

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství *Economia*, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 253 018 nebo: (02) 215 93 614

Fax: (02) 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House *Economia*, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

František VENCOVSKÝ: Řízení naší měny v prvním Československu (K 70. výročí vzniku Národní banky čs.) 189

Pavel ŠTALMACH: Liberální finanční trh 204

Jiří FOTR: Finanční plánování a jeho počítačová podpora 219

Jaroslav VOSTATEK: Odpovědnostní pojištění motorových vozidel: quo vadis? (1. část) 231

Ze zahraničí

Jarmila FUCHSOVÁ—Marie LÁNIKOVÁ: Informace o některých aspektech systému financování sociálního zabezpečení ve Francii 238

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 7 a 8/96 244

Poznámka

Zdeněk TŮMA—Renata NOVÁKOVÁ: Problém: terminologie 248

CONTENTS

František VENCOVSKÝ: Solving Monetary Policy Issues During the First Republic 189

Pavel ŠTALMACH: Liberal Financial Market 204

Jiří FOTR: Financial Planning and its Computer Support 219

Jaroslav VOSTATEK: Motor Liability Insurance: Quo vadis? (1st Part) 231

Foreign Experience

Jarmila FUCHSOVÁ—Marie LÁNIKOVÁ: Information on Some Aspects of the Social Security Financing in France 238

Tax judicial decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation: No 7, 8/96 244

Note

Zdeněk TŮMA—Renata NOVÁKOVÁ: Problem: Terminology 248

ZE ZAHRANIČÍ

DT: 388.4 (44)

Informace o některých aspektech systému financování sociálního zabezpečení ve Francii*

Jarmila FUCHSOVÁ—Marie LÁNÍKOVÁ**

Ačkoliv jsou sociální systémy a jejich financování ve Francii a v České republice odlišné, mají v současnosti jeden společný rys — nezbytnost změn, jimiž se jejich stavební prvky, vytvořené po druhé světové válce, nebudou pouze zdokonalovat a vylepšovat, ale transformovat do jiné kvality. Téma je aktuální a živé především z pohledu finančního zajištění náročně nastavené sociální legislativy v nových demografických a ekonomických podmínkách, které nevykazují konjunkturní výkyvy, ale naopak mají na přelomu tisíciletí dlouhodobý charakter.

Stručná charakteristika celkového systému sociálního zabezpečení a podpory v nezaměstnanosti ve Francii

Systém sociálního zabezpečení ve Francii má několik vrstev: historicky nejranější jsou *zaměstnanecké (oborové) fondy* důchodového pojištění, které si ponechaly svou *relativní nezávislost* a nazývají se doplňkové; od roku 1945 byl budován složitě strukturovaný *všeobecný systém*, který se skládá ze tří výdajových okruhů — pokladen:

- pro nemocenské pojištění (v našem pojetí souhrn zdravotního, nemocenského a úrazového pojištění dohromady),
- pro důchodové pojištění,
- pro rodinné dávky.

* Poznátky autorky získaly na služební cestě (ve dnech 28. 6. až 5. 7. 1995), organizované s příspěním francouzského Ministerstva hospodářství. Kromě jeho pracovišť, včetně detašovaného pracoviště Státní pokladny, navštívily i vybrané instituce systému sociálního zabezpečení, např. Fond solidarity ve stáří, Centrální agenturu systému sociálního zabezpečení (dále jen „ACOSS“), jednu z regionálních pokladen pro výběr příspěvků (dále jen „URSAFF“) a Centrálu výdajové pokladny pro zdravotní pojištění. Délka a záběr služební cesty předurčily prakticky ráz poznatků, takže i následující příspěvek nemá hlubší teoretické ambice.

** Ing. Jarmila Fuchsová, odbor financování sociálního zabezpečení a zdravotnictví MF ČR
Ing. Marie Láníková — odbor státního rozpočtu MF ČR

Redakce příspěvek obdržela v říjnu 1995, korektura provedena začátkem března 1996.

