

# Zákonem stanovené výdaje na pracovní síly v rámci EU

Koordinovaná strategie Společenství, která má znovu otevřít cestu k růstu a překonat strukturální krizi, nesmí přejít bez povšimnutí význam a strukturu zákonem stanovených výdajů na pracovní síly

Koordinovaná strategie Společenství, která má znovu otevřít cestu k růstu a překonat strukturální krizi, nesmí přejít bez povšimnutí význam a strukturu zákonem stanovených výdajů na pracovní síly, které dohromady představují částku rovnající se 40% hrubého domácího produktu Společenství.

V letech 1970–1991 vzrostly zákonem stanovené výdaje ve Společenství ze 34 na 40% hrubého domácího produktu. Ve Spojených státech se ve stejném období neměnily; činily o něco méně než 30 % hrubého domácího produktu. V Japonsku zákonem stanovené výdaje výrazně vzrůstaly od roku 1981 a v roce 1991 představovaly 31 % hrubého domácího produktu; byly tedy na stejné úrovni jako v USA a o čtvrtinu nižší než kolik činila jejich průměrná výše zaznamenaná v Evropské unii.

V rámci Evropské unie se výše zákonem stanovených výdajů v jednotlivých členských státech liší. V řadě zemí se jejich celková úroveň blíží 45 % hrubého domácího produktu, případně je přesahuje. Tak je tomu v Dánsku, Nizozemsku, Belgii a Francii. Naopak Spojené království ustálilo po roce 1980 zákonem stanovené výdaje na úrovni výrazně nižší, než kolik je průměr Společenství.

Rostoucí význam zákonem stanovených výdajů klade otázku, zda takový nárůst, který je zčásti výsledkem zpomalování hospodářského růstu (ve srovnání s předchozím dvacetiletým obdobím), se sám nestává příčinou tohoto zpomalování. Tím se vysvětluje rozhodnost s níž se vlády většiny členských států snaží stabilizovat nebo omezit zákonem stanovené výdaje ve srovnání s hrubým domácím produktem jako celkem. Taková opatření, jež mají zákonem stanovené výdaje stabilizovat, však předpokládají dlouhodobé úsilí kontrolovat veřejné výdaje a často se dostala do konfliktu s prioritou

Zákonem stanovené výdaje ovlivňují růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost rovněž v důsledku své struktury. Pokud jde o podniky, ovlivňuje jejich struktura zčásti rozhodnutí týkající se přijímání pracovníků a investic, jelikož mění náklady na jednotlivé výrobní faktory (pracovní síly, kapitál, energii a další vzácné zdroje). Zejména tam, kde poptávka váhá, se zákonem stanovené výdaje s přímým vlivem na výrobní náklady pocítují intenzivněji než dávky, uvalené na prodávané výrobky nebo na zisky.

Je tudíž třeba provést analýzu, zda by se struktury daňových systémů, jež se v jednotlivých členských státech výrazně liší, neměly postupně přizpůsobovat, čímž by se zmenšila i existující předpojatost

vůči pracovním silám. To by znamenalo omezit nemzdové náklady, tj. zákonem stanovené dávky (daně a příspěvky zaměstnavatelů a zaměstnanců na sociální zabezpečení), které jsou na pracovní síly uvalovány. Snižování zákonem stanovených dávek, jež zvyšují náklady na pracovní síly, bude účinnější, sladí se s aktivními opatřeními ve prospěch zaměstnanosti. To by mohlo být součástí úsilí o znovuotevření cesty k růstu obnově důvěry (oživování poptávky), zvyšování investic – zejména nefyzických (příprava na povolání, výzkum) – a optimálním využíváním strojového parku (na základě vhodnější organizace pracovní doby).

V zájmu zachování vysoké úrovně sociální ochrany a ve snaze snižovat rozpočtové schodky by snižování zákonem stanovených dávek, jež by dosáhlo výše 1 – 2% hrubého domácího produktu, bylo do značné míry kompenzováno růstem jiných dávek, resp. výdajů. V zájmu zlepšování ochrany životního prostředí by šlo především o výdaje na vzácné přírodní zdroje a na energii. popř., kdekoli by to bylo vhodné, o daně spotřební a o daně z výnosu investic.

Pro snížení zákonem stanovených výdajů na pracovní síly a jeho kompenzaci jinými daněmi by měl každý členský stát přijmout opatření, jež odpovídají jeho vlastní situaci a jsou sladitelná s hladkým fungováním jednotného trhu.

