

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

Pavel DVOŘÁK—Martin MANDEL: K typologii rozpočtových deficitů (2. část) . . . 597

Jaroslav VOSTATEK: Zamyšlení nad sociálním důchodovým pojištěním 607

Jarmila FUCHSOVÁ—Věra ULDRICHOVÁ: Reforma systému sociálního zabezpečení a státní politiky zaměstnanosti z hlediska financování 619

Aktuální ekonomické otázky Evropské unie

Bílá kniha — Příprava zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu EU 632

Zavedení jednotné evropské měny podle Zelené knihy Evropské komise 638

Z historie

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: K 50. výročí měnové reformy v roce 1945 645

Informace pro čtenáře 654

Uprostřed čísla

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the Czech Republic No 4

CONTENTS

Pavel DVOŘÁK—Martin MANDEL: The Typology of Budget Deficits 597

Jaroslav VOSTATEK: Reflections on Social Pension Insurance 607

Jarmila FUCHSOVÁ—Věra ULDRICHOVÁ: Reform of Social Security and State Employment Policy — Financial Aspect . . . 619

Actual Economic Issues of the European Union

The White Paper — Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union 632

The Introduction of the Single European Currency in Accordance with the European Commission's "Green Paper" . . . 638

History

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: To the 50th Anniversary of the Monetary Reform of 1945 645

In the middle of this issue

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the Czech Republic No 4

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospišil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnar, Ph.D., Doc. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Zamyšlení nad sociálním důchodovým pojištěním

Jaroslav VOSTATEK*

Přijetí zákona o důchodovém pojištění je vhodnou příležitostí pro zamyšlení nejen nad tímto zákonem, ale i nad teorií a politikou sociálního pojištění. Účelná je diskuze zejména nad finanční stránkou celého problému. Stranou přitom ponecháme konkrétní prognózy finanční náročnosti systému sociálního (důchodového) pojištění, kterým se věnovali v odborném tisku jiní autoři.

Co je sociální pojištění?

Co dělá sociální pojištění sociálním pojištěním? Nechceme-li vyjít z té či oné definice (a pak podle toho roztrždit existující systémy sociálního zabezpečení na sociálně pojišťovací a jiné), pak je jednodušší vyjít z historie.

Prvním typickým systémem sociálního pojištění jsou Bismarckovy zákony o „dělnickém pojištění“ z 80. let minulého století. Charakteristickým rysem tohoto sociálního pojištění bylo, že šlo o povinné pojištění hlavní části dělnictva, na něž přispívali nejen dělníci, ale i jejich zaměstnavatelé. Vyšlo se prostě z existujícího (soukromého) pojištění a jeho principy byly modifikovány povinnou účastí na pojištění a důrazem na sociální hlediska. Vedle zásady ekvivalence, na níž je postaveno soukromé pojištění, se začala uplatňovat i zásada sociální solidarity, přičemž v typickém systému sociálního pojištění jsou tyto dvě základní zásady vzájemně vyvážené. V sociálním důchodovém pojištění se to projevuje především v tom, že jsou vzájemně propojeny příspěvky na pojištění a výše důchodů: příspěvky se vybírají ze mzdy jen do její určité výše (výdělkový strop) a důchod je přímo úměrný mzdě, z níž se platí příspěvky. Bohatí sociální pojištění nepotřebují.

Od dob Bismarcka prošlo sociální pojištění mnoha proměnami. Jednou z podstatných změn je přechod na zcela jiný důchodový věk a podstatné zvýšení důchodů, včetně zavedení indexace důchodů. Podle původního německého zákona byl důchodový věk 70 let a výše důchodu byla na úrovni tehdejší chudínské péče.

Změnilo se i financování sociálního důchodového pojištění: původně byl zaveden tzv. systém kapitálové úhrady („plnouhradový systém“), v němž se uplatňují principy soukromého důchodového (a celého životního) pojištění: prakticky to znamená, že pojišťovna musí být kdykoliv schopna vyhovět zá-

* Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc., Vysoká škola ekonomická Praha

Redakce příspěvek obdržela 20. 7. 1995.

dotci pojistníka o zrušení pojištění s výplatou odbytného, jehož výše odpovídá výši jím naspořených prostředků (po odpočtu režie pojišťovny). „Útok“ na pojišťovnu v sociálním důchodovém pojištění nehrozí již z toho důvodu, že pojištění je povinné. Proto také není třeba vytvářet rezervy podle pravidel soukromého pojištění a lze v zásadě vystačit se systémem ročního rozvrhu výdajů („průběžné financování“). Jinak by tomu ovšem bylo, kdyby existovalo větší množství sociálních důchodových pojištění (penzijních fondů) a kdyby pojištěnci měli možnost volně přecházet od jednoho fondu k druhému.

K celému systému financování lze poznamenat i to, že je běžné nejrůznější „přizpůsobování“ financování momentálním politickým potřebám. Typickým projevem této tendence jsou velké rozdíly ve státních dotacích systémů sociálního důchodového pojištění mezi jednotlivými zeměmi. Přitom základní otázkou je již to, proč by se stát na financování tohoto pojištění vůbec měl podílet. Tak se takto zpětně dostáváme k otázce definice sociálního pojištění, resp. k tomu, co lze a co již nelze za sociální pojištění považovat. Odpověď nám přitom neusnadňuje nejednotný přístup k těmto otázkám v zahraničí, což je opět dáno politickou významností (celého) sociálního pojištění.

