

Vliv českého sociálního systému a daňových úlev na rozdělení příjmů

Ondřej SCHNEIDER* – Tomáš JELÍNEK**

1. Úvod

Česká republika je zemí s historicky zakořeněným odporem k sociálním nerovnostem. To se projevilo v průběhu ekonomické transformace v 90. letech 20. století, kdy „sociální smír“ byl střežen až úzkostlivě. Hluboké ekonomické a společenské změny ovšem nemohly nést ke zvyšování nerovnosti v příjmech a k postupnému přizpůsobování příjmů standardním tržním principům.¹ V české společnosti se také po dlouhých desetiletích znovu objevil fenomén nezaměstnanosti a dříve skrytá chudoba se začala projevovat výrazněji.

Tyto společenské změny probíhaly v době, kdy země budovala nový sociální systém, jehož hlavním cílem měla být ochrana před chudobou a vybudování virtuálního pojistného systému, který by na povinném principu poskytoval „ochranu“ před prudkým poklesem příjmů v období nemoci, invalidity či stáří. Tento systém se přes proklamovanou liberálnost soustředil na vytvoření sítě dostatečně husté na to, aby minimalizovala projevy chudoby. Do základů systému byla zabudována možnost jeho relativně snadného přizpůsobování pomocí manipulace s jedinou proměnou, tzv. *životním minimem*. Systém nicméně vznikl v době české transformační euforie, kdy se nezaměstnanost pohybovala pod úrovní 4 % – kde podle představ autorů systému také měla zůstat. Výsledkem kombinace těchto faktorů je systém, který je sice úspěšný ve zmírňování chudoby, ale který se dnes jeví jako stále méně udržitelný z důvodů finančních.

Český daňový systém, zreformovaný důkladně ve stejném období jako systém sociální, je sice často kritizován pro nepřehlednost, ve srovnání s jinými daňovými systémy v Evropě – o USA nemluvě – je však stále poměrně jednoduchý. Každý daňový systém samozřejmě výrazně ovlivňuje rozdělení příjmů ve společnosti a totéž platí o českém systému. Kromě samotné pro-

* Institut ekonomických studií FSV UK a Patria Finance, Praha (schneider@patria.cz)

** GERGE-EI UK a Kancelář prezidenta ČR (jelinek@kehilaprag.cz)

A full English-language version of this paper is available at the journal's Web site:
<http://www.financeauver.org>

¹ Více viz Večerník (ed.) (1998).

gresivnosti mezních daňových sazeb, které se zvyšují od 0 % do 32 %, obsahuje český daňový systém i tzv. odečitatelné položky, z nichž tři mají za cíl „podporu rodiny“ a představují *rozpočtový daňový výdaj* srovnatelný s tradičními sociálními dávkami. Jak naše analýza ukazuje, jejich vliv na předdělování příjmů je ovšem výrazně odlišný.

V této práci se zaměřujeme na analýzu vlivu současného českého sociálního a daňového systému na rozdělení příjmů ve společnosti. Podrobně zkoumáme tu část českého sociálního systému, která je bezprostředně určena ke zmírňování chudoby. Nezabýváme se tedy například důchodovým systémem, který je problémem sám o sobě a který plní především jiné funkce.² Naším cílem je ukázat, jaký vliv na rozdělení příjmů v české společnosti mají sociální dávky a daňové úlevy z příjmové daně. Pro tuto analýzu používáme statistiku rodinných účtů za rok 1999, která zahrnuje více než tři tisíce domácností. ČSÚ provádí toto šetření na základě kvótního výběru již více než třicet let. I když je toto šetření zaměřeno především na sledování spotřeby domácností, je výběrovým kritériem vedle sociální skupiny domácnosti i její čistý příjem *per capita*. Speciálnímu sledování příjmů se věnuje ČSÚ v rámci mikrocenzu, který však byl naposledy realizován v roce 1996. Jelikož je cílem této práce formulovat některá doporučení pro současnou sociální politiku, rozhodli jsme se použít aktuální data rodinných účtů i s vědomím toho, že nejsou striktně reprezentativní. Např. rodinné účty nezahrnují domácnosti s nepracujícím přednostou či s přednostou důchodcem, kde jsou někteří členové domácnosti ekonomicky aktivní.³

Analýza dat z rodinných účtů ukazuje, že český sociální systém je velmi výrazně zaměřen na podporu 20 % nejchudších domácností.⁴ To je pozitivní z hlediska „adresnosti“ systému, zároveň to však vytváří výrazné nebezpečí tzv. pasti chudoby, kdy nejchudší rodiny mají jen velmi omezenou motivaci k zvýšení svých příjmů vlastní prací. Vliv tří hlavních daňových úlev na rozdělení příjmů ve společnosti je výrazně menší; v absolutních částkách je jejich vliv dokonce regresivní, neboť bohatší rodiny si snižují daňový základ ve vyšších daňových pásmech.

Naše práce je uspořádána takto: po krátkém popisu hlavních složek sociálního systému v České republice se věnujeme analýze jeho fungování na příkladu modelových typů rodin. Třetí kapitola doplňuje tuto analýzu popisem dalších součástí systému, které mají vliv na rozdělení příjmů ve společnosti. V dalších kapitolách se věnujeme statistické analýze dat, zkoumáme dopady sociálního a daňového systému na rozdělení příjmů a snažíme se navrhnout měřítko efektivnosti sociálních programů. Příspěvek končí krátkým závěrem, který shrnuje hlavní poznatky analýzy.

1. Systém sociální péče v ČR

Velmi podrobně se popisu českého sociálního systému věnuje v tomto čísle Ladislav Průša; zde se proto omezíme jen na stručný popis nejdůležitějších charakteristik systému. Vzhledem k dosažitelnosti údajů se zaměřujeme v naší analýze na rok 1999. Pro naše potřeby se soustředíme na ty části so-

² Analýzu důchodového systému lze nalézt například v (Schneider, 1998a), (Jelínek – Schneider, 1997).

ciálního systému, o nichž existuje dosažitelná statistika i na úrovni rodinných účtů. Jde tedy o následující sociální dávky: dětské přídavky, sociální příspěvek, rodičovské dávky, ostatní sociální dávky, dávky v nezaměstnanosti a nemocenské dávky. Dohromady tyto dávky představují státní výdaje ve výši přes 55 mld. Kč (v roce 1999 přes 3 % HDP) – podrobnosti viz (Průša, 2001). První čtyři položky jsou formálně součástí systému státní sociální podpory, zatímco dávky v nezaměstnanosti a nemocenské dávky jsou součástí systému sociálního pojištění. Zatímco systém sociální podpory má přímo za cíl zvyšovat příjmy nejchudších vrstev společnosti, a proto je předmětem našeho zájmu, systém „sociálního pojištění“ má dvojitý cíl: částečně se tváří jako systém pojistný, kdy vyšší „pojistné“ znamená i vyšší dávky, na druhé straně je způsob výpočtu dávek natolik deformovaný, že systém „sociálního pojištění“ je spíše nástrojem sociálního přerozdělování než jakéhokoliv pojištění.⁵

Systém sociální podpory vznikl v začátku 90. let a byl poznamenán dobou svého vzniku ve dvou aspektech. Začátek 90. let byl pionýrskou dobou české transformace, dobou, kdy probíhaly ty největší a nejodvážnější reformní kroky. Systém sociální podpory tak byl vytvořen jako ucelený koncept, komplexní ve svém záběru, ale zároveň se zabudovaným mechanismem regulace. Veškeré dávky systému byly navázány na koncept tzv. životního minima a jeho různých násobků. Manipulací s životním minimem (resp. jeho řízenou valorizací) a změnou několika málo koeficientů tak vláda mohla dosáhnout prakticky libovolného efektu systému sociální podpory. Sociální systém je poznamenán i implicitním předpokladem z doby svého vzniku; vláda tehdy předpokládala, že nezaměstnanost v České republice (a tedy i nápor na sociální systém) zůstane trvale na nízké úrovni začátku 90. let. Komplexnost systému totiž lehce vede k růstu nákladů – stačí velkorysejší valorizace životního minima a náklady systému se zvyšují samovolně. Nicméně, jak ukazuje i Průša v tomto čísle (tabulka 1), podíl výdajů na sociální podporu na HDP se od roku 1996 do roku 2000 prakticky nezměnil a pohyboval se okolo 1,7 % HDP.