Vedle všeobecného systému existuje systém pro podporu v nezaměstnanosti, jenž má v současnosti také několik subsystémů, na kterých participují nejen zaměstnavatelé a zaměstnanci, ale i stát. Pokladnou pro rodinné dávky prochází v současnosti i výplata některých státních sociálních dávek.

Právní i funkční podoba sociální ochrany ve Francii je v souladu s nařízením Rady EHS č. 1408/1971 (tzv. Evropskou deklarací), která je vydána pro celou sociální oblast.

Systém regionálních příjmových pokladem a všechny pokladny výdajových systémů fungují relativně nezávisle. K vybilancování zdrojů z inkasa všech příspěvků a výdajů všech fondů dochází na národní úrovni. Nejde tedy o samostatné fondy s uzavřeným finančním hospodařením. To znamená, že:

- účetně se sleduje stav příjmů a výdajů jednotlivých národních sociálních systémů pro potřeby přijímání krátkodobých, popř. i systémových opatření na straně příjmů i výdajů ve všech třech základních výdajových okruzích;
- finančně dochází k úplnému přerozdělování mezi těmito dílčími národními systémy, tj. peníze „tečou“ tam, kde jsou potřeba;
- na straně příjmů figuruje inkaso všech příspěvků, inkaso speciální všeobecné sociální daně (dále jen „daň CSG“) a inkaso určených daní (např. z alkoholu a tabáku). Na straně výdajů figurují výdaje na dávky důchodového pojištění, na nemocenské pojištění (v širokém smyslu), na systém rodinných dávek, na určené státní sociální dávky, na demografické kompenzace (vyrovňovací příspěvek pro zaměstnavatele do doplňkového důchodového pojištění), na administrativní výdaje všech příjmových a výdajových pokladem a finanční náklady na úroky a splátky úvěru k pokrytí deficitů přijatých od Konsolidační a depozitní banky (dále jen „státní banka CDC“). Systém financování je podrobně vysvětlen dále.

Ačkoliv příjmové i výdajové pokladny jsou z právního hlediska veřejnoprávní instituce spravované sociálními partnery (syndikáty zaměstnavatelů i odborů), není jejich nezávislost na státu v současných podmínkách faktická. Relativní odloučenost všeobecného režimu i doplňkových důchodových systémů od státu byla prezentována jako jejich základní charakteristický znak po 40 let od vzniku všeobecného režimu, tj. v období, kdy systém byl finančně soběstačný; výkyvy mezi příjmy a výdaji soustavy jako celku i mezi jeho částmi neexistovaly nebo byly řešitelné pružně přijímanými a akceptovanými zásahy od výdajové legislativy nebo do výše sazeb příspěvků. Jinak řečeno: samostatnost a odloučenost od státu vyhovovala v letech „tučných“, kdy stačilo, aby stát formuloval legislativu a stanovoval určité meze. Když začalo období problémů s deficitem, které zákonitě vyrostly z demografických a ekonomických příčin (projevujících se kvantitativními rozdíly mezi soubory těch, kdo do systémů platí, a těch, kteří z nich čerpají), bylo zřejmé, že již tak dost vysoké příspěvky nemohou dále astronomicky růst a výdaje se absolutně omezovat. Zákon však ukládal, že příjmy a výdaje mají být v jednotlivých letech zásadně vyrovnány.

Zhruba od konce 80. let přestaly být krátkodobé deficity řešitelné uvnitř soustavy a přerůstaly v deficity trvalé. Tradiční nástroje uvnitř systému se v důsledku demografického i ekonomického vývoje (zejména nezaměstnanosti) vyčerpaly a nezávislost na státním financování ztratila svůj reálný obsah.