Přes velké rozdíly v označování příslušné části sociálního systému ve světě si troufám vyslovit tvrzení, že o sociálním pojištění z ekonomického hlediska lze a je nutné hovořit tehdy, jestliže jsou alespoň převážnou měrou splněny dva požadavky:

- vyvážené uplatnění zásady ekvivalence a zásady solidarity,
- financování příspěvků na sociální pojištění.

Má sociální důchodové pojištění alternativu?

Obecně vzato lze rozlišit až šest „metod realizace sociálního zabezpečení“; sociální pojištění je jednou z nich. Za hlavního „konkurenta“ sociálního pojištění lze přitom považovat „státní zaopatření“; tímto termínem se ve světě označují systémy sociálního zabezpečení charakterizované — na rozdíl od sociálního pojištění — především tím, že jsou financovány přímo ze státního rozpočtu. Obsahově by jinak státní zaopatření mohlo být shodné se sociálním pojištěním. Mohlo by být, ale zpravidla není. Obvykle je zde totiž kladen rozhodující důraz na zásadu solidarity; zásada ekvivalence je druhořadá. To úzce souvisí i s modelovou neexistencí příspěvků na sociální zabezpečení v systému státního zaopatření.

Za alternativu sociálního důchodového pojištění je v posledním období stále více považováno povinné soukromé důchodové pojištění, resp. povinné spoření na důchod. Od sociálního pojištění se tento systém (v anglické literatuře označován původně jako „provident funds“; uplatňuje se dodnes v některých rozvojových zemích nejen v oblasti důchodů) odlišuje ignorováním zásady solidarity. Prostor již ex definitione není možný ani pro příspěvky na sociální pojištění; místo toho účastníci povinné spoří.

Jisté popularitě se těší systém povinného spoření na důchod díky úspěšné reformě chilského systému sociálního zabezpečení počátkem 80. let, která má své následovnice v několika dalších latinskoamerických zemích. Podstatnou charakteristikou těchto reforem je provoz tohoto „spoření — pojištění“ specializovanými soukromými pojišťovnami (penzijními fondy), a to plně na komerční bázi. To s sebou nese — při relativně stabilním vývoji ekonomiky — i vysoké zúročení ukládaných prostředků (zatímco u „provident funds“ se úspory většinou znehodnocují). Povinné spoření na důchod uvedeného typu si

můžeme představit jako naše dnešní penzijní připojištění s uzákoněním povinné účasti všech zaměstnanců (a příp. i osob samostatně výdělečně činných) bez možnosti příspěvků třetích osob a s osvobozením tvorby úspor od daně z příjmů (místo našeho státního příspěvku). Povinné spoření by bylo např. ve výši 15 % ze mzdy.

Povinné spoření je v moderní společnosti uplatnitelné jako metoda realizace sociálního zabezpečení pouze ve vztahu k riziku stáří: stáří „nastane“ (pokud se ho dožijeme) až po více desetiletích, ostatní sociální rizika se mohou realizovat kdykoliv. Povinné spoření tedy nejenže není alternativou k sociálnímu pojištění jako celku, ale není alternativou ani k celému sociálnímu důchodovému pojištění, do něhož vedle starobního pojištění patří i invalidní a pozůstalostní pojištění. Dokonce není dostatečnou alternativou ani k sociálnímu starobnímu pojištění, neboť účastníkům „hrozí“ to, že jejich důchod nebude dostatečně vysoký v důsledku špatného hospodaření penzijního fondu, a některým z nich hrozí prostě i to, že budou žít nadprůměrně dlouho a vyčerpají tak předčasně své úspory. Obojí lze regulovat ze strany státu, tato regulace má však svá omezení a rizika.

To vše odsouvá povinné spoření na stáří z pozice alternativy k sociálnímu pojištění do pozice doplňku nebo — chceme-li — do pozice druhého pilíře důchodového zabezpečení. Druhý pilíř přitom může ovlivnit první pilíř jen nepřímo, především stupněm své rozvinutosti. Je však třeba vidět i to, že pokud by byl do praxe zaveden tento druhý pilíř důchodového zabezpečení, pak by to mohlo být spojeno s transformací sociálního pojištění na státní zaopatření: druhý pilíř by se řídil zásadou ekvivalence a první pilíř pouze zásadou solidarity.

Příspěvky na sociální zabezpečení jsou daní

Příspěvky na sociální pojištění mají svou specifickou úlohu pouze ve vztahu k sociálnímu pojištění. Mimo systém sociálního pojištění by neměly — modelově vzato — existovat. Proto také původně byly tyto příspěvky transferem zcela odlišným od daní včetně daně z příjmu. Situace se však ve světě dosti změnila — již s ohledem na obrovský nárůst výdajů na sociální zabezpečení všeho druhu. Ne vše, co se ve světě označuje jako příspěvky na sociální pojištění či pojistné sociálního pojištění, má charakter tohoto transferu. Již praktická hlediska si vynutila respektovat transfery tohoto typu jako zvláštní daň, jako zvláštní součást daňové soustavy. Standardní mezinárodní označení je „příspěvky na sociální zabezpečení“ (social security contributions). Patří do nich nejen typické příspěvky na sociální pojištění, ale např. i americká „payroll tax“, lišící se nejen názvem, ale i tím, že financuje americké „sociální pojištění“, charakterizované značným potlačením zásady ekvivalence.

