

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou

© SNTL — nakladatelství technické literatury, n. p., Spálená 51, Praha 1

Adresa redakce:

Krakovská 8, 113 02 Praha 1, Nové Město
Telefon: 26 43 51-8

meziměstské hovory: 26 43 07

Vedoucí redaktor:

Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Издает Федеральное министерство финансов, в сотрудничестве с Государственным банком Чехословакии

© СНТЛ — издательство технической литературы, н. п., Спалена, № 51, Чехословакия

Редакция: Краковска 8, 113 02 Прага I.
ЧСФР

Телефон: 26 43 51

Главный редактор: Иван Коcharник

OBSAH

Prom. mat. V. RUDLOVČÁK, CSc.: Cenová regulace jako prostředek snížení nákladů transformace čs. hospodářství 793

Ekonomická reforma

Dr. J. DANĚČEK: Předpoklady a podmínky pro obnovu úlohy směnečného úvěru v průběhu ekonomické reformy 796

Ing. J. JONÁŠ — Ing. A. BULÍŘ — Ing. M. KEROUŠ: Makroekonomická politika v období privatizace — náčrt základních problémů 800

Diskuse

Ing. B. DYBOVÁ, CSc.: Připravovaný nový systém financování v sociálním zabezpečení 826

Poznámky a zkušenosti

Ing. K. SLADOVNÍK: Zdaňování ekologicky závadných výrobků 833

Finance a úvěr v zahraničí

Doc. dr. G. KOŁODKO: Polská hyperinflace a stabilizace v období 1980 až 1990 837

СОДЕРЖАНИЕ

В. РУДЛОВЧАК: Регулирование цен в качестве инструмента снижения затрат на трансформацию чехословацкой экономики 793

Экономическая реформа

И. ДАНЕЧЕК: Предпосылки и условия для восстановления роли вексельного кредита в ходе экономической реформы 796

И. ИОНАШ — А. БУЛИРЖ — М. КЕРОУШ: Макроэкономическая политика в период приватизации — очерк основных проблем 800

Дискуссия

Б. ДЫБОВА: Подготавливаемая новая система финансирования в сфере социального обеспечения 826

Заметки и обмен опытом

К. СЛАДОВНИК: Налогообложение по экологически дефектной продукции 833

Финансы и кредит за рубежом

Г. КОЛОДКО: Польская гиперинфляция в период 1989-1990 гг. 837

REDAKČNÍ RADA: ing. Belo Bosák, CSc., ing. Aleš Bulíř, ing. Václav Formánek, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulič, CSc., prom. mat. Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Ivan Svitek, ing. Stanislav Šourek, prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

DT: 368.04 (437)

Připravovaný nový systém financování v sociálním zabezpečení

Ing. Blanka DYBOVÁ, CSc.,

Práce na zásadní reformě sociálního zabezpečení, včetně nového způsobu financování, začaly již začátkem roku 1989. Návrhy vzešlé z diskusí skupiny odborníků z výzkumných i výkonných institucí však měly jen velmi malý praktický efekt. Zvláště k otázkám radikálně odlišného způsobu financování sociálního zabezpečení se přistupovalo se značnou nedůvěrou. Tento fakt je pochopitelný, vezmeme-li v úvahu politický kontext, ve kterém byly návrhy na reformu systému sociálního zabezpečení předkládány.

Po uskutečnění politických a ekonomických změn koncem roku 1989 přestaly mít navrhované alternativní principy sociálního zabezpečení charakter víceméně akademické diskuse a naopak dostaly velmi rychle naprosto konkrétní podobu.

Než přistoupíme k vlastnímu popisu návrhu nového způsobu financování sociálního zabezpečení a k poznámkám či upozorněním na některé otevřené problémy v oblasti tohoto financování, bude užitečné si ve stručnosti připomenout některá základní fakta z historie i současnosti týkající se otázek financování sociálního zabezpečení.

Historie a současnost

Ještě začátkem padesátých let existoval v Československu rozvinutý systém národního pojištění⁽¹⁾ financovaný prostřednictvím několika pojišťoven.