## Názory členských států

Většina členských států se ve svých příspěvcích o tomto problému zmiňuje. Vyslovují se pro snížení příspěvků na sociální zabezpečení. Tohoto snížení lze dosáhnout zejména tím, že se soustředí na nekvalifikovaná pracovní místa. Návrhy na kompenzaci snížení příjmů zahrnují jednak možnost zdaňování činnosti či výrobků znečišťujících životní prostředí, zdaňování energie nebo vzácných přírodních zdrojů, jednak podporu soukromého sjednávání podmínek pojištění. Na možné zavedení zelených daní však není jednotný názor, protože některé členské státy mají výhrady k vlivu takových daní na mezinárodní konkurenceschopnost.

## Současné struktury a vliv na zaměstnanost

### (a) Výdaje na pracovní síly

Dávky přímo uvalované na pracovní síly se rovnají 23,5% hrubého domácího produktu Společenství; představují tedy více než polovinu celkových zákonem stanovených výdajů na pracovní síly. Od roku 1970 vzrostly tyto dávky ve Společenství v reálné hodnotě o 40%; rostly tedy dvakrát tak rychleji než v USA.

V řadě členských států se dávky na pracovní síly rovnají více než 25%, v některých případech (Nizozemsko, Belgie, Dánsko, Německo a Francie) téměř 30% hrubého domácího produktu.

Ve Spojeném království se dávky na pracovní síly stabilizovaly, na úrovni výrazně nižší než průměr Společenství a jsou srovatelné se současnou úrovní v Japonsku.

Vyjádřili se tyto dávky na daně a sociální zabezpečení jako část nikoli hrubého domácího produktu, ale celkových nákladů na pracovní síly, představují v průměru více než 40% celkových nákladů na pracovní síly ve Společenství. To je mnohem více než v Japonsku (20%) a v USA (30%).

#### (b) Rozdíly v dávkách

V některých členských státech tvoří dávky na pracovní síly především daň z příjmu, zatímco příspěvky na sociální zabezpečení hrají pouze malou nebo velmi malou roli; tak je tomu v Dánsku, ve Spojeném království a v Irsku. (viz tabulku)

V jiných členských státech jsou naopak velmi vysoké příspěvky na sociální zabezpečení a relativně nízká daň z příjmu. Tak je tomu zejména ve Francii a v Řecku.

Ve Společenství platí průměrně dvě třetiny příspěvků na sociální zabezpečení zaměstnavatelé a jednu třetinu zaměstnanci. V některých členských státech, např. v Belgii a ve Francii, je však díl připadající na zaměstnavatele vyšší a představuje zhruba tři čtvrtiny celkových příspěvků na sociální zabezpečení; naopak v Nizozemsku představují příspěvky zaměstnavatelů méně než polovinu všech příspěvků na sociální zabezpečení.

#### (c) Vliv na zaměstnanost

Vysoká úroveň nemzdových nákladů na pracovní síly zaměstnanosti škodí, protože přispívá k nahrazování pracovních sil kapitálem a podporuje paralelní (černou) ekonomiku. Ovlivňuje zvláště zaměstnanost v malých a středních podnicích a vede k přemístování investic nebo činností.

Vzhledem k nedostatečné poptávce se firmy snaží omezovat náklady především propouštěním pracovníků; pracovní síla je totiž proměnnou, umožňující přizpůsobování. Růst nezaměstnanosti zvyšuje příspěvky a snižuje počet přispěvatelů; náklady na pracovní sílu stoupají atd. - vytváří se svého druhu začarovaný kruh. Firma, která propouštěním dělníků snižuje své náklady, přenáší rovněž náklady spojené s nezaměstnaností na jiné firmy v odvětvích, kde nelze propouštět tak snadno; i jejich situace se však zhoršuje.

Vysoce pracovní náročné podniky, jejichž náklady na pracovní síly a rozpočty sociálního zabezpečení jsou relativně vysoké, jsou pak zase nuceny propouštět, přemístit své činnosti či se buď přímo, nebo prostřednictvím dodavatelských smluv uchýlovat ke stínové ekonomice.

Objem stínové ekonomiky se v jednotlivých státech liší a liší se rovněž podle metod užívaných k jeho odhadu; nejspíš se však pohybuje mezi 5 a více než 20% hrubého domácího produktu. Pokud by

skutečnost představovala 10%, znamenalo by to, že se na zákonem stanovených dávkách tratí řádově 5% hrubého domácího produktu. Pokud jde o pracovní místa, je ztráta ještě větší, protože pracovníci činní v oblasti stínové ekonomiky jsou neprávem vedeni jako nezaměstnaní, a to de facto brání snižování nezaměstnanosti.