Příspěvky na sociální zabezpečení jsou jedním ze tří základních daňových kanálů — vedle zdanění příjmů a zdanění spotřeby. Ostatní daně mají jen relativně malý význam, váha uvedených tří základních daňových kanálů je v průměru západoevropských zemí zhruba stejná. Od zdanění příjmů se příspěvky na sociální zabezpečení liší většinou tím, že se vztahují pouze na pracovní příjmy a že mají proporcionální sazbu. Jednou z odlišností většinou je i to, že příspěvky na sociální zabezpečení jsou placeny nejen zaměstnanci, ale i zaměstnavateli.

Podstatná odlišnost příspěvků na sociální zabezpečení od zdanění příjmů je předpokladem pro oprávněnost jejich samostatné existence. Nemělo by smysl mít vedle sebe stejné nebo téměř stejné daně. To samozřejmě není argument

ve prospěch příspěvků na sociální zabezpečení. Ostatně příspěvky na sociální zabezpečení neexistují v Austrálii a na Novém Zélandu a velmi blízko tomuto stavu je i Dánsko (příspěvky jsou tam zahrnuty do daně z příjmů), Island a Finsko.

Tripartitní financování sociálního pojištění?

Argumentem ve prospěch samostatné existence příspěvků na sociální zabezpečení není jejich souběžné placení oběma sociálními partnery. Vznik této dodnes převažující praxe je spojen s dobou vzniku sociálního pojištění, zdůvodnění je čistě ideologické: zaměstnanci podle tohoto výkladu musejí nepochybně přispívat na své pojištění — ale nikoliv ve výši, jež by neúměrně zatěžovala jejich mzdy, a tím se také stala pro ty, které má chránit, psychologicky nepřijatelná. Pokud by zaměstnanci nepřispívali na sociální pojištění, přestali by být aktivními subjekty a pojištění by se prý stalo ponižujícím darem; anuloval by se tak morální účinek vznikající spolu s nabytím nějakého práva na základě vlastního přispění.

Ve vztahu k zaměstnavatelům pak bylo či je dodnes zdůrazňováno, že jejich finanční spoluúčast je nezbytná již z důvodu solidarity a také z hlediska úzké vazby již samotné existence sociálního pojištění k činnosti podniku. (Nejsilněji se tento poslední argument uplatnil v sociálním úrazovém pojištění — s výsledkem, že téměř všude na světě platí celé pojistné sociálního úrazového pojištění zaměstnavatel.) Tyto argumenty v ekonomické teorii neplatí: dopad daně nezávisí na jejím formálním plátcí a moderní finanční teorie nemůže v dnešní době respektovat sociálněpolitická hlediska druhé poloviny minulého století. Ve zkratce to lze říci i tak, že sociální pojištění již není „vnitřním pojištěním státu“, které má zainteresovat dělnictvo na další existenci kapitalizmu, a tím i odvrátit hrozbu socialismu a komunizmu.

Placení příspěvků na sociální zabezpečení dvěma subjekty je přežitkem, jehož jediným efektem je větší složitost systému, a tím i vyšší režie systému. Příspěvek by tedy měl platit pouze jeden z nich — buď zaměstnanec, nebo zaměstnavatel. Obě tyto varianty jsou lepší než dvoji placení. Tento systém ostatně v několika zemích existuje — např. ve Švédsku zaměstnanec příspěvek neplatí a zaměstnavatel platí příspěvek se sazbou cca 31 %. Dalším příkladem je Island, příp. ještě Polsko. Relativně malý počet těchto zemí má jednoduché vysvětlení: přechod k racionálnímu řešení je spojen s jednorázovou reformou mezd — nemá-li přechod trvat celá desetiletí. Takovou reformu si lze v našich podmínkách představit — souběžně s reformou sociálního zabezpečení.

Ze dvou variant placení příspěvku na sociální zabezpečení má přednost jeho placení zaměstnancem — díky stoprocentní průhlednosti tohoto způsobu. Zaměstnanec při této variantě jasně vidí, co ho stojí sociální zabezpečení, a může tak i eventuelně snadněji posoudit, zda pro něho není výhodnější soukromé pojištění obdobného obsahu. Jsou to argumenty spíše z oboru psychologie než ekonomie — ale jiné zde vlastně nejsou.

Obdobně je třeba přistupovat k finanční spoluúčasti státu na úhradě výdajů sociálního zabezpečení. Prakticky jde o to, zda v případě odděleného financování části sociálního zabezpečení je racionální, aby stát ve prospěch této oddělené části poskytoval dotace ze státního rozpočtu. Zjednodušená odpověď je, že nikoliv — byť by se pro dotace našly i určité jednotlivé argumenty. Obvykle to v tomto směru ve světě dopadá jako u nás ve všeobecném zdravotním

pojištění: státní rozpočet sice např. hradí pojistné za některé pojištěnce, ale výše jeho úhrady nikterak nesouvisí s rizikem, resp. není dána pojišťovacími principy; řídí se fiskální úvahou.

Bližším rozбором těchto otázek dojdeme k závěru, že sociální zabezpečení je z hlediska financování třeba rozdělit na dvě části: na část plně financovanou z rozpočtových prostředků (u nás nyní: „státní sociální podpora“) a na část plně financovanou příspěvků na sociální pojištění, tj. na „sociální pojištění“. Abychom důsledně odlišili obecně pojímané příspěvky na sociální zabezpečení a striktně účelovou daň financující sociální pojištění, budeme dále pro tuto účelovou daň používat pojmu pojistné sociálního pojištění.

