

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.

Reforma systému sociálního zabezpečení a státní politiky zaměstnanosti z hlediska financování

Jarmila FUCHSOVÁ—Věra ULDRICHOVÁ*

Úvodem

Napravit dědictví sociálního rovnostářství, zajišťovaného v minulosti politikou rozvinutého státního paternalizmu, patří k nejobtížnějším transformačním úkolům. Předchozí systém zakořenil odtrženost sociálního zabezpečení od vývoje ekonomiky a mechanickým zvyšováním přímých a nepřímých sociálních transferů eliminoval funkční obsah sociálních dávek, které měly převážně podobu plošných, doplňkových příjmů domácností. Důsledkem tohoto trendu bylo prohlubování existující mzdové nivelizace, růst závislosti občanů na systému sociálního zabezpečení a růst sociálních výdajů bez vazby na výkonnost ekonomiky. Mechanismus financování byl založen na příspěvku na sociální zabezpečení, který odváděly organizace. Tento příspěvek se definoval jako částečná úhrada společenských nákladů na reprodukci pracovní síly. Celkově byl systém — ovlivněný také politickými cíli státu — vůči občanovi anonymní.

Základní cíl reformy sociálního zabezpečení lze charakterizovat jako obnovení vazby mezi výkonností ekonomiky a úrovní sociálního zabezpečení při zásadní změně vztahu mezi občanem a státem.

Vlastní reforma představuje proces, v jehož průběhu se prolínají krátkodobá sociální opatření reagující na postup ekonomické transformace (resp. na sociální dopady s tím spojené) a koncepční změny systému, jeho restrukturalizace, obnovení či založení funkčního obsahu jednotlivých částí, včetně reformování organizace a finančního instrumentaria. V souvislosti s dosavadním průběhem lze konstatovat, že v obou směrech se od zahájení reformního procesu zvýrazňují principy, které by měly být společným jmenovatelem všech částí sociálního zabezpečení i programů státní politiky zaměstnanosti, včetně jejich financování. Řadíme k nim:

- prosazování principu individuální zodpovědnosti občana za své sociálně-ekonomické postavení; souběžně s tím stát garantuje nutnou míru sociální solidarity mezi občany;
- restrukturalizaci částí systému, která vede k otevírání tohoto prostoru pro působení tržních vztahů;

*Ing. Jarmila Fuchsová, Dr. Ing. Věra Uldrichová, CSc., Ministerstvo financí ČR

Redakce příspěvek obdržela 14. 9. 1995.

- vytvoření jednotného základu pro konstrukci sociálních dávek a dosažení propojenosti jednotlivých částí systému, což je předpokladem pro jeho adresný charakter;
- přizpůsobování reformy systému průběhu ekonomické transformace a a zajišťování sociální průchodnosti transformačních kroků.

Vývoj systému sociálního zabezpečení a státní politiky zaměstnanosti v letech 1990—1995

Kontinuální charakter procesu reformy a sociální povaha věci předurčují, že formy a metody financování systému se nemohou měnit radikálními řezy. Významnou determinantou, promítající se i do vývoje financování, je posloupnost kroků ekonomické transformace. O vlivu těchto objektivních „omezení“, daných historickou specifičností celého transformačního procesu, vypovídají legislativní a institucionální změny realizované v uplynulých pěti letech. Formálně lze období uplynulé od zahájení reformy rozdělit do dvou etap.

I. etapa

V letech 1990—1992 probíhala koncepční příprava reformy systému. V první fázi se koncentrovala na řešení očekávaných sociálních dopadů spojených s „nastartováním“ ekonomické transformace v r. 1991, což se odrazilo ve vypracování koncepce záchranné sociální sítě a dále v přizpůsobování důchodových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů. V souladu se scénářem sociální reformy byly již v r. 1991 zpracovány koncepční návrhy „třípíliřového“ systému sociálního zabezpečení a v první polovině r. 1992 předloženy návrhy zásad příslušných zákonů.

První valorizace důchodů a sociálních dávek, které současně znamenaly zahájení procesu odstraňování disproporcí vzniklých v minulosti, byly realizovány již v průběhu r. 1990. Byly zavedeny nové sociální dávky (státní vyrovnávací příspěvek a rodičovský příspěvek). V souvislosti s cenovou liberalizací došlo v následujícím roce postupně ke zvýšení všech dávek. Zvyšování většiny z nich probíhalo na základě valorizačních mechanismů, které byly stanoveny v zákonných normách přijatých již v r. 1991; jimi byla zavedena minimální mzda, minimální úroveň dávek a částky životního minima.