Snížení dávek na pracovní síly, doprovázené přísnější kontrolou zamezující podvodům, nejspíš všechny činnosti stínové ekonomiky do normální ekonomiky nevrátí, alespoň však zpomalí jejich růst.

#### (d) Zvláštní případ malých a středních podniků

Přestože 70% pracovních míst v soukromém sektoru vzniká v malých a středních podnicích, dotýkají se administrativní složitosti a vysoké dávky na pracovní síly nejvíce právě jich: za prvé – nikoli čisté mzdy, ale právě výše dávek vytváří psychologickou bariéru při najímání pracovních sil; za druhé – kontroly, formuláře atd., ať jsou sebeoprávněnější, je třeba násobit počtem správních resortů, jež se na nich podílejí – tím zvyšují pracovní náklady. Toto břímě je ještě tíživější, máli ho nést někdo, kdo není s těmito věcmi obeznámen a týkáli se jen malého počtu pracovních míst.

Malým a středním podnikům by tudíž mohla pomoci daňová opatření několika typů:

- administrativní úkoly by se mohly zjednodušit. Pokud by se pro všechny zákonem stanovené dávky vytvořil jen jediný orgán, s nímž by bylo možno korespondovat, znamenalo by to značně zlepšení;

- malé a střední podniky, které nemají charakter společností s ručením omezeným, by se mohly rozhodnout, že budou zdaňovány podle příslušné sazby důchodové daně, a ne podle sazeb daně z příjmu, jako je tomu dnes;

- mělo by se podporovat financování zvnějšku, a to tak, že se upustí od dvojího zdaňování společností s cizí kapitálovou účastí;

- přežívání malých a středních podniků by se mělo zaručit tím, že se zabrání, aby daně, jimiž se zatěžuje přenášení podnikání jinam (zejména za hranice), ohrožovaly jejich existenci.

#### Směrnice pro snižování nákladů na pracovní síly

##### (a) Cíl

Máli se napomoci udržování zaměstnanosti a vytváření nových pracovních míst, aniž by se snižovaly mzdové hladiny, je třeba podniknout kroky ke snižování nemzdových nákladů, zejména na méně kvalifikované pracovní síly. Nezaměstnanost je zvláště vysoká mezi nekvalifikovanými pracovníky.

Kromě toho ve většině členských států se nemzdové náklady váží spíše na ty, kdo vykonávají hůře placenou práci.

Členské státy by si měly vytyčit cíl, že nemzdové náklady na pracovní síly sníží o částku, rovnající se 1 - 2% hrubého domácího produktu.

#### (b) Realizace

Jelikož cílem je snížit náklady na pracovní síly, musí se řešení jednotlivých členských států lišit v závislosti na tom, vztahují se na příspěvky na sociální zabezpečení, jež platí zaměstnavatelé, na ty, jež platí zaměstnanci, nebo na daně uvalované přímo na mzdy.

Samy příspěvky na sociální zabezpečení se někdy dělí podle různých cílů: rodina, zdraví, důchodový věk, nezaměstnanost.

V těchto případech by omezování mělo brát ohled především na příspěvky, z nichž se financují výdaje, jež se normálně vztahují k národní solidaritě: rodinné přídatky, minimální starobní důchody, podpory při vážných onemocněních nebo dlouhodobé nezaměstnanosti. Tam, kde jsou dávky úžeji vázány na příspěvky (např. důchodové zabezpečení), je na každém členském státě, aby stanovil proporce mezi povinnými a dobrovolnými příspěvky, jež je třeba podle jednotlivých typů pojištění nebo spoření odvádět.

Konečně by se omezování zákonem stanovených výdajů na pracovní síly mělo především týkat nejnižších výdělků. To umožní snížit rozpočtové náklady, které v rámci příslušného opatření případnou na každé zachované nebo vytvořené pracovní místo, a zároveň reagovat na to, jak velká je nezaměstnanost v řadách nejméně kvalifikovaných dělníků.

Podporovat by se měla rovněž větší pružnost práce.

Zkušenosti z některých členských států naznačují, že vytváření pracovních míst napomůže pružnější organizace práce. Prosazování pružnějšího uspořádání práce a pracovní doby by mělo podpořit omezování zákonem stanovených dávek.

