické aktivity se sama o sobě netýká podstaty této kapitoly, jelikož jde o práci vykonávanou nezávisle, osoba je sama sobě zaměstnavatelem, a tudíž není nutné poskytovat veřejnou ochranu před zneužíváním těchto osob zaměstnavateli. V závislou, a tudíž nelegální formu práce se mění v případě aplikace tzv. Švarcsystému. Tento způsob utajeného zaměstnávání charakterizuje občansko-právní smlouva mezi zaměstnavatelem a občany, kteří získali živnostenské oprávnění, nikoho však nezaměstnávají a práci vykonávají nesamostatně. Důsledkem je mj. obcházení daňových zákonů a předpisů v oblasti sociálního a zdravotního pojištění. Masový nárůst zakázaného Švarcsystému nasvědčuje také statistika. Až třetina OSVČ bez zaměstnanců se pohybuje téměř nebo úplně ve Švarcsystému. V ČR by to tedy bylo zhruba 150 tisíc lidí. Švarcsystém se objevuje nejen u méně placených povolání, jako jsou prodavačky, uklízečky či zedník, ale můžeme se s ním setkat i mezi manažery a vysoce specializovanými odborníky, týká se hokejistů, kameramanů atp.

Podíl utajovaných pracovních poměrů, resp. příkazních smluv, mandátních smluv a smluv o obstarání věci se v ČR obecně zvyšuje, zejména pak v sektoru služeb – prodeji zboží, jeho distribuce, ve stavebnictví, zemědělství a pohostinství. Převažují zejména v malých a středních podnicích. Důvodem jsou menší povinnosti a odpovědnost zaměstnavatelů vzhledem k těmto osobám oproti zaměstnancům v pracovním poměru.

Podíl dočasných pracovních míst obsazených zaměstnanci soukromých agentur práce byl až do roku 2004 minimální, podle jednoho zahraničního zdroje se pohyboval v roce 2001 kolem 0,9 % celkové zaměstnanosti (Paoli – Parent-Thirion, 2003). Důvodem byla především absence jakékoliv regulace této pracovní formy v ZP. Ani v současné době, přesto, že od roku 2004 je agenturní zaměstnávání právně možné a MPSV registruje již 1 696 soukromých agentur práce na území ČR, neexistují data o celkovém počtu a struktuře agenturních zaměstnanců. Situace by se mohla změnit během roku 2007, jelikož ČSÚ plánuje v rámci nového evidenčního systému VŠPS tuto pracovní formu statisticky zjišťovat.

Velkou pracovní nejistotu spojenou s dočasnými pracovními místy potvrzuje fakt, že pouze malý podíl těchto zaměstnanců pracuje v ČR u stejného zaměstnavatele déle jak tři roky (viz podrobněji graf č. 5).

Graf č. 5 **Vývoj podílu zaměstnanců na dobu neurčitou a určitou pracujících u stejného zaměstnavatele více jak tři roky**



Zdroj: ČSÚ: VŠPS (roční průměry); přepočet a zpracování autorka

Uvedenou nestabilitu dokreslují další data, podle nichž byl v roce 2006 přes 60 % pracujících na dobu určitou ukončen pracovní poměr do jednoho roku od přijetí.

Diferenciace trhu práce se odráží v postavení specifických skupin zaměstnanců primárního a sekundárního trhu. Velmi slabé postavení mají především osoby s nízkou kvalifikací. V jejich případě působí ochranná legislativa ČR dvojím způsobem. Jednak pozitivně, jelikož v případě ekonomického poklesu, kdy by zaměstnavatelé nejdříve propouštěli nízkokvalifikované zaměstnance, jsou tito pracovníci zaměstnaní na dobu neurčitou přísnou legislativou chráněni. Ale také negativně, jelikož zaměstnavatelé při najímání nových osob dávají přednost dočasným formám zaměstnávání.

V ČR ve skupině zaměstnanců se základním vzděláním je více jak 16 % zaměstnaných na dobu určitou. V následujících vzdělanostních skupinách je pak již podíl zaměstnanců na dobu určitou prakticky shodný, když se pohybuje kolem 7 %.

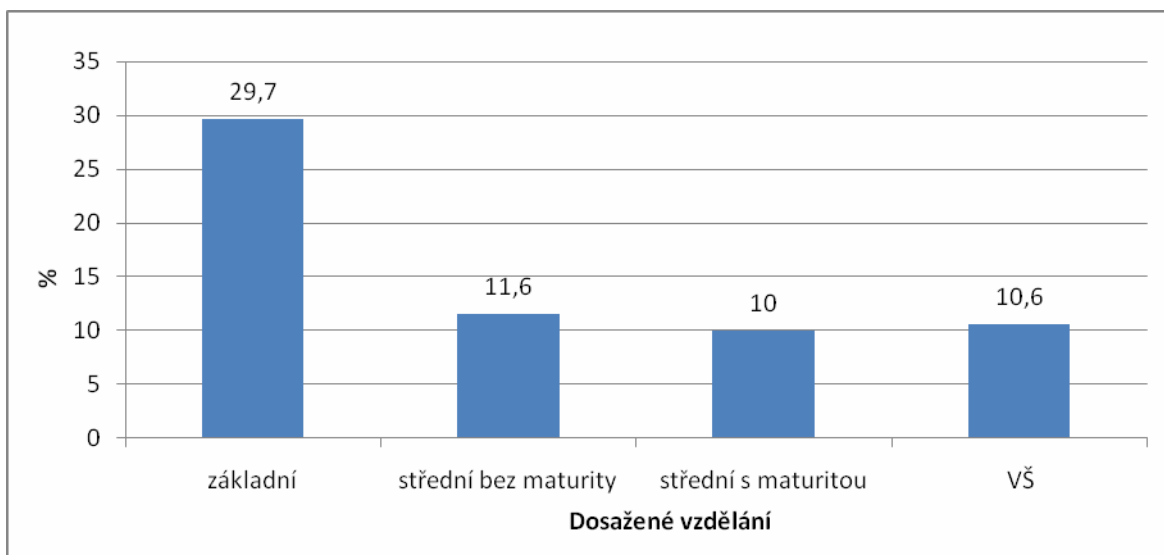
Rovněž zahraniční empirické studie potvrzují, že při velkém rozdílu ochrany zaměstnání na dobu neurčitou a určitou, která v ČR přetrvává, vzrůstá podíl zaměstnaných na dobu určitou na úkor standardních pracovních míst. Přitom hlavně v kategoriích mladých osob do 29 let a nízkokvalifikovaných osob. Že je to opodstatněné tvrzení, potvrzuje i situace v ČR, jelikož právě absolventi a mladí lidé do 29 let jsou věkovou skupinou s nejvyšším podílem zaměstnanců na dobu určitou (11,6 % oproti 4,7 % v dalších věkových skupinách). Výjimku tvoří pracující nad 60 let pobírající starobní důchod. Jejich vysoké zastoupení je však z velké míry způsobeno zákonem o důchodovém pojištění, podle kterého musí zaměstnavatelé s pracujícími důchodci uzavírat pouze pracovní smlouvy na dobu určitou, na které se nevztahuje zákaz řetězení.

Důležitá je v míře rizika ocitnutí se na sekundárním trhu práce kumulace předchozích dvou faktorů. V případě mladých osob totiž platí, že se jejich podíl na zaměstnanosti na dobu určitou podstatně zvyšuje při spojení s předcházejícím

4. Analýza vlivu pilířů flexicity na trh práce ČR

faktorem - nízkou, základní úrovní dosaženého vzdělání. Prakticky třetina mladých osob se základním vzděláním ve věku do 29 let tak v roce 2006 (resp. ve 3. kvartálu 2006) pracovala na dobu určitou. Graf č. 6 ilustruje podrobněji podíly mladých osob pracujících na dobu určitou podle jejich dosaženého vzdělání.

Graf č. 6: **Podíl osob do 29 let pracujících na dobu určitou podle dosaženého vzdělání**



Zdroj: ČSÚ: VŠPS (3. kvartál 2006); přepočítání a zpracování autorka

Pokud trh pracovních míst na dobu určitou zkoumáme z genderového hlediska, vychází zde jednoznačná dominance žen oproti mužům. Tato disproporce trvá prakticky od vzniku pracovních poměrů na dobu určitou v první polovině 90. let. Existuje pouze jediná kategorie, kde je podíl mužů i žen pracujících na dobu určitou prakticky totožný. Jedná se o kategorii mladých osob do 29 let se základním stupněm dosaženého vzdělání. U obou pohlaví se pohybuje kolem 30 %.

Naopak, nejlepší postavení z hlediska diferenciací primárního a sekundárního trhu práce na základě současné regulace zaměstnávání mají v případě obou pohlaví v ČR lidé ve věku 30 až 59 let s dosaženým středním vzděláním s maturitou a se vzděláním vysokoškolským. Samozřejmě nelze odhlédnout od regionální a sektorové podmíněnosti tohoto tvrzení.

Zaměstnávání v atypických, zejména dočasných formách práce je zvykem spojovat s vyšší mírou pracovní nejistoty. Výzkumy pracovní nejistoty se zaměřují na zkoumání jejích dvou typů – objektivní a subjektivní. V míře **objektivní pracovní nejistoty** jsou na předních příčkách paradoxně (např. podle výzkumu Clark a Postel-Vinay, 2004) země s vyšší úrovní ochrany standardních pracovních míst, tedy i ČR. Je to způsobeno především dvěma faktory. Za prvé, v případě striktních pravidel zaměstnávání zaměstnanců na dobu neurčitou hledají zaměstnavatelé atypické cesty získávání a propouštění zaměstnanců, což vede k vyššímu rozvoji atypických a neformálních pracovních vztahů, spojených s nízkou ochranou. A za druhé, striktní ochrana pracovních míst sice na jedné straně prodlužuje délku trvání standardních pracovních poměrů, na straně druhé však prodlužuje také délku trvání nezaměstnanosti (viz podrobněji dále), což způsobuje v zaměstnancích v důsledku

vyšší obavy ze ztráty zaměstnání a nejistotu ohledně nalezení nového pracovního místa s důstojnými pracovními podmínkami (Sperber, 2005).

Uvedenou situaci potvrzují i výsledky European Social Survey z roku 2005 a následné propočty Erlinghagena pro rok 2007, podle kterých je v ČR relativně vysoká i míra **subjektivně vnímané pracovní nejistoty**, jelikož se v tomto šetření umístila na čtvrtém místě s 20 % za Francií (26 %), Řeckem (24,5 %) a Polskem (21,5 %).

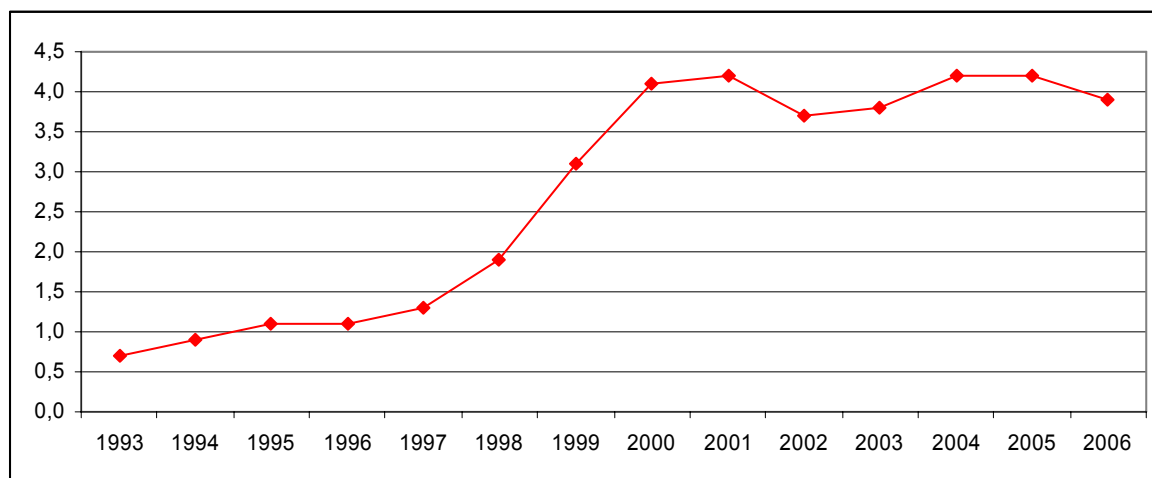
V souvislosti s legislativní ochranou pracovních míst, která v ČR koreguje trh práce, je třeba uvést, do jaké míry se právě ona podílí na výši této subjektivní pracovní nejistoty českých zaměstnanců. Podle Erlinghagena (2007) neexistuje korelace mezi nastavením ochrany pracovních míst a úrovní subjektivní pracovní nejistoty. Jelikož v případě ČR vycházel ze zavádějícího údaje OECD (z celkového IOZ pro ČR z roku 1996, který se pohyboval mezi zeměmi s nejnižší mírou ochrany zaměstnání, což však bylo dáno téměř nulovou regulací dočasných zaměstnání a naopak jednou z nejpřísnějších regulací pracovních smluv na dobu neurčitou), z jeho závěrů vyplývá, že v ČR se vyskytuje nízká míra ochrany pracovních míst a vysoká míra subjektivní pracovní nejistoty. Zatímco u Francie vychází vysoká ochrana pracovních míst (a přitom v oblasti standardních pracovních smluv měla Francie v roce 1996 nižší IOZ) a rovněž vysoká pracovní nejistota. V případě Španělska a Portugalska, které rovněž zaručovaly vysokou ochranu (v případě Portugalska dokonce vyšší než ČR), však byla zjištěna pouze nízká míra pracovní nejistoty. Je tedy evidentní, že za úrovní subjektivně pociťované pracovní nejistoty musí stát jiné faktory nežli nastavení ochrany pracovních míst.

Do souvislosti s úrovní numerické flexibility (především vnější) bývá dáována také oblast dynamiky trhu práce, vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Nízká dynamika trhu práce v ČR způsobená vysokým podílem pracovních míst na dobu neurčitou, jejichž délka trvání se rok od roku prodlužuje, se negativně projevuje především v oblasti dynamiky toků z nezaměstnanosti. Prodlužuje se také délka trvání nezaměstnanosti. Často jedinou alternativou nezaměstnaných je pak vstup na sekundární trh práce se zvýšeným rizikem návratu do nezaměstnanosti. Nízká dynamika českého trhu práce tedy konzervuje nejen zaměstnané na svých pracovních místech, ale také nezaměstnané mimo trh práce.

Bohužel ani přes realizaci řady výzkumů nejsou zahraniční experti schopni se shodnout na reálném vlivu přísné regulace na nezaměstnanost. Řada mezinárodních šetření ukazuje, že důsledkem přísné ochrany standardních zaměstnání není růst nezaměstnanosti celkové, ale spíše její dlouhodobé složky (OECD, 2006).

Dlouhodobá nezaměstnanost, jak ukazuje graf č. 7, je v ČR skutečně vysoká od roku 1998. Přitom ZP byl z hlediska standardních pracovních míst striktní od počátku 90. let. Vysvětlení situace tedy leží v jiné oblasti, a sice v oblasti odsouvání strukturálních změn ekonomiky, které uměle udržovalo přezaměstnanost v řadě podniků především v průmyslovém sektoru, jakož i rozvojem sektoru služeb, který dokázal absorbovat značný podíl pracovních sil ČR. Od roku 1997 však odkládané restrukturalizační změny a z velké části nasycený sektor služeb začaly působit směrem k růstu jak celkové míry nezaměstnanosti, tak i její dlouhodobé složky.

Graf č. 7 **Vývoj míry dlouhodobé nezaměstnanosti v ČR v letech 1993 až 2006**



Zdroj: Eurostat (2007)

Vliv přísné ochrany standardních zaměstnání je podle řady expertů (Nesporová – Cazes, 2003; OECD, 2006) spatřován rovněž v nižší celkové míře zaměstnanosti. Existují však i opačná zjištění. Na čem se ale uvedené zdroje shodují, je negativní vliv na míru zaměstnanosti specifických skupin trhu práce. Jedná se především o ženy, mladé osoby a rovněž zdravotně postižené, jejichž zaměstnávání na dobu neurčitou se zaměstnavatelé (především v soukromém sektoru) vyhýbají právě z důvodu obavy z procedurálních komplikací spojených s potenciální potřebou snižování stavu svých zaměstnanců.

Právě z důvodů rozdílných zjištění bude problematika vlivu přísné regulace pracovních míst na dobu neurčitou na vývoj celkové zaměstnanosti předmětem dalšího zkoumání.

4.1.5 Shrnutí

Na základě výsledků mezinárodní komparace úrovně numerické flexibility je možné konstatovat, že ČR má velmi vysokou úroveň VněNF v případě tzv. dočasných forem zaměstnávání, ale na druhou stranu umožňuje minimální míru numerické flexibility v případě pracovních poměrů na dobu neurčitou, kterých je v ČR stále většina.

Ještě vyšší míry VněNF dosahují zaměstnavatelé v ČR prostřednictvím zaměstnávání osob mimo pracovní poměr, na dohodu o provedení práce a dohodu o pracovní činnosti. Jedná se o legální způsob zaměstnávání, který nabízí pouze minimální úroveň ochrany, a proto by měl být podle ZP využíván pouze výjimečně, což však je v rozporu s praktickými zkušenostmi na českém trhu práce.

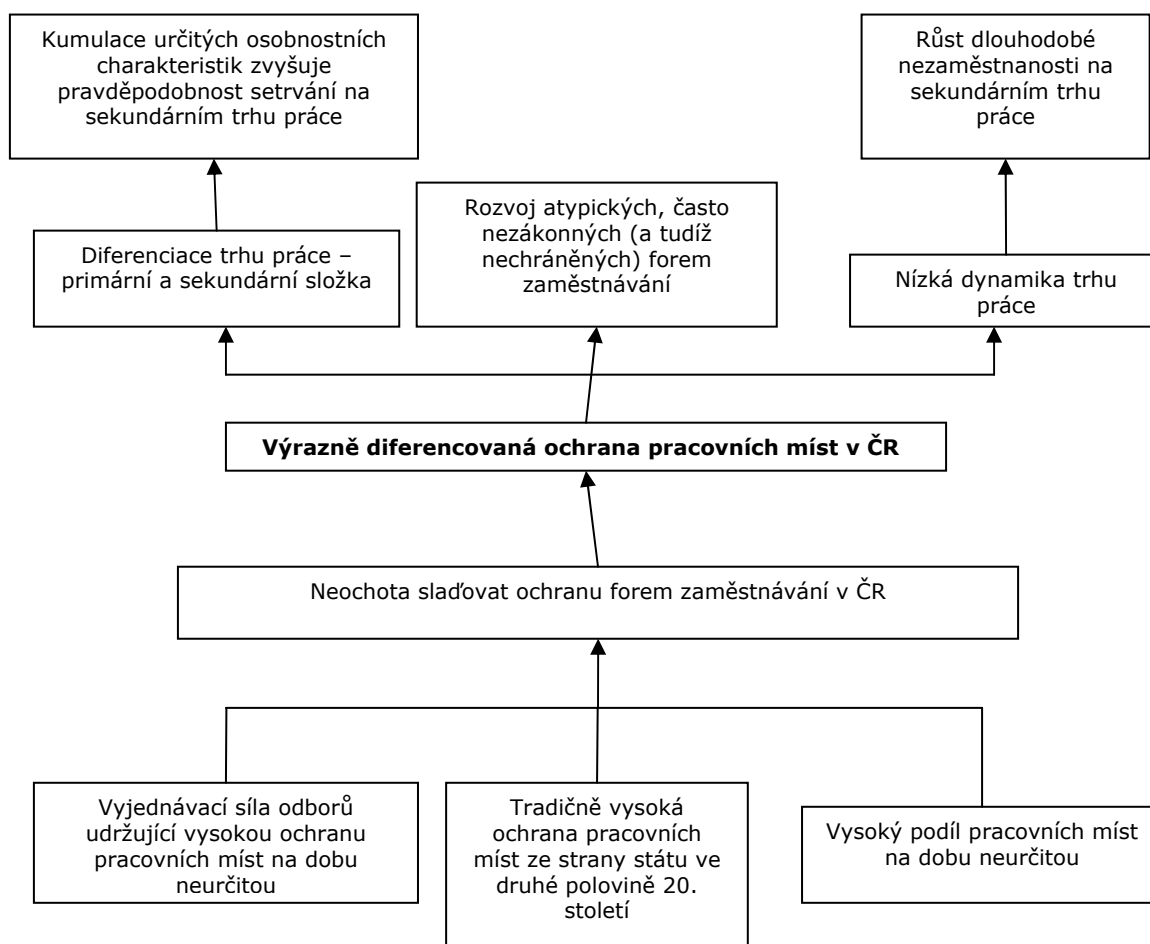
Prakticky žádnou ochranu, tedy maximální míru VněNF poskytují v ČR utajené pracovní poměry, např. tzv. Švarcsystém, příkazní smlouva, mandátní smlouva nebo práce „na černo“. Jelikož se jedná o nelegální způsoby zaměstnávání, je jejich eliminace na českém trhu práce především otázkou efektivní kontrolní činnosti (s využitím možnosti ukládat sankce) inspekce práce a současně daňových úprav v oblasti nákladů práce.