Uzákonění těchto parametrů představovalo významný krok z hlediska financování systému. Byly tak vytvořeny propočtové základy pro konstrukci výše dávek, a to především pro rodiny s dětmi, ale i přímý ukazatel pro ověření nároku na komplex dávek občanům v sociální tísní, které jsou vypláceny okresními úřady, a dále pro stanovení horních hranic příspěvků před nástupem do zaměstnání. Valorizační mechanismus zajistil vazbu na ukazatel růstu životních nákladů pro příslušné skupiny domácnosti; tím byl vytvořen objektivní základ pro úpravu dávek, ale i pro kalkulaci jejich financování v rámci výdajů státního rozpočtu.

Se zahájením privatizace byly legislativně a institucionálně upraveny podmínky sociálního zabezpečení v souladu s rozvojem soukromého sektoru a s potřebami, které zde vznikají.

Zásadní význam mělo zavedení programů státní politiky zaměstnanosti (SPZ) a jejich organizace. Rychlost vybudování zcela nového systému byla

podmíněna obavami z rizika nekontrolovatelného růstu nezaměstnanosti v důsledku privatizačních procesů a nutnosti společenské akceptovatelnosti samotného fenoménu nezaměstnanosti. V tomto smyslu byly výdaje do této sféry rozpočtovány s velkou rezervou. Přestože se v prvních letech transformace nepotvrdila záporná očekávání a naopak vývoj na trhu práce umožnil provést úsporná opatření na obou stranách rozpočtu (tj. snížení dílčí sazby příspěvku na SPZ, zkrácení doby výplaty příspěvku před nástupem do zaměstnání, snížení parametrů pro stanovení dávek i omezení výdajů na programy aktivní politiky zaměstnanosti), vznikaly zde vysoké finanční rezervy. Ty se staly významným zdrojem financování krátkodobých i jednorázových opatření v záchranné sociální síti, což pozitivně ovlivnilo sociální smír v průběhu ekonomické transformace.

Adresný přístup k řešení sociální situace některých skupin obyvatelstva byl poprvé šířeji aplikován v rámci výplat speciální transformační dávky — státního vyrovnávacího příspěvku —, která významně ovlivnila výši rozpočtových výdajů v uplynulých letech.¹

Vzhledem k zásadním celospolečenským a ekonomickým změnám v prvních letech transformace lze sociální politiku státu označit jako úspěšnou a účinnou. Současně se výrazně dynamizovaly rozpočtové výdaje do sociální sféry, což je patrné v meziročním srovnání. V roce 1990 vzrostly nominálně o 22,4 % a v roce 1991 o 31,3 %. Vzhledem k rozsahu uskutečněných opatření je to pochopitelné; největší váhu v nárůstu výdajů měla valorizace důchodů a zavedení plošné dávky státního vyrovnávacího příspěvku.

Na druhé straně se z rozpočtového hlediska dařilo vkomponovat jednotlivá opatření do rámce politiky vyrovnaného státního rozpočtu a nezvyšovat daňové, resp. příspěvkové zatížení plátců. Pružnost, účinnost a načasování krátkodobých sociálních opatření byly usnadněny centralizací finančních prostředků do státního rozpočtu a jejich přerozdělováním na jednotlivé sociální účely.

II. etapa

Rozhodující význam pro druhou etapu reformy systému sociálního zabezpečení a SPZ měla daňová reforma, která předznamenala také změnu ve financování systému.

Nová daňová soustava zavedla — namísto daně ze mzdy u příjemců mezd, daní a odvodů z objemu mezd ze strany zaměstnavatelů — daně z příjmů fyzických a právnických osob a povinné příspěvky všech skupin daňových poplatníků na státem organizované sociální zabezpečení a na politiku zaměstnanosti².

Vymezení struktury příjmů sociálního systému v zákoně (jeho účinnost měla platit pouze v roce 1993) sloužilo dvěma účelům: stanovilo směry užití prostředků a vyjadřovalo objem příjmů nutných k pokrytí vybraných potřeb jednotlivých částí systému tak, jak byly odhadovány v roce 1992 na základě koncepcie přijaté ještě v podmínkách ČSFR. Jednalo se tudíž o významný krok

¹ V r. 1991 v souvislosti s deregulací cen paliv a tepelné energie pro domácnosti byl příspěvek zvýšen příjemcům důchodových dávek a dávek rodinám s dětmi. V následujícím roce byla zrušena jeho výplata všem občanům, vyjma důchodců a dětí. K dalšímu omezení okruhu příjemců došlo v r. 1993.

² zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti v platném znění

z hlediska zprůhlednění příjmové strany ve financování sociální sféry a z hlediska informovanosti daňových poplatníků.

V průběhu druhé etapy reformování systému sociálního zabezpečení se uskutečnila řada opatření, která reagovala na ekonomický vývoj. Během dvou let došlo třikrát ke zvýšení životního minima a dále k několikerému zvýšení důchodových dávek (od r. 1990 celkem osmkrát, včetně zvýšení SVP důchodcům). Významným opatřením byla úprava modelu přídavků na děti a výchovného; namísto výše přídavků odstupňované podle počtu dětí v rodině se stal základním kritériem pro výši dávky věk dítěte. Byly zvýšeny i další rodinné dávky. V souvislosti s deregulací nájemného byl zaveden „příspěvek na hrubé nájemné“. V roce 1993 byl vyplacen jednorázový přírůstek na děti ze sociálně slabých rodin. Obdobně byl zvýšen státní vyrovnávací příspěvek pro nezaopatřené děti žijící v domácnostech s příjmy nepřevyšujícími 1,5násobek životního minima. Na základě růstu průměrné mzdy byl zvýšen limit pro dávky v nemoci. Těmito opatřeními se mj. zvýrazňoval prvek adresnosti v sociální oblasti.

Uvedené období bylo etapou institucionalizace daňové reformy a zavedení povinného pojistného a příspěvku na SPZ. Na základě vyhodnocení prvního roku účinnosti bylo rozhodnuto o snížení úhrnné sazby pojistného a příspěvku ze 36 % na 35 %, a to v části příspěvku na SPZ počínaje 1. 1. 1994. Již v druhém roce fungování nového daňového systému se projevil kladný vliv na financování sociálního zabezpečení. Při úpravách dávek, nastavování a ověřování parametrů se začaly projevovat vazby mezi příjmovou a výdajovou stranou, které v minulosti chyběly.

Na druhé straně je třeba konstatovat, že vývoj ve financování sociálního zabezpečení v uplynulých dvou letech zvýraznil nutnost urychlení reformy sociálního systému. Zprůhlednění příjmů zřetelně odhalilo nedostatky ve struktuře výdajů a v distribuci prostředků i přetrvávající finanční náročnost sociálních transferů státu. Současně se projevil i problém, s nímž se ČR bude nucena po přijetí základních sociálních zákonů vyrovnat v blízké budoucnosti. (V květnu 1995 byl přijat zákon o státní sociální podpoře a v červnu zákon o základním důchodovém pojištění.) To předznamenává třetí etapu reformy a možných změn ve financování sociálního zabezpečení a SPZ.

Vývoj příjmů a výdajů na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti v letech 1993–1995

Současná státní sociální politika a politika zaměstnanosti sleduje z hlediska financování systému dva základní cíle. Prvním je směřování k takovým sazbám příspěvků do systému (subsystémů), které jsou adekvátní požadovaným výdajům. Druhým cílem je stabilizace a postupné snižování podílu výdajů na sociální zabezpečení a SPZ hrazených z jiných zdrojů státního rozpočtu, než činí vybrané pojistné a příspěvky. To je současně jedním z předpokladů snižování daňového zatížení plátců. Míru úspěšnosti při prosazování těchto cílů lze sledovat na vývoji příjmů a výdajů v uplynulých dvou letech (viz *tabulka č. 1*).

Je zřejmé, že příjmy z pojistného a příspěvku na SPZ se vyvíjely mnohem příznivěji, než se odhadovalo při koncipování státního rozpočtu. V r. 1993 činil rozdíl mezi odhadem a skutečností 12,1 mld. Kč a v následujícím roce 11,2 mld. Kč. Vyplývalo to z příznivého vývoje vyměřovacích základů pro pojistné, především z vývoje mezd a platů, a dále z příznivějšího vývoje zaměstnanosti. Současně byla na velmi dobré úrovni platební disciplína. Nedoplatky na po-