Je pojistné nákladem?

K historickému pojetí pojistného sociálního pojištění jako platby zcela nezávislé na zdanění příjmů patří prioritní uhrazování pojistného dovedené až do konceptu pojistného jako nákladu nejen pro zaměstnavatele, ale i pro zaměstnance. Pojistné je jako náklad takto pojímáno i u nás: základem daně z příjmů fyzických osob jsou příjmy snižené o „sražené nebo zaměstnancem uhrazené částky pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění“. Je dnes tato konstrukce oprávněná? U zaměstnavatele nepochybně: povinně placené pojistné za zaměstnance patří do nákladů firmy stejně jako mzdy. Platí však analogie i u zaměstnanců? Má se daň z příjmu fyzických osob vypočítávat z příjmů po odpočtu pojistného, které je účelovou daní? Odpověď zde není možné dát bez ohledu na to, co a jak je pojistným financováno.

Pokud sociální důchodové pojištění plně splňuje výše uvedená kritéria sociálního pojištění, pak to znamená mít jednotný základ pro výpočet pojistného a pro výpočet důchodu. Nic víc a nic méně. Za tohoto stavu je odpočet pojistného od základu daně z příjmu odůvodněný tím, že část příjmů je odložena do budoucna — s tím, že bude zdaněn důchod (v době jeho výplaty).

Pokud sociální důchodové pojištění je sociálním pojištěním jen podle názvu (nebo podle oddělení od státního rozpočtu), pak jsou jeho dopady na rozdělování důchodů jiné než v pravém sociálním pojištění a eventuální odpočet pojistného od základu daně z příjmů je nutné posuzovat prioritně z tohoto hlediska. Ekonomie zde v zásadě přenechává pole působnosti politice; jde o to, jakou míru přerozdělování politika požaduje (co tím sleduje atd.). Ekonomům pak „zbývá“ odhadnout dopady jednotlivých variant konstrukce a sazeb pojistného, daně z příjmů a důchodu. Daň z příjmů se pak může vypočítávat ze stejného základu jako pojistné, pojistné se koneckonců může vypočítávat nejen z pracovních příjmů a důchody mohou mít jakoukoliv konstrukci. Příspěvky na sociální zabezpečení nemusejí existovat vůbec.

Necht' z předchozích formulací nečísí skepse nad rolí ekonoma v sociálním zabezpečení. Chtěl jsem zde hlavně upozornit na to, že celková koncepce sociálního zabezpečení se promítá, resp. má promítat i do takových „detailů“, jako je odpočítávání či neodpočítávání příspěvku na sociální zabezpečení od daně z příjmu fyzických osob.

Při tomto přístupu k pojistnému je účelné zvažovat i jistou „asociálnost“ pojistného sociálního pojištění spočívající v tom, že na rozdíl od daně z příjmů se u nízkých příjmů nebere na zřetel tento nízký příjem. To, co se takto u sociálního pojištění považuje za samozřejmé, by se u daně z příjmů nejspíše považovalo za nemožné. Aby to nebylo nemožné, museli bychom si „zvyknout“ na

to, že lze zdaňovat i nízké příjmy — stejně jako se to běžně dělá u pojistného sociálního pojištění. Podrobnější rozbor problému integrace daně z příjmů a pojistného sociálního pojištění nás může přivést k závěru o realizovatelnosti proporcionálního zdanění příjmů bez minim, bez odpočtů na hlavu poplatníka, na nepracující manželku atd. Nejde o sociální problém, ale pouze o zvyk — ostatně k řešení sociálních problémů tu máme sociální pomoc. Totéž platí i pro odpočítávání pojistného od základu daně z příjmů fyzických osob — pokud se vzdálíme od konceptu pravého sociálního pojištění.

Integrace pojistného a daně z příjmů?

Problém koordinace a integrace pojistného sociálního pojištění a daně z příjmů fyzických osob není jen akademickou otázkou; pozvolná, částečná integrace obou daní ve vícero zemích je skutečností. Podstatný pokrok ve sjednocování základu daně z příjmů fyzických osob a vyměřovacího základu pro pojistné sociálního pojištění by umožnil i případné úplné sloučení těchto základů (pokud jde o pracovní příjmy) — včetně zrušení pojistného sociálního pojištění jako odpočitatelné položky při stanovení základu daně z příjmů.

Že nejde o pouhé teoretické konstrukce dokazuje příklad Holandska, kde došlo v roce 1990 k přesunu pojistného placeného zaměstnavateli na zaměstnance, a to v kombinaci se zrušením odpočtu pojistného od základu daně z příjmů — takže se obě daně vypočítávají ze stejného základu. Konferenční materiál OECD tento postup označuje za „seversko-pacifickou“ cestu unifikace daně z příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení, přičemž v severských zemích zůstaly příspěvky na sociální zabezpečení účelovými daněmi, kdežto v Austrálii a na Novém Zélandu nikoliv. Připomeňme tendenci i k drastické redukci počtu sazeb daně z příjmů. První zemí, která při daňových reformách v posledním desetiletí přešla k systému jedné sazby, byl Island. V roce 1991 k témuž mělo dojít ve Švédsku! Počátkem roku 1991 existovaly dvě sazby daně z příjmů na Novém Zélandě, v USA a ve Velké Británii (zde se nižší z nich uplatňovala u 95 % daňových poplatníků).

