

UNIVERZITA KARLOVA

Filozofická fakulta

Katedra sociologie

Bakalářská práce

Filip Hausknecht

Zaměstnavatel poslední instance

Employer of last resort

Poděkování

Mé poděkování patří především Mgr. Jaromíru Mazákovi, Ph.D. za cenné podněty, konzultace směřování této práce a čas, který mi během jejího psaní věnoval.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze, dne 10. května 2022

Filip Hausknecht

Abstrakt

Práce se zabývá představením nástroje Zaměstnavatele poslední instance (ZPI) v kontextu České republiky, a to především s přihlédnutím k dopadům na standardy zaměstnávání, stínovou ekonomiku a diskriminaci na trhu práce. ZPI je zasazen do širšího kontextu teorie a vývoje sociálního státu a Moderní měnové teorie (MMT). Nástroj je také diskutován ve vazbě na další koncepty „poslední instance“ z oblasti energetiky (dodavatel poslední instance) nebo bankovníctví (věřitel poslední instance). Práce v teoretické a konceptuální rovině identifikuje možné příležitosti a nástrahy zavedení ZPI v České republice na základě analýzy politiky zaměstnanosti, situace na trhu práce v posledních letech a zkušeností se ZPI ze zahraničí.

Klíčová slova

zaměstnavatel poslední instance, moderní měnová teorie, sociální stát, nezaměstnanost, právo na práci, trh práce, politika zaměstnanosti

Abstract

This thesis deals with the introduction of the Employer of Last Instance (ELR) in the context of the Czech Republic. It focuses on the impacts this introduction would have on employment standards, informal economy and discrimination in the labour market. The ELR is set in the wider context of the theory and development of the welfare state and the Modern Monetary Theory (MMT). ELR is also compared with other "last resort" concepts in the field of energetics (supplier of last resort) or banking (lender of last resort). This thesis identifies the potential opportunities and pitfalls of the introduction of ELR in the Czech Republic on the basis of an analysis of the government employment policy, the recent years' labour market situation and experiences with ELR from abroad.

Keywords

employer of last resort, modern monetary theory, welfare state, unemployment, right to work, labour market, employment policy

Obsah

1	Úvod.....	8
2	Formování a modely sociálního státu.....	10
2.1	Formování sociálního státu	10
2.2	Bismarckovo sociální pojištění	11
2.3	Beveridgeova zpráva	11
2.4	Keynesiánství a Nový úděl.....	13
2.5	Vývoj sociálního státu v České republice	15
3	Trh práce.....	17
3.1	Trh práce z pohledu mikroekonomie	18
3.2	Trh práce z pohledu makroekonomie	19
3.3	Stínová ekonomika	20
3.4	Podzaměstnanost	21
3.5	Důstojná práce.....	21
4	Stát jako garant pracovních míst.....	24
4.1	Moderní měnová teorie.....	25
4.2	Institut poslední instance.....	27
4.2.1	Dodavatel poslední instance	27
4.2.2	Věřitel poslední instance	28
4.3	Zaměstnavatel poslední instance	29
4.4	Zkušenosti ze zahraničí.....	34
5	Aplikace ZPI v ČR.....	36
5.1	Nástroje fiskální politiky.....	36
5.2	Politika zaměstnanosti	37
5.3	Stát jako zaměstnavatel.....	38
5.4	Příležitosti a nástrahy aplikace ZPI v ČR	39
5.4.1	MMT v ČR	39
5.4.2	ZPI v ČR	41
6	Diskuze.....	47

7	Závěr	52
8	Seznam použité literatury	54

Seznam zkratek:

APZ = aktivní politika zaměstnanosti

CCC = Civilian Conservation Corps

ČSÚ = Český statistický úřad

MPSV = Ministerstvo práce a sociálních věcí

DPI = dodavatel poslední instance

EKČR = Exekutorská komora ČR

ERM II = Evropský mechanismus směnných kurzů II

Fed = Federální rezervní systém

GPG = gender pay gap

IDEA = Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu

ILO = mezinárodní organizace práce

LZPS = Listina základních práv a svobod

MDM = minimální důstojná mzda

MF = Ministerstvo financí

MMT = Moderní měnová teorie

NIRA = National Industrial Recovery Act

PPZ = pasivní politika zaměstnanosti

PWA = Public Works Administration

ÚP = úřad práce

VPP = veřejně prospěšné práce

USA = Spojené státy americké

VPI = věřitel poslední instance

VSČR = Vězeňská služba ČR

ZPI = zaměstnavatel poslední instance

1 Úvod

Zaměstnání a práce obecně je zásadní součástí života většiny z nás. Ovlivňuje kvalitu našeho života, množství volného času, výši naší spotřeby i úspor, a také má z makroekonomického hlediska vliv na domácí produkt, inflaci, ale i sociální smír a mnoho dalších pro společnost důležitých jevů. Práce je tak logicky předmětem zájmu mnoha vědeckých disciplín, sociologií a ekonomik nevyjímaje. Je to ale také téma politické a konkrétní podoby pracovních vztahů jsou upraveny zákony. Právo na práci je pak dokonce zakotveno v ústavním pořádku České republiky (ČR), a to v článku 26 Listiny základních práv a svobod (LZPS). To napovídá, že práce je nejen zdrojem obživy, ale také součástí lidské důstojnosti a identity.

V dnešní turbulentní době se téma práce dostává znovu do středu zájmu, ať už kvůli probíhající hospodářské krizi, akceleraci robotizace průmyslu, klimatické krizi nebo migraci způsobené ruskou agresí na Ukrajině a dalšími ozbrojenými konflikty ve světě. Po několika letech relativně nízké míry nezaměstnanosti v ČR hrozí její nárůst, a navíc se projevují i další negativní tendence na trhu práce – reálný pokles mezd, fenomén podzaměstnanosti nebo zneužívání takzvaného švarcsystému.

Možným řešením nastalé situace, a také možných budoucích krizí, je koncept zaměstnavatele poslední instance (ZPI), kterému se budu věnovat v této práci. Ten ideově navazuje na keynesiánskou ekonomickou tradici a kopíruje logiku stojící za známějšími koncepty bankovního věřitele poslední instance (VPI) anebo dodavatele poslední instance (DPI) v energetice. Základní myšlenka spočívá v roli státu jako garanta základních lidských práv včetně práva na práci.

Hypotetické zavedení tohoto nástroje fiskální politiky otevírá mnoho teoretických i praktických otázek. Měl by stát zasahovat do trhu práce a ekonomiky obecně? Z jakých důvodů a v jaké míře? Je zavedení ZPI v podmínkách ČR možné? Jaké příležitosti a nástrahy můžeme při jeho zavádění očekávat? Na tyto otázky se pokusím touto prací alespoň částečně odpovědět.

Při psaní vycházím z předpokladu, že podobné diskuze jsou nejen v ČR výrazně ideologicky zatížené. Domnívám se proto, že dříve, než se dostanu k samotnému představení ZPI, je potřeba diskutovat logiku zavádění podobných mechanismů. Konkrétní návrh tohoto nástroje by si pak zasloužil řadu dalších studií, které by se mohly věnovat detailním parametrům a propočtům dopadů na různé ekonomické veličiny. Jsem ale přesvědčen, že by bylo chybou přeskochit

pomyslnou kapitolu, která by osvětlila, jestli a proč dává smysl nad podobnými kroky uvažovat, o jaké teoretické koncepty se můžeme opřít, kde už jsme podobné nástroje viděli pracovat v praxi a v neposlední řadě, jak je na zavedení ZPI připravena ČR. Zároveň, jelikož se nejedná o izolovaný návrh, nýbrž o předpoklad a součást post-keynesiánské ekonomické teorie, tak koncept zasadím do kontextu Moderní měnové teorie (MMT), která nabízí odlišný úhel pohledu na práci se státním rozpočtem, především pak s jeho deficitem, a předestírá ekonomický potenciál plné zaměstnanosti v kombinaci s efektivní alokací veřejných výdajů.

V následující kapitole této práce se proto budu věnovat myšlenkovým počátkům a vývoji sociálního státu především v euroatlantickém prostoru. V kapitole třetí pak objasním mikro- a makroekonomický pohled na trh práce, fenomény stínové ekonomiky a podzaměstnanosti, a na závěr představím koncepty důstojné práce a minimální důstojné mzdy. V kapitole čtvrté představím samotný koncept ZPI, zkušenosti s tímto programem ze zahraničí a zasadím ho do širšího kontextu MMT a konceptu poslední instance v energetice a bankovníctví. V kapitole páté představím nástroje fiskální politiky a politiku zaměstnanosti v ČR, roli státu na trhu práce a dále se pokusím o základní analýzu předpokladů a rizik spojených s potenciálním zavedením ZPI v ČR. V posledních dvou kapitolách shrnu teoretické předpoklady pro zavedení ZPI a analyzuji možné dopady při potenciálním zavedení tohoto nástroje v ČR.

2 Formování a modely sociálního státu

2.1 Formování sociálního státu

Univerzalistický sociální stát má relativně mladou historii, která se formuje především na konci 19. století a dále po druhé světové válce v euroatlantickém kontextu. Pomyslně tak navazuje na prosazení občanských práv v 18. století a práva politická, která se dostala do popředí 19. století (Marshall, 1992), a dotváří tak třístupňový model moderního občanství.¹ Sociální práva zajišťovaná státem ale nejsou novinkou 20. století. Jeden z prvních náznaků univerzálního sociálního státu najdeme už ve starověkém Římě. Tribun lidu Gaius Sempronius Gracchus roku 123 př. n. l. zavedl zákon *lex Sempronia*, který mimo jiné zajišťoval subsidiaci cen obilí chudým občanům Říma. Tento program později změnil další římský tribun lidu Publius Clodius Pulcher, který dokonce, konzervativnímu Cicerovi navzdory, rozhodl o distribuci obilí zdarma na měsíční bázi a položil tak základ přidělového systému (Cristofori, 2002). Dalším výrazným faktorem ve formování sociálního státu byl vliv islámu, a tedy i jednoho z pěti pilířů tohoto náboženství. Tím je Zakát – daň z majetku a příjmů, kterou má každý muslim povinnost odvádět, a která má sloužit dobročinným účelům, jako je právě pomoc potřebným (Benthall & Bellion-Jourdan, 2003). Perský filozof Al-Ghazálí pak údajně přímo spojoval povinnost vládců k materiální a finanční podpoře obyvatel v chudobě a nouzi s hrozbou vyčerpání vládcovy pokladny, pokud by lidé byli nuceni emigrovat (Crone, 2004).

V moderní Evropě se pak teorií sociálního státu zabývá mnoho předních filozofů a sociologů – od teoretiků společenské smlouvy Thomase Hobbesa a Jean-Jacques Rousseaua přes Augusta Comteho a Émilea Durkheima a jejich koncepty solidarity (Kotous et al., 2013) až po Michela Foucaulta a jeho koncept pastorační moci státu a vliv levicových a odborových hnutí na vznik sociálního státu podle švédského sociologa Waltera Korpiho (Korpi, 2008).

¹ V Marshallově eseji *Citizenship and Social Class* si ale můžeme povšimnout, že všechna tato práva jsou přisuzována mužům a je záhodno mít na paměti, že některá z těchto práv byla ještě dlouhá desetiletí ženám upírána.

2.2 Bismarckovo sociální pojištění

Jedním z prvních pokusů o konstrukci sociálního státu v moderním západní světě je model prvního německého kancléře Otto von Bismarcka z roku 1881. Ten byl založen na konzervativně-korporativistickém systému povinného pojištění, které bylo zaměřeno na úrazové a nemocenské pojištění a pojištění ve stáří a invaliditě. Ideově vychází z tradice chudinské péče, která má kořeny v Německu 16. století (Tomeš, 1996). Poprvé pod Bismarckem, který se tímto způsobem snažil vybudovat německou národní jednotu a propojit dělnictvo se státem, dostal sociální stát jasné obrysy pod pojmem sociálního pojištění. Tento systém byl vysoce zásluhový, odvíjel se tedy od dosavadní délky zaměstnání a výše příspěvku na sociální pojištění, a přicházel na řadu až po vyčerpání všech ostatních možností pomoci. Jak ale sám Bismarck přiznal, tak zásadní roli v prosazení této formy sociálního zabezpečení mělo porevoluční dělnické hnutí a z něj zformovaná německá sociální demokracie, která si ochranu nejen dělníků vydobyla (Korpi, 2008).

2.3 Beveridgeova zpráva

Další zásadní model sociálního pojištění se zformoval ve Velké Británii, kde vešel ve známost jako Beveridgeova zpráva (*Beveridge Report*, jinak také *Social Insurance and Allied Services*). Ta se formovala během druhé světové války a měla mít motivační účinek ve válečném úsilí. I z toho důvodu byla navržena společně velkou konzervativně-labouristickou koalicí. Částečný ústup od tohoto návrhu (především neochota založit NHS – národní zdravotní službu) po skončení války dokonce stál Winstona Churchilla premiérské křeslo a velké sociální reformy tak uskutečňovali labouristé pod vedením Clementa Attleeho mezi lety 1946 a 1949. Hlavním rozdílem oproti Bismarckovu modelu byla nižší zásluhovost a předem určené a rovné příspěvky pro každého, kdo se dostal do situace, ve které přišel o svůj příjem (Cremer & Petieau, 2003). Pro problematiku ZPI je ale důležitý hlavně další pilíř Beveridgeových plánů, a to dosažení plné zaměstnanosti. Beveridge věřil tomu, že práce má smysl sama o sobě a není jen prostředkem k zajištění příjmu. Z toho vyvozoval, že je pro společnost i ekonomiku prospěšnější zavést dočasnou podporu v nezaměstnanosti, která motivuje dělníky si co nejrychleji znovu nalézt zaměstnání, oproti potenciálně nebezpečné zahálce a dlouhodobé nezaměstnanosti. Chtěl tímto způsobem mimo jiné reagovat na proměny flexibility trhu, a také

nárůstu poptávky po práci ze strany veřejného sektoru. Dlouhodobou nezaměstnanost a zahálku pak spojoval s fyzickými i psychickými zdravotními potížemi, ale i s demokratickým deficitem a zprostředkovaně také s nenávisť vůči cizincům a etnickým skupinám (Harris, 2021).

Beveridge (1944) dále pokládá myšlenkový základ snaze o dosažení plné zaměstnanosti, vyhlížeje dobu míru po dlouhé finanční krizi, na kterou navázala druhá světová válka. Opatrně navrhuje posílení role státu v ekonomice, především pak na straně poptávky a trhu práce. Ve válce se totiž podle něj ukázalo, jak může být státem organizovaný pracovní trh efektivní. Během války roku 1941 vstoupil v platnost zákon (*Essential Works Order*), který britské vládě dal právo zamezit propouštění zaměstnanců v nepostradatelných pracovních pozicích. Naopak se tehdejšímu ministru práce Ernestu Bevinovi tímto způsobem podařilo do pracovního procesu zapojit mnoho nezaměstnaných. Výsledkem tohoto tažení byl pokles počtu registrovaných nezaměstnaných osob ve Spojeném Království z 2 813 042 lidí v roce 1932 na 99 075 lidí v roce 1943 (Reubens, 1945). Beveridge (1944) byl přesvědčen, že je potřeba tento směr udržet, a že zdravá ekonomika by měla zachovat lehký převis nabídky pracovních míst nad poptávkou po nich. Jako nový poválečný cíl určil 3% míru nezaměstnanosti. Vzhledem k tehdejší čerstvým zkušenostem z Velké hospodářské krize se jednalo o skutečně odvážný cíl. Zároveň se u těchto 3 % nemělo jednat jen o dlouhodobou nezaměstnanost, ale především o krátkodobou a sezónní nezaměstnanost. Beveridge ve svém analytickém díle charakterizuje tři podmínky pro zajištění takto definované plné zaměstnanosti – zajištění dostatečné agregátní poptávky po vyrobeném zboží, státem koordinované rozprostření průmyslu a organizovaná mobilita pracujících. Mimo to je pro současnou diskuzi o ZPI pozoruhodné, že Beveridge vedly myšlenky ohledně financování podobného programu stejným směrem jako současné teoretiky a teoretičky MMT, kterou představím později v této práci. Sám Beveridge tento přístup označuje za revoluční – podle něj by se totiž na rozpočet Spojeného Království nemělo hledět prizmatem vyrovnaného rozpočtu, ale dostupností skutečně vyčerpatelného zdroje, lidské práce. Otevřeně dále píše, že cestu k plné zaměstnanosti bude třeba vyšlapat navzdory poučkám klasické ekonomie o vyrovnanosti rozpočtu a minimalizaci veřejných výdajů, a že bude královskou pokladnu stát více peněz, než kolik jich z krátkodobého hlediska vybere na daních. Výsledkem ale bude podle Beveridge téměř úplná eliminace nedobrovolné nezaměstnanosti a masivní nárůst produkce, a tudíž i bohatství.

2.4 Keynesiánství a Nový úděl

Také pro Spojené státy americké (USA) se první polovina 20. století nesla v duchu ekonomických reforem a pokládání základů sociálního státu. Velká hospodářská krize odhalila nedostatky převládající ekonomické doktríny klasické ekonomie, postavené na minimálních zásadách státu do ekonomiky. Šance na změnu kurzu se chopil 32. americký prezident Franklin D. Roosevelt, který zavedl rozsáhlé socio-ekonomické reformy známé pod názvem *New Deal* (Nový úděl). Ty byly založeny na myšlenkách ekonomů Abby Lerner a Johna Maynarda Keynesa.