TABULKA č. 1 Výdaje na sociální transfery a jejich krytí příjmy

	1993		1994	
	státní rozpočet	skutečnost	státní rozpočet	skutečnost
I. příjmy z pojistného [mld. Kč] ^a	97,6	109,7	121,8	133,0
II. výdaje [mld. Kč]				
A. na sociální transfery ^b	126,1	122,3	143,8	140,9
B. správní ^c	2,6	2,6	3,9	3,8
III. podíl výdajů A + B				
— na SR [%]	37,6	35,0	38,7	38,1
— na HDP [%]		13,7		14,0
IV. krytí sociálních transferů				
— příjmy z pojistného [%]	75,8	87,8	82,5	91,9
— daněmi [%]	24,2	12,2	17,5	8,1
— daněmi [mld. Kč]	31,1	15,2	25,9	11,7

^a včetně výnosu pokut a penále

^b výdaje na dávky ve státem organizovaných systémech sociálního zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti (dávky i služby)

^c Pouze odhad; administrativní výdaje na organizaci sociálního zabezpečení a SPZ jsou skryty ve veřejné spotřebě státu.

pramen: MF ČR

jistně dosáhly v obou letech stejné úrovně — cca 2,7 % z objemu vyměřovacích základů.

V roce 1994, tj. na prahu reformy výdajové strany sociálního systému, činil podíl výdajů na dávkové transfery sociálního zabezpečení a SPZ, včetně nákladů na jejich správu, 38,1 % objemu výdajů státního rozpočtu. V porovnání s rokem předchozím tak došlo k nárůstu o 3 procentní body. Při započítání výdajů státu na sociální služby a na podporu nestátních sociálních aktivit se tento podíl blížil ke 40 %.³

Pro rok 1995 je rozpočtováno mírné zvýšení podílu těchto výdajů na objemu státního rozpočtu, což se promítne přiměřeně i do jejich podílu na HDP. Do ukončení reformy sociálního systému nelze očekávat radikální snížení těchto poměrů. Zavedení nástrojů, jejichž koncepcí je založena na diferenciaci a adresnosti přímé peněžní podpory občanům a domácnostem, je sice spojeno s úspornými efekty na straně výdajů státu, protisměrně však působí demografické a valorizační vlivy v důchodovém pojištění, akcelerace výdajů na nemocenské pojištění a nezbytnost rozšíření nepeněžitých forem sociálních služeb občanům. I když v této oblasti by měly intenzivněji působit obce a jiné nestátní subjekty, lze se domnívat, že v podmínkách ČR bude dosažení úrovně soci-

³ Podle mezinárodních zvyklostí tento odhad výdajů státu na sociální ochranu občanů není ještě stále srovnatelný, neboť nezahrnuje např. formy podpory sociálního bydlení, rezidua sociálně motivovaných dotací k cenám a k tržbám a úplný souhrn výdajů na sociální aktivity okresních úřadů jako nižší složky státní správy z jejich vlastních zdrojů. V analýze rozpočtového hospodaření se obvykle hodnotí místní rozpočty v souhrnu výdajů na sociální zabezpečení obcí a okresních úřadů bez rozlišení podílu státní správy a samosprávy, což ztěžuje i kvalifikovaný odhad skutečného podílu všech stupňů státní správy na financování sociální ochrany občanů.

ální pomoci, která je srovnatelná se zeměmi s vyspělou ekonomikou, spojeno se státní účastí, jež bude klesat jen pozvolna. Stranu výdajů v neposlední řadě ovlivní i zvýšení administrativních nákladů státu v důsledku převzetí činností, jež doposud vykonávají bezúplatně zaměstnavatelé.

Z porovnání celkových příjmů a výdajů vyplývá, že platby pojistného a příspěvků na SPZ nejsou jediným zdrojem výplat dávek. V r. 1993 bylo kryto z jiných zdrojů státního rozpočtu 12,6 mld. Kč, v následujícím roce 7,9 mld. Kč. Při zahrnutí správních výdajů činí uvedené rozdíly 15,2 a 11,7 mld. Kč. V r. 1995 se očekává — přes značnou dynamiku příjmů z pojistného — nezbytné krytí z daňových příjmů obdobné jako v roce 1994, a to u dávek cca 8 mld. Kč, při zahrnutí nákladů na správu systémů pak cca 12 mld. Kč.

