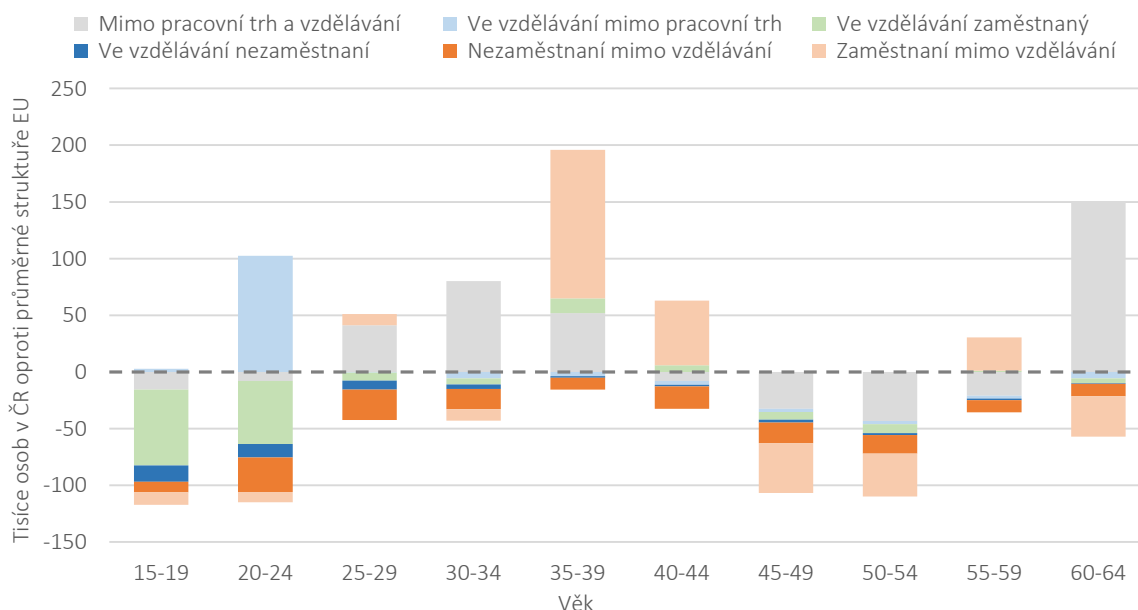


Shrnutí

Tento materiál přistupuje k porovnání výkonnosti sociálního systému a socioekonomické struktury v komparativní perspektivě. Podobnosti nebo odlišnosti českého sociálního systému, podobně jako odlišnosti ve složení obyvatelstva dle ekonomické aktivity a vzdělání, mohou tvořit potenciální analytické zázemí pro diskusi o Evropském pilíři sociálních práv v českém kontextu, protože udávají hlavní oblasti, ve kterých se mohou lišit preference a potenciální zatížení rozpočtů.

Demografická struktura EU a ČR je odlišná ve specifických věkových skupinách, do roku 2060 se však očekává **výraznější konvergence ve struktuře obyvatel i jejich ekonomické aktivity** vzhledem ke stále podobnějším vnějším i vnitřním podmínkám. Rozdíl mezi současným stavem v ČR a v EU je zobrazen ve shrnujícím Graf 1. Pozitivní hodnoty udávají relativně více osob v ČR oproti průměrné socioekonomické struktuře EU.

Graf 1 – Teoretický rozdíl mezi socioekonomickou strukturou ČR a EU (v přepočtu na tisíce osob v ČR)



Zdroj: LFS 2014, Eurostat, výpočet

Z analýzy vyplývá, že v ČR je relativně k EU, (i) méně studujících a pracujících zároveň do 24 let (absence duálního vzdělávacího systému), (ii) větší část aktivní populace mezi 35 a 44 lety (silné ročníky narozené v především 70. a v menší míře 80. letech), (iii) menší podíl zaměstnaných mezi 45 a 54 lety (slabší poválečné ročníky) a (iv) větší část ekonomicky neaktivních ve věku mezi 25 a 39 lety (převážně ženy na mateřské a rodičovské) a (v) ve věku vyšším než 60 let (dřívější odchody do důchodu či do jiného typu ekonomické neaktivity). ČR rovněž vykazuje (vi) nižší hodnoty nezaměstnanosti u všech věkových skupin obyvatelstva.

V rámci Evropské unie existuje několik typologií sociálních systémů, které vykazují společné znaky a podobné výsledky ve své sociální výkonnosti a rozpočtové náročnosti. Z jejich komparativní analýzy a porovnání s českými makroekonomickými parametry vychází **český sociální systém jako podobně či stejně výkonný jako systém kontinentální v relativní perspektivě**. V absolutních výsledcích je však jeho výkonnost nižší vzhledem k nižšímu relativnímu objemu výdajů sociální politiky (19,6% HDP), které jsou jako celek sedmé nejnižší v EU a výrazněji nižší než v eurozóně (28,1% HDP). Rozložení jednotlivých **kapitol české sociální politiky nevykazuje velké odlišnosti a blíží se průměru EU**.

ČR má jednu z nejnižších měr nezaměstnanosti v rámci EU (4,6 %), stejně jako relativně vysokou míru zaměstnanosti (71,3 %) Dlouhodobě se ČR vyznačuje nízkou strukturální nezaměstnaností (5-7 %), což značí relativně flexibilní a dobře fungující trh práce. I přes tyto pozitivní agregátní ukazatele existují dílčí skupiny osob, které na pracovním trhu participují méně nebo jsou jiným způsobem sociálně ohrožené, jakými jsou např. domácnosti s jedním rodičem či sociálně vyloučené domácnosti. Můžeme konstatovat, že vnitřní soudržnost je poměrně vysoká s určitými regionálními a demografickými odchylkami.

Diskuzní otázky

- 1) *Do jaké míry je sociální dimenze stěžejním tématem pro budoucnost eurozóny a potažmo celé Evropské unie? Jakou roli hraje ve snaze o nastavení stabilní a efektivní hospodářské a měnové unie?*
- 2) *Vnímáte potřebu úpravy evropského „acquis“ v oblastech sociálních věcí a zaměstnanosti? Mělo by v některých oblastech v tomto smyslu dojít k větší harmonizaci?*
- 3) *Jak hodnotíte návrh na zavedení tzv. Evropského pilíře sociálních práv, jehož možné obrysy představila Evropská komise letos v březnu? Jaká by měla být hlavní sdělení vlády ČR v probíhající veřejné konzultaci?*

Úvod

Důležitost odolných sociálních systémů pro budoucnost evropského projektu

Budoucnost Evropské unie a eurozóny závisí na schopnosti členských států vyrovnávat se s hospodářskými výkyvy efektivním systémem sociálního zabezpečení a odolnými trhy práce. Význam sociální politiky pro budoucnost Evropského projektu a společné měny byl zdůrazněn ve Zprávě pěti předsedů zveřejněné v červnu 2015. Na tuto zprávu navazující zveřejnění tzv. pilíře sociálních práv zahajuje veřejnou konzultaci k této problematice, která bude probíhat do konce roku 2016.