Základní myšlenkou jejich teorií byla role státu v tvorbě a distribuci produktu a důchodu a za hlavní problém, který je třeba řešit, určili nezaměstnanost. Podle Keynesa (2020)² totiž dosavadní přístup, kdy se vysoká nezaměstnanost dávala za vinu vysokým mzdám, zapříčinil relativní pokles mezd (případně rovnou propouštění), které vyústilo v pokles agregátní poptávky a celá ekonomika se tak dostala do jakési spirály dlouhodobé nezaměstnanosti. Novým keynesiánským řešením měly být státní intervence, a to konkrétně v USA masivní investice do infrastruktury, které zabezpečily přímé zaměstnání mnoha Američanů v době krize. To pak vedlo k opětovnému posílení agregátní poptávky.

Podle Smithe (2014) byl jedním z prvních kroků Nové dohody *Emergency Banking Act* (1933) s cílem zachránit rozpadající se bankovní sektor, který mimo jiné umožnil americkému Federálnímu rezervnímu systému (Fed) tisknout více peněz, aby mohl zásobovat privátní banky potřebnou likviditou. Nejzásadnějším opatřením pak byl *National Industrial Recovery Act* (NIRA; 1933-35), který měl pročistit a stabilizovat průmyslová odvětví. Také se pokoušel o omezení nezdravé konkurence, cenového dumpingu a stanovení základních pracovních práv pro zaměstnance – některé měl dokonce přímo platit stát, přestože pracovali pro soukromé výrobce. Pro tuto práci je ale nejzajímavější součástí NIRA její druhý článek - *The Federal Emergency Administration of Public Works*, který dal vzniknout Správě veřejných prací (*Public works administration* [PWA]). PWA měla za úkol vytvořit pracovní místa skrze masivní výstavbu civilní infrastruktury a tím pádem i podpoření navázaných průmyslových odvětví. Stavělo se vše – od přehrad a vojenských základů, přes silnice a železnice, po nemocnice a školy. Mladí muži mohli najít uplatnění například v organizaci *Civilian Conservation Corps* (CCC), která se starala o rozvoj a údržbu přírodního bohatství (hlavně lesů). Za jejich práci jim

² Kniha byla v původní anglické verzi vydána roku 1936.

CCC zajišťovala přístřeší, oblečení, jídlo a výplatu ekvivalentní dnešním 1000 amerických dolarů (USD) za měsíc. Smith dále uvádí, že v roce 1939 PWA schválila na 35 tisíc projektů v celkové hodnotě kolem 6 miliard USD. Mezi lety 1933 a 1938 PWA a další přidružené organizace (FERA, CWA, WPA) skrze své projekty zaměstnaly přímo či nepřímo téměř tři miliony lidí a vyprodukovaly poptávku po stavebním materiálu v hodnotě minimálně 2,1 milionu dolarů.

Rooseveltovy reformy měly zásadní dopad na nezaměstnanost. Podle Smithe (2014) vyšplhala tři roky po vypuknutí Velké hospodářské krize na neuvěřitelných 22,89 %, což odpovídalo zhruba 11,5 milionům amerických pracujících občanů. Nový úděl odstartoval o rok později v roce 1933 a po deseti letech dokázal nezaměstnanost především díky výše zmíněným zásahům do ekonomiky USA snížit na 1,23 %, tedy necelých 700 tisíc lidí.

Smith také uvádí, že Nový úděl byl od začátku terčem kritiků, kteří pocházeli primárně z řad konzervativních ekonomů a členů americké republikánské strany. Ostatně Nový úděl je dvakrát po sobě porazil ve volbách. Zaznívaly primárně ideologické argumenty ohledně nepřípustnosti zasahování státu do volného trhu v takovém měřítku, ale také stížnosti na upřednostňování států řízených demokratickou stranou při výběru infrastrukturních projektů. Kritika ovšem přišla i z řad současných Keynesiánců. Americký ekonom Paul Krugman (2008) ve svém článku *Franklin Delano Obama?* upozorňuje tehdy nastupující Obamovu administrativu na chyby, kterých se Roosevelt dopustil a tvrdí, že fiskální stimul Nové dohody byl nedostatečný, jelikož nebyl využit jeho plný potenciál. Masivní veřejné investice na druhé straně totiž vyvážila Rooseveltova posedlost konzervativní mantrou vyrovnaného rozpočtu, a zároveň se zvyšováním výdajů na veřejnou infrastrukturu docházelo ke značným škrtům v ostatních veřejných výdajích, plošnému navyšování daní a umělému navyšování cen základních potřeb, především potravin. To podle Krugmana vyústilo v recesi a opětovný nárůst nezaměstnanosti v roce 1938 do dvojciferných čísel, a také zásadní prohru demokratické strany, respektive její části stojící za Rooseveltem, kdy ve volbách přišla o většinu v americkém Kongresu. Krugman dále tvrdí, že skutečný potenciál fiskální stimulace v dobách recese odkryl až jiný projekt masivních veřejných investic – druhá světová válka.

2.5 Vývoj sociálního státu v České republice

Český politolog a sociolog Martin Potůček (1995) definuje sociální stát jako „stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou“ (s. 35). Soubor sociálního zabezpečení je pak podle něj „souborem právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jejichž cílem je kompenzovat nepříznivé finanční a sociální důsledky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva, nebo takovým životním situacím předcházet.“ (s. 69)

Potůček (1995) rozděluje vývoj českého sociálního státu do tří období. Prvním je období Rakousko-Uherska, za kterého byla chudinská podpora řešena obcemi a říše ji pouze regulovala. Během 18. a 19. století se pak postupně rozšiřoval okruh důstojníků a státních úředníků, kterým byla přiznávána penze, o další zaměstnance a dále se začaly vyplácet také dávky v nemoci a v invaliditě nebo například vdovské a vdovecké důchody. Později Rakousko-Uhersko do jisté míry převzalo Bismarckův model sociálního státu. Druhé období, od vzniku samostatného Československa, se podle Potůčka neslo v duchu Masarykovských sociálních reforem, mezi které patřily především osmihodinová pracovní doba, podpora v nezaměstnanosti, ustanovení ministerstva sociální péče nebo placená dovolená. Dopady hospodářské krize na začátku 30. let se pak vláda snažila řešit v duchu ZPI dotacemi na veřejné práce. Třetí období, počínaje nástupem komunistů k moci v roce 1948, pak podle Potůčka začalo snahou o realizaci Beveridgeovských představ o sociálním státu, nicméně po zestátnění sjednocené pojišťovny byl systém přenastaven na přerozdělování prostředků skrze státní rozpočet. Systém zůstal stále částečně zásluhový, nicméně se vytratil jeho původní autonomní charakter. Navíc nebyl přijat princip valorizace a o navyšování dávek bylo rozhodováno jednostranně.

Podle Tomeše (2013) po nástupu Gottwaldovy komunistické vlády v roce 1948 dochází k rozsáhlým sociální reformám, mezi nimiž k těm nejdůležitějším patří transformace sociálního pojištění v sociální zabezpečení, zákon o všeobecném zdravotním pojištění nebo důchodová reforma. Až do Pražského jara se reformy nesly v duchu sovětizace sociálního státu a ukončování přidělového systému, který občanům zajišťoval skromný příděl potravin, textilu a obuvi. Nicméně vzhledem k potřebě masivního nárůstu produkce v těžkém průmyslu a koordinačním problémům v zemědělství nestačila produkce zboží spotřebního. Spotřeba sama se pak mezi lety 1956 a 1969 více než zdvojnásobila a sociální systém přestával stíhat,

především co do věku odchodu do důchodu a financování důchodového systému. Byla zrušena podpora v nezaměstnanosti, která vzhledem k deklarovanému právu na práci údajně nebyla potřeba a režim se tak často pyšnil plnou zaměstnaností. Zákon o příživnictví, který kriminalizoval nepracující osoby, byl pak častým nástrojem státních represivních složek k potlačení politické opozice v dobách normalizace.

3 Trh práce

Abychom mohli správně nastavit sociální stát, a především státní politiku zaměstnanosti, je nejprve třeba pochopit, jak trh práce funguje. V této kapitole se tak v krátkosti podívám, jak na trh práce hledí mikro- a makroekonomie a jak si vysvětlují jeho fungování. Některé teorie pak vycházejí čistě z jednoho či druhého pohledu, jiné zase z jejich syntézy. Václav Jurečka ve své učebnici Makroekonomie například uvádí, že “Makroekonomie má své mikroekonomické základy. [...] (jsou) větvemi jednoho stromu” (2017, s. 37).

Český ekonom Josef Vlček (2016) charakterizuje mikroekonomii jako disciplínu, která zkoumá chování, vztahy a interakce jednotlivých ekonomických subjektů, kterými jsou primárně jednotlivci, domácnosti nebo firmy. Středobodem zájmu je pak takzvané ekvilibrium, tedy rovnovážný vztah mezi nabídkou a poptávkou, kterého má být při interakci dosaženo. V takové situaci ani jedna strana nemá potřebu měnit své chování. Teorie v rámci mikroekonomie vznikají na utopickém dokonale konkurenčním trhu, který je založen na perfektně fungujícím cenovém mechanismu, který vzniká na základě interakce nabídky a poptávky, a je založen na rovnosti jednotlivých subjektů v přístupu k úplným informacím a dostupnosti všech zdrojů. Problémy těchto teorií nastávají ve chvíli, kdy mají být empiricky ověřeny na skutečných trzích, které jsou ze své podstaty konkurenčně nedokonalé. Role státu dle zastánců tohoto přístupu spočívá právě v nápravě těchto nedokonalostí na trhu (Graafland & Verbruggen, 2021).

Makroekonomickou rovinu zkoumání ekonomiky popisuje Vlček (2016) jako disciplínu, která používá agregátní veličiny (nezaměstnanost, inflace, HDP) ke zkoumání chování ekonomiky. I zde je předmětem zájmu všeobecná rovnováha, ta je nicméně zkoumána s ohledem na faktor času a různé nedokonalosti světa. Na rozdíl od mikroekonomie pak tenduje spíše k normativnímu přístupu, do kterého se promítají i sociální či etické otázky, a až následně se je snaží empiricky ověřit. Problém makro přístupu ve zkoumání společnosti či ekonomiky ovšem spočívá v nesnadném prokázání kauzality z důvodu velkého množství inputů i outputů, které je prakticky nemožné zkoumat izolovaně.

Problematika práce však není jen technicistní záležitostí ekonomů. Týká se zásadní součásti života drtivé většiny lidí, která spoluutváří naši identitu a do jisté míry rozhoduje o podobě a kvalitě našeho života. Z tohoto důvodu na konci kapitoly představím také ideje důstojné práce a minimální důstojné mzdy v kontextu ČR. Jedním z cílů potenciálního zavedení programu ZPI totiž může být právě tlak na vyšší efektivní minimální mzdy a zlepšení či udržení pracovních

podmínek, které eliminují pracující chudobu a nabídnou všem ochotným a schopným práce důstojné podmínky pro život.

3.1 Trh práce z pohledu mikroekonomie

Mikroekonomie na trhu práce sleduje chování a interakci mezi jednotlivými subjekty v ekonomice, v tomto případě člověka (domácnosti) a firmy. Ekonom Holman (2016) uvádí, že mzda určuje cenu volného času. Jedinec se totiž na trhu práce rozhoduje mezi prací a volným časem, kdy ušlá mzda je jeho obětovaná příležitost. Mzda má tak na trhu práce dvojí roli, kdy působí zároveň jako cena volného času, ale také je důchodem, za který si můžeme obstarat jiné statky a uspokojit tak své potřeby. Holman proto tvrdí, že na trhu práce proti sobě působí dvě síly – substituční efekt, kdy v případě růstu mezd stoupá cena volného času, a tudíž by měla poptávka po něm klesat, ale zároveň i efekt důchodový, díky kterému si člověk bude chtít dopřát volného času více. Rozhodnutí je následně učiněno na základě síly jednoho či druhého efektu. Vlček (2016) nicméně namítá, že práce má také sociální rozměr. Důchod a volný čas nejsou jedinými výstupy práce, ta totiž lidem přináší také například rozvoj vlastního potenciálu a kvalifikace nebo sociální status.

Vlček (2016) dále upozorňuje, že trh práce je asymetrický a zásadně se odlišuje od ostatních trhů, a to z důvodu motivace účasti interakce. Člověk jako nositel práce totiž nemůže uspokojení své základní spotřeby odložit a na rozdíl od zboží tak nemůže počkat na vhodnější tržní podmínky. Tlak nabídkové strany pracovního trhu je tak relativně stabilní, zatímco poptávková strana se může proměňovat například z důvodu cyklické tendence tržní ekonomiky. To je jeden z důvodů, proč je mikroekonomická dimenze trhu práce důležitá pro obhajobu potřebnosti programů jako ZPI. Pokud je jedna strana tržní interakce stabilní (nabídka práce) a druhá nestabilní (poptávka po práci), odvíjející se od volatilní makroekonomické situace, a zároveň má stát napravovat nedokonalosti tržního prostředí, pak je substituce poptávky po práci v dobách jejího poklesu ze strany státu logickým krokem.

3.2 Trh práce z pohledu makroekonomie

Z pohledu makroekonomie nás na trhu práce nejvíce zajímá míra nezaměstnanosti, její příčiny, druhy, a především pak dopady na ekonomiku. Vlček (2016) nezaměstnanost definuje jako převis agregátní poptávky nad agregátní nabídkou na trhu práce. Funkce samotného trhu pak spočívá v propojení zaměstnanců a zaměstnavatelů. Podle Holmana (2016) nemůžeme za nezaměstnané označit všechny jedince bez zaměstnání. Lidé totiž mohou žít z jiných zdrojů příjmů, jako jsou například úspory nebo finanční podpora ze strany jiného jedince, státu či jiné organizace. Tuto skupinu Holman označuje za ekonomicky neaktivní. Nezaměstnanost samotnou pak dělí podle dvou kritérií, a to podle příčiny na frikční, strukturální a cyklickou, a podle míry dobrovolnosti na dobrovolnou a nedobrovolnou nezaměstnanost. Frikční nezaměstnanost spočívá v nedokonalém přenosu informací na trhu práce a jde primárně o prodlevy v nalezení prvního či nového zaměstnání. Strukturální nezaměstnanost se odvíjí od strukturálních změn v ekonomice, jakými je například zánik starých a vznik nových odvětví. Cyklická nezaměstnanost pak souvisí s hospodářskými cykly, a tedy vývojem ekonomiky, která je z dlouhodobého hlediska sérií střídajících se ekonomických expanzí a kontrakcí. O dobrovolné nezaměstnanosti mluvíme například v situaci, kdy nabízená odměna za práci neodpovídá představám pracovníka, a ten si může dovolit odložit nástup do práce na dobu, kdy si zajistí atraktivnější nabídku. Nedobrovolná nezaměstnanost pak spočívá nejen v nemožnosti volby, ale především v obecné nedostupnosti zaměstnání. Vlček (2016) k těmto druhům nezaměstnanosti přidává ještě nezaměstnanost teritoriální, která spočívá lokálních specifikách ekonomiky, nízké mobilitě a absence efektivní rekvalifikace pracujících, a nezaměstnanost sezónní, kterou můžeme vidět především v zemědělství nebo cestovním ruchu a je odvislá od ročních období.

Specifickou kategorií je dlouhodobá nezaměstnanost, která může mít zásadní dopad jak na jednotlivce, tak od určité míry také na celou ekonomiku. O dlouhodobé nezaměstnanosti zpravidla mluvíme v případech, kdy je jedinec bez zaměstnání po dobu delší než dvanáct měsíců. Vyznačuje se také tím, že rapidně narůstá během ekonomické recese, ale v době opětovného oživení ekonomiky dochází k mnohem pomalejšímu poklesu dlouhodobé nezaměstnanosti. To napovídá, že se jedná o komplexnější a trvalejší problém, který má navíc tendenci se prohlubovat na základě dvou faktorů (Chapman et al., 2016). Prvním je nepříznivý dopad na samotného jedince, který postupem času ztrácí pracovní návyky, sociální sítě i vůli k hledání nové práce. Ze strany zaměstnavatelů zase panují předsudky vůči dlouhodobě

nezaměstnaným jedincům, od kterých očekávají nižší kvalifikaci a pílí než u krátkodobě nezaměstnaných. Jedním z možných dopadů potenciálního zavedení ZPI je pak usnadnění přechodu z (dlouhodobé) nezaměstnanosti na trh práce a eliminace spirály dlouhodobé a trvalé nezaměstnanosti, jak bude diskutováno dále.