Na konci padesátých a v první polovině šedesátých let byla v souladu s tehdy převládajícími představami o uspořádání společnosti a centrálním řízením hospodářských a sociálních procesů koncipována nová soustava sociálního zabezpečení.

Uvedeným představám odpovídalo i postupné vytvoření jednotného systému národního pojištění a převedení majetku pojišťoven do rukou státu. Příspěvky na sociální a nemocenské zabezpečení — do té doby odváděné samostatně —

(1) který se na území Československa vyvíjel od počátku století

byly včleněny do systému daní. Byla vytvořena jednotná správa sociálního zabezpečení. Financování nákladů na sociální zabezpečení bylo řešeno vyčleněním prostředků (na výplatu dávek a správu) ze státního rozpočtu.

Po vytvoření federativního uspořádání státu (tj. v posledních dvaceti letech) byly prostředky na výplatu dávek a správu zabezpečovány z rozpočtů republik a finanční prostředky na nová opatření zajišťoval rozpočet federace.

Rozpočtový systém financování byl zvláště v posledních letech (ale i koncem šedesátých let) předmětem kritiky odborné i laické veřejnosti. Podniky, ale i zaměstnanci neměli nejmenší představu, jaká část daní „jde“ na sociální zabezpečení. Financování bylo tedy nejasné, neprůhledné, naprosto se vytratil prvek odpovědnosti za vlastní budoucnost. Největší nespokojenost snad byla s absolutní odkázaností sociálního zabezpečení na státní rozpočet, s existencí tzv. reziduálního přístupu k sociálnímu zabezpečení, kdy přerozdělovací procesy finančních prostředků za státního rozpočtu byly navíc často zcela náhodné, a tedy koncepční, dlouhodobější úvahy o dalším vývoji sociálního zabezpečení byly v podstatě nemožné.

Návrh nového způsobu financování

Vláda ČSFR se ve svém programovém prohlášení ze dne 3. 7. 1990 přihlásila k záměru „přejít od dosavadního zbytkového způsobu financování sociálního zabezpečení na systém fondů oddělených od státního rozpočtu“.

Při koncipování návrhu nového způsobu financování byl brán v úvahu jednak historický vývoj sociálního zabezpečení v Československu, dále pak zejména existující a očekávané budoucí ekonomické podmínky v ČSFR a některé aspekty sociální, psychologické, politické a technické(2). Velká pozornost byla věnována mezinárodním komparacím, konzultacím a diskusím nad konkrétními návrhy se zahraničními odborníky(3).

Návrh nového způsobu financování počítá s vyčleněním příjmů i výdajů sociálního zabezpečení ze státního rozpočtu a s vytvořením účelového *autonomního fondu* (či fondů)(4) *sociálního zabezpečení*.

Z fondu sociálního zabezpečení by měly být hrazeny *výdaje na dávky a správu důchodového a nemocenského zabezpečení*(5).

Předpokládá se, že fond sociálního zabezpečení bude mít *два samostatné účty*: jeden pro výplatu dávek *důchodového zabezpečení* (a na úhradu nákladů na správu a nákladů spojených s výplatou důchodů) a druhý pro výplatu dávek *nemocenského zabezpečení* (a na úhradu nákladů na správu v této oblasti).

Z přebytků fondu by měla být vytvářena určitá rezerva či *rezervní fond*, který by kryl případné neočekávané nepříznivé dopady ekonomické reformy a narůstající náklady spojené se stárnutím populace a který by umožnil další rozvoj systému.

(2) Otázky financování jsou v zahraničních publikacích o reformách v sociálním zabezpečení považovány za klíčové a mají značnou prioritu.

(3) Problémy financování byly diskutovány s pracovníky IMF, ILO, ISSA a s pracovníky zahraničních vládních institucí. Také „kulatý stůl“ konaný v ČSFR v červnu 1990 s experty ISSA měl hlavní téma „Problémy financování“.