Dopady výrazně diferencované ochrany jednotlivých forem zaměstnávání na trh práce v ČR jsou v zásadě dvojího charakteru. Jednak působí směrem k diferenciaci trhu práce na tzv. primární a sekundární sféru. Jedná se konkrétně o segregaci trhu práce z hlediska jistoty pracovního místa, délky jeho trvání, zaměstnaneckých výhod a následně také navazujících služeb (především finančního rázu). V případě ČR se to týká především nízkokvalifikovaných a mladých osob, dále žen a do jisté, specifické míry i starších osob nad 60 let. Riziko se přitom výrazně zvyšuje s růstem kumulace dvou a více těchto atributů.

Striktní ochrana standardních zaměstnání také celkově zpomaluje dynamiku trhu práce a jedním z negativních důsledků je pak růst dlouhodobé složky nezaměstnanosti, který se samozřejmě opět týká především nízkokvalifikovaných a mladých osob působících na sekundárním trhu práce.

Strom problémů týkající se pracovněprávní ochrany zaměstnanců v ČR uvedený na závěr kapitoly zobrazuje výše identifikovanou hlavní problémovou situaci, spolu s jejími příčinami a důsledky na českém trhu práce.

Obrázek č. 2 **Strom problémů v oblasti vnější numerické flexibility v ČR**



Zdroj: autorka (2007)

4.2 Druhý pilíř flexicurity - ochrana zaměstnanosti podporující funkční flexibilitu¹⁸

Cílem této kapitoly je analyzovat oblast ochrany zaměstnanosti a funkční flexibility v ČR jako druhého pilíře politik flexicurity. Ochranu zaměstnanosti podporující funkční flexibilitu tvoří aktivní politika zaměstnanosti a systém celoživotního vzdělávání, především systém dalšího odborného vzdělávání dospělých. Oba systémy společně pomáhají zvyšovat zaměstnatelnost disponibilní pracovní síly, tudíž působí preventivně proti nezaměstnanosti, a zároveň se podílí na řešení již vzniklé nezaměstnanosti s důrazem na rizikové skupiny nezaměstnaných.

Analýza ochrany zaměstnanosti v ČR se v první podkapitole soustředí na APZ a její dopady na trh práce v ČR, především účinnost nástrojů APZ při řešení jednotlivých forem nezaměstnanosti¹⁹. V podkapitole druhé pak na fungování, dostupnost a účinnost systému celoživotního vzdělávání, respektive dalšího odborného vzdělávání dospělých v ČR. Poslední část této kapitoly bude věnována shrnutí hlavních zjištění a identifikovaných problémových oblastí formou stromu problémů. Návrhy řešení problematických míst tohoto pilíře budou obsahem kapitoly 5.

4.2.1 Aktivní politika zaměstnanosti a její dopady na trh práce

Hlavní funkcí APZ jako součásti státní politiky zaměstnanosti ČR je za prvé snižovat již existující nezaměstnanost a za druhé předcházet vzniku nezaměstnanosti a zvyšovat míru zaměstnanosti. Centrálně je APZ řízena Správou služeb zaměstnanosti (SSZ) a zabezpečována lokálními úřady práce (ÚP), které jsou sice závislé na SSZ ohledně rozpočtu APZ i personálních kapacit, přesto však disponují poměrně vysokou mírou rozhodovací volnosti (v rámci legislativního rámce APZ) při tvorbě a implementaci opatření APZ na lokálním trhu práce.

Po celá 90. léta bylo postavení APZ v ČR minoritní, její rozvoj byl finančně omezován a nebylo tak možné využít potenciál, který tento nástroj nabízí, v dostatečné míře. Samozřejmě podstatný vliv na tomto vývoji měla i skutečnost, že až do roku 1997 byla v ČR nízká míra nezaměstnanosti. V posledních několika letech je však i zde vidět určitý posun směřující k habilitaci APZ jako jednoho z hlavních nástrojů řešení problémů na trhu práce především díky vstupu ČR do EU. I ČR se připojila k zemím EU každoročně koncipujících svou APZ na základě vytvořeného Národního akčního plánu zaměstnanosti. Nový zákon o zaměstnanosti z roku 2004 také posílil roli APZ rozšířením jejího rámce o nové aktivační nástroje. Přesto však v ČR neexistuje veřejně-politický konsenzus o roli APZ, což se negativně projevuje ve slabém byrokraticko-administrativním stylu řízení, koordinace a její tvorby Správou služeb zaměstnanosti (Sirovátka - Horák - Horáková, 2007).

Nástroje APZ jsou podle zákona o zaměstnanosti určeny všem uchazečům a zájemcům o zaměstnání bez rozdílu, s důrazem kladeným na tzv. rizikové skupiny na trhu práce (zdravotně postižené, osoby nad 50 let, ženy po mateřské a absolventy). Mezi současné nástroje APZ v ČR, které jsou stěžejní v souvislosti s flexicurity politikou, patří opatření přímého finančního rázu:

¹⁸ Text této kapitoly vychází především z výstupů profesora Sirovátky et al z let 2006 a 2007 týkajících se oblasti evaluace české APZ.

¹⁹ APZ je v tomto textu myšlena aktivní politika zaměstnanosti prováděná v ČR v rámci působení úřadů práce.

- investiční pobídky,
- překlenovací příspěvek,
- příspěvek na dopravu zaměstnanců,
- příspěvek na zapracování a
- příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program

a dále opatření nefinančního rázu (alespoň ne primárně):

- rekvalifikace,
- veřejně prospěšné práce,
- společensky účelná pracovní místa,
- služby poradenství a
- cílené programy k řešení zaměstnanosti.

V souvislosti s konceptem flexicurity lze zařadit do APZ ČR také služby hledání a zprostředkování zaměstnání poskytované ÚP jako nedílnou součást aktivačních opatření politiky zaměstnanosti (Philips - Eamets, 2007).

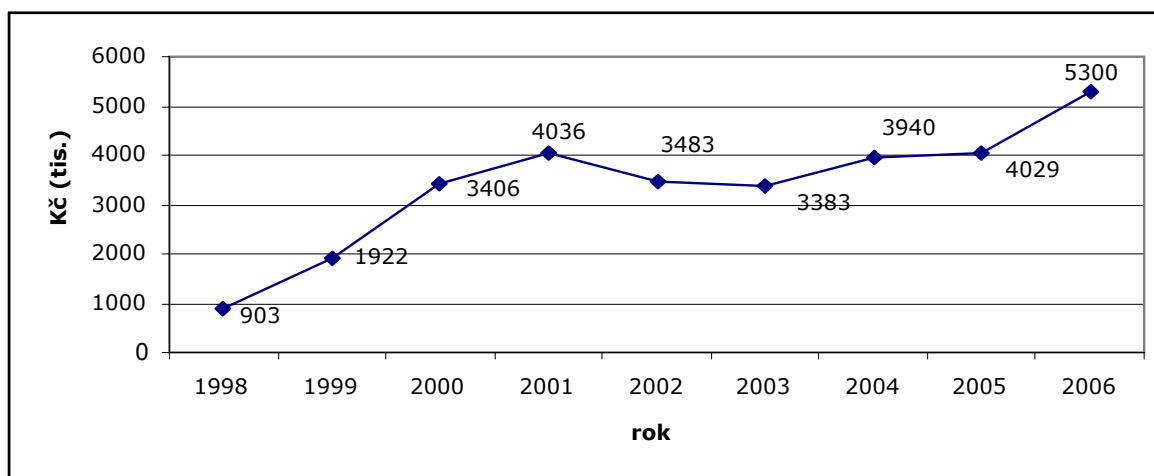
APZ v ČR v rámci uvedených nástrojů řeší více typů nezaměstnanosti. Pouze okrajově nezaměstnanost frikční, kde se zásadní jeví nabídka dostupných adekvátních volných pracovních míst poskytovaná v rámci služeb poradenství a zprostředkování zaměstnání. A vzhledem k tomu, že v současné době je poptávka po pracovní síle v ČR poměrně vysoká, nemá tato skupina nezaměstnaných velké problémy najít v krátké době nové pracovní místo. Primárně je APZ v ČR zaměřena na eliminaci nezaměstnanosti dlouhodobé, která je nejvýraznějším problémem (nejen) ČR.

Prostředky na realizaci APZ v ČR plynou v současnosti ze dvou zdrojů – státního rozpočtu a Evropského sociálního fondu²⁰. V roce 2006 bylo v ČR na APZ ze státního rozpočtu vydáno 5,3 mld. Kč. Ve srovnání s rokem 2005 vzrostly výdaje na APZ o 1,1 mld. Kč. Oproti roků 2002 a 2003 představuje rok 2006 výrazný nárůst finančních prostředků na APZ. Současně znamená překročení zatím nejvyššího objemu veřejných výdajů z roku 2001, kdy český stát na fungování APZ uvolnil přes 4 mld. Kč. Vývoj výdajů na APZ v ČR v letech 1998 až 2006 ukazuje graf č. 8, který zároveň potvrzuje úvodní tvrzení o pozvolném zvyšování role APZ v ČR.

²⁰ Vedle státního rozpočtu se v posledních letech na financování realizace APZ v ČR spolupodílí EU v rámci probíhajících projektů ESF. V letech 2002 – 2006 se jednalo o OP RLZ a JPD 3. ÚP, ale i jiné subjekty, měly jejich prostřednictvím možnost vypracovávat a realizovat konkrétní projekty APZ šité na míru potřebám jednotlivých lokálních trhů práce. Především díky nedostatku zkušeností s tvorbou projektů v ČR však nebyly finanční kapacity obou programů v oblasti APZ zdaleka vyčerpány. Od roku 2007 až do roku 2013 bude možné tento deficit snížit prostřednictvím OP LZZ.

4. Analýza vlivu pilířů flexicurity na trh práce ČR

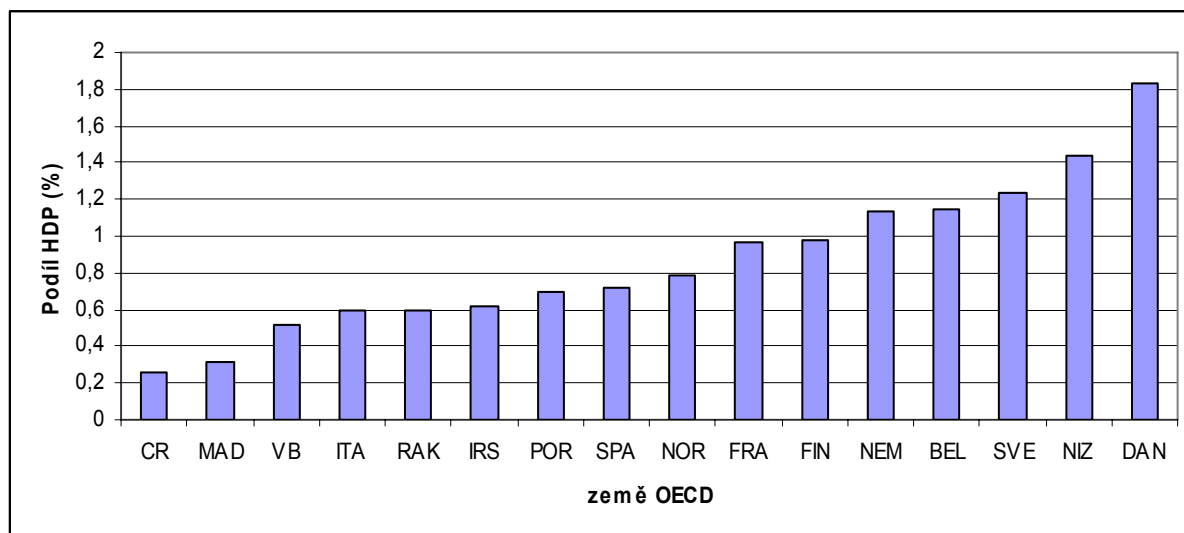
Graf č. 8 **Vývoj výdajů na APZ v ČR v letech 1998 – 2006 (v tis. Kč)**



Zdroj: MPSV

I přes uvedený nárůst je celkový objem prostředků na APZ ve srovnání s ostatními zeměmi EU stále značně poddimenzovaný, což ilustruje graf č. 9 srovnávající vybrané země EU podle podílu výdajů na APZ z celkového HDP.

Graf č. 9 **Mezinárodní srovnání výdajů na APZ jako % HDP (rok 2004)**



Zdroj: OECD, *Employment Outlook* (2006)

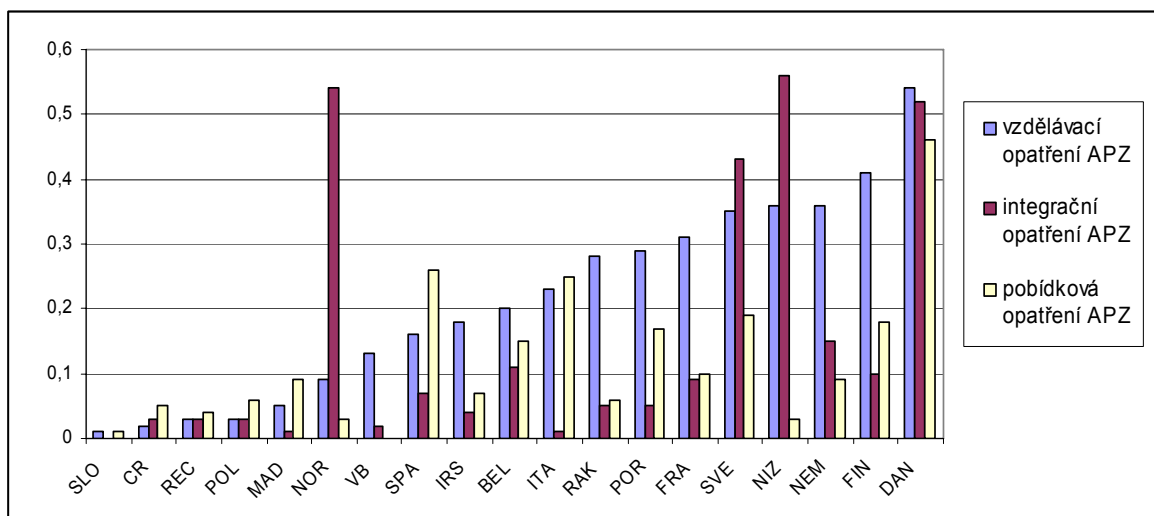
V souvislosti s výší výdajů na APZ se ÚP shodují, že je sice třeba do určité míry navýšit jejich rozpočet, nikoliv však podstatnou měrou, jak by se z uvedených čísel nabízelo. A to z toho důvodu, že vedle finančních limitů má na omezený rozsah nabízených opatření APZ vliv řada dalších okolností, především nízká ochota zaměstnavatelů a dalších aktérů ke spolupráci s ÚP, nízká motivace participovat v programech APZ u skupin, které APZ potřebují nejvíce, a v neposlední řadě také nedostatečné personální kapacity ÚP. Podstatnějším problémem je však nastavení systému financování této politiky. ÚP jsou ve své činnosti limitováni příliš svazujícími

plánovacím procesem financování APZ, který jim přes relativně vysokou formální rozhodovací volnost nedává možnost pružně reagovat na vývoj lokálního trhu práce v průběhu roku.

Pokud jde o strukturu využití finančních zdrojů, směřovalo přes 75 % z nich v roce 2006 na financování samotných nástrojů APZ, zejména pak na programy tvorby nových pracovních míst ve veřejném či neziskovém sektoru. Na rekvalifikace byla vynaložena jen asi jedna čtrnáctina. Podle zahraničních expertů je tato strategie kontraproduktivní, jelikož APZ by se především měla soustředit na podporu dlouhodobé zaměstnatelnosti nezaměstnaných zvyšováním jejich kvalifikace a pracovního a sociálního potenciálu uspět na trhu práce a pouze okrajově na tvorbu (většinou dočasných) pracovních míst (Rashid et al, 2005). V zemích EU a OECD lze v souvislosti s tímto tvrzením vidět v uplynulém desetiletí výrazný odklon od programů přímé tvorby podporovaných pracovních míst směrem k intenzivním, individuálním a komplexním službám ochrany zaměstnatelnosti (zaměstnatelnosti) především rizikových skupin nezaměstnaných uchazečů o práci.

Graf č. 10 názorně ilustruje, jaký podíl HDP tvořily jednotlivé vybrané skupiny opatření APZ v ČR a dalších zemích OECD v roce 2004.

Graf č. 10 **Podíl HDP na vzdělávacích, integračních a pobídkových opatřeních APZ v zemích OECD v roce 2004 (%)**



Zdroj: OECD, *Employment Outlook* (2006)

Z uvedeného srovnání samozřejmě nelze usuzovat na nízkou účinnost těchto opatření směrem k cílům, které si APZ v ČR stanovila. Podobně jako nelze a priori usuzovat na vyšší účinnost opatření v případě zemí, které vydávají nepoměrně více zdrojů na APZ. Podle expertních zjištění Bassanini a Duvala (2006) nebo Booneho a van Ourse (2004) lze ale konstatovat, že vyšší výdaje na vzdělávací opatření APZ významně přispívají ke zkrácení délky nezaměstnanosti a ke snížení nezaměstnanosti celkové. Pro ostatní skupiny opatření APZ již tento efekt nebyl prokázán.

Účinnost opatření APZ je podle flexicity přístupu dána jejich schopností k rychlým přechodům mezi různými typy nezaměstnanosti, ekonomickou neaktivitou a trhem práce, tedy k posilování aktivační a motivační složky APZ. Bohužel v ČR není monitorování a evaluace těchto efektů APZ dosud příliš zavedenou praxí. Protože si

této mezery byla SSZ vědoma, do NAPZ na roky 2004 - 2006 začlenila vytvoření systému pravidelné evaluace APZ opatření. Tímto úkolem byl pověřen VÚPSV, konkrétně jeho brněnské pracoviště. Tým realizátorů se však i po několika letech práce na vybudování evaluačních kapacit shoduje, že v ČR stále existují podstatné bariéry k celoplošnému a pravidelnému evaluačnímu procesu APZ, mimo jiné z toho důvodu, že v ČR dosud neexistuje politický konsenzus o potřebě rozvíjet APZ a zároveň zde není dostatek institucionálních a odborných kapacit schopných tvorby evaluačních zpráv potřebné kvality (Sirovátka, 2006). Následující fakta o efektech opatření APZ v ČR směrem k různým skupinám uchazečů se tedy opírají pouze o zjištění z výše zmiňovaného projektu.

Obecným záměrem APZ v ČR je aktivovat nezaměstnané k rychlému začlenění na trh práce, čímž se ČR řadí spíše mezi anglosaské země s tzv. modelem „**enforced participation**“ (**nucené participace**) politiky zaměstnanosti. Jeho úspěšnost závisí v první řadě na motivujícím nastavení systému dávek v nezaměstnanosti. Ale ačkoliv se v ČR pohybuje náhradový poměr těchto dávek dlouhodobě na spodní hranici (45 % průměrné mzdy) vzhledem k ostatním zemím EU, při započítání zbývajících dostupných sociálních příjmů (dávek sociální pomoci a dalších příjmů), v případě rodin s jedním rodičem dlouhodobě nezaměstnaným a druhým v domácnosti, se tento náhradový poměr může zvýšit až na dvě třetiny průměrné mzdy, v případě samoživitelů dokonce až 80 % průměrné mzdy (Sirovátka – Horák - Horáková, 2007). Posoudit, jaké reálné dopady má takto nastavená výše dávek v nezaměstnanosti a dalších sociálních příjmů nezaměstnaných na jejich aktivaci, je úkolem kapitoly 4. 3. Je však předběžně možné říci, že aktivace je v rámci české politiky zaměstnanosti zaměřena spíše na krátkodobě nezaměstnané s nárokem na relativně nízké sociální dávky v nezaměstnanosti nežli na rizikovější dlouhodobě nezaměstnané osoby (Sirovátka et al, 2006).