3.3 Stínová ekonomika

Stínovou nebo také neformální ekonomiku Gershuny (1979) definuje jako širokou škálu ekonomických činností, které se vymykají zavedeným vzorcům oficiálních vztahů na trhu. Tyto činnosti rozděluje do tří kategorií: ekonomika domácnosti, komunitní ekonomika a podzemní ekonomika. První dvě kategorie spočívají v neplacené, většinou dobrovolné a často prospěšné práci pro své blízké a svou komunitu a mají veskrze pozitivní dopad na fungování společnosti. Problém spočívá ve třetí kategorii, která ekonomiku poškozují. Jedná se o část ekonomiky, která se rozprostírá od hranic legitimacy až za hranice legálnosti. Patří sem přímo kriminální výdělečná činnost, ale také například falešné zaměstnání skrze švarcsystém nebo zaměstnávání bez uzavření pracovní smlouvy či nad její rámec. Tyto činnosti jsou charakteristické tím, že peněžní transakce v jejich rámci není možné dostatečně sledovat ani kontrolovat. Zásadní ekonomický dopad mají pak na stát, který tímto způsobem přichází o příjem z daní, a často také na jednotlivce samotné, kteří jsou ochuzeni o zaměstnanecká práva garantovaná v klasickém zaměstnaneckém vztahu. Důležité dělení stínové ekonomiky nabízí také studie Ernst & Young (2016), která ji zkoumá na základě aktivity spotřebitele. Za pasivní stínovou ekonomiku označují situace, kdy spotřebitel nemá z nenahlášené transakce prospěch, případně o nenahlášení takové transakce vůbec neví. Běžně se jedná o maloobchod a další odvětví ekonomiky, kde probíhá velké množství drobných hotovostních transakcí. Zbylé situace označuje za angažovanou stínovou ekonomiku, kdy mají prospěch z nenahlášené transakce obě strany. Pod tuto kategorii spadají jak obchody s nelegálním zbožím a službami, tak běžné transakce, kdy se oba aktéři snaží dosáhnout lepší ceny tím, že se vyhnou povinnosti platit daně či jiné poplatky.

3.4 Podzaměstnanost

Míra nezaměstnanosti ani objem šedé ekonomiky nám však neřeknou vše, co potřebujeme vědět pro zhodnocení potenciálních přínosů a rizik zavedení ZPI. Dalším důležitým faktorem je míra podzaměstnanosti. Ta se projevuje v nedostatečném využívání pracovní síly z důvodu neefektivity pracovního procesu, nevhodného nebo neexistujícího využití specializace konkrétních pracovníků, nebo především zaměstnání ve formě částečných úvazků, kdy ale pracovník ve skutečnosti stojí o vyšší úvazek (Feldman, 1996). Podle metodiky Mezinárodní organizace práce (ILO) se za podzaměstnané považují všechny osoby, které „pracují ve svém hlavním zaměstnání na částečný úvazek nebo méně než 40 hodin týdně, přejí si pracovat vyšší počet hodin než ve stávajících zaměstnáních a jsou schopny vykonávat větší počet hodin“ (Ministerstvo práce a sociálních věcí [MPSV], 2021a, s. 11). Částečné úvazky nebo časově omezené zaměstnání nepochybně mohou představovat preferenci a výhodu pro některé zaměstnance, nicméně pro účely této práce jsou důležité především jejich negativní externality. Těmi jsou především ekonomická nestabilita dotčených domácností a případně nedostatečný příjem. Podzaměstnanost může být například v zemědělství také sezónní.

3.5 Důstojná práce

Charakteristiky důstojné práce zformulovala nejstarší specializovaná organizace OSN, Mezinárodní organizace práce (ILO), v roce 1999 v rámci svého reportu *Decent Work*. Ten navazuje na dokument *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (ILO, 1998), který je závazný pro všechny členské státy OSN, a který jmenuje čtyři celosvětové priority na poli zlepšení podmínek pracujících: (1) svobodu sdružování v odborových organizacích a kolektivní vyjednávání, (2) eliminace nucené či povinné práce, (3) skutečné zrušení dětské práce a (4) odstranění diskriminace v zaměstnání. ILO také uvádí (1999), že cílem nesmí být pouhé vytváření pracovních míst, ale že ty mají mít přijatelnou kvalitu pro samotné pracujících, kteří je mají obsadit. Nejkomplexnější definice, kterou můžeme v reportu ILO z roku 1999 najít, zní následovně:

Důstojná práce znamená produktivní práci, při které jsou chráněna práva, která vytváří přiměřený příjem s odpovídající sociální ochranou. Znamená to také dostatek práce v tom smyslu, že všichni by měli mít plný přístup k výdělečným příležitostem. Znamená to cestu k hospodářskému a sociálnímu rozvoji, cestu, na níž lze dosáhnout dostatečné zaměstnanosti, příjmů a sociální ochrany, aniž bychom museli přistupovat ke kompromisům ve věci práv zaměstnanců a sociálních standardů. Tripartita a sociální dialog jsou cíle samy o sobě a zaručující participativnost a demokratický proces [...] Rozvíjející se globální ekonomika nabízí příležitosti, z nichž mohou těžit všichni, [...].³

Jak je z úryvku zřejmé, koncept důstojné práce má mnoho různých úrovní a aspektů. ILO si klade za cíl nejen zajistit základní práva pracujících, jak je známe ze zákoníku práce, ale jde i dále – například v boji s podzaměstnaností, kladení důrazu na tripartitní jednání nebo garanci účasti na demokratických procesech v ekonomice. Zaměstnanci, případně organizace, které zaměstnance zastupují, tak mají přecházet z podřízené role v rámci námezdních vztahů do rovnocenné role v sociálním dialogu – ne se pouze přizpůsobovat potřebám, ale plnohodnotně se podílet na rozhodovacím procesu tvorby ekonomiky a určování jejích priorit, včetně požadavku na důstojné podmínky k životu pracujících lidí, na nichž kterákoliv ekonomika stojí.

Dalším důležitým mezinárodním dokumentem, kde je zakotvena důstojná práce, je Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech OSN. Článek 6 (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights [CESCR], 2006) tohoto paktu pojednává o právu na práci, které je podle této organizace nezbytným předpokladem pro požívání ostatních lidských práv a je neoddělitelnou součástí lidské důstojnosti. CESCR ovšem zároveň upozorňuje, že taková práce musí být prací důstojnou. Tu pak definuje následovně:

[důstojná práce] respektuje základní práva člověka stejně jako práva pracujících v otázce podmínek bezpečnosti práce a odměňování. Poskytuje rovněž příjem, který pracovníkům umožňuje užít sebe a své rodiny [...] Mezi tato základní práva patří také respekt k fyzické a duševní integritě pracovníka při výkonu jeho zaměstnání. (s. 3)

Stěžejní pro charakteristiku důstojné práce a jejího vymáhání je však legislativa jednotlivých zemí. V případě ČR je právo na zaměstnání, spravedlivou odměnu a uspokojivé pracovní podmínky zakotveno v ústavním pořádku, a to konkrétně v člancích 26 a 28 LZPS (1992). V

³ Přeloženo autorem BP.

českém zákoníku práce už pak slovo důstojné nenajdeme vůbec – v lepším případě je nahrazeno slovem spravedlivé, v horším pak slovem uspokojivé. Je však otázkou, kde se nachází míra tohoto uspokojení, nebo dokonce kdo má být uspokojen.

Jednou ze základních, byť rozhodně ne vše vypovídajících, proměnnou v hodnocení kvality zaměstnání je výše mzdy. Známe v legislativě zakotvenou minimální či zaručenou mzdu pro určité skupiny profesí. Od jaké výše ale můžeme mzdu považovat za důstojnou? Na to se pokusila přijít nezávislá expertní platforma pro minimální důstojnou mzdu (MDM). Jejich definice důstojné mzdy ideově vychází z výzkumu takzvané *living wage* (Eurofound, 2018), tedy mzdy, která je odměnou za práci, a která má zajistit důstojný život a umožnit participaci na veřejném dění. Platforma uvádí (Bittner et al., 2022), že na rozdíl od průměrné či mediánové mzdy nemá sloužit ke statistickému popisu ekonomiky a na rozdíl od minimální mzdy nemá být politicky určena jako výstup tripartitního jednání. MDM má sloužit jako strohý popis reality pracujících lidí, opřený o veřejně dostupná data o cenách základního souboru ekonomických statků a služeb, které naše společnost považuje za základní materiální standard. Patří mezi ně mimo bydlení a stravy například zdravotní péče, vzdělání, volný čas nebo úspory pro případ neočekávaných okolností. Pro rok 2021 pak tato platforma MDM vyčíslila na 31 146 Kč. V Praze, vzhledem k všeobecně vyšším cenám, pak tato částka činí 36 717 Kč. Pro srovnání minimální mzda pro rok 2022 činí 16 200 Kč (MPSV, 2021b), tedy něco málo přes polovinu minimální důstojné mzdy. Medián mezd ve čtvrtém čtvrtletí roku 2021 pak Český statistický úřad (ČSÚ, 2022) vyčíslil na 34 360 Kč, a tedy více než polovina zaměstnanců pracujících na plný pracovní úvazek dosáhla na důstojnou mzdu. Tato statistika se ale znatelně zhorší, když se podíváme pouze na medián mezd u žen, který dosáhl výše 31 720 Kč, tedy těsně nad hranicí minimální důstojné mzdy.

Jakou úlohu může v prosazování důstojné práce hrát ZPI? V tomto programu je stát přímým zaměstnavatelem, a tedy nepotřebuje využívat složitých ekonomických incentívů, kterými by tlačil na zaměstnavatele v soukromém sektoru, aby zajistili důstojné pracovní podmínky pro najaté zaměstnance. Výzkum struktury mezd zaměstnanců v ČR během roku 2020 (ČSÚ, 2021a) ukazuje, že v organizacích, které jsou pod plnou (medián mezd 39 052 Kč) nebo většinou (medián mezd 45 436 Kč) finanční kontrolou veřejného sektoru se zaměstnanci mohou těšit vyšším mzdám oproti organizacím, kde má plnou (medián mezd 30 804 Kč) nebo většinou (medián mezd 31 833 Kč) finanční kontrolu soukromník. Je však otázka, jak velkou roli v tomto rozdílu hraje úroveň vzdělání, případně další proměnné. Podle studie Institutu pro demokracii a ekonomickou analýzu ([IDEA]; Bartušek et al., 2022) nejsou relevantní data

z Informačního systému o platu a služebním příjmu, které zahrnují mimo jiné i úroveň dosaženého vzdělání státních zaměstnanců, dostupná. Dále z dat ČSÚ vidíme, že je rozdíl znatelný i v případě *gender pay gap* (GPG), tedy nerovného odměňování žen a mužů. Zatímco medián mezd žen pracujících v čistě veřejném sektoru během roku 2020 byl o “pouhých” 3 938 Kč nižší než medián mezd mužů, v případě čistě soukromého sektoru už šlo o částku 5 928 Kč měsíčně. Vyjádřeno v procentech se v prvním případě jedná o rozdíl 9,5 % a v druhém případě o rozdíl 17,8 %.

Z výše uvedeného můžeme vyvodit, že veřejný sektor si na cestě v naplňování principů důstojné práce nevede špatně a program ZPI může v odstraňování diskriminace a nerovností na pracovním trhu. Jedním ze základních parametrů současných debat o institutu ZPI (Kelton, 2021; Wray, 2015) je totiž univerzální dostupnost nabízených pracovních míst, tedy že každému, kdo bude schopen práce a o práci projeví zájem, bude odpovídající pracovní místo nabídnuto. Mzda v rámci ZPI má být pro všechny stejná a má tak nahradit minimální mzdu, respektive má mít funkci efektivní minimální mzdy. Jak Kelton a Randall Wray, tak starší teoretici ZPI, jako například Minsky (1965) uvádějí, že minimální mzda je při současném nastavení rovna nule, jelikož práce na plný úvazek za odpovídající sumu minimální mzdy (navíc pouze v zemích, ve kterých je minimální mzda zakotvena v legislativě) není univerzálně dostupná všem, kdo o ni mají zájem. Tato nulová minimální mzda se týká především nedobrovolně nezaměstnaných lidí a lidí, ale i pro podzaměstnané je reálná minimální mzda nižší než ta deklarovaná. Důležitým tématem je také situace lidí, kteří možná dosáhnou na mzdu v důstojné výši, nicméně o důstojnosti pracovních podmínek už nelze mluvit. Typickým příkladem v kontextu ČR může být švarcsystém, kterým zaměstnavatelé obcházejí zajištění základních práv pro pracující ve svých organizacích, jako je například nárok na dovolenou, nemocenskou či bezpečnost a ochrana zdraví při práci. Program ZPI by tak mohl vytvořit jak hranici efektivní minimální mzdy, tak efektivní podmínky důstojné práce, jak je definují výše zmíněné autority.

4 Stát jako garant pracovních míst

V předchozích kapitolách jsem postavil ideový a historický základ státním zásahům do ekonomiky se zaměřením na nezaměstnanost, který je stěžejní pro uvažování nad politikami, jako je právě ZPI. Jak je vidět, tak se nejedná o úplně nový koncept - mnozí ekonomové nad plnou zaměstnaností a cestami, jak jí docílit, přemýšleli už v minulých stoletích. Během

Rooseveltova Nového údělu jsme pak mohli podobné myšlenky a jejich potenciál sledovat v omezeném měřítku v praxi.

V další části této práce se budu věnovat historii i současné debatě nad státní garancí pracovních míst. Na úvod představím MMT, která v současnosti tvoří ideové a teoretické východisko debat nad plnou zaměstnaností a ZPI, a která především vysvětluje proč a jak je možné tento program financovat. Dále představím koncept poslední instance na příkladu bankovníctví a energetiky v ČR. Následně se pustím do samotného programu ZPI, jeho vývoje, možných parametrů a současné debaty nad jeho potenciálním zavedením. Na závěr představím zkušenosti a výsledky ze zahraničí, kde se podobné programy realizovaly nebo modelovaly.

4.1 Moderní měnová teorie

Středem zájmu MMT je převyprávět příběh o tom, jak funguje naše ekonomika, abychom na základě těchto znalostí mohli správně rozhodovat o jejím dalším směřování. Kořeny má už v první polovině 20. století, kdy jejími ranými proponenty byli Keynes a Lerner. Abba Lerner (1943) tehdy přišel s konceptem funkčních financí, který zpochybňoval dosavadní nakládání s veřejnými financemi. Jeho myšlenka vycházela z grafalismu, který dodnes tvoří základní kámen MMT – tato teorie zpochybňuje roli peněz jako spontánního řešení problémů ve směnném obchodě a tokenizaci dluhu, a naopak peníze považuje za výtvar státní, který měl sloužit ke kontrole a regulaci obchodu. Byť se to může zdát jako drobné nedorozumění, jedná se o zcela zásadně odlišný přístup k roli peněz v ekonomice. Obrací naruby slavné prohlášení Margaret Thatcher, která tvrdila, že neexistují žádné veřejné peníze – pouze peníze daňových poplatníků, a zformulovala tak politicko-ekonomické myšlení pro další desetiletí. Pokud jsou ale peníze skutečně výtvar státní, jak tvrdí Lerner a mnozí další ekonomové, pak je příběh přesně opačný – existují jen veřejné peníze a stát může jejich kontrolou a redistribucí dosáhnout vytyčených cílů, kterými mohou být například ukončení chudoby, zajištění plné zaměstnanosti nebo posílení veřejných služeb. Lernerovy funkční finance pak pouze poukazují na to, že chybně podržujeme celou ekonomiku mantře vyrovnaného rozpočtu, kdy každý nový výdaj musí být vyvážen dodatečným příjmem, zatímco bychom měli sledovat skutečné dopady fiskální politiky – jestli jsou realizované výdaje funkční, tedy jestli slouží veřejnému zájmu a jestli se nám dostává kýžených výsledků. Lerner tak roku 1943 formuluje myšlenku, která stojí u zrodu MMT: “To znamená, že na absolutní výši státního dluhu vůbec nezáleží a že ať už jsou

splátky úroků jakkoli vysoké, nepředstavují žádnou zátěž pro společnost jako celek” (s. 47). Stát má podle něj v ekonomice zastávat koordinační roli a cíleně využívat takovou kombinaci veřejných výdajů a daňové soustavy, která zajistí plnou zaměstnanost, a tedy i plné využití produktivního potenciálu ekonomiky.

V současnosti se MMT zabývá řada heterodoxních ekonomů, z nichž jedni z nejvýraznějších jsou Randall Wray (2015; Randall Wray & Nersisyan, 2020), Kelton (2021) a Tcherneva (2002, 2012). Jak už jsem zmínil v minulém odstavci, v srdci této teorie stojí přesvědčení, že peníze jsou výtvořem státu, a ten by se proto měl naplno přihlásit o jejich kontrolu. Z této výchozí pozice MMT dochází k tvrzení, že stát se suverénním měnovým systémem nemůže ve vlastní měně zbankrotovat. V takovém systému má stát nejen plnou kontrolu nad měnou, její produkcí a distribucí, ale zároveň má kontrolu nad samotným dluhem, tedy aby se daná země nezadlužovala v cizí měně. Kelton (2021) ale připomíná, že se jedná o škálu, a ne dvě absolutní možnosti, a podle ní tedy mohou na základě MMT fungovat i ekonomiky s menší částí dluhu v zahraniční měně. Třetí podmínkou suverénnosti měny je její konvertibilita, a tedy že má daná měna plovoucí kurz a její hodnota není svázaná s cizí měnou nebo košem měn. Stěžejní předpoklad státu se suverénní měnou tedy spočívá v tom, že daná ekonomika není závislá na cizí měně, nad kterou nemá kontrolu, a že má tedy v otázce měny monopolní postavení. Takové ekonomice pak nikdy nemohou dojít peníze, jednoduše si je totiž může dotisknout. Zní to absurdně, ale už dnes velká většina peněžní zásoby existuje pouze virtuálně a vzniká několika stisky tlačítek na klávesnici v centrální bance. Samozřejmě nikdo netvrdí, že má vláda do nekonečna vytvářet nové peníze, platit z nich vše co ji napadne a ekonomika bude vzkvétat. MMT pouze poukazuje na to, že peníze jsou neomezený, uměle vytvořený zdroj a aby ekonomika správně fungovala, tak musíme pozornost přenést na skutečně omezené zdroje, jako je lidská práce, materiál a planetární limity. Stejně tak MMT upozorňuje, že by měl být přenesen důraz z takzvané rozpočtové zodpovědnosti na fiskální zodpovědnost – základní otázka tedy nemá znít “Z čeho to zaplatíme?”, ale “Jaký to bude mít dopad na ekonomiku a společnost? Posune nás to vpřed?”. Vláda se suverénní měnou proto z pohledu MMT může vždy financovat jakoukoliv politiku, kterou uzná za vhodnou, pokud bude mít z dlouhodobého hlediska pozitivní vliv na rozvoj společnosti a ekonomiky. Slovy Abby Lerner z minulého odstavce - na celkové výši deficitu státního rozpočtu vůbec nezáleží. A jak doplňuje Kelton (2021), státní rozpočet v žádném případě nefunguje stejně jako rozpočet domácnosti nebo firmy, a to z jednoduchého důvodu – domácnost ani firma nemůžou vydávat vlastní měnu, můžou ji pouze využívat.