Sociální pojištění, které kromě dávek v nezaměstnanosti a nemoci zahrnuje také zdravotní, úrazové a důchodové „pojištění“, je výrazně dynamičtější částí českého sociálního systému. Výdaje na důchody se zvýšily ze 128 mld. Kč v roce 1996 (8,1 % HDP) až na 186 mld. Kč (9,7 % HDP) v roce 2000. Nemocenské dávky narostly z 20 mld. Kč (1,3 % HDP) v roce 1996 na necelých 28 mld. Kč (1,5 % HDP) v roce 2000. V absolutních číslech pomaleji rostou výdaje na dávky v nezaměstnanosti – ty se zvýšily z 2 mld. Kč v roce 1996 (0,2 % HDP) na 5,7 mld. Kč (0,3 % HDP) v r. 2000.

Systém sociální pomoci je z částí sociálního systému částí nejméně viditelnou a prozkoumanou, jeho význam v odvracení chudoby je však vý-

³ Podle názoru některých odborníků – např. J. Večerníka (1998) – nepostihuje statistika rodinných účtů dostatečným způsobem příjmovou diferenciaci českých domácností. Pro prezentaci vlivu sociálního systému na rozdělení příjmů na základě dat rodinných účtů z roku 1999 by bylo vhodné porovnat výsledky mikrocenzu a rodinných účtů v roce 1996. Autoři neměli při přípravě tohoto článku tato data k dispozici.

⁴ S výjimkou především přídávku na děti – viz níže.

⁵ Totéž platí pro systém důchodového pojištění, který je největším sociálním programem ve všech zemích OECD. Jeho velikost a vylučnost dávek však vylučují důchodový systém z naší analýzy.

znamný. V jeho rámci obce distribuují zhruba 9 mld. Kč (0,5 % HDP) v hotovosti či ve formě poskytování nějaké služby zaměřené na zmírnění projevů chudoby. V roce 1999 prošlo systémem 400 tisíc příjemců dávek – někteří nepochybně i opakovaně, takže nelze určit, kolik obyvatel českého státu se v roce 1999 příjemcem sociální pomoci stalo. Účelem systému je být poslední „linií obrany“ a dorovnávat příjem rodiny do výše životního minima, pokud se to nepodaří předchozím součástí sociálního systému: sociálnímu pojištění a sociální podpoře. Pravidlem v systému sociální pomoci je poměr náhrady 1:1 – systém dorovnává příjem rodiny na úroveň životního minima, bez ohledu na její vlastní pracovní příjmy. Zvýšení vlastních příjmů například přijetím částečného pracovního úvazku tak nemá žádný efekt na čisté příjmy rodiny – o vyšší výdělků se sníží sociální pomoc.⁶

2. Životní minimum a systém sociální podpory

Jak jsme uvedli již výše, systém sociální péče (především pak sociální podpory a sociální pomoci) je *de facto* řízen pomocí jediné proměnné: úrovně životního minima, částky stanovované vládou jako nezpochybnitelné minimum příjmu, na který má „právo“ každý občan ČR. Mimo to je životní minimum měřítkem řady vyplácených dávek (například rodičovský příspěvek je stanoven ve výši 110 % životního minima dospělé osoby). Životní minimum je stanoveno pro každého člena domácnosti a pak na provoz samotné domácnosti v závislosti na počtu jejích členů.

Startovní úroveň životního minima v roce 1992 byla stanovena vládou po konzultaci s odbornou komisí; od té doby byla částka mnohokrát valorizována. Zajímavé je, že zatímco úroveň životního minima vycházející z počtu členů domácnosti se zvyšovala pomaleji, než rostly ceny (růst životního minima na členy domácnosti v letech 2001 a 1992 dosáhl zhruba 190 %, zatímco ceny ve stejném období vzrostly o 226 %), částka určená na provoz domácnosti se zvyšovala rychleji (ve stejném období dosáhl její růst 340–360 %, podle velikosti domácnosti). České vlády se tak evidentně snažily snížit atraktivnost systému pro větší rodiny – viz údaje v *tabulce 1*.

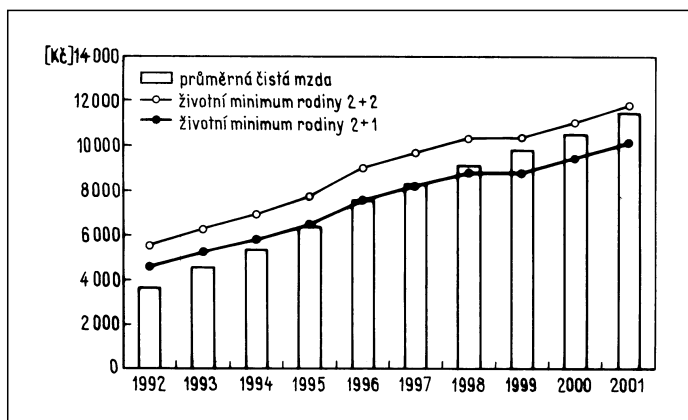
Systém životního minima je poměrně obtížně analyzovatelný, neboť výše minima se liší pro každou rodinu v závislosti na počtu členů a věku případných dětí v rodině. Zajímavé je však srovnání vývoje životního minima pro typizovanou rodinu 2+2 (2 dospělí a 2 děti, 6 a 15 let staré). Jak je vidět na *grafu 1*, úroveň životního minima byla stanovena na 5 500 Kč v roce 1992 a v roce 2001⁷ dosáhla 11 860 Kč. Ve srovnání s tím byla úroveň průměrné čisté mzdy⁸ tradičně nižší: v roce 1992 činila 3 622 Kč a v roce 2001 se zvýšila na 11 500 Kč. Zatímco tedy podíl průměrné čisté mzdy v ČR a úrovně životního minima pro rodinu 2+2 dosahoval v r. 1992 66 %, v roce 2000 se zvýšil na 98 %. Situace se mírně liší, vezmeme-li příklad rodiny s jediným dítětem – opět viz *graf 1*. Zde dosahovala průměrná mzda v r. 1992 jen necelých 80 % částky životního minima, zatímco v r. 1997 již úroveň ži-

⁶ V době psaní tohoto příspěvku (léto 2001) vláda připravovala návrh, který by tento aspekt zmínil, když by příjemce dávek přicházel jen o 70 % příslušných dávek.

⁷ K poslední valorizaci částek životního minima došlo k 1. říjnu 2001.

⁸ Čistá mzda je odhadována jako 78 % hrubé mzdy.

GRAF 1 Srovnání životního minima pro rodinu 2+2 a rodinu 2+1 a průměrné čisté mzdy v ČR



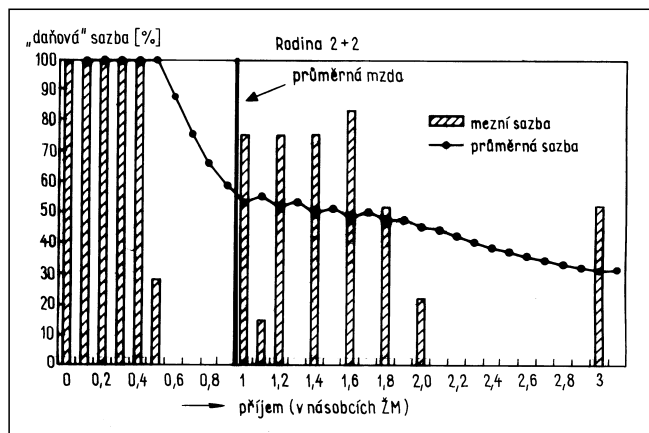
zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR; Český statistický úřad; výpočty autorů

