

Globální ekonomická krize, inovativní politiky trhu práce a role služeb zaměstnanosti

Helena Lisá

Dne 2. 3. 2010 se v budově Ministerstva zdravotnictví konal seminář na téma „Globální ekonomická krize, inovativní politiky trhu práce a role služeb zaměstnanosti“, pořádaný Mezinárodní organizací práce (ILO) ve spolupráci s VÚPSV, v. v. i. Významnými hosty byli ministr práce a sociálních věcí Petr Šimerka a bývalý „eurokomisař“ Vladimír Špidla. Cílem bylo seznámit účastníky z řad odborníků, zaměstnavatelů, odborů, pracovníků akademické sféry a další zájemce s dílčími výsledky výzkumného projektu ILO „Labour Administration and Labour Policy: Responding to the Economic Crisis“, jehož úkolem je zmapovat, jak a jakými prostředky a s jakými výsledky evropské země reagují na ekonomickou krizi. Výstupem bude publikace, v níž autoři jednotlivých výzkumů shrnou základní poznatky a osvědčené způsoby řešení. ILO oslovila vedle svých vlastních expertů také řadu odborníků z akademických kruhů, aby zpracovali jednotlivé kapitoly a subkapitoly. Autoři považovali za užitečné již nyní zveřejnit dosavadní dílčí výsledky, aby mohly být aktuálně využity v praxi, a byli zvědaví na výsledky diskuse k jednotlivým tématům, aby na ně případně mohli reagovat při zpracování konečné verze publikace.

Vývoj v České republice

Na úvod vystoupil se svým příspěvkem ministr práce a sociálních věcí Petr Šimerka. Charakterizoval vývoj v ČR v období krize a definoval hlavní problémy, které je třeba v oblasti zaměstnanosti řešit. Od června 2008, kdy vrcholila výkonnost naší ekonomiky, bylo evidováno necelých 300 tisíc nezaměstnaných a míra nezaměstnanosti byla na úrovni 5 %, se situace na trhu práce zásadně změnila. Ke konci ledna 2010 bylo registrováno 576 tisíc nezaměstnaných, což představuje nárůst o 276 tisíc, a míra nezaměstnanosti dosáhla 9,8 %, tedy téměř se zdvojnásobila. Vláda na vývoj ekonomiky reagovala přijetím Národního protikrizového plánu s cílem udržet zaměstnanost, podpořila podniky dočasným snížením daní z příjmů, odkladem plateb záloh a snížením pojistného na sociální zabezpečení odváděného zaměstnavateli za zaměstnance s nižší mzdou. Dalším krokem bylo zavedení programů „Vzdělávejte se“ a „Školní je šance“, jejichž cílem bylo poskytnout zaměstnavatelům prostředky na odborné vzdělávání zaměstnanců a částečnou úhradu jejich mezd po dobu vzdělávání, kterého se zaměstnanci účastní, místo aby byli propuštěni. Tato opatření přispěla k udržení zaměstnanosti a zvyšování kvalifikace pracovníků a jejich zaměstnatelnosti, což by pro podniky mělo být konkurenční výhodou v době, kdy se ekonomika začne vymaňovat z recese.

V důsledku ekonomického vývoje a situace na trhu práce došlo k poklesu výběru pojistného a prudkému nárůstu výplaty dávek, což si vyžádalo dodatečné finanční zdroje ze státního rozpočtu. S cílem zachovat funkční subjekty na trhu byla přijata úprava insolvenčního zákona a řešení si vyžádal také problém velkého počtu pracovníků z třetích zemí, kteří působili na našem trhu práce. Nedostatek finančních prostředků bohužel vedl k omezení či zrušení některých přijatých opatření. Vzhledem k nízké mobilitě na

trhu práce a vysokému podílu dlouhodobě nezaměstnaných a je třeba věnovat velkou pozornost vzdělávání odpovídajícímu potřebám trhu práce a klást zvýšený důraz na zaměstnanost mladých lidí a lidí nad 50 let, kteří jsou na trhu práce znevýhodněni. Dlouhodobým řešením je zvyšování kvalifikace pracovní síly, přizpůsobování procesu vzdělávání kvalifikačním potřebám a flexibilita pracovní legislativy, což odpovídá třem klíčovým prioritám evropské strategie zaměstnanosti, tj. udržování zaměstnanosti, vytváření pracovních míst a podpoře mobility; zvyšování kvalifikace a sladění nabídky dovedností s potřebami trhu práce a zlepšení přístupu k zaměstnání.