Důraz na zvyšování aktivace nezaměstnaných je možné v ČR zaznamenat od roku 2004, kdy nový zákon o zaměstnanosti stanovil striktnější definici „vhodného zaměstnání“²¹, které musí registrovaný uchazeč přijmout, jinak mu hrozí sankce v podobě odebrání dávek a vyškrtnutí z registru nezaměstnaných. Přímo v oblasti APZ rozšířil tento zákon dosavadní aktivační prvky o tzv. **individuální akční plán (IAP)** jako součást služeb poradenství. Ze zahraničních zkušeností a evaluačních studií (Ochel, 2005) se právě individuální plány hledání nového zaměstnání, coby nedílná složka tzv. **work-first programů** APZ²², pokud jsou intenzivní, komplexní, individuálně řešené a podporující spoluzodpovědnost uchazečů o zaměstnání, jeví jako nejefektivnější opatření APZ. S vědomím této zkušenosti mají v ČR působit IAP cíleně především na klienty z rizikových skupin, potenciálně ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností²³. Bohužel právě rizikové skupiny nezaměstnaných, které komplexní strategii potřebují nejvíce, zatím o realizaci IAP v drtivé většině nemají zájem. Důvodem je především hrozba sankce v podobě odebrání sociálních dávek, pokud tento plán nenaplní. Bohužel, podle vyjádření některých pracovníků ÚP, jsou v praxi úřady práce tlačeny SSZ, aby v zájmu zachování nároku na sociální dávky s klienty vždy nějakým způsobem IAP naplnily (byť i pouze formálně) a nehlásily na SSZ jeho porušování, čímž se naprosto neguje původní záměr institutu IAP na posílení aktivace a zodpovědnosti uchazečů. Nedostatečně motivující nastavení jak APZ, tak i dávek sociální pomoci (viz. kapitola 4.3) pak přispívá k tomu, že se tyto vysoce ohrožené

²¹ Mezi vhodná zaměstnání tak podle nového zákona o zaměstnanosti z roku 2004 patří i formy dočasných zaměstnání a zaměstnání na částečný úvazek.

²² Druhou komponentou jsou tzv. workfare programy, které mají původ v USA, a bude o nich pojednáno dále v textu.

²³ Povinné jsou však dosud pouze pro jednu z těchto skupin – absolventy.

skupiny uchazečů v ČR dostávají do tzv. **pasti nezaměstnanosti**.

Povinnost realizovat IAP je s úspěchem aplikována v mnoha zemích EU, protože se tento přístup k řešení nezaměstnanosti, zvláště v případě rizikových skupin dlouhodobě nezaměstnaných, ukazuje být velmi efektivní - výrazně zvyšuje šance integrace na trh práce. Důraz na aktivaci a spoluzodpovědnost nezaměstnaných je proto i nezbytnou součástí každé politiky flexicurity. Jak však ukazují zkušenosti ze zahraničí, nelze aplikovat IAP na všechny nezaměstnané uchazeče bez rozlišování charakteru nezaměstnanosti. Povinná realizace IAP totiž, i přes řadu zmiňovaných výhod, představuje určité riziko. Toto riziko souvisí s tzv. **lock-in efektem**, který lze chápat jako dočasné uzavření možnosti intenzivně hledat nové pracovní místo z důvodů účasti na opatřeních APZ. A právě z toho důvodu je v případě APZ zásadní počáteční kvalifikovaná „diagnóza“ postavení a šancí na trhu práce nezaměstnaného uchazeče a následný výběr adekvátní strategie (jestli a jaká opatření APZ aplikovat) hledání nového pracovního uplatnění.

V oblasti reálné aktivace a posilování spoluzodpovědnosti nezaměstnaných má tedy ČR stále značné rezervy. Vedle nedostatku centrální politické vůle ke zpřísnění současných práv a povinností registrovaných uchazečů o zaměstnání je to do značné míry způsobeno také nedostatečnou finanční a personální vybaveností ÚP v ČR. Individuální posouzení situace, výběr adekvátní strategie a monitorování jejího plnění není totiž možné bez dostatečných personálních, odborných a finančních kapacit poskytovatelů APZ.

Vedle poradensko-aktivačních opatření APZ patří k nejvyužívanějším nástrojům APZ v ČR vzdělávací neboli rekvalifikační opatření²⁴. Primárně jsou tato opatření určena nezaměstnaným osobám a zaměstnancům podniků realizujících strukturální přestavbu výrobního programu. Možnost účastnit se rekvalifikačních kurzů není samozřejmě uzavřena ani ostatním skupinám dospělých, avšak v tomto případě je po nich vyžadována úhrada nákladů kurzů.

Efekty rekvalifikačních opatření se liší podle jejich typu a cílové skupiny účastníků. V případě osob po delší odmlce na trhu práce (mateřská dovolená, péče o blízkou osobu atd.), které nepotřebují zásadně zvyšovat kvalifikaci, ale spíše podpořit snížené sebevědomí formou získání určitých širších dovedností, jsou průkazné střední efekty. V případě programů přímo měnících kvalifikaci, které navštěvují především muži s nižším vzděláním, je v ČR dosahováno značných efektů vzhledem k rychlosti ukončení nezaměstnanosti po jejich absolvování (otázkou však zůstává míra mrtvé váhy). Třetí skupina rekvalifikací jsou tzv. motivační kurzy, které samy o sobě mají nulový až záporný efekt vzhledem k délce nezaměstnanosti po absolvování. Je však nutné poznamenat, že to nic nevyovídá o jejich vlivu na další aspekty sociálního a osobního života především dlouhodobě nezaměstnaných skupin uchazečů, kteří tyto kurzy navštěvují především (Sirovátka et al, 2006).

Nejméně účastníků rekvalifikací tvoří v ČR osoby starší 50 let, zdravotně postižení a osoby se základním vzděláním nebo bez vzdělání. Jde o skupiny osob, které se výrazně podílejí na opakované a dlouhodobé nezaměstnanosti a mají největší problémy s nalezením stálého pracovního místa. Příčiny jejich nízké participace lze hledat za prvé v tzv. **creaming efektu** (záměru pracovníků ÚP zařazovat do rekvalifikačních opatření uchazeče s lepšími předpoklady k rychlejšímu uplatnění na trhu práce). Za druhé v nedostatku rekvalifikačních programů šitých na míru právě těmto skupinám nezaměstnaných. A konečně za třetí v celkově nízké motivaci těchto skupin nezaměstnaných participovat v rekvalifikačních programech (Sirovátka et al,

²⁴ Bohužel tomu neodpovídá výše výdajů na rekvalifikace z rozpočtu APZ.

2006). Platí tedy, že v jejich případě rekvalifikace co do své účinnosti jednoznačně selhávají. Patrně také z důvodu, že dlouhodobě nezaměstnaným nejsou pracovníci ÚP schopni (personální omezení, nedostatek jasné metodiky) poskytnout ucelený komplexní program, např. v rámci realizace IAP šitého na míru konkrétní dlouhodobě (nebo potenciálně dlouhodobě) nezaměstnané osobě.

Při analýze účinnosti aktivačních a rekvalifikačních opatření byl uveden problém malé účinnosti těchto nástrojů v případě řešení nezaměstnanosti rizikových skupin trhu práce (dlouhodobě nezaměstnaných, zdravotně postižených a starších osob) v ČR. V podobě, jaké jsou v současné době nastavena, vykazují minimální účinnost vzhledem k rychlé reintegraci a dlouhodobému setrvání na trhu práce a tím i soběstačnému životu ve společnosti v případě této skupiny nezaměstnaných. Nejvyužívanějším z opatření APZ jsou pro tyto skupiny osob pravděpodobně veřejně prospěšné práce (VPP), které jim poskytují krátkodobé pracovní uplatnění. Problém s nimi spojený je však ten, že po skončení dotace většinou končí i pracovní poměr uchazeče, který se vrací zpátky do nezaměstnanosti. VPP tedy nepatří k perspektivním opatřením vzhledem k uplatnění rizikových účastníků na otevřeném trhu práce. V jejich případě se jedná spíše o kurativní opatření²⁵.

Další z opatření APZ cílená na rizikové skupiny nezaměstnaných jsou déle trvající společensky účelná pracovní místa (dále jen SÚPM). Ta patří mezi opatření mnohem perspektivnější, jelikož si zaměstnavatelé tento druh pracovních míst po skončení dotace od ÚP dále udržují. Výsledek evaluace APZ podle Sirovátky et al (2006) ukazuje, že SÚPM dosahují v ČR zatím největšího účinku vzhledem k ukončení registrace právě rizikových skupin trhu práce. Tento program lze z mezinárodního hlediska zařadit mezi tzv. workfare programy (původ mají v USA), které jsou s úspěchem implementovány v zemích EU a v řadě evaluací vycházejí jako velice perspektivní vzhledem k trvalejšímu návratu na trh práce lépe zaměstnatelných rizikových skupin trhu práce (Bolvig et al, 2003)

Problém (nejen) ČR nastává v případě řešení postavení obtížně zaměstnatelných a integrovatelných dlouhodobě nezaměstnaných osob. Integrovaná opatření APZ, která v ČR existují, doplácí na nedostatečné personální i finanční kapacity, nedostatečné metodiky, neprovázanost a špatnou spolupráci zdravotních, vzdělávacích a sociálních institucí, jelikož vysoký podíl dlouhodobě nezaměstnaných tvoří osoby s kumulací několika hendikepů (zdravotního, sociálního a kvalifikačního). Bohužel nelze porovnat situaci v ČR s ostatními zeměmi EU. Je tomu tak částečně proto, že aktivační opatření cílená na tuto skupinu nezaměstnaných v současné době zažívají svou expanzi a jejich efekt se ukáže až po několika letech a částečně z toho důvodu, že samotné vyčíslení efektivnosti komplexní politiky vzhledem k této skupině nezaměstnaných je velmi složité.

Převládající přístup v zahraničí při řešení dlouhodobé nezaměstnanosti je modifikací komplexní pracovní rehabilitace používané v ČR v případě zdravotně postižených. Pracovní rehabilitace jako nástroj APZ představuje vzájemně provázaný komplex služeb a činností, které zasahují do řady oblastí. Tyto činnosti jsou v praxi svěřeny kromě ÚP, které mají v tomto směru rozhodující pravomoci, rovněž řadě dalších subjektů jako jsou zaměstnavatelé, vzdělávací instituce a zdravotnická zařízení, dále pak orgány sociálního zabezpečení, odborové orgány, občanská sdružení, charitativní sdružení, církve a náboženské společnosti, okresní úřady, obce apod. Trvalejšího pracovního uplatnění dosahují zdravotně postižení nezaměstnaní

²⁵ Naopak pozitivní efekty VPP směrem k rychlému ukončení registrace lze nalézt u mladých uchazečů o zaměstnání. V jejich případě se jedná spíše o represivní nástroj zvyšující tlak na participaci na otevřeném trhu práce (Winkler a Žižlavský, 2004).

především díky chráněným pracovním místům dalšího z nástrojů APZ cíleného na tuto skupinu uchazečů. Vzhledem k relativně nízkému počtu jejich účastníků lze však jen těžko spolehlivě usuzovat na jejich efekty (Sirovátka et al, 2006).

Kromě skupiny zdravotně postižených nejsou v ČR v rámci APZ takto komplexně pojaté služby a opatření k dispozici. Patrně velkou část viny na této situaci má také fakt, že spolupráce aktérů a provázanost služeb s cílem nabídky komplexní strategie funguje na lokální úrovni ve velmi omezené míře.

Je zřejmé, že efekty APZ v ČR závisí především na postavení nezaměstnaných na trhu práce ještě před intervencí APZ. To znamená, že APZ v podobě, v jaké v ČR existuje, nedokáže zásadně zvrátit špatné výchozí postavení znevýhodněných skupin nezaměstnaných na trhu práce. Jak se ukazuje v zahraničí, podstatného zlepšení jejich postavení lze dosáhnout aplikací komplexní APZ zahrnující rekvalifikační, motivační, sociálně a zdravotně rehabilitační opatření (rozvojové programy). V ČR však z více příčin (svazující systém financování, chybějící evaluace účinnosti APZ, nedostatečné personální kapacity ÚP, demotivující nastavení APZ a PPZ a nedostatečná spolupráce a provázanost aktérů a služeb) nemůže být tato komplexní a účinná strategie zatím v praxi aplikována.

Vedle vzdělávacích (rekvalifikačních) opatření APZ, které slouží primárně nezaměstnaným, se jeví jako zásadní součást každé politiky flexicurity, vzhledem k poskytování ochrany zaměstnanosti (a prevence nezaměstnanosti) a zvyšování funkční flexibility, institucionálně podepřený a materiálně a personálně vybavený systém celoživotního vzdělávání (resp. systém dalšího odborného vzdělávání) nezávislý na vzdělávacích aktivitách ÚP. Analýza jeho fungování v ČR je proto předmětem následující podkapitoly.

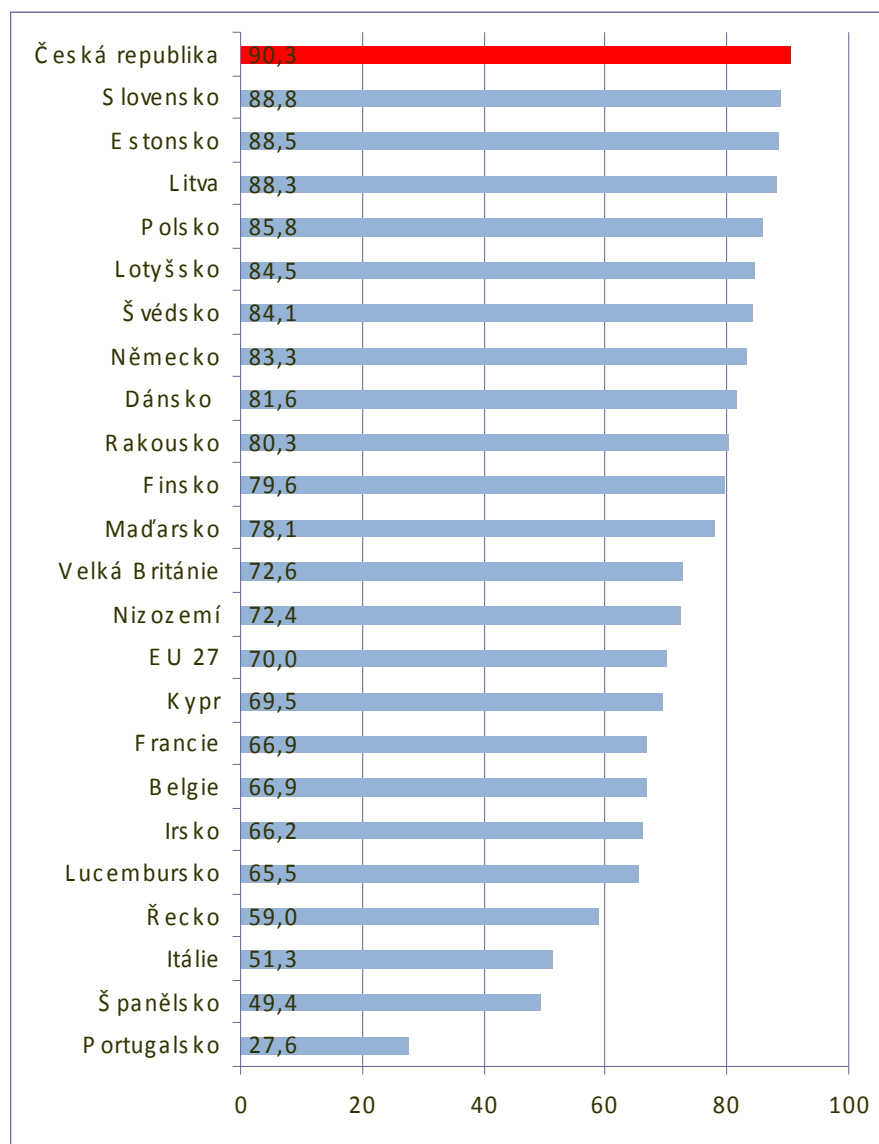
4.2.2 Další odborné vzdělávání a jeho dopady na trh práce²⁶

Systém dalšího odborného vzdělávání jako nedílná součást uceleného systému celoživotního vzdělávání umožňuje dospělé populaci udržovat stávající a získávat zcela nové znalosti a dovednosti ve shodě se současným stavem poznání. Další vzdělávání tak zvyšuje ochranu zaměstnanosti a současně podporuje růst funkční flexibility zvyšováním konkurenceschopnosti, adaptability, zaměstnatelnosti a profesní mobility jedinců na trhu práce.

ČR dosahuje z hlediska mezinárodních srovnání vysoce nadprůměrných hodnot v zastoupení populace se středním vzděláním a naopak v podílu osob s dosaženým terciárním vzděláním za ostatními zeměmi (EU) stále zaostává. Vysoké zastoupení středoškolsky vzdělaných osob potvrzuje i graf č. 11, který porovnává podíly osob ve věkové skupině 25 – 64 let, které dosáhly alespoň vyššího středního vzdělání v ČR a zemích EU. ČR při této komparaci zaujímala v roce 2006 první místo s 90,3 %, a výrazně tak převyšovala průměr EU.

²⁶ Text této kapitoly i závěrečné shrnutí problematiky dalšího vzdělávání v ČR vychází z podkladové studie Heleny Vychové „Flexicurity a další vzdělávání v ČR“ z října 2007.

Graf č. 11 **Podíl osob ve věku 25 - 64 let s ukončeným alespoň vyšším středním vzděláním v členských zemích EU v roce 2006 (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2007)

Tato situace se pochopitelně odráží i v celkové vzdělanostní úrovni české pracovní síly. Na trhu práce tak převažují osoby se středním vzděláním bez maturity (41 %) a s maturitou (38 %), které dohromady tvoří 79 % celkového počtu pracujících. Vysokoškolsky vzdělaných osob je na českém trhu práce nepoměrně méně – tvoří pouze 15 % všech pracujících. S tímto podílem vysokoškoláků se ČR pohybuje pouze na úrovni 3/5 průměru zemí EU. Statistická data v této souvislosti vypovídají o nižší kvalifikační náročnosti českého pracovního trhu, kde k výkonu řady profesí, pro které je v zemích EU nutné získat alespoň nižší úroveň terciárního vzdělání, stačí absolvovat pouze vzdělání středoškolské.

Dlouhodobý vývoj v oblasti vzdělanostní struktury trhu práce v ČR ukazuje na pozvolné zlepšování stavu z 90. let. Dochází k postupnému poklesu podílu

zaměstnanců s nejnižším dosaženým vzděláním (tvoří zhruba 6 %) a zvyšování podílu zaměstnanců s terciárním vzděláním. Jsou to zejména mladší ročníky, které vstupují na trh práce po absolvování (alespoň) nižšího terciárního stupně vzdělání. Problémem však v ČR zůstává nižší vzdělanostní úroveň vyšších věkových kategorií, které představují hlavní pracovní sílu a ve shodě s demografickými prognózami budou i nadále tvořit její nejnvýznamnější část.

Problémem se také stává nevyhovující oborová struktura kvalifikací pracovní síly. Firmy v ČR tak stále častěji narážejí na nedostatek kvalifikovaných pracovníků pro výkon zejména technických profesí a český trh práce se potýká s nerovnováhou v profesně kvalifikační struktuře mezi nabídkou a poptávkou po práci, která vede ve svém důsledku ke strukturální nezaměstnanosti.