Klasická konstrukce pojistného, která odpovídá pojetí „pravého“ sociálního pojištění, je z pohledu posuzování zdanění příjmů konstrukcí v zásadě degresivní — od stanovené hranice se výše pojistného s rostoucím výdělkem nemění. Pokud souběžně existuje daň z příjmů s progresí daňových sazeb, pak to nabádá k posouzení celkového rozdělovacího efektu (dopadu) obou těchto forem zdanění příjmů. Pod vlivem těchto skutečností došlo v uplynulých desetiletích v některých tržních ekonomikách ke zmírnění degrese příspěvků na sociální zabezpečení a progresu daně z příjmů jednotlivců. Pokud v dané zemi existuje nebo existoval stav, kdy celkový dopad obou daní je v zásadě proporcionální zdanění pracovních příjmů, pak si lze představit i transformaci obou těchto daní na zdanění jednou proporcionální sazbou. I toto je možné a představitelné jako racionalizace zdanění příjmů jako celku. I z tohoto hlediska je nezbytné posuzovat otázky příspěvků na sociální zabezpečení v širším kontextu celé daňové soustavy.

Chceme opravdu sociální pojištění?

Jak bychom měli postupovat u nás? Abychom každý mluvili o tomtéž, je nutné se nejprve domluvit na tom, zda chceme zavést opravdové sociální pojiš-

TABULKA č. 1 České důchodové pojištění a model sociálního pojištění

výdělek	50 %	100 %	200 %	500 %
<i>model sociálního pojištění</i>				
vyměřovací základ pro pojistné	50 %	100 %	100 %	100 %
vyměřovací základ pro důchod	50 %	100 %	100 %	100 %
relace	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>české „důchodové pojištění“</i>				
vyměřovací základ pro pojistné	50 %	100 %	200 %	500 %
vyměřovací základ pro důchod	50 %	75 %	90 %	120 %
relace	100 %	75 %	45 %	24 %
upravená relace	141 %	100 %	59 %	31 %

tění. Pokud ano, pak můžeme vyjít z toho, že pojistné by mělo mít konstrukci jako např. v Německu: jednotné procento z výdělku až do výše výdělkového stropu, který by byl na úrovni např. jedenapůlnásobku průměrného celostátního výdělku. Anebo i jednonásobku celostátního průměru, pokud se spokojíme s nižším pojistným a nižším důchodem u osob s nadprůměrnými příjmy. V takovémto systému je plně respektována zásada ekvivalence: z jaké výše výdělku jsem zaplatil, z takové výše výdělku se mi bude vypočítávat důchod.

Pokusme se ilustrovat míru ekvivalence obsaženou v konstrukci starobního důchodu podle našeho zákona o důchodovém pojištění. Ponechme stranou výši důchodu jako takovou, neboť nám jde pouze o míru ekvivalence mezi individuálně zaplaceným pojistným a individuálně získaným důchodovým výpočtovým základem, který je odvozen z individuálního výdělku.

Podle schváleného zákona se výpočtový základ stanoví tak, že výdělek do 5 000 Kč se započte 100 %, v rozmezí 5 000—10 000 Kč ve výši 30 % a přes 10 000 Kč sazbou 10 %. Jako celostátní průměrný výdělek (všeobecný vyměřovací základ) uvažujeme částku 7 830 Kč. To znamená, že u zaměstnance s výdělkem ve výši 50 % celostátního průměru bude do osobního výpočtového základu započteno 50 % celostátního průměrného výdělku (100 % jeho výdělku). U zaměstnance s výdělkem na úrovni průměru 7 830 Kč se již uplatní redukce: započte se mu 75 % průměru. Zaměstnanci s výdělkem 200 % celostátního průměru se zohlední výdělek na úrovni 90 % průměru a zaměstnanci s výdělkem 500 % průměru se započte výdělek ve výši 120 %. Příslušné relace těchto procentních hodnot zhruba udávají míru ekvivalence v našem důchodovém pojištění: uvádíme je v *tabulce č. 1*. Propočít je možné dále zpřesnit; k výši důchodu připočteme základní výměru důchodu 680 Kč (necelých 9 % průměrné mzdy 7 830 Kč) a procentní relace u důchodu upravíme jednotným koeficientem tak, aby u průměrného výdělku byla hodnota 100 % (předpoklad vyrovnání rozpočtu důchodového pojištění).

Propočty dokumentují, že naše „důchodové pojištění“ je dosti vzdáleno od modelu sociálního pojištění: kombinovaný vliv neexistence výdělkového stropu a deprese důchodu ve vztahu k výdělkem je zjevně podstatně tvrdší pro zaměstnance s vyššími příjmy než nivelizační vliv progresive daně z příjmu fyzických osob. A to při nynější reformě důchodového zabezpečení došlo k mírnému zlepšení tohoto stavu.

Lze si obtížně představit zcela zásadní rychlou změnu uvedených relací. Chceme-li opravdu systém sociálního důchodového pojištění, pak by měly následovat další postupné kroky, především zavedení výdělkového stropu pro

placení pojistného. Součástí těchto kroků je i snižování mezní sazby daně z příjmů fyzických osob; přechod k proporcionalní sazbě daně z příjmů by za dosavadního rozsahu přerozdělování byl žádoucím postupem vpřed k modelu sociálního pojištění.