TABULKA 1 Životní minimum v ČR, 1992–2001

	1992	1993	1994	1995	1996 leden– září	1996 od října	1997	1998	2000	2001	2001/ 1992
méně než 6 let	900	1 020	1 120	1 230	1 320	1 410	1 480	1 560	1 600	1 690	188 %
6–9 let	1 000	1 130	1 240	1 360	1 460	1 560	1 640	1 730	1 780	1 890	189 %
10–14 let	1 200	1 360	1 500	1 620	1 730	1 850	1 940	2 050	2 110	2 230	186 %
15–26 let	1 300	1 470	1 620	1 780	1 900	2 030	2 130	2 250	2 310	2 450	188 %
více než 26 let	1 200	1 360	1 500	1 680	1 800	1 920	2 130	2 130	2 190	2 320	193 %
1členná domácnost	500	600	660	760	860	970	1 020	1 300	1 580	1 780	356 %
2členná	650	780	860	1 000	1 130	1 270	1 330	1 700	2 060	2 320	357 %
3–4členná	800	960	1 060	1 240	1 400	1 570	1 650	2 110	2 560	2 880	360 %
více než 4členná domácnost	950	1 140	1 260	1 400	1 580	1 770	1 860	2 370	2 870	3 230	340 %
rodina 2+2 (2 dospělí, děti 6 a 15 let)	5 500	6 280	6 920	7 740	8 360	9 000	9 680	10 350	11 030	11 860	216 %
průměrná hrubá mzda	4 644	5 817	6 894	8 172	9 676	9 676	10 691	11 693	13 481	14 740	317 %
odhad průměrné čisté mzdy	3 622	4 537	5 377	6 374	7 547	7 547	8 339	9 121	10 515	11 500	317 %
životní minimum pro rodinu 2+2 (v % čisté mzdy)	152 %	138 %	129 %	121 %	111 %	119 %	116 %	113 %	105 %	103 %	n.a.

poznámka: Kumulovaná inflace za roky 1992 až 2001 byla 236 %. Částky životního minima se mění z nařízení vlády při zvýšení cenové hladiny o danou částku (5 % či 10 %).

GRAF 2 Implicitní daň (snížení sociálních dávek) při zvýšení vlastního příjmu domácnosti



zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR; výpočty autorů

vočního minima přesáhla. V roce 2001 pak byla průměrná čistá mzda v ČR o 13 % (zhruba 1 300 Kč) vyšší než úroveň životního minima pro rodinu 2+1. I z tohoto příkladu je vidět, že český sociální systém byl z počátku nastaven velmi štedře (a demotivačně, jak uvidíme dále).

Skutečnost, že úroveň životního minima pro čtyřčlennou rodinu je stále vyšší než průměrná čistá mzda, výrazně ovlivňuje motivaci hledat si práci. Vzhledem k tomu, že zhruba 60 % zaměstnanců má v ČR mzdu nižší, než je průměr, je zřejmé, že pro rodiny 2+2 a větší je přijetí prvního zaměstnání *de facto* nevýhodné.⁹ Veškerý příjem až do výše přibližně 50 % životního minima dané rodiny získaný z práce je totiž okamžitě odečten od vyplácených dávek a rodina tak vlastně platí 100% daň ze svého pracovního příjmu – viz graf 2.¹⁰

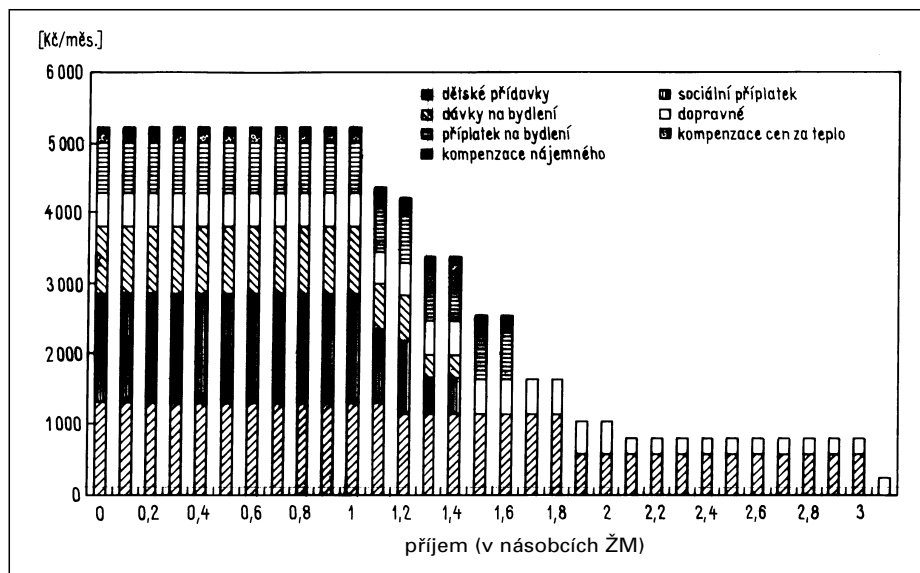
Nicméně, i po překročení hranice životního minima je implicitní daň z pracovního příjmu vypočtená jako podíl snížení sociálních dávek v závislosti na zvýšení vlastního příjmu poměrně vysoká a pohybuje se okolo 50 % a až po dosažení příjmu ve výši trojnásobku životního minima se dostane na úroveň 30 % – viz graf 2. Pro příklad rodiny 2+2 to znamená do dosažení čistého příjmu ve výši přes 33 000 Kč, tj. nejméně 45 000 Kč hrubé měsíční mzdy.

Poměrně vysoké implicitní zdanění pracovních příjmů vyplývá z postupného snižování či úplného rušení nároku na různé dávky sociální podpory

⁹ Situace se samozřejmě mění, uvažuje-li rodina o přijetí druhého zaměstnání. Především v případě větších rodin je však druhé zaměstnání těžko realizovatelné.

¹⁰ Příjem rodiny se skládá z vlastního příjmu a dávek sociální podpory. Pokud je součet všech dávek a vlastního příjmu nižší než úroveň životního minima, je příjem rodiny na tuto úroveň zvýšen dávkami sociální pomoci. Typická rodina 2+2 se nad úroveň životního minima dostane, pokud její vlastní příjem dosáhne 52,8 % úrovně jejího životního minima, tj. zhruba 6 600 Kč čisté mzdy a necelých 8 500 Kč hrubé mzdy. Do této úrovně pracovního příjmu tedy pro rodinu platí 100 % daňová sazba.

GRAF 3 Skladba dávek sociální podpory pro rodinu se dvěma dětmi



zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR; výpočty autorů

při zvyšování vlastního příjmu domácnosti. Rodina 2+2 měla v roce 1999 nárok až na sedm různých dávek sociální podpory: od dětských a rodičovských přídávků přes dopravné pro děti až po různé příplatky na bydlení (a do konce roku 1999 i na kompenzaci zvýšení cen tepla a nájemného). Například dětské přídavky se poprvé snižují po dosažení příjmu ve výši 110 % životního minima, podruhé po dosažení 180 % životního minima a úplně mizí při překročení úrovně 300 % životního minima rodiny. Sociální příplatek pak zase náleží rodině s příjmy do úrovně 160 % životního minima atd. – podrobnosti viz (Průša, 2001). Často tak dochází k situacím, že zvýšení příjmů rodiny o malou částku (modelově o jedinou korunu) může vést ke ztrátě nároku na některou sociální dávku a rodina tak může ztratit více, než získá. Na grafu 2 jsme tuto situaci ilustrovali pomocí „mezí sazby“ snížení dávek, která měří, o kolik procent se sníží vyplácené dávky při zvýšení vlastního příjmu o jednu desetinu životního minima, tedy přibližně 1 000 Kč. Například zvýšila-li rodina v roce 1999 svůj příjem ze 160 % životního minima (17 700 Kč) na 170 % životního minima (18 800 Kč), ztratila na sociálních dávkách 920 Kč, tj. 83 % z nově vydělaných příjmů.

Ukazuje se tedy, že kombinace členitého systému sociální podpory a relativně vysoké úrovně životního minima vede ke dvěma efektům. Za prvé, pro rodiny s nízkými příjmy je mimořádně nevýhodné snažit se o zvýšení příjmů, neboť by to redukovalo jejich sociální dávky, často v poměru 1:1. Sociální dávky však zasahují i rodiny s průměrnými i nadprůměrnými příjmy – viz *graf 3*, který ukazuje skladbu dávek sociální podpory pro rodinu s dvěma dětmi. Vývoj sociálních dávek pro jiné typy rodin by byl velmi podobný. Vzhledem k tomu, že příjmové rozdělení je v ČR poměrně úzké a dvě

třetiny zaměstnanců pobírají plat nižší, než je průměr, zasahuje sociální systém široké spektrum rodin. Fakt, že na dávky sociální podpory mají nárok i rodiny s čistým příjmem vyšším než trojnásobek průměrné mzdy, je paradoxní.

