

# Analýza

**změn podpory v nezaměstnanosti:  
cesta k flexibilnímu trhu práce**



**Spolufinancováno  
Evropskou unií**

**ODB. POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI  
ODD. ANALÝZ TRHU PRÁCE**



**ZÁŘÍ 2024**

## MANAŽERSKÉ SHRNUÍ

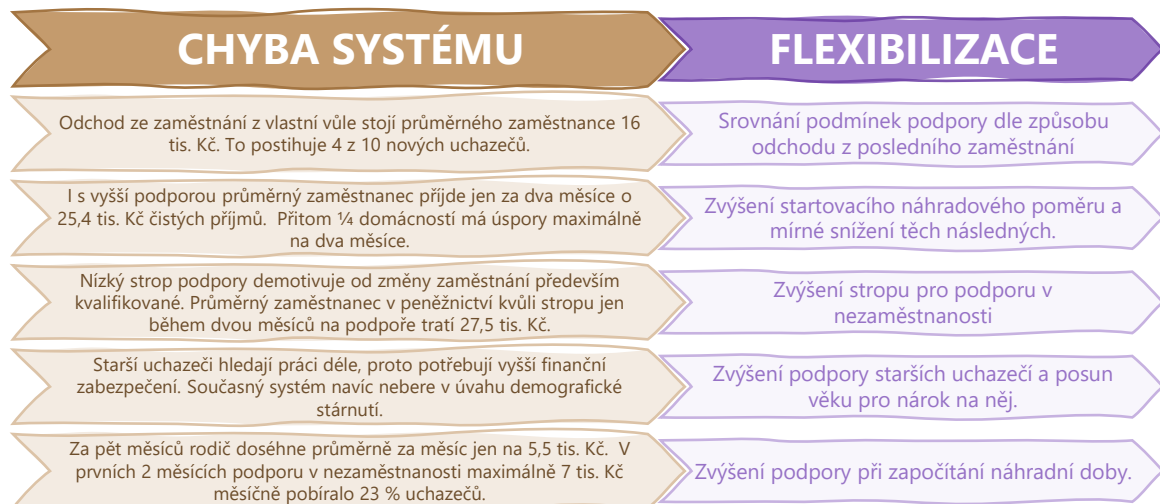
### Pružný trh práce jako podmínka růstu

Tato analýza individuálních dat se zaměřuje na reformy v oblasti podpory v nezaměstnanosti s cílem zvýšit flexibilitu českého pracovního trhu. Ten je momentálně jedním z nejméně pružných v Evropě. Nízká míra fluktuace zaměstnanců způsobuje nerovnováhy, které brzdí růst mezd, produktivity a celé ekonomiky.

- Každý pátý zaměstnavatel čelí nedostatku pracovníků, kteří často postrádají vhodnou kvalifikaci.
- Do budoucna se očekává proměna pracovního trhu, během které digitalizace a postupné rozšíření AI do všech sfér ekonomiky způsobí zánik stovky tisíc pracovních pozic, zároveň bude vytvářet nová místa, pro která budou potřeba kvalifikovaní zaměstnanci.
- Pracovní trh proto potřebuje zpružnit, především dostatečným finančním zajištěním pro změnu jejich práce a podporou rekvalifikace pracujících.

### Podpora v nezaměstnanosti jako nástroj flexibilizace

Podle našich propočtů je změna práce spojená s 8-12% růstem mzdy. Stávající podoba podpory v nezaměstnanosti je ale brzdou takového růstu, protože její nedostatečná výše způsobuje u řady domácností nezaměstnaných dočasný pád do chudoby. To přirozeně demotivuje pracovníky k přechodu na lepší pracovní pozice a nutí mnoho lidí zůstat v nevyhovujících zaměstnáních. V analýze zkoumáme možná řešení následujících nedostatků v současné podpoře v nezaměstnanosti.



- Kombinace všech pěti změn se zaměřuje na zlepšení podmínek **především krátkodobé nezaměstnanosti** v prvních měsících (v průměru dochází k nárůstu podpory až o polovinu).
- Uchazečům s **nižším vzděláním** pomáhá především zvýšení počáteční výše podpory. **Vysokoškolákům** pomáhá hlavně navýšení stropu.
- Změny se pozitivněji dotknou spíše **mladších osob do 40 let**.
- Potenciální **dodatečné výnosy státního rozpočtu** se pohybují mezi **6-7 mld. Kč ročně**.

### Rekvalifikace jako druhá strana téže mince

Flexibilita trhu práce nespočívá jen v přesunu zaměstnanců mezi různými pozicemi v rámci jednoho oboru, ale také v jejich schopnosti přecházet mezi různými odvětvími.

- Průměrná částka podpory při rekvalifikaci činila něco málo přes 11 tisíc Kč, navíc se týkala jen zlomku uskutečněných rekvalifikací.
- Takto nastavený systém dostatečně nemotivuje k dalšímu vzdělávání, kdy přes 300 tis. zaměstnanců soukromé sféry může ztratit i více než ½ svých předchozích čistých příjmů.

### Opakované evidence – ex-post analýza dopadů

V **Příloze 1** zkoumáme dopady z pohledu rizika nadužívání systému podpory v nezaměstnanosti. K tomu nám slouží nedávná změna, která od 1. 1. 2024 upravila nárok na podporu u opakovaných evidencí. V ex-post analýze dopadů docházíme k závěru, že změna chování zaměstnanců byla v prvním půlroce zanedbatelná. **Obavy z toho, že uchazeči s opakovanou evidencí změní své chování, aby čerpali více prostředků, se tak nepotvrdily.**

Zbylé dvě přílohy blíže diskutují potenciální výnosy státního rozpočtu díky flexibilizaci trhu práce (**Příloha 2**) a současnou nedostatečnost podpory v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci (**Příloha 3**).

## OBSAH

<b>Manažerské shrnutí.....</b>	<b>2</b>
<b>1. (Ne)flexibilní trh práce.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Nedostatečné finanční zabezpečení jako důvod neflexibility .....</b>	<b>5</b>
Podpora při změně zaměstnání .....	5
Podpora ohrožených skupin .....	5
Podpora při zvyšování kvalifikace .....	6
<b>3. Úpravy podpory jako nástroje flexibilizace .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Simulace dopadů.....</b>	<b>9</b>
<b>5. Rekvalifikace.....</b>	<b>13</b>
<b>Příloha 1 – Využívání podpory v nezaměstnanosti a opakované evidence .....</b>	<b>15</b>
<b>Příloha 2 – Rozpočtové výnosy z flexibilní změny podpory v nezaměstnanosti .....</b>	<b>18</b>
<b>Příloha 3 – Zajištění nezaměstnaných ze strany státní politiky zaměstnanosti .....</b>	<b>19</b>

## 1. (NE)FLEXIBILNÍ TRH PRÁCE

Český trh práce se vyznačuje nízkou flexibilitou s negativním dopadem na výši mezd, produktivitu práce a celkově nižší využití potenciálu české ekonomiky. Jedním z hlavních projevů strnulosti trhu práce je nízká ochota měnit zaměstnání. Průměrná doba u jednoho zaměstnavatele u nás patří mezi ty vyšší s **10,4 roku** (průměr EU27 je 9,9 roku). V porovnání s vyspělými zeměmi OECD Česko patří mezi ty s nejnižší mírou fluktuace, během roku se přesune **15 % zaměstnanců**, zatímco průměr OECD je 22 % a v Dánsku dokonce 28 %.

Míra fluktuace zaměstnanců je v Česku pouze **15 %**, téměř poloviční oproti Dánsku.

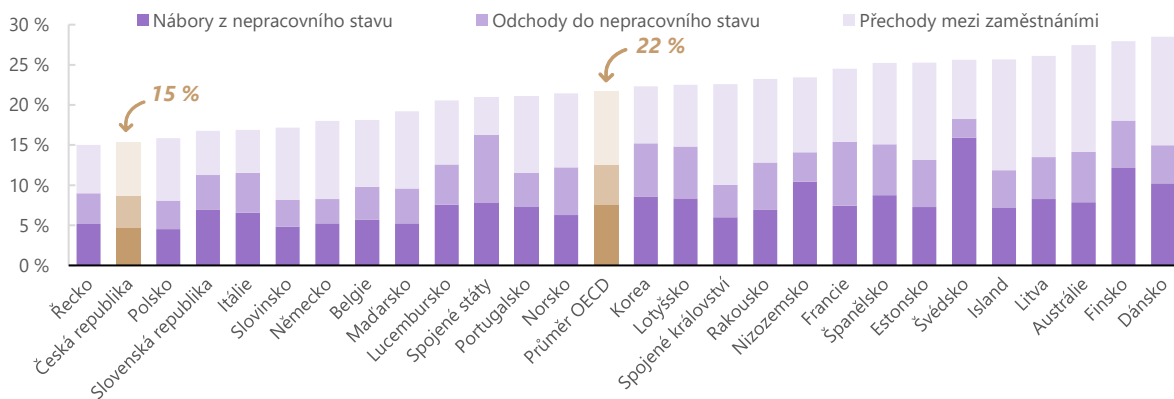
**Omezené přesouvání zaměstnanců způsobuje již dnes výrazné nerovnováhy na pracovním trhu.** Podle našeho šetření ze srpna 2023<sup>1</sup> omezuje nedostatek zaměstnanců **každého 5. zaměstnavatele** a 15 % zaměstnavatelů reportovalo nedostatek pouze u vybraných pozic. Kromě celkového počtu chybějících zaměstnanců je zřejmá i oborová nerovnováha, která se projevuje v nedostatku zaměstnanců v určitých oborech či s konkrétní kvalifikací.

**Taková nerovnováha se může do budoucna ještě zásadně prohlubovat.** Nedostatek pracovní síly je způsoben změnami vyvolanými implementací AI, automatizací a robotizací, které vytváří tlak na změnu poptávky ve prospěch technologických a digitálních dovedností.

Podle ManpowerGroup<sup>2</sup> až dvě třetiny zaměstnavatelů nemohou najít zaměstnance s potřebnou kvalifikací, nejčastěji s technickými znalostmi (30 %), IT znalostmi a datovými odbornostmi (24 %) a také s výrobními a produkčními dovednostmi (20 %). Nejnovější studie BCG a Aspen institutu<sup>3</sup> dokonce predikuje, že do roku 2030 může zmizet zhruba 330 tisíc současných pracovních pozic, zároveň vznikne přes 500 tisíc nových. To vytváří tlak na flexibilitu pracovního trhu a schopnost pracovníků a firem adaptovat se na nové podmínky. Právě pružnost pracovního trhu je nutným předpokladem, aby tyto změny nevytvářely nedostatek pracovníků v určitých oborech a s určitou kvalifikací, a to na pozadí stagnující produktivity práce a růstu ekonomiky.

Změny spojené s digitalizací nebo AI způsobí zánik **330 tis.** a vznik **500 tis.** nových pracovních pozic.

Graf 1 Roční míra fluktuace (průměr 2017-2019)



Zdroj: OECD (2023), Retaining Talent at All Ages

Nízká fluktuace nemá jen dopady do neefektivního využití schopností zaměstnanců a potenciálu firem. Podle **našich výpočtů se změna práce pojí s 8% růstem mzdy v případě přechodu přes Úřad práce a 12 % napřímo.** Nízká mzdová úroveň v Česku je alespoň z části daná právě neflexibilitou. To stejné platí pro státní rozpočet, který by při nárůstu fluktuace zaměstnanců alespoň na průměrnou úroveň zemí OECD mohl těžit z dodatečných příjmů za jeden rok mezi 6 a 7 mld. Kč (viz Příloha 2).

Vyšší fluktuace by **zvýšila mzdovou úroveň** a státní rozpočet by si přišel až na **7 mld. Kč ročně.**

<sup>1</sup> MPSV, Analýza volných pracovních míst a zaměstnávání cizinců.

<sup>2</sup> ManpowerGroup, tisková zpráva Nedostatek talentů 2024.

<sup>3</sup> BCG a Aspen Institut, Budoucnost českého pracovního trhu.

## 2. NEDOSTATEČNÉ FINANČNÍ ZABEZPEČENÍ JAKO DŮVOD NEFLEXIBILITY

Flexibilitu práce ovlivňuje široká paleta faktorů od podoby zákoníku práce, vztahů mezi sociálními partnery, kulturně podmíněného chování zaměstnanců a zaměstnavatelů až po nastavení státní politiky zaměstnanosti. Právě politice zaměstnanosti, konkrétně roli podpory v nezaměstnanosti a v rekvalifikaci, se věnuje tato analýza. Nízká flexibilita pracovního trhu v Česku je totiž umocněna nastavením podpory v nezaměstnanosti a nedostatečným podpůrným systémem pro změnu či zvýšení kvalifikace.

### Podpora při změně zaměstnání


Změny na trhu práce by měly vést k rostoucí schopnosti zaměstnanců měnit práci. V posledních dvou letech ale naopak došlo k poklesu dobrovolných přechodů mezi zaměstnavateli, což naznačuje obavy pracovníků. **Nízká finanční podpora de facto funguje jako bariéra hledání lépe vyhovujícího zaměstnání.** Hledání zaměstnání ve finanční tísní navíc nemusí vést k ideálnímu spárování zaměstnance a pracovního místa. Podle OECD jsou výdaje na nezaměstnanost v Česku v porovnání s EU extrémně nízké – činí pouhých 0,1 % HDP oproti průměrným 1,2 % v EU27, a to i po zohlednění rozdílů v mírách nezaměstnanosti mezi jednotlivými státy EU. Výdaje v procentech HDP na 1 % míry nezaměstnanosti dosahují v ČR jen **0,05 % HDP**, v EU je to 0,19 %. Průměrná výše podpory v nezaměstnanosti v roce 2023 činila **10 255 Kč** (více o výši podpory v Příloze 3), čímž byla hluboko pod hranicí ohrožení příjmovou chudobou (16 774 Kč). Účel podpory je krátkodobě nahradit příjmy z práce, ale podpora ležela hluboko pod úrovní, kde se pracovní příjmy pohybují. Ve srovnání s minimální mzdou tvořila pouze **2/3** čisté minimální mzdy. Ta je přitom v současnosti považovaná za nepřiměřeně nízkou, neboť sama nestačí na pokrytí ani základních životních potřeb.