(4) V době, kdy byl psán tento příspěvek (září 1990), nebylo ještě jasné, zda bude existovat pouze jeden federální fond, či dva naprosto samostatné republikové fondy.

(5) Ze státního rozpočtu a rozpočtů územních orgánů by se měly hradit státní dávky, jako jsou přídavky na děti (výchovné), rodičovský příspěvek, podpora při narození dítěte a dávky a služby sociální péče. Dávky v nezaměstnanosti budou hrazeny ze samostatného fondu zaměstnanosti.

Návrh počítá s tím, že fond bude financován na principu *pay-as-you-go* (tzv. průběžný způsob financování).

Tato metoda financování je založena na mezigenerační solidaritě, kdy současná aktivní populace platí příspěvky v očekávání, že následující generace bude podobně financovat její důchody.

Vybrané příspěvky jsou okamžitě vypláceny ve formě dávek sociálního zabezpečení. Příspěvky tedy nejsou uspořeny, nedochází k tvorbě kapitálu, jako je tomu v případě většiny privátních zajišťovacích systémů, které jsou financovány na principu čistě fondovém či pojišťovacím („*capital reserve*“) (6).

Pro průběžný způsob financování je tedy značně důležitá rovnováha mezi příjmy a výdaji během vymezeného období (obvykle kalendářní či finanční rok). Pro zajištění likvidity fondu se tedy často vytváří rezervní fond, který má řešit sezónní výkyvy mezi příjmy a výdaji a zmírnit kolísání způsobené ekonomickými cykly(7).

Protože systém „*pay-as-you-go*“ může vyplácet dávky pouze na základě příspěvků odvedených aktivní populací do fondu, je zřejmé, že je tento systém značně citlivý na demografické změny; z hlediska problému stárnutí populace vznikají tak v mnoha zemích obavy z dlouhodobě nezajištěné solventnosti fondů (systém „*capital reserve*“ je naopak věkově neutrální).

Dá se říci, že systém „*capital reserve*“ je značně preferován americkými experty(8) a v americké odborné literatuře vůbec (např. [4]) v porovnání s literaturou evropskou (např. [1]), i když i v Evropě dochází k určitému posunu v názorech na oba systémy financování. V současné době již v podstatě existuje jednotný názor, že průběžný způsob financování vede do značné míry k poklesu míry úspor (protože nedochází k akumulaci kapitálu), což může implikovat další negativní ekonomické jevy (pokles investic, produktivity práce atd.)(9).

Přechod k systému „*capital reserve*“ by však na druhé straně zřejmě vyžadoval značné finanční investice[5].

Jen limitovaný počet zemí pracuje s čistým systémem „*pay-as-you-go*“, kdy se nevytváří ani zisk či deficit (např. Austrálie, Nový Zéland), nebo s čistým systémem „*capital reserve*“ (např. Japonsko, Indie, Singapur, Turecko). Četné země naopak používají jakýsi smíšený systém, jehož základem je systém

[6] V systému na čistě pojišťovacím, fondovém principu si pojištěnci vytvářejí pomocí pojišťovacího systému kapitálové rezervy, které jsou pak použity na financování jejich vlastních důchodů.

[7] V jednotlivých zemích se vytvářejí rezervní fondy v rozdílné výši. V SRN je rezervní fond ve výši měsíčních výdajů na sociální zabezpečení, jiné země mají zákonem stanovenou výši rezervního fondu značně vyšší, např. i v rozsahu ročních výdajů. V četných zemích se používá rezervní fond na krytí vládního deficitu, na redukování daní, zahraničních půjček atd. Tento fond bývá jedním z největších privátních investorů na kapitálovém trhu.

[8] Ti doporučovali přechod z rozpočtového systému na „*capital reserve*“ s tím, že tento přechod značně ulehčí vznik kapitálového trhu v ČSFR.

