



RADA
EVROPSKÉ UNIE

Brusel 4. července 2007 (29.08)
(OR. en)

10255/07

SOC 241
ECOFIN 312

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel: Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,
za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí: 3. července 2007
Příjemce: Javier SOLANA, generální tajemník, vysoký představitel
Předmět: **Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému
hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů**
- **K obecným zásadám flexikurity: větší počet a vyšší kvalita
pracovních míst prostřednictvím flexibility a jistoty**

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2007) 359 v konečném znění.

Příloha: KOM(2007) 359 v konečném znění



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 27.6.2007
KOM(2007) 359 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU a SOCIÁLNÍMU VÝBORU a VÝBORU REGIONŮ**

K obecným zásadám flexikurity:

větší počet a vyšší kvalita pracovních míst prostřednictvím flexibility a jistoty

{SEK(2007) 861}

{SEK(3007) 862}

OBSAH

1.	Výzvy a příležitosti plynoucí z globalizace a změny	3
2.	Integrovaný přístup flexikurity.....	4
3.	Politiky flexikurity: zkušenosti členských států.....	7
4.	Flexikurita a sociální dialog	8
5.	Vypracování společných zásad flexikurity	9
6.	Způsoby, jak dosáhnout flexikurity	10
7.	Finanční rozměr flexikurity.....	11
8.	Další kroky: flexikurita a Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost.....	12
	PŘÍLOHA I ZPŮSOBY, JAK DOSÁHNOUT FLEXIKURITY	14
	PŘÍLOHA II PŘÍKLADY FLEXIKURITY	20
	PŘÍLOHA III SOUVISEJÍCÍ UKAZATELE FLEXIKURITY	23

1. VÝZVY A PŘÍLEŽITOSTI PLYNOUCÍ Z GLOBALIZACE A ZMĚNY

Způsob života a práce evropských občanů se rychle mění¹. Je možné poukázat na čtyři hlavní důvody: evropská a mezinárodní hospodářská integrace; rozvoj nových technologií zejména v oblasti informací a komunikace; demografické stárnutí evropských společností společně se stále relativně nízkou průměrnou mírou zaměstnanosti a vysokou dlouhodobou nezaměstnaností, jež ohrožuje udržitelnost systémů sociálního zabezpečení, a rozvoj segmentace trhů práce v mnoha zemích², kde vedle sebe existují relativně chránění a nechránění pracovníci („insideři“ a „outsideři“).

Globalizace celkově prospívá růstu a zaměstnanosti, avšak změna, kterou s sebou nese, rovněž vyžaduje rychlou reakci podniků a pracovníků. Zaměstnanost se v EU zvyšuje a nezaměstnanost neustále klesá. Je možné stavět na pozitivních výsledcích, i když v roce 2007 je v EU stále ještě 17 milionů nezaměstnaných a evropská hospodářství je ještě třeba restrukturalizovat. Přizpůsobení vyžaduje flexibilnější pracovní trh kombinovaný s úrovní jistoty, která současně reaguje na nové potřeby zaměstnavatelů a zaměstnanců. Evropa musí vytvořit větší počet pracovních míst a lepší pracovní místa, aby se vyrovnala se změnou a novými sociálními riziky. Musí omezit segmentaci trhů práce a snížit počet nejistých pracovních míst a podporovat trvalé zapojení a zvyšování kvalifikací. Ženy, mladí lidé a přistěhovalci již tvoří velkou část outsiderů na pracovním trhu a starší pracovníci čelí mnoha problémům spojeným s udržením si práce nebo s hledáním zaměstnání³. Rovněž zaměstnanci se smlouvami na dobu neurčitou se mohou cítit ohroženi, protože pokud by byli propuštěni v rámci snižování stavu, budou se potýkat se stejnými nesnázemi při přesunu na kvalitní pracovní místo.

V zájmu dosažení lisabonských cílů, mezi něž patří vytvoření většího počtu a lepších pracovních míst, jsou zapotřebí nové formy flexibility a jistoty, a to jak pro jednotlivce a společnosti, tak pro členské státy a Unii. Jednotlivci čím dál více potřebují spíše jistotu zaměstnání, než jistotu konkrétního pracovního místa, neboť čím dál méně lidí pracuje po celý život ve stejném zaměstnání. Společnosti, zejména malé a střední podniky, musí být schopné přizpůsobit své pracovní síly změnám hospodářských podmínek. Měly by být schopné zaměstnat pracovníky, jejichž kvalifikace lépe odpovídá jejich potřebám, kteří budou produktivnější a lépe se přizpůsobí, což povede k větší inovaci a konkurenceschopnosti. Evropa však není na otěsy hospodářství tak dobře připravena, jak by mohla být. To může zhoršit obavy týkající se outsourcingu a relokací⁴ a zvýšit související nerovnosti a rozdíly mezi kvalifikovanými a nekvalifikovanými pracovníky⁵. EU a její členské státy se musí vyvíjet směrem k dynamické a úspěšné znalostní ekonomice a rovnoměrněji šířit výhody plynoucí z prosperity v celé společnosti. Změna musí být přínosná pro většinu a musí umožnit větší vzestupnou mobilitu. Více „vyloučených“ je třeba „začlenit“.

¹ BPA (2007): Evropská sociální realita.

² Evropská komise, Zaměstnanost v Evropě 2004, kapitola 4.

³ OECD (2006): Déle žít, déle pracovat. Viz rovněž Výhled OECD pro zaměstnanost 2007.

⁴ BEPA (2006): Konkurenceschopnost EU a rozmístění odvětví.

⁵ J. Hudson: Nerovnost a znalostní hospodářství: běh nebo stagnace?

Evropští občané přijímají potřebu přizpůsobení se a změny. Práce pro jednoho zaměstnavatele na celý život je podle 76 % Evropanů věcí minulosti. Stejný počet občanů se domnívá, že schopnost snadno přejít z jednoho zaměstnání do jiného je v dnešní době užitečnou výhodou při hledání práce. Podle 72 % dotázaných by měly být pracovní smlouvy flexibilnější a měly by podporovat vytváření pracovních míst. a konečně 88 % občanů se domnívá, že pravidelné vzdělávání zlepšuje pracovní příležitosti⁶.

Celkovou strategickou reakcí EU na výzvy a příležitosti globalizace je obnovená Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost. Evropská rada vyzvala členské státy, aby „v rámci národních programů reforem systematictěji rozvíjely komplexní strategie politiky vedoucí ke zlepšení schopnosti pracovníků a podniků přizpůsobit se“. Požádala Komisi, aby se společně s členskými státy a sociálními partnery „zaměřila na vypracování souboru obecných zásad flexikurity“, což bude užitečná reference potřebná k dosažení otevřenějších a reakceschopnějších trhů práce a produktivnějších pracovních míst.⁷

2. INTEGROVANÝ PŘÍSTUP FLEXIKURITY

Důvodem integrovaného přístupu flexikurity je potřeba dosáhnout cílů obnovené Lisabonské strategie⁸, zejména většího počtu a lepších pracovních míst, a současně modernizovat evropské sociální modely. K tomu jsou zapotřebí politiky, které budou řešit současně flexibilitu pracovních trhů, organizaci práce a pracovní vztahy a jistotu, a to jistotu zaměstnání a sociální jistotu.

Cílem flexikurity je zajistit, aby občané EU mohli využívat vysoké úrovně jistoty zaměstnání, tzn. možnosti snadno najít zaměstnání v jakékoli fázi aktivního života, a aby měli dobré vyhlídky na kariéerní růst v rychle se měnícím hospodářském prostředí. Jejím cílem je rovněž pomoci zaměstnancům i zaměstnavatelům plně využívat možností, které nabízí globalizace. Proto vytváří prostředí, v němž se mohou jistota a flexibilita vzájemně posilovat.

Členské státy by měly udělat více proto, aby jejich trhy práce podporovaly zaměstnanost: politická opatření jsou často vytvářena a prováděna postupně, takže neřeší rozsáhlé problémy pracovního trhu. Velmi často je cílem politik *bud'* zvýšit flexibilitu podniků, *nebo* jistotu pracovníků. Ve výsledku se vzájemně neutralizují nebo popírají. Hospodářský rozmach (hospodářský růst nejvyšší za posledních šest let a 7 milionů nově vytvořených pracovních míst mezi lety 2005 a 2008) je pro Unii a členské státy příležitostí. Nyní je načase zdvojnásobit síly a provést reformy, které jsou zapotřebí ke splnění závazků Unie ohledně růstu a zaměstnanosti, jakož i ohledně hospodářské a sociální soudržnosti.

Co je flexikurita?

Flexikuritu lze definovat jako integrovanou strategii pro posílení flexibility a jistoty na trhu práce současně.

⁶ Evropská politika zaměstnanosti a sociální politika, Zvláštní průzkum Eurobarometru 261, říjen 2006.

⁷ Závěry předsednictví, Evropská rada 23/24, březen 2006 a 8. března 2007.

⁸ Výroční zpráva o pokroku z ledna a prosince 2006: pokyn 21.