Podle OECD jsou **výdaje na nezaměstnanost v Česku extrémně nízké.**


**Až 18 % domácností (36 % s dětmi) při hledání práce může spadnout pod hranici chudoby.**

**Ve výsledku by tak téměř každá pátá domácnost (18 %) padla pod hranici chudoby, pokud by její člen s nejvyšším výdělkem odešel z celoročně vykonávaného zaměstnání, nebo podnikání, si hledat práci novou, a po přechodnou dobu by pobíral pouze podporu v nezaměstnanosti.** U domácností s dětmi by pád pod hranici chudoby potkal dokonce každou třetí domácnost (36 %).


**Radši se nechám vyhodit!**

 Pokud se zaměstnanec s průměrnou mzdou rozhodne z vlastní vůle odejít hledat jinou práci, během čtyř měsíců dostane o více než **16 tis. Kč na podpoře** méně, než kdyby se „nechal vyhodit“.

**To si nemůžu dovolit!**

 I kdyby byl svým zaměstnavatelem vyhozen a měl nárok na vyšší 65% podporu, přijde jen za dva měsíce o **25,4 tis. Kč čistých příjmů**. Přitom ¼ domácností má podle PAQ Research úspory maximálně na dva měsíce a další úspory negeneruje.

**To se mi nevyplatí!**

 Uvažujeme-li průměrného zaměstnance v peněžnictví, který vydělává vyšší než národní průměrnou mzdu, pak jeho podpora naráží na strop. Místo ztráty 39,4 tis. Kč během dvou přechodných měsíců na podpoře ztratí **66,9 tis. Kč**.

### Podpora ohrožených skupin

**Lepší zabezpečení plní i další cíle, mezi které patří snížení ohrožení chudobou a s ní spojených sociálních dopadů na život jednotlivců i celé společnosti.** Chudoba vede k omezenému přístupu ke vzdělání, zdravotní péči, snižuje kvalitu života, a naopak zvyšuje ohrožení sociálním vyloučením. Na celospolečenské úrovni chudoba snižuje sociální soudržnost a může brzdit hospodářský růst. Podpora v nezaměstnanosti je integrální součástí sociálního státu, který pomáhá s návratem na pracovní trh tím, že lidi hledající uplatnění vytahuje z finanční nouze.

*To radši půjdu do předčasného důchodu!*



Starší uchazeč hleda nové uplatnění v průměru delší dobu. Nízké zabezpečení může demotivovat od hledání práce či od rekvalifikace.

*To radši návrat do práce odložím!*



Podpora při započítání náhradní doby (např. rodičovství) v roce 2024 činí za 5 měsíců nároku celkem 27 578 Kč. Za pět měsíců tak např. rodič při návratu na pracovní trh a aktivním hledání práce dosáhne průměrně za měsíc jen **na 5,5 tisíce Kč**.

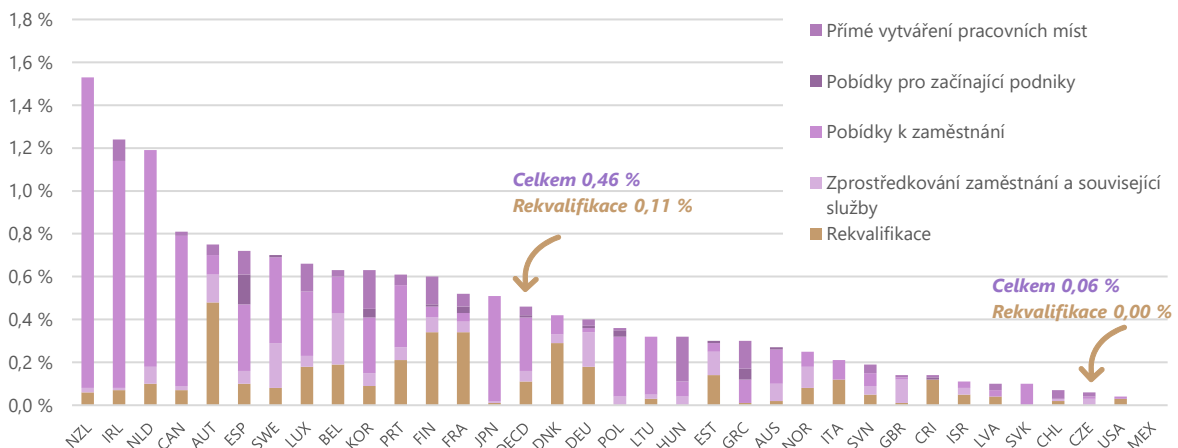
### Podpora při zvyšování kvalifikace

**Flexibilní pracovní trh umožňuje ekonomice lépe reagovat na nenadálé krize, technologický pokrok a strukturální změny, které mohou asymetricky zasáhnout různé sektory.** Díky flexibilitě je možné rychleji přesouvat pracovní sílu tam, kde je nejvíce potřeba, nebo kde bude neefektivnější. To nejen zvyšuje produktivitu práce, ale také snižuje plýtvání lidským kapitálem. Rychlejší přizpůsobení zaměstnanosti umožňuje lepší využití potenciálu nových technologií a podporuje sdílení znalostí mezi pracovníky, čímž se zvyšuje prostor pro inovace.

Podpora v nezaměstnanosti může **aktivně podporovat efektivní fungování pracovního trhu.**

**Předpokladem přizpůsobivého trhu práce je i schopnost řešit nerovnováhy v kvalifikaci zaměstnanců.** Změny zaměstnání nepřinesou kýžený efekt, pokud se nebude flexibilně měnit i kvalifikace zaměstnanců. Flexibilizace trhu práce tak nemůže fungovat bez silné aktivizační role politiky zaměstnanosti. V současné době patří Česko mezi země s nejslabší aktivní politikou zaměstnanosti.

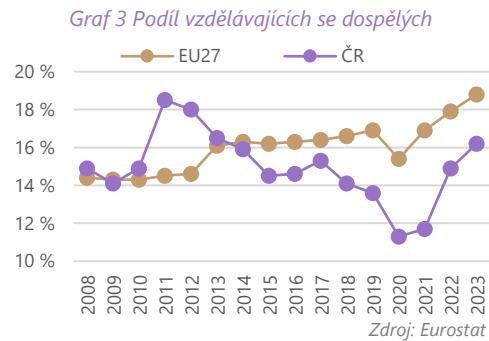
Graf 2 Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti (% HDP v roce 2022);



Zdroj: OECD

**I přes svou nedostatečnou výši výdaje na finanční zajištění nezaměstnaných ve výši 10,4 mld. Kč významně převyšují výdaje na podporu jejich adaptace na potřeby trhu práce v hodnotě 423 mil. Kč na rekvalifikační kurzy a 45 mil. Kč na podporu při rekvalifikaci.** Přitom podpora v nezaměstnanosti se omezuje na nezaměstnané, zatímco změna a prohlubování kvalifikace je úkol nezávislý na počtu nezaměstnaných.

**Na nízké vzdělávání dospělých upozorňuje i srovnání podílu dospělých osob,** které se v posledních čtyřech týdnech účastnily vzdělávání nebo školení. Od roku 2011 tento podíl v Česku setrvale klesá až na poslední dva roky, během kterých přispěl Národního plánu obnovy, který umožnil Česku i ostatním evropským státům (jak je zřejmé z grafu) investovat významné prostředky do digitálního vzdělávání a navýšit podíl vzdělávajících se dospělých. Oproti ostatním výrazně zaostáváme.



Pouze 21,8 tis. uchazečům Úřad práce za posledních 6 let zprostředkoval rekvalifikaci, při které má klient nárok i na podporu. Její výše odpovídá 60 % čisté mzdy se stropem, který pro rok 2024 činí 27 578 Kč měsíčně. Celkem 50,2 tis. rekvalifikací bylo úspěšně ukončeno ve stejném období v režimu tzv. zvolených rekvalifikací, které alespoň z části může Úřad práce zafinancovat, ale uchazeči či zájemci nevzniká nárok na podporu při rekvalifikaci. Zaměstnaneckých rekvalifikací se za 6 let uskutečnilo 13,4 tis. I přes významný nárůst počtu rekvalifikací spojených s nově zpuštěným e-shopem rekvalifikací v rámci Národního plánu obnovy se v roce 2023 celkem uskutečnilo 26 tis. rekvalifikací, a to v době probíhajících obrovských změn na trhu práce a v ekonomice obecně.

*Bez rekvalifikace ušetřím!*

Pokud se zaměstnanec rozhodne rekvalifikovat, se zvolenou rekvalifikací nemá nárok na podporu, která by kompenzovala jeho náklady (ušlé zisky z případného zaměstnání). Se zabezpečenou rekvalifikací podporu dostane, ale v prvních dvou měsících je nižší než kdyby zůstal jen na podpoře v nezaměstnanosti.

### 3. ÚPRAVY PODPORY JAKO NÁSTROJE FLEXIBILIZACE

Systém podpory v nezaměstnanosti tedy v současnosti nepomáhá pružnosti trhu práce. V této části představíme návrhy úprav podpory tak, aby efektivně plnila roli politiky zaměstnanosti.

#### Scénář 1 – Srovnání podmínek podpory dle způsobu odchodu z posledního zaměstnání

Pokud má PvN sloužit motivačně k lepšímu fungování trhu práce, nesmí v první řadě demotivovat zaměstnance od přecházení z horší do lepší práce, přičemž horší práci rozumějme takovou, která neodpovídá dovednostem daného člověka a nevyužívá tak plně jeho potenciál. Současný stav takový demotivační prvek obsahuje, když přisuzuje nižší podporu člověku, který ukončil pracovní poměr dohodou (či bez udání vážného důvodu definovaného v zákoně). Místo nároku na 65 % čisté mzdy z posledního zaměstnání v prvních 2 měsících nezaměstnanosti, 50 % v následujících 2 měsících a 45 % ve zbývajícím období s nárokem na podporu takovému člověku náleží po celou dobu pouze 45 %.

**4 z 10 nových uchazečů o zaměstnání** pobírají sníženou podporu, protože pracovní poměr ukončili sami.

Takto nízký poměr silně demotivuje zaměstnance z vlastní vůle opouštět nevyhovující zaměstnání a hledat lepší. Takto **nižší podporu pobírá 41 % uchazečů**. Způsob výpovědi přitom může být dán i vyjednávací silou zaměstnance, nikoliv pouze skutečnými důvody odchodu.

*První scénář tak předpokládá srovnání těchto podmínek, aby zaměstnanec nebyl trestán za to, že z vlastní vůle odejde ze zaměstnání např. s cílem nalézt si vhodnější místo.*

## Scénář 2 – Zvýšení startovacího náhradového poměru

Přechod z jednoho zaměstnání do druhého bývá náročný. I při nalezení vhodného nového zaměstnání ještě během trvání pracovního poměru či při jeho nalezení v krátké době jsou náklady na každý den mimo pracovní poměr vysoké. I nejvyšší startovací náhradový poměr 65 % čisté mzdy z posledního zaměstnání v prvních dvou měsících znamená ztrátu více než třetiny předchozího příjmu, často i více. Pokud podle PAQ Research **čtvrtina domácností nevytváří měsíčně žádné úspory** a jejich rezerva stačí maximálně na dva měsíce, není pro ně tak vysoký výpadek příjmu často ani představitelný. To může i zaměstnance s perspektivou vyšší budoucí mzdy držet na stávajícím horším pracovním místě.

**Čtvrtina domácností má úspory maximálně na dva měsíce a další úspory negeneruje.**

*Druhý scénář proto předpokládá zvýšení tohoto startovacího nároku z 65 % na 80 %. Mírné snížení posledního náhradového poměru z 65-50-45 na 80-50-40 zároveň podporuje uchazeče o zaměstnání hledat zaměstnání aktivněji.*

## Scénář 3 – Zvýšení stropu pro podporu v nezaměstnanosti

U osob s nízkými, středními až průměrnými příjmy určuje výši podpory právě definovaná trojice náhradových poměrů. U osob s průměrnými a nadprůměrnými příjmy však výši podpory určuje nastavení výše stropu podpory v nezaměstnanosti na úrovni 58 % průměrné hrubé mzdy v ekonomice.

**Strop ovlivňuje výši dávků nejčastěji v prvních dvou měsících po přiznání u 8 % uchazečů.**

**Strop ovlivňuje výši dávků nejčastěji v prvních dvou měsících po přiznání (tak je tomu u 8 % uchazečů).** V takovém případě se to totiž týká i osob s průměrnými příjmy, které uplatňovaly vyšší daňové odečty, slevy a zvýhodnění (například rodiče více dětí). Po dvou měsících vyplácení podpory strop ovlivňuje 4,5 % uchazečů a po dalších dvou měsících 3,8 %. Jedná se o osoby s vyššími příjmy z předchozího zaměstnání, kteří bývají kvalifikovanější a jejichž mobilita na pracovním trhu je důležitá pro efektivní využívání jejich potenciálu.

Pokles čistých příjmů u vysokopříjmových může nepříjemně dopadat na schopnost vyjít s příjmy kvůli výraznému relativnímu poklesu příjmů. U středně a nízkopříjmových se pak jejich domácnosti kvůli poklesu příjmů mohou dostat až na úroveň hranice chudoby. Konečným důsledkem je i nižší vyjednávací síla zaměstnanců na trhu práce s vlivem na nízkou mzdovou úroveň a horší pracovní podmínky. Například zaměstnanec s jeden a půl násobkem, respektive dvojnásobkem průměrné hrubé mzdy a dvěma dětmi při ztrátě zaměstnání přijde o 59 %, respektive 68 % svých čistých příjmů.

*Třetí scénář počítá se zvýšením stropu podpory v nezaměstnanosti ze současných 58 % na 100 % průměrné hrubé mzdy v ekonomice. Díky tomu budou i středně a vysokopříjmoví zaměstnanci motivovaní k přecházení do lepších zaměstnání s vyššími mzdami a lepším párováním jejich schopností s požadavky daného místa.*

## Scénář 4 – Změna věkových hranic a rozložení nároků starších uchazečů

Zvláštní pozornost v rámci podpory v nezaměstnanosti mají starší uchazeči, jejichž opětovná uplatnitelnost je tím nižší, čím blíže je uchazeč nároku na starobní důchod. Podpora v nezaměstnanosti tak reaguje na delší dobu potřebnou k nalezení zaměstnání prodloužením podpůrní doby. V současné úpravě náleží osobám starším 50 let nikoli pouze 5měsíční, ale 8měsíční podpůrní doba, přičemž postupné snižování procentuální výše podpory je stejné jako u mladších uchazečů (snižuje se po prvních a po druhých dvou měsících), pouze poslední fáze místo 1 měsíce trvá měsíce 4. V případě starších 55 let je poslední fáze ještě o další 3 měsíce delší a celková podpůrní doba je 11měsíční.