V těchto ohledech se bohužel vzdělávací systém ČR vyznačuje neprovázaností kvalifikační přípravy žáků a studentů s požadavky trhu a zároveň neexistencí systému dalšího odborného vzdělávání. Přitom, jak již bylo v úvodu zmíněno, průběžné vzdělávání významně podporuje tzv. funkční flexibilitu trhu práce, tedy schopnost pracovní síly přecházet mezi pracovními pozicemi, obory a odvětvími. Dostatečně znalostně a především kompetenčně vybavený pracovník může lépe reagovat na změny pracovních a kvalifikačních potřeb trhu práce, pokud má možnost si potřebnou kvalifikaci v relativně krátké době doplnit.

Hlavní problém související s oblastí dalšího vzdělávání v ČR představuje tedy samotný fakt neexistence jeho funkčního systému. Zcela chybí koncepční a právní vymezení realizace dalšího vzdělávání, jeho financování, řízení, akreditace a certifikace vzdělávacích programů, informační a poradenské služby a kontrolní systémy zajištění kvality vzdělávací nabídky. Dospělí zájemci o další vzdělávání mohou v ČR absolvovat běžné studium na školách, jehož obsah i podmínky jsou shodné se studiem mladé populace. Jedná se tedy o náročné studium, které nezohledňuje potřeby a specifika pracujících osob. Časové možnosti zaměstnaných osob jsou limitované rozsahem pracovní doby a navíc nemají právo z důvodu studia požadovat na zaměstnavateli úpravu pracovních podmínek. Toto právo jim náleží pouze v případě, že se zaměstnanec vzdělává za účelem zvyšování kvalifikace potřebné k výkonu sjednaného zaměstnání. Potom mu přísluší nárok na studijní volno v rozsahu stanoveném ZP a náhradu mzdy/platu. Zaměstnavatel v této situaci zpravidla uzavírá se zaměstnancem dohodu vymezující povinnosti obou stran. Ze strany zaměstnavatele se jedná o závazek umožnění zvýšení kvalifikace svého pracovníka a ze strany zaměstnance o příslib setrvání v pracovním poměru po vymezenou dobu, maximálně však pěti let, nebo v případě ukončení pracovního poměru k náhradě nákladů, které zaměstnavateli vznikly v souvislosti se zvýšením kvalifikace.

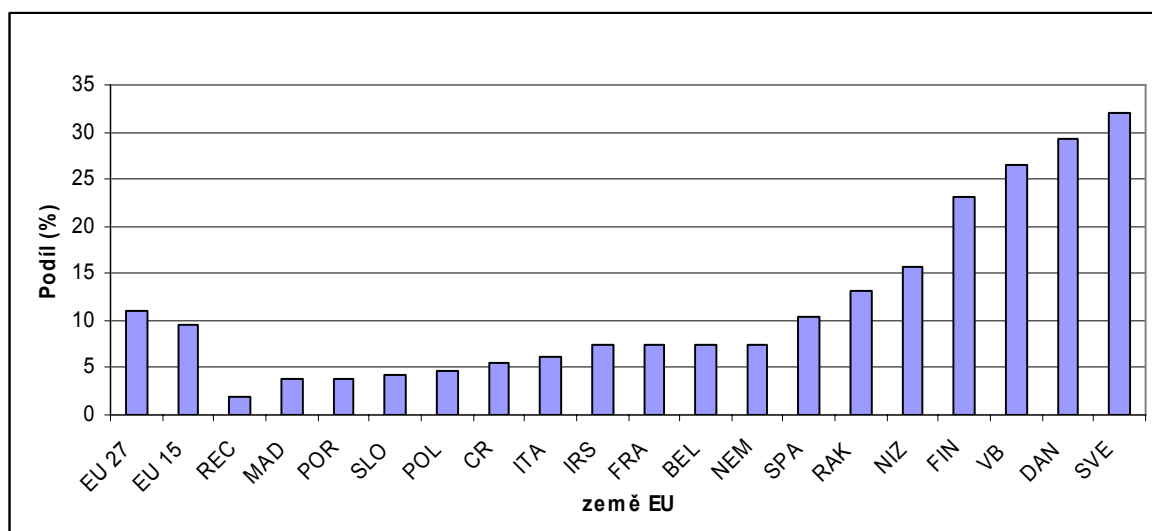
Rozhodnutí o realizaci rozvoje lidských zdrojů v podnicích jsou plně v kompetenci jednotlivých zaměstnavatelů. V oblasti vzdělávání jim ZP stanovuje pouze několik povinností. Povinnost proškolení zaměstnance v oblasti bezpečnosti práce, zajistit přiměřenou odbornou praxi zaměstnanců – absolventů, zaškolení zaměstnance vstupující do pracovního poměru bez kvalifikace a zaučit zaměstnance na novém pracovišti. Další vzdělávání vedoucí k prohloubení kvalifikace mají zaměstnavatelé ze ZP pouze právo svému zaměstnanci nařídit. Naopak na zaměstnanci stojí podle stejného zákona povinnost prohlubovat si a obnovovat kvalifikaci potřebnou k výkonu daného zaměstnání (po dobu vzdělávání má právo pobírat mzdu/plat). V určitých oborech je povinnost zaměstnavatelů zajišťovat vzdělávání pracovníků stanovena zvláštními zákony (zejména ve zdravotnictví, školství, veřejné správě, železniční dopravě apod.).

4. Analýza vlivu pilířů flexicurity na trh práce ČR

Podle výsledků výzkumného šetření Continuing Vocational Training Survey (2002) zjišťujícího situaci v oblasti realizace dalšího odborného vzdělávání na podnikové úrovni v zemích EU, 69 % podniků v ČR poskytovalo zaměstnancům další odborné vzdělávání. Přitom průměr za všech 25 zemí EU byl celkově nižší, dosahoval 64 %, ale průměr 15 členských zemí EU před rozšířením byl pouze o 3 p.b. (72 %) vyšší nežli v případě ČR, což není výrazný rozdíl. Bohužel však, v případě ČR platí, že vzdělávání zaměstnanců v podnicích v ČR je typické pro větší podniky se zahraničním vlastníkem, nikoliv pro domácí zaměstnavatele. Je to dáno zřejmě lepší finanční dostupností zdrojů a také přenosem zvyklostí v oblasti rozvoje pracovní síly ze země původu zahraničního investora.

Míra účasti dospělých osob na dalším vzdělávání je přes to, že téměř 70 % firem další vzdělávání umožňuje, stále velmi nízká a její hodnoty se vzrůstajícím věkem osob dále klesají. Významný vliv na účast v dalším vzdělávání má především dosažená úroveň vzdělání, protože významně vyšší míru účasti lze nalézt zejména u osob s vyšším vzděláním, s klesající úrovní vzdělání se podstatně snižuje i účast. Vyšší účast na dalším vzdělávání lze dále pozorovat u osob zaměstnaných, které se ve srovnání s nezaměstnanými osobami registrovanými na ÚP vzdělávají dvakrát častěji. V této oblasti tak ČR výrazně zaostává za průměrem EU, což ilustruje i graf č. 12 uvádějící srovnání podílu osob ve věku 25 – 64 let, jež se za poslední čtyři týdny předcházející šetření vzdělávaly. ČR patří s dosaženými 5,6 % v roce 2006 (EU 27 9,6 %) mezi jedny z nejslabších zemí (spolu s Litvou, Slovenskem a Polskem). A splnění cílové hodnoty EU pro rok 2010 ve výši 12,5 % je pro ČR nereálné.

Graf č. 12: **Podíl populace ve věku 25 - 64 let účastníci se vzdělávání a školení v roce 2006 (v %)**



Zdroj: ČSÚ (2007)

Aktivita dalšího vzdělávání tedy stále nejsou českou dospělou populací k jejich profesnímu a osobnímu rozvoji dostatečně využívány, což následně negativně ovlivňuje jejich schopnost pružně reagovat na rychle probíhající změny trhu práce. Nižší počet vzdělávajících se dospělých souvisí především s nedostatkem času, nízkou motivací osob pokračovat ve vzdělávání a finanční stránkou studia. Základním požadavkem se v této souvislosti stává přizpůsobení vzdělávacích možností jejich konkrétním potřebám a možnostem.

Naopak podniky považují za hlavní důvody nedostatečné péče o rozvoj lidských zdrojů na úrovni podniku vysoké náklady na vzdělávání (26,9 %), spokojenost s úrovní současných dovedností zaměstnanců (17,5 %) a nezájem samotných pracovníků o další vzdělávání (13,9 %) (NVF, 2003). Většina organizací (62,3 %) cítí vlastní odpovědnost za rozvoj odborných znalostí pracovníků, přičemž míra odpovědnosti narůstá s velikostí podniku. Ovšem nezanedbatelný podíl – 9 % organizací – by ponechalo odpovědnost na státu. Více než 80 % podniků plně financuje vzdělávací kurzy, spolufinancování zaměstnanců uvedlo pouze 13 % podniků a jen v 1,5 % podniků si vzdělávání hradí sami zaměstnanci. Míra spoluúčasti je vyšší u menších podniků a opět klesá se zvyšující se velikostí organizace. V případě, že v podniku existuje kolektivní smlouva, pak více než 62 % těchto smluv upravuje nějakým způsobem vzdělávání a rozvoj pracovníků. Převažující většina (60 %) podniků zabezpečuje vzdělávání prostřednictvím služeb vzdělávacích institucí. Hlavní kritéria výběru mezi vzdělávacími nabídkami představují doporučení, ceny kurzů, časové možnosti, dostupnost, ukončení oborově uznávanou zkouškou či certifikátem a akreditace kurzu.

Vedle vzdělávání dospělých na školách a v podnicích v ČR dále existuje nabídka kurzů komerčních vzdělávacích institucí a rekvalifikačního vzdělávání v rámci APZ (viz více kapitola 4.2.1). Z hlediska délky konání kurzu se jedná spíše o kurzy krátkodobé, které dospělí studenti preferují před studiem v dlouhodobých studijních programech.

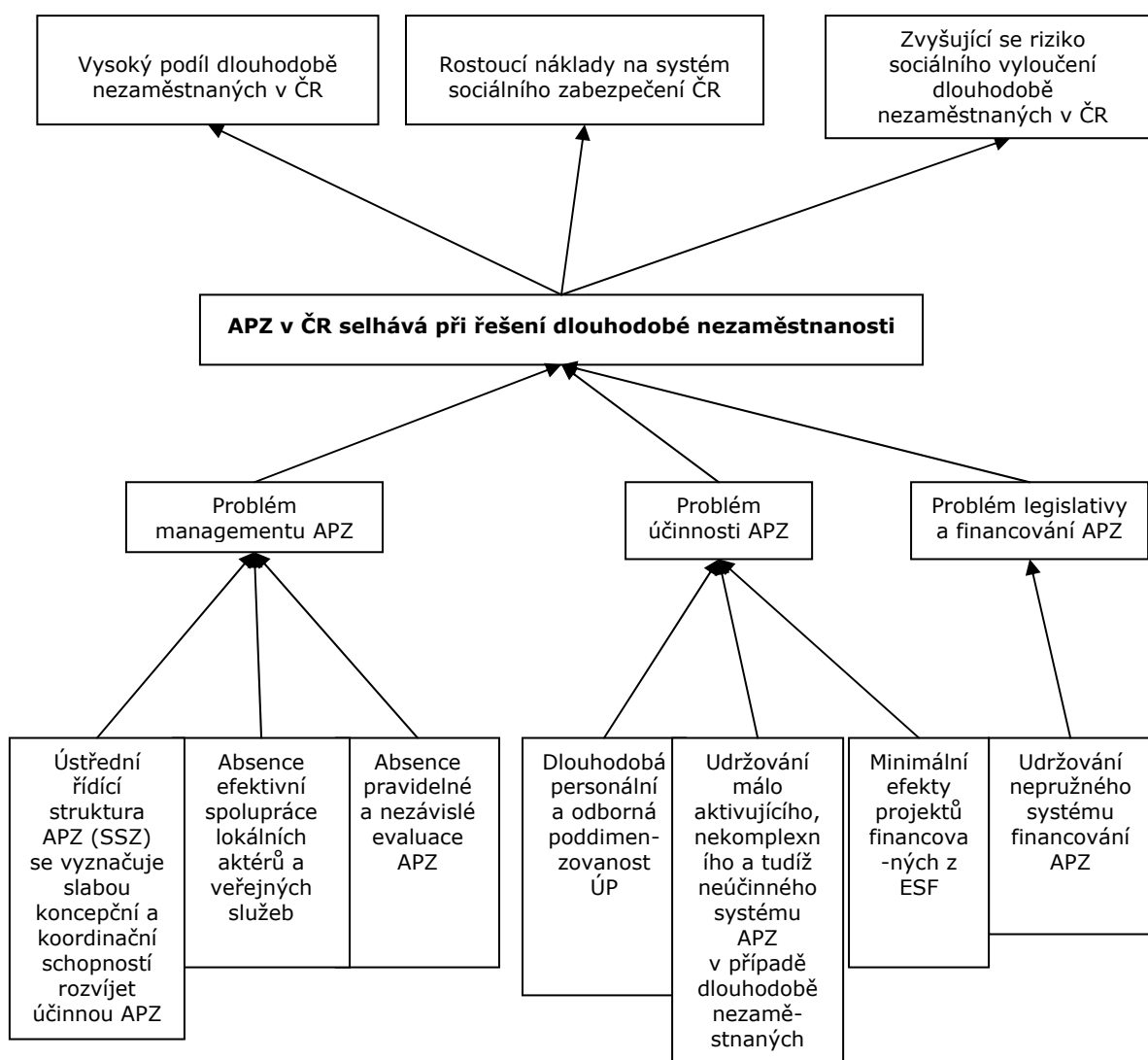
Situace v oblasti motivačních prvků k vyšší účasti dospělých na dalším vzdělávání je v ČR nevyhovující. Finančně zvýhodněny jsou pouze nezaměstnané osoby navštěvující rekvalifikační kurzy, které mají po dobu rekvalifikace nárok na vyšší podporu v nezaměstnanosti (více viz kapitola 4.3). Ostatní opatření určená dospělým studentům, jež jsou běžná v západních zemích (např. daňové úlevy, studijní podpory), v ČR zatím neexistují. Možnou změnu v oblasti finanční motivace přináší změna zákona o dani z příjmu, provedená v souvislosti s nabytím účinnosti nového zákona o uznávání a ověřování výsledků dalšího vzdělávání, kdy je možné odečíst od základu daně prostředky vynaložené na úhradu poplatků zkoušek prokazujících dosažení určité kvalifikace. Zmíněný nový zákon nabízí možnost získat osvědčení o dosažení určité kvalifikace na základě prokázání přírodních dovedností bez ohledu na způsob jejich osvojení. Očekává se, že zjednodušení možnosti dosáhnout určité úrovně vzdělání zvýší zájem a aktivitu v oblasti dalšího vzdělávání ze strany dospělých. Vzhledem ke krátké působnosti zákona je však hodnocení jeho pozitivních dopadů na tuto oblast předčasné.

Za jediný motivační finanční nástroj zacílený na stranu zaměstnavatelů lze označit daňovou uznatelnost jejich výdajů na vzdělávání zaměstnanců. Zahrnutí těchto výdajů do celkových nákladů podniků tak sníží jejich daňový základ. Další motivační prvky jako např. daňové zvýhodnění, podpora tvorby účelových podnikových zdrojů, stabilní systém podpor zde zcela chybí. V současné době se podpora realizuje především prostřednictvím účelových programů vyhlášených na vymezená časová období.

4.2.3 Shrnutí

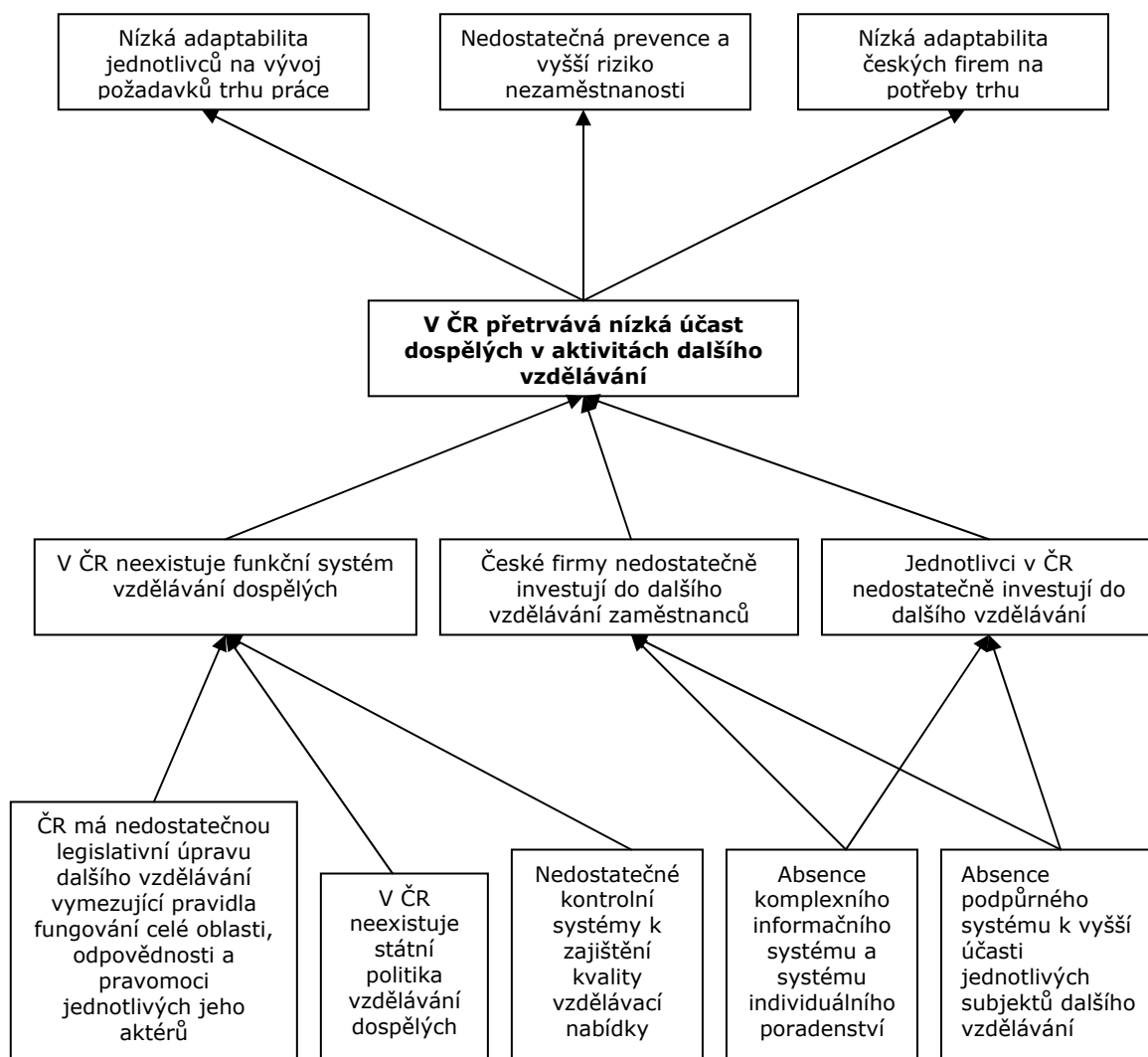
APZ v ČR je poměrně úspěšná při řešení nezaměstnanosti osob, jejichž výchozí postavení na trhu práce před intervencí APZ bylo spíše příznivé. V případě řešení dlouhodobé nezaměstnanosti osob obtížně integrovatelných na trh práce však nedostačuje. Důvody, proč tomu tak je, jsou názorně zobrazeny formou stromu problémů v obrázku 4.

Obrázek č. 4 **Strom problémů APZ v ČR**



Zdroj: autorka (2007)

V oblasti rozvoje lidských zdrojů mimo oblast APZ je základním problémem ČR nedostatečná participace dospělých na aktivitách dalšího vzdělávání vyplývající především z neexistence funkčního systému vzdělávání dospělých a státní politiky pro tuto oblast. Podrobnější nástin možných příčin a důsledků této situace představuje strom problémů.