Na jedné straně se flexikurita týká úspěšných přechodů člověka během života: ze školy do zaměstnání, z jedné práce do jiné, z nezaměstnanosti nebo neaktivity do zaměstnání a z práce do důchodu. Neomezuje se na zajištění větší svobody pro společnosti přijímat pracovníky nebo je propouštět a nevyplývá z ní, že smlouvy na dobu neurčitou jsou zastaralé. Jejím cílem je podpora pracovníků k získání lepší práce, „vzestupná mobilita“ a optimální rozvoj nadání. Flexibilita znamená rovněž flexibilní organizaci práce schopnou rychle a efektivně zpracovat nové výrobní potřeby, zajistit nezbytné kvalifikace a usnadnit sladění práce a soukromých povinností. Na druhou stranu jistota neznámá pouze jistotu, že si člověk udrží své pracovní místo: je třeba vybavit pracovníky kvalifikací, která jim umožní růst v pracovním životě a pomůže jim najít nové zaměstnání. Souvisí rovněž s přiměřenými dávkami v nezaměstnanosti, které usnadní přechod, a konečně zahrnuje pro všechny pracovníky, a zejména pro osoby s nízkou kvalifikací a starší zaměstnance, možnosti vzdělávat se.

Podniky i pracovníci tak mohou mít prospěch z flexibility a z jistoty, tedy z lepší organizace práce⁹, vzestupné mobility plynoucí z vyšší kvalifikace, z investic do vzdělávání, které se podnikům vyplatí a zároveň pomohou zaměstnancům přizpůsobit se změně a přijmout ji.

Složky flexikurity

Komise a členské státy, jež čerpají ze zkušeností a analytických důkazů, dosáhly konsenzu v tom, že politiky flexikurity lze vytvořit a provést ve čtyřech složkách politiky:

- *flexibilní a spolehlivá smluvní ujednání* (z hlediska zaměstnavatele i zaměstnance, „insiderů“ i „outsiderů“) prostřednictvím moderních pracovních zákonů, kolektivních dohod a organizace práce;
- *komplexní strategie celoživotního učení*, které zajistí neustálou přizpůsobivost a zaměstnatelnost pracovníků, zejména těch nejohroženějších;
- *účinné aktivní politiky v oblasti trhu práce*, které lidem pomohou vyrovnat se s rychlou změnou, zkrátit období nezaměstnanosti a usnadnit přechod do nového zaměstnání;
- *moderní systémy sociálního zabezpečení* poskytující přiměřený příjem, podporující zaměstnanost a usnadňující mobilitu na trhu práce. To zahrnuje širokou škálu opatření sociální ochrany (dávky v nezaměstnanosti, důchody a zdravotní péče), která pomohou lidem sladit práci se soukromými a rodinnými povinnostmi, jako je péče o děti.

⁹ OECD (2006): Déle žít, déle pracovat.

Jak flexikurita funguje

Ekonomická analýza¹⁰ potvrzuje, že tyto čtyři složky se mohou vzájemně podporovat a zvyšují zaměstnanost (celkovou zaměstnanost i zaměstnanost žen, mladých lidí a starších pracovníků), snižují míru ohroženosti chudobou a zlepšují lidský kapitál.

Zatímco někteří pracovníci mají zkušenosti s vysokou flexibilitou a malou jistotou, jiní podléhají *smluvním ujednáním*, která je odrazují od přestupu nebo přestupy zdržují. To je případ zejména přísných právních předpisů na ochranu zaměstnanců před propouštěním z hospodářských důvodů. Podle analytických důkazů¹¹ přísné právní předpisy na ochranu zaměstnanců¹² snižují počet propuštění, avšak snižují rovněž počet přechodů z nezaměstnanosti do zaměstnání. Při rozhodování, zda zaměstnat nové pracovníky, firmy přihlížejí k tomu, zda jsou v budoucnu pravděpodobně vysoké náklady na propuštění. To je velmi důležité zejména pro malé podniky. Z analýz¹³ rovněž vyplývá, že ačkoli není dopad přísných právních předpisů na ochranu zaměstnanců na celkovou nezaměstnanost příliš velký, může působit negativně na skupiny, které budou nejpravděpodobněji čelit problémům se vstupem na pracovní trh, jako jsou mladí lidé, ženy, starší pracovníci a dlouhodobě nezaměstnaní. Například u žen je více pravděpodobné než u mužů, že se budou pohybovat mezi zaměstnáním a prací doma, zejména pokud se snaží o rovnováhu mezi prací a rodinným životem. Proto se jich více týká to, že kvůli přísným právním předpisům na ochranu zaměstnanců společnosti nabírají méně lidí. Přísné právní předpisy na ochranu zaměstnanců často vedou k tomu, že společnosti využívají smluv na dobu určitou s nízkou ochranou (často tyto smlouvy dostávají ženy a mladí lidé) a s omezenou nadějí na postup k zaměstnání na dobu neurčitou¹⁴. Výsledkem je segmentace pracovního trhu, již se flexikurita snaží řešit. Právní předpisy na ochranu zaměstnanců mají samozřejmě i pozitivní důsledky; zejména podněcují podniky k investicím do vzdělávání a podporují oddanost a vyšší produktivitu zaměstnanců.

Komplexní strategie celoživotního učení a lepší investice do lidských zdrojů jsou nezbytné pro reakci na rychlou změnu a inovaci. Jsou čím dál kritičtější faktorem jak pro konkurenceschopnost firem, tak pro dlouhodobou zaměstnatelnost pracovníků. Vysoká kvalita počátečního vzdělání, široký rozsah klíčových kompetencí a trvalé investice do zvyšování kvalifikací zlepšují příležitosti podniku řešit hospodářskou změnu a možnosti pracovníků udržet si zaměstnání nebo najít si novou práci. Vysoká účast na celoživotním učení jasně souvisí s vyšší zaměstnaností a nízkou (dlouhodobou) nezaměstnaností¹⁵. Velmi často však z těchto investic mají prospěch pouze pracovníci s vyšší kvalifikací¹⁶: osoby, které vzdělání potřebují nejvíce, jako jsou pracovníci s nízkou kvalifikací, pracovníci se smlouvami na dobu určitou, osoby samostatně výdělečně činné a starší pracovníci, nejvíce trpí

¹⁰ Evropská komise, *Zaměstnanost v Evropě 2006*, kapitola 2.

¹¹ *Výhled OECD pro zaměstnanost 2007*, s. 69–72.

¹² OECD posuzuje celkovou přísnost právních předpisů na ochranu zaměstnanců. Viz například *Výhled OECD pro zaměstnanost 2004*.

¹³ Např. Algan a Cahuc (2004), *Job Protection: the Macho Hypothesis*, diskusní dokument ústavu IZA č. 1192, a Nickell a Layard (1999), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, in: Ashenfelter a Card (Eds.), *Handbook of Labour Economics*.

¹⁴ Evropská komise, *Zaměstnanost v Evropě 2004*.

¹⁵ *Zaměstnanost v Evropě v roce 2006*, s. 108.

¹⁶ OECD (2005): *Podpora vzdělávání dospělých*.

nedostatečnými investicemi do vzdělávání. Podniky možná od investic do kvalifikací odrazuje fakt, že vyškolené zaměstnance mohou přijmout jiní zaměstnavatelé. Tomuto problému by se mohlo částečně předejít spolufinancováním například prostřednictvím finančních prostředků v rámci odvětví. Otevřené strategie celoživotního učení vyžadují aktivní zapojení vlád, sociálních partnerů, podniků a jednotlivých pracovníků.

Moderní systémy sociálního zabezpečení nabízející přiměřené dávky v nezaměstnanosti a *aktivní politiky v oblasti trhu práce* jsou nezbytnými prvky zaručujícími jistotu příjmů a podporu při změně zaměstnání. Dobré systémy dávek v nezaměstnanosti jsou nutné k vyvážení negativních důsledků pro příjmy při přechodu do jiného zaměstnání, avšak mohou mít negativní dopad na intenzitu hledání práce a mohou omezit finanční pohnutky zaměstnání přijmout. Tento problém by mohl být z větší části vyřešen zavedením účinné podpory při hledání práce a pracovních pobídek¹⁷, což by zajistilo rovnováhu mezi právy a povinnostmi. Je prokázáno, že přímá pomoc s hledáním zaměstnání, jako jsou kurzy hledání práce a kluby osob hledajících práci, patří mezi nejúčinnější opatření pomoci nezaměstnaným najít si práci¹⁸. Investice do aktivních politik v oblasti trhu práce vedou ke snížení celkové nezaměstnanosti¹⁹. Účinnost aktivních politik v oblasti trhu práce má jasnou souvislost s méně přísnými právními předpisy na ochranu zaměstnanců²⁰.