Demografické stárnutí se promítá i do šancí k nalezení zaměstnání v předdůchodovém věku – kontinuálně trvající prodloužení věku odchodu do důchodu s sebou přináší i zlepšení situace padesátníků na pracovním trhu, protože horizont jejich pracovní aktivity se tím prodlužuje.

Čtvrtý scénář upravuje tato pravidla dvojnásobem. V souladu se stárnutím populace posouvá hranici pro nárok na delší podpůrní dobu z 50 na 55 let a vyšší hranici z 55 na 60 let. V souladu s cílem lepšího finančního zajištění především v počátečních měsících nezaměstnanosti mění rozvržení procentuální výše podpory z 2+2+4 na 3+3+2 pro osoby starší 55 let a 3+3+5 pro osoby starší 60 let. Mění se tedy věkové ohraničení zvýhodněné skupiny, celkově se zvyšuje podpora prodloužením počátečních vyšších nároků, přičemž celková doba nároku zůstává na 8 a 11 měsících.



Věková skupina	Počet měsíců podpůrní doby dle výše podpory	
	původní	návrh
méně než 50	2+2+1	2+2+1
50-54	2+2+4	2+2+1
55-59	2+2+7	3+3+2
60 a více	2+2+7	3+3+5

### Scénář 5 – Podpora uchazečů bez předchozích příjmů

Do úprav podpory v nezaměstnanosti, jež napravuje dosud velmi nízké finanční zajištění uchazečů, je třeba zahrnout i osoby bez předchozích započitatelných příjmů. Podporu pro osoby bez předchozího příjmu pobíral **1 z 10 nových uchazečů (28 tis. u osob)**. Ty tak tvořily velkou část těch, kteří pobírali velmi nízkou podporu v nezaměstnanosti; například v prvních 2 měsících podporu v nezaměstnanosti nanejvýš 7 tis. Kč měsíčně pobíralo 56 tisíc uchazečů (23 %). Takto nízká podpora vychází buď z velmi nízkých příjmů z posledního zaměstnání, nebo z toho, že jako poslední se uchazeči započítala tzv. náhradní doba (například období rodičovské dovolené bez výdělků).

V prvních dvou měsících podporu v nezaměstnanosti nanejvýš 7 tis. Kč měsíčně pobíralo 23 % uchazečů.

Předchozí scénáře více či méně zvyšují podporu uchazečům na základě jejich předchozích příjmů (především prvními dvěma scénáři), ale nikoli na základě náhradní doby a podpory vypočtené z průměrné mzdy v ekonomice. Jejich výše podpory odpovídá 15 % průměrné mzdy v prvních dvou měsících (6 365 Kč), v dalších 2 měsících 12 % průměrné mzdy (5 092 Kč) a dále pak 11 % průměrné mzdy (4 667 Kč). Ve většině případů se jedná o rodiče vracující se po rodičovské dovolené na trh práce přes evidenci uchazečů.

*Pátý scénář počítá s navýšením náhradových poměrů z průměrné mzdy v ekonomice z 15-12-11 procent na 25-20-15 procent (platí pro rok 2024).*

Náhradový poměr – původní	Výše nároku – původní	Náhradový poměr – nový	Výše nároku – nová
15 %	6 365 Kč	25 %	10 607 Kč
12 %	5 092 Kč	20 %	8 486 Kč
11 %	4 667 Kč	15 %	6 365 Kč

## 4. SIMULACE DOPADŮ

V této kapitole představíme dopady výše popsaných scénářů. Simulace dopadů provádíme prostřednictvím nástroje vytvořeného na základě reálných dat z evidence Úřadu práce v roce 2022, a to včetně vyplacených podpor v nezaměstnanosti. Tato historická data jsou poté podle nově nadefinovaných parametrů přepočtena, čímž vzniká simulovaná alternativní linie výdajů pro každý rok. Výsledky jsou pak porovnávány s reálnými daty a výsledné rozdíly určují finanční dopady každého z opatření. Tyto dopady prezentujeme oproti základnímu scénáři (baseline), kdyby k uvažovaným změnám nedošlo. Model zobrazuje změny kumulativně: scénáře se realizují postupně a představované změny tak ukazují dopad daného scénáře oproti baseline i s realizovanými předchozími scénáři.

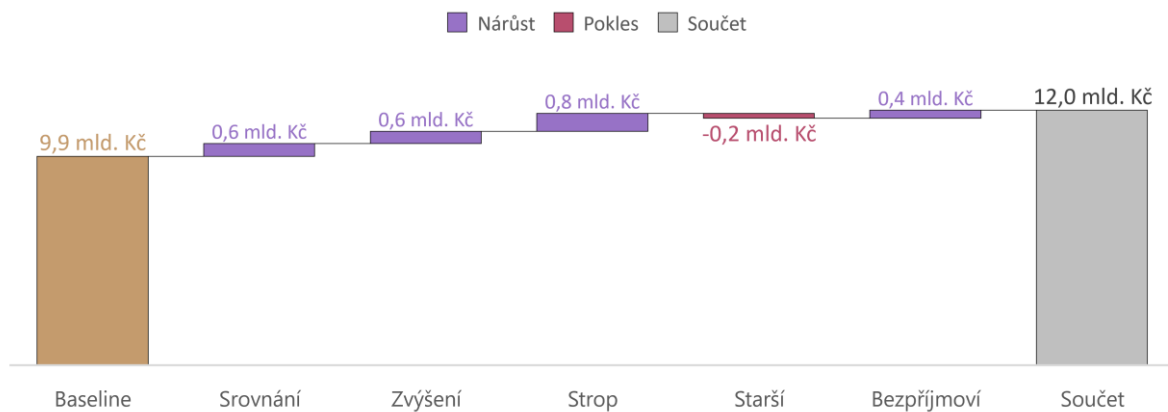
Pro snazší orientaci v textu budeme zkracovat název jednotlivých scénářů následovně:

- Scénář 1** – Srovnání podmínek (**Srovnání**)
- Scénář 2** – Zvýšení krátkodobé podpory (**Zvýšení**)
- Scénář 3** – Zvýšení stropu (**Strop**)
- Scénář 4** – Starší uchazeči (**Starší**)
- Scénář 5** – Bezpříjmoví (**Bezpříjmoví**)

### Celkové dopady na výdaje na podporu v nezaměstnanosti

Celkové dopady pěti scénářů na výdaje by se v roce 2022 v průměru pohybovaly o 22 % výše než v základním scénáři, tedy beze změny parametrů podpory v nezaměstnanosti. Hned první scénář srovnání podmínek podpory se projevuje navýšením výdajů o 600 mil. Kč. Zvýšení krátkodobé podpory nad rámec sjednocených pravidel by stále dalších 300 mil Kč a zvýšení stropu dalších 800 mil. Kč. Scénář úpravy podpory starších uchazečů má úsporný charakter. Jedná se o statický odhad, který nepočítá s očekávanou změnou chování, především tedy s postupným růstem fluktuace zaměstnanců s vyšším využitím služeb Úřadu práce včetně podpory v nezaměstnanosti.

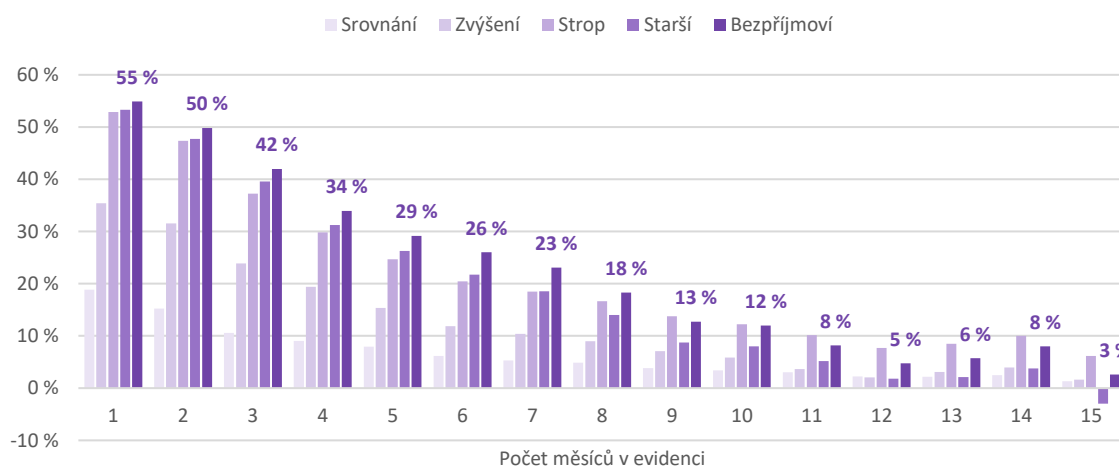
Graf 4 Nárůst nákladů na podporu v nezaměstnanosti v roce 2022



### Dopady na průměrné náklady na uchazeče dle délky evidence

Jeden ze základních principů úprav podpory v nezaměstnanosti je větší finanční zajištění v prvních měsících evidence (především díky prvním dvěma scénářům), a to o polovinu. Právě první dva scénáře – tedy sjednocení podmínek a zvýšení krátkodobé podpory – jsou hlavními tahouny výrazného nárůstu nákladů na podporu v prvních měsících. Následující graf proto ukazuje daleko vyšší nárůst u krátkodobých evidencí. Tato změna tak poskytuje jistotu pro změnu zaměstnání, ale zároveň působí motivačně nalézt práci v přiměřeném čase.

Graf 5 Nárůst nákladů na uchazeče dle délky evidence (kumulativně podle scénářů; %)

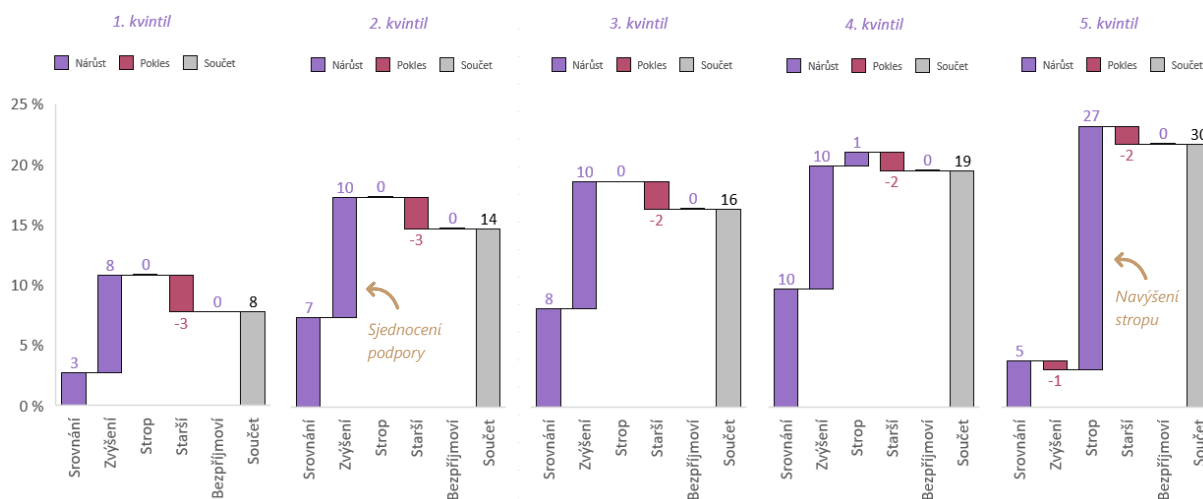


### Dopady na průměrné náklady na uchazeče dle předchozích výdělků

Celkový dopad pěti uvažovaných scénářů je **nejnižší u pětiny osob s nejnižšími předchozími výdělky (8 %) a s jejich růstem roste až na 30 % u pětiny s nejvyššími příjmy**. Celkem je tak zřejmá snaha snížit demotivaci k dobrovolné změně práce spíše pro středně a vysokopříjmové zaměstnance, kteří byli dosud výrazně sankcionováni nízkou maximální částkou podpory. Téměř celá změna ve 3. scénáři se týká těch s nejvyššími předchozími příjmy. Negativní dopad zvýšení krátkodobé podpory u 5. kvintilu spočívá v tom, že právě v prvních měsících tito uchazeči

častěji naráží na strop, takže výrazné navýšení této startovací podpory se v jejich případě nepromítne, dokud v simulaci neuvažujeme i navýšení stropu. Takových osob se tak týká pouze snížení nižšího nároku ze 45 % na 40 %. Část z výše uvedených 8 % osob narážejících na strop překvapivě spadá i do 4. kvintilu, a to kvůli kombinaci nižšího výdělku, ale vyššího procentuálního nároku.

Graf 6 Nárůst nákladů na uchazeče dle předchozích výdělků (kumulativně podle scénářů; %)

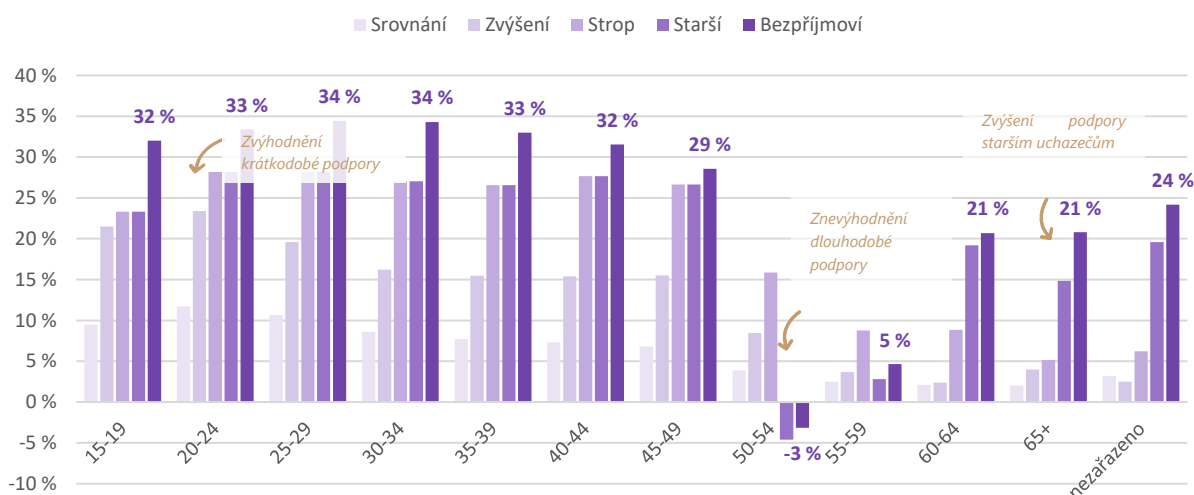


### Dopady na průměrné náklady na uchazeče dle věku

Dopady scénářů se velmi liší i při rozlišení věku uchazečů. Průměrně třetinový nárůst nákladů na uchazeče sledujeme u mladších skupin, ale ještě uchazeči do 50 let v průměru mohou dosáhnout na 29% zvýšení podpory. Vyšší fluktuace u mladších kohort má vyšší potenciální dlouhodobé dopady.