Dosavadní výsledky výzkumu

Se strukturou a dosavadními zjištěními výše zmíněného výzkumného projektu seznámil účastníky pracovník ILO Luděk Rychlý, jeden z editorů připravované publikace. Autoři se snaží odpovědět na otázku, zda a jaké dopady bude mít tato krize na sociální politiku. Na základě historických zkušeností vycházejí z předpokladu, že ke změnám dojde, už proto, že vlády se za současné krize chovají poučeněji než dříve a snažily se ekonomiku stabilizovat a neomezovat spotřebu. Další otázkou je, zda budou úspěšné inovativní přístupy využívány pouze krátkodobě nebo budou transformovány v dlouhodobější programy. Velkému tlaku je v době krize vystavena státní správa a všechny její institucionální složky, které musí přizpůsobit svůj výkon změněným podmínkám, tj. omezovat výdaje a současně zvyšovat efektivitu a kvalitu poskytovaných služeb. Výzkum se zaměřil na pět hlavních oblastí, tj. na poslání administrativy v oblasti práce a její schopnost čelit novým výzvám, regulaci trhu práce, příjmy, nerovnost a sociální ochranu, ochranu pracovních míst a zaměstnatelnost a na ohrožené či méně konkurenceschopné kategorie pracovníků.

Úloha a postavení státní správy, její schopnost čelit novým výzvám

Historicky se mění úloha a postavení ministerstev práce, po věcné stránce dochází k odklonu od původního zaměření na ochranu pracovníků, bezpečnost práce a vyvážení ekonomických a sociálních zájmů aktérů na trhu práce k makroekonomickým úkolům, což se projevuje i v institucionálním uspořádání, ztrátě tradičních portfolií a vlivu. Mění se také uplatňované způsoby vládnutí, což může mít pozitivní či negativní vliv na efektivitu a rozsah zabezpečovaných činností. Pokud chybí dostatečné kapacity, státní správa není schopná implementovat rozhodnutí, což se může projevit například tím, že inspekce práce není v důsledku snižování nákladů schopná kontrolovat dodržování práva a nelegální zaměstnávání. Zkušenost ukázala, že sociální dialog je účinným nástrojem v boji proti důsledkům krize, nejlepší výsledky jsou však dosahovány v zemích, kde má dlouhodobou tradici.

Regulace trhu práce

V oblasti regulace trhu práce se ukázala úloha státu v řešení důsledků krize jako kritická. Krize je chápána jako jeden z důsledků „soft“ regulace, zanedbávání reálné ekonomiky a omezování vlivu pracovníků. K analýze situace posloužil komparativní pohled na aktivní politiku trhu práce, v němž je srovnáván tržně-liberální model Spojených států s modelem japonským, kde se nerovnováha na trhu práce řeší na úrovni podniku. Ve Spojených státech dochází k přenášení výkonu politiky trhu práce z úrovně federace na jednotlivé státy, místní úřady, soukromé firmy, rodiny a jednotlivce. Výkon politiky je přenášen na soukromé instituce. Více jsou využívány tržní mechanismy, jsou zaváděny nové technologie. „Recovery Act“, který reaguje na současnou krizi, využívá existující mechanismy, podporu odborné přípravy a vzdělání, prostředky na jejichž financová-

ní byly dočasně navýšeny, klade důraz na zaměstnanost mladé generace a tzv. „zele- ná místa“. Dlouhodobě však neexistuje dostatek politické vůle investovat do odborné přípravy z veřejných zdrojů.

Analýza reakce na krizi v oblasti regula- ce trhu práce a pracovní legislativy ukáza- la, že k zásadním změnám nedošlo. Konti- nentální sociální model obsahuje řadu protikrizových prvků a nebrání flexibilitě. Začíná se však diskutovat o vztahu mezi flexibilitou a jistotou, investicích do lid- ského kapitálu, diskriminaci a nerovnosti. Ukazuje se potřeba rozšířit pracovní právo na všechny formy pracovních vztahů. Zaměříme-li se na pracovní vztahy a soci- ální dialog, je zřejmé, že kromě zákonného rámce je nutná podpora a intervence ze strany státu. V takovém případě lze snad- něji dojít ke kompromisním řešením, jinak hrozí konflikt a represe spojené s náklady krize. Slabý a pasivní stát může vést k ohrožení pracovních podmínek.