Úspěšná strategie flexikurity musí opatrně uvést v rovnováhu funkci systému dávek v nezaměstnanosti, kterou je zajištění příjmů, a přiměřené „aktivační“ strategie, jejichž cílem bude usnadnit přechod do zaměstnání a povzbudit kariérní rozvoj. Z empirických důkazů vyplývá, že pracovníci se cítí chráněni přiměřenými dávkami v nezaměstnanosti lépe než přísnou ochranou před propuštěním. Aktivní politiky v oblasti trhu práce mají rovněž pozitivní vliv na pocit jistoty pracovníků.²¹ Na otázku, jaká je šance, že najdou nové zaměstnání, pokud by byli propuštěni v rámci snižování stavu, odpovídají respondenti v různých částech Evropy velmi různě. Například pracovníci ve Francii, kde platí přísné právní předpisy na ochranu zaměstnanců, považují své šance za velmi nízké, zatímco Dánové s mírnějšími právními předpisy v této oblasti je pokládají za velmi vysoké.²² To je dokladem, že přiměřené dávky v nezaměstnanosti, účinné aktivní politiky v oblasti trhu práce a dynamické pracovní trhy zvyšují pocit jistoty pracovníků.

3. POLITIKY FLEXIKURITY: ZKUŠENOSTI ČLENSKÝCH STÁTŮ

V posledních letech debatu o flexikuritě podnítily příznivé výsledky některých členských států v oblasti zaměstnanosti a v socioekonomické oblasti, jak to

¹⁷ OECD (2005): Z nezaměstnanosti do práce.

¹⁸ Jochen Kluge, The Effectiveness of Active Labour Market Policy, diskusní dokument ústavu IZA, březen 2007.

¹⁹ OECD (2006): Strategie zaměstnanosti OECD: poučení z desetiletí.

²⁰ Jochen Kluge (viz výše).

²¹ OECD (2004, viz výše) a Postel-Vinay a Saint-Martin (2004), Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?

²² Evropská politika zaměstnanosti a sociální politika, Zvláštní průzkum Eurobarometr 261, s. 27.

zdůrazňuje nová strategie zaměstnanosti OECD²³. OECD charakterizuje flexibilitu zhruba takto: mírné právní předpisy na ochranu zaměstnanců; vysoká účast na celoživotním učení; velké investice do politik v oblasti trhu práce (aktivních i pasivních); štedrý systém dávek v nezaměstnanosti vyvažující práva a povinnosti; široké pokrytí systémy sociálního zabezpečení; široké zapojení odborů. Pro socioekonomické výsledky jsou charakteristické vysoká míra zaměstnanosti, nízká míra nezaměstnanosti a nízká míra relativní chudoby ve srovnání s průměrem EU. Práce provedená v OECD²⁴, MOP²⁵ a v Evropské komisi²⁶ ukazuje, že politiky flexikurity k těmto pozitivním výsledkům přispěly.

V souladu se strategií pro růst a zaměstnanost by se na flexikuritu mělo pohlížet v širším kontextu. Spolehlivé a finančně udržitelné makroekonomické a účinné mikroekonomické politiky, jakož i otevřené a konkurenceschopné trhy produktů, služeb a kapitálu vytvářejí prostředí, v němž mohou firmy využít nových příležitostí, financovat nové obchodní nápady a vytvářet pracovní místa. Flexikurita musí být rovněž doplněna sociálními politikami zaměřenými na znevýhodněné osoby a na osoby, které jsou pracovnímu trhu nejvíce vzdáleny.

Příloha II uvádí několik příkladů zemí uplatňujících účinné politiky flexikurity nebo řešících problémy komplexně, způsobem založeným na flexikuritě.

V zájmu kontroly účinnosti politik flexikurity jednají členské státy a Komise o definici a používání ukazatelů flexikurity; dosavadní výsledky této stále probíhající práce jsou uvedeny v příloze III.

4. FLEXIKURITA A SOCIÁLNÍ DIALOG

Aktivní zapojení sociálních partnerů je klíčové, aby byla flexikurita prospěšná pro všechny. Je rovněž nezbytné, aby byly všechny zúčastněné strany připraveny přijmout změnu a převzít za ni odpovědnost. Integrované politiky flexikurity často provádějí země, kde hraje významnou úlohu dialog – a především důvěra – mezi sociálními partnery a mezi sociálními partnery a veřejnými orgány. Sociální partneři mají nejlepší příležitosti řešit potřeby zaměstnavatelů a pracovníků a najít mezi nimi synergie, například v oblasti organizace práce nebo při přípravě a provádění strategií celoživotního učení. Podpora základních cílů Lisabonské strategie ze strany sociálních partnerů je velmi přínosná; vlády i sociální partneři musí tuto podporu proměnit v konkrétní iniciativy politiky. Komplexní přístup flexikurity – v protikladu k jednotlivým strategickým opatřením – je pravděpodobně nejlepší způsob, jak zajistit zapojení sociálních partnerů do komplexní debaty o přizpůsobivosti.

²³ OECD (2006), Podpora zaměstnanosti a příjmů, politické poučení z opětovného posouzení strategie zaměstnanosti OECD.

²⁴ Ibid.

²⁵ MOP, Sedmé evropské regionální setkání, 14.–18. února 2005: oficiální závěry č. 18; MOP, Změna způsobů práce, Zpráva generálního ředitelství, červen 2006: s. 33–35. Rovněž: S. Cazes a A. Nesporova, Flexicurity: a relevant approach in Central and Eastern Europe, MOP 2007.

²⁶ OECD (2006), Podpora zaměstnanosti a příjmů, politické poučení z opětovného posouzení strategie zaměstnanosti OECD. Evropská komise, GR EMPL, Zaměstnanost v Evropě 2006.

Zkušenosti ukazují, že přístup založený na partnerství je pro vypracování politiky flexikurity nejpříznivější. Zůstává samozřejmě na zúčastněných stranách jako na autonomních organizacích, aby se rozhodly, jak se do sociálního dialogu o politikách flexikurity zapojí.

Na úrovni členských států by flexikurita zajistila rámec pro postup stanovení vnitrostátních cílů pro přizpůsobení se a změnu v oblasti zaměstnanosti, produktivity, flexibility a jistoty. Tento postup by vyžadoval větší povědomí o specifických potřebách změny a zlepšení politiky. Zahájily by ho veřejné orgány, avšak vyžadoval by zapojení sociálních partnerů a případně ostatních zúčastněných stran. Vnitrostátní dialog by mohli připravit zástupci zaměstnavatelů, pracovníků, vlády a jiných stran a jeho úkolem by bylo vytvoření řady politických přístupů nebo jednání o balíčku opatření. To by mohlo vést k přijetí vnitrostátní integrované strategie flexikurity. Komise podněcuje členské státy ke spolupráci se sociálními partnery v zájmu začlenění jejich přístupů k flexikuritě do národních programů reforem.

5. VYPRACOVÁNÍ SPOLEČNÝCH ZÁSAD FLEXIKURITY

Politiky a opatření flexikurity musí odrážet velmi odlišené situace jednotlivých členských států, ačkoli všechny členské státy EU čelí stejné výzvě modernizace a přizpůsobení se globalizaci a změně. Zdá se proto, že v zájmu usnadnění vnitrostátních debat týkajících se společných cílů strategie pro růst a zaměstnanost je vhodné dosáhnout na úrovni EU konsenzu, pokud jde o řadu „společných zásad flexikurity“.

Tyto společné zásady by mohly posloužit jako referenční materiál při zlepšování otevřenosti a reakceschopnosti trhů práce a produktivity pracovišť. Mohou členským státům pomoci se stanovením a provedením strategií flexikurity, které budou plně zohledňovat vlastní specifické úkoly, příležitosti a okolnosti a které aktivně zapojí sociální partnery.

Společné zásady by mohly být tyto:

- (1) Flexikurita zahrnuje flexibilní a spolehlivá smluvní ujednání (z pohledu zaměstnavatele i zaměstnance, insiderů i outsiderů), komplexní strategie celoživotního učení, účinné aktivní politiky v oblasti trhu práce a moderní systémy sociálního zabezpečení. Jejím cílem je posílit provádění strategie pro růst a zaměstnanost, dosáhnout většího počtu a lepších pracovních míst a posílit evropské sociální modely, a to vytvořením nových forem flexibility a jistoty v zájmu zvýšení přizpůsobivosti, zaměstnanosti a sociální soudržnosti.
- (2) Flexikurita zahrnuje rovnováhu mezi právy a povinnostmi pro zaměstnavatele, pracovníky, žadatele o práci a veřejné orgány.
- (3) Flexikurita by se měla přizpůsobit specifickým okolnostem, pracovním trhům a průmyslovým vztahům členských států. Flexikurita neznamená jediný model trhu práce nebo jedinou politickou strategii.