Obrázek č. 5 **Strom problémů systému dalšího odborného vzdělávání dospělých v ČR**

Zdroj: autorka (2007)

4.3 Třetí pilíř flexicurity - ochrana příjmu²⁷

Cílem této kapitoly je analyzovat úroveň a dostupnost systému sociálního zabezpečení z hlediska různých skupin uvnitř i vně trhu práce ČR. Hned v úvodu je třeba konstatovat, že zásadní diference míry ochrany v případě většiny státem chráněných událostí vychází v ČR z předešlého postavení jednotlivce na trhu práce. Míra ochrany se pak může lišit v závislosti na typu pracovního vztahu (závislý pracovní poměr, práce na dohody nebo samostatně výdělečná činnost), nikoliv v závislosti na flexibilní nebo standardní formě práce. Platí to pro následující události:

²⁷ Text této kapitoly vychází z podkladové studie Miriam Kotrusová a Jaromíry Kotíkové „Flexibilita a systém sociální ochrany v ČR“ z prosince 2007

- **nezaměstnanost,**
- **nemoc**
- **důchodový věk.**

Tato období jsou v ČR chráněna prostřednictvím prvního pilíře systému sociálního zabezpečení – sociálního pojištění. Podmínkou nároku na sociální dávky je platba sociálního pojištění v závislosti na výši příjmu ekonomicky aktivních, což se obecně jeví jako problém z hlediska záruky sociální ochrany u osob samostatně výdělečně činných, které v zájmu placení minimálních daní snižují příjmy na minimum a osob pracujících na dohodu o provedení práce, kde není třeba platit sociální pojištění vůbec

Z druhého pilíře – státní sociální podpory – je poskytována kompenzace ztráty příjmu jednoho z rodičů v období **rodičovské dovolené** formou rodičovského příspěvku. Rodičovský příspěvek je součástí celé řady sociálních dávek zaměřených na státní podporu rodin dětmi. Na období rodičovství nejsou občané ČR povinni se pojišťovat, jedná o univerzálně nárokovou dávku, jejíž výše je pro všechny typy pracovníků totožná. Primárně slouží k prohloubení péče o dítě a poskytuje se matce dítěte po skončení mateřské dovolené, otcí od narození dítěte. Nárok na dávku náleží i rodičům, kteří se rozhodnou pokračovat ve své pracovní aktivitě, avšak musí zajistit péči o dítě jinou zletilou osobou. Vzhledem ke své univerzálnosti a dostatečné (a pokračující²⁸) flexibilitě v ČR nebude tato forma sociální ochrany příjmu předmětem další hlubší analýzy.

Následující části kapitoly budou hlouběji analyzovat:

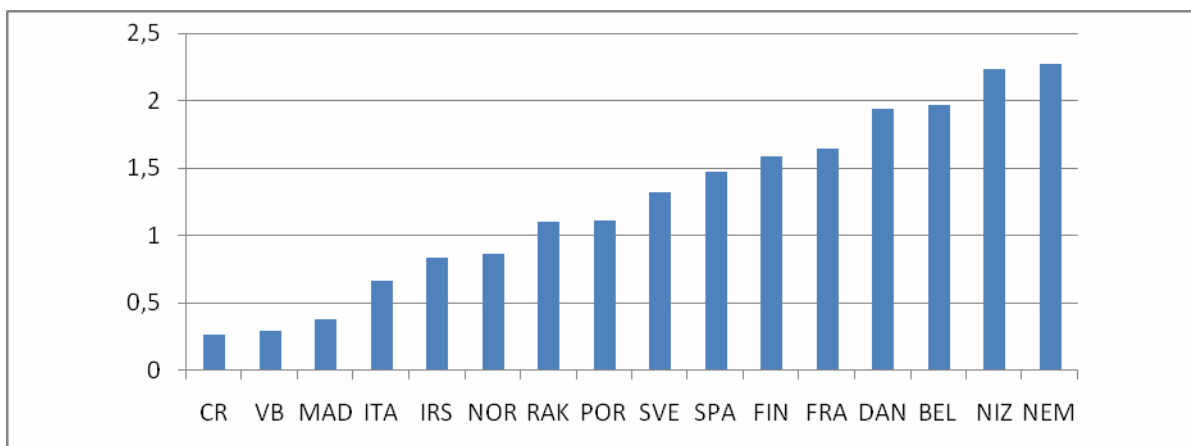
- systém ochrany příjmu v nezaměstnanosti a jeho dopady z hlediska míry ochrany a motivace různých skupin nezaměstnaných aktivně hledat nové pracovní uplatnění,
- systém sociální ochrany příjmu v případě nemoci,
- systém sociální ochrany příjmu v důchodovém věku z hlediska dostupnosti a výše dávek pro flexibilní i standardní závislé pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné.

Poslední část této kapitoly bude věnována shrnutí hlavních zjištění. Oblasti dalšího možného řešení problematických míst tohoto pilíře budou obsahem závěrečné kapitoly č. 5.

4.3.1 Ochrana příjmu v nezaměstnanosti

Systém podpory v nezaměstnanosti, klíčová oblast tzv. pasivní politiky zaměstnanosti, je v ČR založen na principu pojištění v nezaměstnanosti (v rámci sociálního pojištění), které je povinné pro všechny osoby v závislém pracovním poměru a částečně také pro osoby samostatně výdělečně činné. Prvním indikátorem velmi hrubě vypovídajícím o úrovni ochrany příjmu v nezaměstnanosti v ČR je tedy podíl HDP, který připadá na sociální systém podpory v nezaměstnanosti.

²⁸ Od roku 2008 platí tzv. třírychlostní rodičovská dovolená, která umožňuje rodičům zvolit si výši rodičovského příspěvku podle počtu let, které chtějí na rodičovské dovolené strávit. MPSV také připravuje opatření k vyššímu uplatňování částečných úvazků rodičů malých dětí s cílem umožnění hladkých přechodů mezi rodičovskou dovolenou a trhem práce.

Graf č. 13 **Podíl HDP na sociální systém podpory v nezaměstnanosti v zemích OECD v roce 2004 (%)**

Zdroj: OECD Employment Outlook 2006

Oproti modelové zemi flexicurity - Dánsku, ale i dalším zemím OECD, jsou výdaje na podporu v nezaměstnanosti v ČR značně poddimenzované. Při srovnání ČR a zemí jako Nizozemsko, Portugalsko, Belgie a Dánsko není možné tento schodek interpretovat poukazem na malou rozlohu ČR. Příčiny je spíše nutné hledat v dlouhodobém záměru politiky zaměstnanosti ČR aktivovat nezaměstnané k rychlé integraci na trh práce. ČR v této souvislosti patří k anglosaským zemím (VB, Irsko) s tzv. „**enforced participation**“ modelem politiky zaměstnanosti, jejichž systém podpory v nezaměstnanosti se vyznačuje záměrně nízkým náhradovým poměrem dávek vzhledem k předešlé mzdě.

Z hlediska dostupnosti má v českém sociálním systému nárok na podporu v nezaměstnanosti každý uchazeč o zaměstnání, který byl zaměstnaný nebo výdělečně činný alespoň 12 měsíců v posledních 3 letech (tzv. rozhodné období). Do rozhodného období se zároveň započítávají tzv. **náhradní doby**, kdy nebyla vykonávána pracovní aktivita²⁹.

Rovněž flexibilní pracovníci mají v ČR nárok na podporu v zaměstnanosti, a to i v případech, kdy byli zaměstnáni na velmi malý pracovní úvazek a jejich měsíční výdělek nepřesáhl polovinu minimální mzdy, nebo pracovali maximálně 3 měsíce v dočasném zaměstnání zprostředkovaném ÚP. Nejvýhodnější postavení z hlediska nároku na dávky a jejich výše mají v ČR ze skupiny flexibilních pracovníků zaměstnanci na částečný úvazek. **Výrazně horší je pak postavení dočasných zaměstnanců**, kterým se nepodařilo odpracovat 12 měsíců v uplynulých 3 letech (týká se především agenturních zaměstnanců). V případě OSVČ výše dávek vychází z výše odváděného pojistného v rozhodném období.

Délka podpory v nezaměstnanosti se v ČR nediferencuje podle formy vykonávané pracovní aktivity (flexibilní nebo standardní), ale podle věku uchazeče o zaměstnání³⁰. Nezaměstnaný uchazeč, který nevyčerpal v posledních 3 letech před zařazením do evidence celou podpůrnou dobu a pracoval v zaměstnání alespoň 3

²⁹ Jedná se o dočasnou pracovní neschopnost, vojenskou základní nebo civilní službu, trest odnětí svobody nebo vazbu, peněžitou pomoc v mateřství, péči o dítě nebo nemohoucí osobu, pobírání plného invalidního důchodu, soustavou přípravu na povolání (započítává se pouze 6 měsíců).

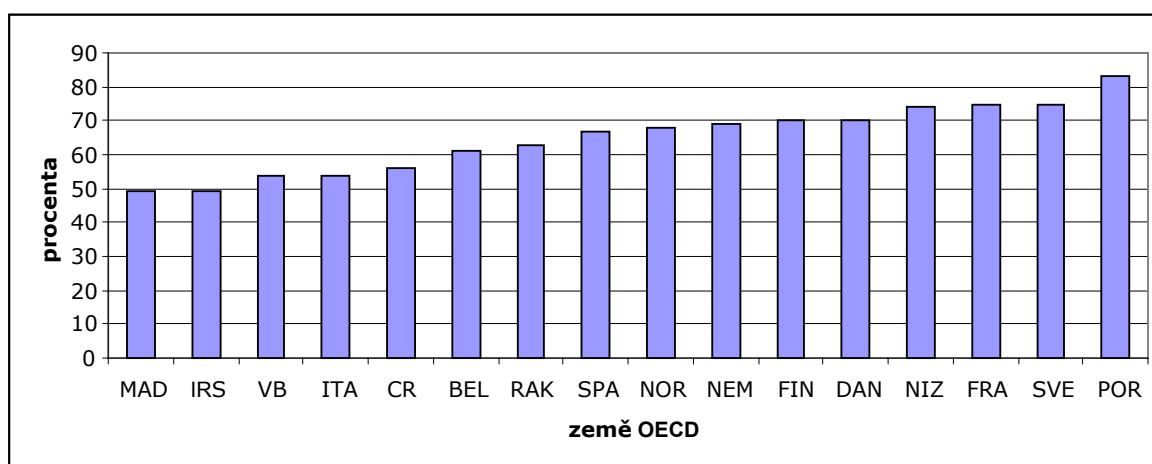
³⁰ Do 50 let věku činí 6 měsíců, od 50 do 55 let 9 měsíců a nad 55 let 12 měsíců.

4. Analýza vlivu pilířů flexicurity na trh práce ČR

měsíce, má nárok na podporu v nezaměstnanosti po celou podpůrnou dobu. Pokud byl zaměstnán kratší dobu než 3 měsíce, má nárok na podporu v nezaměstnanosti po zbývající část podpůrnou dobu. V případě, že byla vyčerpána celá podpůrnou dobu, má uchazeč nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud pracoval po dobu alespoň 6 měsíců (to se nevyžaduje, pokud byl pracovní poměr ukončen ze zdravotních důvodů nebo pokud zaměstnavatel porušil své povinnosti).

Druhým indikátorem úrovně sociální ochrany nezaměstnaných v ČR je velikost náhradového poměru dávek v nezaměstnanosti oproti předcházející mzdě³¹. OECD v této souvislosti zjišťuje tzv. **průměrný čistý počáteční náhradový poměr**, který by měl teoreticky poskytovat jasnější obrázek mezinárodního postavení ČR. Vyjadřuje průměrnou relaci celkového sociálního příjmu v nezaměstnanosti vzhledem k předchozí mzdě. Do výpočtu průměru jsou zařazeny jednotlivé typy rodin a svobodných podle počtu dětí a s diferencovanou úrovní předchozího platu vzhledem k průměrné mzdě.

Graf č. 14: **Průměrná velikost počátečního náhradového poměru podpory v nezaměstnanosti v ČR a zemích OECD v roce 2004 (%)**



Zdroj: OECD Employment Outlook (2006)

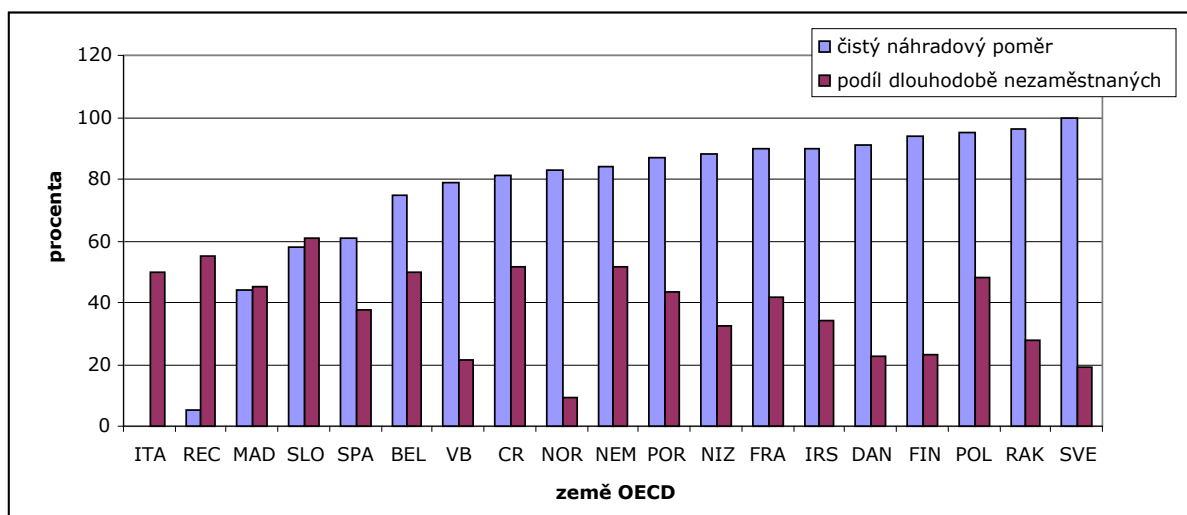
Při interpretaci grafu je nutné zdůraznit, že uvedený výsledek ilustruje pouze situaci krátkodobě nezaměstnaných s nárokem na podporu v nezaměstnanosti ze systému pojištění v nezaměstnanosti. ČR z tohoto hlediska vychází více méně podobně jako další země EU, resp. OECD. Je tedy možné konstatovat, že při spojení výše dávek a daňové zátěže panuje v ČR poměrně **vysoká finanční motivace krátkodobě nezaměstnaných aktivně hledat nové pracovní místo** (Galuščík, 2006).

Zcela jinak vypadá finanční motivace v případě dlouhodobě nezaměstnaných. Tato kategorie nezaměstnaných má v ČR zaručenu sociální ochranu příjmu prostřednictvím systému sociální pomoci v hmotné nouzi. Pokud uvažujeme výši

³¹ Výše podpory v nezaměstnanosti se v ČR odvíjí od průměrného čistého měsíčního výdělku a činí první 3 měsíce 50 % a po zbývající podpůrnou dobu 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku. Z hlediska výše podpory je u nás zvýhodněna účast na rekvalifikacích, kdy uchazeč o zaměstnání pobírá 60 % svého dřívějšího čistého průměrného výdělku. Zákon o zaměstnanosti stanovuje i maximální výši podpory v nezaměstnanosti, a to na 2,5násobek částky životního minima platného pro jednotlivce staršího 26 let (u rekvalifikace to je 2,8 násobek).

sociálních dávek ochrany příjmu a výši daní dlouhodobě nezaměstnaných s více jak jedním dítětem, vychází tzv. čistý náhradový poměr v případě nízkopříjmových rodin se dvěma dětmi, jedním rodičem v domácnosti a druhým nezaměstnaným až 81 % předchozí mzdy (v roce 2004 to bylo až 85 %). Finanční motivace těchto osob aktivně hledat nové pracovní uplatnění pak musí být nutně snížena. A celý systém sociálních dávek a daní ve výsledku podle Galuščáka (2006) patrně přispívá k dlouhodobému setrvávání v nezaměstnanosti, případně na neformálním trhu práce. Problém uvedené interpretace spočívá ve faktu, že ČR zdaleka nepatří k zemím s nejvyšším náhradovým poměrem v zemích OECD. Například modelové Dánsko poskytuje tomuto typu rodiny při dlouhodobé nezaměstnanosti až 91% náhradu předcházející mzdy a některé země EU dokonce náhradu 100% (viz graf č. 15).

Graf č. 15 Čistý náhradový poměr nízkopříjmových rodin s dvěma dětmi, jedním rodičem ekonomicky neaktivním a jedním dlouhodobě nezaměstnaným a podíl dlouhodobě nezaměstnaných v zemích OECD v roce 2004 (%)



Zdroj: OECD Benefit and Wages (2004); OECD Employment Outlook (2006)

Pokud by tedy platil řadou expertních vyjádření (Galuščák, 2006; Munich – Jurajda, 2006; OECD, 2006) uváděný vztah mezi velikostí náhradového poměru a mírou dlouhodobé nezaměstnanosti, musely by všechny uvedené země s vyšším náhradovým poměrem dosahovat také vyšší míry dlouhodobé nezaměstnanosti. Tento předpoklad však nebyl v praxi potvrzen (viz graf č. 15). A proto je třeba hledat příčiny přetrvávající vysoké dlouhodobé nezaměstnanosti v ČR v jiných faktorech. Podstatným faktorem se spíše v tomto světle zdá (vedle již zmiňované vysoké ochrany standardních pracovních míst, vysokých nákladů práce na nízkokvalifikovanou pracovní sílu a regionální a strukturální vlivy) celkově demotivující nastavení povinností nezaměstnaných vzhledem k jejich právu (nároku) na sociální příjmy v nezaměstnanosti. Problém dlouhodobé nezaměstnanosti pak spíše souvisí s typem sociálního systému nežli s výší sociálních dávek sociálním systémem poskytovaných. Proto by také nemělo být řešením dlouhodobé nezaměstnanosti v ČR snižování sociálních příjmů, ale změna podmínek, na nichž je český sociální systém ochrany příjmu v nezaměstnanosti postaven.

4.3.2 Ochrana příjmu při nemoci

Sociální ochrana ztráty příjmu z důvodu krátkodobé nemoci je v ČR řešena prostřednictvím nemocenského pojištění (složka sociálního pojištění). Účast je povinná pro všechny zaměstnané osoby, pro osoby samostatně výdělečně činné je dobrovolná³². Z povinnosti platit nemocenské pojištění jsou vyňati zaměstnanci, kteří vykonávají pouze příležitostné zaměstnání, tj. nahodilé jednorázové zaměstnání, které podle ujednání nemá trvat a ani netrvalo déle než 7 kalendářních dnů jdoucích po sobě nebo zaměstnání, jehož obsahem je pracovní činnost malého rozsahu, tj. příjem nedosahuje 400 Kč za měsíc. V případě úpravy příležitostného zaměstnání dojde od ledna 2009 přijetím nového zákona č. 187/2006 o nemocenském pojištění k největším změnám. Tento zákon definuje tzv. **zaměstnání malého rozsahu** netrvajícím déle než 14 kalendářních dnů, jehož příjem nedosahuje výše 1 500 Kč. Osoby vykonávající tuto formu zaměstnání budou podle něj rovněž vyňaty z povinné účasti na nemocenském pojištění. Výjimku budou tvořit, tj. nemocenského pojištění se budou muset účastnit osoby, které pracují maximálně 14 kalendářních dnů, ale před výkonem zaměstnání na krátkou dobu pracovaly alespoň 6 měsíců u téhož zaměstnavatele a účastnily se nemocenského pojištění (tzn., že měly vyšší rozhodný příjem nebo pracovaly v jiném typu pracovního poměru).

V případě nemocenského pojištění zákon nestanovuje žádná kvalifikační kritéria (kromě lékařem potvrzené nemoci). Délka podpůrní doby činí maximálně 1 rok. V případě ukončení pracovního poměru má zaměstnanec nárok na nemocenské dávky po tzv. ochrannou dobu, která činí maximálně 42 dnů. Od ledna 2008 se ochranná lhůta snižuje na 7 kalendářních dnů a zavádí se tzv. karenční doba, tj. dávky se budou vyplácet až od 4. dne trvání nemoci.

Z nemocenského pojištění se zaměstnancům poskytují následující dávky:

- nemocenské,
- podpora při ošetřování člena rodiny,
- vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství a
- peněžité pomoci v mateřství.

Osobám samostatně výdělečně činným, pokud se účastní nemocenského pojištění, se v ČR poskytuje nemocenské a peněžité pomoci v mateřství.