Pokud jde o služby, a obchodní či jiné, umožnilo by přizpůsobení pracovní doby, doprovázené daňovými stimuly, zvyšovat zaměstnanost, lépe využívat zařízení (delší provozní doba) a vycházet vstříc poptávce (vhodnější provozní doba, delší volno). Omezování zákonem stanovených výdajů by se rovněž mělo konkrétně zaměřit na vytváření nových pracovních míst a na přijímání mladých lidí do zaměstnání.

Je však jasné, že majíli být opatření k výraznému snížení zákonem stanovených výdajů a dávek účinná, musí být jednoduchá. Přestože se může zdát žádoucí podmínit některé výhody přijetím

opatření odpovídajícího cílům aktivní politiky zaměstnanosti, je důležité se vyhnout takovému opatření, které vzhledem ke své složitosti nemůže dobře fungovat.

#### (c) Vliv na zaměstnanost

Výsledky několika ekonometrických modelů (viz tabulku č. 4) potvrzují, že omezení příspěvků na sociální zabezpečení vyvážené růstem jiných příspěvků má výrazně pozitivní vliv na zaměstnanost. Nejpriznivější výsledky jsou tam, kde omezení zaměstnavatelských příspěvků na sociální zabezpečení je zacíleno na kategorie méně, resp. málo kvalifikovaných pracovníků a jeli spíše zavedena daň z energie získávaná pomocí CO<sub>2</sub> než zvýšena daň z přidané hodnoty. V případě příznivé hypotézy tyto modely ukazují, že snížili se příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení o 1 % hrubého domácího produktu, míra nezaměstnanosti klesne za čtyři roky o 2,5%.

#### 9.4. Možná kompenzační opatření

Vzhledem k potřebě zajistit, aby rozpočtové schodky byly i nadále co nejnižší, měla by se zavést kompenzační opatření vyvažující snížení zákonem stanovených výdajů, které má omezit náklady na pracovní síly.

Omezení příspěvků na sociální zabezpečení by mohlo být zčásti financováno příspěvky těch, pro něž byla pracovní místa vytvořena, snížením podpor v nezaměstnanosti, jehož se dosáhne růstem zaměstnanosti a přísnější kontrolou veřejných výdajů, která zajistí jejich účelnější vynakládání.

Ve většině případů však budou nezbytná kompenzační opatření v daňové oblasti, která zajistí daňovou neutralitu prováděných snížení. Z různých možností by měly být vybrány ty, které nebudou mít negativní vliv na konkurenceschopnost průmyslu Společenství.

Vliv těchto opatření, stejně jako jejich možných kombinací, je samozřejmě třeba pečlivě prostudovat.

#### (a) Ekologické daně

Je možné uvažovat o ekologických daních uvalovaných např. na využívání omezených přírodních zdrojů a energie.

Daň na energii získávanou pomocí CO<sub>2</sub>, kterou Komise navrhla v roce 1992, by mohla zvýšit daňový výnos o částku, jež se rovná zhruba 1% hrubého domácího produktu. Další možností jsou daně uvalované na znečišťování nebo energeticky náročná zařízení, z nichž některé by měly tu přednost, že by náklady na životní prostředí internacionalizovaly. Ve všech těchto případech by musela být zajištěna prediktabilita a daňová neutralita, aby nebyla znevýhodněna odvětví, vystavená mezinárodní konkurenci; studovat by se měly vhodné daňové stimuly.

Součástí politiky ochrany životního prostředí, která by se těšila poměrně široké podpoře veřejnosti, by mohl být i růst nepřímých daní na energetické výrobky. Jednou z možností by např. spolu se zavedením daně z CO<sub>2</sub> - mohlo být rozšíření existujících nepřímých daní uvalovaných na minerální oleje a na další energetické zdroje (zemní plyn, uhlí), které rovněž poškozují životní prostředí.

Z různých studií, prováděných jak odbornými pracovišti Komise, tak pracovišti řady členských států vyplývá, že přesunout příspěvky na sociální zabezpečení ve výši zhruba 1 % hrubého domácího produktu na daň z CO<sub>2</sub> a energie ve výši cca 10 dolarů na barel by příznivě ovlivnilo nejen životní prostředí, ale i využívání CO<sub>2</sub>.

#### (b) Spotřební daně

Zvýšení spotřebních daní z tabáku a alkoholu je zdrojem dalších rozpočtových příjmů a nástrojem prevence rozsáhlých sociálních problémů; může také přispět k úsporám rozpočtů, z nichž je financováno sociální zabezpečení (omezí nutnost léčby rakoviny a alkoholismu).