Tak jako k sociálnímu pojištění patří pojistné, tak i k zákonu o sociálním důchodovém pojištění patří úprava jeho financování. Vše, co se týká sociálního důchodového pojištění, by mělo být upraveno jedním zákonem. V další fázi sociální reformy bychom se měli dopracovat k jednotnému zákoníku sociálního pojištění.

Důležité je i označování jednotlivých odvětví sociálního pojištění; máme „všeobecné zdravotní pojištění“ — co však říká přídavné jméno „všeobecný“? Důchodové pojištění pak zase máme bez přídavného jména: proč vlastně? V předchozích verzích návrhu zákona se použilo označení „základní“ důchodové pojištění. Přitom přídavné jméno „sociální“ má nanejvýš jedno variantní označení: „národní“. Bez přídavného jména a bez jakéhokoliv upozornění v textu zákona jsme se dostali do situace, že se zákon o důchodovém pojištění vztahuje i na soukromé důchodové pojištění. A to fakticky znamená jeho zákaz. Je to tak absurdní, že to jistě nebude nikdo respektovat.

Důchodový věk a koncepce starobních důchodů

Diskuze o důchodovém věku byly a jsou nejen výrazem politických střetů, ale i dokumentací nekončícího souboje dvou klasických koncepcí starobního důchodu, kterými jsou:

- koncepce invalidity a
- koncepce výsluhy.

Koncepce invalidity spočívá na předpokladu, že od určitého věku nemá smysl zjišťovat individuální stupeň invalidity — invalidita se předpokládá. Tato „presumpce invalidity“ je typická pro původní dělnické starobní důchody. Zejména v systémech dělnického sociálního pojištění byl starobní důchod původně pouze doplňkem invalidního důchodu — a to jak z hlediska počtu důchodců a výdajů na důchody, tak i z hlediska celé koncepce starobního důchodu.

Koncepce invalidity byla proklamována i v dělnickém starobním pojištění v době jeho vzniku a první etapy vývoje za první československé republiky. V oficiálním výkladu k tomuto pojištění z roku 1936 se praví: „důchod starobní jest v podstatě důchod invalidní, jenom není u něho třeba invaliditu zkoumat“. Podle koncepce invalidity se stanoví důchodový věk (tj. věk, v němž má pojištěnec nárok na starobní důchod) tak, aby patlila uvedená teze o invaliditě: osoby v důchodovém věku není účelné prověřovat z hlediska jejich celkové pracovní schopnosti — považují se za invalidní. Připomeňme, že důchodový věk při vzniku německého dělnického starobního pojištění byl 70 let. V Československu roku 1926 — při stejné příležitosti — již jen 65 let.

Koncepce výsluhy (výsluhová koncepce) vznikla ještě dříve — v období počátků státního zaopatření státních úředníků. Podle této koncepce se starobní důchod musí „vysloužit“ — nárok na starobní důchod vznikne na základě odpracování příslušného počtu let, popř. po příslušné době sociálního pojištění. Uplatnění „presumpce výsluhy“ vychází ze „zaslouženého“ práva na odpočinek po určitém počtu let služby. Na rozdíl od koncepce invalidity není pevně

stanoven důchodový věk, ale nezbytný počet let služby. To nevylučuje krácení důchodu při odchodu do výslužby po menším počtu let služby.

Z logického hlediska představuje výsluhová koncepce starobního důchodu v podstatě přenesení principů ze soukromého pojištění — pracovní schopnost, resp. pracovní neschopnost zde není podstatná; rozhodující je, zda si zaměstnanec důchod „vysloužil“. V praxi to dlouhou dobu platilo u státních úředníků nejen o vlastní službě, ale i o celkovém postoji ke státu, resp. k režimu. Koncepce výsluhy je typická nejen pro původní systémy sociálního zabezpečení veřejných zaměstnanců, ale i tzv. soukromých zaměstnanců (tj. úředníků, zřízenců a dalších nedělnických zaměstnanců).

Dnešní koncepce starobního důchodu zpravidla kombinují obě klasická pojetí. Byla období, kdy ve vyspělých zemích docházelo ke snižování důchodového věku, někde v důsledku „selhání státu“, resp. příslušné státní politiky i hluboko pod věk, v němž lze předpokládat invaliditu většiny pojištěnců. Ve většině komunistických zemí se tato politika uplatňovala v ještě výraznější podobě — a zpravidla nižší důchodový věk byl považován za zásadní výdobytek socialismu. O alternativních přístupech nebylo prakticky možné ani diskutovat. To vedlo i k velkým výdajům na sociální zabezpečení — přestože jiné části či prvky tohoto zabezpečení byly i rozsáhle poddimenzovány.

Zhoršování podmínek pro sociální zabezpečení jak z hlediska některých nepříznivých trendů v ekonomice, tak i v důsledku růstu výdajů na sociální zabezpečení vlivem zhoršování demografického vývoje vedlo k nutnosti restrukturalizace programů důchodového zabezpečení ve většině vyspělých zemí. V rámci tohoto trendu byly diskutovány a zčásti i učiněny významné kroky v otázce důchodového věku. V posledním desetiletí převládá tendence zvyšovat důchodový věk s argumentací směřující ke zvýraznění aplikace koncepce invalidity.

Podle potřeb, nebo podle zásluh?