Rozdělení dle věku také ukazuje na důležitost úprav parametrů podpory v nezaměstnanosti v jejich komplexitě. Některá opatření pomáhají více mladším zaměstnancům, kteří bývají v evidenci kratší dobu. Zato 2. scénář naopak méně zvýhodňuje dlouhodobé evidence, které se častěji týkají starších uchazečů a s růstem věku tak pozitivní vliv tohoto scénáře klesá. Největší změny ale sledujeme u starších uchazečů v souvislosti se čtvrtým scénářem, který skupině 50-54 let odjímá výhodu možnosti delší podpory a celkový dopad pěti scénářů je tak záporný (-3 %). U skupiny 55-59 je tento dopad pouze mírně pozitivní, protože je jim delší podpora zkrácená. Následné věkové skupiny pak zaznamenávají naopak velmi výrazný nárůst díky zvýšení jejich krátkodobé podpory.

Graf 7 Nárůst nákladů na uchazeče dle věku (kumulativně podle scénářů; %)

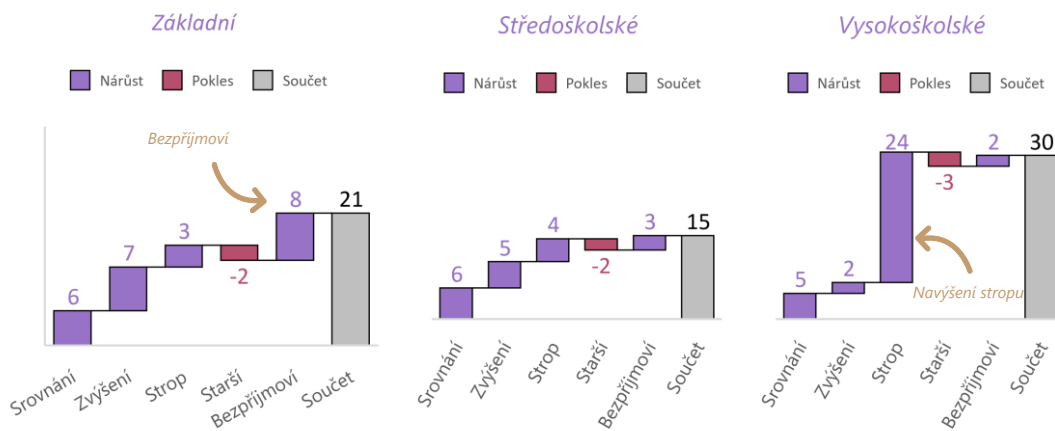


### Dopady na průměrné náklady na uchazeče dle vzdělání

Průměrné náklady na jednoho uchazeče vzrostou při realizaci všech pěti scénářů nejméně u středoškoláků (15 %) a nejvíce u vysokoškoláků (30 %). Největší rozdíly sledujeme u vlivu zvýšení stropu podpory (Scénář 3), který se u uchazečů se základním nebo středním vzděláním projeví v minimu případů, a v průměru tak zvýší náklady o 3 až 4 procentní body nad rámec dvou předchozích změn. U vysokoškoláků tento scénář tvoří většinu celkového dopadu

(24 p. b.). Důvodem jsou v průměru vyšší čisté příjmy více kvalifikovaných zaměstnanců, kvůli kterým vysokoškoláci častěji narazí na strop podpory. Výrazně lépe na tom budou ale v průměru i lidé se základním vzděláním, u kterých se významně projevuje scénář pomoci lidem bez předchozích příjmů a zvýšení krátkodobé podpory.

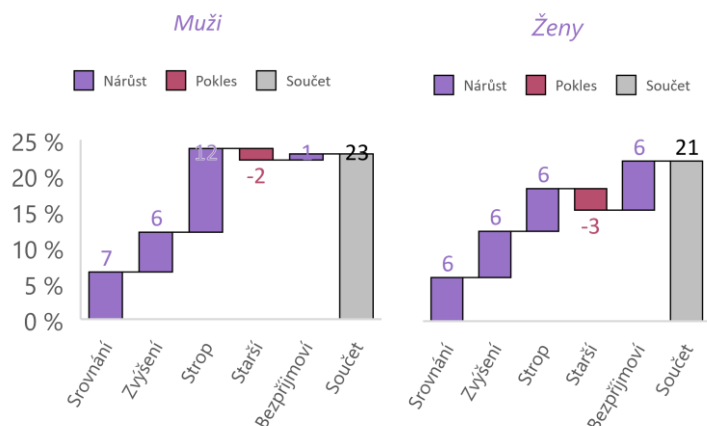
Graf 8 Nárůst nákladů na uchazeče dle vzdělání (kumulativně podle scénářů; %)



### Dopady na průměrné náklady na uchazeče dle pohlaví

Průměrný dopad scénářů na ženy a na muže je stejný, pouze se liší rolí jednotlivých scénářů. Ženy více těží z posledního scénáře, který zvyšuje podporu osobám bez předchozích příjmů. Jak jsme již uvedli výše, často se jedná o situaci návratu po rodičovské dovolené, která v Česku stále ještě dominantně týká žen. Muži naopak více „těží“ z navýšení maximální výše podpory, neboť jsou to muži, kteří v průměru vydělávají v Česku více, a častěji proto narazí na tento strop.

Graf 9 Nárůst nákladů na uchazeče dle pohlaví (kumulativně podle scénářů; %)



### Shrnutí dopadů

**Odchod zaměstnance ze zaměstnání z vlastní vůle nebude mít za následek žádné sankce.** Zaměstnanec, který se rozhodne odejít z práce dobrovolně, bude mít nárok na stejnou podporu v nezaměstnanosti, jako kdyby byl propuštěn zaměstnavatelem. Tímto se eliminuje obava z finančních postihů spojených s dobrovolným odchodem z práce.

**V prvním měsíci, případně v prvních měsících, získají uchazeči vyšší podporu.** Tento krok povede k tomu, že lidé, kteří změní zaměstnání, budou mít lepší finanční zajištění. Vyšší podpora by měla pomoci snížit obavy z přechodu mezi zaměstnáními a motivovat pracovníky k flexibilitě na trhu práce.

**Lidé s průměrnými a nadprůměrnými příjmy nebudou čelit výraznému poklesu finančního příjmu při odchodu ze zaměstnání.** Díky úpravě podpory v nezaměstnanosti budou zaměstnanci, kteří si vydělávali průměrně nebo nadprůměrně, lépe chráněni proti náhlému výpadku příjmu, což může usnadnit jejich rozhodování o změně práce.

**Část uchazečů ztratí výhodu delšího pobírání podpory kvůli zvýšení minimálního věku, avšak těm ohroženým zvýší celkovou podporu při zachování délky podpůrné doby.** Starší uchazeči, kteří čelí vyššímu riziku nezaměstnanosti, by tak měli být lépe finančně zajištěni, aniž by došlo ke zkrácení doby, po kterou podporu pobírají.

**Uchazeči bez předchozích příjmů, jako jsou rodiče po rodičovské dovolené, budou lépe finančně zajištěni při návratu na pracovní trh.** Tato opatření zajistí, že rodiče vracějící se do práce po delší pauze nebudou finančně znevýhodněni a budou mít dostatečnou podporu při hledání nového zaměstnání.

## 5. REKVALIFIKACE

Změny směřující k flexibilnějšímu pracovnímu trhu musí zahrnovat i podporu vzdělávání. Bez možnosti získávat nové dovednosti a kvalifikace by změny zaměstnání nemusely přinést očekávané pozitivní výsledky. Flexibilita trhu práce totiž nespočívá jen v efektivním přesunu zaměstnanců mezi různými pozicemi v rámci jednoho oboru, ale také v jejich schopnosti přecházet mezi různými odvětvími. Digitalizace a automatizace již dnes výrazně mění trh práce, a proto je nezbytné zajistit opatření, která pomohou zaměstnancům se přizpůsobit novým požadavkům na kvalifikaci.

### Podpora při rekvalifikaci – nárok

Nárok na podporu při rekvalifikaci mají pouze ti, kteří jsou zařazeni do zabezpečené rekvalifikace. V roce 2023 bylo na tuto podporu vyplaceno 45 milionů Kč pro 4 tisíce osob v rámci zabezpečených rekvalifikací. Současná nabídka zabezpečených rekvalifikací nemá potenciál pro masovější příjem zájemců, protože je systémově velmi omezená a neflexibilní a svojí podstatou jde proti potřebě individuálně zaměřeného vzdělávání.

Průměrná částka podpory při rekvalifikaci činila něco málo přes **11 tisíc Kč**.

Čtyři z pěti rekvalifikací jsou zvolené uchazečem, což znamená, že si je lidé vyhledali sami a že na ně nelze čerpat podporu při rekvalifikaci, i když je uchazeč zároveň v evidenci úřadu práce. Takový uchazeč sice může pobírat podporu v nezaměstnanosti, ale během rekvalifikace může tato podpora klesnout až na 45 % jeho předchozí čisté mzdy. Podpora při rekvalifikaci by měla zajistit dostatečnou finanční pomoc pro širší skupinu osob, které by byly motivované zvyšovat svou kvalifikaci průběžně.

### Podpora při rekvalifikaci – výše

Výše podpory při rekvalifikaci se řídí podobnými pravidly jako podpora v nezaměstnanosti. Odvozuje se od předchozích čistých příjmů a u osob s nízkými, středními až průměrnými příjmy je výše podpory při rekvalifikaci stanovena jako 60 % z jejich poslední mzdy. Již v současné chvíli je tedy demotivační nastoupit na rekvalifikaci (hovoříme o zabezpečené s nárokem na podporu) přinejmenším v prvních dvou měsících, pokud má uchazeč stanovenou startovací výši na 65 %. Tento rozdíl se při navýšení na 80 % ještě prohloubí. Nabídka zabezpečených rekvalifikací je navíc omezená jak do počtu, tak do spektra typů kurzů.

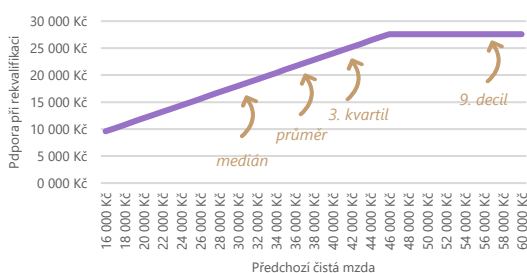
U osob s nadprůměrnými příjmy pak výši podpory ovlivňuje strop na úrovni 0,65násobku průměrné mzdy v ekonomice. V případě osob, které neměly příjem z posledního zaměstnání, je výše podpory vždy odvozena od průměrné mzdy v ekonomice a činí 0,14násobek.

Více než polovina vysokoškoláků ztratí při zabezpečené rekvalifikaci více než 40 % předchozích příjmů.

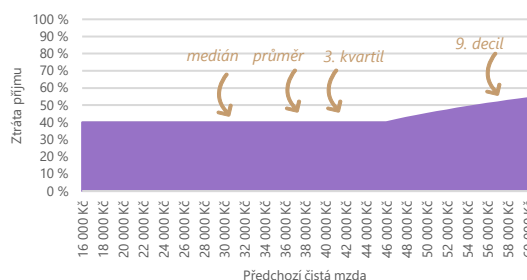
V otázce rekvalifikací není možné simulovat dopady změn, neboť existuje příliš malý vzorek osob, které se rekvalifikací účastní. Proto alespoň na následujících grafech ukážeme výši podpory při rekvalifikaci a procentuální pokles čistých příjmů pro různé úrovně čistých mezd.

Předpokládáme-li uchazeče s předchozími příjmy ze mzdy (v soukromé sféře) a jedním dítětem, pak na strop podpory v nezaměstnanosti narazí při téměř 46 tis. Kč čistého, tzn. 57,4 tis. Kč hrubého. **Takového příjmu ze mzdy dosahuje méně než čtvrtina zaměstnanců soukromé sféry, ale více než polovina zaměstnanců s vysokou školou a přes ¾ řídících pracovníků. Zároveň se strop potenciálně týká více než poloviny zaměstnanců např. v energetice, IT nebo peněžnictví.** Desetina zaměstnanců soukromé sféry tím ztrácí více než polovinu svých předchozích čistých příjmů.

Graf 10 Vztah výše podpory při rekvalifikaci dle předchozí čisté mzdy



Graf 11 Ztráta příjmu (% čisté mzdy)



Rekvalifikace by již dnes měly hrát významnější roli fungování trhu práce a jejich důležitost jen poroste. Aktivní politika zaměstnanosti by měla lépe motivovat k jejich využívání. Samotné nastavení výše podpory může být demotivační v prvních měsících nezaměstnanosti kvůli nižší procentuální výši. Zásadním krokem, jak podpořit celoživotní vzdělávání dospělých a zvyšovat kvalifikaci pracovní síly, je navýšení podpory v rekvalifikaci tak, aby odměňovala snahu zvýšit svou kvalifikaci – tedy v souladu s navýšením podpory v nezaměstnanosti na **80 % předchozích čistých příjmů**. Taková změna eliminuje „trest“ za aktivní přístup uchazeče k rekvalifikaci v prvních dvou měsících a zároveň navyšuje finanční výhodnost rekvalifikací v dalších měsících evidence. S tím souvisí i navýšení stropu pro podporu v rekvalifikaci v souladu s plánem u podpory při nezaměstnanosti na 100 % průměrné mzdy v ekonomice.