Při hodnocení státního rozpočtu se objevují kritiky týkající se údajného používání příjmů pojistného na jiné účely. Tyto názory se opírají o analýzy hypotetických účelových vazeb určitých výdajů na sociální zabezpečení a SPZ na určité příjmy vymezené podle dílčích sazeb pojistného. Jejich kořeny tkví v „zavádějící“ povaze zákonného pojistného i vlastního termínu „pojistné“. Výnosy pojistného jsou státním příjmem, nikoliv příjmem pojišťovací instituce nebo fondu. Plynou do státního rozpočtu po liniích jiných státních orgánů, než jsou finanční úřady, za modifikovaných podmínek daných zákonem. Pojistné je svou podstatou kvazidání, vzhledem k tomu, že tyto poplatky mají převahu daňových charakteristik. Použití jeho výnosu se řídí zákonem o hospodaření s rozpočtovými prostředky (účetní provázanost na konkrétní výdajové položky by byla porušením tohoto zákona). Záměrem zákonodárců bylo zákonem o pojistném připravit půdu pro oddělení systému sociálního zabezpečení od státního rozpočtu. K první změně v jeho financování však dojde až v roce 1996 v důsledku uzákonění samostatného příjmového účtu pro základní důchodové pojištění.

Inkaso pojistného a příspěvku zatím pokrývá pouze část výdajů v sociálním zabezpečení a SPZ daných platnými právními předpisy, nákladů valorizace všech typů dávek a nově zavedených sociálních dávek, tzn. výlučně výdajů státu do sociální oblasti a na programy SPZ, včetně sociálních důsledků transformace. Financování dosud probíhá bez časového a věcného sepětí příjmů s tím kterým výdajem v průběhu kalendářního roku. Je však zcela nesporné, že zavedení pojistného přispělo k pružnému financování sociálních subsystémů organizovaných státem a k udržení sociálního smíru bez dalších zásahů do celkového daňového a příspěvkového zatížení plátců. Jeho inkasem je zajišťován stabilní příjem státního rozpočtu pro uvedené účely.

Objemově nejvýznamnější položku v sociálním zabezpečení tvoří důchodové dávky (viz *tabulka č. 2*). V ČR pobírá v současnosti různé důchody 2,5 mil. osob⁴ (z nich pak starodůchodců téměř 1,9 mil.), jimž bylo vyplaceno na dávkách v r. 1994 celkem 88,2 mld. Kč. Oproti předchozímu roku došlo vzhledem k provedené valorizaci důchodů k růstu výdajů cca o 15 %, ačkoliv se počet příjemců mírně snížil.

⁴V letech 1990—1994 vzrostl absolutně počet příjemců důchodových dávek cca o 66 tis. osob. V nárůstu se projevil tlak na snížení zaměstnanosti především v letech 1990—1992, který se promítl snížením počtu pracovníků v postproduktivním věku. Uzákoněné možnosti předčasného odchodu do důchodu v souvislosti s řešením situace nezaměstnaných v předdůchodovém věku využilo v průběhu čtyř let téměř 110 tis. osob. Významněji vzrostl také počet vyplácených invalidních důchodů (o 7 %); na druhé straně se snížil počet ostatních důchodových dávek (o 2 %).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
I. důchody ^a	45,5	56,1	63,7	74,2	85,7	107,7
II. dávky z nemocenského pojištění ^b	19,5	19,5	20,2	22,3	29,2	31,9
z toho: — nemocenské	6,9	7,3	8,2	9,7	13,6	16,3
— přídavky na děti	10,2	9,8	9,5	9,6	12,3	12,2
III. ostatní dávky ze SR ^c	9,9	23,5	18,2	17,9	16,3	10,8
z toho: — státní vyrovnávací příspěvek	8,4	20,5	14,4	13,1	10,6	5,9
IV. dávky z místních rozpočtů	3,0	1,4	2,4	3,0	3,6	4,6
V. státní politika zaměstnanosti		2,5	3,1	2,2	2,5	2,6
z toho: — pasivní politika zaměstnanosti		1,7	1,4	1,4	1,8	1,9
— aktivní politika zaměstnanosti		0,8	1,7	0,8	0,7	0,7

poznámka: Výdaje na dávky ve zvláštních systémech sociálního zabezpečení (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany) nejsou zahrnuty. V položce III jsou pro roky 1990–1992 uvedeny odhady na základě výdajů z rozpočtu federace.