Pokud bychom tedy posuzovali nemocenské pojištění z hlediska pokrytí populace (dostupnosti), objevují se v našem systému dvě skupiny, které jsou záměrně z povinnosti účastnit se nemocenského pojištění vyňaty. Jedná se o osoby samostatně výdělečně činné a o příležitostné zaměstnance, tj. osoby dočasně zaměstnané na velmi krátkou dobu (např. agenturní zaměstnanci). Důvodem pro jejich „nižší“ ochranu je však snaha o větší flexibilitu a v případě OSVČ o nabídnutí většího prostoru pro řešení mzdových a sociálních otázek. Nový zákon o nemocenském pojištění platný od roku 2008 mění postavení příležitostných pracovníků v tom smyslu, že zužuje kategorii příležitostných zaměstnanců a ke skupině osob s povinnou účastí na nemocenském pojištění zařazuje také ty příležitostné zaměstnance, kteří předtím vykonávali jiný typ zaměstnání anebo měli vyšší příjem než 1 500 Kč, čímž zvyšuje míru ochrany příjmu v nemoci u řady flexibilních zaměstnanců v ČR.

³² Podíl osob samostatně výdělečně činných na nemocenském pojištění se postupně snižoval z úrovně 9,2 % v roce 1993 na 5,2 % v roce 2006 (Účetní zpráva ČSSZ).

4.3.3 Ochrana příjmu v důchodovém věku

Sociální ochrana ztráty příjmu v důchodovém věku je v ČR řešena prostřednictvím systému důchodového pojištění (složka sociálního pojištění). Účast na důchodovém pojištění je povinná pro osoby ekonomicky aktivní - všechny osoby zaměstnané nebo vykonávající samostatně výdělečnou činnost. Jsou stanoveny tzv. náhradní doby, které se započítávají do doby důchodového pojištění, ačkoliv jednotlivci v těchto obdobích pojistné neplatí. Jedná se o:

- období studia na střední nebo vysoké škole (maximálně do 25 let věku),
- období nezaměstnanosti (po dobu podpůrní doby; maximálně pak 3 roky mimo tuto dobu v průběhu celé pracovní kariéry),
- období péče o dítě (do 4 let věku dítěte nebo do 18 let věku těžce postiženého dítěte) nebo nemohoucí příbuznou osobu,
- období základní vojenské služby.

Z hlediska dostupnosti pojištění zajišťuje český systém důchodového zabezpečení **stejně postavení flexibilním i standardním pracovníkům** - nikdo nesmí být dopředu z možnosti účasti v systému vyloučen. Základním kritériem pro získání nároku na důchod je účast v důchodovém systému (tj. placení příspěvků na důchodové pojištění) minimálně 25 let při dosažení důchodového věku nebo 15 let ve věku 65 let. Uvedené podmínky se zdají být opodstatněné a neměly by vést k vylučování flexibilních pracovníků ze systému důchodového pojištění.

Úroveň ochrany příjmu v důchodu, tedy výše důchodové dávky, závisí na výši předchozích příjmů (v rozhodném období) a délce účasti v důchodovém systému. Z tohoto hlediska se dá říci, že flexibilní pracovníci mají ve srovnání se standardními zaměstnanci nižší důchody vzhledem k jejich nižším příjmům a předpokládanému častému střídání období zaměstnání a nezaměstnanosti, příp. ekonomické neaktivity. Neplatí to však v případě samostatně výdělečných osob. U nich lze vzhledem k poměrně velké redistribuci příjmů mezi vyššími příjmovými kategoriemi pracovníků a nižšími příjmovými skupinami³³ v českém důchodovém systému (nebo také slabé vazbě mezi výší příjmu a výší důchodové dávky) dokonce tvrdit, že **získávají z důchodového systému více, než do něj ve formě pojistného vkládají** ve srovnání se standardně zaměstnanými lidmi. Uvedenou hypotézu bohužel nelze ověřit, protože nejsou k dispozici statistická data.

Osoby samostatně výdělečně činné³⁴ jsou v ČR součástí jednoho systému důchodového pojištění stejně jako osoby zaměstnané od roku 1990, kdy bylo také zavedeno placení pojistného. Většina těchto pojištěnců platí minimální pojistné (v roce 2005 70 %), které se odvíjí od zákonem stanoveného vyměřovacího základu.³⁵ Důsledkem toho, že až 70 % OSVČ volí minimální vyměřovací základ pro stanovení výše pojistného³⁶, jsou důchody těchto osob poměrně nízké. Zároveň také platí, že

³³ Výdělek do 9 600 Kč se při výpočtu důchodové dávky bere v úvahu celý, výdělek od 9 600 Kč do 23 300 Kč u 30 % a výdělek nad 23 300 Kč se bere pouze 10 %.

³⁴ Čerpáno z interního materiálu MPSV „Stanovení vyměřovacího základu pro pojistné osob samostatně výdělečně činných“.

³⁵ Ve srovnání se zaměstnanými osobami se výše pojistného u OSVČ počítá zhruba z třetinového příjmu.

³⁶ Výše vyměřovacího základu neměla původně žádnou vazbu na příjem. Ke změně došlo v roce 1993, kdy byl minimální vyměřovací základ stanoven na úrovni 35 % rozdílu mezi dosaženými příjmy a vynaloženými výdaji. Minimální vyměřovací základ se postupně zvyšoval a zároveň došlo k jeho diferenciaci pro osoby, které vykonávají samostatnou výdělečnou činnost jako činnost hlavní, a na ty, které ji vykonávají jako činnost vedlejší. Stanovení minimálního vyměřovacího základu bylo navázáno na vývoj průměrné mzdy. Od roku 2006 činí minimální vyměřovací základ 50 % rozdílu mezi dosaženými příjmy a vynaloženými výdaji, nejméně však 25 % průměrné mzdy pro osoby vykonávající samostatně výdělečnou činnost jako činnost

objem zaplaceného pojistného na důchodové pojištění je u OSVČ obvykle nižší než objem částek vyplacených na důchod těchto osob. Ze srovnání se zaměstnanci vyplývá, že při 40 letech pojištění a zhruba 20 letech pobírání důchodu zaplatí typický zaměstnanec o 14 % více, než činí úhrn jeho důchodů, zatímco OSVČ zaplatí pouze 60 % úhrnu svého důchodů (MPSV).

4.3.4 Shrnutí

Postavení flexibilních pracovníků v ČR není z hlediska úrovně ochrany příjmu zcela srovnatelné se standardně zaměstnanými pracovníky. Ze skupiny flexibilních pracovníků mají nejhorší postavení osoby vykonávající příležitostná nebo krátkodobá zaměstnání, právě z důvodu povahy jejich zaměstnání. Pokud se jim delší období nedaří najít standardní zaměstnání, může být úroveň jejich sociální ochrany výrazně omezena ve srovnání např. s osobami pracujícími na částečný úvazek nebo alespoň na dobu určitou, a to alespoň na jeden rok. Důvodem je vyšší pravděpodobnost nesplnění základních podmínek pro získání nároku na dávky. Problematický je z jejich hlediska především sociální systém podpory v nezaměstnanosti, ve kterém nemohou uplatňovat nárok osoby, které nepracovaly alespoň 12 měsíců v uplynulých třech letech.

Postavení osob samostatně výdělečně činných v systému sociální ochrany je také odlišné ve srovnání s dalšími typy flexibilních pracovníků, ale z jiného důvodu. Těmto osobám je ponechána možnost volby při rozhodování o výši svých příspěvků, a tím také o výši dávek odvozených od zaplacených příspěvků. Proto nelze označit jejich míru sociální ochrany za nižší, i když z objemu zaplacených příspěvků např. na důchodové pojištění bychom mohli dospět k takovému závěru.

hlavní a 10 % průměrné mzdy pro osoby vykonávající samostatnou výdělečnou činnost jako činnost vedlejší (MPSV).

5. Závěry a doporučení pro ČR

V důsledku rychlých změn v ekonomice na globální, regionální i lokální úrovni přibývá (vedle udržování standardních pracovních míst) flexibilních pracovních míst a nároky na pracovní sílu se stále zvyšují. Na tyto změny je třeba i v ČR reagovat adaptací pracovněprávní legislativy, politiky zaměstnanosti, sociální politiky a také politiky vzdělávací. Logickým cílem opatření provedených v těchto oblastech v rámci politiky flexicurity by však nemělo být snížení ochrany českých pracovníků, ale úprava její podoby tak, aby nebyla bariérou ekonomického rozvoje a růstu konkurenceschopnosti firem v ČR. Je třeba posílit ty formy ochrany/flexibility trhu práce, které mají v současné době nejefektivnější ochrannou, aktivační a adaptabilní schopnost pro stranu nabídky práce, a současně vycházejí vstříc ekonomickým potřebám strany poptávky po práci. A to je v zásadě podstatou konceptu flexicurity.

Následující kapitoly z tohoto pohledu se pokouší o formulaci závěrů, které vplynuly z předcházející analýzy pilířů flexicurity v ČR. Tyto závěry jsou doplněny o nástin možných směrů řešení identifikovaných problémů v jednotlivých pilířích. Vzhledem k tomu, že tato studie problematiku flexicurity do českého prostředí uvádí, není možné považovat návrhy řešení za definitivní. Naopak, v dalších krocích je žádoucí provést hloubkovou, nejen legislativní, ale také více věcně zaměřenou analýzu jednotlivých pilířů, a teprve na jejím základě formulovat konkrétní a podrobná opatření pro flexicurity politiku v ČR.

5.1 Oblast vnější numerické flexibility

V oblasti vnější numerické flexibility byl v ČR z hlediska flexicurity přístupů identifikován problém značně diferencované míry ochrany/pružnosti pracovních míst na dobu neurčitou a dočasných forem zaměstnávání v neprospěch druhých. Tento nepoměr výrazně přispívá k rigiditě trhu práce, jeho segmentaci a udržování vysokého podílu dlouhodobě nezaměstnaných. Z těchto důvodů se jako žádoucí jeví určité sblížení ochrany obou forem práce tak, aby regulační opatření minimálně deformovala pohyb na trhu práce, ale zároveň zlepšila ochranu a podmínky zaměstnávání dočasných zaměstnanců. To vše s cílem snazších přechodů mezi různými formami zaměstnávání, nezaměstnaností, rodičovskou dovolenou atd. a opačně. Současně je třeba říci, že z pohledu flexicurity je potom třeba kompenzovat vyšší vnější numerickou flexibilitu úzkou provázaností se systémem sociální ochrany příjmu a APZ tak, aby došlo k efektivnímu sladění prvků flexibility a ochrany trhu práce v ČR. Úspěch celého procesu by byl patrně závislý na spolupráci a výsledcích vyjednávání sociálních partnerů v rámci tripartity.

Sbližovat pracovněprávní ochranu pracovníků v ČR a současně zvyšovat jejich flexibilitu lze několika směry: snižováním stávající ochrany pracovních míst na dobu neurčitou, zvyšováním ochrany pracovníků flexibilních, eliminováním forem nelegálního zaměstnávání a důrazem na rozvoj vnitřní numerické flexibility v rámci podnikové praxe.

V rovině pracovněprávní legislativy zaměstnávání na dobu neurčitou by se například mohlo uvažovat o mírném snížení ochrany prostřednictvím **redukce délky výpovědní doby a výše odstupného podle délky trvání zaměstnání**. Jedná se o způsob odstupňované ochrany standardních pracovníků podle délky jejich působení u jednoho zaměstnavatele využívaný v zemích EU s cílem zvýšit numerickou flexibilitu

zaměstnavatelů. Výsledkem opatření není vyšší ochrana dočasných zaměstnanců, pouze dojde ke snížení rozdílu mezi jednotlivými formami práce. Hlavním cílem je dosáhnout určitého zpružnění trhu práce, jelikož v případě ČR má až 91 % pracovníků smlouvu na dobu neurčitou. Je však třeba zdůraznit, že tento přístup patrně nebude vítán všemi sociálními partnery v ČR.

Existují však i jiné cesty, jak zvyšovat flexibilitu standardních pracovníků bez snižování pracovněprávní ochrany. První z nich spočívá v podpoře vnitřní numerické flexibility, tedy oblasti flexibility forem organizace práce (např. vyšším využíváním částečných úvazků, kont pracovní doby atd.). Dosažení potřebné míry flexibility v tomto případě hodně závisí na samotných firmách, stát by však měl poskytnout odpovídající podmínky pro větší uplatňování těchto forem organizace práce v praxi. Podstatnou roli zde bude hrát kolektivní vyjednávání na podnikové úrovni. Samozřejmě i využití této formy flexibility má své limity. Nelze ji uplatnit vždy a z toho důvodu musí existovat funkční instituty ochrany zaměstnanosti - APZ a systém dalšího odborného vzdělávání, aby případnou ztrátu pracovního místa pomohly v co nejkratším čase překonat.

Vedle numerické flexibility samozřejmě existují ještě další typy flexibility, kterými je možné (a žádoucí) pracovní trh, a speciálně pracovní kontrakty na dobu neurčitou, v ČR zpružňovat. Avšak vzhledem k tomu, že kromě funkční flexibility, které se bude týkat kapitola 5.3, nebyly součástí hlubší analýzy této studie, není možné se k nim v závěrečných doporučeních vyjadřovat³⁷.

Druhou rovinou sblížování by měla být oblast ochrany flexibilních (především dočasných) forem zaměstnávání. Zde, jak ukázala analýza, již není třeba vnější numerickou flexibilitu zvyšovat, je totiž poměrně vysoká. Naopak, je třeba úpravou pracovněprávní legislativy a dalšími opatřeními zvýšit ochranu těchto pracovníků. Především je účelné **dodefinovat právní rámec agenturního zaměstnávání** s cílem eliminovat rostoucí případy obcházení zákona o zaměstnanosti a zákoníku práce. Z velké části by mohla být ochrana posílena účinnější a přísnější kontrolou dodržování pracovněprávní legislativy. Proto je třeba zajistit provázanost a dostatečnou kontrolní a sankční kapacitu státních institucí působících v oblasti agenturního zaměstnávání - MPSV, inspekce práce, finančních úřadů a cizinecké policie. K této problematice je nutné doplnit, že v ČR je obecně velký prostor pro zvyšování ochrany (nejen) flexibilních zaměstnanců prostřednictvím **vyšší kontrolní a sankční účinnosti inspekce práce**. Vyšší efektivita IP je však podmíněna vyšší personální vybaveností inspekce práce a současně posílením vynucovacích nástrojů, které inspekce práce může při své činnosti uplatňovat.

Ochranu dočasných zaměstnanců, především osob pracujících formou krátkodobých zaměstnání (především prostřednictvím dohod o provedení práce) je možné zvýšit **povinnou účastí v systému sociálního pojištění**. Tento krok úzce souvisí se třetím pilířem flexicurity - systémem sociálního zabezpečení.

Poslední rovinou, kterou je při snaze sblížovat ochranu pracovníků v ČR nutné vzít v potaz, je sféra nezákonného (nelegálního) zaměstnávání. Nelegální zaměstnávání je v zásadě nezákonnou formou řešení potřeby vyšší numerické flexibility zaměstnavatelů. A nelegální pracovníky můžeme pokládat za velice flexibilní, jelikož míra jejich ochrany je již povahou pracovního vztahu nulová. Cest, jak eliminovat v ČR rozsah neformálního trhu práce, je více. Je například možné uvažovat o **sjednání daní a pojištění v případě všech forem zaměstnávání**, což by mělo

³⁷ Koncept flexicurity vychází ze specifického nastavení flexibility numerické, flexibility funkční, ochrany pracovních míst a ochrany příjmu. Ostatní typy ochrany/flexibility trhu práce nejsou jeho součástí.

přispět ke snížení případů jednak obcházení zákoníku práce (případně zákona o zaměstnanosti), jednak jeho naprosté ignorování uplatňováním nelegálních forem zaměstnávání. Druhou cestou je již zmíněné **posílení účinnosti kontrolních orgánů (inspekce práce, finančních úřadů, úřadů práce, cizinecké policie a MPSV)**. Do značné míry by jim práci usnadnila a zároveň zvýšila kontrolní prostor, vedle již výše uvedených opatření, legislativní upřesnění pojmu „**nelegální práce**“.

5.2 Oblast aktivní politiky zaměstnanosti

Z hlediska politiky flexicurity, tedy z hlediska schopnosti APZ úspěšně řešit přechody mezi ekonomickou neaktivitou, zaměstnaností a nezaměstnaností, není česká APZ dostatečně účinná v případě dlouhodobě nezaměstnaných. Má to vážné důsledky v podobě přetrvávajícího vysokého podílu dlouhodobě nezaměstnaných i v období ekonomického růstu doprovázeného snižující se celkovou nezaměstnaností. Dlouhodobě nezaměstnaní zvyšují náklady systému sociální ochrany příjmu a současně jsou brzdou růst produktivity a konkurenceschopnosti české ekonomiky. Patrně nejhorší jsou důsledky dlouhodobé nezaměstnanosti na rostoucí riziko sociálního vyloučení nejen jednotlivců, ale celých rodin dlouhodobě nezaměstnaných. Základním úkolem české APZ v současnosti je proto zvýšit svou účinnost v případě dlouhodobě nezaměstnaných. Řešením přitom evidentně pro svou krátkodobost nejsou nástroje typu VPP nebo SÚPM, využívané pro tuto skupinu nezaměstnaných stále nejvíce³⁸. Zejména v jejich případě je proto třeba uvažovat o podmínění nároku na sociální příjmy v nezaměstnanosti **povinností podílet se na komplexních aktivačních opatřeních APZ**, např. formou naplňování individuálního akčního plánu. Vedle zlepšení koordinace APZ a PPZ se tím zvýší spoluzodpovědnost dlouhodobě nezaměstnaných v ČR. IAP již určitým způsobem v české APZ fungují. Aby však byly skutečně účinné, je třeba posílit jejich potenciál a začít v praxi uplatňovat sankce za jejich nedodržování. V podmínkách ČR je zvýšení spoluzodpovědnosti dlouhodobě nezaměstnaných relevantní požadavek, jelikož stále vysoký podíl veřejnosti (především s nižší kvalifikací) je přesvědčen, že hlavní zodpovědnost za uplatnění občanů na trhu práce by měl nést stát (resp. jeho příslušné instituce). Role samotných občanů je stále považována za marginální.

Jelikož jsou problémy dlouhodobě nezaměstnaných komplexního charakteru, hraje klíčovou roli v oblasti APZ nabídka **ucelené aktivační strategie** zahrnující oblast vzdělávací, zdravotní i sociální. Eliminace nebo alespoň podstatné omezení problémů v daných oblastech by mělo pomoci rozšířit pole možností, které se dlouhodobě nezaměstnaným na trhu práce otevírají. Vyžaduje to však za prvé **dostatečnou personální a odbornou vybavenost úřadů práce**. A za druhé **úzkou součinnost jednotlivých institucí** působících na místní úrovni.

Podstatnou roli při zvyšování účinnosti APZ (nejen) v případě dlouhodobě nezaměstnaných může v následujících šesti letech sehrát podpora z ESF. Je však nutné, aby se ÚP a jejich lokální partneři více zaměřili na realizaci projektů, jejichž celý efekt neskončí uzavřením projektu, ale jehož **výstupy budou z hlediska řešení problémů dlouhodobě nezaměstnaných využitelné i v dalších letech**.

Minulý odstavec zmínil další podstatnou slabinu české APZ z hlediska flexicurity pojetí politiky, a to malou roli lokálních aktérů a příslušných veřejných institucí v této politice. Lokální aktéři by měli v ČR uvažovat o určité formě **institucionálního**

³⁸ Pravdou však je, že tato pracovní místa v jejich případě naplňují spíše funkci sociální, jelikož pomáhají udržovat dlouhodobě nezaměstnaným pracovní návyky a chrání je před sociální izolací a vyloučením.

zapojení do řešení problémů lokálního trhu práce tak, aby působili přímo jako koordinátoři APZ a tvůrci konkrétních opatření. Společné řešení zvýší nejen ochranu zaměstnanosti v lokalitě, ale současně zvýší flexibilitu a pracovní potenciál nezaměstnaných na trhu práce, z čehož ve svém důsledku budou profitovat samotní místní zaměstnavatelé i zaměstnanci.