Z výše nastíněného pohledu na práci s dluhem a vlastní měnou je podle zmíněných teoretiků MMT také zřejmé, že na financování fiskální politiky stát nepotřebuje ani jeden z klasických zdrojů příjmu, kterými jsou buď daně nebo úvěry. MMT oběmu přisuzuje odlišnou roli v ekonomice - daně a státní dluhopisy slouží k vytvoření umělé poptávky po penězích. Lidé potřebují peníze, protože musí platit daně. A stát pro svůj chod potřebuje lidskou práci - aby mohl zajistit svůj chod, určitou úroveň zdravotnictví, dopravní infrastrukturu, veřejný vzdělávací systém a mnoho dalšího. Daně v rámci MMT mají ještě dva úkoly. Za prvé mají sloužit zajištění spravedlivé distribuce bohatství a majetku v rámci společnosti – je tedy třeba je správně zacílit, aby omezovaly extrémní hromadění bohatství, a naopak na druhé straně nezatěžovaly nepřiměřeně nízkopříjmové skupiny obyvatelstva. Za druhé mají sloužit řízené kontrole inflace, která má v dlouhodobém horizontu tendenci stoupat s objemem peněz v oběhu. Je tedy třeba skrze daně odsávat z ekonomiky peníze z míst, kde je vyšší sklon k úsporám, a tudíž se hromadí, namísto aby obíhaly ekonomiku.

Podle výše zmíněných proponentů MMT tedy ekonomika operující se suverénní měnou může vytvářet nová pracovní místa a stát může přímo zaměstnávat lidi místo toho, aby šel cestou nejisté a složité stimulace poptávky po práci ze strany firem (*pump-priming*). Pro efektivní fungování ekonomiky je dle nich potřeba naplno využívat reálné zdroje, ale zároveň je nepřetěžovat. To platí i pro pracovní sílu, kdy zastávají požadavky na (těsně) plnou zaměstnanost, jak již byla v této práci představena a bude o ní řeč dále. Za nejlepší nástroj, jakým dosáhnout plné zaměstnanosti, pak považují právě ZPI. Skrze tento program je například dle Randall Wraye (2015) možné dosáhnout eliminace nedobrovolné nezaměstnanosti, rapidního snížení chudoby a neúměrné distribuce bohatství ve společnosti, diskriminace na trhu práce, potlačení negativních součástí neformální ekonomiky a mnoho dalších dílčích úspěchů, které povedou ke stabilnější ekonomice a spravedlivější společnosti.

4.2 Institut poslední instance

4.2.1 Dodavatel poslední instance

Institut DPI je zakotven v § 12a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, známý také jako

energetický zákon. Ze zákona jasně vyplývá, že institut DPI se týká výhradně dodávek energie – konkrétně dodávek elektřiny a plynu. Využívá se v případech, kdy původní dodavatel není schopen dodávky zajistit, a to především pokud pozbyl oprávnění k distribuci energie, nebo jestli nemá zajištěný odběr energie k distribuci. V posledním roce jsme se mohli o potřebě a funkčnosti tohoto zákona přesvědčit v praxi, kdy skončilo hned několik dodavatelů energie v čele s BOHEMIA ENERGY entity s.r.o. a kolem milionu lidí v ČR se ocitlo v režimu DPI. K zastoupení role DPI jsou v ČR zmocněni tři dodavatelé pro elektřinu a tři dodavatelé pro plyn, kteří operují na základě předem stanoveného distribučního území.

Nizozemský právník Sander Simonetti uvádí (2006), že evropská směrnice týkající se distribuce elektřiny zavádí koncept univerzální služby, která by měla v určitém množství být zajištěna domácnostem, a těm na ni vzniká právo. Tato služba navíc musí být poskytnuta za odpovídající, snadno srovnatelnou a transparentní cenu. Jednotlivé členské státy Evropské unie pak mají na základě subsidiarity právo určit si konkrétní mechanismus výběru DPI. Simonetti nadále ukazuje rozdíly mezi dvěma mechanismy na příkladech Nizozemí a Velké Británie. V obou případech jde o značně liberalizované energetické trhy. Zatímco ve Velké Británii příslušný regulační úřad Ofgem preferuje výběr jednoho konkrétního DPI, který by pokračoval v dodávkách energie, tak v Nizozemí se odběratelé rozdělí mezi všechny ostatní dodavatele podle velikosti podílu na trhu a dalších kritérií. V tomto ohledu se může zdát nizozemský mechanismus spravedlivější, nicméně například co do nacenění služeb v režimu DPI mají nizozemští dodavatelé výrazně více prostoru v nastavování marží u nových zákazníků. V obou případech, stejně jako ve zbytku Evropské unie, každopádně platí, že jsou dodávky energií považovány za nezbytnou univerzální službu a lidem na ně přísluší státem garantované právo (Evropský parlament a Rada Evropské Unie, 2003, Ofgem, 2008).

4.2.2 Věřitel poslední instance

Obdobný institut známe také z bankovního sektoru. Humphrey (2010) přisuzuje jeho zavedení dvojici britských ekonomů - Henrymu Thorntonovi a Walterovi Bagehotovi. Základní myšlenka vychází z obavy paniky na finančních trzích a obzvláště z takzvaného runu na banku. K runu na banku (z anglického *bank run*) může dojít v případě pochybností o likviditě konkrétní banky, kdy se její klienti mohou rozhodnout hromadně vybrat své vklady (Vlček, 2016). Roli VPI zastávají centrální banky, které ostatním bankám působícím na daném trhu v případě

hrozící nelikvidity mohou poskytnout (nebo se za účelem prevence paniky jen zavázat k poskytnutí) dodatečné finance, aby byly schopny dostát závazků vůči svým klientům a ostatním věřitelům. Tyto prostředky, jak dále Humphrey (2010) popisuje, by však měly být podle Bagehota poskytnuty pouze za podmínek vysokého sankčního úroku a jen důvěryhodným žadatelům, kteří nabízejí dostatečné záruky za úvěr. Tyto a další podmínky by měly předejít morálnímu hazardu, kdy se banky pouštějí do přehnaně riskantních operací s přesvědčením, že případný neúspěch pokryjí z peněz centrální banky. Humphrey přesto uvádí, že by centrální banky v roli VPI měly být připraveny poskytnout potřebnou likviditu k uspokojení poptávky po ní, čímž se má docílit makroekonomické stability.

Zalewski (2011) pak institut VPI kritizuje jako jednostranný, kdy v dobách finanční nejistoty poskytuje záruky bankám a zprostředkovatelským velkým podnikům, nicméně domácnostem se srovnatelnému zajištění nedostává, a tak nemusí dojít ani k ekonomickému oživení. Finanční sektor totiž promítne nejistotu na trhu a také vyšší náklady na obhospodařování svého dluhu u VPI do koncových cen, a tudíž sníží poptávku po úvěrech. Zalewski navrhuje vyřešit tento problém kombinací institutů VPI a ZPI, jež by měla znamenat stabilizaci situace pro všechny účastníky finančního trhu – domácnosti si tak mohou udržet zdravý poměr zadlužení a příjmu. Ve stejném duchu se nese i návrh na vytvoření státní zaměstnanecké banky (Esposito & Mastromatteo, 2017), která by měla analogicky jako centrální banka v roli VPI zasáhnout v době ekonomické nestability a zastavit hrozící růst nezaměstnanosti. Mimo jiné by podle autorů měla mít možnost nastavovat základní mzdu programu, zavádět regulace na trhu práce a kontrolovat projekty, ve kterých nová pracovní místa vzniknou.

4.3 Zaměstnavatel poslední instance

ZPI vychází ze stejné logiky jako dva výše představené koncepty. Státu přisuzuje povinnost zajistit základní potřebu, nezbytnou univerzální službu a lidské právo, jako je právě zaměstnání, stejně jako státu přisuzuje povinnost zajistit dodávky energie v případě jejich výpadku. Analogicky jako v případě VPI máme oprávněný strach, že nezaměstnanost a problémy z ní plynoucí se rozšíří do dalších oblastí ekonomiky – vyšší nezaměstnanost logicky způsobí nižší sklon ke spotřebě, a tedy snížení agregátní poptávky, a dále také nižší investiční výdaje firem a tím způsobenou nižší poptávku po práci. Tak jako banky potřebují mít jistotu, že v nejhorsím

případě získají potřebnou likviditu k uspokojení poptávky, tak lidé potřebují mít jistotu, že v případě ztráty zaměstnání získají odpovídající příjem na pokrytí základních potřeb a splácení úvěrů (Wray, 2015).

Kořeny konceptu ZPI můžeme najít již v předchozích kapitolách této práce, ať už jde o Beveridgeovy poválečné snahy o dosažení plné zaměstnanosti, nebo například Rooseveltovy CCC revitalizující americké přírodní dědictví. Komplexní ideový základ mu dává dvojice post-keynesiánských ekonomů Abba P. Lerner a Hyman P. Minsky v 50. až 80. letech. O jejich přínosu na poli přístupu k veřejným výdajům na cestě k plné zaměstnanosti píše současný ekonom Faruk Ülgen (2012). Lerner v padesátých letech přichází s teorií funkčních financí, kterou jsem představil v podkapitole 4.1, a na které stojí i současné myšlenky proponentů MMT. Minsky doplňuje tuto teorii svojí hypotézou finanční nestability, která podle něj plyne z finančního liberalismu. Tato hypotéza spočívá v cyklickém předlužování společnosti soukromými bankami, které vede k opakovaným hospodářským krizím, a v neschopnosti tržních mechanismů dosáhnout (a někdy se byť jen přiblížit) rovnovážnému stavu. Volnotržní ekonomiky jsou tak podle něj ze své podstaty nestabilní a neschopny seberegulace. Z těchto důvodů není možné trhu přenechat koordinaci peněžního oběhu a finančních trhů, a veřejnost se musí přihlásit k jejich kontrole. To samé platí i o pracovním trhu – ten není schopen ekvilibria bez vnějšího zásahu dosáhnout a vláda proto musí přijít s podporou v nezaměstnanosti anebo pracovní místa přímo zřizovat a garantovat. Oba ekonomové se podle Ülgena (2012) shodují v tom, že veřejné výdaje mají za úkol nahradit nedostatečnou poptávku soukromého sektoru ve chvílích, kdy hrozí propad ekonomiky, aby tak byla zajištěna co možná nejvyšší zaměstnanost. Vláda má tak podle nich povinnost figurovat nejen jako ZPI, ale také jako “utrácějící poslední instance” (Kaboub, 2007, s. 8).

Minsky (1965) ve své první formulaci programu ZPI poukazuje na zásadní rozdíl v přístupu k nezaměstnaným v programech státní garance pracovních míst oproti konzervativním přístupům. Zatímco konzervativní pohled, vycházející z klasické ekonomie, se soustředí na tvárnost kvalifikace uchazeče o zaměstnání tak, aby odpovídala požadavkům pracovního trhu, ZPI má přístup opačný – nabízená práce je určena všem, kteří jsou ochotni a schopni pracovat a je přizpůsobena potřebám společenského rozvoje a potřebám národní ekonomiky. Ke konzervativnímu řešení dokonce podotýká, že “Vše, co může udělat, je dát současným chudým lepší šanci u pracovních pozic, které už existují: může rozprostřít chudobu spravedlivěji.” (s. 175). Zde je třeba připomenout, že Minsky tuto stať píše v roce 1965 na příkladu USA. Samozřejmě různé národní ekonomiky mají v různých obdobích odlišné potřeby

a dnes by někdo mohl namítat, že národní ekonomika potřebuje především vysoce kvalifikované a specializované zaměstnance. Těch je ale poptáváno omezené množství, mnoho z nich pracuje ve veřejném sektoru už nyní a byť jsou logicky potřeba pro realizaci jakýchkoliv velkých veřejných investičních projektů, tak nejsou primární cílovou skupinou ZPI. Minsky zároveň píše, že zvyšování kvalifikace pracujících by mělo být dalším krokem ve chvíli, kdy je dosažena těsně plná zaměstnanost, tedy že drtivá většina lidí schopných a ochotných pracovat získá zaměstnání s adekvátním ohodnocením.

Podobná problematická místa ZPI rozebírá ve své knize Randall Wray (2015). Podle něj může být řešením zaměřit programy ZPI na pracovní odvětví, kde je potřeba početná pracovní síla a není vyžadována vysoká kvalifikace, případně je možné tuto kvalifikaci doplnit krátkou rekvalifikací či školením. Patří mezi ně výstavba veřejné infrastruktury, práce ve formální i neformální péči, sezónní práce například v zemědělství a další podobná zaměstnání. Randall Wray dále mimo jiné upozorňuje, že aplikace MMT a její práce s deficitem státního rozpočtu by mohla vést ke zhoršení kurzu domácí měny. Řešením by podle něj mohlo být například zaměření ZPI do důležitých exportních a importních odvětví průmyslu a zemědělství. V případě importu by cílem mělo být snížení závislosti na drahém dováženém zboží a surovinách, zvýšení exportu by pak mělo domácí měnu a produktivitu znovu posílit.

Minsky (1965) zamýšlel koncept ZPI primárně jako nástroj na boj s chudobou skrze navýšení příjmů domácností. Upozorňuje ale, že ZPI sám o sobě chudobu nevymýtí. Současně s ním musí dále být realizována sociální politika ve formě sociálních transferů pro lidi v důchodovém věku, nemohoucí nebo například sirotky. Podle Minskyho tato záležitost není otázkou politicky nastavených technických parametrů politiky zaměstnanosti, ale otázkou prosté slušnosti – lidé, kteří pracovat nemohou, by měli dostávat dostatečnou finanční a materiální podporu, která jim zajistí důstojný život.

Další teoretickou státní garance pracovních míst, kterou nelze opomenout především za její úsilí tuto teorii proměnit v praxi, je Coretta Scott King, která v šedesátých letech po boku svého manžela Martina Luthera Kinga vedla hnutí za lidská práva ve Spojených státech. V 70. letech Scott King založila organizaci *National Committee for Full Employment/Full Employment Action Council*, se kterou usilovala o prosazení legislativy s cílem zajištění práce pro všechny američany. Do otázky zaměstnanosti vnesla (Stein, 2017) rasovou otázku, kdy poukazovala na to, že prohlubující se nezaměstnanost bílých Američanů zvyšuje napětí ve společnosti prorostlé rasismem, a zajištění zaměstnání pro všechny obyvatele USA tak viděla mimo jiné jako nástroj sociálního smíru mezi pracujícími. Program měl sloužit nejen k zajištění obživy pro pracující,

podle Scott King měla být takováto státem nabízená práce také smysluplná, tedy ne taková, jejíž jediným cílem je tvorba zisku. Její představa byla, že ZPI nebude pouze chránit své občany před negativními dopady nezaměstnanosti, ale přispěje i k dalšímu rozvoji společnosti tím, že se zaměří na činnosti jako je výstavba dostupného bydlení, sítě hromadné dopravy nebo konzervace přírody. Jak dále uvádí Stein, její boj na této frontě neskončil nikterak úspěšně. Po silném tlaku byznysové lobby se legislativa navrhovaná hnutím pod vedením Scott King smrškla na cílení zaměstnanosti pod tři procenta do roku 1983 a pověřením Fedu ke kontrole tohoto požadavku.

Během neoliberalního ekonomického obratu pod vedením konzervativních politiků Margaret Thatcher a Ronalda Reagana v poslední čtvrtině 20. století debata o roli státu jako garantovi pracovních míst utichla a středem zájmu heterodoxních ekonomů se stala znovu až na začátku nového tisíciletí. Základní obrysy ZPI zůstaly stejné, nicméně okruh zamýšlených důsledků se za tu dobu rozrostl. Kromě Minskyho boje proti chudobě má nyní program (Červenka, 2021) pozitivně ovlivňovat ekonomiku skrze plnou zaměstnanost, růst HDP nebo snižování příjmové nerovnosti. Mimo to mezi jeho cíle můžeme zařadit také snížení diskriminace na pracovním trhu a případně zelenou transformaci průmyslu. Esposito a Matromatteo (2017) shrnují charakteristiky programu do tří bodů: (1) vytváří nabídku práce pro všechny, kteří chtějí za odpovídající mzdu pracovat, (2) tato mzda je nižší než převažující mzdy v soukromém sektoru a (3) má za úkol realizovat lokální projekty podle společenské potřeby. Takové projekty by pak mohly být vybírány lokální samosprávou, či nově vytvořenými komunitními komisemi. To by mělo zajistit širokou participaci a zaručit společenský přínos. Autoři zároveň dodávají, že by organizace takového programu měla probíhat na dvou úrovních – zatímco na úrovni lokální by se rozhodovalo o konkrétních projektech a zapojení ZPI, na úrovni centrální vlády by mělo být rozhodnuto o základních parametrech, zdrojích a výši mzdy. Jak je znát i z této práce, na předpokladech a požadovaných výsledcích je mezi teoretiky ZPI velká shoda, ale samotné zaměření projektů, kde pracovní místa vzniknou, se liší – od výstavby infrastruktury, přes konzervaci přírody až po péči v malých komunitách. Ve výsledku totiž záleží na konkrétních potřebách daného období a dané země. ZPI by každopádně měl kromě boje s nedobrovolnou nezaměstnaností také naplňovat další cíle společenského rozvoje (Kelton, 2021).