- (4) Flexikurita by měla omezit rozdíly na trhu práce mezi insidery a outsidersy. Současní insideři potřebují pomoc, aby byli během zaměstnání připraveni na přechod do jiné práce a chráněni při tomto přechodu. Současní outsideři – včetně nezaměstnaných, z nichž velkou část tvoří ženy, mladí lidé a přistěhovalci – potřebují usnadnit vstup do zaměstnání a nabídnout odrazový můstek k postupu ke stabilním smluvním ujednáním.
- (5) Měla by být podpořena interní (v rámci podniků) i externí (mezi podniky) flexikurita. Dostatečnou flexibilitu při přijímání a propouštění musí doplňovat jisté přechody mezi zaměstnáními. Je třeba usnadnit vzestupnou mobilitu, jakož i mobilitu mezi nezaměstnaností nebo nečinností a zaměstnáním. Pracovní místa vysoké kvality se schopným vedením, dobrou organizací práce a nepřetržitým zvyšováním kvalifikací jsou jedním z cílů flexikurity. Sociální ochrana musí podporovat mobilitu, a nikoli ji omezovat.
- (6) Flexikurita by měla podporovat rovnost žen a mužů podněcováním rovného přístupu ke kvalitnímu zaměstnání pro ženy a muže a poskytováním možností, jak sladit práci s rodinným životem a zajištěním rovných příležitostí pro přistěhovalce, mladé lidi, osoby se zdravotním postižením a starší pracovníky.
- (7) Flexikurita vyžaduje prostředí důvěry a dialogu mezi veřejnými orgány a sociálními partnery, v němž jsou všichni připraveni na převzetí odpovědnosti za změnu a na vytváření vyrovnaných strategických balíčků.
- (8) Politiky flexikurity mají rozpočtové náklady a měly by se provádět rovněž s cílem přispět ke spolehlivým a finančně udržitelným rozpočtovým politikám. Měly by rovněž usilovat o spravedlivé rozdělení nákladů a přínosů, zejména mezi podniky, jednotlivci a veřejnými rozpočty, se zvláštním přihlédnutím ke specifické situaci malých a středních podniků. Účinné politiky flexikurity mohou současně přispět k tomuto obecnému cíli.

6. ZPŮSOBY, JAK DOSÁHNOUT FLEXIKURITY

Provedení společných zásad flexikurity v členských státech vyžaduje stanovení pečlivě naplánovaných a vyjednaných kombinací a postupů politik a opatření. Vzhledem k tomu, že socioekonomické, kulturní a institucionální souvislosti se v jednotlivých členských státech značně liší, budou se lišit i specifické kombinace a postupy.

I když flexikurita neznamená jediný model trhu práce nebo jedinou politickou strategii, osvědčené postupy z celé Unie jsou velkou příležitostí, aby se členské státy od sebe vzájemně poučily analýzou toho, co v jejich konkrétním prostředí nejlépe funguje.

Lze vymezit několik všeobecných „typických“ kombinací a postupů složek politiky flexikurity, které mají pomoci řešit typické úkoly, jimž země na cestě k flexikuritě čelí. Jsou to způsoby, jak dosáhnout flexikurity. Čtyři typické způsoby – a výzvy, jimž hodlají čelit – popsány v příloze I neodrážejí, a ani nemohou odrážet, konkrétní

situaci určité země. Každý způsob – nebo alespoň jejich kombinace – však řeší specifické výzvy, které se týkají několika členských států.

Tyto způsoby byly vypracovány na základě situace v jednotlivých členských státech a na základě zprávy skupiny odborníků na flexikuritu²⁷.

Členské státy by měly přihlédnout ke své konkrétní situaci a institucionálnímu pozadí a měly by se seznámit – konzultací se sociálními partnery a s jinými zúčastněnými stranami – se specifickými výzvami a typickými způsoby, kterými je lze řešit, aby mohly vypracovat vlastní komplexní způsoby, jak dosáhnout lepší kombinace flexibility a jistoty.

Typické způsoby by měly rovněž sloužit jako nástroj vzájemného poučení a srovnávání v rámci obnovené Lisabonské strategie.

7. FINANČNÍ ROZMĚR FLEXIKURITY

Z důvodu rychlejších změn v oblasti hospodářství a pracovního trhu je nezbytné, aby pracovníci v průběhu své kariéry častěji měnili zaměstnání. Proto je zapotřebí, aby měli přístup k dávkám v nezaměstnanosti a aby dostali podporu při aktivním hledání zaměstnání a zvyšování kvalifikace.

V zemích, kde již existuje systém vyplácení dávek v nezaměstnanosti a kde jsou příspěvky štědré, by mohlo uplatnění zásady „práva a povinnosti“ napomoci rentabilitě systému. V zemích s méně rozvinutými systémy dávek mohou orgány zvážit přesunutí veřejných prostředků na podporu politik flexikurity a mohou rozdělit dodatečné náklady mezi různé zdroje, a to buď prostřednictvím vyšších daní nebo příspěvků na sociální zabezpečení.

Finanční náklady flexikurity by se však vždy měly posuzovat ve vztahu k přínosům pro rozpočet vyplývajícím z větší dynamiky pracovních trhů a vyšší zaměstnanosti a produktivity. Jedna studie²⁸ odhaduje, že zvýšení investic do aktivních politik v oblasti trhu práce o 10 % na nezaměstnanou osobu sníží míru nezaměstnanosti o 0,4 %. Včasný zásah ušetří dlouhodobé náklady na nezaměstnanost, související zdravotní péči a sociální vyloučení.²⁹

Lepší celoživotní učení si vyžádá účinnější a někdy větší využití veřejných a soukromých zdrojů, avšak vyplatí se ve smyslu většího počtu pracovních míst a vyšší produktivity práce. Podle odhadů jednotlivci, kteří se vzdělávají při zaměstnání, vydělávají průměrně o 5 % více než lidé, kteří se nevzdělávají.³⁰ Značný podíl nákladů na školení při zaměstnání v současné době nesou zaměstnavatelé a bude tomu tak i nadále. Veřejné politiky mohou kromě toho podněcovat také celoživotní učení financované jednotlivci, např. prostřednictvím odpočtu z daní. Ve

²⁷ Způsoby, jak dosáhnout flexikurity, zpráva prof. Tona Wilthagena, zpravodaje skupiny odborníků na flexikuritu, květen 2007.

²⁸ Bassani a Duval, Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, pracovní dokument OECD č. 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Human Development Report, UNDP 1997.

³⁰ De la Fuente a Ciccone, Human capital in a global and knowledge-based economy, květen 2002.

většině zemí mohou pracovníci rovněž odpovídat za investice do celoživotního učení a za přijímání aktuálních nabídek na školení. Pracovníci proto mohou rovněž nést část nákladů, např. časovou investici.

Posílení aktivních politik v oblasti trhu práce si může vyžádat soustředění dalších zdrojů na individualizované a preventivní politiky. Tyto politiky však nebudou účinnější jednoduchým zvýšením celkových výdajů. Jejich účinnost závisí na jejich kvalitě a významu pro trh práce, na tom, zda jsou připraveny na míru, a na účinné kombinaci jistoty a připravenosti přijmout změnu a dynamiku trhu práce. Účinné antidiskriminační politiky rovněž doplňují aktivní politiky v oblasti trhu práce.

Politiky flexikurity často mají rozpočtové náklady a musí být zcela v souladu se spolehlivými a finančně udržitelnými rozpočtovými politikami. V některých zemích jsou výdaje spojené s flexikuritou samy o sobě dost vysoké, avšak jejich účinnost je třeba ještě zvýšit, zejména zlepšením struktury celoživotního učení a aktivních politik v oblasti trhu práce. V jiných zemích existuje jasná potřeba dodatečných zdrojů a tedy vyšších veřejných i soukromých výdajů, přinejmenším v krátkodobé perspektivě; tyto doplňkové finanční prostředky však nutně nevycházejí z vyšších celkových veřejných výdajů, ale rovněž ze spravedlivého rozdělení nákladů mezi podniky, jednotlivce a veřejné rozpočty a z přesunu veřejných výdajů v rámci politických priorit.

Financování politik flexikurity: příspěvek Společenství

Obecné zásady Společenství pro soudržnost a pro rozvoj venkova zdůrazňují přispění politiky soudržnosti a politiky rozvoje venkova ke strategickým cílům Unie a zejména k Lisabonské strategii. Konkrétně všechna opatření spadající do rámce hlavních směrů politik zaměstnanosti (tedy včetně politik flexikurity) jsou způsobilá k získání podpory Evropského sociálního fondu (ESF), který pro členské státy v programovém období 2007–2013 uvolní přibližně 70 miliard EUR, a v mnoha případech může finanční podporu poskytnout rovněž Evropský fond pro regionální rozvoj. Mezi činnosti, které lze financovat, patří firemní vzdělávání a aktivní opatření v oblasti pracovního trhu, včetně pomoci nezaměstnaným při hledání zaměstnání, celoživotní učení a podpora samostatně výdělečné činnosti a podnikání. Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci může rovněž poskytnout značnou podporu Společenství.

8. DALŠÍ KROKY: FLEXIKURITA A LISABONSKÁ STRATEGIE PRO RŮST A ZAMĚSTNANOST

Důvodem tohoto sdělení je usnadnit složitou debatu mezi orgány EU, členskými státy, sociálními partnery a ostatními zúčastněnými stranami, aby mohla Evropská rada přijmout do konce roku 2007 řadu společných zásad flexikurity. Tyto společné zásady by tedy měly podněcovat a přispět k provedení integrovaných hlavních směrů pro růst a zaměstnanost a zejména hlavních směrů politik zaměstnanosti.