[9] V mnoha zemích sociálně-ekonomická nerovnováha vyvolávala vzrůstající politický zájem o způsoby financování. Vlády analyzují negativní efekty zvyšování příspěvků či daní na sociální zabezpečení (např. obcházení daní, vytváření „černého“ sektoru atd.), negativní efekty poklesu míry úspor, stárnutí populace atd. a přijímají určitá opatření. Např. norská vláda ustanovila komisi, která má posoudit hospodárnost sociálního zabezpečení a analyzovat proveditelnost přechodu z univerzálního sociálního pojištění na privátní pojišťovací dohody [2]. Rovněž Švédsko bude privatizovat část svého systému sociálního zabezpečení a Anglie se již delší dobu snaží převést značnou část břemene sociálního zabezpečení ze státu na podnikové pojišťovací systémy. Reformy v zemích OECD zaznamenaly výrazný pohyb směrem k privatizaci programů sociálního zabezpečení.

průběžného způsobu financování, a současně se snaží vytvářet víceletou rovnováhu (někdy i na několik desetiletí) na základě ekonomických a demografických prognóz, které jsou případně v kratších intervalech korigovány.

Vzhledem k uvedeným faktům bude pro ČSFR důležité, aby byly v rezervním fondu soustředěny takové finanční prostředky, které by zmírnily dopady zvýšeného stárnutí populace (problém stárnutí se po roce 2000 nevyhne ani ČSFR), resp. případně negativní dopady ekonomické reformy, a aby se vytvořily předpoklady pro další rozvoj systému sociálního zabezpečení (případně i pro tvorbu rezervy pro budoucí přechod na systém „capital reserve“).

Podívejme se nyní na *příjmovou stránku fondu sociálního zabezpečení*. Kdo bude platit příspěvky, jak a kolik?

Hlavní zdroje fondu — ve formě příspěvků či speciálních daní na sociální zabezpečení — by měly být v zásadě tři: *zaměstnavatelé, zaměstnanci a stát*.

Kromě těchto tří nejdůležitějších zdrojů by měl fond získávat prostředky ve formě příspěvků od osob samostatně výdělečně činných, od individuálně pojištěných osob (např. ženy v domácnosti, pracovníci v zahraničí atd.), z příjmů z kapitálu (výnosy z investic prostředků fondu) a dále formou regresů podle předpisů o regresních náhradách, penále, pokut, darů atd. *Garantem solventnosti fondu by měl být stát*.

Příspěvky od zaměstnavatelů a zaměstnanců by měly hrát v novém systému financování v ČSFR dominantní roli. Stát by měl hradit příspěvky za občany, kteří z objektivních důvodů nejsou zapojeni do výdělečné činnosti (10), a měl by poskytovat prostředky na dorovnání důchodu na minimální potřebnou úroveň.

Příjmy z kapitálu nebudou — alespoň v počátečním období fungování nového způsobu financování — zřejmě významné. Jednak se nepředpokládá, že by se vytvářely ve fondu významné přebytky, a kromě toho v ČSFR chybí rozvinutý finanční trh a příležitosti pro výhodné investování kapitálu bude zřejmě značný nedostatek.

Struktura zdrojů financování se v jednotlivých státech značně liší, příspěvky zaměstnavatelů jsou v porovnání s příspěvky zaměstnanců obecně v takovém rozmezí, že jsou buď stejné, nebo někdy až dvakrát vyšší. Příspěvky státu — pokud vůbec existují — se pohybují mezi 10 až 15 % ze součtu příspěvků zaměstnavatelů a zaměstnanců. Pro ilustraci značné rozdílnosti ve zdrojích financování v jednotlivých zemích uvádíme v *tabulce č. 1* příklad skandinávských států a některých vybraných dalších evropských zemí.

V počátečních fázích návrhu nového způsobu financování v ČSFR se vyskytoval názor, že by měl být převzat tzv. „švédský model“, ve kterém hlavní břemeno sociálního zabezpečení nesou podniky. Podíl zaměstnanců je téměř nulový.