3. Podpora v nezaměstnanosti, nemocenské dávky a daňové výdaje

Jak jsme uvedli již výše, předmětem naší analýzy budou i dvě sociální dávky, jež formálně spadají do systému sociálního pojištění, ale funkci pojišťovací mají výrazně potlačenu. Jde o dávky v nezaměstnanosti a o nemocenské dávky. Poslední položkou naší analýzy budou tzv. daňové výdaje, tedy daňové úlevy z daně z příjmů.

Na dávky v nezaměstnanosti má nárok každý občan České republiky, který pracoval nejméně 12 měsíců během posledních tří let a který se registruje na úřadu práce. První tři měsíce nezaměstnanosti má nárok na 50 % své předchozí mzdy, další tři měsíce pak na 40 %. Dávka však nesmí přesáhnout 250 % životního minima jednočlenné domácnosti, což v roce 1999 odpovídalo maximální dávce ve výši 8 500 Kč. Náklady na dávky v nezaměstnanosti v roce 1999 byly 5,7 mld. Kč.

Nemocenské dávky mají podobně redistribuční charakter, i když potlačený poslední úpravou z roku 2000. Dávky jsou však stále počítány na denní bázi a v roce 1999 bral výpočet v potaz veškerou mzdu do výše 360 Kč denně (tj. zhruba na úrovni průměrné mzdy). Příjem ve výši 360–540 Kč je započítán jen ve výši 60 % a veškeré vyšší příjmy jsou ignorovány.¹¹ Nemocenská dávka je pak rovna 50 % takto upraveného příjmu první tři dny nemoci a 69 % další dny. Náklady na systém byly téměř 20 mld. Kč v roce 1999 a dokonce 28 mld. Kč v roce 2000, kdy byla pravidla modifikována.

Daňový systém zasahuje do přerozdělení příjmů v ČR především svou progresivní stupnicí od nulové sazby (v roce 1999) na příjmy nižší než 35 000 Kč až po maximální sazbu 40 % z příjmů nad 1 104 000 korun ročně.¹² Kromě progresivních sazeb však český daňový systém obsahuje i institut daňových úlev, kdy si každý daňový poplatník od svého zdanitelného příjmu odečítá fixní částku na sebe, tzv. individuální odpočitatelnou položku (34 920 Kč ročně v roce 1999). V případě větší rodiny připadá do úvahy i odečitatelná položka ve výši 21 600 Kč ročně na dítě a 19 844 Kč na nevydělavajícího partnera v manželství. Odečitatelné položky mají zjevně regresivní charakter, protože jejich význam je vyšší u vyšších příjmových (i daňově zatížených) příjmů. Jejich administrace je však považována za jednodušší, neboť je součástí daňových přiznání. Redistribuční efekt daňových úlev dosud nebyl, podle našich znalostí, v ČR podrobněji zkoumán (viz například článek Průši v tomto čísle časopisu), podle odhadů ministerstva financí však tzv. daňové výdaje na systém výše uvedených odečitatelných položek daně z příjmů dosahují 60 mld. Kč.¹³ Tento objem je výrazně vyšší, než je objem

¹¹ Od roku 2000 byly hranice zvýšeny na 430 Kč, resp. 630 Kč.

¹² Nejvyšší, 40% daňové pásmo bylo od roku 2000 zrušeno a maximálně mezní sazba daně z příjmu tak klesla na 32 %.

TABULKA 2 Počet příjemců dávek a jejich průměrná měsíční výše

	dětské přídavky		sociální příspěvek		rodičovské přídavky		ostatní sociální podpora		podpora v nezaměstnanosti		nemocenské dávky		daňové úlevy	
	počet	průměrná dávka ^a	počet	průměrná dávka	počet	průměrná dávka	počet	průměrná dávka	počet	průměrná dávka	počet	průměrná dávka	počet	průměr
D1	185	4 205	147	4 004	94	8 780	135	2 470	33	4 751	117	5 615	226	5 413
D2	160	3 843	96	2 389	63	9 269	93	1 850	31	5 016	102	5 648	207	5 704
D3	144	3 690	58	1 916	44	9 102	64	1 258	22	4 728	97	4 832	206	6 008
D4	149	3 609	33	1 001	31	7 528	57	1 561	16	2 614	1144	4 379	218	6 192
D5	110	3 481	20	1 133	21	6 274	49	1 267	13	2 950	99	5 391	204	6 260
D6	111	3 167	8	343	10	7 324	28	1 059	15	4 811	115	3 883	212	6 476
D7	81	2 568	3	562	8	6 628	16	1 804	13	3 527	114	3 558	208	6 724
D8	42	2 203	2	1 250	2	11 597	15	1 797	11	4 229	107	4 263	203	6 767
D9	29	2 040	2	2 512	9	6 004	11	3 135	12	2 798	96	5 075	203	6 927
D10	7	2 211	1	1 678	3	8 796	5	2 616	3	3 059	90	2 949	202	7 944
	1 018		370		285		473		169		1 051		2 089	

poznámka: ^a Průměrná dávka je počítána jen z těch domácností, které danou dávku pobírají.

zdroj: Český statistický úřad; výpočty autorů

sociálních dávek vyplácených celým systémem sociální podpory (32 mld. Kč v roce 2000), a proto stojí za pozornost analyzovat vliv daňových úlev na rozdělení příjmů v ČR.

4. Příjemci sociálních dávek

Naše analýza vlivu sociálního (a částečně i daňového) systému je založena na datech z šetření rodinných účtů, což je pravidelné měsíční šetření Českého statistického úřadu, které velmi podrobně sleduje příjmy a výdaje více než tří tisíc českých domácností. Výběr je sestavován tak, aby byl reprezentativní vzhledem k věku, sociálnímu postavení, počtu dětí v rodině i příjmu. Pro naše účely jsme ze souboru vyřadili rodiny důchodců, protože jejich situace je výrazně specifická – jejich dominantním příjmem je starobní důchod. Velikost vzorku se tak zmenšila na 2 142 domácností.

Podle názorů mnoha odborníků¹⁴ šetření rodinných účtů nepostihuje zcela věrně oba extrémy příjmového rozdělení: extrémně chudé rodiny a ty nejbohatší. Z našeho hlediska, kdy většina sociálních dávek se vztahuje k příjmu a počtu dětí v rodině, je podle našeho přesvědčení reprezentativnost výběru dostatečná. Opatrnosti je třeba u nemocenského pojištění, které nemá žádný evidentní vztah k některé z výše uvedených reprezentativně zastoupených charakteristik. Nicméně z *tabulky 2* vyplývá, že dávku nemocenského pojištění obdrželo v roce 1999 téměř 50 % sledovaných domácností, což by mělo zaručovat reprezentativnost výsledků. Z diskuze jsme dále vyřadili položku „ostatní sociální pomoc“, která byla zastoupena jen

¹³ Viz zpráva OECD (OECD, 2001), kde je citováno Ministerstvo financí ČR.

¹⁴ Viz např. Jiří Večerník (1998).

velmi řídké (63 domácností, 3 % vzorku). Poslední uzavřený ročník šetření rodinných účtů, který byl k dispozici v době psaní tohoto příspěvku, byl rok 1999.

Tabulka 2 ukazuje počet příjemců jednotlivých dávek v jednotlivých decilech a průměrnou výši pobírané dávky. V posledním sloupci je uveden i počet rodin, které mohly uplatňovat daňové úlevy z daně z příjmu fyzických osob, a průměrná výše této úlevy. Z tabulky je vidět, že nejrozšířenější sociální dávkou v roce 1999 byly dávky nemocenské, které pobíralo alespoň část roku přes tisíc domácností neboli přes 50 % vzorku. Podobné četnosti dosáhly ještě dětské přídatky. Ostatní sociální dávky pobíralo méně domácností, nejméně pak připadlo na dávky v nezaměstnanosti, které během roku pobíralo jen 169 domácností (8 % vzorku, což zhruba odpovídá míře nezaměstnanosti v tomto období). Naopak, rozšířené jsou daňové úlevy: 97,5 % rodin mělo v roce 1999 nárok na daňové úlevy a průměrná úspora, které tím dosáhly, se podle příjmu domácností výrazně nelišila: rodiny v nejhudším decilu dosáhly úspory 5 413 Kč, zatímco rodiny z nejbohatšího decilu „ušetrily“ necelých 8 000 Kč.