APZ, respektive její účinnost z hlediska jednotlivých skupin nezaměstnaných, by pak na centrální úrovni měla být podrobována **pravidelné a nezávislé evaluaci**. V této souvislosti je třeba v ČR vybudovat dostatek institucionálních a odborných kapacit schopných tvorby evaluačních zpráv potřebné kvality. Předně však musí být na centrální politické úrovni ujasněna role a aktéři APZ jako nástroje řešení nezaměstnanosti a podpory zaměstnanosti v ČR.

5.3 Oblast dalšího odborného vzdělávání dospělých³⁹

V systému celoživotního vzdělávání ČR, respektive jedné z jeho složek - systému dalšího vzdělávání dospělých, byl identifikován zásadní problém jeho „faktické absence“ z hlediska státní politiky a z toho plynoucí nízká účast dospělých ve vzdělávacích aktivitách dalšího vzdělávání. Tato skutečnost má řadu důsledků pro český trh práce a ekonomiku. Zejména se podílí na nízké funkční flexibilitě, tj. adaptabilitě jednotlivců vzhledem k vývoji požadavků trhu práce, vyšším riziku nezaměstnanosti a z druhé strany pak také na nízké adaptabilitě a konkurenceschopnosti českých firem vzhledem k vývoji trhu. Odkládání řešení tohoto problému klade zvýšenou zátěž na další pilíře flexicurity, konkrétně na systém APZ a systém sociálního zabezpečení. Naopak jeho řešení by přispělo k prevenci nezaměstnanosti, a tím by i podstatně snížilo náklady spojené s jejím řešením. Je proto zcela klíčové zpracovat, přijmout a realizovat **koncepti dalšího odborného vzdělávání pro ČR**. Tento komplexní proces by měl pomoci vyřešit identifikované dílčí problémy z jednotlivých úrovní. Především by v ČR vznikl funkční **systém dalšího odborného vzdělávání** s jasně vymezenými pravidly fungování celé oblasti. Zejména by určila kompetence jednotlivých aktérů zapojených do dalšího vzdělávání dospělých, finanční zabezpečení této oblasti a stanovila pravidla **systému kontroly kvality vzdělávací nabídky**. Realizace koncepce by měla přispět ke zlepšení nabídky vzdělávání dospělých také lepší **koordinací všech aktérů** zapojených do procesu tvorby a rozvoje systému dalšího odborného vzdělávání (stát, poskytovatelé vzdělávání, zaměstnavatelé, sociální partneři, občané).

Ke zvýšení zájmu českých zaměstnavatelů investovat do svých lidských zdrojů, by přispělo zavedení **komplexního informačního systému a systému individuálního poradenství pro firmy**. Společně s těmito opatřeními by měl působit **státní podpůrný systém** motivující k vyššímu zájmu zaměstnavatelů o znalostní rozvoj pracovníků (prostřednictvím daňových úlev či státních subvencí na úhradu nákladů spojených se vzděláváním) a také samotné zaměstnance. Oba návrhy by opět měly být součástí ucelené koncepce dalšího odborného vzdělávání.

Zájem o další vzdělávání zaměstnanců by měl být společný všem sociálním partnerům především na lokální úrovni. Pro růst funkční flexibility jako prevence nezaměstnanosti a předpokladu vysoké produktivity a konkurenceschopnosti firem by měly být aktivity dalšího odborného vzdělávání tvořeny lokálními aktéry a vzdělávacími institucemi podle potřeb místního trhu práce.

³⁹ Návrhy v uvedené kapitole vycházejí z podkladové studie Heleny Vychové „Flexicurity a další vzdělávání v ČR“ z října 2007.

Pomoci zvýšit účast v dalším vzdělávání na úrovni samotných jednotlivců by měly z koncepce vycházející **podpůrné finanční stimuly**, např. stipendia, půjčky, individuální účty na vzdělávání nebo kompenzace přechodného snížení příjmu v důsledku omezení pracovní doby ve prospěch studia. Jako klíčové se také jeví **přizpůsobení výukových metod potřebám dospělých**, vytvoření **informačního a poradenského systému**, poskytujícího zájemcům potřebné informace o vzdělávacích možnostech, usnadnění **časové a geografické dostupnosti vzdělávací nabídky** (především je tedy zapotřebí, aby vzdělávací kurzy nabízely flexibilnější rozvrh a posluchači tak mohli studovat i ve večerních hodinách či o víkendech) a zajištění kvality vzdělávací nabídky prostřednictvím systému kontroly kvality.

Zvýšené účasti v dalším vzdělávání by také napomohlo vyšší uplatňování **flexibilnější pracovní doby (vyšší vnitřní numerické flexibility na úrovni podniků)** a širší nabídka více individualizovaných kurzů. V neposlední řadě pak jistě ovlivní míru účasti dostupnost **služeb péče o děti v době**, kdy jejich rodiče studují.

5.4 Oblast sociální ochrany příjmu⁴⁰

Na základě provedené analýzy se zdá být v ČR opodstatněné do budoucna uvažovat o modifikaci některých prvků sociálního systému ČR (selektivního Bismarckovského typu sociálního státu). Mění se povaha práce, která se mimo jiného projevuje v růstu flexibilních forem zaměstnání, vede k tomu, že se část flexibilních pracovníků (ale také osoby střídající zaměstnání, nezaměstnání, příp. ekonomicky neaktivní) ocitají mimo selektivní systém sociální ochrany. Z tohoto hlediska se proto jeví být vhodnější posílit i v ČR prvky **systému univerzálního**, který nárok na sociální příjmy opírá o jinou podmínku, než je např. počet odpracovaných let, doba pojištění nebo výše zaplacených příspěvků. A i země s tímto modelem sociálního systému, budou podle Treu (2005) nuceny v některých jeho aspektech provést změny.

Hlavní směr změn by se v každém evropském sociálním systému měl udát v oblasti aktivace příjemců sociálních dávek. Nový model by měl být svou podstatou určitou formou **aktivního welfare systému** (tzv. welfare to work). Měl by být zároveň pojatý šířeji tak, aby pokryl požadavky všech typů pracovníků a častější přechodová období v průběhu pracovního života. V podstatě řečeno, měl by poskytovat vyšší ochranu, aby byla v obdobích nejistoty pro ekonomicky aktivní akceptovatelná vyšší flexibilita trhu práce (Treu, 2005).

Bez ohledu na to, zda určitá reformní změna systému sociálního zabezpečení v ČR bude přijata nebo nikoliv, je z hlediska flexicurity politiky třeba uvažovat o zvýšení dostupnosti a úrovně sociální ochrany příjmu krátkodobých a příležitostných pracovníků. Například uložením **povinné účasti na sociálním pojištění** všech ekonomicky aktivních osob, nevyjímaje krátkodobé pracovníky (osoby pracující na dohody o provedení práce a agenturní zaměstnance).

⁴⁰ Návrhy v uvedené kapitole vycházejí z podkladové studie Miriam Kotrusové a Jaromíry Kotíkové „Flexibilita ve vztahu k systému sociální ochrany v ČR“ z roku 2007.

Literatura

- Algan, Yann – Cahuc, Pierre. *Civic attitudes and the design of labour market institutions? Which countries can implement the Danish flexicurity model?* IZA Discussion paper No. 1928. Bonn: IZA, 2006
- Andersen, Torben M. – Svarer, Michael. *Flexicurity – the danish labour market model*. Working paper. Aarhus: University of Aarhus, 2006
- Andersen, Torben M. – Svarer, Michael. *Flexicurity – labour market performance in Denmark*. Economics working paper No. 2007/9. Aarhus: University of Aarhus, 2007
- Auer, Peter – Cazes, Sandrine (eds.). *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*. Ženeva: ILO, 2003
- Auer, Peter. *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. Ženeva: ILO, 2001
- Auer, Peter – Berg, Janine – Coulibali, Ibrahim. Is a Stable Workforce Good for Productivity? In: *International Labour Review*, Volume 144, Issue 3/2005
- Auer, Peter. The Internationalization of Employment: A Challenge to Fair Globalization? In: *International Labour Review*, Volume 145, Issue 1-2/2006.
- Auer, Peter. The dynamics of change and the protection of workers. In: *International Labour Review*, Volume 141, Issue 3/2002
- Bassanini, Andrea – Duval, Romain. *Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policie and institutions*. Paris: OECD Social, Employment and Migration working paper, No. 35/2006
- Beck, Ulrich. *Riziková společnost*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2004
- Blanchard, Olivier – Tirole, Jean. *The optimal design of unemployment insurance and employment protection: a first pass*. Working paper, No. 04-15, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2004
- Bogedan, Claudia. *Activation and flexicurity in Denmark*. Paper for the ESPAnet conference, 2005
- Bolvig, Iben et al. *The Employment Effect of Active Social Policy*. IZA Discussion Paper No. 736. Bonn: IZA, 2002
- Boone, Jan – van Ours, Jan C. *Effective Active Labour Market Policies*. IZA Discussion Paper No. 1335, Bonn: IZA, 2004
- Botero, Juan et al. *Regulation of labour*. NBER working paper No. 9756, 2004
- Bredgaard, Thomas – Larsen, Flemming – Madsen, Per Kongshoj. *The flexible Danish labour market – a review*. Aalborg: CARMA, 2005
- Bronstein, Arturo. *Labour law reform in EU candidate countries: achievements and challenges*. Ženeva: ILO, 2003
- Cazes, Sandrine. – Nesporova, Alena. *Towards excessive job insecurity in transition countries*. Ženeva: ILO, 2001
- Cazes, Sandrine. *Do labour market institutions matter in transition economies?* Ženeva: ILO, 2002

- Cazes, Sandrine – Nesporova, Alena. *Employment protection legislation and its effects on labour market performance*. Ženeva: ILO, 2003
- CEDEFOP. *Lifelong learning: citizens' views*. CEDEFOP, 2003
- Clark, Andrew – Postel-Vinay, Fabien. *Job security and job protection*. DELTA working paper No. 2004-16. Paris: PSE, 2004
- Czesaná, Věra et al. *Další vzdělávání v ČR*. Working Paper NOZV – NVF č. 6/2006. Praha: NOZV - NVF, 2006
- ČMKOS (kolektiv autorů). *Kolektivní vyjednávání a uplatňování rovnosti příležitostí ve firmách*. Učební manuál. Praha: ČMKOS, 2007
- ČSÚ. *Zaměstnanost a nezaměstnanost podle výsledků výběrového šetření pracovních sil, roční průměry 2000-2006*. Praha: ČSÚ
- ČSÚ. *Analýza trhu práce 2000 až 2006*. Praha: ČSÚ, 2007, 54 s., ISBN: 978-80-250-1523-0
- Dahl, Espen – Lorentzen, Thomas. What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. In: *International Journal of Social Welfare*, 2005/14, p. 86-98. ISSN: 1369-6866
- Doogan, Kevin. *Job insecurity and Long-term employment in Europe*. Paper for seminar. 2003
- Eamets, Raul – Paas, Tiiu. *Flexicurity: combining labour market flexibility and security in the Baltic states*. Tartu: University of Tartu, 2007.
- Eamets, Raul et al. *Benchmarking EU countries against Danish model using flexicurity framework*. First draft paper. Tartu: University of Tartu, 2007
- Erlinghagen, Michael. *Self-perceived job insecurity and social kontext. Are there different European cultures of anxiety?* Berlin: DIW Berlin, 2007
- Esping-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990
- Esping-Andersen, Gosta – Regini, Marino. *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000
- Fassmann, Martin. *Stínová ekonomika a práce na černo*. 2007
- Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*. Report by the European Expert Group on Flexicurity, 2007
- Galuščák, Kamil. Pružnost trhu práce – institucionální prostředí. In: AS-ČNB. *Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou 2006*, ke ztažení na: http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/menova_politika/strategicke_dokumenty/download/analzy_sladenosti_2006.pdf
- Giddens, Anthony. *Třetí cesta. Obnova sociální demokracie*. Praha: Mladá fronta, 2001
- Giddens, Anthony. *Třetí cesta a její kritici*. Praha: Mladá fronta, 2004
- Green, Francis. *The rise and decline of job insecurity*. Study in Economics No. 0305. Kent: University of Kent, 2003
- Gunter, Bernhard G. – Van der Hoeven, Rolph. The Social Dimension of Globalization: A Review of the Literature. In: *International Labour Review*, Vol. 143, No. 1-2/2004

Howell, David R. *Fighting unemployment: Why labour market „reforms“ are not the answer?* CEPA Working Papers. New York: Schwartz Center for Economic Policy Analysis, 2005

ILO. *Changing patterns in the world of work*. Ženeva: ILO, 2006

Keller, Berndt - Seifert, Hartmut. Flexicurity – the German trajectory. In: *Transfer*, No. 10/2. Brussels: ETUI, 2004

Keune, Maarten – Jepsen, Maria. *Not balanced and hardly new: the European Commission´s quest for flexicurity*. Working Paper. Brussels: ETUI, 2007. Ke stažení na: <http://www.etui-rehs.org/research/Media/Files/Discussion-papers/2007/WP-2007.01>

Klammer, Ute. *Flexicurity in a life-course perspective*. Discussion paper. 2004

Klammer, Ute. *Flexicurity schemes in Reconciling labour flexibility with social cohesion – Facing the challenge*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005

Koncept flexicurity (kolektivní vyjednávání a úloha sociálního dialogu). Stanovisko specializované sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství k tématu Koncept flexicurity. Brusel: Evropský hospodářský a sociální výbor, 2007

Kotrusová, Miriam – Kotíková, Jaromíra. *Flexibilita ve vztahu k systému sociální ochrany v ČR*. Podkladová studie. 2007

Madsen, Per Kongshoj. *The Danish model of „flexicurity“ – A paradoxe with some snakes*. in eds H. Serfeti and G. Bondi, *Labour Markets and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?*, Aldershot: Ashgate, 2002

Madsen, Per Kongshoj. Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark. In Peter Auer & Sandrine Cazes (eds.): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*. Ženeva: International Labour Office, 2003

Mariucci, Luigi. *Changes in employment and labour law in Reconciling labour flexibility with social cohesion – Facing the challenge*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005

Mead, Herbert Lawrence. *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press, 1986

Mortensen, Dale. Growth, Unemployment and Labor Market Policy. In: *Journal of European Economic Association*, 3/2005, p. 236-258

Nekolová, Markéta. *Návrhy opatření za oblast aktivní politiky zaměstnanosti*. Analytická studie v rámci projektu Moderní společnost II „Podpora zaměstnávání starších osob“. Praha: VÚPS, 2007

Nerovnosti v účasti dospělých na dalším vzdělávání. Praha: NVF, 2005

NVF. *Lidské zdroje v České republice 2003*. Praha: NVF, 2003

NVF. *Zpráva o situaci v rozvoji lidských zdrojů malých a středních podniků*. Praha: NVF, 2003

OECD. *Benefits and Wages: OECD Indicators 2004*. Paříž: OECD, 2004

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paříž: OECD, 2004

OECD. *OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes*. Paříž: OECD, 2006

- Ochel, Wolfgang. Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries. In: *International Social Security review*, Vol. 58, 4/2005
- Philips, Kaia – Eamets, Raul. *Approaches to flexicurity: EU models*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007
- Rashid, Mansoor – Rutkowski, Jan – Fretwell, David. Labour markets. In: *Labour markets and social policy in Central and Eastern Europe – the accession and beyond*. Washington D.C.: World Bank, 2005, ISBN: 0-8213-6119-8
- Rychlý, Luděk. *Social dialog at national level in the EU accession countries*. Ženeva: ILO, 2003
- Sapir, André. Globalisation and the reforms of European social models. In: *Journal of Common market studies*, 2006
- Sirovátka, Tomáš – Horák, Pavel – Horáková, Markéta. *Implementation of activation policies: fragmentation or a synergy*. Conference paper: Aspen – ISSA research conference Warszawa, March 5-7 2007
- Sirovátka, Tomáš et al. *Hodnocení efektivity programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR*. VÚPSV Praha: Výzkumné centrum Brno, ISBN: 80-87007-06-9, 2006
- Sirovátka, Tomáš. How to govern and evaluate labour market policies – Czech Republic statements and comments. In *How to govern and evaluate labour market policies*. Brussels: EC-DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006
- Sborník příspěvků konference o evropském sociálním modelu konané v lednu 2005 v Praze*.
- Schmid, Gunter. *Transitional labour markets: A new European employment strategy*. Discussion Paper. Berlin: Wissenschaftszentrum, 1998
- Schmid, Gunter – Gazier, Bernard. *The dynamics of full employment: Social integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Edgar, 2002
- Sperber, Sebastian. *What are the ingredients of good flexicurity arrangements? Some ideas for identifying factors that make for success* in Reconciling labour flexibility with social cohesion – Facing the challenge. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005
- Standing, Guy. *Global labour flexibility. Seeking distributive justice*. Ženeva: ILO, 1999
- Stiglitz, Joseph E. *Globalisation and its discontents*. New York: WW Norton and Company, 2002
- Stiglitz Joseph E. *Making globalisation work*. New York: WW Norton, 2006
- Sýkora, Luděk. *Globalizace a její společenské a geografické důsledky* in Jehlička, P., Tomeš, J., Daněk, P. eds. *Stát, prostor, politika: vybrané otázky politické geografie*, s. 59-79. Praha: Přírodovědecká fakulta UK, 2000
- Tangian, Andranik. *Defining the flexicurity index in application to European countries*. Discussion paper. Dusseldorf: WSI/Hans Böckler Stiftung, 2004
- Tangian, Andranik. *Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators*. WSI Diskussionspapier No. 137. Dusseldorf: Hans Bockler Stiftung, 2005
- Transformace české ekonomiky – politické, ekonomické a sociální aspekty*. Praha: Linde, 2002

Treu, Tiziano. *New forms of labour flexibility: how should labour law evolve?* In: Reconciling labour flexibility with social cohesion – Ideas for political action. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005

Tvrdoň, Milan. *Regulace trhu práce v ČR*. Brno: Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, 2006

Večerník, Jiří. *Labour market flexibility and employment security – Czech Republic*. Ženeva: ILO, 2001

Večerník, Jiří. *Český trh práce neodpovídá na nové výzvy*. Praha: ISEA, 2004

Večerník, Jiří. *Structural Tensions in the Interface between the Labour Market and Social Policy in the Czech Republic*. Praha: Akademie věd ČR, 2004

Vielle, Pascale – Walthery, Pierre. *Flexibility and social protection*. Dublin: European foundation for the improvement of living and working conditions, 2003

Vychová, Helena. *Flexicurity a další vzdělávání v ČR*. Podkladová studie. 2007

Wilthagen, Ton. *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy*. Discussion paper. Berlín: Social science research centre, 1998

Wilthagen, Ton. – Rogowski, Ralf. *Legal regulation of transitional labour markets*, pp. 233-273, G. Schmid & B. Gazier, eds. *The dynamics of full employment: Social integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Edgar, 2002

Wilthagen, Ton – Tros, Frank. The concept of „flexicurity“: a new approach to regulating employment and labour market. In: *Transfer*, Vol. 10, No. 2/2004, p.166-186

Wilthagen, Ton – Tros, Frank. – van Lieshout, Harm. Towards „flexicurity“?: balancing flexibility and security in EU member states. In: *European Journal of Social Security*, Vol. 6. No. 2/2004, p. 113-136.