Sazby povinných příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů se v čase velmi pružně měnily (ozdravné plány obsahovaly úpravy příspěvků pravidelně, vesměs směrem nahoru). V současnosti zaměstnavatelé platí souhrnně cca 30,5 % z objemu vyplacených platů a zaměstnanci 13,5 %. Jde však jen o rámcový údaj, protože neexistuje jako u nás úhrnná jednotná sazba pro zaměstnance a zaměstnavatele platná pro jednotlivé výdajové okruhy sociálního zabezpečení a zaměstnanosti. Sazby

příspěvků jsou diferencovány pro různé subjekty a vrstveny pro různé modifikace stropů platů a mezd. Lze tak s určitým zjednodušením říci, že vymezené okruhy plátců platí podle jiné globální sazby, ovšem úhrnnou platbou s přesným účetním rozčleněním na výplatním dokladu pro mzdy a jiné platy. Politika pružných a diferencovaných příspěvků je určitou svébytnou formou státních zásahů k ovlivňování nejen sociálních, ale i ekonomických aktivit v zemi.

Ve Francii je od roku 1991 zavedena daň CSG, která je všeobecnou sociální daní z příjmů fyzických osob se sazbou 2,6 % (od roku 1994). Tato daň byla původně v minimální výši cca 1 % účelově určena pouze pro financování rodinných dávek. Její výnos po zvýšení sazby slouží i k pokrytí nákladů na výplatu minimálních důchodů a ke splátkám dluhu všeobecného režimu u státní banky CDC. Tuto všeobecnou sociální daň nevybírají finanční úřady. Organizací a správou výběru je pověřena centrální agentura systému sociálního zabezpečení ACOSS a stát jí za tuto inkasní službu platí cca 0,5 % z celkového objemu inkasa. To je další způsob, jakým stát všeobecný sociální režim nepřímou dotuje.

Celkové zatížení objemu mezd a platů příspěvky a daněmi pro financování sociálních systémů ve Francii tak činí velmi hrubým odhadem a v průměru přes 46 % (z toho cca 16 % platí zaměstnanci). Na pokrytí nákladů celého systému sociální ochrany a solidarity to však nestačí a stát přispívá podílem na vybraných daních a krytím deficitů.

Zvlášť však existují povinné stavovské příspěvky do zaměstnaneckých (oborových) penzijních fondů, které do výše uvedeného zatížení příjmů z mezd a platů nejsou zahrnuty. Ty jsou v jednotlivých oborech rovněž značně diferencované — od 5 do 14 % — a jejich výše svým způsobem předurčuje státní účast na jejich financování. Tyto doplňkové systémy jsou totiž částečně dotovány ze státního rozpočtu (nejvíce fond důchodového pojištění zemědělců). Kromě toho se podílejí na všennárodním solidárním zúčtování příjmů a výdajů sociálních systémů jako celku prostřednictvím zvlášť zřízeného Kompenzačního fondu.

I přes přijímání nekonvenčních kroků k odstranění hrozby nebo reálného naplnění deficitů od počátku 90. let stát na sebe v konečném finančním efektu vždy převzal břemeno důsledků finančního vybilancování tak, aby se veřejnoprávní instituce organizované na bázi solidarity pojištěnců nezhroutily.

Účetnictví a peněžní toky

Za 50 let fungování veřejného všeobecného režimu financování sociálního zabezpečení a zaměstnanosti byl ve Francii vybudován formálně velmi efektivní systém propojeného účetnictví a peněžních toků uvnitř soustavy, který je také důkladně a mnohovrstevně kontrolován (institucemi sociálních partnerů, státem, nezávislým kontrolním úřadem).