Nové aspekty budoucího evropského sociálního systému vyžadují co nejširší participaci na její tvorbě

Návrh obsahuje některé aspekty, které jsou v rámci politik EU nové, a proto je zapotřebí jejich pečlivé přezkoumání co nejširším okruhem zainteresovaných stran. Podobná diskuze je potřebná k posouzení a zvážení možností, zájmů a rizik a také ke zvýšení národní participace v této debatě. Konzultace není a neměla by být omezena na stávající členy eurozóny, ale zahrnout všechny členské státy EU, a to zejména ty, které se zavázaly přijmout euro v budoucnu. Evropská komise by měla předložit konsolidovanou verzi pilíře na jaře 2017.

Obsah dokumentu

Následující dokument se zabývá zejména vyhodnocením sociálních systémů a struktury společnosti ČR, eurozóny a EU po demografické i ekonomické stránce v komparativní perspektivě pro identifikaci rozdílů, synergií a tedy i potenciálních následků koordinace či harmonizace sociální politiky na úrovni EU.

Analytické zmapování sociálních systémů v ČR a EU

V Evropě lze rozlišit tři až pět typů sociálních systémů

Ač sociální systémy vznikaly v mnoha státech nezávisle na sobě a v odlišných časových obdobích, sdílejí některé státy – často geograficky a historicky spřízněné – určité charakteristiky. Zdaleka nejvíce užívanou typologií a kategorizací sociálních systémů jsou tzv. tři světy sociálního kapitalismu Gøsty Espinga-Andersena, který rozlišuje typologii liberální, konzervativní a sociálně demokratickou.¹ Tato analýza se zabývá typologií sociálních systémů v EU v návaznosti na jejich sociálně-ekonomickou výkonnost a geografické rozdělení.

Typologie sociálních systémů

Typologie sociálních systémů je založená na komparaci institucí

Typologie moderních sociálních systémů je založená na komparaci sociálně-hospodářských institucí, které jsou klíčové při kolektivním vyjednávání či jiném prosazování sociálních zájmů a role státu v něm. V návaznosti na charakteristiky těchto institucí lze v Evropě rozlišit pět hlavních typů sociálních systémů. Rozdíly mezi jednotlivými typy však mají tendenci se odrážet i v jednotlivých dalších parametrech sociálního systému.

Tabulka 1 - Typologie sociálních systémů a legenda k následujícím grafům

	Skandinávský	Kontinentální	Ostrovní	Jiho-evropský	Středo-východoevropský
Hlavní charakteristika	Organizovaný korporativismus	Korporativismus, sociální partnerství	Liberální pluralismus	Centralizovaný státem	Fragmentovaný /centralizovaný státem
Zastoupení zaměstnanců	Odborově založené, vysoká účast	Duální systém, vysoká účast	Odborově založené, vysoká účast	Proměnlivé	Odborově založené, omezená účast
Hlavní úroveň vyjednávání	Odvětví	Odvětví	Firma	Proměnlivé, nestabilní	Firma
Vyjednávací styl	Kooperující	Kooperující	Konfliktně zaměřený	Konfliktně zaměřený	Souhlasný
Role státu	Omezený zprostředkovatel	Stín hierarchie	Neintervenci	Časté intervence	Organizátor
Role sociálních partnerů	Institucionalizovaná	Institucionalizovaná	Vzácný, událostmi řízený	Ne na pravidelné bázi	Ne na pravidelné bázi
Přibližné zařazení evropských zemí	Dánsko (DK), Finsko (FI), Island (IS), Nizozemí (NL), Norsko (NO), Švédsko (SE)	Belgie (BE), Francie (FR), Lucembursko (LU), Německo (DE), Rakousko (AT), Slovinsko (SI), Švýcarsko (CH).	Irsko (IE), Velká Británie (UK)	Itálie (IT), Chorvatsko (HR), Portugalsko (PT), Řecko (EL), Španělsko (ES)	Bulharsko (BG), Česko (CZ), Estonsko (EE), Litva (LT), Lotyšsko (LV), Maďarsko (HU), Polsko (PL), Rumunsko (RO), Slovensko (SK)

Zdroj: Evropská komise (2016).

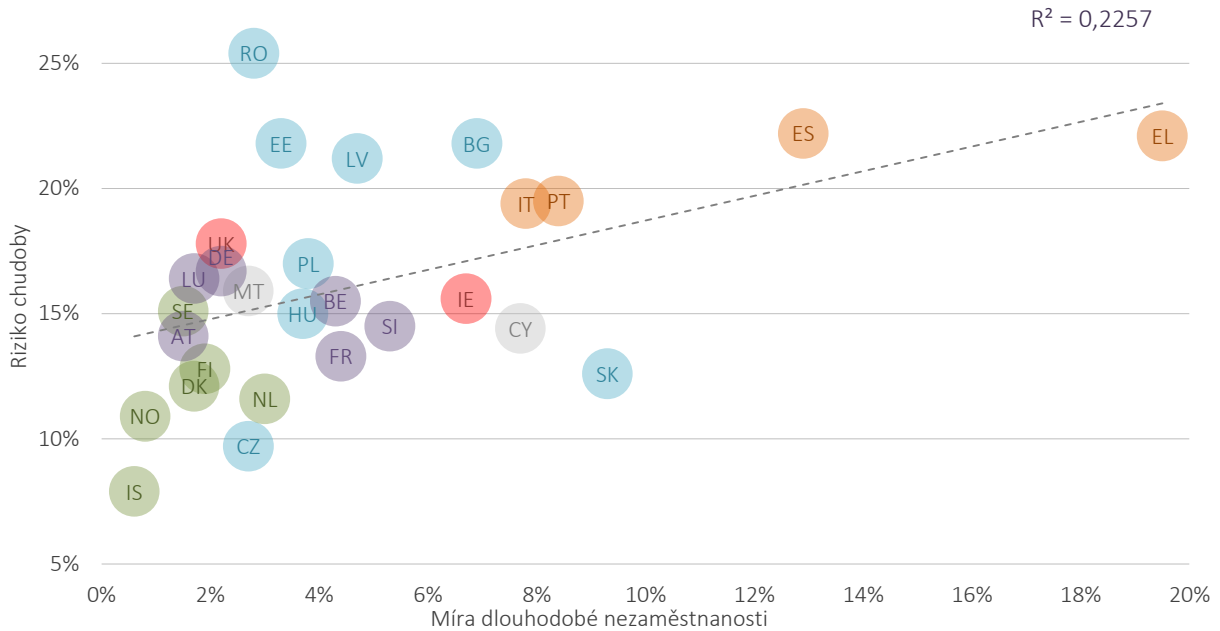
Porovnání výkonu sociálních systémů: integrace na trh práce a prevence chudoby

Každá typologie vykazuje rozdílné hodnoty sociálně-ekonomické výkonnosti. Ty lze hodnotit různými způsoby, avšak **schopnost integrace na trh práce a prevence chudoby představují dva z nejobecnějších cílů sociální politiky**. Následující Graf 2 zobrazuje výkonnost jednotlivých systémů v těchto dvou kategoriích, tj. dlouhodobé nezaměstnanosti a míře relativní chudoby. Státy pod čarou vykazují

¹ Esping-Andersen, G. (2013). *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons.

potenciální vyšší sociální výkonnost v prevenci chudoby oproti stavu na trhu práce. Státy blíže spodní a levé hranici pak vykazují vyšší celkovou socioekonomickou výkonnost.