Příští společná zpráva o zaměstnanosti za léta 2007/2008 by se měla zaměřit na analýzu toho, v jaké míře členské státy rozvíjejí komplexní politické strategie zahrnující čtyři složky flexikurity. Komise v analýze letošních národních programů reforem v rámci Lisabonské strategie uvede první připomínky k tomu, jak mohou

členské státy využívat společných zásad a způsobů, jak dosáhnout flexikurity, a vytvořit tak vlastní specifické politiky.

V průběhu příštího cyklu integrovaných hlavních směrů budou členské státy vyzývány k tomu, aby k podávání zpráv o svých strategiích flexikurity používaly národní programy reforem. Komise bude tyto strategie monitorovat ve výroční zprávě o pokroku a na konci lisabonského cyklu podá zprávu o pokroku, jehož bylo dosaženo ohledně strategií flexikurity. Komise navrhne posílený program více zaměřený na vzájemné poučení, aby mohly členské státy využívat fungujících politik flexikurity.

Vzhledem k úloze sociálního dialogu při stanovení a provádění úspěšných strategií flexikurity vyzývá Komise evropské sociální partnery, aby zahájili dialog na úrovni Společenství, a to na základě společných zásad flexikurity schválených Evropskou radou. Tato debata doplní a rovněž podpoří základní úlohu sociálních partnerů v jejich příslušných prostředích členských států. Vrcholná schůzka sociální tripartity, která se bude konat v roce 2008, by mohla svou diskusi zaměřit na flexikuritu.

PŘÍLOHA I ZPŮSOBY, JAK DOSÁHNOUT FLEXIKURITY

Způsob 1: řešení segmentace v oblasti smluv

Tento typický způsob bude zajímat země, v nichž je hlavním problémem segmentace trhů práce, na nichž se vyskytují insideři a outsideři. Cílem tohoto způsobu by bylo rovnoměrnější rozdělení flexibility a jistoty mezi pracovní sílu. Usnadnil by nováčkům vstup do zaměstnání a podpořil by jejich postup k dosažení lepších smluvních ujednání.

V těchto zemích se smlouvy na dobu neurčitou pokládají za hlavní přístup k ochraně pracovními zákony a kolektivními smlouvami. Rovněž možnosti vzdělávání a podmínky sociálního zabezpečení závisejí na tom, zda má člověk smlouvu na dobu neurčitou. V důsledku snah o zvýšení flexibility trhu práce se zvýšil výskyt smluv na dobu určitou, smluv bez stanovené pracovní doby (on-call), dočasného zaměstnání zprostředkovaného pracovními agenturami atd. Pracovníci mají často dlouhou dobu prodloužené smlouvy na dobu určitou, než dosáhnou smlouvy na dobu neurčitou. Takové smlouvy nejsou odrazovým můstkem, ale fungují spíše jako pasti. V těchto zemích jistota spočívá spíše v ochraně pracovního místa než v sociálních dávkách. Proto jsou dávky v nezaměstnanosti spíše nízké a systémy sociální pomoci jsou málo rozvinuté. Orgány poskytující dávky a veřejné služby zaměstnanosti v současné době potřebují institucionální posílení, aby mohly nezaměstnaným poskytovat řádné řízení a účinná aktivní opatření v oblasti trhu práce.

Výhody pro občany a společnost by se zvýšily, pokud by byly vytvořeny účinné odrazové můstky, které by pracovníkům umožnily vstoupit na trh práce, postupovat na něm a dosáhnout vzestupné mobility.

Pokud jde o *smluvní ujednání*, bylo by cílem tohoto způsobu zlepšit postavení pracovníků se smlouvami na dobu určitou, dočasně zaměstnaných přes pracovní agentury nebo pracujících se smlouvou bez stanovené pracovní doby (on-call) atd. Zajistil by přiměřenou ochranu těchto pracovníků, např. rovné mzdy a minimální počet pracovních hodin pro pracovníky on-call. Sekundární podmínky zaměstnání, jako je účast v podnikovém penzijním systému a přístup ke vzdělávání, by se na tyto pracovníky rovněž vztahovaly. Právní předpisy a kolektivní smlouvy by omezily opakované uzavírání nestandardních smluv a podpořily by včasný postup k lepším smlouvám.

Doplňkový přístup by spočíval v přepracování smluv na dobu neurčitou. V případě této možnosti by pracovníci měli smlouvu na dobu neurčitou od samého začátku zaměstnaneckého poměru se svým zaměstnavatelem a nezačínali by již, jak je tomu často v současné době, s několika po sobě jdoucími smlouvami na dobu určitou nebo s dočasnými smlouvami od pracovních agentur. Smlouvy na dobu neurčitou by byly přepracovány tak, aby zahrnovaly progresivní zvyšování ochrany pracovního místa. Na začátku by byla základní úroveň ochrany pracovního místa, která by se postupně zvyšovala s dobou, po jakou by pracovník zaměstnání vykonával, až k dosažení „úplné“ ochrany. Tento přístup založený na „délce profesní dráhy“ by zaručil automatický postup k lepším smluvním podmínkám; omezilo by se tak riziko, že pracovník zůstane „v pasti“ hůře chráněné smlouvy.

U smluv na dobu neurčitou by se zvažilo přepracování pravidel propouštění z hospodářských důvodů; tato pravidla by řešila byrokracii a pomalost postupů, zlepšila by transparentnost výsledků a díky nim by byl celý postup spolehlivější.

Pokud jde o celoživotní učení, zaměstnavatelé a veřejné orgány by měly spolupracovat na tom, jak zlepšit možnosti vzdělávání dočasných pracovníků. Tyto kategorie pracovníků v současné době často nedostávají příležitosti vzdělávat se, protože zaměstnavatel nemá jistotu, jak dlouho je bude zaměstnávat. Byly by zřízeny fondy a instituce pro vzdělávání na úrovni odvětví nebo na regionální úrovni, které by zajistily, aby mohli mít ze vzdělávání užitek všichni. V zájmu zvýšení účasti budou posíleny pobídky pro pracovníky a podniky, včetně finančních příspěvků a daňových úlev.

Aktivní opatření v oblasti trhu práce by začaly posilovat veřejné služby zaměstnanosti, pokud jde o zaměstnance a kvalifikace. Zvážila by se spolupráce s partnery na trhu, jako jsou agentury zprostředkující dočasnou práci. Byla by vytvořena aktivní opatření v oblasti trhu práce, která by pomohla nejen (dlouhodobě) nezaměstnaným, ale rovněž osobám, které jsou často nezaměstnané.

Systémy sociálního zabezpečení by dočasným pracovníkům zajistily možnost kumulovat nároky a zlepšily by přenositelnost nároků mezi firmami nebo odvětvími. Byly by změněny tak, aby se zvýšily dávky v kratších obdobích nezaměstnanosti. Zvážilo by se zavedení systému sociální pomoci, který by zvýšil mobilitu občanů a díky němuž by byli méně závislí na neformální podpoře rodin.

Byla by více posílena důvěra mezi sociálními partnery, neboť by se pro ně vytvořily příležitosti, jak zviditelnit výhody plynoucí ze změny v místech jejich působení.

Pokud jde o pořadí opatření a jejich financování, přednost by mělo řešení segmentace, které by obnášelo nízké přímé náklady. Opatření týkající se celoživotního učení a aktivních opatření v oblasti trhu práce jsou nesmírně důležitá, ale jejich provedení může trvat dlouho. Vyžadují rovněž veřejné i soukromé investice. Zlepšení sociálního zabezpečení, zejména zajištěním sociální pomoci, si může vyžádat doplnění nebo přesun veřejných výdajů, což musí jít ruku v ruce s kontrolou a podmíněností dávek tak, aby se zajistila rentabilita těchto výdajů. Zavedení těchto podmínek by současně umožnilo přepracování pravidel propouštění z hospodářských důvodů.

Způsob 2: rozvoj flexikurity v rámci podniku a poskytnutí jistoty při přechodu do nového zaměstnání

Tento typický způsob bude zajímat země s relativně nízkou fluktuací v oblasti zaměstnání. Zvýšil by investice do zaměstnatelnosti a umožnil by, aby si pracovníci v podnicích neustále zvyšovali své schopnosti a byli tak lépe připraveni na budoucí změny výrobních metod a organizace práce. Tento způsob by byl rovněž zaměřen širěji než pouze na současné zaměstnání nebo na současného zaměstnavatele, neboť by zavedl systémy zaručující jistotu a úspěšnou změnu zaměstnání v případě, kdy společnost provádí restrukturalizaci a snižuje stav pracovníků

Zemím, jejichž problémy tento způsob řeší, dominují větší společnosti, které poskytují vysokou úroveň ochrany pracovního místa. Pracovníci jsou ke svému podniku silně vázáni a dynamika pracovního trhu je spíše nízká. V posledních letech je tato tradice oslabena, neboť čím dál častěji dochází k restrukturalizaci společností a k outsourcingu. Systémy sociálního zabezpečení jsou v těchto zemích z velké části dobře rozvinuté a dávky jsou přiměřené. Výzvou zůstává kombinace slušných dávek se silnými podněty pro přijímání zaměstnání.