Přehledné shrnutí přínosů a zásad fungování programu ZPI pak nabízí Tcherneva (2012). ZPI podle ní funguje jako nekonečně elastická poptávka po práci, tedy v jakýkoliv moment mohou pracující získat zaměstnání nezávisle na jejich zkušenostech či jiných proměnných. Program zároveň řeší nezaměstnanost zdola, a tedy na rozdíl od klasických nástrojů politiky

zaměstnanosti cílí nejprve na ty, kteří jsou jako první propouštěni a jako poslední zaměstnáváni v soukromém sektoru, tedy většinou méně zkušené, mladší a méně vzdělané pracující. Zároveň program může fungovat jako zásobárna práce. V dobách recese se tato zásobárna naplní lidmi, kteří přišli o práci, a naopak v dobách konjunktury se lidé vrátí do soukromého sektoru za vyššími mzdami. Tcherneva uvádí, že výhodou takové zásobárny pro soukromý sektor i pro celou ekonomiku spočívá v tom, že se pracující vyhnou negativním sociálním a psychologickým efektům nezaměstnanosti, uchovají si pracovní návyky a při dobře nastaveném programu ZPI dokonce mohou nabýt nové zkušenosti a kvalifikaci, a zvýšit tak svoji hodnotu na trhu práce. Ekonomika jako celek pak tímto způsobem zabrání plýtvání svého nejcennějšího zdroje – lidské práce. Autorka dále shodně s dalšími výše zmíněnými teoretiky ZPI uvádí, že tento program bude působit jako stabilizační prvek ekonomiky díky plošně určené základní mzdě, která by měla působit jako efektivní minimální mzda. Upozorňuje ale, že byt by neměla konkurovat soukromému sektoru, je zapotřebí v programu nastavit takovou mzdu, za kterou je možné důstojně žít. Dále je mimo mzdu třeba pracujícím v programu ZPI poskytnout veškeré další bonusy a zajištění, které poskytuje klasický zaměstnanecký vztah. Program má podle ní potenciál stabilizovat pracovní trh a skrze danou efektivní minimální mzdu a podporu spotřeby také stabilizovat ceny a působit tak protiinflačně. Ohledně financování ZPI Tcherneva uvádí, že oproti klasickým pokusům vlády o stimulaci ekonomiky ve formě pumpování peněz do oběhu, kdy nikdy není možné přesně odhadnout jaký objem financí je na odvrácení nezaměstnanosti spojené s hospodářskou depresí potřeba, program ZPI zajistí, že bude finanční injekce přesně tak veliká, jak je potřeba, a tedy vznikne přesně tolik vládou financovaných pracovních míst, kolik přibude uchazečů o ně.

Italský ekonom Levrero (2019) upozorňuje na potenciální inflaci jako důsledek ZPI. Pokud by ale byly mzdy v rámci programu nastaveny dostatečně nízko, tak by k žádné inflaci v důsledku ZPI nemělo podle něj dojít, nicméně takové nastavení programu by zase nesplňovalo požadavky, které si na něj klademe v oblasti důstojné práce. Přehnaně vysoké mzdy by naopak mohly ke zvýšené inflaci vést, jelikož by si kvalifikovanější zaměstnanci zřejmě chtěli zachovat alespoň částečný mzdový rozdíl. Levrero tak uvádí, že se program ZPI nesmí přetěžovat a v dobách hospodářské expanze skutečně musí působit efektivně jako zásobárna zaměstnanců pro soukromý sektor, a tudíž jim umožnit odchod z veřejných projektů. To může působit jinou potíž, a to náhlý nedostatek zaměstnanců ve veřejném sektoru, kteří by nebyli schopni dokončit důležité veřejné projekty v případě rychlé ekonomické expanze. Na druhou stranu vláda může postupně své nově nabyté struktury veřejného sektoru ekonomiky utužovat, kvalitním

zaměstnancům nabízet další pracovní místa za odpovídající mzdy a postupně zvyšovat veřejný podíl ve strategických odvětvích trhu.

Jedním z dalších klasických bodů kritiky programu ZPI jsou pochybnosti o efektivitě podobného programu, a tedy jestli nebude příprava pracovních míst stát zbytečně moc finančních prostředků a následně se nezaměstnaní do práce nebudou hlásit. Byť jsou teoretici ZPI obecně přesvědčeni o nepodloženosti argumentu lidskou leností, tak Minsky (1965, s. 177) na tuto kritiku reaguje jednoduchou odpovědí: “Of course, sane adults should be free to choose poverty, but no one should have poverty thrust upon him”. Abychom tento předpoklad ověřili, nezbyvá nám tedy než účinnost podobného programu vyzkoušet.

4.4 Zkušenosti ze zahraničí

Asi nejbližší realizaci programu ZPI byl argentinský program *Jefes* z roku 2002. Ten přišel jako odpověď na dlouhé roky politiky škrťů a liberalizaci trhu pod taktovkou Mezinárodního měnového fondu, které vyvrcholily ekonomickou krizí, politickou nestabilitou a vysokou nezaměstnaností. Výsledky tohoto programu podrobila analýze dvojice ekonomů Tcherneva a Randall Wray (2007), podle kterých se program těšil nečekané podpoře – celkem se do něj zapojilo na dva miliony pracujících, což v té době znamenalo kolem 13 % populace ekonomicky aktivních obyvatel Argentiny. Asi největším překvapením byl fakt, že téměř tři čtvrtiny účastníků byly ženy, které jinak byly autoritami často považovány za ekonomicky neaktivní. Podle zjištění Světové banky byly projekty v rámci *Jefes* “[...] dobře organizovány, dokončovány včas a poskytovaly potřebné služby chudým komunitám” (s. 2). Práce spočívala především v lokálních veřejných službách a výstavbě či údržbě menších projektů. *Jefes* nenaplňoval všechny aspekty programu ZPI, jelikož práce nebyla automaticky dostupná pro všechny, kteří o ni měli zájem. Do programu tak mohl například vstoupit pouze jeden člověk z domácnosti, ve které zároveň musela být alespoň jedna osoba nezletilá, handicapovaná či těhotná. Očekávaným výsledkem programu, který stál zhruba 1 % tehdejšího argentinského HDP, byla snížená míra extrémní chudoby, a to o necelých 25 %. Od začátku byl při tom program kritizován za extrémně nízkou odměnu za práci, která nové zaměstnance udržovala v relativní chudobě. Autoři studie nicméně upozorňují na extrémně pozitivní dopady *Jefes* na argentinské ženy. Na základě rozhovorů s účastnicemi zjistili, že jim práce dodala hrdost, nové znalosti a naplňovala je práce pro komunitu. Dále také zjistili, že díky zvýšené dostupnosti

veřejných služeb a posílení ekonomické role žen některé komunity zaznamenaly pokles domácího násilí, užívání drog nebo nedokončení formálního vzdělání. Program byl bohužel z politických důvodů ukončen a nahrazen jinými, konvenčními nástroji politiky zaměstnanosti.

Další případy pokusů o zavedení programu ZPI zůstaly už jen v teoretické rovině. Studie modelující ZPI pro Řecko došla k hrubým nákladům ve výši 1,6–5,4 % HDP s až 550 tisíci účastníky programu v nejobsáhlejších scénářích. Deset nově vytvořených pracovních míst v rámci tohoto programu by navíc mělo vytvořit zhruba čtyři nová pracovní místa v soukromém sektoru. Studie modelující ZPI pro Itálii pak předpovídá ještě zajímavější čísla – program by mohl zaměstnat necelé dva miliony lidí, kteří by za práci pobírali odměnu €12.000 ročně. Hrubé náklady byly vyčísleny na 2 % HDP a čisté náklady pak dokonce vyšly jako negativní, kdy by státní rozpočet z programu inkasoval přes dvě miliardy eur ročně (Červenka, 2021; Esposito & Mastromatteo, 2017).

5 Aplikace ZPI v ČR

V předchozích kapitolách jsem nabídnul komplexní náhled na ideové kořeny, historický vývoj a současnou debatu nad ZPI a důležitostí plné zaměstnanosti obecně. V této kapitole se pokusím tyto znalosti přenést do českých reálií. Nejprve představím roli ČR na trhu práce, kde se zaměřím především na nástroje fiskální politiky a politiku zaměstnanosti. Kapitulu zakončím rozborem proveditelnosti potenciální realizace ZPI v ČR a identifikací příležitostí a hrozeb s důrazem na strukturu, vývoj a negativní jevy na českém trhu práce.

5.1 Nástroje fiskální politiky

Základním nástrojem státní fiskální politiky je státní rozpočet. Jednotlivá opatření můžeme rozdělit do dvou skupin, a to na záměrná (diskreční) opatření a automatické (zabudované) stabilizátory. Obě mají pracovat se schodkem či přebytkem rozpočtu a mají za úkol dosažení stanovených makroekonomických cílů. Rozdíl spočívá především v nutnosti vnějšího zásahu k aktivaci opatření a době jeho trvání.

Český ekonom Josef Vlček charakterizuje diskreční opatření (2016, s. 494) jako “jednorázové opatření [...; s cílem] ovlivnit chování ekonomických subjektů na straně nabídky a poptávky tak, aby se požadované efekty projevíly na úrovni výstupu ekonomiky, zaměstnanosti a inflace”. Jako příklady takových opatření uvádí změny v daňové soustavě nebo struktuře výdajů rozpočtu státu. Automatické stabilizátory ekonomové Slaný a Žák (1999, s. 259) definují jako “Mechanismus rozpočtové politiky, který snižuje amplitudu cyklických výkyvů v ekonomice, a to bez zásahu vlády či jiného ekonomického subjektu”. V době konjunktury mají za úkol ochlazovat ekonomiku, aby nedošlo k jejímu přehřátí, v době recese je cílem naopak posílení agregátní poptávky. Typickými vestavěnými stabilizátory jsou opatření politiky zaměstnanosti, různé sociální dávky nebo státní nákupy zemědělské produkce. ZPI může být v praxi jak diskrečním opatřením, tak automatickým stabilizátorem. V prvním případě se jedná spíše o model, jaký známe z dob Rooseveltova Nového údělu, tedy velké investiční projekty, které měly za cíl zastavit rapidní nárůst nezaměstnanosti a doplnit chybějící infrastrukturu pro rozvoj trhu. Častěji je ale institut ZPI spojován s rolí automatického stabilizátoru, a to ve formě

zmiňované zásobárny pracujících, která se zvětšuje v dobách hospodářské kontrakce a zmenšuje během hospodářské expanze (Randall Wray, 2015).

5.2 Politika zaměstnanosti

Obecným cílem politiky zaměstnanosti je dosažení rovnováhy na trhu práce, tedy mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle, která má zajistit maximální produktivitu práce a zabezpečit občanům právo na zaměstnání. Občané ČR mají právo na zaměstnání zakotveno v § 10 zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti: „Právem na zaměstnání je právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu [...], na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených tímto zákonem.“

Politiku zaměstnanosti můžeme rozdělit na dva typy - aktivní (APZ) a pasivní (PPZ). Za PPZ můžeme považovat například podporu v nezaměstnanosti, zprostředkování zaměstnání skrze Úřad práce ČR (ÚP) nebo nízké daňové a odvodové zatížení práce u nízkopříjmových skupin obyvatelstva, a je tedy typickým příkladem automatického stabilizátoru v ekonomice. APZ je pak nástrojem státu, který má sloužit dosažení maximální možné zaměstnanosti. Má k dispozici široký vějíř opatření, které můžeme rozdělit do dvou skupin. Podpora vytváření pracovních míst je zaměřena především na osoby znevýhodněné na trhu práce, které by měly dostat možnost najít si zaměstnání skrze společensky účelné pracovní místo, veřejně prospěšné práce nebo chráněná pracovní místa. Tato skupina opatření je realizována především investičními pobídkami státu vůči zaměstnavatelům s cílem vzniku nových pracovních míst. Druhá skupina pak cílí přímo na uchazeče o zaměstnání a jedná se především o rekvalifikační kurzy nebo programy zapracování (MPSV, 2020a). V takto nastaveném systému jsou pak výdaje vynaložené na APZ považovány za ušetřené výdaje na (ne)realizaci PPZ. Navíc je pravidlem, že sociální dávky spojené s nezaměstnaností bývají nižší než příjem ze zaměstnání, a tedy APZ oproti PPZ pobízí k vyšší spotřebě a vyšším odvodům státu na daních, platbách sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění. Je však otázka, jestli je konkrétní nastavení APZ efektivní a skutečně naplňuje svůj cíl.

5.3 Stát jako zaměstnavatel

V předchozích dvou podkapitolách jsem představil základní přehled způsobů, jakými může ČR kontrolovat a regulovat trh práce. Kromě toho ale stát působí už dnes jako zaměstnavatel a jeho vliv v tomto ohledu rozhodně není zanedbatelný. Podle ČSÚ (2021a) v roce 2020 ve veřejném sektoru ekonomiky pracovalo 27,53 %⁴ zaměstnanců. To při celkovém počtu zaměstnanců 3 980 tisíc v roce 2020 odpovídá zhruba 1 095 tisíci pracovníků ve veřejném sektoru (ČSÚ, 2021b). Podle ekonomů z IDEA (Bartušek et al., 2022) bylo v roce 2020 ze státního rozpočtu placeno 464 tisíc zaměstnanců, a to především zaměstnanci regionálního školství, armády, policie a různých úřadů.⁵

I když si odmyslíme veřejné instituce a úřady, tak veřejné společnosti patří mezi největší zaměstnavatele v republice. Těmi úplně největšími je ČEZ, a.s. (2022), největší výrobce elektřiny v ČR, který v roce 2021 zaměstnával přes 28 tisíc lidí, a Česká pošta (2021), která v roce 2020 zaměstnávala rovněž 28 tisíc lidí. Dalším v pořadí je Správa železnic (2021), která v roce 2020 zaměstnávala něco málo přes 17 tisíc zaměstnanců. Dopravní podnik hl. m. Prahy (2021) pak zaměstnávala ve stejném roce přes 11 tisíc zaměstnanců a Lesy ČR (2021) necelých 3,5 tisíc zaměstnanců. Některé tyto a další veřejně vlastněné společnosti mají těžiště svého zaměření ve veřejných službách, a je tedy irelevantní, jestli vykazují zisk nebo ztrátu. Jiné mají ale komerční zaměření a pravidelně vykazují zisk, ze kterého financují další rozvoj nebo přispívají do státní pokladny.

Česká republika také nabízí nízkoprahové zaměstnání – veřejně prospěšné práce (VPP). Jedná se o státem nabízené zaměstnání na základě §12 zákona o zaměstnanosti (2004), kdy nezaměstnaný člověk registrovaný na ÚP může po dobu jednoho až dvou let pracovat při údržbě veřejných prostranství, úklidu a dalších podobných veřejně prospěšných činnostech. Byť VPP neodpovídají plně charakteristikám ZPI (časové omezení, nenáročnost, outsourcing na soukromé zaměstnavatele a podobně), tak mají potenciál hrát v případném zavedení ZPI v ČR důležitou roli. Do jisté míry také připomínají fungování CCC z dob Nového údělu. ČR tak může dnes nabídnout širokou škálu zaměstnání – od zdravotnictví a školství přes integrovaný záchranný systém a armádu až po výrobu a distribuci energií nebo údržbu veřejného

⁴ Do součtu jsem zahrnul zaměstnance pracující v organizacích plně vlastněných státem (krajem, městem, obcí) a sdílené vlastnictví s většinovým podílem státu.

⁵ přepočteno na plné úvazky

prostranství. V rámci takové škály zaměstnání navíc můžeme nalézt relativně velký výběr i podle úrovně kvalifikace a vzdělání případných uchazečů o zaměstnání ve veřejném sektoru.

5.4 Příležitosti a nástrahy aplikace ZPI v ČR

5.4.1 MMT v ČR

Teoretici ZPI většinou vycházejí z předpokladu, že daný stát v danou chvíli nemá dostatečně početné a variabilní zastoupení na trhu práce, tedy takové, aby mohl ZPI aplikovat. Pro jeho zavedení se tedy počítá s potřebou navýšení výdajů na fiskální politiku, a ty mohou vést k většímu schodku státního rozpočtu. Pro účel zavedení ZPI je tudíž potřeba na státní rozpočet dané země hledět prizmatem MMT. Abychom tak mohli činit i v případě ČR, je potřeba ověřit základní předpoklady MMT. Těmi jsou suverénnost měny a rozpočtová pravidla (Kelton, 2021).