Tento způsob však pro ČSFR není vhodný z důvodu naprosto odlišné ekonomické situace (11). Podnikům je třeba dát alespoň v začátku ekonomické reformy šanci podnikat, a ne je zatěžovat neúnosnými odvody na sociální zabezpečení. Případná snaha podniků přenést toto zatížení na zaměstnance formou snížení mezd je pravděpodobně z politických důvodů těžko realizovatelná. Kromě toho v ČSFR asi obecně existuje souhlas, že je třeba na tvorbě zdrojů sociálního zabezpečení participovat.

(10) Jedná se o nezaměstnané (osoby, kterým je vyplácena podpora v nezaměstnanosti), o občany pobírající rodičovský příspěvek, občany v základní vojenské službě (náhradní i civilní), občany, kteří se soustavně připravují studiem na budoucí povolání, o invalidní důchodce za přičtenou dobu.

(11) Tento názor potvrdili také experti MMF.

země	příspěvky			příjmy z kapitálu	další zdroje
	zaměstnanců	zaměstnavatelů	státu		
Dánsko	2,6	3,4	80,6	3,1	10,3
Finsko	17,5	63,8	8,4	7,8	2,5
Norsko	29,7	52,4	16,9	0,4	0,7
Švédsko	2,0	65,1	17,8	2,4	2,7
Rakousko	32,4	42,5	21,8	0,6	2,7
Belgie	20,8	43,1	32,7	2,7	0,7
Francie	23,9	65,4	8,7	1,2	0,8
SRN	38,3	39,6	19,8	1,6	0,7
Řecko	35,3	38,6	19,4	4,7	2,0
V. Británie	30,7	47,1	19,3	2,8	0,1
Holandsko	44,1	36,3	14,6	4,5	0,5

pramen: — Financing social security: The options an international analysis. Geneva, ILO 1984
— [4]

K otázce, do jaké míry by se měly na tvorbě zdrojů fondu účastnit jednotlivé subjekty sociálního zabezpečení, dále poznamenejme, že je čs. výzkum řešení uvedené otázky ještě hodně dlužen. Zatím chybí makroekonomická analýza efektivnosti různých variant řešení (zejména co se týče vlivu na zaměstnanost). Jedná se o otázku velmi komplexní a zároveň ne pro všechny země jsou vhodná stejná řešení. Naopak simulační modely (pro země ES) makroekonomických efektů různých způsobů financování sociálního zabezpečení ukazují na značnou diverzifikaci jejich efektivnosti v jednotlivých státech.

Příspěvky do fondu sociálního zabezpečení by měly být odděleny od dosavadního systému daní a odvodů a měly by mít prioritu při placení (12), především pro případ, že se plátce dostane do finančních těžkostí.

Nová koncepce financování předpokládá, že příspěvky na sociální zabezpečení hrazené zaměstnancem by byly vypočítávány z vyplacené mzdy a z vyměřovacího základu u osob individuálně výdělečně činných. Příspěvek by měl být odečitatelnou položkou pro výpočet daní. Příspěvek zaměstnavatelů do fondu bude stanoven určitým procentem z objemu mzdových prostředků (zúčtovaných k výplatě). Příspěvek hrazený zaměstnavatelem by měl být součástí nákladů organizace.

V mnoha evropských zemích (např. SRN, Rakousko, Belgie, Finsko, Holandsko) je již delší dobu diskutována otázka, zda mají být příspěvky zaměstnavatelů počítány ze mzdových prostředků či z přidané hodnoty.

Jestliže je příspěvek počítán z mezd, stává se součástí nákladů na pracovní sílu, která je pak dražší. Produkce náročná na pracovní sílu je tedy znevýhodněna. Malé a střední podniky obvykle produkují s relativně vyšším počtem pracovníků než podniky velké a jsou tedy také v nevýhodě. Vyšší náklady na pracovní sílu podporují racionalizační tendence, tj. větší sub-

(12) Plátce bude muset nejprve odvést příspěvky na sociální zabezpečení a teprve následně splnit daňové povinnosti.

stituci pracovní síly kapitálem (investice do z hospodárnění produkce), což zhoršuje perspektivy zaměstnanosti. Naopak výpočet z přidané hodnoty sníží relativně náklady na pracovní sílu, což může být pozitivní na trhu pracovních sil (přínejmenším co se týče počtu pracovních míst). Argumenty pro i proti stimulovaly vznik četných výzkumných studií, ve kterých jsou brány v úvahu další faktory, jako jsou důsledky pro investice, akumulaci kapitálu, ekonomický růst, rozdělení příjmů atd. Na tomto poli, jak již bylo konstatováno výše, má čs. výzkum značný dluh.