Příjmy, nerovnost a sociální ochrana

Zaměříme-li se na zkoumání dopadů krize na příjmy, nerovnost a sociální ochranu, zjistíme, že obecně je mzdová nerovnost ovlivňována rozdílem mezi vysoko- a nízkoplošnými kategoriemi, různou mírou nezaměstnanosti v obou skupinách, poptávkou po práci a činností institucí trhu práce. Příjmová nerovnost je ovlivňována i kapitálovými příjmy. Zdá se, že se příjmová nerovnost v důsledku krize mírně snížila, zatímco mzdová se mírně zvýšila. Na příjmy má velký vliv příjmová a redistribuční politika států.

Instituce sociálního zabezpečení sice zmírnily dopady krize a stabilizovaly spo- třebu, krize však výrazně poznamenala jejich budoucí financování, zejména pokud jde o systémy důchodového zabezpečení, a vyvolala diskuse o spolehlivosti podni- kového penzijního připojištění. Krize tak může mít vliv na diskuse o důchodových reformách v souvislosti se stárnutím oby- vatelstva. Ukazuje se potřeba zvážit nedáv- né penzijní reformy, protože příspěvkově definované systémy se jeví jako příliš zra- nitelné, a lépe vyvážit vzájemný poměr mezi příspěvkově/dávkově definovanými, fondovými a pay-as-you-go systémy.

Soustředíme-li se na minimální mzdu jako na jeden z nástrojů sociální ochrany, zdá se, že rychlý růst příjmové nerovnosti vedl ke chronickému nedostatku poptávky a nízkému ekonomickému růstu a tato nerovnost nebyla korigována sociální a fis- kální politikou. V době krize byly ve vztahu k minimální mzdě uplatňovány dva přístu- py, expanzivní (podpora poptávky) a restri- ktivní (nižší náklady na pracovní sílu). V řadě zemí je minimální mzda nižší než oficiální hranice životního minima. Vyšší minimální mzda by napomohla k překonání struktu- rálních příčin současné krize.

Krize rovněž urychlila úvahy o potřebě regulovat manažerské platy, které jsou viditelným příkladem mzdových nerov-

ností. Rýsuji se tři možné způsoby jejich regulace, a to zavedení limitů na manažer- ské platy, posílení práv akcionářů spolu s omezením víceročních zaručených bonusů či přijetí mezinárodní regulační politiky, například v rámci země G-20.

Znevýhodněné kategorie pracovníků

Při analýze dopadů krize na znevýhod- něné (vulnerable) pracovníky se autoři snažili zjistit, zda se ochrana znevýhodně- ných, např. agenturních pracovníků změni- la, zda došlo k vyvážení flexibility a jistoty. Z tohoto pohledu se nic nezměnilo, legis- lativa ani kolektivní smlouvy nebyly rozší- řeny, aby ochraňovaly i tento typ pracov- níků. Zákony obvykle chrání jen perma- nentní zaměstnance, pro ostatní „pracov- níky“ často vzniká odlišná legislativa. Krize na tom nic nezměnila, pracovní právo je nadále založeno na dlouhodobém zaměst- nání u jednoho zaměstnavatele.

Migrující pracovníci představují jeden z polštářů pro případ cyklických výkyvů ekonomicky a většinou jsou koncentrová- ni v odvětvích postižených krizí. Obvykle je vyvíjen politický tlak, aby se vrátili do země původu, často i s finanční podporou ze strany hostitelského státu. Jejich och- ta vrátit se je dána úrovní jejich kvalifika- ce a vyhlídkou na uplatnění doma. Legis- lativa se v důsledku krize neměnila. Vý- znamnou roli při zabezpečení rovného zacházení s těmito pracovníky hrají insti- tuce trhu práce.

Ochrana pracovních míst a zaměstnatelnost

S výsledky výzkumů týkajících se ochra- ny pracovních míst vystoupili autoři dvou výzkumů osobně.