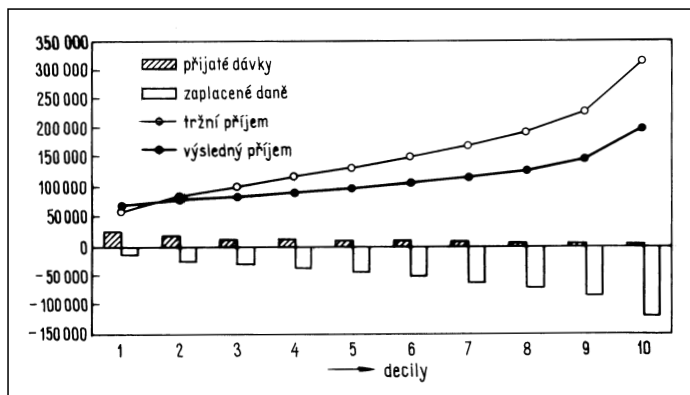
Pro náš výpočet jsme setřídili rodiny podle průměrného příjmu na ekvivalent dospělého člena rodiny. Pro tento výpočet jsme použili tzv. oxfordské váhy, kdy první dospělý člen domácnosti má váhu 1, každý další pak 0,7 a děti ve věku 0 až 13 let mají váhu 0,5. Tento přepočítání je mezinárodně nejčastěji používán a využívá ho i Český statistický úřad. Třídění do jednotlivých decilů jsme provedli na základě vypočítaného „tržního příjmu“, což je vlastně současný čistý příjem z pracovních aktivit (zaměstnání či podnikání) zvýšený o daně a „sociální pojištění“ zaplacené státu. Zatímco zaplacené daně jsou v šetření rodinných účtů sledovány, u „sociálního pojištění“ jsme u zaměstnanců museli hlášené odvody upravit. Podle českých zákonů zaměstnanec „platí“ jen 12,5 % ze své mzdy na důchodové, nemocenské, zdravotní pojištění a na tzv. politiku zaměstnanosti. Dalších 35 % z hrubé mzdy však odvádí za zaměstnance jeho zaměstnavatel. Vycházíme-li z toho, že český trh práce je konkurenční, pak i těchto 35 % jde z příjmů zaměstnance, a proto jsme částku zaplacených daní o jejich výši upravili.

Výpočet výše daňových úlev vycházel z pravidel pro jejich poskytování, protože žádná dosažitelná statistika o jejich skutečném uplatňování neexistuje. Podle pravidel má na úlevu právo každý občan ČR, úlevu lze vztahovat také na děti a na manžele či manželky bez vlastního příjmu. Faktická výše úlevy závisí na výši vlastního příjmu poplatníka, protože český systém umožňuje jen snížit základ daně, ne přímo odečíst předepsané částky od daně. Pro poplatníky v nižších daňových pásmech je takové snížení daňového základu méně výhodné než pro poplatníky ve pásmech vyšších.¹⁵

Z tabulky 3 vyplývá (a graf 4 to ilustruje), že kombinace sociálních dávek a zaplacených daní je z peněžního hlediska výhodná jen pro domácnosti v nejhudším decilu: zatímco průměrný člen domácnosti v nejhudším decilu zaplatí na daních jen o málo více než 14 000 Kč ročně, jeho sociální příjmy dosáhly v roce 1999 výše 25 444 Kč. Pro domácnosti ve vyšších příjmových decilech převyšují zaplacené daně (a „sociální pojištění“) vyplacené

¹⁵ Podrobnější popis systému daňových úlev lze nalézt v sedmé kapitole. Výpočet daňových úlev provedl ing. Jaroš z Ministerstva financí ČR na základě statistiky rodinných účtů.

GRAF 4 Rozložení sociálních transferů a daní



zdroj: Český statistický úřad; výpočty autorů

sociální dávky. U nejbohatších domácností je tento rozdíl nejvyšší: průměrný člen domácnosti z tohoto decilu zaplatil v roce 1999 téměř 118 000 Kč, jeho příjem ze sociálních dávek byl méně než 4 000 Kč. Graf 4 ukazuje jak rozdíl mezi „tržním“ a disponibilním příjmem, tak výši zaplacených daní a pobíraných sociálních dávek pro jednotlivé decily.

5. Vliv sociální systému na rozdělení příjmů v ČR

Hlavním předmětem našeho zájmu je ovšem dopad systému sociálních dávek a daňových úlev na změnu příjmu různých příjmových skupin.

TABULKA 3 Hlavní charakteristiky decilů

	počet domácností	průměrný počet členů	střední věk hlavy domácnosti	průměrný počet dětí	„tržní“ příjem na hlavu a rok	„tržní“ příjem minus zaplacené daně	„tržní“ příjem plus sociální dávky	disponibilní příjem	podíl disponibilní příjem/ „tržní“ příjem [%]
D1	238	3,6	38,9	1,7	57 250	43 225	82 694	68 668	120
D2	215	3,4	39,4	1,4	84 495	59 580	104 971	80 055	95
D3	210	3,1	40,2	1,3	101 643	71 080	115 273	84 710	83
D4	220	3,1	40,5	1,3	118 267	80 527	130 105	92 366	78
D5	209	3,0	41,9	1,1	133 602	89 568	143 947	99 913	75
D6	218	3,0	43,0	1,0	149 920	99 037	159 617	108 735	73
D7	213	2,7	43,1	0,8	171 349	109 676	179 203	117 530	69
D8	205	2,4	44,9	0,5	194 731	123 282	200 837	129 387	66
D9	208	2,4	46,0	0,4	226 867	142 235	233 358	148 726	66
D10	206	2,2	46,4	0,3	314 639	196 869	318 626	200 855	64

zdroj: Český statistický úřad, výpočty autorů

TABULKA 4 Relativní zvýšení příjmů z jednotlivých sociálních dávek podle decilů

	dětské přídavky	sociální příplatek	rodičovské přídavky	ostatní sociální podpora	podpora v neza- městnanosti	nemocen- ské dávky	celkem	daňové úlevy ^a
decil 1	7,6	6,1	8,3	3,6	1,8	6,4	33,8	11,8
decil 2	4,7	1,7	5,3	1,3	1,3	4,8	19,2	9,0
decil 3	3,4	0,7	3,1	0,5	0,6	3,6	12,1	8,2
decil 4	3,0	0,2	1,4	0,5	0,2	3,0	8,4	7,6
decil 5	2,2	0,1	0,7	0,3	0,3	3,0	6,6	6,8
decil 6	1,7	0,0	0,4	0,1	0,4	2,0	4,8	6,4
decil 7	0,9	0,0	0,2	0,1	0,2	1,9	3,4	6,0
decil 8	0,4	0,0	0,1	0,1	0,2	1,9	2,7	5,4
decil 9	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	1,7	2,3	4,8
decil 10	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,6	0,8	3,9

poznámka: ^a skutečná suma „ušetřených“ daní, podle výpočtu Ministerstva financí ČR
zdroj: autoři