Měnou ČR je na základě zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, koruna česká. § 12 téhož zákona pak určuje, že „Česká národní banka má výhradní právo vydávat bankovky a mince [...]“. Splňujeme tedy jednu z charakteristik země se suverénní měnou, jelikož máme vlastní měnu plně pod kontrolou. Zde narážíme na jednu z prvních nástrah, které by mohly překážet aplikaci ZPI v ČR, a tou je hojně debatovaný vstup do eurozóny, ke kterému jsme se zavázali při vstupu do Evropské unie (EU). Právě závislost na Evropské centrální bance, která vydává měnu euro, brání fiskální autonomii jednotlivých států, a to jak v případě přímého členství v eurozóně, tak v případě účasti na Evropském mechanismu směnných kurzů II (ERM II), který zavazuje členské státy k udržování kurzu měny v maximálním fluktuálním pásmu vůči euru (Kim, 2021). Pokud by si tedy země EU, včetně ČR, chtěly udržet monetární suverenitu, musely by se buď vyhnout ERM II a používání EUR, nebo by muselo dojít k federalizaci EU. Každopádně i druhou charakteristiku suverénní měny koruna česká zatím splňuje. Posledním ukazatelem je struktura státního dluhu z hlediska měny, ve které je veden. Podíl čisté cizoměnové expozice na celkovém objemu státního dluhu byl k poslednímu dni roku 2021 v ČR 7 %. Navíc je v ČR stanoven limit, že tento podíl nesmí z dlouhodobého hlediska přesáhnout 15 % a z krátkodobého hlediska 17 %. Zhruba 90 % z tohoto čistého cizoměnového dluhu je pak vedeno v EUR (Ministerstvo financí [MF], 2022). Můžeme tedy říci, že ČR

momentálně splňuje i tuto podmínku, a tedy splňuje všechny základní předpoklady měnové suverenity.

Druhým předpokladem přístupu MMT je absence nebo alespoň umírněnost regulace státního rozpočtu. Stephanie Kelton (2021) na příkladu USA uvádí, že překážkou v tomto směru mohou být rozpočtové zákony a další pravidla, kterými si tamní vláda svázala ruce v efektivní práci s deficitem rozpočtu. Hlavním z nich je pravidlo PAYGO, které znemožňuje deficit navyšovat prosazením nové politiky, aniž by ruku v ruce s tím prošel návrh na její financování, a to formou škrtů nebo dodatečných příjmů rozpočtu. Další překážkou je povinnost podrobit nové politiky ratingu agentur, které se prezentují jako nezávislé. Na základě nízkého skóre může být konkrétní politika zablokována nezávisle na volených strukturách. Americký federální rozpočet má pak také dluhový strop, který nesmí překročit.

Podobné překážky najdeme i v české legislativě.⁶ Tou hlavní je dluhová brzda, která má upravovat rozpočtovou zodpovědnost a vyžaduje fiskální disciplínu v případě, kdy zadlužení sektoru veřejných institucí dosáhne úrovně 55 % hrubého domácího produktu (HDP) (Pokorný, 2021). § 16 zákona č.23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, pak zavazuje vládu k přípravě opatření vedoucích ke snížení dluhu veřejných institucí v případě, že dluh překročí hranici 60 % HDP. Problém tohoto zákona mimo jiné spočívá v definici veřejných institucí, respektive v zaměření rozpočtové odpovědnosti na všechny veřejné instituce. Jak uvádí Kelton (2021), i veřejné instituce, jako jsou samosprávné celky, mohou zbankrotovat. Stejně jako domácnosti nebo firmy totiž nejsou vydavateli měny, ale pouze jejími uživateli. Rozpočtová pravidla nastavující dluhový strop by se proto neměla týkat pouze vlády, respektive státního rozpočtu. Vláda má totiž skrze centrální banku kontrolu nad vlastní suverénní měnou, ve které nemůže zbankrotovat. Jak ale Kelton dále uvádí – tato pro rozpočet svazující pravidla jsou politickým rozhodnutím a politici je stejně tak mohou odstranit.

ČR si navíc co do výše státního dluhu nevede ve srovnání s dalšími zeměmi vůbec špatně. V roce 2021 dosáhla podle Eurostatu (2022) hodnoty 41,9 % domácího HDP, což v rámci EU odpovídá šestému nejnižšímu zadlužení. Průměrný poměr státního dluhu vůči HDP činil v roce 2021 v rámci EU 88,1 % a v rámci eurozóny dokonce 95,6 %. Přestože je práh státního dluhu v rámci EU určen ve výši 60 % HDP, většina zemí EU se nachází nad touto hranicí. V USA pak na konci fiskálního roku 2021 činil poměr federálního dluhu vůči HDP zhruba 100 %, což

⁶ Překážek z pohledu MMT.

je hodnota, které bylo naposledy dosaženo během 2. světové války. Očekává se navíc, že toto číslo v následujících letech ještě výrazně poroste (Bureau of the Fiscal Service, 2022).

5.4.2 ZPI v ČR

Jedním z nejdůležitějších ukazatelů pro ověření potřebnosti programu ZPI v ČR je míra nezaměstnanosti. V předchozích kapitolách jsem uvedl několik teoretiků (těsně) plné zaměstnanosti, kteří jako cíl nejčastěji uváděli 1,5-3% nezaměstnanost. U jednotlivých autorů samozřejmě záleží na konkrétním období, místě a aktuální míře nezaměstnanosti, se kterou svůj cíl porovnávají. Společným jmenovatelem je nicméně dosažení úplné eliminace nedobrovolné nezaměstnanosti.

Obecná míra nezaměstnanosti je měřena dle mezinárodních standardů ILO. Za nezaměstnaného se v rámci ní považuje člověk, který je starší 15 let, aktivně hledá zaměstnání a je připraven maximálně do 14 dnů do nabídnutého zaměstnání nastoupit. MPSV (2021a) ve své analýze zaměstnanosti v roce 2020 uvádí, že míra nezaměstnanosti v daném roce dosáhla hodnoty 3,5 %, tedy o 0,7 % více než v roce předchozím. Dále uvádí, že v ČR bylo v průměru 332 tisíc volných pracovních míst oznámených zaměstnavateli a 259 tisíc uchazečů o zaměstnání registrovaných na ÚP. Při bližším pohledu zjistíme, že neobsazenost těchto pracovních míst může mít dva strukturální problémy – regionální a vzdělanostní. První z nich můžeme vidět na příkladu Moravskoslezského kraje, kde byl podíl nezaměstnaných osob v rámci ČR nejvyšší (5,6 %), zatímco počet volných pracovních míst odpovídal zhruba mediánu (13 431). Nejvíce volných pracovních míst bylo pak nabízeno v Praze a ve Středočeském kraji, kde se hodnoty podílu nezaměstnaných osob pohybují kolem průměru. Druhý problém pak vidíme při zohlednění struktury uchazečů o zaměstnání. Zatímco v průměru na každé volné místo připadá necelých 0,8 uchazeče o zaměstnání, při rozložení skladby vzdělání uchazečů a požadavků zaměstnavatelů zjistíme, že v případě vyučení s maturitou už na volné pracovní místo připadá 3,8 uchazečů a v případě úplného středního odborného vzdělání s maturitou připadá na jedno volné pracovní místo 5,1 uchazečů. ÚP pak v celé republice evidoval 68,7 tisíc uchazečů o zaměstnání, kteří byli nezaměstnaní déle než 12 měsíců a spadají tak do definice dlouhodobě nezaměstnaných. Kromě samotné nezaměstnanosti může ZPI také nabízet řešení problému podzaměstnanosti, jak jsem ho představil v podkapitole 3.4. V roce 2020 bylo v ČR identifikováno necelých 31 tisíc podzaměstnaných osob, o 1,4 tisíc více než v roce 2019. Podíl

žen na podzaměstnaných osobách se za rok 2020 snížil, přesto ale stále tvoří většinu podzaměstnaných, a to 62,8 %.

Cenný vhled do problematiky nezaměstnanosti v ČR a důvodů a největších překážek (dlouhodobé) nezaměstnanosti přináší výzkum Centra pro společenské otázky – SPOT (Kudrnáčová et al., 2019). V rámci této studie mezi nejčastější důvody pro návrat na ÚP byly: (1) ztráta zaměstnání v předdůchodovém věku, (2) nástup na rodičovskou dovolenou a (3) nedokončení základního vzdělání u mladých lidí a následný neúspěšný vstup na trh práce. Z výzkumu dále vyplývá, že ženy se potýkají s dlouhodobou nezaměstnaností častěji než muži – v evidenci ÚP jsou téměř dvakrát delší dobu než muži. Všechny respondentky v rámci studie navíc uvedly, že se zaměstnavatel téměř vždy vyptává na plány do budoucna ohledně rodinného života a na počet dětí. Mezi nejčastější důvody odmítnutí ze strany zaměstnavatele podle studie patří nedostatečné pracovní zkušenosti, předdůchodový věk, zdravotní stav, nízké či neadekvátní vzdělání, péče o další osobu, nedostatečná fyzická výkonnost či příslušnost k romskému etniku. Konkrétně Romové mezi respondenty častěji uváděli, že jim bylo sděleno, že pracovní místo je již obsazené, přestože jej zaměstnavatel dále prokazatelně nabízel. Dalším zásadním problémem se ukázaly být dluhy a exekuce, které zaměstnance s už tak nízkými mzdami nechávají s ještě nižšími příjmy, než pokud by využívali pouze dávkový systém. Lidé s exekucemi se pak navíc často uchylují k práci na černo a autorky varují, že se tento neřešený problém v budoucnu ještě může znásobit ve chvíli, kdy se tito lidé dostanou do důchodového věku a z důvodu nedostatku odpracovaných let ve formálním zaměstnání nezískají nárok na vyplacení (dostatečně vysokého) důchodu. U dlouhodobě nezaměstnaných se navíc také množí psychické potíže spojené s obtížemi při hledání práce. Všechny tyto různé bariéry v přístupu na oficiální trh práce se pak podle autorek u nezaměstnaných kombinují a násobí znevýhodnění. Mezi takové charakteristiky pak řadí pohlaví, vzdělání, věk, rodinný stav, psychické či fyzické zdravotní hendikepy a etnicitu. Většina respondentů této studie se zúčastnila VPP a zajímavé je, že většina hodnotila svoji zkušenost se zaměstnáním v rámci VPP jako relativně důstojné zaměstnání.

Mezi lidmi potýkající se s nezaměstnaností patří také bývalí vězni a hlavně recidivisté. Studie SARPO (Drahý et al., 2018) uvádí zaměstnání jako jeden z dynamických faktorů, které „postihují základní oblasti života člověka, jejichž fungování tvoří předpoklad pro samostatné a nekriminální soužití ve společnosti“ (s. 20). Autoři uvádějí, že v průběhu tří let před uvězněním se 53,1 % odsouzených ocitlo bez zaměstnání a dlouhodobou nezaměstnanost (v tomto případě definovanou jako šest po sobě jdoucích měsíců bez zaměstnání v průběhu posledních tří let)

zažilo 44,7 % odsouzených. V samotném výkonu trestu pak vězni sice mají možnost pracovat, průměrná měsíční odměna odsouzených za rok 2020 však činila pouze 5488 Kč (Vězeňská služba ČR [VSČR], 2021). Vězeňská minimální mzda je totiž na základě nařízení vlády č. 361/2017 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených zařazených do práce ve výkonu trestu odnětí svobody, až o 50 % nižší oproti té klasické. To je třeba dát do kontrastu s tím, že vězni si musejí za pobyt a stravu ve věznici platit. Vzhledem k nízkým příjmům a nedostatečné péči po propuštění z výkonu trestu tak dochází k předlužování. Momentálně česká vězeňská služba eviduje pohledávky za vězni v aktuálním stavu a za propuštěnými vězni v celkovém objemu 227 milionů Kč (VSČR, 2021). Podle spolku Lighthouse (2018), který pracuje s lidmi se zkušeností s výkonem trestu, mají průměrně osoby ve věznicích 12 exekucí a dluhy ve výši 900 tisíc Kč.

Další potenciální překážkou v efektivitě zavedení ZPI mohou být exekuce. Podle statistik Exekutorské komory ČR ([EKČR], 2022) bylo k 31. prosinci 2021 evidováno přes 698 tisíc povinných v exekuci na celkových téměř 4,5 milionu exekucí.⁷ Ani EKČR ani rejstřík zahájených exekucí spravovaný Ministerstvem spravedlnosti však neeviduje daňové a správní exekuce, a je tak velmi obtížné až nemožné se v tuto chvíli dopátrat skutečného objemu problému (Beran & Říhová, 2017). Kvůli nekompromisním srážkám ze mzdy lidem v exekucích často nezbyvá dostatek finančních prostředků na živobytí a podle některých výzkumů z tohoto důvodu přešlo do šedé ekonomiky v ČR minimálně 200 tisíc lidí. Ztráty na příjmové straně rozpočtu se pak pohybují minimálně v jednotkách miliard Kč (Prokop, 2020).

V podkapitole věnující se důstojné práci jsem představil koncept minimální důstojné mzdy (3.5). Eurostat (2021) nicméně sleduje ještě jednu hranici mzdy, a tou jsou nízkopříjmoví zaměstnanci, kteří se v ČR označují za pracující chudé. Eurostat tuto hranici definuje jako příjem roven nebo nižší než dvě třetiny národního hrubého mediánového příjmu za hodinu. V roce 2018 byla tato hranice v ČR na úrovni 105,5 Kč za hodinu práce a podíl takových zaměstnanců byl v témže roce 15,1 %, tedy lehce pod průměrem EU (15,3 %). Byť podíl pracující chudoby na zaměstnancích klesá, tak přetrvávají některé další strukturální problémy – mezi pracující chudé častěji patří ženy, lidé do 30 let, lidé s nízkým stupněm vzdělání či zaměstnanci s pracovní smlouvou na dobu určitou.

ZPI by mohl být také efektivní na poli potírání stínové ekonomiky. V ČR je její objem podle výzkumu Centra ekonomických a tržních analýz (Klička et al., 2015) odhadován na 15,3 %,

⁷ V těchto statistikách jsou započítávány pouze exekuce vedené na fyzické osoby.

tedy lehce nad průměrem Evropské Unie, kde odhad činí 14,3 % (zhruba dva biliony EUR). Dlouhodobý trend je klesající, na čemž může mít zásluhu vícero faktorů – od zlepšení veřejné infrastruktury přes lepší koordinaci potírání mezinárodní hospodářské kriminality až po přechod na bezhotovostní transakce. Společnost Ernst & Young (2016) ve své analýze šedé ekonomiky ve východní Evropě vychází z premisy, že šedá ekonomika stojí na těžko kontrolovatelných hotovostních platbách. Šedé ekonomice se pak podle této studie daří v odvětvích s velkým množstvím drobných hotovostních transakcí. V případě ČR jde především o maloobchod s potravinami, nápoji a tabákem (39,6 %), gastronomii (12,5 %) a obchod a servis zaměřené na automobily a motocykly (8,6 %). Celkový podíl šedé ekonomiky na českém HDP pak Ernst & Young odhaduje na 11,3 % v roce 2014, což odpovídá necelým 500 miliardám Kč. Studie dále navrhuje různá konkrétní opatření v oblasti elektronizace plateb, které by mohly vést k odhadovaným dodatečným příjmům státního rozpočtu mezi 0,12 % a 0,63 % HDP. Celkově by podle studie potlačení stínové ekonomiky mohlo přinést dodatečné příjmy převyšující sto miliard Kč. Pro hodnocení účinnosti ZPI je ale klíčová ta část stínové ekonomiky, kterou Ernst & Young označuje za angažovanou. V rámci zemí sledovaných v této studii má ČR nejnižší míru angažované stínové ekonomiky, a to 9,4 % z celkového objemu odhadované stínové ekonomiky v roce 2014, tedy zhruba 45 miliard Kč. Autoři studie při popisu angažované stínové ekonomiky uvádějí příklad vykonané práce bez smluvního kontraktu. Nicméně není jasné, jestli v rámci své metodologie započítávají do této části stínové ekonomiky také švarcsystém. Zároveň je otázka, jestli tyto situace skutečně doprovází souhlas a ochota obou zúčastněných stran, či jestli je na stranu pracovníka vytvářen nátlak.

Nezaměstnanost má také zásadní dopady na příjmovou i výdajovou stranu státního rozpočtu. Zeman (2021) tyto náklady rozděluje na přímé (výdaje státního rozpočtu, ušlé příjmy státního rozpočtu, administrace nezaměstnaných) a indukované (způsobené snížením kupní síly). Zeman ve své studii vyčíslil tyto náklady za rok 2019, kdy u středového nezaměstnaného se střední délkou doby nezaměstnanosti čtyři měsíce činily přímé náklady 108 710 Kč a indukované náklady 6 293 Kč. To při průměrném počtu uchazečů o zaměstnání v evidenci ÚP, který v roce 2019 činil 212,4 tisíc osob (MPSV, 2020b), znamená celkové náklady zhruba ve výši 25 miliard Kč. Za rok 2014 byly za použití jiné metodiky vyčísleny náklady na jednu nezaměstnanou osobu ve výši 207 000 Kč ročně, tedy 17 250 Kč měsíčně (Godarová & Jahoda, 2016).