Dalším krokem je rozšíření podpory i na zvolené rekvalifikace. Vlastní volba rekvalifikace uchazeče nabízí větší šíři oborů, ale na mnohé z nich tak stát neposkytuje podporu při rekvalifikaci. To může demotivovat uchazeče ke zvyšování kvalifikace nebo je odsoudit k základním kurzům nabízeným daným Úřadem práce v rámci zabezpečených rekvalifikací.

## PŘÍLOHA 1 – VYUŽÍVÁNÍ PODPORY V NEZAMĚŠTNANOSTI A OPAKOVANÉ EVIDENCE

Výše diskutované scénáře mají potenciál výrazně zlepšit fungování českého trhu práce, potažmo celé ekonomiky. Je zřejmé, že tyto změny určitým skupinám lidí zvyšují nárok na podporu v nezaměstnanosti. To pochopitelně může způsobit i negativní dopady v podobě nadměrného využívání systému. Sjednocení dávky dle způsobu opuštění pracovního místa může potenciálně zvýšit počet zaměstnanců odcházejících z vlastní vůle kvůli vyšší dávce, nikoli s vidinou nalezení lepší práce. Vyšší startovací nárok napříč mzdovým spektrem může zvýšit krátkodobé využívání podpory jako „dovolené“. Zvýšení stropu zase může motivovat středně příjmové zaměstnance využívat podpory více než doposud. Tyto behaviorální efekty uvedených změn není možné zkoumat napřímo. V této kapitole se tak budeme věnovat nedávné změně v systému podpory v nezaměstnanosti, která byla zavedena se stejným typem obav. K ověření platnosti těchto obav využíváme data do června 2024.

### Ukotvení pravidel čerpání podpory v nezaměstnanosti<sup>4</sup>

S platností od 1. 1. 2024 došlo k úpravě potřebné odpracované doby (resp. doby důchodového pojištění), od které se odvíjí podpůrní doba<sup>5</sup> uchazeče o zaměstnání v případě opakované evidence. Tato odpracovaná doba se počítá mezi těmi evidencemi, ve kterých uchazeč pobíral podporu v nezaměstnanosti, přičemž rozlišujeme celkem dvě situace:

- I. V předchozí evidenci uchazeč **vyčerpal část** podpůrní doby;
- II. V předchozí evidenci uchazeč **vyčerpal celou** podpůrní dobu (vyčerpal 100 % z náležící podpory).

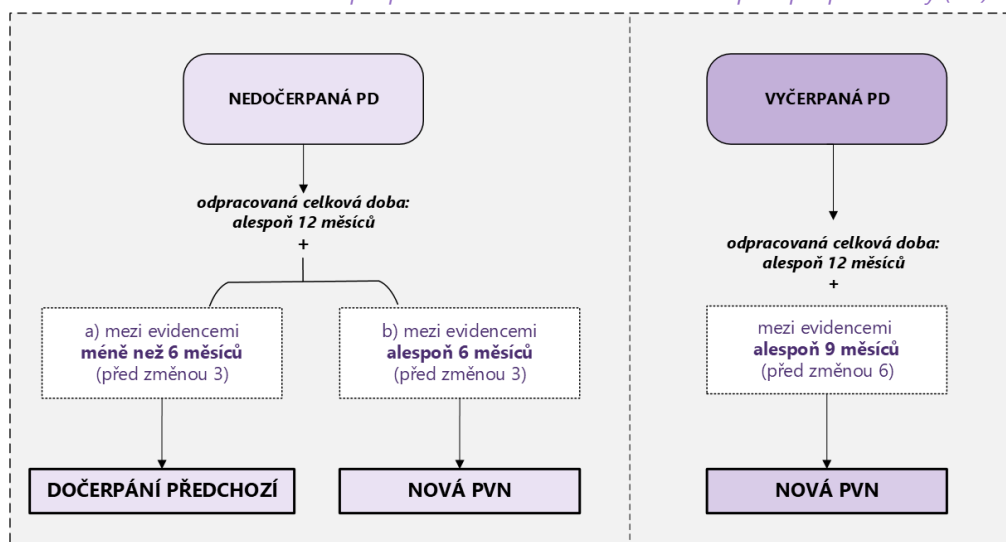
V případě **I.**, tedy když dochází k vyčerpání části podpory v nezaměstnanosti, má uchazeč v následující evidenci nárok buď na **a) dočerpání zbývajících podpůrní doby** (pokud odpracuje kratší dobu, než je zákonem stanovená) nebo **b) zcela novou podpůrní dobu** (pokud odpracuje alespoň zákonem stanovený počet měsíců).

Při posuzování kteréhokoli ze jmenovaných nároků pak musí uchazeč zároveň vždy splňovat podmínku celkové doby předchozího zaměstnání, tedy že musel odpracovat alespoň 12 měsíců z posledních dvou let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.

### Změna zákona od 1. 1. 2024

Samotná změna zákona posunula hranici odpracovaných měsíců pro obě situace pobírání PvN při opětovném zapsání uchazeče o zaměstnání do evidence. Grafické schéma pravidel je uvedeno zobrazeno v schématu dle Obrázku 1.

Obrázek 1 Schéma nároku na podporu v nezaměstnanosti dle dočerpání podpůrní doby (PD)



<sup>4</sup> Dle §48 a §49 zákona o zaměstnanosti

<sup>5</sup> Podpůrní doba označuje dobu, po kterou může být uchazeči podpora vyplácena.

### Případ I. – nedočerpaná podpůrčí doba

Pokud uchazeč před změnou zákona odpracoval méně než 3 měsíce, měl nárok pouze na dočerpání podpůrčí doby. Pokud odpracoval alespoň 3 měsíce, pak měl v nové evidenci nárok na podporu v nezaměstnanosti po celou podpůrčí dobu. **Od 1. 1. 2024 se však hranice ze 3 měsíců posunula na 6 měsíců.** Výrazně se tak prodloužila doba nutná pro získání PvN v plné výši.

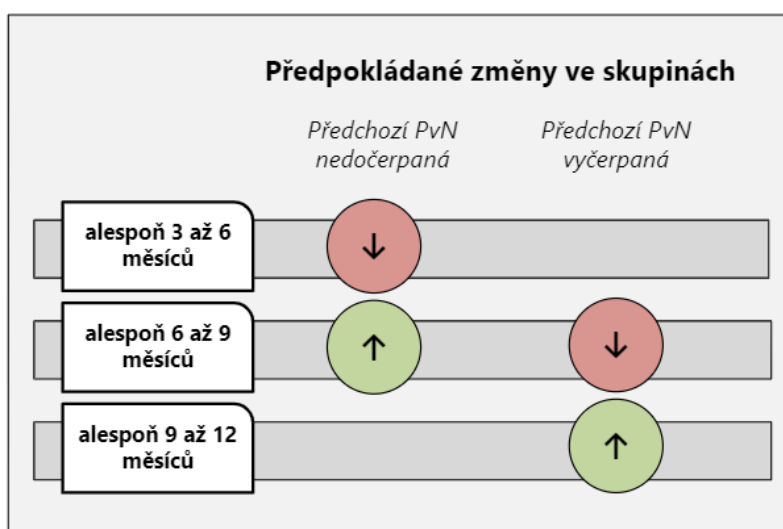
### Případ II. – vyčerpaná celá předchozí podpůrčí doba: změna z 6 na 9 měsíců

Pokud uchazeč v předchozí evidenci čerpal PvN po celou podpůrčí dobu a vyčerpal tak svůj nárok na PvN, musel před změnou zákona odpracovat alespoň 6 měsíců pro to, aby mohl v nové evidenci získat nový nárok na pobírání PvN. Pokud odpracoval méně než 6 měsíců, neměl v evidenci nárok na PvN. **Od 1. 1. 2024 se však hranice pro nutný počet odpracované doby zvýšil z 6 na 9 měsíců.**

### Vyhodnocení dopadů změny

Pokud bychom předpokládali, že o podporu žádají v opakovaných evidencích převážně takové osoby, které chtějí možností dávkového systému využít (za účelem získání maximální možné podpory), došlo by k přelivu osob v rámci skupin vytvořených na základě odpracované doby mezi evidencemi. Ze skupiny „alespoň 3 až 6 měsíců“ by došlo k odlivu osob, které by chtěly po nedobrané PD začít pobírat zcela novou, došlo by tedy k navýšení ve skupině „alespoň 6 až 9 osob“. Obdobný efekt by působil na osoby, které již PD dobraly v celém rozsahu a měly by zájem začít čerpat novou. Zde by došlo dále k odlivu osob z „alespoň 6 až 9 měsíců“ do „alespoň 9 až 12 měsíců“. Tyto efekty zahrnuje Obrázek 2.

Obrázek 2 Schéma předpokládaného chování skupin při změně zákona



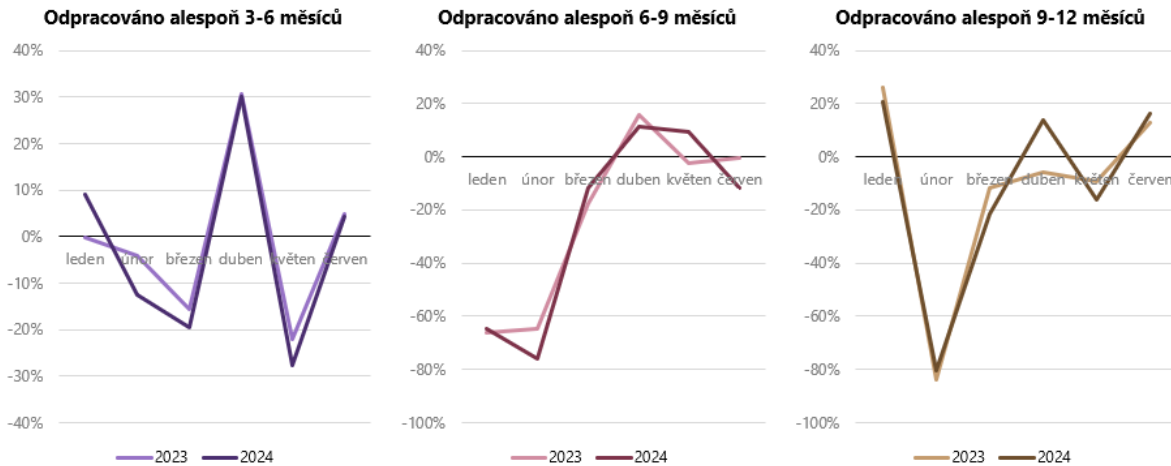
Ačkoliv je změna zákona v platnosti teprve několik měsíců, je možné podle porovnání meziměsíčních změn odhadnout, zda k výše popsaným změnám může docházet hned od zavedení změny, nebo zda se vývoj skupin v čase nemění. Na základě analýzy trendů a výše meziměsíčních změn (Graf 12) je pro roky 2023 i 2024 zřetelný velmi podobný vývoj počtu evidencí s nárokem na PvN s nízkými odchylkami. V období od ledna do června 2024 dochází oproti předchozím rokům k mírnému poklesu počtu evidencí jak ve skupině s odpracovanou dobou alespoň 3-6 měsíců, tak pro skupinu 6-9 měsíců. K mírnému nárůstu došlo naopak ve skupině s alespoň 9 až 12 odpracovanými měsíci.

Trendově se jedná o velmi malé změny čítající nejvýše pár jednotek procentních bodů, které jsou navíc zřetelné jen v některých měsících (Graf 12). **Nově zavedené opatření nevedlo k významným změnám počtu opakovaných evidencí s nárokem na podporu.** Rozdíly v jednotkách procentních bodů proto nehrají významnou roli a **nelze říci, že by změna zákona vedla k výrazně odlišnému chování osob vstupujících opakovaně do evidence s nárokem na podporu v nezaměstnanosti.**

Změna pravidel způsobila zanedbatelné změny v chování opakovaných evidovaných osob.



Graf 12 Meziměsíční změny pro roky 2023 a 2024 (období leden-červen) – opakované evidence s nárokem na PvN



V celkovém kontextu všech opakovaných evidencí ve skupinách nehledě na to, zda mají nebo nemají nárok na podporu, dojdeme ke stejnému závěru. Pokud by totiž osoby s nárokem na podporu po změně zákona postupovaly ve velkém počtu účelově a chtěly dávky co nejvíce využít, byl by jejich vývoj výrazně odlišný od toho celkového. Všechny opakované evidence ale vykazují téměř stejné meziměsíční změny jako ty s nárokem na PvN a případný rozdíl dosahuje vždy nejvýše pár procentních bodů.

Téměř zanedbatelnou odchylku vývoje od předchozího období je tedy možné vysvětlit spíše mírně rostoucí mírou nezaměstnanosti než reakcí na změnu zákona z 1. 1. 2024. Jelikož se však jedná o porovnání na základě pouhých šesti měsíců, je pravděpodobné, že se případná reakce osob v evidenci může projevit až ve druhé polovině roku 2024. Jedná se tedy o stále otevřené téma, které v budoucnu budeme dále analyzovat, přičemž budoucí aktualizované údaje mohou poskytnout přesnější odpověď založenou na delším časovém období.

Odchylku lze vysvětlit spíše rostoucí mírou nezaměstnanosti než reakcí na změnu zákona.

## PŘÍLOHA 2 – ROZPOČTOVÉ VÝNOSY Z FLEXIBILNÍ ZMĚNY PODPORY V NEZAMĚSTNANOSTI

Výpočet potenciálních dodatečných výnosů z daně z příjmů fyzických osob, sociálního a zdravotního pojištění se soustředí pouze na zaměstnance. Vychází z předpokladu navýšení fluktuace zaměstnanců na úroveň průměru OECD. U takových zaměstnanců předpokládáme mediánovou (minimální varianta) nebo průměrnou mzdu (maximální varianta) a růst jejich mzdy o 8 %, resp. o 12 % v závislosti na způsobu změny zaměstnání (při přechodu mezi zaměstnáními přes evidenci uchazečů nebo napřímo). Z tohoto navýšení plynou výnosy, jejichž součet za jeden rok leží mezi 6 a 7 mld. Kč. Při pětiletém náběhu tohoto efektu odhadujeme dodatečný výnos mezi 22,9 a 26,5 mld.