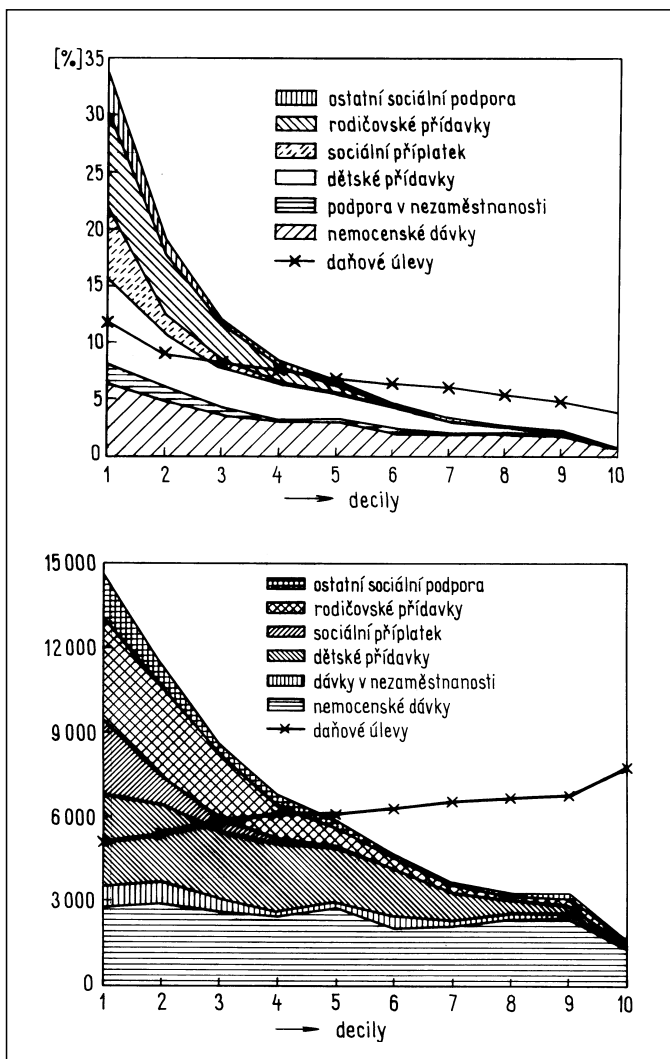
Proto jsme sestavili *tabulku 4*, která ukazuje relativní zvýšení příjmu domácností ze všech decilů ze sledovaných sociálních dávek a také z daňových úlev (jejich diskuze viz kapitola 7). Tabulka ukazuje, že příjem domácností v nejnižším decilu (podle „tržního“ příjmu) je zvýšen o masivních 34 % (nebo-li necelých 15 000 Kč ročně na hlavu). Domácnosti ve druhém decilu dosahují již méně než 20% zvýšení příjmu (11 400 Kč ročně). Zvýšení příjmů pak uniformě klesá, a to na úroveň okolo 5 % v prostřední části rozdělení, a nejbohatší domácnosti získávají ze sociálních dávek jen ekvivalent 0,8 % svého „tržního“ příjmu, tj. 1 600 Kč ročně.

Tabulka 4 tedy přesvědčivě ukazuje, že český sociální systém má ty efekty, které si od něj vláda slibovala: přerozdělování je ostře zacíleno na nejchudší skupiny obyvatelstva a nedochází k nějakému paradoxnímu přerozdělování od chudších k bohatším. Z analýzy jednotlivých sociálních dávek vyplývá, že nejadresnější je *sociální příplatek*, který zvyšuje příjem nejchudších domácností o 6 % a prakticky ignoruje domácnosti v ostatních decilech. Možná trochu překvapivě je další dobře zaměřenou dávkou *rodičovský přídavek*, který zvyšuje příjem domácností v nejnižším decilu o 8 %, v druhém o 5,3 % a ve třetím decilu o 3 %. U ostatních domácností je vliv této dávky zanedbatelný. Nejproblematičtější z hlediska adresnosti jsou naopak *dětské přídavky*, které sice zvyšují příjem domácností v nejchudším decilu o 7 %, ale jejichž vliv pokračuje i do vyšších příjmových skupin, což naznačuje neefektivní zaměření této dávky.

Ze dvou součástí „sociálního pojištění“ jsou na zmírňování chudoby adresnější zaměřeny *dávky v nezaměstnanosti*. Jejich vliv je patrný jen u dvou nejnižších decilů, kde zvyšují příjem o 1–2 %. *Nemocenské dávky* tak přesně zaměřeny nejsou – příjem nejchudších domácností zvyšují o překvapivě vysokých 6 %, nicméně i u středních příjmových skupin zvyšují nemocenské dávky příjmy o 2–3 %.

Graf 5 ve svých částech *a*, *b* ilustruje kombinovaný dopad výše uvedených sociálních dávek na zvýšení příjmů jednotlivých decilů – v absolutním i procentním vyjádření. Obě části grafu ukazují i působení jednotlivých dávek

GRAF 5 Zvýšení příjmů podle decilů – v procentech „tržního příjmu“ a v Kč



zdroj: autoři

a jsou doplněny o vyjádření vlivu daňových úlev (ty budou diskutovány v sedmé kapitole). Obě části grafu jasně ukazují vysokou adresnost kombinovaného sociálního systému. Zároveň je patrné, že prospěch ze systému daňových úlev je přes celé příjmové rozdělení českých domácností rozprostřen mnohem rovnoměrněji. Vyjádříme-li daňové úspory absolutně, tj. v ušetřených korunách na jednoho člena domácnosti, pak je systém dokonce regresivní; nejbohatší domácnosti ušetří 7 750 Kč, zatímco domácnosti z nejchudšího decilu ušetří jen o něco více než 5 000 Kč.

6. Rozpočtové náklady redistribuce pomoci sociálních dávek

Jak jsme viděli výše, dávky sociální podpory a dva z programů systému „sociálního pojištění“, které zde studujeme, znamenají roční náklady z veřejných rozpočtů ve výši zhruba 3 % HDP (55 mld. Kč v roce 1999). Dalších 60 mld. Kč představují daňové úlevy. Nejde tedy o zanedbatelné položky a pro vládu, která rozhoduje o využití veřejných prostředků, by mělo být důležitým vodítkem, jak efektivně jednotlivé programy fungují. V této kapitole proto ukážeme, jak jsou náklady na jednotlivé sociální programy rozloženy mezi jednotlivé společenské decily. Vzhledem k proklamovanému cíli omezení chudoby by prostředky vydané na zvýšení příjmu nejchudších měly mít nejvyšší „společenský užitek“, zatímco prostředky vydávané bohatším skupinám obyvatel by měly mít přínos nižší. Není samozřejmě možné zaměřit sociální systém tak, aby žádné prostředky nešly například domácnostem v horní polovině rozdělení příjmů. Nicméně se ukazuje, že různé sociální programy jsou schopny alokovat veřejné prostředky s různou efektivností.

Výsledky naší analýzy jsou shrnuty v *tabulce 5*. Nejnákladnější sociální program v roce 1999 – *nemocenské dávky* – spotřeboval 19 mld. Kč. Z nich šlo 14 %, tj. přibližně 2,6 mld. Kč, nejchudším domácnostem, nicméně i střední skupiny „dostávaly“ ze systému okolo 2 mld. Kč a domácnosti z nejbohatšího, desátého decilu pak necelou 1 mld. Kč. Zdá se, že radikální reforma systému nemocenských dávek, která by stát zbavila povinnosti poskytovat nemocenské dávky šesti nejvyšším příjmovým decilům, by mohla ušetřit až polovinu nákladů systému. Lze se podle našeho názoru oprávněně domnívat, že domácnosti v oněch šesti bohatších decilech v pojištění proti nemoci státní asistenci nepotřebují.

Druhým nejnákladnějším systémem jsou *dětské přídavky*; ty v roce 1999 spotřebovaly 12,5 mld. Kč. Z nich jedna pětina se vyplatila bohatší polovině domácností a 4 mld. Kč domácnostem v šesti nejbohatších decilech. I tyto prostředky lze zřejmě bez újmy na sociálním smíru ušetřit, navíc organizačně velmi jednoduše, neboť žadatelé o dětské přídavky jsou již dnes testováni a stačilo by proto upravit koeficienty.