Konkrétní scénáře zavedení ZPI v ČR ve své studii představil Červenka (2021). Ten analyzuje náklady a potenciální dopady zavedení ZPI na míru nezaměstnanosti, příjmovou nerovnost a

chudobu. Červenka ve své studii využívá podobnou metodologii jako řecká studie modelující ZPI, kterou jsem zmínil v podkapitole 4.4. Charakterizoval tak tři různé scénáře ZPI podle počtu participantů – umírněný, střední a rozsáhlý. V případě umírněného scénáře by program ZPI zahrnoval pouze nezaměstnané osoby v rámci cyklické nezaměstnanosti. Střední scénář by zahrnul také všechny dlouhodobě nezaměstnané osoby. Poslední, rozsáhlý scénář by pak nabídl zaměstnání všem osobám, které jsou registrovány jako uchazeči o zaměstnání na ÚP. Červenka ve svém modelu vycházel z navázání mzdy v rámci ZPI na legislativně určenou minimální mzdu, kterou následně kombinuje s potenciálním počtem uchazečů o zaměstnání a dochází tak k průměrným mzdovým nákladům za sledované období (1995–2018). Umírněného scénáře by se mohlo průměrně zúčastnit zhruba 62 tisíc osob a náklady na mzdy by v takovém případě činily 5,4 miliard Kč, což odpovídá 0,15 % HDP a 0,53 % státního rozpočtu. V případě středního scénáře by se jednalo o něco málo přes 186 tisíc osob se mzdovými náklady ve výši 15,9 miliard Kč, což odpovídá 0,45 % HDP a 1,6 % státního rozpočtu. V posledním, rozsáhlém scénáři by zaměstnání skrze ZPI mohlo v průměru najít necelých 418 tisíc osob a mzdové náklady 35,4 miliard Kč by odpovídaly 0,99 % HDP a 3,55 % státního rozpočtu.⁸ Zde je pro srovnání potřeba uvést, že ČR v roce 2021 avizovala výdaje ve výši 15,5 miliard Kč pouze na podporu v nezaměstnanosti (MF, 2021). Červenka (2021) dále ve své studii, stejně jako autoři italské a řecké studie ZPI, odhaduje ostatní než přímé mzdové náklady (materiál, vybavení, administrace) na ZPI, které by podle řecké studie tvořily 40 % a podle italské 30 % celkových nákladů. Následně Červenka srovnává měsíční náklady na jednoho nezaměstnaného člověka z roku 2016, které v té době činily 17 250 Kč (Godarová & Jahoda, 2016), a minimální mzdu z roku 2019, která byla na úrovni 13 350 Kč, navýšenou o 30% a 40% podíl ostatních než přímých mzdových nákladů. V případě 40% podílu tak Červenka dochází k nákladům 22 250 Kč na člověka a v případě 30% podílu dochází k nákladům 19 071 Kč na člověka. V obou případech se za těchto odhadů jeví ZPI jako dražší řešení nezaměstnanosti. Nevíme však, jak se změnila výše nákladů na jednoho nezaměstnaného člověka mezi lety 2016 a 2019, a vhodnější tak bude srovnávat částky za stejný rok. V roce 2016 byla minimální mzda v ČR 9 900 Kč (MPSV, 2021b). Při použití stejných odhadů jako ve studii Červenky pak celkové náklady vycházejí 16 500 Kč v případě 40% podílu a 14 143 Kč v případě 30% podílu ostatních než přímých mzdových nákladů. V obou případech se jedná o částky nižší, než jsou náklady na nezaměstnanou osobu, a na rozdíl od Červenky tak docházím k závěru, že čisté náklady programu ZPI na osobu a měsíc by potenciálně mohly být záporné, a tedy že by v tomto případě

⁸ Červenka dále ve své studii provádí průzkum, jehož cílem je zjistit ochotu osob v produktivním věku žijících v České republice zapojit se do hypotetického programu ZPI. Z důvodu pochybností o metodologii sběru dat a reprezentativnosti vzorku však výsledky v této práci neuvádím.

státní rozpočet při zavedení ZPI dokonce ušetřil. Při porovnání s průměrným počtem uchazečů o zaměstnání v roce 2016, který činil 406 tisíc osob (MPSV, 2017), by případná úspora státního rozpočtu mohla činit 3,7 miliard Kč, respektive 15,1 miliard Kč.

6 Diskuze

Koncept ZPI a jeho požadavek na státní garanci práva na práci navazuje na více než sto let vývoje moderního sociálního státu. Zaměstnání a problémy s ním spojené stojí v centru tohoto vývoje už od Bismarckova sociálního pojištění a Beveridgeovy zprávy. U Beveridge pak můžeme vidět také kořeny myšlenek o přínosu plné zaměstnanosti a revolučního uvažování nad deficitem rozpočtu, které později dostane jasnější obrysy od teoretiků MMT. Doposud se realizaci programu ZPI asi nejvíce přiblížil Rooseveltův Nový úděl, a to především ve formě CCC, PWA a dalších programů zaměstnanosti. Tyto programy však nebyly univerzálně přístupné, a tudíž nemohly působit jako garant efektivní minimální mzdy. Do jisté míry se ZPI přibližoval i sociální stát v Československu, ten by si nicméně zasloužil vlastní analýzu, která by dokázala oddělit proklamované cíle a reálné výsledky práva na zaměstnání. Cílem ZPI je nicméně eliminace nedobrovolné nezaměstnanosti a jeho teoretici si zakládají na dobrovolnosti přijetí zaměstnání, jakkoliv je tato dobrovolnost v rámci kapitalismu diskutabilní, a tak právo na práci v tehdejší Československé socialistické republice, které bylo ohraničeno zákonem o příživnictví, nelze za ZPI v tomto smyslu označit. Z pohledu na historický vývoj sociálního státu, kterým jsem tuto práci otevřel, je nicméně zřejmé, že v případě ZPI se nejedná o úplně nový a nezkoušený koncept, ale logické vyústění uvažování o sociálním státu a jeho roli v zajišťování základních práv včetně práva na práci. Díky různým, byť třeba nezamýšleným, pokusům o aplikaci ZPI nebo jeho aspektů pak můžeme lépe odhadovat důsledky jeho případného zavedení v ČR.

Podle současných autorů má zdůvodnění potřeby ZPI stejnou logiku, jako například potřeba DPI v energetice a VPI v bankovníctví. Nejedná se totiž o jednorázovou politiku, ale o zabudovaný nástroj fiskální politiky a automatický stabilizátor, který má předcházet negativním dopadům cyklické tendence tržní ekonomiky. Potřeba VPI je často zdůvodňována důležitostí role, kterou banky v ekonomice hrají. Základním kamenem ekonomiky je ale lidská práce a v případě jejího většího výpadku, tedy zvýšené míry nezaměstnanosti, může mít stejné ne-li větší dopady na ekonomiku jako krach banky. Teoretici ZPI tak tvrdí, že stejně jako banky potřebují mít pro svou stabilitu jistotu poslední instance, kdy své závazky mohou krýt z úvěru od centrální banky, tak zaměstnanci potřebují mít jistotu náhrady příjmů v případě ztráty zaměstnání. Takové situace v současnosti řeší kombinace APZ a PPZ daného státu. Proponenti ZPI však kritizují efektivitu takového řešení a tvrdí, že ZPI má větší přínos jak pro zaměstnance samotné, tak pro ekonomiku jako celek. Navrhují proto vytvoření banky zaměstnanosti

(zásobárny zaměstnanců), která by byla pod veřejnou kontrolou a poskytovala by práci všem, kteří by byli schopni a ochotni ji vykonat. Zároveň by tvořila trvalou a nekonečně elastickou poptávku po práci a nabízela by důstojné pracovní podmínky. Tato banka zaměstnanosti by se naplňovala v dobách ekonomické kontrakce, kdy zaměstnavatelé nejsou ochotni nabírat nové či udržovat staré zaměstnance, a v dobách ekonomické konjunktury by počet zaměstnanců v ZPI naopak klesal, jelikož poptávka po práci ze strany firem bude stoupat a budou tak ochotni nabídnout vyšší odměnu a lepší pracovní podmínky než ZPI. Mzda za práci vykonanou v rámci ZPI by pak měla být svázána s legislativně určenou minimální mzdou, která by se díky tomu stala efektivní minimální mzdou – každý by si totiž mohl vybrat za tuto mzdu pracovat, zatímco dnes je efektivní minimální mzda rovna nule.

Z pohledu mikroekonomie může ZPI hrát důležitou roli při stabilizaci trhu práce, kdy zaměstnanec nemůže uspokojení svých potřeb odložit a potřebuje proto stabilní poptávku po své práci. V dobách poklesu poptávky ze strany firem může stát poptávku po práci substituovat. V kombinaci s konceptem důstojné práce a důstojné minimální mzdy pak může ZPI hrát důležitou roli při formování minimální ceny a pracovních podmínek práce, které by měly zaručovat zaměstnanci důstojný život, a které by měly být dostatečně motivační oproti alternativní finanční podpoře v nezaměstnanosti anebo práci ve stínové ekonomice.

Z pohledu makroekonomie se ZPI může zaměřit na různé druhy nezaměstnanosti, rozdílné scénáře jsou zkoumány například v řecké a české studii, které modelují zavedení ZPI ve svých zemích. Obecným cílem je však eliminace nedobrovolné nezaměstnanosti, a tedy že každý, kdo je ochoten a schopen za odpovídající mzdu pracovat, bude zaměstnán. Byť obhájci ZPI upozorňují, že inflace je reálná hrozba, tak zároveň tvrdí, že efektivní minimální mzda v rámci ZPI by sloužila jako cenová kotva, jelikož by z jedné strany regulovala cenu základního vstupu v ekonomice – lidské práce. V rámci MMT má pak hrozbu inflace mimo jiné řešit efektivně daňová politika, jejímž úkolem je stimulovat agregátní poptávku a omezit hromadění peněžní zásoby v jednotlivých částech ekonomiky.

Současný koncept ZPI vychází z myšlenkového rámce MMT, který vysvětluje potřebu koordinace a mechanismus peněžního oběhu, ve kterém hlavní roli hraje stát, potažmo vláda. Očekává se totiž, že případné zavedení ZPI s sebou ponese nemalé investiční výdaje a v dobách hospodářské kontrakce může dojít k razantnímu nárůstu provozních nákladů z důvodu navýšení kapacit zásobárny zaměstnanců. Předpokladem MMT je suverénnost měny a umírněnost rozpočtových pravidel. ČR splňuje charakteristiky suverénní měny. Vláda má totiž do jisté míry kontrolu nad výrobou a distribucí měny, měna má plovoucí kurz a podíl státního dluhu

vedeného v zahraniční měně je zanedbatelný. Druhý předpoklad MMT už ČR nesplňuje, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o pravidla, která vláda uvalila sama na sebe, nemělo by být složité tyto překážky odstranit. Pro další výzkum aplikace MMT a ZPI v ČR je však potřeba provést důkladnou právní analýzu možných překážek. Oproti ostatním zemím euroatlantického prostoru máme nízký poměr státního dluhu ku HDP a máme tedy relativně velký prostor pro práci s ním. MMT totiž přenáší důraz z rozpočtové zodpovědnosti na zodpovědnost fiskální, a tedy že není důležitá absolutní výše státního dluhu, ale efektivita fiskální politiky v naplňování dílčích cílů, kterými je například eliminace chudoby, důstojná práce, plná zaměstnanost nebo odstranění diskriminace na trhu práce.

Sociální realita a trh práce v ČR doprovází mnoho negativních jevů, které by mohl program ZPI alespoň částečně řešit. Už Beveridge argumentuje lepšími koordinačními schopnostmi státu v případě alokace a efektivity práce. V ČR máme momentálně více volných pracovních míst než uchazečů o práci. Do jisté míry to však může být způsobeno nedostatečnými pracovními a mzdovými podmínkami, lokální nedostupností nebo neodpovídajícími požadavky na schopnosti či vzdělání uchazeče. ZPI proto obrací logiku, že by se pracovník měl přizpůsobovat zaměstnavateli (a stát by v tom měl asistovat), a přizpůsobuje naopak trh práce nezaměstnaným. Práce v rámci ZPI je pak buď nízkoprahová nebo zaměřena na lokální projekty a potřeby. ČR by už v tuhle chvíli mohla nabídnout relativně širokou škálu zaměstnání v mnoha sektorech ekonomiky. Je tedy otázka kolik lidí by se o práci v rámci ZPI ve výsledku ucházelo, a jestli by tedy stačilo rozšířit působení již stávajících organizací a programů (jako například VPP), nebo jestli by byla potřeba zakládat organizace nové. To se odvíjí také od toho, jestli by ČR chtěla využít program ZPI k dosažení dalších cílů, jako je například posílení infrastruktury základních veřejných služeb po vzoru Nového údělu.

ZPI by také mohl být částečným řešením pro redukci stínové ekonomiky, která byla v ČR v roce 2015 odhadována na 15,3 %. Drtivou většinu však tvoří pasivní stínová ekonomika, kterou ZPI neřeší. Podle některých dalších výzkumů však jenom kvůli exekucím odešlo do šedé ekonomiky minimálně 200 tisíc lidí, a právě pro ně by se ZPI mohlo stát důstojnou alternativou v oficiální ekonomice. Je tak potřeba stínovou ekonomiku v ČR podrobit důsledné analýze, která by určila, jak velká je ta její část, kterou by mohl potenciální program ZPI zasáhnout, a jaký by to mělo vliv na veřejné rozpočty.

Kdyby byl ale ZPI navázán na současnou minimální mzdu v ČR, tak by nemohl splňovat jeden ze svých základních cílů – eliminaci chudoby. Minimální mzda se totiž stále nachází hluboko pod dvěma třetinami mediánu mezd, a tudíž by zaměstnanci v rámci ZPI byli klasifikováni jako

pracující chudí. Při zvažování výše mzdy u ZPI je třeba brát ohled právě také na problematiku exekucí, kdy po provedení srážek ze mzdy člověku často nezůstane dostatek financí na pokrytí základních potřeb. Mohl by tedy způsobit neochotu nezaměstnaných osob zúčastnit se programu ZPI. Tento problém je třeba řešit separátně systémovou reformou exekučního řádu, nicméně je otázka, jestli by mzda v rámci ZPI neměla být navázána alespoň na hranici chudoby (dvě třetiny mediánu mezd), nebo dokonce na minimální důstojnou mzdu. Každopádně by případná realizace programu ZPI měla směřovat k naplnění cílů OSN o důstojné práci.

ZPI pak může hrát důležitou roli na poli potírání diskriminace na trhu práce. Ta může dle výzkumů v ČR hrát zásadní roli v případě předdůchodového věku, plánovaného nástupu na rodičovskou péči, nebo například příslušnosti k romskému etniku. Stejně tak může ZPI pomáhat v boji proti recidivě vězňů, pro které je absence důstojného zaměstnání jedním z hlavních důvodů opakované trestné činnosti. Ve všech těchto případech může ZPI tvořit záchranou síť, jelikož funguje na univerzalistických principech a do popředí staví zájmy pracujícího, ne své vlastní potřeby jakožto zaměstnavatele. To mimo jiné prokázal argentinský program ZPI *Jefes*, kterého se zúčastnily dominantně ženy a jehož výsledkem bylo mimo jiné posílení ekonomického postavení žen v argentinské společnosti, pokles domácího násilí nebo pokles míry nedokončení formálního vzdělávání. V ČR ženy tvoří většinu dlouhodobě nezaměstnaných i podzaměstnaných, a také většinu pracujících chudých. Zároveň je ve veřejném sektoru nižší GPG než v sektoru soukromém, a navíc univerzální mzda ZPI by zajišťovala absenci GPG v rámci programu a ve společnosti by pak snížila její hodnotu. Z těchto důvodů by bylo záhodno v případě realizace ZPI bedlivě sledovat dopady programu na ženskou zaměstnanost a další s tím spojené ukazatele, které by mohly samy o sobě být uspokojujícím výsledkem programu.

Podle modelových scénářů ZPI pro Českou republiku by mohla zásobárna zaměstnanců účastnících se programu v průměru čítat 62 tisíc osob v případě umírněného scénáře, 186 tisíc osob v případě středního scénáře a 418 tisíc osob v případě rozsáhlého scénáře. Průměrné náklady na program by v prvním případě činily 5,4 miliard Kč, v případě druhém 15,9 miliard Kč a v případě třetím 35,4 miliard Kč. Za použití stejné metodiky v dopočítání ostatních než přímých mzdových nákladů (30 % a 40 % z celkových nákladů) na rozdíl od Červenky docházím k závěru, že obě varianty by mohly mít celkové náklady negativní. K jinému výsledku jsem došel z toho důvodu, že jsem použil minimální mzdu aktuální v roce 2016, ze kdy pocházejí data o měsíčních nákladech na jednoho nezaměstnaného. Je však nutno dodat, že se jedná pouze o odhady a potenciální realizaci programu ZPI by měla předcházet zevrubná

evaluace například za použití analýzy společenské návratnosti investic (SROI) nebo analýzy fiskálních dopadů. Zároveň je možné výběrem zaměření programu ZPI sledovat další ekonomické cíle, a tedy zaměřit se i na výdělečnou činnost s cílem zajištění dodatečných příjmů do státního rozpočtu, nebo jiné cíle, jako je například cesta k uhlíkově neutrální ekonomice a přechod na obnovitelnou energetiku. Otázkou tak zůstává také celková vstupní investice. Pokud má však ZPI hrát v ekonomice roli zabudovaného stabilizátoru, tak je nutné tyto náklady a jejich návratnost hodnotit z dlouhodobého hlediska a zahrnout do výpočtu všechny přímé i indukované následky nezaměstnanosti.