### Rozdíl ve fluktuaci

Dle dat OECD průměrně fluktuje 6,7 % zaměstnanců ročně přímo mezi zaměstnáními (job-to-job) a 4,7 p. b. přes nepracovní stav (evidenci). Průměr vyspělých zemí OECD je 9,2 % job-to-job přechodů a 7,5 % přes evidenci. **Efekt flexibilizace tak může znamenat nárůst fluktuace o 2,5 p. b. zaměstnanců přecházejících přímo mezi zaměstnáními a dalších 2,8 p. b. přes evidenci.**

	Přechody mezi zaměstnáními (job-to-job)	Nábory z nepracovního stavu (přes evidenci)
Česká republika	6,7	4,7
Průměr OECD	9,2	7,5
<b>ROZDÍL</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>

Podle ISPV bylo ve 4. čtvrtletí 2023 celkem 3 834,9 tis. zaměstnanců (přepočtených podle placených měsíců). **Potenciální nárůst fluktuace v absolutních počtech zaměstnanců je tak 95 813 v případě job-to-job a 108 159 při přechodu přes evidenci.** Celkem se jedná o 203 972 dodatečných zaměstnanců, kteří za rok změní práci.

### Nárůst mzdy

Podle našich propočtů je **medián změny příjmu mezi zaměstnáními osob, které vstoupily do evidence mezi dvěma zaměstnáními, celkem +8 %.** V případě osob měnících zaměstnání bez vstupu do evidence je to +12 %.

Pro účely tohoto výpočtu předpokládáme mediánovou a průměrnou mzdu v ekonomice jako reprezentativní mzdové rozmezí nově fluktuujících osob. **Podle ISPV ve 4. čtvrtletí 2023 činil medián 41 806 Kč měsíčně a průměr 48 476 Kč.** Osoby v evidenci mají sice spíše nižší mzdy, osoby měnící zaměstnání napřímo naopak vyšší. Změny podpory v nezaměstnanosti především ve zvýšení stropu podpory navíc cílí na středně a vysokopříjmové, kterým by měla vzrůst potenciální podpora více než nízkopříjmovým.

### Dodatečné výnosy díky flexibilizaci

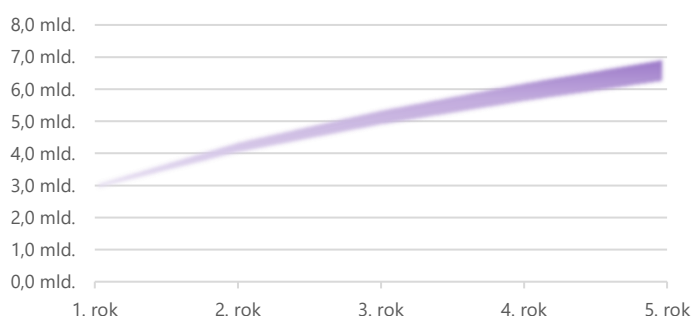
Růst mezd způsobený změnou zaměstnání vede k růstu daňových a nedaňových výnosů. Mezi celkové dodatečné výnosy zahrnujeme daň z příjmů fyzických osob, sociální a zdravotní odvody zaměstnanců a zaměstnavatelů (neuvažujeme efekt nedočerpaných daňových slev a odpočtů, vyšší daňovou sazbu u velmi vysokopříjmových ani strop u pojistného). Výpočet dodatečných výnosů je následující:

$$(\text{Dodatečné výnosy}) = \sum_{k=0}^1 \text{Počet dodatečně fluktuujících}_k * (\Delta DPFO_k + \Delta SP_k + \Delta ZP_k),$$

kde k označuje způsob změny zaměstnání job-to-job nebo přes evidenci. Po přepočtu na roční výnosy získáme spodní (dle mediánu) a horní (dle průměrné mzdy) odhad výnosů. **Statický odhad dodatečných výnosů tedy leží mezi 6 a 7 mld. Kč ročně.**

	Měsíční dodatečné výnosy na jednoho zaměstnance			Roční dodatečné výnosy
	job-to-job	přes evidenci	průměrný (normováno)	
<b>maximální odhad</b>	3 513	2 342	2 963	<b>7 078 794 300 Kč</b>
<b>minimální odhad</b>	3 031	2 021	2 557	<b>6 107 983 312 Kč</b>

Lze předpokládat postupný náběh změn a reakce zaměstnanců na ně. **Za předpokladu pětiletého postupného konkávního náběhu tohoto efektu odhadujeme celkový dodatečný výnos mezi 22,9 a 26,5 mld. Kč.**

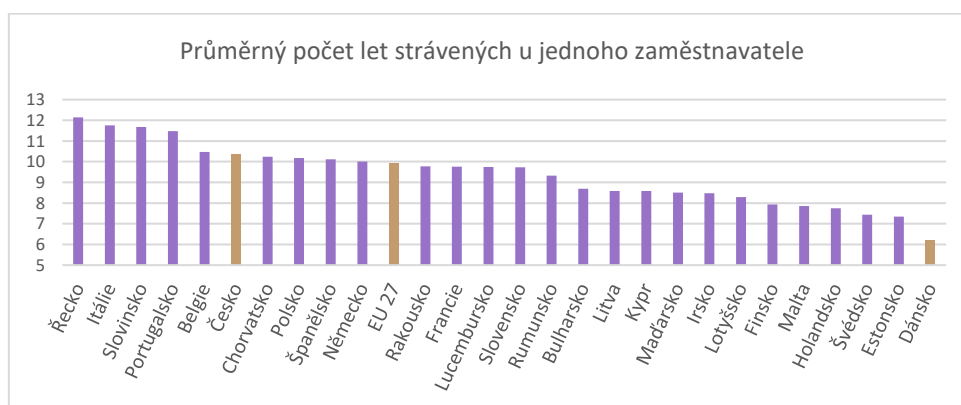


### PŘÍLOHA 3 – ZAJIŠTĚNÍ NEZAMĚSTNANÝCH ZE STRANY STÁTNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI

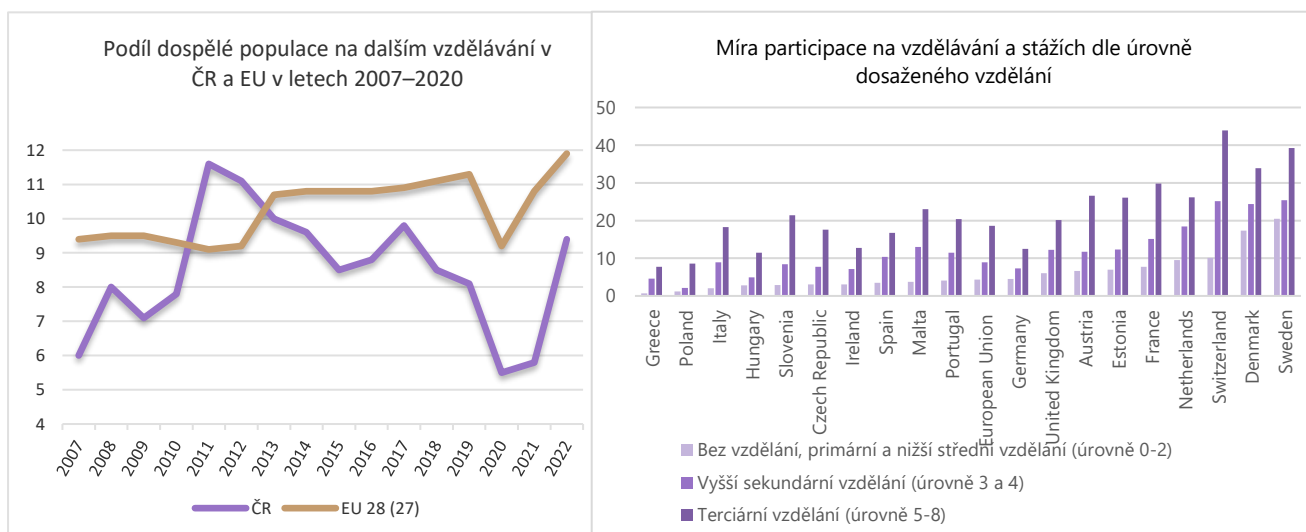
Tato příloha představuje předběžná fakta dle sekce 4. Vzhledem k termínům, kapacitám a v současnosti dostupným datům jsou veškeré údaje předběžné a je možné, že se budou i signifikantně měnit s tím, jak budou doplňovaná další data za rok 2023, zpřesňovány a doplňovány výpočty atd.

#### Mobilita na trhu práce a její očekávaný vývoj

- Změny ve společnosti (digitalizace, automatizace, robotizace) budou napříč státy vyžadovat zvýšení mobility pracovní síly (nejnovější studie predikují 20–50 % proměnu pracovních pozic v průběhu tohoto desetiletí, část z nich zanikne a objem nově vzniklých bude závislý především na adaptabilitě pracovní síly) a potřebu se celoživotně vzdělávat (v různé míře digitálních dovedností bude nutné dozdělat drtivou většinu pracující populace).
- V ČR je přitom mobilita trhu práce i úroveň celoživotního vzdělávání z mezinárodního pohledu podprůměrná. Je tedy na místě prověřit vhodnost nastavení současných nástrojů politiky zaměstnanosti a variant jejich změn vzhledem k podpoře mobility a celoživotního vzdělávání.
  - Mobilita na českém trhu práce je z mezinárodního pohledu spíše nízká – průměrná doba u jednoho zaměstnavatele patří v Česku mezi vyšší (v ČR 10,36 roku, průměr EU27 je 9,91 roku). Opačným případem v rámci EU je Dánsko (6,18 roku).



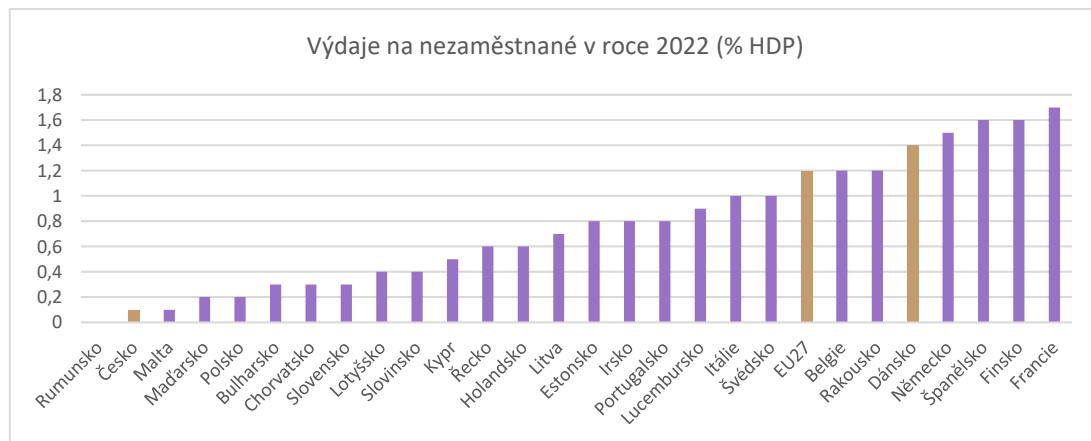
- Participace dospělé populace na vzdělávání je pod průměrem EU jak u dospělých jako celku, tak v rámci jednotlivých vzdělanostních skupin.



- Mezi prověřované nástroje politiky zaměstnanosti by měly patřit:
  - Nástroje umožňující zaměstnancům hledat si novou práci během výpovědní lhůty (rozsah a počet dnů překážky práci pro hledání nového zaměstnání)
  - Nástroje pro finanční zabezpečení uchazečů o zaměstnání během hledání nového zaměstnání (podpora v nezaměstnanosti)
  - Nástroje pro podporu dalšího vzdělávání (zajištění dostupnosti vhodných rekvalifikací a finanční podpory při rekvalifikaci)

### Agregátní výdaje ČR na politiky zaměstnanosti v roce 2023

- Dle OECD jsou v Česku oproti EU enormně nízké tzv. výdaje na nezaměstnanost (0,1 % HDP oproti 1,2 % v EU27) a to i po zohlednění rozdílů v mírách nezaměstnanosti napříč EU. Výdaje v % HDP na 1 % míry nezaměstnanosti: ČR 0,05 %, EU: 0,19 %



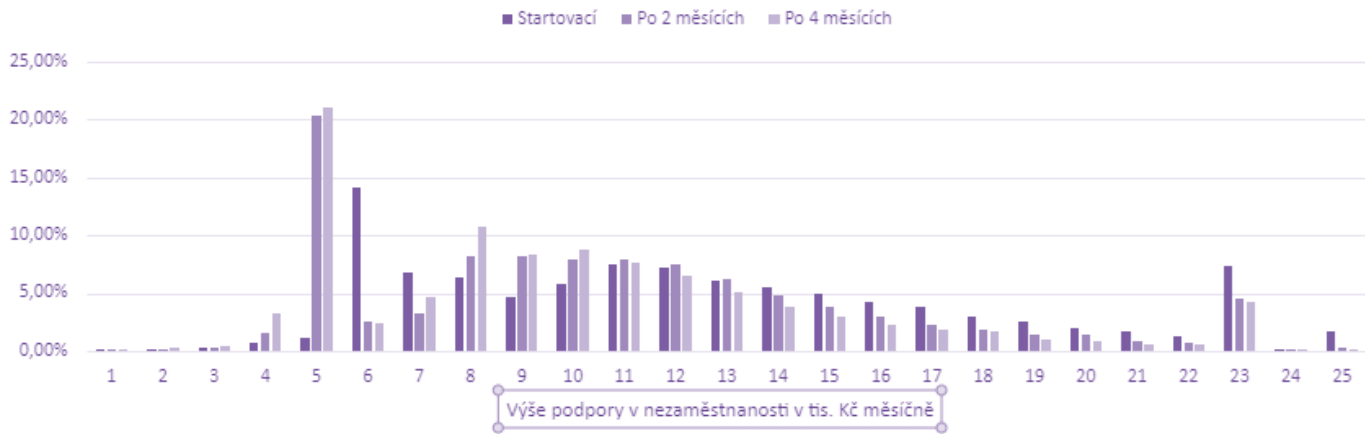
- Výdaje na finanční zajištění nezaměstnaných (podporu v nezaměstnanosti) významně převyšují výdaje na podporu jejich adaptace na potřeby trhu práce (podporu při rekvalifikaci a na rekvalifikační kurzy):
  - Výdaje na podporu v nezaměstnanosti: 10,4 mld. Kč/rok
  - Výdaje na podporu při rekvalifikaci: méně než 50 mil. Kč/rok
  - Výdaje na rekvalifikační kurzy: 423 mil. Kč/rok
- Výdaje na zajištění rekvalifikačních kurzů jsou ze 72 % kryty zdroji z OPZ+, nikoliv národními zdroji
- Příjmy státního rozpočtu z příspěvku na státní politiku zaměstnanosti přitom převyšují veškeré výdaje na tuto politiku (příjmy 25,8 mld. Kč oproti výdajům 23,7 mld. Kč)

### Finanční zajištění podporou v nezaměstnanosti u uchazečů o zaměstnání, kteří vstoupili do evidence v roce 2023

- Výše podpory vychází z výše čistého výdělku z posledního zaměstnání, způsobu odchodu z posledního zaměstnání a délky doby strávené v evidenci uchazečů. Při výpovědi ze strany zaměstnance nebo dohodou se zaměstnavatelem bez vážných důvodů odpovídá podpora v nezaměstnanosti 45 % předchozí čisté mzdy. Při výpovědi ze strany zaměstnavatele nebo zaměstnance z vážných důvodů výše podpory v nezaměstnanosti postupně klesá z 65 % čisté mzdy z posledního zaměstnání (první 2 měsíce nezaměstnanosti) na 50 % čisté mzdy z posledního zaměstnání (následující 2 měsíce nezaměstnanosti) a na 45% čisté mzdy z posledního zaměstnání (následující měsíce nezaměstnanosti). U osob bez čistého příjmu vychází výše podpory z průměrné mzdy v ekonomice.
- Průměrná výše podpory v nezaměstnanosti byla 10.255 tis. Kč měsíčně.
- V okamžik přiznání byla průměrná výše podpory v nezaměstnanosti 12.194 Kč/měs., po 2 měsících pobírání podpory klesla na průměrných 10.410 Kč/měs. a po dalších 2 měsících na 9.628 Kč/měs.
- Následující tabulka a graf poskytují základní přehled o výši podpory v nezaměstnanosti v různých obdobích pobírání podpory v nezaměstnanosti.