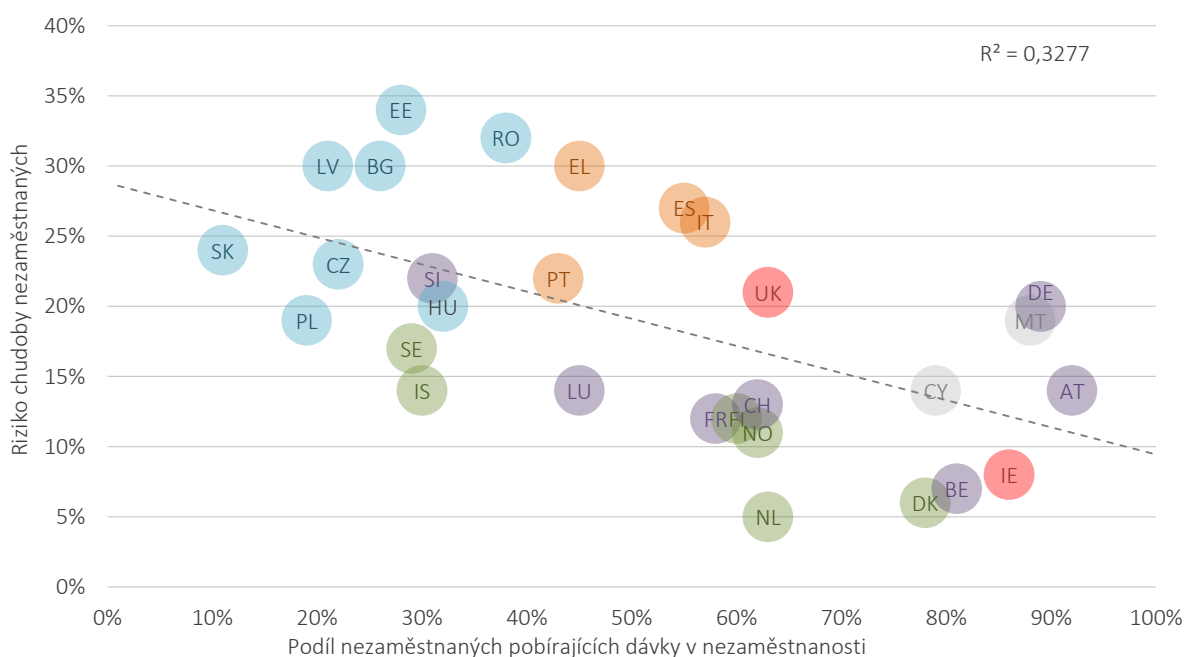
Graf 2 – Rozdělení států dle základních veličin výkonu sociálního systému a barevné rozlišení dle typologie sociálních systémů



Zdroj: Eurostat, 2014; vlastní zpracování. Pozn. Popisky a barvy se vztahují k Tabulka 1.

Jedním ze základních systémových veličin určujících pokrytí a výkonnost daného systému je rovněž podíl nezaměstnaných, kteří pobírají podporu a právě celková míra chudoby nezaměstnaných, která určuje účinnost prevence chudoby u nezaměstnaných. Tyto veličiny jsou zobrazeny v následujícím Graf 3.

Graf 3 – Rozdělení států dle podílu nezaměstnaných pobírajících dávky v nezaměstnanosti a rizika chudoby nezaměstnaných a barevné rozlišení dle typologie sociálních systémů



Zdroj: Eurostat, 2014; vlastní zpracování. Pozn. Popisky a barvy se vztahují k Tabulka 1.

Rozdíly v celkovém výkonu jednotlivých systémů

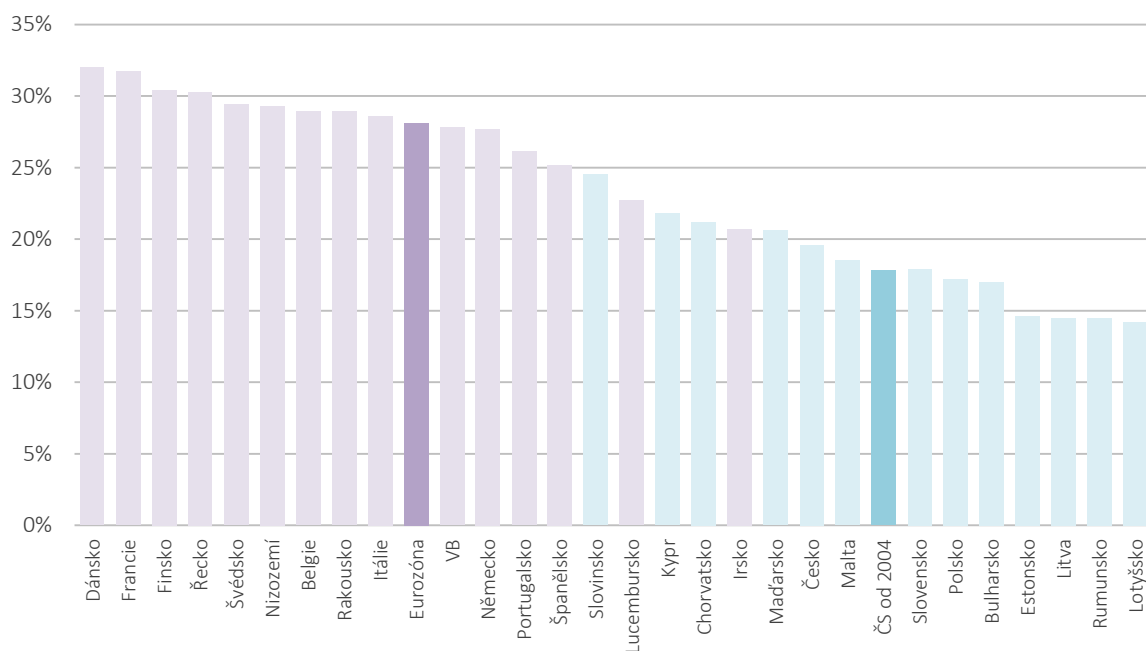
Z předchozího zobrazení vyplývá, že systém skandinávský je obecně více výkonný než systém jihoevropský (umístění pod regresní čarou určuje vyšší než průměrnou výkonnost a umístění nad ní nižší), zatímco systém středo-východoevropský vykazuje jen o něco nižší relativní výkonnost než systém kontinentální, avšak má výrazně nižší prostředky na svou realizaci (viz Graf 4). **Český sociální systém vykazuje podobně vysokou relativní sociální výkonnost jako systém skandinávský, objem prostředků je však omezený a jeho nominální výkonnost je tedy nižší.**

Objem výdajů na sociální politiku

EU a ČR, veřejné výdaje v sociální oblasti

Dalším možným pohledem na kapacitu sociálních systémů jsou agregátní veřejné výdaje na sociální oblast jednotlivých členských států vyjádřené jako procento HDP. ČR má relativně nižší sociální výdaje, deváté nejnížší s hodnotou okolo 20 % HDP, což je zhruba o 8,5 p.b. méně, než je průměr eurozóny. Tento rozdíl by v cenách a příjmech české ekonomiky roku 2015 znamenal zhruba 380 mld. Kč ročně. Země, které do Evropské unie vstoupili po roce 2004 mají v průměru výrazně nižší relativní výdaje na sociální politiku (o 10,3 p.b.). Hlavní charakteristika sociálního systému výše typologizovaného jako středo a východoevropský je tedy nízká úroveň výdajů na sociální politiku.