7 Závěr

V rámci této práce jsem došel k závěru, že ZPI plynule navazuje na vývoj sociálního státu a základních lidských práv a kopíruje logiku institutu poslední instance v energetice a bankovníctví. ZPI má relativně bohatou teoretickou základnu sahající přinejmenším do první poloviny 20. století, v praxi byl ovšem ozkoušen jen málo, a to většinou izolovaně anebo bez univerzalistického přístupu. Zaměření projektů v rámci ZPI může být lokálního charakteru, například formou neodborných prací v rámci sektoru péče, ale může se jednat také o velké projekty jako je stavba železnic nebo energetické infrastruktury. Od zaměření se pak mimo jiné odvíjí i celkové vstupní náklady programu, a tedy i důležitost role, kterou v rámci ZPI hraje MMT. Při vyšších nákladech může totiž být zapotřebí extenzivní práce se státním dluhem. MMT může také hrát zásadní roli ve svém přístupu k daním, které nepovažuje za zdroj příjmů, kterými je potřeba pokrýt nové náklady, nýbrž za nástroj fiskální politiky, kterým je možné například předcházet rychlému růstu inflace. Zatímco nová pracovní místa vznikuvší v rámci Nového údělu měly charakter spíše diskrečního opatření fiskální politiky, modernější návrhy ZPI počítají spíše s fungováním na principu automatického stabilizátoru ekonomiky, kdy by ZPI fungoval jako zaměstnanecká banka (zásobárna). Jejím cílem by pak byla nejen prevence negativních ekonomických dopadů nezaměstnanosti na jednotlivé pracovníky i ekonomiku jako celek, ale také prevence ztráty pracovních návyků, motivace, psychických potíží a podpora zvyšování kvalifikace. Stěžejním principem ZPI je pak univerzalistický přístup, který nabízí zaměstnání za rovnou mzdu všem, kdo ji budou schopni a ochotni vykonat, a staví tak potřeby zaměstnanců, kteří nemohou odkládat jejich uspokojení, nad potřeby zaměstnavatelů.

V rámci ČR jsem v práci identifikoval několik slabých míst, kvůli kterým by ZPI nemusel dosáhnout očekávaných výsledků. Ty nejdůležitější se pojí s předpokladem navázání ZPI na minimální mzdu, která je v ČR hluboko pod hranicí příjmové chudoby, a tudíž by bránila efektivitě ZPI v potlačování chudoby. Další překážkou je exekuční krize, která může hrát zásadní roli v motivaci potenciálních uchazečů o zaměstnání v ZPI a podílení se na oficiální ekonomice, kde je čekají nemalé srážky ze mzdy. Další potenciální překážkou je existence převisu poptávky na trhu práce. Ten však může být výsledkem informační asymetrie či nedostupností nabízeného zaměstnání.

Pozitivní dopady by ZPI v ČR mohl mít na poli diskriminace na trhu práce, kterou by svým univerzalistickým přístupem potíral, a to zejména co se týče pozice žen. Podobné pozitivní

výsledky se dají očekávat u romské populace, osob po výkonu trestu, lidí s nízkou úrovní vzdělání či jiných osob znevýhodněných na klasickém trhu práce. ZPI by také mohl pomoci s redukcí šedé ekonomiky a zajistit tak indukovaný příjem do státního rozpočtu, o které v tuto chvíli přichází na neuskutečněných daňových a jiných odvodech. Za předpokladu vyřešení výše zmíněných nedostatků ZPI v ČR má tento program potenciál eliminovat nedobrovolnou nezaměstnanost a všechny negativní dopady s ní spojené. Navíc jsem v této práci došel k odhadu, který může pro realizaci ZPI znamenat negativní provozní náklady, a ve výsledku může státnímu rozpočtu ještě ušetřit oproti současnému nastavení politiky zaměstnanosti. V případě vyšších vstupních či provozních nákladů však ČR splňuje předpoklady země se suverénní měnou, a tak by byla možná extenzivní práce s deficitem rozpočtu, která by zajišťovala dostatečný rozsah a efektivitu ZPI.

Další výzkum ZPI v ČR by se mohl věnovat ochotě k zapojení nezaměstnaných i zaměstnaných osob do modelových scénářů ZPI, odhadu struktury stínové ekonomiky a jakou její část by ZPI mohl postihnout, a dále odhadu návratnosti investice například za použití analýzy společenské návratnosti investic nebo analýzy fiskálních dopadů.

8 Seznam použité literatury

- Bartušek, D., Bouchal, P., & Janský, P. (2022). *Státní zaměstnanci a úředníci: kde pracují a za kolik?* <https://idea.cerge-ei.cz/studies/statni-zamestnanci-a-urednici-kde-pracuji-a-za-kolik-2>
- Benthall, J., & Bellion-Jourdan, J. (2003). *The charitable crescent: politics of aid in the muslim world*. I.B. Tauris
- Beran, V., & Říhová, L. (2017). *Dostupnost dat mezi zainteresovanými institucemi v oblasti exekucí*. VÚPSV, v. v. i. <http://mapaexekuci.cz/wp-content/uploads/2018/01/Zpr%C3%A1va-o-exekuc%C3%ADch-FINAL.pdf>
- Beveridge, W. H. (1944). *Full employment in a free society: a report*. George Allen and Unwin.
- Bittner, J., Smejkalová, K., & Trlifajková, L. (2022). *Minimální důstojná mzda: téměř polovina pracovních úvazků v ČR stále není dostatečně zaplácena* [tisková zpráva]. https://prag.fes.de/fileadmin/user_upload/01_MDM_TIskova_zprava.pdf
- Bureau of the Fiscal Service. (2022). FY21: Financial Report of the United States Government. [https://www.fiscal.treasury.gov/files/reports-statements/financial-report/2021/fr-02-17-2022-\(final\).pdf](https://www.fiscal.treasury.gov/files/reports-statements/financial-report/2021/fr-02-17-2022-(final).pdf)
- Cremer, H., & Pesrieau, P. (2003). Social insurance competition between Bismarck and Beveridge. *Journal of Urban Economics*, 54(1), 181-196.
- Crone, P. (2004). *Medieval Islamic political thought*. Edinburgh University Press.
- Cristofori, A. (2002). Grain Distribution in Late Republican Rome. In H. Jensen (Ed.), *The Welfare State. Past, Present and Future*. (p. 141-153). Pisa University Press
- Červenka, F. (2021). Employer of Last Resort for the Czech Republic. *Prague economic papers*, 30(6), 748-767. <https://doi.org/10.18267/j.pep.792>
- Česká pošta. (2021). *Výroční zpráva 2020*. <https://www.ceskaposta.cz/o-ceske-poste/profil/vyrocní-zpravy>
- ČSÚ. (2021a). *Struktura mezd zaměstnanců - 2020*. <https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2020>

- ČSÚ. (2021b). Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy - 4. čtvrtletí 2020. <https://www.czso.cz/csu/czso/evidencni-pocet-zamestnancu-a-jejich-mzdy-4-ctvrtleti-2020>
- ČSÚ. (2022, 7. března). *Průměrné mzdy - 4. čtvrtletí 2021*. <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2021>
- ČEZ, a.s. (2022). *Výroční zpráva za rok 2021*. <https://www.cez.cz/cs/pro-investory/hospodarske-vysledky/vyrocnizpravy>
- Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost. (2021). *Výroční zpráva 2020*. https://www.dpp.cz/cs/data/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD%20zpr%C3%A1vy/DPP_VYROCNI_ZPRAVA_2020.pdf
- Drahý, F., Hůrka, J., & Petras, M. (2018). Charakteristiky odsouzených v českých věznicích. Vězeňská služba ČR. <https://www.vscr.cz/media/organizacni-jednotky/generalni-reditelstvi/ostatni/sarpo/sarpo-charakteristiky-odsouzenych-v-ceskych-veznicich.pdf>
- Ernst & Young. (2016). Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments. https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/ey-report-2016-reducing-the-shadow-economy-through-electronic-payments.pdf
- Esposito, L., & Mastromatteo, G. (2017). Banking on ELR: How Hyman Minsky's Ideas Can Help Tackle Unemployment. *Journal of economic issues*, 51(3), 635-650. <https://doi.org/10.1080/00213624.2017.1353873>
- Eurofound. (2018). Concept and practice of a living wage. Publications Office of the European Union. <http://eurofound.link/ef18064>
- Eurostat. (2021, březen). *Earnings statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Earnings_statistics
- Eurostat. (2022, 21. dubna). *Government finance statistics*. Evropská komise. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics
- Evropský parlament a Rada Evropské unie. (2003). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32003L0054>
- EKČR. (2022, 2. května). Základní statistické údaje. <https://statistiky.ekcr.info/statistiky>

- Feldman, D. C. (1996). The nature, antecedents and consequences of underemployment. *Journal of management*, 22(3), 385-407. [https://doi.org/10.1016/S0149-2063\(96\)90030-6](https://doi.org/10.1016/S0149-2063(96)90030-6)
- Gershuny, J. I. (1979). The informal economy. *Futures: the journal of policy, planning and futures studies*, 11(1), 3-15. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(79\)90065-X](https://doi.org/10.1016/0016-3287(79)90065-X)
- Godarová, J., & Jahoda, R. (2016). Unemployment and its Cost to Public Budgets in the Czech Republic in 2010 – 2015. *Ekonomický časopis*, 64(7), 629-645.
- Graafland, J., & Verbruggen, H. (2021). Free-market, perfect market and welfare state perspectives on “good” markets: An empirical test. *Applied Research in Quality of Life*, 17(2), 1113-1136. <https://doi.org/10.1007/s11482-021-09946-2>
- Harris, B. (2022). Social security, full employment and voluntary action: The three pillars of William Beveridge's welfare society. *Social policy & administration*, 56(2), 203-216. <https://doi.org/10.1111/spol.12776>
- Holman, R. (2016). *Ekonomie* (6. vydání). C.H. Beck.
- Humphrey, T. M. (2010). Lender of last resort: What it is, whence it came, and why the Fed isn't it. *The Cato journal*, 30(2), 333-364.
- Chapman, B. J., Junankar, P. N., & Kapuscinski, C. A. (2016). Projections of Long-term Unemployment. *Economics of the Labour Market*, 361-372. https://doi.org/10.1057/9781137555199_21
- ILO. (1998, 18. června). *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*. <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>
- ILO. (1999). Report of the Director-General: Decent Work. <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- Jurečka, V. (2017). *Makroekonomie 3., aktualizované a rozšířené vydání*. Grada.
- Kaboub, F. (2007). *Employment guarantee programs: a survey of theories and policy experiences*. Levy Economics Institute of Bard College.
- Kelton, S. (2021). *The Deficit Myth: How to Build a Better Economy*. John Murray.
- Keynes, J. M., & Hušáková, L. (2020). *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Nadační fond Cicero.

- Kim, H. (2021). Sovereign currency and long-term interest rates. *International review of applied economics*, 35(3-4), 577-596. <https://doi.org/10.1080/02692171.2021.1908237>
- Klička, O., Rais, J., Rod, A. (2015). *Stínová ekonomika v ČR 01/2015*. Centrum ekonomických a tržních analýz, z.ú.
- Korpi, W. (2008). Origins of Welfare States: Changing Class Structures, Social Democracy, and Christian Democracy.
- Kotous, J., Munková, G., & Štefko, M. (2013). *Obecné otázky sociální politiky. Ústav státu a práva AV ČR*
- Krugman, P. (2008, 10. listopadu). Franklin Delano Obama? *The New York Times*. <https://www.economics.utoronto.ca/gindart/2008-11-10%20-%20Franklin%20Delano%20Obama.pdf>
- Kudrnáčová, M., Trlifajová, L., & Władyniak, L. (2019). Zkušenosti dlouhodobě nezaměstnaných a příčiny jejich postavení na trhu práce. Dobrá práce v obci. <https://www.pracevobci.cz/upload/studies/8/SPOT-Zkusenosti-dlouhodobenezamestnanych.pdf>
- Lerner, A. P. (1943). FUNCTIONAL FINANCE AND THE FEDERAL DEBT. *Social research*, 10(1), 38-51. <https://www.jstor.org/stable/40981939>
- Lesy ČR. (2021). *Výroční zpráva 2020*. <https://lesycr.cz/o-nas/dokumenty-ke-stazeni/>
- Levrero, E. S. (2019). On the Criticisms of and Obstacles to the Employer of Last Resort Policy Proposal. *International journal of political economy*, 48(1), 41-59. <https://doi.org/10.1080/08911916.2018.1564494>
- Lighthouse. (2018, 31. března). *Zadluženost a recidiva*. <http://www.lgh.cz/zadluzenost/>
- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. Pluto Press.
- MF. (2021). Státní rozpočet 2021 v kostce. https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Informacni-letak_2021_Statni-rozpocet-v-kostce_v01.pdf
- MF. (2022). Zpráva o řízení státního dluhu ČR v roce 2021. https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-dluh_2021_Zprava-o-řízení-statního-dluhu-CR.pdf

MPSV. (2017). Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2016. <https://www.mpsv.cz/documents/20142/848077/anal2016.pdf/>

MPSV. (2020a). Strategický rámec politiky zaměstnanosti do roku 2030. https://www.mpsv.cz/documents/20142/1357303/SRPZ_2030.pdf/148b2fc5-d7a6-f9c7-cc50-13b52a62e86e

MPSV. (2020b). Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2019. <https://www.mpsv.cz/documents/20142/1736728/Anal%C3%BDza+-+text.pdf/>

MPSV. (2021a). Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2020. https://www.mpsv.cz/documents/20142/2419647/Anal%C3%BDza_text_2020.pdf/

MPSV. (2021b, 16. prosince). *Přehled o vývoji částek minimální mzdy*. <https://www.mpsv.cz/prehled-o-vyvoji-castek-minimalni-mzdy>

Minsky, H. P. (1965) The Role of Employment Policy. In M. S. Gordon (Ed.), *Poverty in America* (p. 175–200). Chandler Publishing Company.

Nářízení vlády č. 361/2017 Sb., o výši a podmínkách odměňování odsouzených zařazených do práce ve výkonu trestu odnětí svobody. (2017). <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-361>

Ofgem. (2008). Supplier of Last Resort: Revised Guidance. https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2008/12/solr_revised_guidance_-_december_2008_0.pdf

Pokorný, J. (2021). *Fiskální a rozpočtové rady jako aktér ve veřejné politice* (diplomová práce, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy). Digitální repozitář Univerzity Karlovy. <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/151208>

Potůček, M. (1995). Sociální politika. SLON.

Prokop, D. (2020). *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Host.

Randall Wray, L. (2015). *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. Palgrave Macmillan UK.

Randall Wray, L., & Nersisyan, Y. (2020). Does the national debt matter?. *Japanese political economy*, 46(4), 261-286. <https://doi.org/10.1080/2329194X.2020.1867586>

- Reubens, B. G. (1945). Unemployment in War-Time Britain. *The Quarterly Journal of Economics*, 59(2), 206–236. <https://doi.org/10.2307/1884826>
- Simonetti, S. (2006). Two models of last resort supply in the liberalised European energy market. *Journal of energy & natural resources law*, 24(4), 559-573.
- Slaný, A., & Žák, M. (1999). *Hospodářská politika*. C. H. Beck.
- Smith, J. (2014). *A Concise History of the New Deal* (Cambridge Essential Histories). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi:10.1017/CBO9781139021258>
- Správa železnic. (2021). *Výroční zpráva 2020*. <https://www.spravazeleznic.cz/onas/publikace/vyrocnizpravy>
- Stein, D. (2017). Why Coretta Scott King Fought for a Job Guarantee. *Boston review*, (2), 127. <https://www.proquest.com/docview/1914790248/173E7565DF32419APQ/1?accountid=15618>
- Tomeš, I. (1996). *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. Sociopress.
- Tomeš, I. (2013). Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956-1989. *Soudobé dějiny*, 20(1/2), 65-88. <https://sd.usd.cas.cz/contents/sod/2013/01.pdf>
- Tcherneva, P. R. (2002). Monopoly Money: The State as a Price Setter. *Oeconomicus*, (5), 124–143. https://modernmoneynetwork.org/sites/default/files/biblio/Pavlina_2007.pdf
- Tcherneva, P. R., & Randall Wray, L. (2007). *Public employment and women: the impact of Argentina's Jefes Program on female heads of poor households*. Levy Economics Institute of Bard College. https://ideas.repec.org/p/lev/wrkpap/wp_519.html
- Tcherneva, P. R. (2012). *Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change*. Levy Economics Institute of Bard College. https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_732.pdf
- UN CESCR. (2006). General Comment No. 18: The Right to Work (E/C.12/GC/18). refworld. <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>
- Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku ČR. (1992). <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>
- Ülgen, F. (2012). Financial instability and functional finance : a Lerner-Minsky perspective. HAL CCSD. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00843754/document>

VSČR. (2021). Statistická ročenka 2020. <https://www.vscr.cz/media/organizacni-jednotky/generalni-reditelstvi/odbor-spravni/statistiky/rocenky/statisticka-rocenka-2020.pdf>

Vlček, J. (2016). *Ekonomie a ekonomika* (5., aktualizované vydání). Wolters Kluwer.

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. (1993). <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-6>

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). (2000). <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-458>

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. (2004). <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-435>

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. (2017). <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-23>

Zalewski, D. A. (2011). Too Important to Fail: A Reconsideration of the Lender of Last Resort Function. *Journal of economic issues*, 45(2), 373-380. <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624450214>

Zeman, M. (2021). Odhad nákladů nezaměstnanosti a jejich odraz ve veřejných rozpočtech ČR v období let 2017–2019. *Politická ekonomie*, 69(6), 627. <https://doi.org/10.18267/j.polek.1338>