Často se rovněž výrazně zvyšovaly výdaje na aktivní opatření v oblasti trhu práce, avšak programy nejsou vždy účinné, zejména pokud jde o způsoby, jak pomoci zpět do práce dlouhodobě nezaměstnaným.

Výhody pro občany a společnost by se zvýšily posílenou mobilitou pracovníků mezi podniky. Pracovníci budou mít větší motivaci k tomu, aby nesli riziko přejít do jiné práce, pokud budou dávky během přechodného období přiměřené a pokud budou mít skutečné šance na nové a lepší zaměstnání.

Smluvní ujednání by byla upravena tak, aby splňovala tyto požadavky: a) preventivní přístup s trvalými investicemi do celoživotního učení (viz níže), flexibilnější pracovní doba a lepší podmínky pro sladění práce a povinností souvisejících s péčí o rodinu; b) včasný zásah, aby pracovník nezačal hledat nové zaměstnání až po propuštění, ale aby začal hledat okamžitě ve chvíli, kdy je jasné, že k tomu může dojít; c) společné kroky všech zúčastněných stran. Zaměstnavatelé, sociální partneři, veřejné služby zaměstnanosti a agentury zprostředkující dočasnou práci by spolupracovali při organizaci přechodů a předcházeli by tomu, aby se z propuštěného pracovníka stal (dlouhodobě) nezaměstnaný. Budou-li tyto podmínky splněny, mohou být postupy propouštění značně jednodušší, méně nákladné a méně časově náročné.

Od podniků by se očekávalo, že výrazně navýší své investice do celoživotního učení a zaměstnatelnosti své pracovní síly. Přitom by se přihlíželo k rozdílům mezi podniky a k jejich různé velikosti. Programy rozvoje kvalifikací by každému zaměstnanci nabídly osobní programy vzdělávání a profesního rozvoje. Takové programy by se pokládaly za součást pracovní smlouvy a vytvářely by vzájemnou povinnost udělat všechno pro to, aby byly splněny dohodnuté požadavky na kvalifikaci. Tématem jednání na úrovni podniků nebo odvětví by byla rovněž zaměstnatelnost. Kolektivní smlouvy by pro každou příslušnou profesi stanovily požadavky na kvalifikaci, zajistily by možnosti vzdělávání nezbytné k dosažení těchto dovedností a stanovily by časový rámec pro pracovníky, pokud jde o splnění požadavků. V odvětvích, kterým dominují malé a střední podniky, by při vytváření účinných opatření rozvoje lidského kapitálu pomohla spolupráce na úrovni odvětví.

Aktivní opatření v oblasti trhu práce prováděná veřejnými službami zaměstnanosti by přispěla k úspěšnému přechodu z jednoho zaměstnání do druhého (viz výše). Kromě toho by se veřejné služby zaměstnanosti zaměřily na dlouhodobě nezaměstnané. Nabídky by jim programy, které by lépe reagovaly na poptávku na trhu práce, a osobní vedení pro osoby hledajících práci.

Systémy sociálního zabezpečení by se zaměřily na zajištění podmíněnosti dávek a účinnou kontrolu úsilí vynakládaného na hledání práce. Úrovně dávek, přestože jsou ze všeobecného hlediska přiměřené, bude možná potřeba zvýšit během počátečních období nezaměstnanosti v zájmu zlepšení situace pracovníků v přechodné situaci.

Ačkoli institucionální sociální dialog je dobře rozvinutý, důvěru mezi sociálními partnery je nezbytně nutné posílit, a to zejména na úrovni členských států. Pokud by to bylo možné, zapojily by se do jednání decentralizované úrovně.

Pokud jde o pořadí opatření a jejich financování, přednost by měla opatření a investice podniků a odvětví, jejichž cílem by byl další rozvoj interní flexikurity a jistoty při přechodu z jednoho zaměstnání do druhého. To by šlo ruku v ruce s novým zaměřením postupů propuštění na včasný zásah a přechod. Zlepšení aktivních opatření v oblasti trhu práce by si vyžádalo lepší využití výdajů, a nikoli jejich zvýšení.

Způsob 3: řešení nedostatečných kvalifikací a nižších příležitostí určitých pracovníků

Tento typický způsob bude zajímat země, v nichž je hlavním problémem to, že část obyvatel má nedostatečnou kvalifikaci a nižší příležitosti na trhu práce. Podporoval by příležitosti osob s nízkou kvalifikací nastoupit do zaměstnání a rozvíjet své schopnosti s cílem dosáhnout udržitelné pozice na trhu práce

V těchto zemích je míra zaměstnanosti většinou vysoká, avšak netýká se všech skupin rovnoměrně. Je třeba podnítit vzestupnou mobilitu. Smluvní ujednání jsou většinou dostatečně flexibilní, avšak v některých případech by měla zajišťovat větší ochranu slabších skupin na trhu práce. Nedostatečné kvalifikace a nižší příležitosti mohou vést k segmentaci odvětví a pracovišť a také výsledků na trhu práce. Specifické skupiny (ženy, svobodné matky, přistěhovalci, osoby se zdravotním postižením, mladí a starší pracovníci) jsou ohroženy vyloučením z trhu práce. Výsledkem může být velký podíl lidí trvale pobírajících dávky a může se zvýšit míra chudoby. Aktivní opatření v oblasti trhu práce vytvářejí silné podněty k přijímání zaměstnání, avšak mohou vyžadovat úsilí k zajištění pokroku, pokud jde o kvalitu zaměstnání a úroveň kvalifikací.

Užitek pro občany a společnost by vzrostl, pokud by se osobám s nízkou kvalifikací nabídly lepší možnosti sociální mobility tím, že by se připravily na přechod do jiných profesí s novými příležitostmi.

Smluvní ujednání by pracovníkům s nízkou kvalifikací umožnila nastoupit do zaměstnání za podmínek výhodných pro potenciální zaměstnavatele, ale umožnila by jim rovněž získat stabilnější smluvní podmínky, až si zvýší kvalifikaci a pracovní vztah dostane trvalejší charakter.

Opatření celoživotního učení by se zaměřila na nižší příležitosti určitých pracovníků a začalo by se systémem základního vzdělání. Potlačoval by se předčasný odchod ze škol a zvýšila by se všeobecná úroveň vzdělání osob při ukončení školní docházky. Řešily by se problémy spojené s negramotností a neznalostí základních početních operací (innumeracy) mezi dospělými. Vzdělávání pracovní síly by se zaměřilo zejména na osoby s nízkou kvalifikací. Podporovaly by se systémy kombinující práci a vzdělávání a mobilita mezi systémy vzdělávání. Uznávalo a hodnotilo by se informální vzdělávání a organizovaly by se základní jazykové a počítačové kurzy na pracovišti i mimo něj, k nimž by měli zaměstnanci snadný přístup. Podniky by s ohledem na své rozdílné zaměření a velikost připravily ucelené strategie kvalifikací, které by všem jejich zaměstnancům umožňovaly vzdělávat se a získávat nové dovednosti. Veřejné orgány by případně mohly zlepšit podněty pro podniky, aby investovaly do své pracovní síly, a to za použití daňových úlev nebo jiných nástrojů. Zvýšily by však rovněž podněty pro pracovníky, například zavedením systému individuálních vzdělávacích „kont“. Tato „konta“ by pracovníkům umožnila investovat určitou část (pracovní) doby a peněz na svůj osobní rozvoj, a to ve spolupráci se svými zaměstnavateli.

Aktivní opatření v oblasti trhu práce by jasně rozlišila mezi osobami hledajícími práci s dostatečnou kvalifikací a těmi, kdo si potřebují kvalifikaci zvýšit. U první skupiny lze klást důraz na individuální pomoc při hledání práce. U druhé skupiny by se však aktivní opatření v oblasti trhu práce zaměřila na poskytování přiměřeného vzdělání v zájmu podpory vzestupné mobility a spíše udržitelné než rychlé reintegrace.

Systemy sociálního zabezpečení by osobám s nízkou kvalifikací pobírajícím dávky poskytovaly pobídky a kontrolovaly by podmíněnost těchto dávek, aby zajistily, že se přijetí práce vyplatí, a to v případě potřeby poskytnutím doplňkových dávek nebo jejich postupným snižováním. Tak by napomohly vypořádat se s problémem chudých pracujících. Pomohly by rovněž snížit nemzdové náklady práce zaměstnanců s nízkou kvalifikací.

Pokud není silně rozvinutá úloha *sociálního partnerství*, mohl by být oživen sociální dialog zavedením nových témat, jako je výzkum a vývoj, inovace, vzdělávání a kvalifikace.

Pokud jde o *pořadí opatření a jejich financování*, prioritou bude zlepšení základního vzdělání, avšak to si vyžádá hodně času. Lepší vzdělávání při zaměstnání by si vyžádalo soukromé investice podporované veřejnými pobídkami. Je třeba podpořit účinná aktivní opatření v oblasti trhu práce a opatření v oblasti sociálního zabezpečení, která zvýší zájem o zaměstnávání pracovníků s nízkou kvalifikací.