Graf 4 – Veřejných výdaje na sociální politiku (v % HDP dané země) a barevné rozlišení dle členských států EU přistoupivších před a po roce 2004



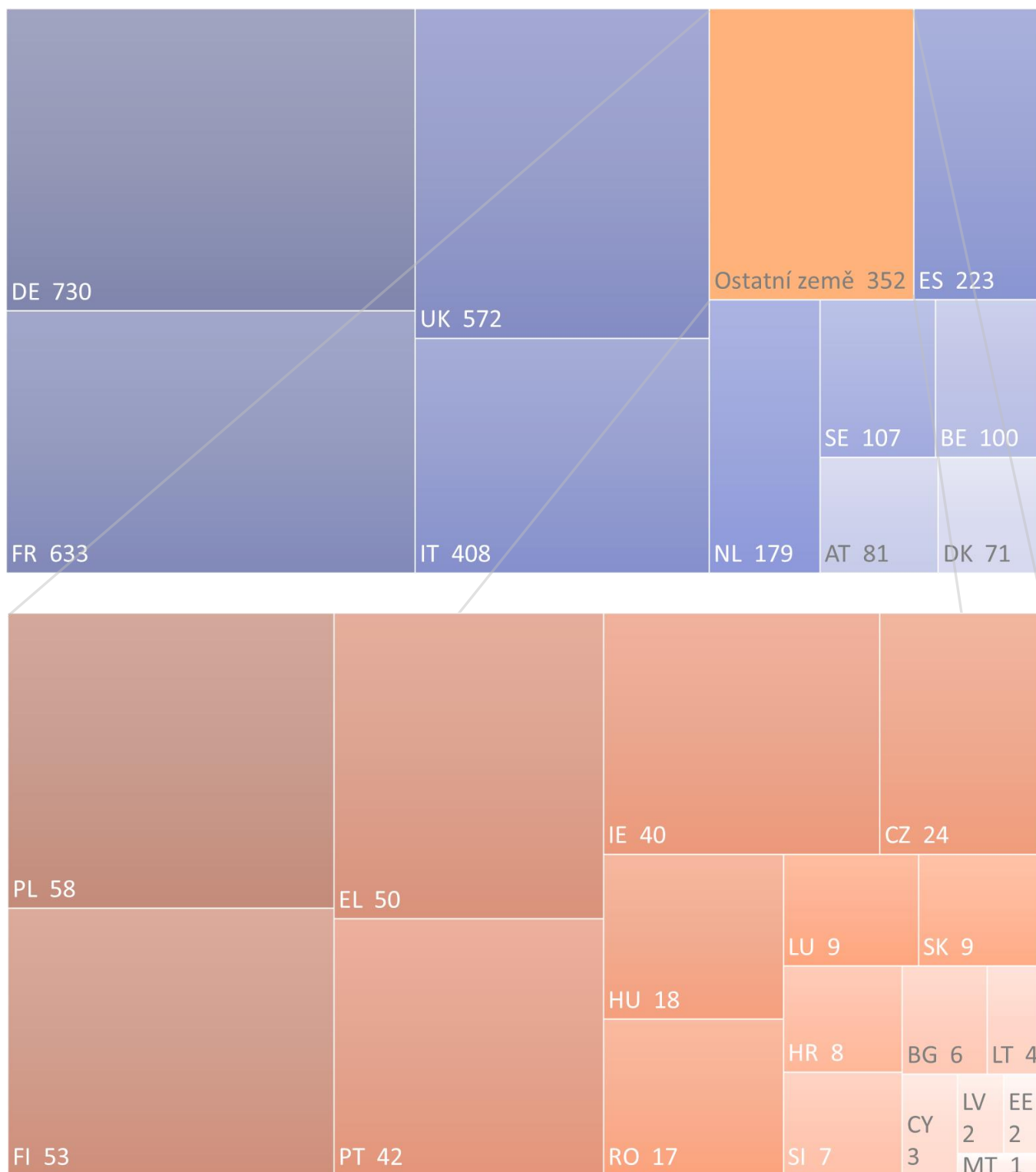
Zdroj: Eurostat.

Poznámka: Data za 2013, pro Řecko, Polsko, EA18 a EU28 za rok 2012.

Objem sociálních výdajů v EU

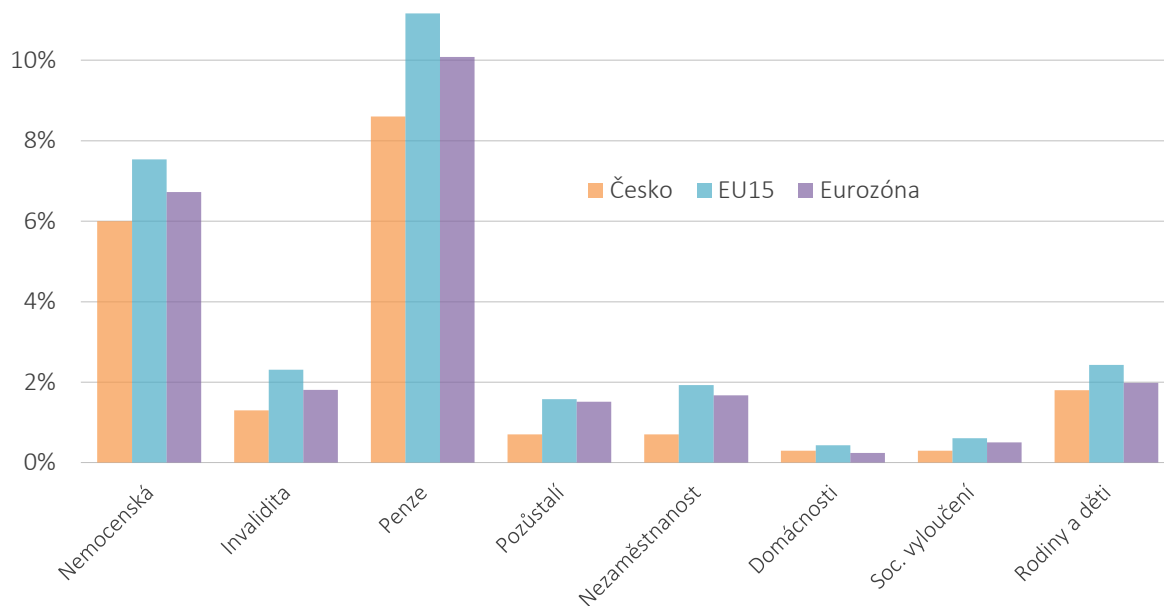
Celkový nominální objem sociálních výdajů je však v rámci EU výrazně koncentrován do největších zemí. **Čtyři členské státy s nejvyššími sociálními výdaji tvoří více jak polovinu celkových sociálních výdajů v EU a šest členských států tvoří více jak dvě třetiny tohoto objemu.** Vedle determinantů jako jsou velikost či ekonomická síla daných ČS je rozhodující také typologie jednotlivých systémů. Vysoké strukturální výdaje v sociální oblasti tak mají především státy skandinávské typologie.