TABULKA 5 Rozpočtové náklady jednotlivých programů podle decilů v mld. Kč

v mld. Kč

	dětské přídavky	sociální příplatek	rodičovské přídavky	ostatní sociální podpora	nemocen- ské dávky	podpora v nezaměst- nanosti	celkem	daňové úlevy
decil 1	2 588	3 757	2 424	1 661	2 655	1 482	14 567	6 123
decil 2	2 206	1 427	2 057	764	2 625	1 382	10 461	6 046
decil 3	1 777	662	1 345	350	2 147	867	7 148	5 974
decil 4	1 883	226	777	383	2 001	322	5 592	6 516
decil 5	1 394	135	388	281	2 144	477	4 819	6 014
decil 6	1 310	22	241	141	1 578	730	4 022	6 505
decil 7	750	13	150	100	1 681	340	3 034	6 187
decil 8	351	23	63	107	1 626	292	2 462	5 424
decil 9	190	21	166	172	1 675	322	2 546	5 618
decil 10	50	15	88	41	869	80	1 143	6 092
CELKEM	12 500	6 250	7 720	4 000	19 400	5 700	55 794	60 500

zdroj: autoři

Zbývající programy jsou méně nákladné a zároveň adresnější. Jak prostředky na rodičovské přídatky, tak sociální příspěvek jdou prakticky výlučně dvěma nejchudším decilům a zbývající prostředky, které „skončí“ u lépe situovaných rodin, jsou zřejmě nezbytnou cenou za existenci takovýchto dávek. Obdobná je situace u dávek v nezaměstnanosti, kde polovina v programu vyplacených prostředků skončí u domácností ze dvou nejchudších decilů.

Pokud budeme posuzovat šest sociálních programů dohromady, dostávají domácnosti z nejchudšího decilu ročně 14 mld. Kč, tj. 25 % všech nákladů na tyto programy, a domácnosti ze dvou nejchudších decilů dostávají dohromady 25 mld. Kč, tj. téměř polovinu celkových výdajů.

7. Daňové úlevy jako nástroj přerozdělování příjmů

Daňové úlevy – v českém případě jde o odečet různých položek od daňového základu – jsou v literatuře označovány jako „daňové výdaje,“ neboť vlastně daňovým poplatníkům odpouštějí určitou část předepsaných daní. Stejněho efektu by bylo možné dosáhnout zdaněním příjmu v plné výši a vyplacením příslušné „daňové úlevy“ přímo ze státního rozpočtu. Daňové úlevy jsou ovšem považovány za efektivnější a administrativně jednodušší nástroj. Existují dvě možnosti daňových úlev: odečet od zaplacených daní či odečet od daňového základu. Obě varianty mají samozřejmě význam jen pro ty domácnosti, které nějaké daně z příjmu platí. První varianta je pak ve srovnání s druhou méně regresivní, neboť odečítá od daní fixní částku a ta je významnější pro nižší příjmové skupiny. Princip odečtu od daňového základu je výhodnější pro vyšší příjmové skupiny, protože jim snižuje daňový základ ve vyšším daňovém pásmu.¹⁶ V České republice se uplatňuje systém odečtu úlev od daňového základu; pro naši analýzu pracujeme se třemi základními položkami, tj. individuální daňovou úlevou (ve výši 34 920 Kč na osobu), odečtu na nezletilé či studující dítě (21 600 Kč na dítě) a na partnera bez stálého příjmu (ve výši 19 844 Kč). Náklady na daňové úlevy představují podle ministerstva financí 44 mld. Kč u individuální úlevy a dalších 16,5 mld. Kč pro úlevy na děti a partnery.¹⁷ Jde tedy o prostředky srovnatelné se sociálními programy analyzovanými v předchozích kapitolách.

Jak je vidět z údajů v posledním sloupci tabulky 4, daňové úlevy zvyšují příjmy domácností v nejchudším decilu o necelých 12 % a jejich vliv pak monotónně klesá na necelá 4 % pro nejbohatší domácnosti – viz také graf 5. V absolutních částkách dosahuje zvýšení příjmů pro nejchudší domácnosti 5 089 Kč. Tato částka se pak postupně zvyšuje až na 6 800 Kč pro devátý decil a dokonce na 7 800 Kč pro nejbohatší domácnosti – viz graf 5b.

Rozpočtové náklady systému daňových úlev jsou poměrně rovnoměrně rozprostřeny přes všechny skupiny domácností a oscilují okolo 6 mld. Kč. Nejvyšší náklady jsou spjaté s domácnostmi ze čtvrtého a šestého decilu, nejnižší s domácnostmi osmého a devátého decilu – tabulka 5.

¹⁶ Při daňovém odečtu např. 34 920 Kč byla v roce 1999 skutečná daňová úspora pro poplatníka s příjmem v nejvyšším daňovém pásmu necelých 14 000 Kč. Pro poplatníka v prvním zdaňovacím pásmu se sazbou 15 % byla úspora ze stejného odečtu jen málo přes 5 000 Kč.

¹⁷ Viz tabulka 20 v (OECD, 2001).

	dětské přídavky	sociální příplatek	rodičovské přídavky	dávky v neza- městnanosti	nemocenské dávky	celkem	daňové úlevy
1. decil	1,643	1,028	924	3,167	2,969	951	5,125

8. Měření efektivity sociálních programů

Efektivnost jednotlivých sociálních programů je měřitelná jen obtížně, protože sociální programy sledují různé cíle a jsou určeny různým společenským skupinám. Nejčastěji používaným zjednodušením je soustředit se na rozpočtové náklady programů a na jejich rozložení na jednotlivé příjmové skupiny ve společnosti, jak jsme to provedli v předchozích kapitolách. Tento přístup dává zajímavé informace o jednotlivých programech, ale nemožňuje srovnávat efektivnost těchto programů mezi sebou.

Proto jsme se pokusili zkonstruovat jednotný ukazatel efektivity pro všechny sociální programy. Vycházeli jsme přitom z implicitního předpokladu, že hlavním cílem sociální politiky je pomáhat nejchudším skupinám obyvatelstva, tedy například nejnižšímu decilu podle příjmového rozložení domácností. Naš ukazatel tedy měří, kolik prostředků je třeba vydat ze státního rozpočtu na to, aby daný sociální program, případně daňová úleva zvýšily příjem nejchudších domácností o 1 %. Například dětské přídavky představovaly v roce 1999 celkové náklady 12,5 mld. Kč a příjem domácností z nejchudšího decilu zvýšily o 7,6 %. Náklady na zvýšení příjmu těchto domácností o 1 % tedy činily 1,65 mld. Kč. Rodičovské přídavky znamenaly celkové náklady výrazně nižší – jen 7,7 mld. Kč – a příjmy nejchudších domácností zvýšily dokonce o 8,3 %. Náklady na jednocentní zvýšení příjmu zde tedy dosáhly jen necelých 930 mil. Kč – viz *tabulka 6*.

Tabulka 6 ukazuje, že z tohoto hlediska nejefektivnější je systém rodičovských přídavků; ty spotřebují jen 930 mil. Kč na zvýšení příjmů domácností v nejnižším decilu o 1 %. Sociální příplatky na stejné zvýšení potřebují o něco více než 1 mld. Kč, dětské přídavky pak již potřebují 1,65 mld. Kč. Programy „sociálního pojištění“ jsou z hlediska nákladů na zvýšení příjmů těch nejchudších méně efektivní. Nemocenské dávky i dávky v nezaměstnanosti potřebují okolo 3 mld. Kč na zvýšení příjmů domácností v nejnižším decilu o 1 %.

Vysoká efektivnost systému rodičovských přídavků vyplývá z toho, že příjmy rodin s dětmi jsou v ČR obecně podprůměrné. Pokud navíc jeden z rodičů zůstane doma (a má tedy právo na rodičovský příspěvek), příjem rodiny propadá do nejnižších pater příjmového rozložení a dávka tak připadá ve velké většině jen skutečně potřebným rodinám.¹⁸

9. Závěr

Analýza vlivu hlavních sociálních dávek a daňových úlev na rozdělení příjmů domácností, které jsou sledovány v rámci šetření rodinných účtů, při-

¹⁸ Zkušenosti ovšem nabádají k jisté opatrnosti, protože řada rodin, v nichž jeden rodič je formálně nevydělečný, má ve skutečnosti příjmy dva.

nesla několik hlavních výsledků. Za prvé, zdá se, že adresnost většiny sociálních programů je uspokojivá. Více než čtvrtina veškerých nákladů spojených s šesti zkoumanými sociálními dávkami (přídavky na děti, rodičovské přídavky, sociální příplatek, ostatní sociální podpora, nemocenské dávky a podpora v nezaměstnanosti) připadne rodinám z nejnižšího příjmového decilu a tři čtvrtiny výdajů připadnou dolní polovině domácností podle příjmů. Kdybychom vzali za vzor zřejmě nejadresnější program – sociální příplatek – pak by bylo možné zlepšit adresnost programů tak, že by bohatší polovina domácností nedostávala 25 % sociálních dávek, ale jen 10 %. Tímto opatřením by se dalo ušetřit z veřejných rozpočtů zhruba 0,5 % HDP (9 mld. Kč v roce 1999).¹⁹