Winkler, Jiří – Žižlavský, Martin. *Český trh práce a politika zaměstnanosti*. Brno: Fakulta sociálních studií Masarykova univerzita, 2004

World Bank. *Doing Business in 2006: creating jobs*. Washington: World Bank, 2006

Zimmermann, B. Changes in work and social protection: France, Germany and Europe. In: *International Social Security Review*, Vol. 59, 4/2006, pp. 29-45

Příloha I - Abecední seznam zkratk

APZ – aktivní politika zaměstnanosti
ČMKOS – Českomoravská konfederace odborových svazů
ČSÚ – Český statistický úřad
EK – Evropská komise
ESF – Evropský sociální fond
EU – Evropská unie
HDP – hrubý domácí produkt
IAP – individuální akční plán
IOZ – Index ochrany zaměstnání
IP – inspekce práce
JPD 3 – Jednotný programový dokument pro cíl 3
KS – kolektivní smlouva
MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OP LZZ – Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP RLZ – Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OSVČ – osoba samostatně výdělečně činná
PPZ – pasivní politika zaměstnanosti
SSZ – Správa služeb zaměstnanosti ČR
SÚPM – společensky účelná pracovní místa
ÚP – úřad práce
VněNF – vnější numerická flexibilita
VniNF – vnitřní numerická flexibilita
VPP – veřejně prospěšné práce
ZP – zákoník práce

Příloha II – Vývoj legislativní ochrany pracovních míst v ČR v letech 2003 – 2007

Pracovněprávní ochrana pracovních smluv na dobu neurčitou

Úroveň ochrany **pracovních míst na dobu neurčitou** pomocí procedurálních postupů spojených s ukončením individuálního pracovního místa na dobu neurčitou vycházela v roce 2003 z několika povinností zaměstnavatelů daných ZP. Za prvé, všechny zamýšlené výpovědi musel zaměstnavatel předem oznámit odborové organizaci, pokud na pracovišti působila. Tato povinnost platí i v roce 2007.

Naproti tomu, za druhé, již v současné době není nutné (kromě jedné výjimky), aby zaměstnavatelé informovali písemně ÚP o zaměstnanci, kterého chtějí propustit. Výjimku tvoří zdravotně postižené osoby. V jejich případě zaměstnavatel ÚP písemně informovat musí. Už však, na rozdíl od minulých let, nemusí čekat na souhlas ÚP, aby zdravotně postiženého mohl propustit.

Za třetí, v roce 2003 měl zaměstnavatel propouštějící svého zaměstnance povinnost spolupracovat s ÚP s cílem nalézt pro něj zaměstnání nové. I v této věci se situace změnila, podle nového zákoníku již zaměstnavatelé tuto povinnost nemají.

A konečně za čtvrté, pokud v roce 2003 zaměstnavatel propouštěl zaměstnance ze specifických skupin z důvodu nadbytečnosti, musel tomuto zaměstnanci zajistit nové vhodné zaměstnání. Týkalo se to jednak zmiňovaných zdravotně postižených osob, jednak samoživitelů s dítětem do 15 let. Nový ZP i tyto povinnosti zaměstnavatelů zrušil⁴¹.

Výše uvedený vývoj naznačuje, že v případě prvního indikátoru indexu ochrany zaměstnání na dobu neurčitou došlo od roku 2003 jednoznačně ke snížení míry ochrany v rámci zákonem stanovených procedur spojených s ukončováním těchto pracovních kontraktů.

Úroveň ochrany zaměstnanců prostřednictvím odstupného a výpovědní doby vychází v ČR rovněž ze zákoníku práce. Výpovědní doba v případě výpovědi z organizačních důvodů byla v roce 2003 stanovena na 3 měsíce. V ostatních případech ukončení pracovního poměru pak byla výpovědní doba dvouměsíční. V roce 2007, podle nového zákoníku práce, nesmí být výpovědní doba kratší než 2 měsíce ve všech zákonem stanovených výpovědních důvodech.

Výše odstupného byla v roce 2003 na úrovni dvojnásobku průměrného výdělku, v kolektivní smlouvě bylo možné vyjednat i odstupné vyšší. V roce 2007 se výše odstupného zvýšila na trojnásobek průměrného platu. V případě výpovědi ze zdravotních důvodů až jeho dvanáctinásobek.

Celkově je tedy možné říci, že míra ochrany zaměstnání na dobu neurčitou v rámci stanovené výpovědní lhůty a odstupného se v roce 2007 pohybuje na stejné úrovni jako v roce 2003.

Ochrana zaměstnanců na dobu neurčitou daná podmínkami, za jakých jim zaměstnavatelé v ČR mohou dát individuální výpověď, byla celkově o něco vyšší v roce 2003 oproti současnosti. Na stejné úrovni zůstaly důvody jasně vyjmenované

⁴¹ Kromě ZP jsou další povinnosti zaměstnavatelů spojené se zaměstnáváním zdravotně postižených obsahem zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

v zákoníku práce, za kterých může zaměstnavatel ukončit pracovní poměr na dobu neurčitou.

Stejně zůstaly i ZP definované skupiny osob v tzv. ochranné době, kterým zaměstnavatel nesmí výpověď dát. Jedná se o pracovníky dočasně práceneschopné, účastníky vojenského cvičení, osoby vykonávající veřejnou funkci, těhotné ženy a osoby na rodičovské dovolené. I zde však existují výjimky zákazu výpovědi. První je možné využít v případě zrušení nebo přemístění pracoviště. A druhá je v případě, že se tyto skupiny osob dopustily činů, pro které s nimi zaměstnavatel může okamžitě zrušit pracovní poměr. Což se však nevztahuje na ženy v těhotenství a osoby (ženy a muže) na rodičovské dovolené, těm zaměstnavatel z těchto důvodů výpověď dát nemůže.

Na rozdíl od roku 2003 však již v současnosti neplatí ustanovení ZP, podle kterého smí dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď⁴² pouze v případě, že nemá možnost ho dále zaměstnávat v místě sjednaném pro výkon práce ani v místě jeho bydliště nebo není-li zaměstnanec ochoten přejít na jinou pro něho vhodnou práci, kterou mu zaměstnavatel nabídne v této souvislosti.

Stejně jako v roce 2003 má i v současné době v případě neplatné výpovědi (tedy výpovědi, která je v rozporu s výše uvedenými právními postupy) zaměstnanec právo podat písemný nesouhlas s ukončením pracovního poměru a současně má právo na úhradu ušlé mzdy až do doby, než bude znovu obnoven jeho pracovní poměr, případně než bude platně uzavřen, například i tři roky. V případě, že s tak dlouhou dobou úhrady zaměstnavatel nebude souhlasit, má možnost žádat u soudu zkrácení období, kdy je povinen kompenzovat zaměstnanci ušlou mzdu na šest měsíců.

Pracovněprávní ochrana dočasných pracovních míst

Úroveň ochrany zaměstnanců v případě uzavírání **smluv na dobu určitou** je v ČR stanovena zákoníkem práce. Obecně lze říci, že zaměstnávání na dobu určitou již v současné době nemá povahu pozitivní diskriminace určité skupiny osob. Smlouvy na dobu určitou lze uzavírat se všemi osobami bez ohledu na jejich věk, pohlaví nebo zdravotní či rodinný stav. Tato situace ještě v roce 2003 neplatila. Až do roku 2004 totiž nesměli zaměstnavatelé v ČR uzavírat pracovní smlouvu na dobu určitou s absolventy škol, mladistvými a zaměstnanci, o nichž to stanovila kolektivní smlouva. Naopak, oproti časté praxi v zahraničí, v ČR již od roku 1998 neplatí zákaz uzavírat smlouvy na dobu určitou se zdravotně postiženými osobami.

Na druhou stranu však současný zákoník práce zakazuje řetězení pracovního poměru na dobu určitou u jednoho zaměstnavatele déle jak dva roky po sobě. Poté může být znovu uzavřena smlouva na dobu určitou až uplynutím 6 měsíců od skončení poslední smlouvy na dobu určitou. V roce 2003 podobné omezení zákoník práce neobsahoval.

Na jedné straně tedy flexibilita zaměstnávání na dobu určitou posílila tím, že je možné uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou se všemi kategoriemi zaměstnanců bez rozdílu. Na druhé straně byly zpřísněny v roce 2003 flexibilní podmínky řetězení těchto pracovních smluv. Zvýšila se tedy míra ochrany zaměstnanců na dobu určitou, kterým je po dvou letech zaměstnavatel povinen nabídnout buďto pracovní smlouvu na dobu neurčitou, nebo je propustit.

⁴² Pokud nejde o výpověď pro porušení pracovní kázně nebo z důvodu, pro který je možné okamžitě zrušit pracovní poměr.

Úroveň ochrany českých zaměstnanců v případě **agenturního zaměstnávání** je dána právní regulací soukromých agentur práce. Ta v roce 2003 prakticky neexistovala, jelikož právní úprava neumožňovala pronájem pracovní síly. Agentury práce i zaměstnavatelé to však – v rozporu se zákonem – prováděli tak, že podle §38 zákoníku práce zaměstnance tzv. dočasně zapůjčovaly jinému zaměstnavateli. Mezi agenturou práce a zaměstnavatelem, k němuž byl zaměstnanec dočasně přidělen, se pak uzavřela smlouva o vzájemných podmínkách. Její součástí bylo i ujednání o výši odměny za "pronájem" pracovní síly. Tento postup byl v rozporu s účelem ustanovení §38 zákoníku práce a pronajímanému zaměstnanci agentura nebyla povinna zaručit srovnatelné pracovní podmínky, včetně mzdy, jaké měli zaměstnanci zaměstnavatele, k němuž byl dočasně přidělen. Vnější numerická flexibilita zaměstnávání prostřednictvím agentur práce tak byla na vysoké úrovni.

Od roku 2004 platí v ČR nový zákon o zaměstnanosti, který již oblast soukromého agenturního zaměstnávání spolu se zákoníkem práce legislativně upravuje. Podle současné právní regulace tak existuje smluvní trojúhelník mezi agenturou práce a zaměstnancem, mezi agenturou práce a zaměstnavatelem, u něhož bude občan vykonávat dočasnou práci, a mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Agentury práce sjednávají pracovní poměr se zaměstnancem a poté jej mohou dočasně přidělit k jinému zaměstnavateli k dočasnému výkonu práce. Agentura i zaměstnavatel jsou povinni zabezpečit, aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance. K jednomu zaměstnavateli nesmí být zaměstnanec přidělen na déle jak 12 měsíců.

Oproti roku 2003 panuje v oblasti agenturního zaměstnávání v ČR jednoznačně přísnější ochrana příslušných zaměstnanců. Souvisí to také se skutečností, že se stalo v roce 2004 dočasně zprostředkované zaměstnávání v ČR konečně právně povolenou formou práce s vlastním regulačním rámcem.

Vedle uvedených forem dočasného zaměstnávání umožňuje český zákoník práce využívat také další (flexibilní) krátkodobé formy práce. Jedná se o výkon práce prostřednictvím tzv. **dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr**. Do roku 2006 však zákoník práce (č. 65/1965) stanovoval zaměstnavatelům povinnost zajišťovat plnění své činnosti především zaměstnanci v pracovním poměru. Pouze výjimečně, za okolností stanovených zákonem, mohl zaměstnávat pracovníky prostřednictvím uvedených dohod – dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Navíc zajišťoval zvýšenou ochranu mladistvým, jelikož limitoval aplikaci dohod v případě mladistvých podmínkou, že nebudou ohrožovat jejich zdravý vývoj a výchovu k povolání.

Nový zákoník práce, platný od ledna 2007 (č. 262/2006), zvýšil flexibilitu využívání dohod tím, že vypustil pasáže o výjimečných okolnostech, za nichž lze tyto formy práce vykonávat (spolu se zrušením omezené aplikace na mladistvé). K jiným změnám v regulaci, kromě navýšení maximálního rozsahu práce na dohodu o provedení práce, již nedošlo.

I podle nového ZP tedy platí, že **dohoda o provedení práce** nemusí být sjednána písemně. Podstatné náležitosti, bez nichž by smlouva nebyla platně uzavřena, nejsou stanoveny. Vždy se však sjednává výše odměny a podmínky pro její poskytování a rozsah práce nesmí překročit 150 (podle starého ZP 100) hodin v kalendářním roce. Do tohoto limitu je třeba započítat i dobu práce konanou pro téhož zaměstnavatele na základě jiné dohody o provedení práce. Není možné sjednat dovolenou ani jiné důležité osobní překážky zaměstnance v práci, než jaké jsou

stanoveny ZP. Sociální a zdravotní pojištění se zde na rozdíl od klasického pracovního poměru neodvádí.

Dohoda o pracovní činnosti musí být i podle nového ZP sjednána písemně, musí obsahovat ujednání o druhu sjednané práce, rozsahu pracovní doby a době, na kterou se dohoda uzavírá. Sjednává se rovněž výše odměny a podmínky pro její poskytování. Je možné ji sjednat pouze v rozsahu do jedné poloviny stanoveného pracovního týdne. Dohodu lze oboustranně zrušit z důvodů stanovených v dohodě. Není-li sjednán způsob zrušení dohody o pracovní činnosti, je možné ji zrušit dohodou účastníků nebo jednostranně z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu s 15denní výpovědní dobou. Odměna za vykonanou práci je tentokrát splatná ve výplatních termínech určených u zaměstnavatele pro výplatu mzdy, případně jednorázově po provedení pracovního úkolu (opět v nejbližším výplatním termínu). Obecně lze ovšem tyto záležitosti nastavit dohodou i jinak. Sociální a zdravotní pojištění se u dohody o pracovní činnosti odvádí a bude stejně jako daně odečteno z měsíční výplaty.

Pracovněprávní ochrana v případě hromadného propouštění

Právní **regulace hromadného propouštění** v ČR naplňuje od roku 2000 minimální požadavky zemí EU dané směrnicí 98/59. Úroveň regulace se nezměnila od roku 2003, i v roce 2007 zůstává na stejné úrovni. Podle zákoníku práce musí měsíc před plánovaným propouštěním zaměstnavatel o záměru informovat odborovou organizaci a navrhnout jí opatření, která by mohla události předejít nebo ji zmírnit. Současně musí ve stejném rozsahu písemně informovat ÚP a připojit výsledek jednání s odborovou organizací. Teprve měsíc po této písemné zprávě může začít propouštěným zaměstnancům běžet výpovědní lhůta.

Příloha III – Výpočet Indexu ochrany zaměstnání ČR (metodika OECD)

Souhrnný Index ochrany zaměstnání vytvořený OECD je postaven na 22 aspektech (oblastech) pracovněprávní regulace. Realita v každé oblasti je vyjádřena pomocí škály, na které platí, že čím je výsledná hodnota výše na škále, tím striktnější regulace v dané oblasti panuje. Těchto 22 stavebních prvků indexu je následně převáženo a věcně sloučeno do dílčích indikátorů, v rozmezí hodnot 0 až 6. Dílčí indikátory jsou dále opět převáženy a sloučeny, čímž vytvoří souhrnný indikátor legislativní ochrany pracovních míst, pohybující se ve stejném hodnotovém rozsahu jako indikátory dílčí.

Tabulka č. 1 podává stručný přehled tvorby IOZ i s jeho dílčími indexy. První z nich je IOZ standardních pracovních poměrů, druhý je IOZ dočasných pracovních poměrů a poslední se týká regulace hromadného propouštění zaměstnanců.

Tabulka č. 1 **Index ochrany zaměstnání: Indikátory měření a jejich váhy**

úroveň 1	úroveň 2	úroveň 3	úroveň 4
procedurální postup (1/2)	procedurální pravidla (1/3)	IOZ pracovních smluv na dobu neurčitou (5/12)	souhrnný IOZ
odklad výpovědní doby (1/2)			
výpovědní doba po 9 měsíců (1/7) 4 letech (1/7) 20 letech (1/7)	výpovědní doba a odstupné (1/3)		
odstupné po 9 měsíců (4/21) 4 letech (4/21) 20 letech (4/21)			
definice neplatné výpovědi (1/4) zkušební doba (1/4) kompenzace (1/4) obnovení pracovního poměru (1/4)	obtížnost výpovědi (1/3)	IOZ dočasných pracovních poměrů (5/12)	
důvody smlouvy jiné než objektivní (1/2) max. počet smluv v podniku (1/4) max. doba trvání smlouvy (1/4)	smlouvy na dobu určitou (1/2)		
typy povolených prací (1/2) omezení počtu opakování smluv (1/4) max. doba trvání smlouvy (1/4)	agenturní zaměstnávání (1/2)		
definice hromadného propouštění (1/4) dodatečná doba oznámení (1/4) dodatečný odklad propouštění (1/4) dodatečné náklady zaměstnavatelů (1/4)	IOZ v případě hromadného propouštění (2/12)		

Zdroj: Cazes – Nesporova (2003)

Tabulka č. 2 pak výše uvedený vzor výpočtu IOZ aplikuje na legislativní situaci ČR v roce 2003. Hodnoty v tabulce jsou identické s hodnocením situace ČR při provedeném mezinárodním srovnání zemí OECD (OECD, 2004).

Tabulka č. 2 **Výpočet Indexu ochrany zaměstnání ČR za rok 2003**

úroveň 1	úroveň 2	úroveň 3	úroveň 4
procedurální postup (1/2)=2	procedurální pravidla (1/3)=1,17	IOZ pracovních smluv na dobu neurčitou: 3,3	souhrnný IOZ: 1,9
odklad výpovědi (1/2)=1,5			
výpovědní doba po 9 měsících (1/7)=0,85 4 letech (1/7)=0,43 20 letech (1/7)=0,14	výpovědní doba a odstupné (1/3)=0,9	(5/12)=1,4	
odstupné po 9 měsících /21)=1,14 4 letech (4/21)=0,76 20 letech (4/21)=0,19			
definice neplatné výpovědi (1/4)=0	obtížnost výpovědi (1/3)=1,25	IOZ dočasných pracovních poměrů: 0,5 (5/12)=0,21	
zkušební doba (1/4)=1			
kompensace (1/4)=0,25	smlouvy na dobu určitou (1/2)=0,25		
obnovení pracovního poměru (1/4)=1,5			
důvody smlouvy jiné než objektivní (1/2)=0,5	agenturní zaměstnávání (1/2)=0,25		
max. počet smluv v podniku (1/4)=0			
max. doba trvání smlouvy (1/4)=0,75	IOZ v případě hromadného propouštění: 2,1 (2/12)=0,35		
typy povolených prací (1/2)=0			
omezení počtu opakování smluv (1/4)=0,5			
max. doba trvání smlouvy (1/4)=0			
definice hromadného propouštění (1/4)=1,1			
dodatečná doba oznámení (1/4)=0,75			
dodatečný odklad propouštění (1/4)=0,25			
dodatečné náklady zaměstnavatelů (1/4)=0			

Zdroj: OECD (2006)

Tabulka č. 3 obsahuje výpočet IOZ (i s jeho dílčími ukazateli) ČR pro rok 2007. Autorka provedla přepočítání celého indexu na základě dosavadní platné pracovněprávní úpravy zaměstnávání v ČR. V krátkosti je možné interpretovat jeho výsledky jako mírné zvýšení VněNF v případě zaměstnávání na dobu neurčitou a naopak určité snížení VněNF u dočasných forem práce směrem k jejich vyšší ochraně. V oblasti hromadného propouštění zůstala regulace nezměněna.

Tabulka č. 3 **Výpočet Indexu ochrany zaměstnání ČR za rok 2007**

úroveň 1		úroveň 2	úroveň 3	úroveň 4
procedurální postup	(1/2)=1,5	procedurální pravidla (1/3)=1	IOZ pracovních smluv na dobu neurčitou: 3,1 (5/12)=1,3	souhrnný IOZ: 2,02
odklad výpovědi	(1/2)=1,5			
výpovědní doba po	9 měsíců (1/7)=0,85 4 letech (1/7)=0,43 20 letech (1/7)=0,14	výpovědní doba a odstupné (1/3)=1,2		
odstupné po	9 měsíců /21)=1,14 4 letech (4/21)=0,76 20 letech (4/21)=0,19			
definice neplatné výpovědi	(1/4)=0	obtížnost výpovědi (1/3)=0,9	IOZ dočasných pracovních poměrů: 0,9 (5/12)=0,38	
zkušební doba	(1/4)=1			
kompensace	(1/4)=0,25	smlouvy na dobu určitou (1/2)=0,63		
obnovení pracovního poměru	(1/4)=1,5			
důvody smlouvy jiné než objektivní	(1/2)=0,5	agenturní zaměstnávání (1/2)=0,25		
max. počet smluv v podniku	(1/4)=0			
max. doba trvání smlouvy	(1/4)=0,75	IOZ v případě hromadného propouštění: 2,1 (2/12)=0,35		
typy povolených prací	(1/2)=0			
omezení počtu opakování smluv	(1/4)=0,5			
max. doba trvání smlouvy	(1/4)=0			
definice hromadného propouštění	(1/4)=1,1			
dodatečná doba oznámení	(1/4)=0,75			
dodatečný odklad propouštění	(1/4)=0,25			
dodatečné náklady zaměstnavatelů	(1/4)=0			

Zdroj: autorka (2007)