Graf 5 – Celkové veřejné výdaje na sociální politiku v dané zemi v roce 2013 (mld. EUR)



Zdroj: Eurostat, 2014

Graf 6 - Jednotlivé typy výdajů na politiku sociální ochrany (% HDP)



Zdroj: Eurostat, 2014

Demografie a struktura obyvatelstva dle ekonomické aktivity

Demografie je klíčovým faktorem determinující výši sociálních výdajů do budoucna

Klíčovým faktorem determinující objem sociálních výdajů a vývoj sociální politiky je demografická struktura. V porovnání s EU je v ČR patrná slabší populace dospívajících dětí, tzv. poválečná generace (na západě *baby-boomers*) a populace starší 70 let. Naopak výrazně silnější je kohorta dětí narozených od 70. do 80. let 20. století a relativně vůči zbytku Evropy i generace právě nastupující do důchodového věku (viz Graf 7 a Graf 9).

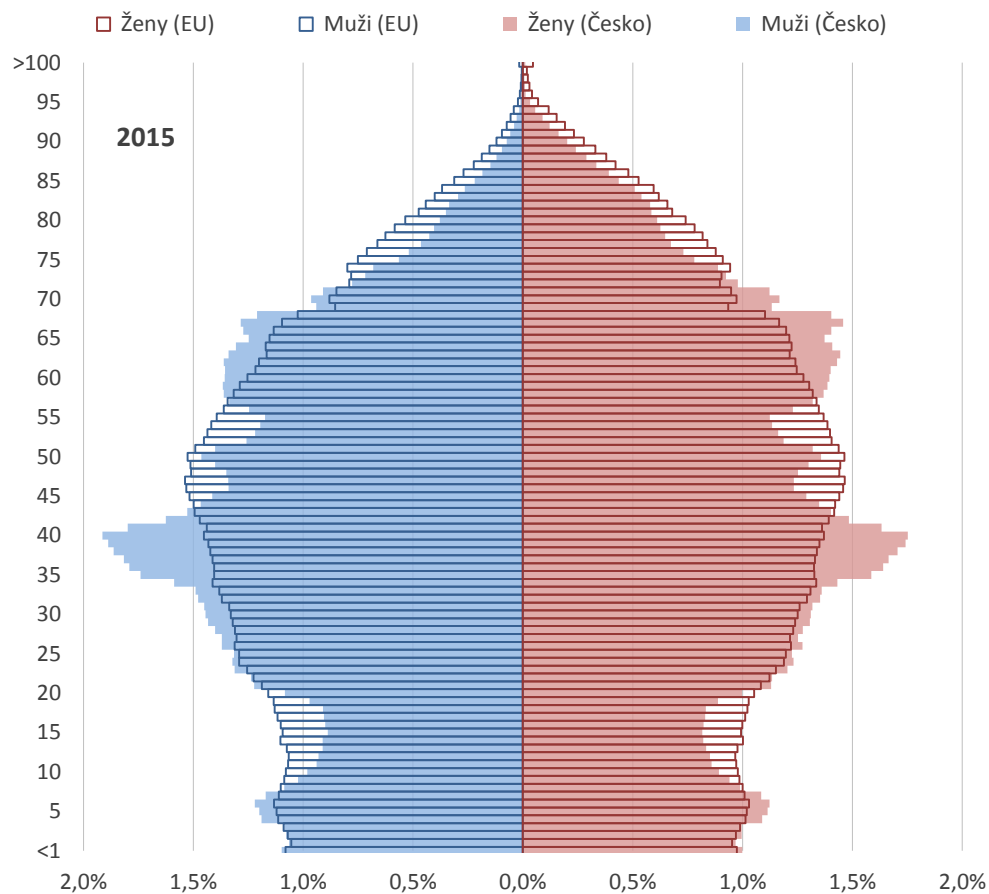
Vyšší nároky na penzijní systémy v roce 2060 oproti dnešku, ale nikoli relativně k EU

V porovnání s předpokládaným rozdílem v roce 2060 mezi EU a ČR vyplývá přiblížení demografické struktury ČR k té EU (viz Graf 8 a Graf 10), která je přitom jen částečně dána podobnými parametry demografického modelu. V dalších čtyřiceti letech bude patrně docházet k přibližování demografických a patrně i ekonomických struktur obyvatelstva mezi ČR a zbytkem EU vzhledem k tomu, že specifické exogenní a částečně i endogenní socioekonomické trendy budou vzhledem k hospodářské integraci a regulatorní i hospodářské konvergenci podobné.

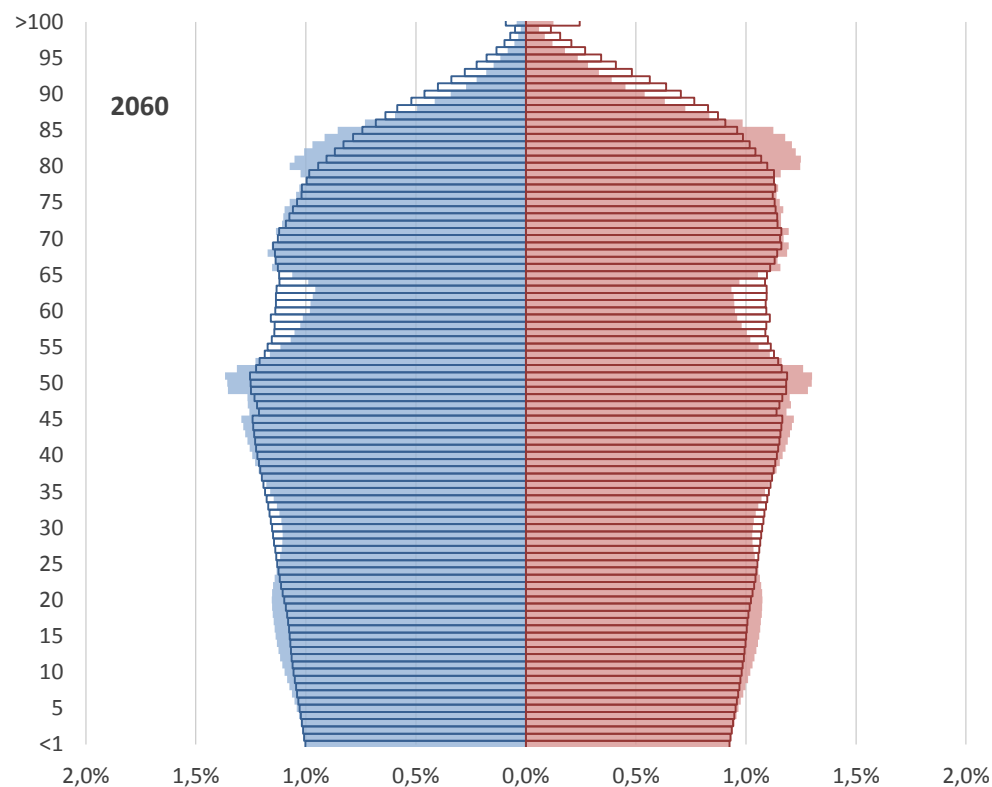
Potenciální dopad stárnutí populace v porovnání s EU