Při plné pracovní schopnosti v důchodovém věku nelze hovořit o existenci pojistných potřeb. Úměrně to platí i při částečné pracovní schopnosti. Je-li za těchto okolností poskytován starobní důchod, jde u příslušné osoby o příjem „navíc“, který není odůvodnitelný z hlediska uspokojování pojistných potřeb. To platí plně ve vztahu k jednotlivému zaměstnanci. Mezi jednotlivými lidmi zde ovšem existují velké individuální rozdíly. Zásadním problémem je dále převažující postupná ztráta pracovní schopnosti v důsledku stárnutí, která je jen obtížně objektivně měřitelná. Tím je dána obtížnost stanovení důchodového věku na „objektivní“ hranici — o politické obtížnosti zvyšování důchodového věku ani nemluvě.

Moderní koncepce starobního důchodu by měla vycházet především z klasické koncepce invalidity. Jen tato základní varianta se důsledně orientuje podle reálně existujících pojistných potřeb a usiluje tak o omezení sociálního důchodového pojištění na jeho nezbytný rozměr. Zásadně je nutné odmítat představy řady občanů, že starobní důchod je určitou odměnou, odpracovaným právem na zasloužený odpočinek po dosažení určitého věku. Na druhé straně prakticky nelze, mj. s ohledem na postupnou ztrátu pracovní schopnosti v důsledku stárnutí organismu, učinit možnost odchodu do starobního důchodu závislou na prověrce této pracovní neschopnosti. Fakticky je tedy nutné počítat s odchodem na „zasloužený odpočinek“ jako s důležitým prvkem vzta-

hu obyvatelstva ke starobním důchodům. I když by v teoreticky „čisté“ koncepci, vycházející z pojistných potřeb, měly být tyto důchody poskytovány v závislosti na skutečném úbytku pracovní schopnosti v důsledku stáří.

Pohlaví (ne)rozhoduje?

Jak dále postupovat v otázkách důchodového věku u nás? Imperativem bude především sjednocení důchodového věku žen a mužů. Zákon o důchodovém pojištění zvyšuje důchodový věk žen dvojnásobným tempem ve srovnání s muži, diferenciaci však přesto zůstala zachována. Do budoucna tedy půjde o to, kdy a jak zvýšit základní důchodový věk žen z 57–61 let na 62 let.

Diferenciaci důchodového věku žen podle počtu vychovaných dětí, která u nás byla zavedena v polovině 60. let, je v podstatě raritou — v propracované podobě jako u nás nikde ve světě neexistovala a neexistuje a v primitivní podobě byla (a možná je dosud) jen v Bulharsku a v bývalém SSSR; konkrétně v těchto dvou zemích odcházely ženy s 5 a více dětmi do starobního důchodu v 50 letech. Vznik uvedené konstrukce důchodového věku žen u nás nebyl výsledkem hlubokých analýz či promítnutím nějaké širší ucelené koncepce sociální politiky do této oblasti. Tato konstrukce vznikla nahodile — proti návrhu na zvýšení důchodového věku žen o jeden rok se zvedla jistá vlna protestů v rámci existujících institucí a politbyro zareagovalo změnou konstrukce — čímž se zaretušoval ústup od původního návrhu.

Argumenty pro nižší důchodový věk žen se v literatuře obvykle neuvádějí; mnoho jich také není. Pokud se vůbec něčím argumentuje, pak je to většinou „dvojím zaměstnáním“ žen, výchovou dětí a výjimečně i požadavkem přibližně současného odchodu obou manželů do starobního důchodu — při průměrně vyšším věku mužů-manželů. Ani jeden z těchto důvodů není podložen výskytem pojistných potřeb. Proti uvedeným argumentům lze uvést silný argument také v zásadě obdobného ražení — vitalita, resp. střední délka života žen je delší. A tudíž by spíše měl být nižší důchodový věk mužů. Z uvedených argumentů o výchově dětí a dvojím zaměstnáním žen lze nanejvýš uznat jejich jisté ratio v podmínkách prudkého nárůstu zaměstnanosti žen v padesátých letech. Pokud se má v sociálním zabezpečení uplatňovat hledisko výchovy dětí, pak je to na místě v době skutečného výskytu příslušných peněžních potřeb (kdy výchova dětí brání výdělečné činnosti) nebo v podobě uznání této doby jako doby zaměstnání. Vše ostatní je neodůvodněným luxusem.

Již dříve převažoval v demokratických zemích jednotný důchodový věk pro muže a ženy. V posledním desetiletí se v západní Evropě prosazuje nekompromisné princip nediskriminace podle pohlaví. Realizace tohoto principu je právně zakotvena i v rámci Evropské unie. Naplnění tohoto principu v sociálním zabezpečení ve všech příslušných zemích je jen otázkou času.

Vdovské a vdovecké důchody

Vztahy mezi vdoveckým a vdovským důchodem jsou příkladem převratných změn v sociálním zabezpečení vyspělých zemí. Obdobně jako u důchodového věku žen a mužů i zde došlo či ještě dochází k aplikaci principu nediskriminace podle pohlaví. To i zde znamená sjednocení podmínek nároku — na vdovecký a vdovský důchod. Odstranění diskriminace podle pohlaví přišlo skoro všechny příslušné vyspělé země dosti draho: sjednocování podmínek se

uskutečnilo převážně tak, že se podmínky vzniku nároku na vdovecký důchod podstatně „zlepšily“. Na reformu vdovského důchodu, která by mohla zredukovat tuto dávku, nebylo mnoho času a zjevně se nedostávala politická vůle (šlo o typické „vládní selhání“).