Tematice odborné přípravy, zaměstna- nosti a zaměstnatelnosti se věnoval Jason Heyes z University of Birmingham. Odbor- nému vzdělávání a výcviku věnuje EU dlouhodobou pozornost a považuje je za nástroj ke zvýšení flexibility a adaptability podniků i zaměstnatelnosti pracovníků. V tom, jakým způsobem a kde je vzdělá- vání uskutečňováno, jakým způsobem a kdo o něm rozhoduje, jaké prostředky a v jaké výši jsou na něj vynakládány, exi- stují velké rozdíly. V poslední době se výdaje na ně poněkud snížily, zřejmě v důsledku tlaku na zachování pracovních míst ze strany vlád. Jedním z významných faktorů ovlivňujících nezaměstnanost je úroveň kvalifikace. V řadě zemí zavedli v reakci na krizi různé možnosti kombina- ce zkrácené pracovní doby a vzdělávání s cílem udržet zaměstnanost. Zaměstna- vatelé jsou podporováni finančně i for- mou daňových zvýhodnění, účastníkům vzdělávání je částečně či plně hrazena ušlá mzda, změnilo se podmínky přijetí do různých kursů. Řada opatření byla zamě- řena na nezaměstnané, mladé či znevý- hodněné osoby, případně i s finanční pobídkou pro účastníky. Jiná opatření byla přijata s cílem pomoci učňům, kteří leckdy přišli v důsledku krize o možnost

dokončit svůj výcvik. Obecně je vzděláva- ní po obsahové stránce zaměřeno na předpokládané budoucí vzdělanostní potřeby. Při přijímání konkrétních opatře- ní hraje mnohdy významnou roli kolektiv- ní vyjednávání.

Udržení zaměstnanosti prostřednictvím zkrácené pracovní doby se věnoval Ger- hard Bosch z duisburské univerzity. Pro zaměstnavatele je přínosem, udrželi-li si zaměstnance, které bude potřebovat v okamžiku oživení ekonomiky. Pak může okamžitě reagovat na změnu podmínek na trhu. Při podpoře zaměstnanosti touto for- mou je hlavním aktérem stát, který přispí- vá na financování programů a jejich při- způsobení. Výjimkou jsou severské státy, které investují do vzdělávání pracovníků, ne do zachování pracovních míst. Firmy často nechtějí přijít o pracovníky s vyso- kou kvalifikací, proto umožňují flexibilní pracovní dobu. Sociální partneři svým souhlasem s nižší pracovní dobou nebo vyjednáváním podpory od státu rovněž k její- mu využívání přispívají. Sečteme-li přínos zkrácené pracovní doby, omezení přesčasů a náhradní volno v rámci kont pracovní doby, představuje to v evropském kontex- tu zachování více než milionu pracovních míst. Kratší pracovní doba je využívána zejména tehdy, jde-li o kvalifikované pra- covníky s vysokou mírou ochrany. Naopak v oblastech podnikání se snadno nahradi- telnými pracovníky je zkrácená pracovní doba využívána méně. Záleží rovněž na politickém zaměření vlády dané země a jejich preferencích. Podle kritiků je nevy- hodou tohoto řešení, že jsou lidé udržová- ni na místech, která stejně zaniknou, dále nákladnost tohoto řešení a prodloužení doby, než se firma restrukturuje.

Diskuse

Součástí semináře byly rovněž diskuse účastníků k předneseným informacím, které se týkaly jak obecnějších témat, jako je charakter současné krize a příčiny jejího vzniku, potřeba měnit několikrát během života kvalifikaci a s tím související význam celoživotního vzdělávání, charakter součas- ného trhu práce, úloha a postavení migrující- ch a agenturních pracovníků na trhu práce, problémy regulace na úrovni EU dané třemi různými sociálními systémy - anglosaským, skandinávským a kontinen- tálním, stanovení podílu zaměstnatelných ze současného počtu nezaměstnaných, tlak migrace pracovníků a zaměstnávání pra- covníků s menší sociální ochranou na sni- žování standardů práce či potřeba průmys- lové politiky pro odhadování vývoje vzdě- lanostních potřeb, tak témat konkrétních, například pojmu flexicurity a jeho chápání v různých souvislostech, zavedení kont pra- covní doby v konkrétním podniku a další.

Obě strany, přednášející i účastníci, se vyjádřily, že považují získané poznatky za přínosné a inspirativní pro svoji další práci.

Více na: www.vupsv.cz/?p=aktuality&id=71&kategorie=1