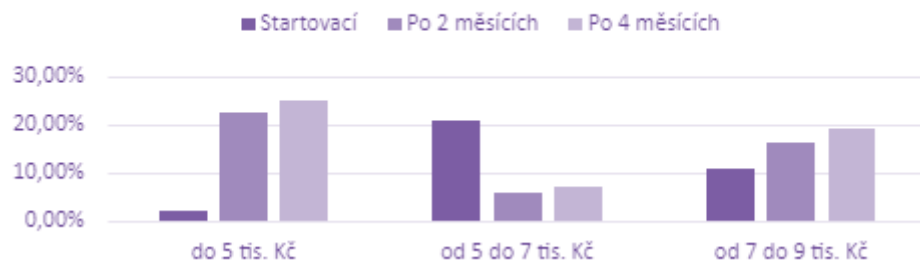
	Hranice PvN pro 10 % osob s nejnižší PvN (1. decil)	Hranice PvN pro 25 % osob s nejnižší PvN (1. kvartil)	Medián	Hranice PvN pro 25 % osob s nejvyšší PvN (3. kvartil)	Hranice PvN pro 10 % osob s nejvyšší PvN (9. decil)	Průměrná výše PvN
Startovací výše	5 896	7 263	11 312	15 769	21 476	12 194
Výše po 2 měsících	4 717	5 970	9 688	13 141	17 919	10 410
Výše po 4 měsících	4 324	5 035	8 846	12 101	16 638	9 628

### Rozdělení podpory



- Strop pro podporu v nezaměstnanosti ovlivňuje výši podpory v nezaměstnanosti nejčastěji v prvních dvou měsících po přiznání (19tis uchazečů, 7,93 %), po dvou měsících vyplácení podpory strop ovlivňuje 6tis. uchazečů (4,5 %) a po dalších dvou měsících 3.125 uchazečů (3,8 %)
- Velmi nízkou podporu v nezaměstnanosti pobírá nezanedbatelná část uchazečů o zaměstnání, například v prvních 2 měsících podporu v nezaměstnanosti nanejvýš 7 tis. Kč měsíčně pobíralo 56 tisíc uchazečů (23 %). Takto nízká podpora vychází buď z velmi nízkých příjmů z posledního zaměstnání, nebo z toho, že jako poslední se uchazeči započítala tzv. náhradní doba (například období rodičovské dovolené bez výdělku).

### Podíl osob dosahujících na 5, 7, 9 tis. podpory



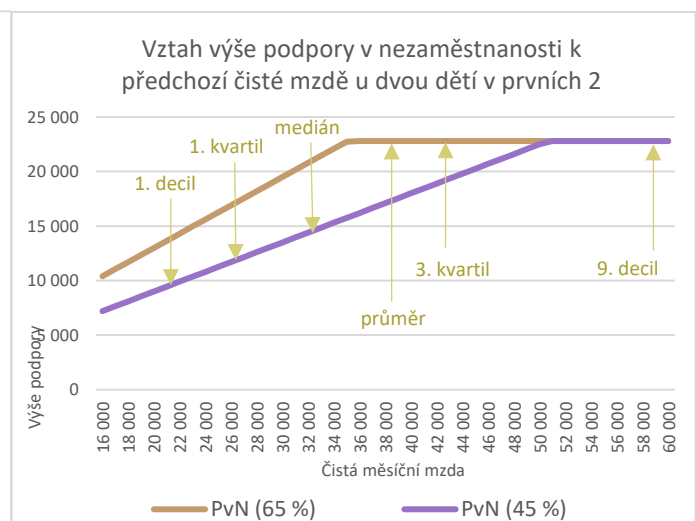
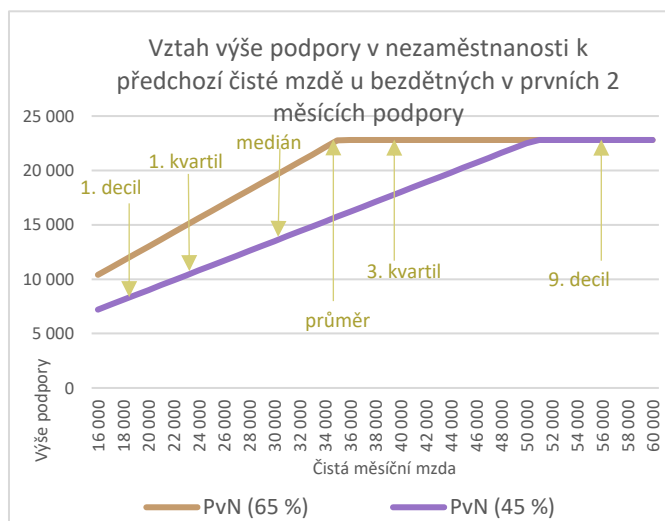
- Způsob odchodu z posledního zaměstnání negativně ovlivňuje výši podpory u téměř 4 z 10 nových uchazečů. Způsob výpovědi přitom může být dán i vyjednávací silou zaměstnance i zaměstnavatele, nikoliv pouze skutečnými důvody odchodu. Nižší podporu v nezaměstnanosti (při výpovědi ze strany zaměstnance nebo dohodou se zaměstnavatelem bez vážných důvodů) pobírá 41 % uchazečů, vyšší podporu v nezaměstnanosti v důsledku způsobu odchodu z posledního zaměstnání (při výpovědi ze strany zaměstnavatele nebo zaměstnance s vážnými důvody) pobírá 48 % uchazečů.
- Podporu pro osoby bez předchozího příjmu pobíral 1 z 10 nových uchazečů (28 tis. u osob). Významnou část této skupiny nejspíše tvoří i matky s malými dětmi, které ihned po návratu z rodičovské dovolené nemají práci. Jejich výše podpory v prvních 2 měsících přitom odpovídá pouze 15 % průměrné mzdy v ekonomice (6.365 Kč), v dalších 2 měsících 12 % průměrné mzdy v ekonomice (5.092 Kč) a dále pak 11 % průměrné mzdy v ekonomice (4.667 Kč).

## Rekvalifikace jako nástroj dalšího vzdělávání v roce 2023

- Roční počet rekvalifikací jako významného nástroje adaptace dovedností je řádově nižší než počet uchazečů o zaměstnání – počet rekvalifikací v roce 2023 je necelých 26 tisíc. V roce 2023 přitom začal fungovat e-shop rekvalifikací, bez něj a podpory z NPO by byl počet rekvalifikací významně nižší.
- Na přidělení rekvalifikace nemá nezaměstnaný nárok – jsou tzv. nenárokové.
- Čtyři z pěti rekvalifikací jsou zvolené, a u nich nelze čerpat podporu při rekvalifikaci, i když je rekvalifikovaný uchazeč o zaměstnání. Rekvalifikující se uchazeč sice může čerpat podporu v nezaměstnanosti, ale ta během rekvalifikace může být/klesnout na 45 % předchozí čisté mzdy.
- Nárok na podporu při rekvalifikaci mají pouze osoby na zabezpečené rekvalifikaci. V roce 2023 bylo vyplaceno 45 mil. Kč na podporu v rekvalifikaci u 4 tis. zabezpečovaných rekvalifikací. Průměrná výše podpory v rekvalifikaci na jeden kurz tak je nepatrně vyšší než 11 tisíc Kč.

## Schopnost systému podpory v nezaměstnanosti pokrýt různé skupiny zaměstnaných

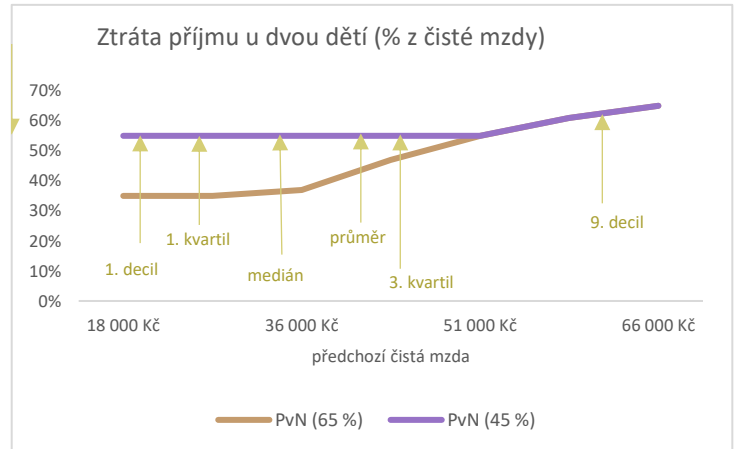
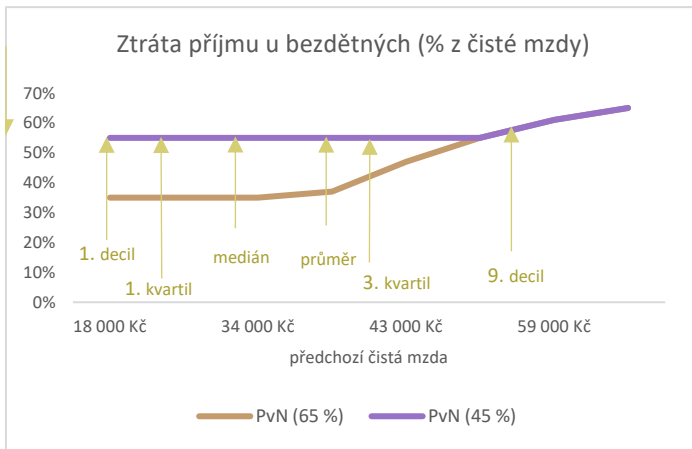
- Změny v mobilitě na trhu práce mohou významně změnit strukturu osob měnících zaměstnání. Státní politika zaměstnanosti musí být připravena, aby jim poskytla (i) dostatečnou finanční podporu pro hledání nového/vhodnějšího zaměstnání, (ii) vhodné a dostupné nástroje pro doplnění dovedností, (iii) dostatečnou finanční podporu a motivaci pro doplnění dalšího vzdělání.
- Podpora v nezaměstnanosti tak musí nabízet dostatečnou finanční podporu i pro příjmové skupiny, které jsou nyní mezi zaměstnanými (nyní nejsou významnými klienty ÚP), ale v budoucnu kvůli zvýšené mobilitě budou muset s nemalou pravděpodobností měnit zaměstnání.
- Grafy níže ukazují výši podpory v nezaměstnanosti, respektive procentní pokles čistých příjmů pro jakoukoliv výši čistého příjmu a specificky pro vybrané výše čistých mezd u soukromých zaměstnavatelů.<sup>6</sup>
- U osob s nízkými, středními až průměrnými příjmy určuje výši podpory „sazba“ podpory v nezaměstnanosti (65, 50, nebo 45 % čistého příjmu v posledním zaměstnání). Osoby s průměrnými příjmy mohou narazit na strop podpory v nezaměstnanosti v průběhu prvních dvou měsíců pobírání podpory v případě, že (i) výpověď podal zaměstnavatel nebo ze závažných důvodů zaměstnanec a (ii) během předchozího zaměstnání uplatňovaly vyšší daňové odečty, slevy a zvýhodnění (například otcové více dětí).
- U osob s nadprůměrnými příjmy pak výši podpory určuje nastavení výše stropu podpory v nezaměstnanosti (58 % průměrné hrubé mzdy v ekonomice).
- U osob bez příjmů z posledního zaměstnání pak výši podpory vždy určuje průměrná mzda v ekonomice.