Český zákon o důchodovém pojištění má pozitiva i negativa. Na jedné straně došlo k určitému zpřísnění podmínek pro nárok na vdovský důchod a současně došlo i k redukci sazby: z 60 % na 50 % originálního důchodu. Souběžně se podstatně zlepšily podmínky nároku a konstrukce vdoveckého důchodu na úroveň vdovského důchodu — s jednou výjimkou, která je odvozena od principu rozdílného důchodového věku mužů a žen.

Stejně jako u jiných dávek sociálního zabezpečení je třeba si i u vdovských a vdoveckých důchodů postavit zásadní otázku: proč vůbec mají tyto dávky existovat v základním systému sociálního zabezpečení. Co by se stalo, kdyby nebyly? Možné argumenty jsou v podstatě pouze dva:

- vyživovací povinnost mezi manžely a její „prodloužení“ i do období po smrti jednoho z nich,
- vyživovací povinnost vůči dětem (péče pozůstalého manžela o dítě).

Dalším argumentem byly svého času u nás — ale jen ve prospěch vdovského důchodu — rozdíly v platech mužů a žen, promítající se do skutečnosti, že průměrný plat ženy je či byl na úrovni 2/3 průměrného platu muže. Stejný argument by ovšem musel platit i pro muže — a pak by to znamenalo opírat se nikoliv o průměrné platy, ale o individuální rozdíly v platech manželů před smrtí jednoho z nich. Snad ani není třeba vysvětlovat, že jsme se tím dostali mimo pole sociálního zabezpečení — do výhradní sféry soukromého zabezpečení. Čím se toto liší od uvedeného argumentu o vyživovací povinnosti mezi manželi? Jen velmi málo — rozdíl bychom museli hledat v odpovědi na otázku, zda a v jakém rozsahu se sníží příjmy pozůstalého v důsledku smrti partnera. A do jaké míry je toto eventuální snížení sociálně významné. Zemře-li partner s podstatně nižším vlastním příjmem, dojde ke zvýšení příjmu na hlavu. V opačném případě je to naopak. A v případech přibližně stejných příjmů dojde zpravidla jen k určitému zvýšení výdajů v důsledku vyšší „režie“ jednočlenné domácnosti. Má tato rizika pokrývat sociální zabezpečení? Rozhodně nikoliv. Vyživovací povinnost mezi manžely je argumentem pro sjednání soukromého pojištění — podle konkrétních podmínek v jednotlivých domácnostech.

Sdílení důchodových nároků

Z předchozího závěru nevyplývá, že v rámci sociálního zabezpečení nelze udělat nic v zájmu snížení rozdílu v důchodových nárocích při smrti jednoho z manželů. Možným nástrojem je *sdílení důchodových nároků partnerů* získaných během manželství. Tohoto nástroje se dnes již používá v Německu — u rozvedených partnerů; bývalý manžel či bývalá manželka tak bezprostředně finančně nedoplatí na to, když se např. věnuje domácnosti a dětem, zatímco druhý partner vydělává peníze a je tak sociálně pojištěn. Stejného nástroje lze využít i u starobních a invalidních důchodů nerozvedených manželů v době jejich života. S využitím sdílení důchodových nároků lze urychlit zánik vdovských a vdoveckých důchodů jako dávek sociálního pojištění.

Vyživovací povinnost vůči dětem je naproti tomu argumentem, který nelze pominout. Jde však o argument ve prospěch vdovského a vdoveckého důcho-

du? Nejde o argument ve prospěch sirotčího důchodu? V zásadě tomu tak je; vyživovací povinností vůči dětem, resp. péčí o děti je logické argumentovat ve prospěch sirotčího důchodu. Sirotci se o sebe sami postarat nemohou — na rozdíl od vdov a vdovců. A pokud bychom chtěli při té příležitosti zčásti podpořit i vdovu či vdovce, můžeme tak učinit rovněž formou sirotčího důchodu. Protože oba důchody v zásadě stejně inkasuje pozůstalý manžel.

Celkově jsme tedy dospěli k závěru o nepotřebnosti přiznávání nových vdovských a vdoveckých důchodů, k závěru o možnosti zrušení těchto důchodů. Z politického hlediska je možná schůdnější cestou tento závěr realizovat ve dvou či více krocích. Prosazení vytříbené, jasné koncepce dávkového systému sociálního pojištění vyžaduje v tomto ohledu přenesení důrazu na sirotčí důchody. Zvýšení jeho sazby u nás (z 30 % na 40 % originálního důchodu) v rámci přijetí zákona o důchodovém pojištění je krokem správným směrem.

SUMMARY

Reflections on Social Pension Insurance

Jaroslav VOSTATEK, Prague School of Economics

As the new law on (social) pension insurance comes into force, the author discusses the general concept of social insurance: its theoretical features, the influence of political objectives, problems in the financial construction of social insurance (in contrast with other social security techniques) and on the problems with the concept of old-age and survivors' pensions (retirement age, sex discrimination, etc.).

The pure concept of social insurance should, as its primary objective, meet two basic requirements: balance the principles of equivalence and solidarity and be financed through social insurance premiums. The implementation of these requirements leads to the appropriate construction of benefits and premiums. In most countries, the financing of social security is especially dominated by obsolete ideology and short-run policy considerations. The concept of social insurance does not need tripartite financing, the best option is the payment of social insurance premiums by employees. A crucial problem is the integration of social security contributions and personal income taxes that takes into account the construction and incidence of these taxes. The author shows that the Czech pension insurance is far from the pure concept of social insurance.