Věkové složení bude do roku 2060 přinášet vyšší nároky na penzijní systém (zejména vzhledem k silnější generaci dnešních třicátníků a čtyřicátníků, kteří přejdou do penzijního systému), avšak nikoli vyšší než je průměr EU, protože bude kompenzován kohortou svých pracujících potomků. Jako významnější lze hodnotit výpadek relativně slabší kohorty narozené v 90. letech, která bude snižovat poměr aktivních na neaktivní části populace až zhruba do roku 2070.

**Graf 7 –
Demografická
struktura v roce 2015
(porovnání ČR a
průměru EU)**

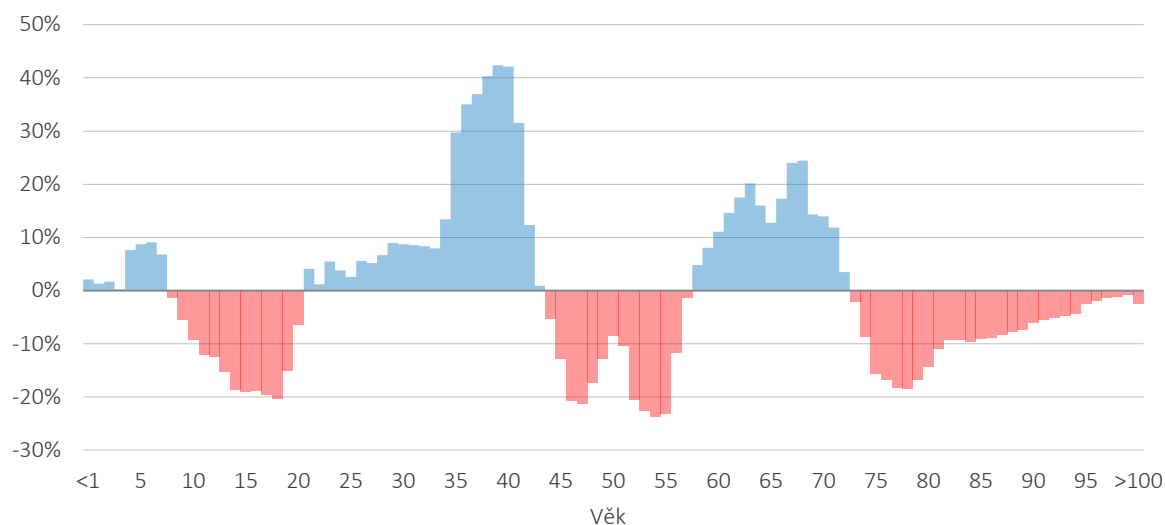


**Graf 8 –
Demografická
struktura v roce 2060
(porovnání ČR a
průměru EU)**



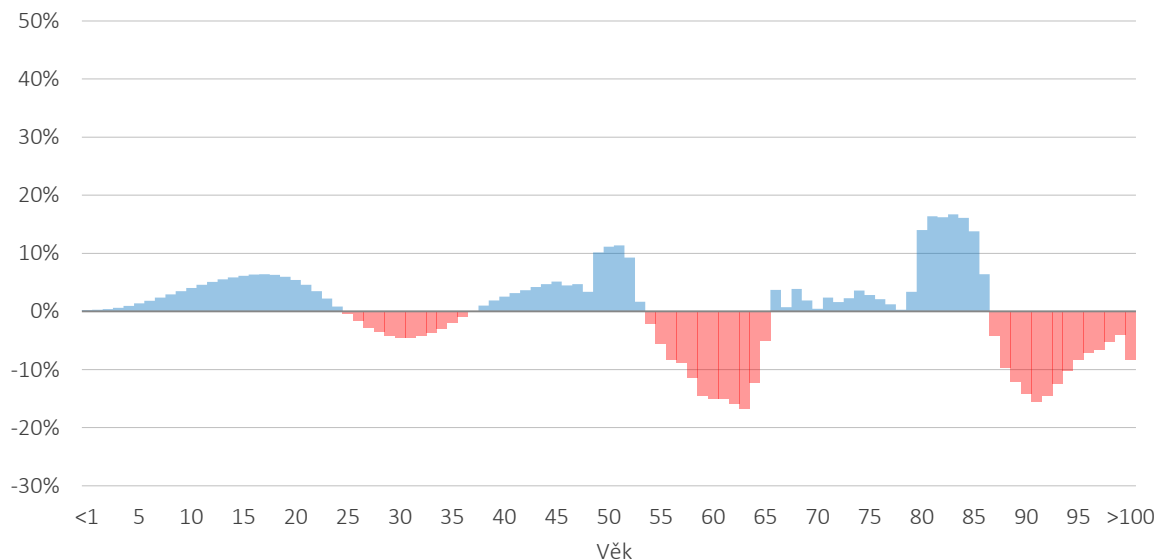
Zdroj: Eurostat

Graf 9 – Rozdíly v demografické struktuře obyvatelstva v ČR a EU v roce 2015 (procenta každé kohorty)



Zdroj: Eurostat. Pozn. Modré zobrazení ukazuje na vyšší podíl v ČR oproti EU, červené na nižší.

Graf 10 – Rozdíly v demografické struktuře obyvatelstva v ČR a EU v roce 2060 (procenta každé kohorty)