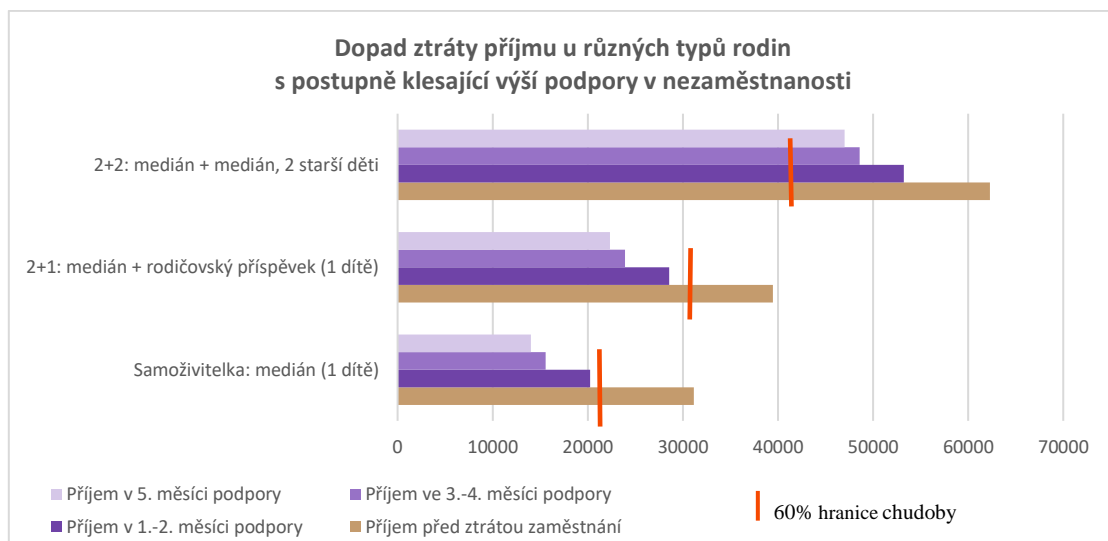
- Bez ohledu na příjmovou skupinu, způsob odchodu z posledního zaměstnání i délku doby strávené v nezaměstnanosti, nezaměstnaným klesne jejich čistý příjem minimálně o 35 %.
- Pokles příjmů je bez ohledu na způsob odchodu z předchozího zaměstnání nejvyšší pro osoby s nadprůměrnými příjmy. Například zaměstnanec s jeden a půl násobkem, respektive dvojnásobkem

<sup>6</sup> Údaje o výši mezd vycházejí ze statistik ISPV za 1. pololetí roku 2023.

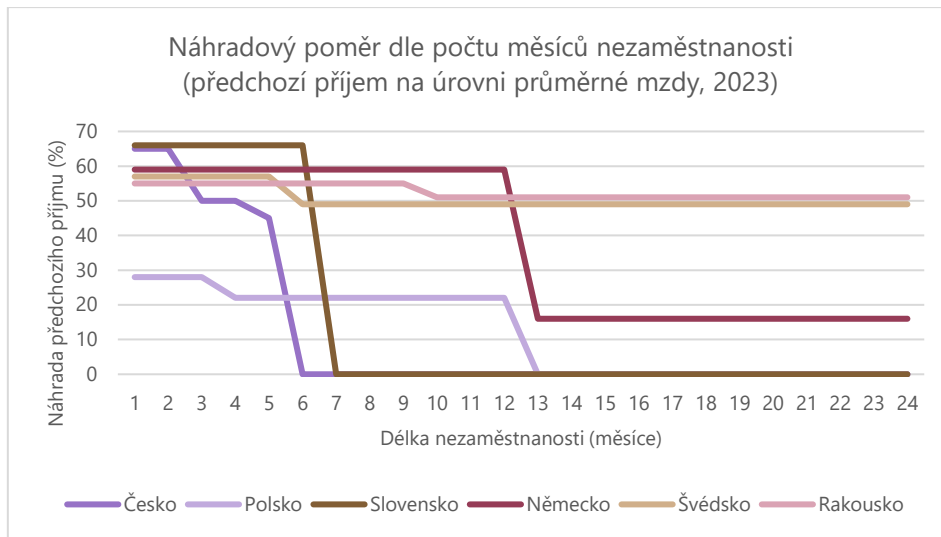
průměrné hrubé mzdy a dvěma dětmi při ztrátě zaměstnání přijde o 59 %, respektive 68 % svých čistých příjmů.



- Pokles čistých příjmů u vysokopříjmových může nepříjemně dopadat na schopnost vyjít s příjmy kvůli výraznému relativnímu poklesu příjmů. U středně a nízkopříjmových se pak jejich domácnosti kvůli poklesu příjmů mohou dostat až na úroveň hranice chudoby. Následující graf porovnává příjmy modelových domácností s mediánovými příjmy před a po ztrátě zaměstnání vzhledem k hranici chudoby pro danou domácnost v roce 2023.

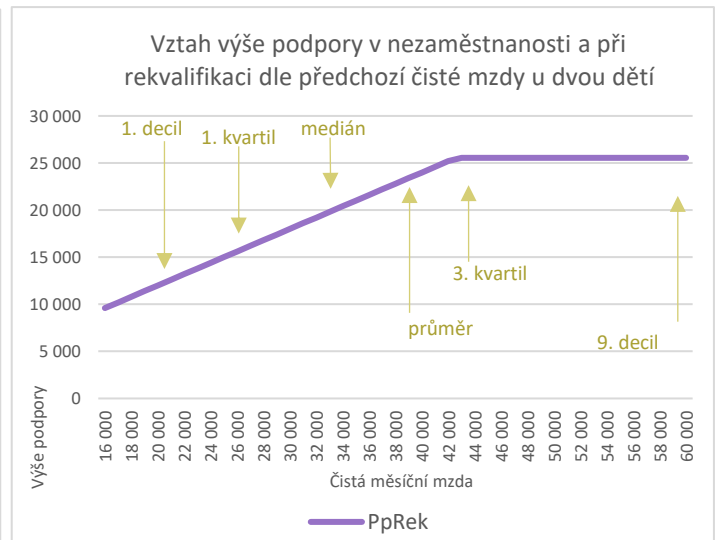
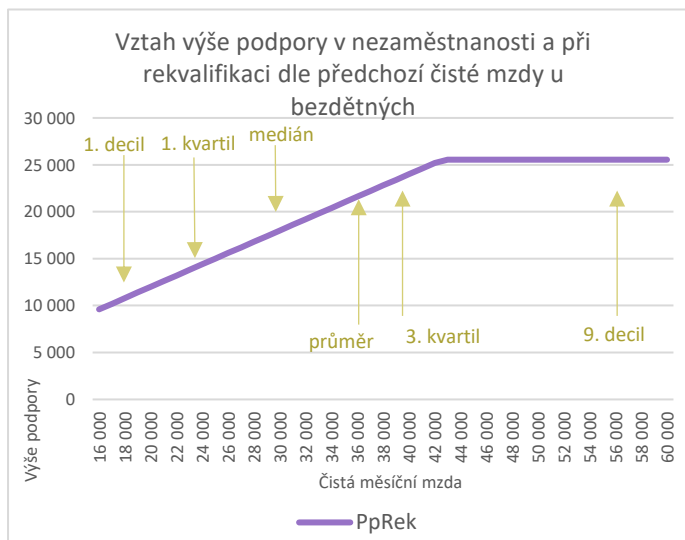


- Porovnání, do jaké míry nahrazuje podpora v nezaměstnanosti předchozí čisté příjmy a po jak dlouhou dobu ukazují pro 40leté osoby s průměrnými příjmy následující grafy.



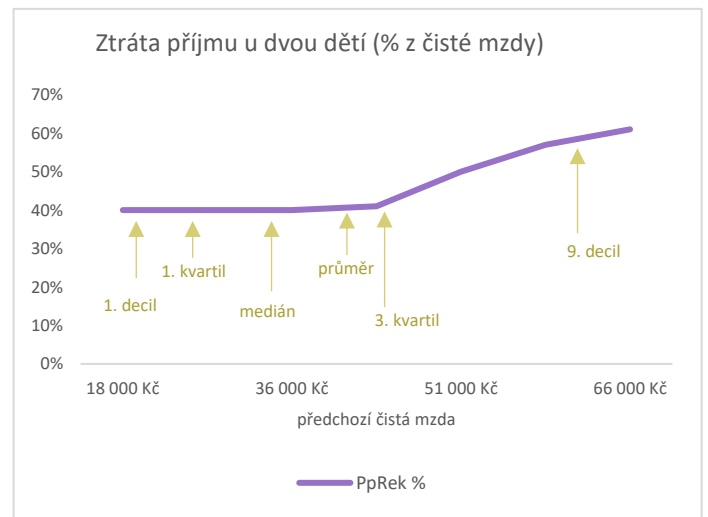
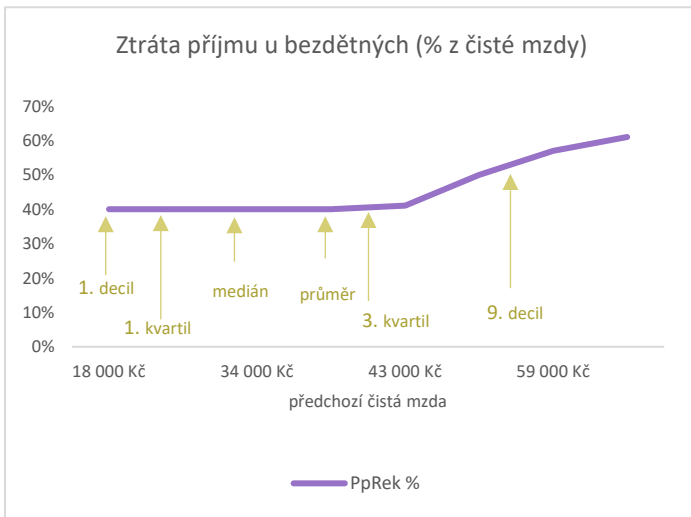
### Schopnost podpory při rekvalifikaci zabezpečit příjem rekvalifikovaného

- Podpora při rekvalifikaci by měla nabízet dostatečnou finanční podporu během rekvalifikace i pro příjmové skupiny, které jsou nyní mezi zaměstnanými (nyní nejsou významnými klienty ÚP), ale v budoucnu kvůli zvýšené mobilitě budou muset s nemalou pravděpodobností měnit zaměstnání a během změny se do vzdělávat.
- Poskytnutí podpory v rekvalifikaci se nyní odvíjí od typu rekvalifikace (nyní pouze pro zabezpečované rekvalifikace), nikoliv od ekonomického statutu rekvalifikujícího se (uchazeč o zaměstnání versus zájemce o zaměstnání)
- Grafy níže ukazují výši podpory při rekvalifikaci, respektive procentní pokles čistých příjmů pro jakoukoliv výši čistého příjmu a specificky pro vybrané výše čistých mezd u soukromých zaměstnavatelů.<sup>7</sup>
- U osob s nízkými, středními až průměrnými příjmy určuje výši podpory „sazba“ podpory při rekvalifikaci (60 % čistého příjmu v posledním zaměstnání). U osob s nadprůměrnými příjmy pak výši podpory určuje nastavení výše stropu podpory při rekvalifikaci. U osob bez příjmů z posledního zaměstnání pak výši podpory vždy určuje průměrná mzda v ekonomice.

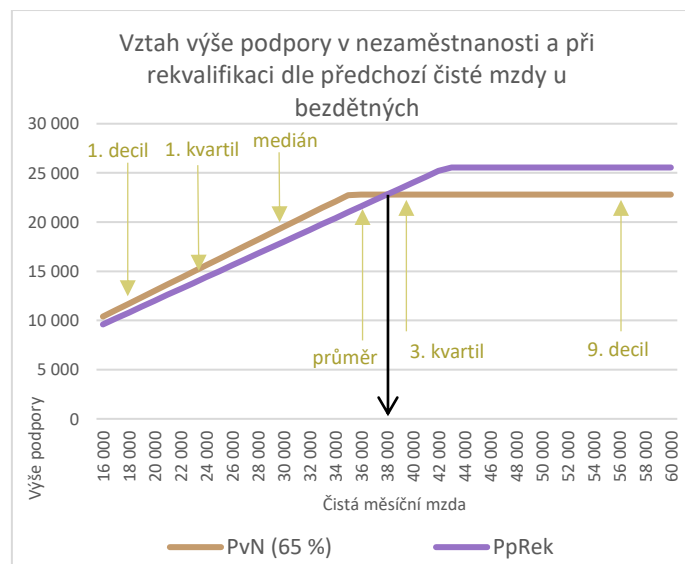


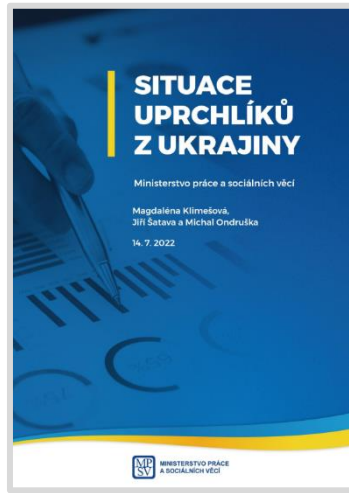
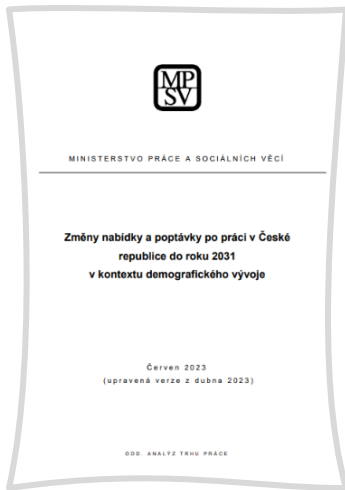
<sup>7</sup> Údaje o výši mezd vycházejí ze statistik ISPV za 1. pololetí roku 2023.





- Souběh nastavení podpory v nezaměstnanosti (65 % čistého výdělku z posledního zaměstnání po dobu prvních dvou měsíců evidence při výpovědi z vážných důvodů nebo výpovědi ze strany zaměstnavatele) a nastavení podpory při rekvalifikaci (60 % čistého výdělku z posledního zaměstnání) způsobuje, že pro nízkopříjmové a středněpříjmové osoby je po dobu prvních dvou měsíců nezaměstnanosti podpora při rekvalifikaci nižší než podpora v nezaměstnanosti (viz následující graf).





**Spolufinancováno  
Evropskou unií**

*Tato analýza byla vytvořena v rámci projektu Mikrosimulační modely trhu práce, reg. č. CZ.03.01.04/00/22\_002/0003771, spolufinancovaného z prostředků Evropského sociálního fondu plus prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost plus a státního rozpočtu České republiky.*

Zpracoval Odbor politiky zaměstnanosti a Oddělení analýz trhu práce MPSV ČR.

Autoři (abecedně): Jan Bittner, Eva Hromádková, Tereza Řiháková, Jiří Šatava

Více na [www.mpsv.cz/web/cz/analyzy-trhu-prace](http://www.mpsv.cz/web/cz/analyzy-trhu-prace).

Tato analýza nevyjadřuje názory Ministerstva práce a sociálních věcí ČR jako celku.

Září 2024

**ODB. POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI  
ODD. ANALÝZ TRHU PRÁCE**