Je to dáno tím, že existuje samostatný státní peněžní systém, ve kterém fungují s jednoznačně definovanými úlohami:

- zastřešující centrální národní agentura (ACOSS); byla zřízena zákonem jako veřejná administrativní organizace. Na jejím účtu se soustřeďují veškeré příjmy a čerpají se z něho finanční zdroje do výdajových pokladen;
- 105 příjmových pokladen (URSAFF) na úrovni departementů; vybírají a spravují na bázi daňové (paralela berního úřadu) příspěvky určené do všech výdajových systémů. Tyto pokladny jsou historicky danou legislativou veřejnoprávními institucemi spravovanými sociálními partnery. Jejich původní autonomie je však nyní již zákonem značně omezena.

Vybrané příspěvky na místní úrovni jsou prostřednictvím Státní pokladny, jež má také regionální detašovaná pracoviště, převáděny denně na účet ACOSS.

Účet ACOSS je veden u státní banky CDC, která je v každodenním styku se státní pokladnou. Státní pokladna zálohuje systém tak, aby nedošlo k poruchám ve výplatách jednotlivých výdajových pokladen.

Hlavní náplní činnosti státní banky CDC je soustředění inkasa příspěvků a obsluha všech výdajových pokladen sociálního zabezpečení a zaměstnanosti. Ve statutu má i shromažďování úspor drobných spořitelů, což tvoří základ pro financování výstavby komunálních bytů a aktivit bytové politiky státu i obcí. Kromě toho samozřejmě provádí běžné peněžní operace na finančních trzích jako každá jiná banka.

Příspěvky — jakkoli legislativně a „účelově“ roztržštěné — jsou vcelku označovány a vybírány jako daň a výběrčí místa fungují na principu berních úřadů. Příjmy z příspěvků a výdaje výdajových pokladen jsou účetně napojeny jen na národní centrálu (po vertikále), bez vazby výdajových systémů-pokladen na odpovídající soubory příjmů z příspěvků (horizontálně).

Prostřednictvím každodenního uzavření účtů v účetní národní centrále ACOSS se permanentně sleduje stav vybilancovanosti systémů ve všeobecném režimu a přijímají se opatření k nápravě krátkodobých výkyvů uvnitř kalendářního roku (prerозdělovací zásahy mezi dílčími systémy, průběžné do-
rovnávání krátkodobých deficitů financované státní bankou překlenovacím úvěrováním, časování valorizačních opatření uvnitř roku).

Celoroční finanční bilance se zpracovávají sice za každý národní výdajový okruh zvlášť, ale v průběhu roku funguje pružný prerозdělovací mechanismus mezi dílčími systémy i mezi regiony.

Finanční výhledové plány nemají rozpočtovou povahu, tj. vychází se z předpokladu, že výdaje jednotlivých národních fondů nepřekročí příjmy z příspěvků (princip vyrovnanosti je v zákoně o sociálním zabezpečení přímo zakotven).

Celoroční zúčtování proběhne za kalendářní rok ve všeobecném režimu jako celku, zásah státních financí nastupuje až druhotně při dosažení souhrnného deficitního výsledku všech národních účtů. Tento zásah probíhá zásadně mimo státní rozpočet, zvláštními operacemi státní banky (překlenovací úvěry) nebo operacemi se státním dluhem. Finančně se celá situace vyrovnává na počátku dalšího kalendářního roku, kdy začnou plynout do všeobecného režimu první inkasa příspěvků.

S výjimkou roku 1992 se podařilo deficity při ročním zúčtování vypořádat zmíněnými zvláštními operacemi státní banky CDC na konci kalendářních let. V roce 1992 však dorostl deficit systému 110 mld. FRF. Na jeho likvidaci již tyto zvláštní operace nestačily. Státní banka CDC poskytla soustavě ve všeobecném solidárním režimu úvěr na 15 let (na zvýhodněnou úrokovou sazbu mírně nad diskontem). Reálně však splacení tohoto dluhu stát nejen garantuje, ale od všeobecné sociální soustavy jej de facto převzal, protože na jeho umoření jsou účelově určeny prostředky získané částí výnosu všeobecné sociální daně CSG po zvýšení její sazby.