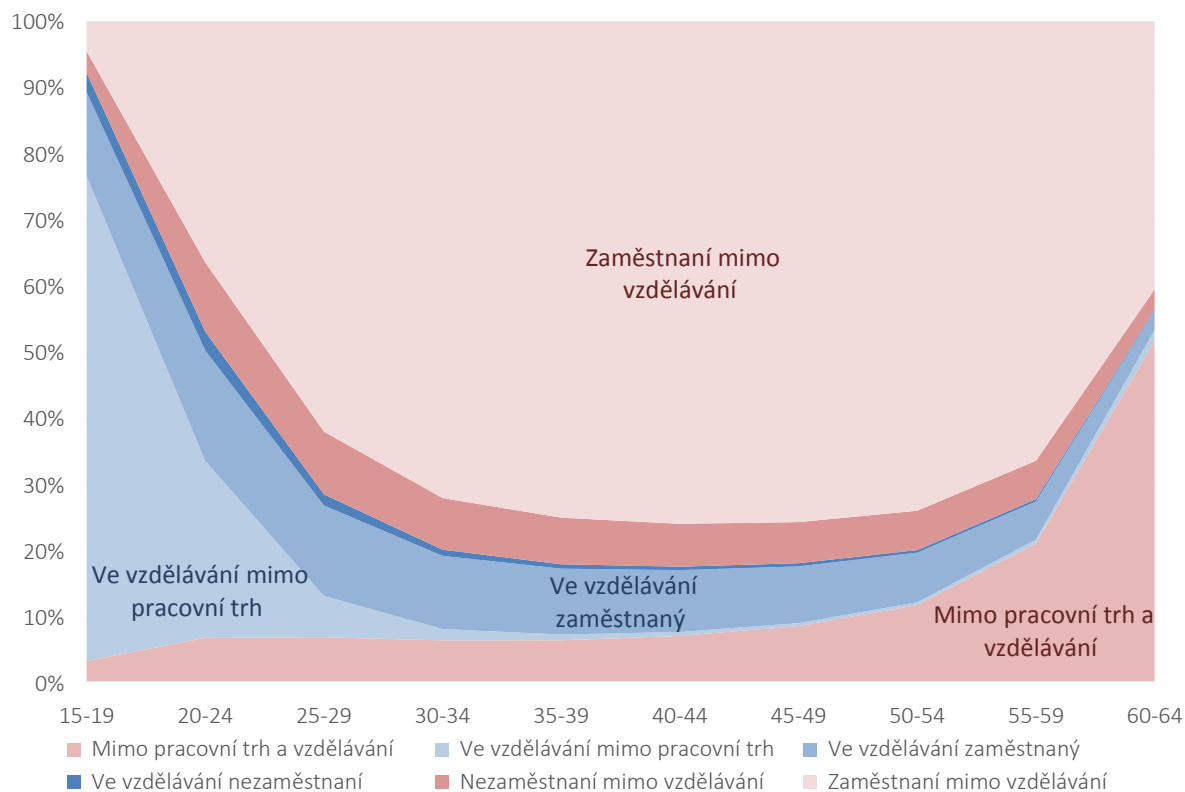
Zdroj: Eurostat. Pozn. Modré zobrazení ukazuje na vyšší podíl v ČR oproti EU, červené na nižší.

Struktura společnosti dle vzdělávání a ekonomické aktivity

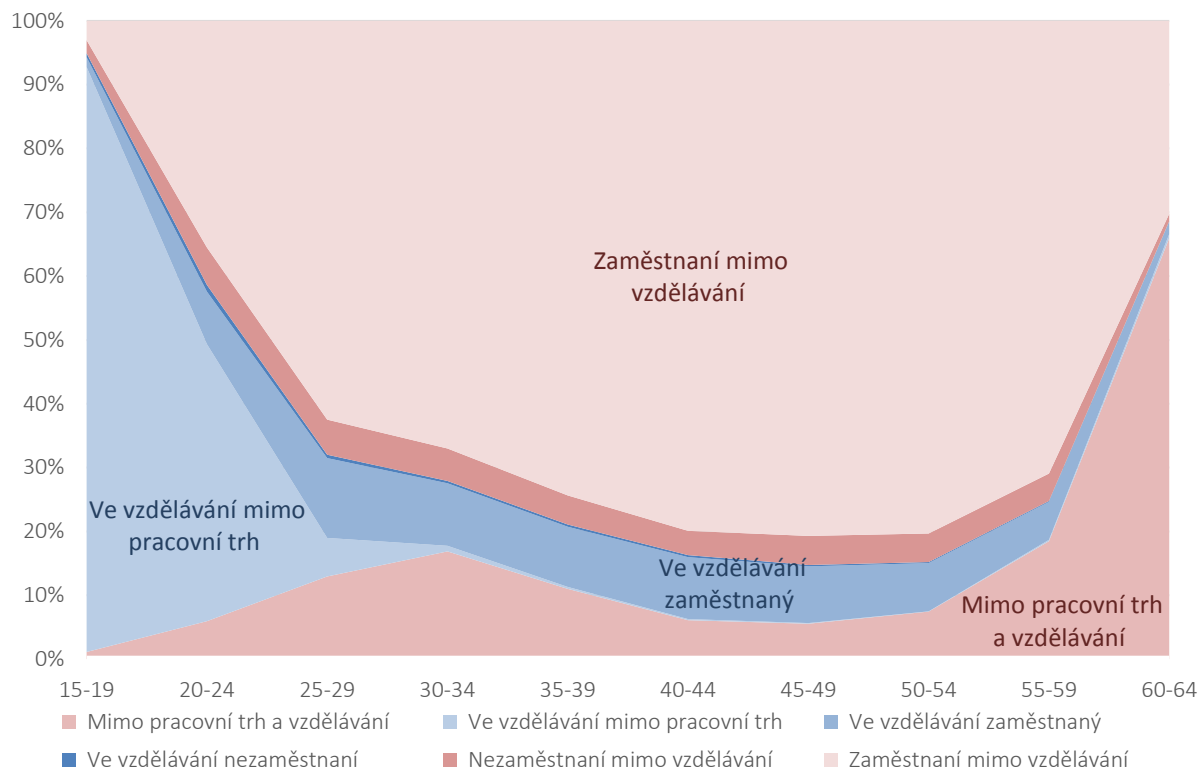
Rozdíly ve struktuře společnosti dle vzdělání a ekonomické aktivity

Demografická změna sama o sobě však ještě nepřináší změnu potřeb v případě, že výrazně nezasáhne poměr aktivní a neaktivní části populace. Následující kapitola zobrazuje strukturu společnosti dle jejich aktivity ve vzdělávání nebo na pracovním trhu v EU a v ČR a vyhodnocuje hlavní rozdíly ve struktuře společnosti dle vzdělávání a ekonomické aktivity.