Způsob 4: zlepšit příležitosti osob pobírajících dávky a neformálně zaměstnaných pracovníků

Tento typický způsob bude zajímat země, které v posledních letech prošly podstatnou restrukturalizací hospodářství, jejímž výsledkem byl vysoký počet lidí, kteří dlouhodobě pobírají dávky a mají obtížnou perspektivu návratu na trh práce. Jeho cílem by bylo zlepšit příležitosti osob pobírajících dávky a změnit neformální zaměstnání na formální prostřednictvím rozvoje účinných aktivních opatření v oblasti trhu práce a systémů celoživotního učení kombinovaných s přiměřenou úrovní dávek v nezaměstnanosti

V těchto zemích byly tradiční, často průmyslové, podniky nuceny propustit značný počet osob. Nezaměstnaní pracovníci pobírají dávky, jejichž výsledkem je často spíše odchod z trhu práce než přechod do nového zaměstnání. Investice do aktivních opatření v oblasti trhu práce jsou omezené a šance na získání nového zaměstnání jsou nízké. Orgány poskytující dávky a veřejné služby zaměstnanosti potřebují institucionální posílení, aby mohly provádět účinná aktivní opatření v oblasti trhu práce. Rozvíjí se nové hospodářské činnosti, zejména v oblasti služeb. Pro osoby pobírající dávky je těžké chopit se pracovních příležitostí plynoucích z tohoto nového hospodářského rozvoje. Nová pracovní místa mají často nízkou úroveň ochrany, zatímco některá opatření platná pro stará zaměstnání mohou být příliš restriktivní. Problémem stále zůstávají rozdíly mezi muži a ženami. Mnoho lidí se uchyluje k neformální ekonomice. Kvůli slabým systémům odborného vzdělávání je pro pracovníky s nízkou kvalifikací a pro mladé lidi bez pracovních zkušeností těžké přizpůsobit se požadavkům trhu práce.

Občané i společnost by měli větší prospěch z vytvoření nových příležitostí pro nezaměstnané a z převedení neformální hospodářské aktivity na formální.

V rámci *smluvních ujednání* by bylo zajištěno, že zaměstnancům nově se rozvíjejících hospodářských odvětví, z nichž mnoho pracuje na smlouvy na dobu určitou nebo na základě smlouvy bez stanovené pracovní doby, bude poskytnuta přiměřená úroveň ochrany. Podřízení neformální práce pravidlům by mohlo být lákavější, pokud by se posílila práva neformálních pracovníků a poskytl by se jim přístup k odbornému vzdělávání. Vyšší zaměstnanost upravená předpisy by vedla k vyšším příjmům na daních a příspěvkům na sociální zabezpečení. Přechody na formální zaměstnání by si rovněž vyžádaly další reformy zdanění práce,

požadavky na registraci podnikatelských subjektů a na posílení inspektorátů práce a finančních institucí bojujících proti neformální práci. Pracovníci se smlouvami na dobu neurčitou by měli prospěch z vyšších investic do svého vzdělávání a z včasného jednání v případě hrozícího propuštění. Budou-li tyto podmínky zavedeny, nebude tolik zapotřebí uplatňovat přísná pravidla, pokud jde o propouštění z hospodářských důvodů.

V úzké spolupráci s podniky by se rozvíjely systémy *celoživotního učení*, všeobecného vzdělávání a odborného vzdělávání zaměřené na potřeby trhu práce. Podněcovaly by se investice společností do celoživotního učení. Klíčovou otázkou kolektivního vyjednávání by mohla být povinnost zaměstnavatelů investovat do svých zaměstnanců. Rozvoj systémů celoživotního učení a odborného vzdělávání by si vyžádal úzké partnerství soukromých společností a veřejných orgánů. Aby byly tyto systémy rentabilní, je třeba lépe propojit přidělování prostředků s výsledky vzdělávání.

Prioritou by byla správná kapacita veřejných služeb zaměstnanosti. To by vyžadovalo zvýšení počtu zaměstnanců, kvalifikací, zlepšení rozhodovacího procesu a organizace práce. V zájmu provádění účinných *aktivních opatření v oblasti trhu práce* by byla posílena spolupráce mezi orgány poskytujícími dávky a veřejnými službami zaměstnanosti. Aktivní opatření v oblasti trhu práce by se zaměřila na dlouhodobě nezaměstnané pracovníky, pracovníky se zdravotním postižením a na pracovníky, jimž hrozí propuštění. Poskytla by pomoc na míru, včetně programů, které by lépe reagovaly na potřeby trhu práce a pomáhaly osobám hledajícím práci najít zaměstnání. Partnerství veřejného a soukromého sektoru všech zúčastněných stran (veřejné orgány na všech úrovních, poskytovatelé vzdělávání a školení, sociální partneři, společnosti, nevládní organizace, soukromé pracovní agentury) by mohlo přispět k účinnosti aktivních opatření v oblasti trhu práce.

Pokud jde o *systém sociálního zabezpečení*, dávky v nezaměstnanosti by byly zvýšeny na přiměřenou úroveň, která by nezaměstnaným umožnila hledat práci a neuchylovat se k neformální práci. Současně je třeba zlepšit pobídky a podmíněnost dávek, a to jak pro pracovníky, tak pro zaměstnavatele. Podněcovaly by na jednu stranu osoby pobírající dávky, které mohou pracovat, aby si práci hledaly, a na druhou stranu zaměstnavatele, aby vytvářeli nová pracovní místa. Podmínky integrace osob se zdravotním postižením na trhu práce by byly snazší. Zlepšila by se přenositelnost nároků sociálního zabezpečení.

Posílily by se možnosti *sociálních partnerů*, např. rozšířením práv na vyjednávání klíčových prvků pracovních podmínek, včetně pracovní doby. Vlády by podporovaly vytváření všeobecných organizací zaměstnanců a zaměstnavatelů a jejich spojování ve větší subjekty. Mohl by být posílen sociální dialog jak na dvoustranné, tak na třístranné úrovni. Sociální dialog by rovněž mohl být rozvíjen na úrovni odvětví a regionů.

Pokud jde o *pořadí opatření a jejich financování*, přednost by měl mít přechod od neformální práce do formálního systému. Institucionální posílení veřejných služeb zaměstnanosti a zlepšení v oblasti sociálního zabezpečení by tak bylo dostupnější. Investice do celoživotního učení by si vyžádaly spojené úsilí veřejných orgánů a podniků. Přehodnocení postupu propouštění by bylo proveditelné souběžně se zlepšováním aktivních opatření v oblasti trhu práce, celoživotního učení a sociálního zabezpečení.

PŘÍLOHA II PŘÍKLADY FLEXIKURITY

Následující příklady dokládají, jak mohou strategie flexikurity fungovat. Ukazují výhody integrovaného přístupu zahrnujícího alespoň některé ze čtyř složek flexikurity, v níž se vzájemně posilují flexibilita a jistota.

Rakouský systém výplaty odstupného. Rakousko kombinuje spíše vyšší flexibilitu trhu práce s průměrnou úrovní sociálních dávek a tuto kombinaci doplňuje účinnými aktivními opatřeními v oblasti trhu práce a silnou důvěrou v sociální partnerství. Rakouské pracovní právo zajišťuje poměrně nízkou faktickou úroveň ochrany zaměstnanců, přestože statistiky vykazují průměrnou hodnotu. Rozdíl vzniká kvůli procedurálním aspektům, které podporují relativně bezproblémové postupy propouštění. Zaměstnavatelé poměrně zřídka využívají smluv na dobu určitou, jejichž podíl je podprůměrný (v roce 2006 jich bylo 9 % oproti průměrným 14,4 % v EU). Míra nezaměstnanosti patří mezi nejnižší v Evropě (4,8 %). Dlouhodobá nezaměstnanost je 1,3 %. Míra zaměstnanosti dosahuje lisabonského cíle (70,2 % celková zaměstnanost a 63,5 % zaměstnanost žen). Účast na celoživotním učení, která v roce 2005 dosáhla 12,9 %, přesahuje cíl EU a míra ohrožení chudobou (12 %) je nízká.

V této souvislosti byla velmi důležitá inovace z roku 2003, kdy vstoupil v platnost nový systém výplaty odstupného. Ve starém systému závisela výše odstupného pro propuštěné pracovníky na délce zaměstnaneckého poměru. To znamenalo, že pracovníci při přechodu od jednoho zaměstnavatele k jinému ztráceli nároky, které odpracovanými léty získali. Podle nového systému má zaměstnavatel povinnost vyplácet pevnou měsíční částku na osobní účet pracovníka. Pracovníci mohou z tohoto účtu čerpat při propuštění. Nový systém odstranil prvky odrazující od mobility a pracovníci díky němu neztrácejí své nároky, pokud zaměstnanecký poměr ukončí sami. Kromě toho jsou nesmírně úspěšným modelem pro zmírnění důsledků restrukturalizací pracovní nadace (Arbeitsstiftungen). Slouží jako přechodné agentury usnadňující umístění pracovníků, kterým hrozí hromadné propouštění, na nová pracovní místa a uplatňují zásady včasného zásahu a společné akce všech příslušných veřejných a soukromých stran.