Některá ryze finanční ozdravná opatření v systému financování sociální ochrany jako celku a všeobecného režimu zvlášť (bez analýzy věcných úsporných opatření ve výdajové legislativě dílčích systémů)

— Nejdříve se projevíly trvalé deficity mimo celonárodní všeobecný režim v zaměstnaneckých (oborových) fondech důchodového pojištění, které jsou ve Francii také povinné a tvoří jakýsi doplněk základního povinného systému důchodového pojištění. Problém vznikl v důsledku demografického a ekonomického vývoje oborů (např. ve fondu železničářů existují 3 důchodci na

- 1 aktivního plátce příspěvků). Proto byl založen tzv. *Kompenzační fond* pro vyrovnání deficitů v zaměstnaneckých fondech, který je dotován částí inkasa příspěvků ze všeobecného režimu. Tím se samozřejmě riziko deficitu všeobecného režimu důchodového pojištění ještě prohloubilo.
- Operativní nepřekonatelost deficitů v dílčím subsystému základního důchodového pojištění byla řešena od roku 1994 založením zvláštního *státního „Fondu ve stáří“* – stát tím převzal úplnou odpovědnost za výplatu tzv. minimálních důchodů, (t.č. cca 58 % z minimální mzdy), které se oddělily ze všech povinných systémů důchodového pojištění, a tak jim finančně odlehčil (minimální důchod je analogií sociální pevné složky našeho dvousložkového důchodu). K financování se užívá část výnosu všeobecné sociální daně s tím, že byla paralelně zvýšena její sazba. Zbytek potřebných zdrojů se doplňuje výnosem vybraných daní, především celým výnosem daně z alkoholu, což vše je dáno příslušným zákonem k založení tohoto státního fondu.
 - V dílčím systému všeobecného režimu sociální solidarity pro rodinné dávky se vyplácí nejen 27 typů rodinných dávek, ale i speciální státní dávky především pro zdravotně postižené občany a výplata tzv. minimálního integračního příjmu (minimálního důchodu). Zdrojem krytí jsou proto nejen povinné příspěvky, ale i část výnosu daní, především daň CSG.
 - K řešení vysoké nezaměstnanosti (zejména mladých nebo méně kvalifikovaných lidí) bylo přijato konsenzuální opatření, kterým se osvobozují zaměstnavatelé od platby povinných příspěvků do všeobecného režimu z nejnižších individuálně vyplácených mezd, které nedosahují 1,2násobku minimální mzdy.

Další možné směry dosahování finanční rovnováhy v systému sociální ochrany jako celku

Ve financování sociálního zabezpečení a zaměstnanosti ve Francii se historicky vyvinula relativní nezávislost spojená s kolektivním rozhodováním uvnitř institutů vybudovaných sociálními partnery s velmi silnou účastí státu. Současná kombinace veřejnoprávních a státních kompetencí vytváří velmi nejednoznačnou strukturu. Pociťuje se, že na jedné straně je státních zásahů moc a z jiných hledisek zase málo.

Řízení a rozhodování o příjmech a výdajích vždy vede ke střetu zájmů a je politicky křehké — to se projevuje naplno při trvalejším vychýlení z finanční rovnováhy systému. Stát, jakkoli je úspěšný ve své roli subjektu s aktivním přístupem k operativnímu řešení finančních nesrovnalostí v systémech, je zároveň poslední instancí, která finančně systém garantuje. Pozice státu je velmi nevýhodná a z hlediska rozhodovacího je často mocí v bezmoci.