Graf 11 – Struktura obyvatel EU dle vzdělávání a ekonomické aktivity a věku

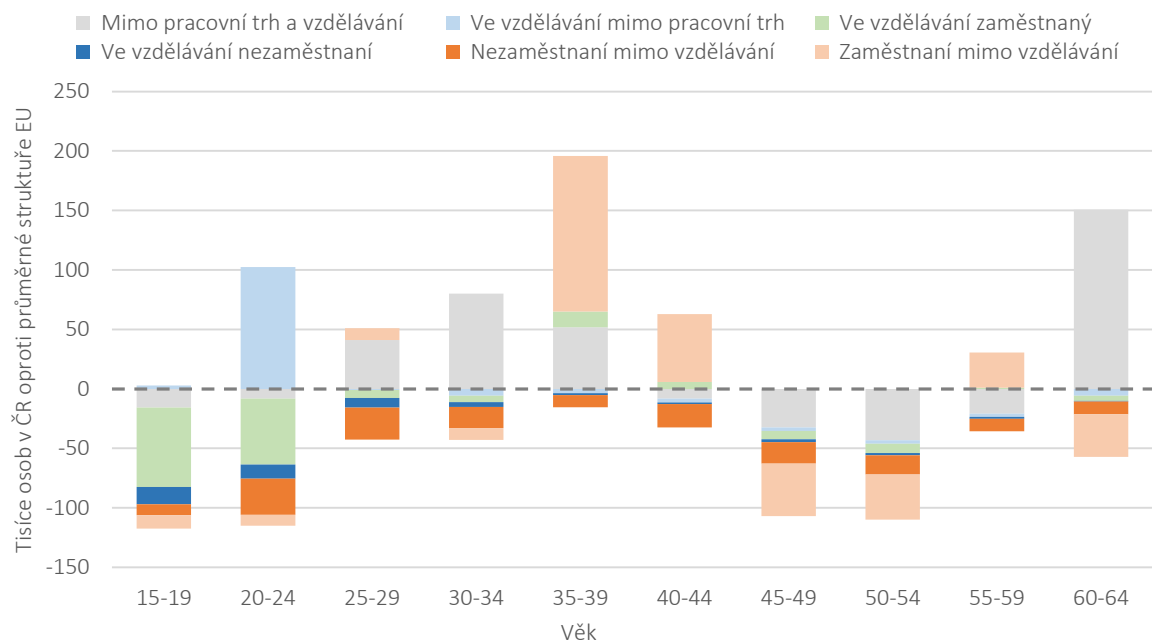


Graf 12 – Struktura obyvatel ČR dle vzdělávání a ekonomické aktivity a věku



Zdroj: LFS 2014, Eurostat

Graf 13 – Teoretický rozdíl mezi českou strukturou oproti té evropské přepočítané na tisíce osob v ČR (pozitivní hodnoty značí vyšší počet osob v ČR než by odpovídalo průměru EU)



Zdroj: LFS 2014, Eurostat, výpočet

Příloha

Navrhovaný sociální pilíř

První náznaky nového směřování evropské sociální politiky jsou obsaženy ve Zprávě pěti předsedů

Náznaky budoucího směřování sociální politiky na celoevropské úrovni jsou obsaženy ve Zprávě pěti předsedů publikované 22. června 2015.² Druhá kapitola této zprávy obsahuje odkazy například na konvergenci ekonomickou, ale i sociální. Dále je zmíněn zvýšený důraz jak na sociální oblast, tak zaměstnanost. Tato opatření se mají realizovat již v první fázi ze tří plánovaných fází implementace zprávy (2015-2017).

Tři oblasti pro budoucí vývoj sociální politiky EU

Zpráva se v sociální oblasti zaměřuje na oblasti podpory zaměstnanosti, vzdělávání a sociálních systémů. Opatření v těchto okruzích mají být realizována v úzkém propojení s Evropským semestrem. Zpráva dále zmiňuje nezaměstnanost, zvláště dlouhodobou, jako jednu z hlavních příčin nerovnosti a sociální exkluze.

V sociální oblasti neexistuje jedno řešení, které by vyhovovalo všem ČS

Zpráva dále uvádí, že neexistuje jediné řešení, které vyhovuje všem (tzv. *one-size-fits-all*), avšak výzvy, kterým čelí jednotlivé členské státy, jsou často podobné. Jedná se o zapojení lidí všech věkových skupin do pracovního procesu, nalezení správné rovnováhy mezi pružností a jistotou pracovních smluv, zamezení vytváření propasti mezi *insidery* s vysokou ochranou a *outsidery* s opačnou pozicí a vyvážené zdanění práce oproti ostatním daňovým zdrojům.

Základ sociální ochrany je systém minimální sociální ochrany pro každého

Mimo pracovní trhy, je důležité, aby každý občan měl přístup k adekvátnímu vzdělávání. Dále má efektivní sociální systém chránit ty nejzranitelnější ve společnosti, což zahrnuje i přístup tzv. základu sociální ochrany (*social protection floor*), což je systém minimální sociální ochrany pro každého. Dalším trendem, kterým se konzultační dokumenty věnují je, demografická změna (stárnutí populace), která bude vytvářet tlak na současné sociální systémy a patrně si vynutí reformy pro zajištění udržitelnosti penzijních a zdravotních systémů jakož i služeb péče.

Vyšší integrace pracovních trhů

Dále zpráva uvádí, že k zajištění dlouhodobého úspěchu HMU bude zapotřebí hlubší integrace pracovních trhů, mj. umožněním vyšší pracovní mobility. A to například díky lepšímu uznávání profesních kvalifikací nebo lepší koordinací systémů sociálního zabezpečení.

Sociální *acquis* v primárním a sekundárním právu

Současný stav zahrnuje řadu právních předpisů, a to jak na úrovni primárního, tak sekundárního práva. V případě primárního práva to jsou Smlouva o fungování EU (články 5 a 9) a Listiny základních práv EU. V případě práva sekundárního je to pak celý výčet směrnic a nařízení v sociální oblasti. Jako nejzásadnější lze zmínit například Směrnici o mateřské dovolené, Směrnici o pracovní době či Směrnice o dočasné práci a práci na částečný úvazek.

² Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, Schulz, M. (2015). Zpráva pěti předsedů. <http://goo.gl/SKJth0>

Konzultační a potenciálně legislativní proces

EK zveřejnila čtyři dokumenty představující první kontury sociálního pilíře

Evropská komise dne 8. března 2016, i v návaznosti na výše zmíněnou zprávu Pěti předsedů, zveřejnila čtyři dokumenty. Legislativní návrh samotný je plánován až na období jara 2017. Jedná se tedy o první kontury možného směřování sociálního pilíře EU před započítáním legislativního procesu jako takového. Spíše než o věcné návrhy se jedná o dokumenty vymezující možnou působnost a hlavní cíle sociálního pilíře, doplněné o odkaz na právní základ a širokou ekonomickou analýzu.

Zpráva o spuštění iniciativy o Evropském sociálním pilíři

Iniciativa Evropského sociálního pilíře se snaží odpovědět na otázky, proč je Evropský sociální pilíř důležitý a uvádí jej do vztahu s aktuálními iniciativami, jako je prohlubování HMU, vytyčuje oblasti a rozsah Evropského sociálního pilíře, uvádí, jaká bude jeho přidaná hodnota či právní povaha. Text také nastiňuje podobu budoucího konzultačního procesu o Evropském sociálním pilíři.

Předběžný nástin doprovázející zprávu o spuštění iniciativy o Evropském sociálním pilíři

Dokumenty obsahují i dvacet oblastí, na něž se Evropský sociální pilíř hodlá zaměřit. Obecně popisuje sociální oblasti, ve kterých má EU působit, velmi obecně vymezuje dané cíle a zatím se místo konkrétních opatření odkazuje na příslušný právní základ jako argumentaci a přípravu pro budoucí opatření (v podobě příslušných článků Smlouvy o fungování EU a Listiny základních práv EU).

Podklady Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády (SEZ) zpracovává Oddělení strategií a trendů EU. Slouží jako komplexní diskuzní podklad k tématům s ekonomickou a evropskou relevancí. Analytické dokumenty v této sérii jsou informačním materiálem k debatě pro odbornou i širokou veřejnost. Plní roli diskuzních podkladů a nepředstavují pozici SEZ ÚV.



Úřad vlády České republiky © Duben 2016

© 2016. OSTEU. Úřad vlády České republiky. Aleš Chmelař, Stanislav Volčík, Aleš Nechuta, Ondřej Holub
Reprodukce a citace je možná při celém zmínění zdroje včetně autorů a zachování kontextu formulace.