Nicméně, jak jsme ukázali v druhé kapitole, český sociální systém již dnes trpí odvrácenou stranou dobré adresnosti: pastí chudoby. Čím více jsou dávky koncentrovány na nejchudší skupiny, tím spíše narušují motivaci k práci – jak potvrdila i naše analýza. Těžko lze očekávat velké pracovní úsilí od rodin, které se střetávají s až 100% implicitní daní tím, jak je vlastní výdělek „kompenzován“ úbytkem sociálních dávek. Řešení problému pasti chudoby není jednoduché. Jednou možností, uplatňovanou nyní v ČR, je zvyšování minimální mzdy. Tato strategie ovšem funguje jen na samotném extrémním okraji příjmového rozdělení, ale do pasti chudoby se mohou dostávat i rodiny s potenciálním příjmem okolo příjmového průměru celé společnosti. Evidentně neudržitelnou možností by bylo „natažení“ sociálních dávek do vyšších příjmových pásem tak, aby se vytratil efekt penalizace za zvýšení vlastního příjmu.

Perspektivnější cestu nabízejí zkušenosti některých států OECD. Bylo by, například, možné zavést „dvoustupňový“ systém životního minima, jak to navrhla ve své zprávě o veřejných rozpočtech v České republice i Světová banka (World Bank, 2001). Standardní úroveň životního minima, jak ji známe dnes, by byla uplatňována jen omezenou dobu, například šest měsíců, a po uplynutí této doby by rodina přešla na nižší úroveň. Šlo by ovšem o sociálně poměrně odvážné řešení. Variantou téhož je americká reforma odstartovaná v roce 1996 prezidentem Clintonem: rodina má nárok jen na pět let sociálních dávek během celého života. Toto opatření mělo za cíl ukončit „kulturu závislosti“ mezi americkými chudými a podle výsledků prvních pěti let se zdá, že reforma funguje. Počet rodin pobírajících dávky se snížil z rekordní úrovně přes 5 milionů v roce 1995 na úroveň 2 miliony v r. 2000. Zároveň se zvýšily příjmy nejchudších rodin tak, jak více z jejich členů si našlo práci. Snížil se také počet dětí klasifikovaných jako chudé: v roce 1994 jich v USA bylo 22 %, v r. 2000 to bylo „jen“ 17 % všech dětí (v roce 1986 to bylo dokonce 25 % všech dětí).

Český daňový systém by mohl být reformován směrem k větší stimulaci vlastní práce převedením dnešních daňových úlev ve formě odečitatelných položek na systém daňových kreditů, tj. položek odečitatelných přímo od placečných daní. Tyto daňové kredity by byly fixní pro všechny poplatníky a měly by tak větší význam pro nižší příjmové skupiny. Jak odhaduje OECD ve své zprávě o české ekonomice z roku 2001, daňové výdaje by mohly klesnout o 20 mld. Kč, aniž by se zmenšil prospěch, který z nich má chudší polovina do-

¹⁹ Je samozřejmě otázkou, do jaké míry by taková adresnost oslabilá soudržnost společnosti, resp. akceptaci sociálního systému ze strany středních vrstev.

mácností. Ještě progresivnější variantou by bylo replikování amerického systému „*earned tax credit*“ či britského „*working families tax credit*“, který motivuje rodiny k přijímání i hůře placeného zaměstnání na částečný úvazek.

Lze tedy shrnout, že naše analýza ukazuje na možnosti úspor v systému sociálních dávek i v daňovém systému, nicméně že by bylo naivní očekávat, že tyto úspory budou mimořádně vysoké či snadné. V maximální variantě lze odhadovat, že by bylo možné snížit výdaje na sociální podporu a dvě dávky sociálního pojištění analyzované výše o zhruba 0,5 % HDP, aniž by byly postiženy rodiny s nižším než průměrným příjmem. Dvojnásobné úspory by bylo možné dosáhnout v systému daňových úlev. Hlavním zdrojem potenciálních úspor však zůstávají systémy zde nezkoumané: důchodový a zdravotní. Tyto systémy jsou – měřeno vynakládanými prostředky (190 mld. Kč na důchody a více než 100 mld. Kč na zdravotnictví) – největší a zároveň mají největší potenciál dalšího růstu. Jejich reforma tak zůstává nejdůležitějším úkolem české rozpočtové politiky.

LITERATURA

- DLOUHÝ, J. (ed.) (1997a): *Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice*. Praha, Socioklub, 1997.
- DLOUHÝ, J. (1997b): *Životní minimum*. Praha, Socioklub, 1997.
- ERBENOVÁ, M. – ŠORM, V. – TERRELL, K. (1996): *Work Incentive and Other Effects of Social Assistance and Unemployment Benefit Policy in the Czech Republic*. OECD Seminar, 1996 – mimeo
- FOX, L. (1994): Old-Age Security in Transitional Economies. *Policy Research Working Paper*, no. 1257, *World Bank*, 1994.
- JELÍNEK, T. – SCHNEIDER, O. (1997): Time for Pension Reform in the Czech Republic; Pension Trouble is Brewing in the Visegrad Countries. (two articles) *Transitions*, vol. 4, June 1997, no. 1.
- KEPKOVÁ, M. (ed.) (1997): *Státní sociální podpora*. Praha, Socioklub, 1997.
- NEWBERRY, D. M. G. (ed.) (1995): *Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe*. London, CEPR, 1995.
- OECD (1995): *Review of Labor Market and Social Policy in the Czech Republic*. Paris, 1995.
- OECD (2001): *Economic Review of the Czech Republic*, Paris, OECD, 2001. (Český překlad vyšel jako mimořádná příloha čas. *Finance a úvěr*, 2001, č. 11.)
- PRŮŠA, L. (2001): Vztah dávek a daní v letech 1995–2000 a další výhled. *Finance a úvěr*, 2001, č. 12.
- SCHNEIDER, O. (1998a): Dynamický model důchodové reformy v ČR. *Finance a úvěr*, 1998, č. 1.
- SCHNEIDER, O. (1998b): Demographic Ageing, Pension System and Macroeconomic Performance of the Czech Republic. In: Stephany Griffith-Jones (ed): *Reforms of the Pension System and National Savings*. *Czech National Bank, Economics Institute, WP 84*.
- SCHNEIDER, O. (1997): Dynamic Simulation of Pension Reform. In: *The End of the Welfare State? Social Policy, Citizenship Rights and Welfare Provision in a Changing Europe*. New York, Columbia University, Institute on Western Europe, 1997.
- VEČERNÍK, J. – MATĚJŮ, P. (1999): *Ten Years of Rebuilding Capitalism: Czech Society After 1989*. Praha, Academia, 1999.
- VEČERNÍK, J. (1996): *Markets and People – The Czech Reform Experience in a Comparative Perspective*. England, Avebury, Aldershot, 1996.
- VEČERNÍK, J. (1998): *Občan a tržní ekonomika. Příjmy, nerovnost a politické postoje v české společnosti*. Praha, Nakladatelství Lidové noviny, 1998.
- World Bank (2001): *Czech Republic: Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability*. World Bank, Washington D.C., 2001.

SUMMARY

JEL: H1, H2, I3

Keywords: social security – taxation – public budgets – poverty

Czech Social Security and Tax System and Their Impact on the Income Distribution

Ondřej SCHNEIDER – Institute of Economic Studies, Charles University and Patria Finance, Prague
(schneider@patria.cz)

Tomáš JELÍNEK – CERGE-EI, joint-place of Charles University and Economic Institute;
and the President's Office (jelinek@kehilaprag.cz)

Paper analyzes the Czech social security and tax system and their redistribution aspects are concerned. On a basis of individual data, authors find that social security programs are usually properly targeted but that the tax breaks favor richer households. A microanalysis of tax expenditures is carried out as these expenditures are allocated to different households according to their social and demographic characteristics. Authors also analyze budgetary costs of individual programs and construct a measure of their efficiency.

A full English-language version of this paper is available at the journal's Web site: <http://financeauver.org>