Samostatnost veřejnoprávních fondů budovaných v celonárodním měřítku (ačkoliv právně byly zakotveny jako nezávislé instituce budované na principu solidarity pojištěnců, které rozhodují samy o sobě) je při průběžném financování s vysokou účastí státu v současných podmínkách naprosto iluzorní. Dílčí systémové změny, které již byly v 90. letech provedeny a které se dále koncepčně připravují, směřují ve Francii k tomu, aby se pozice státu vyčistila, tj. oddělily se systémy financované na principu solidarity pojištěnců (s právně vymezenou účastí státu nebo bez ní) a systémy financované čistě státem tak, aby podmínky fungování byly jednoznačné, tj. aby existovala jednota rozhodování, spravování a financování. Takto byl koncipován již Státní fond solidarity ve stáří (financovaný převážně ze zdrojů sociální daně) a existují úvahy o transformaci dalších částí všeobecného režimu na čistě státem spravované, čímž by se jen právně potvrdil faktický ekonomický stav. Tyto diskuze se tý-

kají především samotného charakteru platby do příjmových pokladen pro sociální systémy, která je již v současnosti plně ošetřována na národní úrovni státní institucí a má všechny znaky sociální daně. Úvahy jsou vedeny i opačně a týkají se transformace určitých částí všeobecného režimu na bázi odlučenessi od státu (nebo s přesně definovanou státní účastí). Fondové hospodaření na pojistných principech se všeobecně uznává jako užitečné u důchodového pojištění, ovšem jeho budování na tripartitních základech (sociální partneři a stát) je považováno za již překonané.

Neutralizace trvalých rizik deficitů je ve Francii značně obtížná i v současnosti¹, kdy se očekává nástup ekonomického oživení. Vedou se neustálé diskuze se sociálními partnery i na úrovni vlády o tom, které náklady patří k úhradě na bázi solidarity plátců příspěvků, protože mají „pojistný základ“, a které náklady patří k úhradě státu na bázi celonárodní občanské solidarity, protože tento „pojistný základ“ nemají nebo ho ztratily.

Domníváme se, že toto je základní poučení, které může napomoci i strategickým úvahám o vyloučení určitého okruhu výdajů z přímého financování státním rozpočtem v našich systémech sociálního zabezpečení a zaměstnanosti. Jde o to, vytvářet čisté systémy nebo subsystemy, které by byly buď po všech stránkách financovány státem ze státních příjmů — ať již ve státním rozpočtu, nebo ve státním fondu —, nebo by byly zcela od státního rozhodování, ale i peněz odlučenessi. Opačně tedy: vyhnout se vytváření institucionálních hybridů — institucí soukromých nebo veřejnoprávních, jejichž odloučenessi od státu by byla jen formální, protože svými aktivitami, jakkoli v zákonech Parlamentem potvrzenými, by nemohly být finančně životaschopné samy o sobě nebo protože by se skrytě spoléhaly na paternalistickou úlohu státu jako poslední instance financování občanské solidarity v sociální sféře.

SUMMARY

Information on Some Aspects of the Social Security Financing in France

Jarmila FUCHSOVÁ, Ministry of Finance, Department for Financing Health Care and Social Security
Marie LÁNIKOVÁ, Ministry of Finance, State Budget Department

This article summarizes some lessons on the French Social Security System learnt during a short visit in the Ministry of Economy. Special attention was devoted to the forms of the state participation in financing the social security, to the way of administering social security contributions and social tax, and to the approach to deficits of the general social security system.

¹ V reakci na stávkové hnutí, které ochromovalo hospodářský život Francie na konci roku 1995, byla současná vláda nucena ustoupit od některých reformních záměrů v systému sociálního zabezpečení. S okamžitou platností (od února 1996) byla uložena nová zvláštní daň ve výši půlprocentní sazby z příjmů, kterou platí prakticky všichni občané. Výnos této daně, která má být vybírána s časovým omezením do roku 2009, má sloužit ke krytí deficitu systému všeobecného sociálního zabezpečení s plánem jeho postupného snižování. Za stejným účelem zároveň vláda vyhlásila svým nařízením soubor opatření k restrikci výdajů tohoto systému a má zmocnění přijímat opatření proti schodku všeobecného sociálního zabezpečení bez odsouhlasení Parlamentem.