Dánský zlatý trojúhelník. Dánský trh práce vykazuje úspěšnou kombinaci flexibility a jistoty a nabízí flexibilní pracovní zákony a poměrně nízkou ochranu pracovního místa, značné úsilí, pokud jde o celoživotní učení, a aktivní opatření v oblasti trhu práce a štedrý systém sociálního zabezpečení. To vychází z tzn. zářijové dohody z roku 1899, kdy byl vyjednáán rozvoj veřejného systému zaměstnaneckých dávek výměnou za právo přijímat a propouštět zaměstnance. V šedesátých letech 20. století, když byla zřízena veřejná služba zaměstnanosti, převzal velkou část rizika nezaměstnanosti stát. Koncem osmdesátých a začátkem devadesátých let byla zavedena aktivní opatření v oblasti trhu práce, jejichž cílem bylo motivovat nezaměstnané k tomu, aby si hledali a přijímali zaměstnání a aby si zvyšovali kvalifikaci. Rozvoj kvalifikací byl stimulován systémem střídání zaměstnání, který umožnil pracovníkům školit se, zatímco nezaměstnaní je v práci dočasně zastoupili. Tyto tři prvky společně tvoří tzv. zlatý trojúhelník flexibilních smluvních ujednání, štedrého systému sociálního zabezpečení a péče a rozsáhlých aktivních opatření v oblasti trhu práce. Pro Dánsko je charakteristická velmi vysoká míra zaměstnanosti (77,4 % v roce 2006), velmi nízká míra nezaměstnanosti (3,9 %), nezaměstnanosti mladých lidí (7,7 %) a dlouhodobé nezaměstnanosti (0,8 %), velký pohyb na pracovních místech (čtvrtina zaměstnanců pracuje pro jednoho zaměstnavatele méně než jeden rok), vysoká účast na celoživotním učení

(27,4 %), nízká míra ohrožení chudobou (12 %) a vysoká míra všeobecného pocitu jistoty občanů.

Dočasná práce v Nizozemsku. Nizozemská dohoda z Wassenaaru (1982) vyjednala snížení platů výměnou za zaměstnanost a připravila cestu rozvoji zaměstnání na částečný úvazek v rámci kolektivních smluv. Zaměstnání na částečný úvazek mají většinou smlouvu na dobu neurčitou a neměla by se zaměřovat s nejistými pracovními místy. Velká většina pracovníků na částečný úvazek, z nichž většinu tvoří ženy, takto pracuje dobrovolně. V průběhu devadesátých let narůstaly obavy týkající se poměrně nízké flexibility trhu práce, avšak veřejné orgány nemohly dosáhnout dohody o modernizaci pracovního práva. Sociální partneři (v rámci Nadace pro práci) byli nakonec vyzváni k jednání o uceleném návrhu. Jejich návrh se soustředil na posílení pozice pracovníků se smlouvami na dobu určitou, čímž by se omezila nejistota těchto pracovních smluv, avšak aspekt flexibility by zůstal zachován. Obsahoval tři hlavní části: 1) omezení opakovaného používání smluv na dobu určitou na tři (další smlouva musí být na dobu neurčitou); 2) odstranění překážek pro dočasné zaměstnání prostřednictvím agentury; 3) uznání smluv na dobu určitou a dočasných smluv prostřednictvím agentury v zákoníku práce a zavedení minimální ochrany a platů. Na dočasné zaměstnance najaté agenturami se vztahuje kolektivní smlouva poskytující záruky ohledně mzdy, vzdělávání a penzijního připojištění. Dohoda byla zapracována do právních předpisů; zákon o flexibilitě a jistotě zaměstnání vstoupil v platnost dne 1. ledna 1999. Během devadesátých let se v Nizozemsku radikálně snížila nezaměstnanost a vytvořil se obrovský počet nových pracovních míst. Míra zaměstnanosti je vysoká, a to jak všeobecně (v roce 2006 to bylo 74,3 %), tak u žen (67,7 %). Zaměstnanost na celý pracovní úvazek je nižší kvůli vysoké míře práce na částečný úvazek. Nezaměstnanost je nízká (3,9 %), a to i nezaměstnanost mladých lidí (6,6 %) a dlouhodobá nezaměstnanost (1,7 %). Účast na celoživotním učení je poměrně vysoká (15,9 %). Míra ohrožení chudobou, která činí 11 %, je poměrně nízká.

Omezení smluv na dobu určitou ve Španělsku. Ve Španělsku je trvale vysoký poměr smluv na dobu určitou, a to přibližně 34 % z celkové zaměstnanosti. V květnu 2006 podepsali sociální partneři ucelenou dohodu platnou do konce roku 2007, kterou podpořila vláda a jež snižuje nadměrné využívání smluv na dobu určitou a zmírňuje požadavky na zaměstnavatele. Pracovníci, kteří podepsali dvě nebo více smluv na dobu určitou u stejné společnosti a pracovali na tomtéž pracovním místě déle než 24 měsíců v průběhu 30 měsíců, automaticky získávají smlouvu na dobu neurčitou; v takové smlouvě je povinné odstupné sníženo z 45 na 33 dní mzdy za odpracovaný rok.

Dohoda sociálních partnerů v Irsku „K roku 2016“. Irské hospodářství a trh práce prošly v posledních letech obdobím rychlé změny. Irsko se změnilo z hospodářství s nízkými příjmy, pomalým růstem a s vysokou mírou nezaměstnanosti v zemi velkého růstu, vysokých příjmů a nízké nezaměstnanosti. Irsko má flexibilní trh práce a posiluje své investice do aktivních opatření v oblasti trhu práce (0,75 % HDP ve srovnání s průměrem EU 0,5 %). Nízké vzdělání dosažené staršími pracovníky (41,7 % osob ve věku 45–54 let dosáhlo maximálně nižší sekundární úrovně vzdělání) ukazuje na dřívější nedostatečné investice do vzdělávání. U mladších generací se však situace výrazně zlepšuje. Účast na celoživotním učení stále nedosahuje těch nejlepších výsledků na úrovni EU a odráží potíže se zajištěním příležitostí pro osoby s nízkou kvalifikací a starší pracovníky. Dohoda „K roku 2016“ z roku 2006 na tyto výzvy reaguje uceleným přístupem. Stanoví potřebu větší účasti, produktivity a aktivizace s větším zaměřením na dlouhodobou nezaměstnanost, nezaměstnanost mladých lidí a osob, které jsou trhu práce nejvíce vzdáleny. Zdůrazňuje rovněž, že zvyšování kvalifikací se musí zaměřit na školení na pracovišti (včetně základních kvalifikací) a na osoby s nižší kvalifikací, ohrožené pracovníky a přistěhovalce. Nastiňuje plány na rozšíření školení na pracovišti a na zvýšení financování Fondu pro základní vzdělávání na pracovišti, jehož cílem je potlačit problémy s negramotností a neznalostí základních početních operací (innumeracy).

PŘÍLOHA III **SOUVISEJÍCÍ UKAZATELE FLEXIKURITY**

Níže uvedené ukazatele, z nichž většina byla převzata ze schváleného seznamu ukazatelů pro monitoring evropských hlavních směrů politik zaměstnanosti, lze pokládat za významné pro každou ze čtyř složek, jakož i pro obecné výsledky trhu práce.

A. Flexibilní smluvní ujednání

- přísnost ochrany zaměstnanců, a to celkově a ve vztahu k zaměstnancům na dobu neurčitou a na dobu určitou (OECD);
- rozdíly a důvody smluvních a pracovních ujednání (EUROSTAT).

B. Ucelené strategie celoživotního učení

- podíl dospělých ve věku mezi 25 a 64 lety, kteří se účastní vzdělávání a školení (EUROSTAT);
- dosažené vzdělání ve věkových skupinách 45–54 let a 25–34 let (podíl populace s alespoň vyšším sekundárním vzděláním) (EUROSTAT).

C. Účinná aktivní opatření v oblasti trhu práce

- výdaje na aktivní a pasivní opatření v oblasti trhu práce jako podíl HDP (EUROSTAT);
- výdaje na aktivní a pasivní opatření v oblasti trhu práce na nezaměstnanou osobu (EUROSTAT);
- počet účastníků aktivních opatření v oblasti trhu práce podle druhu opatření (OECD);
- podíl mladých nebo dospělých nezaměstnaných, kteří za posledních 6, respektive 12 měsíců nedostali nabídku zaměstnání nebo aktivizačního opatření (EUROSTAT).

D. Moderní systémy sociálního zabezpečení

- čistý podíl náhrady za první rok a po pěti letech (OECD);
- „past“ nezaměstnanosti chápána jako opatření výše dávek (OECD-EUROSTAT).

E. Výsledky trhu práce

- míra zaměstnanosti, a to celkově, žen a starších pracovníků (EUROSTAT);
- míra nezaměstnanosti mladých lidí (15–24 let) (EUROSTAT);
- míra dlouhodobé nezaměstnanosti (EUROSTAT);
- růst produktivity práce (EUROSTAT);
- kvalita práce (připravuje se);
- míra ohroženosti chudobou (EUROSTAT).