Jelikož daň z přidané hodnoty má velice malý vliv na mezinárodní konkurenceschopnost (při vývozu ji lze odečíst), byla nadhozena myšlenka sociální daně z přidané hodnoty. V některých kruzích se má za to, že daň z přidané hodnoty by mohla být zvýšena, čímž by se vyvážilo snížení příspěvků na sociální zabezpečení. Teoreticky vzato by zvýšení daně z přidané hodnoty doprovázené snížením příspěvků na sociální zabezpečení mohlo zvýšit konkurenceschopnost obchodu ve Společenství. Kromě toho systém minimálních sazeb, jehož se nyní ve Společenství užívá, dává členským státům právo zvýšit si své sazby daně z přidané hodnoty. Jakékoli zvýšení daně z přidané hodnoty a tudíž i cen nutně omezuje spotřebu a může být ekonomicky nevýhodné. Otázkou je tedy třeba v každém konkrétním případě pečlivě zkoumat. V rámci Společenství by bylo třeba zajistit, aby chaotické zvyšování daně z přidané hodnoty (zejména v zemích, kde běžně sazby této daně jsou už nyní vysoké) nevyústilo v deformace konkurence nebo nezpochybnilo sbližování sazeb, k němuž má dojít, jakmile vstoupí v platnost jednotný trh. Přejíli si členské státy daň z přidané hodnoty zvyšovat, bylo by lepší zvážit, zda by ke změně nemělo dojít na úrovni Společenství, konkrétně tak, že společná minimální sazba 15% by se zvýšila. Jestliže by se totiž opustila cesta sbližování sazeb, již se Společenství v posledních letech ubíralo, bylo by ohroženo definitivní uspořádání, k němuž pokud jde o daň z přidané hodnoty (její placení v zemi původu) - má dojít v roce 1997.

#### (c) Jiné daně

Z dalších možností je nutno zmínit kroky, týkající se zdaňování kapitálu.

Aniž by stálo v cestě investování, znamenalo by změnu struktury zákonem stanovených výdajů na různé výrobní faktory (práce, kapitál, vzácné přírodní zdroje), která by povzbuzovala zaměstnanost. Daň z příjmu z finančního kapitálu, kterou Komise prosazuje od roku 1989, by měla i tu výhodu, že by v jejím důsledku bylo atraktivnější úspory investovat do výroby a do zakládání podniků.

## Závěr

Podstatné snížení nemzdových nákladů na pracovní síly (1 – 2 procentní body hrubého domácího produktu), zejména na nejméně kvalifikované pracovníky, by sehrálo klíčovou roli v účinném boji s nezaměstnaností a při podpoře vytváření pracovních míst.

Toto zmírnění zákonem stanovených výdajů, k němuž by došlo v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, by muselo být vyváжено daňovými opatřeními, aby se neprohlubovaly rozpočtové schodky.

Vzhledem k různosti daňových systémů (systémů daní a příspěvků na sociální zabezpečení) v Evropské unii nelze určit jednu jedinou metodu, jak některé zákonem stanovené výdaje na pracovní síly přesunout na jiné výrobní faktory nebo na spotřebu. Mezi možná kompenzační opatření však patří ekologické daně (zdaňování CO<sub>2</sub> nebo spotřební daně uvalované na energii), daně ze zdraví škodlivých spotřebních výrobků, zdanění příjmů z úroků, které by se vztahovalo na všechny osoby sídlící ve Společenství a kdekoli to je na místě a za určitých podmínek zvýšení daně z přidané hodnoty.

Máli se zajistit, že tyto změny struktury zákonem stanovených výdajů povedou ke koordinovanému ozdravení evropských ekonomik, musí si být členské státy vědomy, jak je důležité se v této oblasti radit a spolupracovat.

© EPRAVO.CZ – Sbíрка zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Evropská unie mění pravidla plateb: více odpovědnosti, intenzivnější zpracování dat, více kontrol](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc květen 2026](#)
- [Sport versus EU – aktuální sportovní kauzy rozhodované Soudním dvorem EU](#)
- [Postavení finančního arbitra v kontextu nařízení Brusel I bis - Funkční pojetí „soudu“, osvědčení podle čl. 53 a možnost výkonu nálezu v jiných členských státech EU](#)
- [ESG Simple jako praktická opora pro ESG reporting malých a středních podniků](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc duben 2026](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc březen 2026](#)