Příspěvky by měly být *vybírány* měsíčně na základě *územního principu* podle sídla podniku a trvalého bydliště osoby individuálně výdělečně činné. Příspěvky zaměstnanců by přímo sráželi a odváděli zaměstnavatelé. V případě, že by zaměstnavatel přímo vyplácel některé dávky nemocenského zabezpečení, provedl by každý měsíc jejich zúčtování s fondem. Příspěvky by měly být vybírány prostřednictvím buď berních úřadů, nebo orgánů sociálního zabezpečení a odváděny do republikových (federálních) fondů.

Nad rámec „státního“ (povinného) systému sociálního zabezpečení by mělo být umožněno uzavírání *dobrovolného kolektivního připojištění* na základě dohody mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci.

Závěr

Jestliže má systém sociálního zabezpečení splnit svou funkci a dát zainteresovaným osobám pocit jistoty, pak je důležité těmto osobám poskytnout přesnou informaci o tom, jak se systém utváří, jak je financován, jaké jsou dlouhodobé perspektivy celého systému (pak je obvykle systém akceptován).

Jakákoliv politická rozhodnutí v oblasti financování sociálního zabezpečení musejí brát v úvahu důsledky ve všech zainteresovaných sektorech, musejí být jasná, snadno realizovatelná a přijímána s časovým předstihem (13). Rozhodnutí přijímaná „v krizi“ často vytvářejí značné finanční problémy a navíc nemají nic společného s dlouhodobou koncepcí celého systému.

Problémy solventnosti fondu sociálního zabezpečení mohou být způsobeny takovými velmi konkrétními faktory, jako je např. nízká hranice odchodu do důchodu, vysoká míra emigrace mladých lidí, vysoká míra závislosti starší populace, prodlužování střední délky života. Ani jeden z těchto faktorů nelze v Československu vyloučit. Záležet bude rovněž na schopnosti čs. vlády čelit politickému nátlaku na zvyšování dávek sociálního zabezpečení.

Změna systému financování má za cíl odstranit „zbytkový“ způsob financování, posílit suverenitu (ale i odpovědnost) sociálního zabezpečení. Z toho, co bylo řečeno o implikacích různých způsobů financování, vyplývá, že reforma (která úzce souvisí s daňovou a mzdovou reformou) může výrazně ovlivnit vývoj naší ekonomiky. Přejít na nový způsob financování by měl proto probíhat postupně (první kroky se měly uskutečnit, v případě schválení návrhu vládou ČSFR, již 1. 1. 1991) s tím, že dokončen by měl být v souvislosti s ukončením daňové reformy v roce 1993.

[13] Včas přijatá opatření obvykle způsobí, že důsledky nejsou tak „brutální“; např. problém stárnutí obyvatelstva, který je podchycen včas, je pak sociálně lépe zvládnutelný.

LITERATURA

- [1] **Economic and Social Aspects of Social Security Financing.** Geneva, ISSA, European Series 1988, č. 14.
- [2] **ERIKSEN, T. E.: Financial Aspects of Occupational Pension Schemes.** Geneva, ISSA 1984.
- [3] **OECD Report on Social Expenditure 1960—1990.** Geneva, ILO, Social and Labour Bulletin, 1986, č. 2.
- [4] **PUFFERT, D. J.: Social Security Finance in Developing Countries.** The World Bank, August 1988.
- [5] **VOSSSEN, A. — JANSSEN, T.: Countering Socio-economic Consequences of Ageing: Tilburg University, The Case of Netherlands** 1987.