* očekávaná skutečnost

^a pouze důchody vyplácené z kapitoly MPSV

^b nemocenské, podpora při ošetřování člena rodiny, peněžitá pomoc v mateřství, vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, podpora při narození dítěte, přídavky na děti, pohřebné

^c rodičovský příspěvek, zaopatřovací příspěvek, státní vyrovnávací příspěvek, ostatní

pramen: MPSV ČR, MF ČR

Tempo růstu reálného důchodu přes četné valorizace nesledovalo plně křivku růstu reálné průměrné mzdy v hospodářství. V této souvislosti je třeba říci, že zákon o zvyšování důchodů byl koncipován tak, že ukládal plnou valorizaci podle míry inflace měřené cenovým indexem (resp. indexem životních nákladů důchodců). Tento přístup byl i v rámci uplatnění principu sociální solidarity spravedlivější, neboť automatická valorizace důchodů podle vývoje ukazatele mezd znamená v transformačních podmínkách riziko spirály s negativními důsledky na příspěvkové nebo daňové zatížení aktivně činné populace.

Příprava valorizačních zákonů probíhala s dostatečným předstihem před jejich účinností. Bylo tudíž otázkou přesnosti odhadu vývoje nezávislých ekonomických veličin, zda se modelové propočty dostatečně přiblíží vývoji reálné hodnoty budoucích důchodových dávek. Vždy v následující etapě valorizace byla snaha vznikající diskrepance odstranit. Např. zvýšením na konci roku 1994 dosáhla reálná hodnota průměrného starobního důchodu 94,1 % její úrovně z června 1992. Následující zvýšení k 1. 7. 1995 bylo koncipováno koncem roku 1994 tak, aby reálná úroveň příjmů důchodců dosáhla úrovně června 1992⁵.

Ke značnému nárůstu výdajů došlo v uplynulých letech také v dalších částech systému sociálního zabezpečení (viz tabulka č. 2). Nejvýrazněji vzrostl objem dávek nemocenského pojištění (od r. 1990 téměř o 50 %). Výrazné zvýšení je patrné zvláště v uplynulém roce, kdy výdaje vzrostly o téměř 7 mld. Kč, resp. o 30,9 % v porovnání s r. 1993. Největší váhu v daném nárůstu pak měly

⁵ Úroveň průměrného starobního důchodu z června 1992 byla zvolena jako výchozí pro sledování reálné hodnoty z následujících důvodů: během čtyř zvýšení, která předcházela, došlo k postupnému snižování rozdílů mezi důchody přiznanými v různých obdobích; poté již bylo možné přistupovat k celému souboru vyplácených důchodů jednotně; v roce 1992 nastal obrat ve vývoji reálných příjmů ekonomicky aktivní populace.

nemocenské dávky (nárůst o 40,2 % v porovnání s r. 1993) a přídavky na děti (28,1 %). Uvedený vývoj byl ovlivněn jednak zvýšením hranice denního vyměřovacího základu pro nemocenské dávky (ze 190 na 270 Kč), jednak růstem mezd, ale i zřetelným nárůstem nemocnosti. K významným momentům ovlivňujícím tento nárůst patří financování úkonů zdravotní péče prostřednictvím bodovacího systému. Náleží k nim rovněž „prodlužování“ období nezaměstnanosti prostřednictvím nemoci, tzn. čerpání nemocenských dávek namísto podpory či po ukonění nároku na ní; ze stejného důvodu dochází k „vynuceným odkladům“ uvolnění ze zaměstnání.

Výrazný nárůst v přídavcích na děti byl jednoznačně způsoben změnou kritéria nároku v listopadu 1993; v opačném případě by vzhledem ke klesající porodnosti pokračoval trend poklesu výdajů, který lze sledovat v předchozích letech.

Pokles o 9 procentních bodů v r. 1994 oproti r. 1993 byl zaznamenán ve skupině tzv. ostatních dávek (viz tabulka č. 2) vyplácených z prostředků státního rozpočtu. Tento vývoj ovlivnilo vyplacení mimořádné jednorázové dávky — příspěvku dětem v sociálně slabých domácnostech v r. 1993; dále byla omezena výplata SVP pouze dětem v domácnostech, které vykazují příjem do 1,5násobku životního minima. Ostatní položky v uvedené skupině výdajů vzrostly.

Vývoj výdajů na státní politiku zaměstnanosti odpovídá vývoji zaměstnanosti a formujícího se trhu práce. Prostředky určené na státní programy zaměstnanosti byly rozpočtovány od r. 1991 se značnou rezervou.⁶ Od roku 1993 byl však objem rozpočtovaných prostředků vzhledem k stabilní situaci na trhu práce postupně snižován (1993: 6,5 mld. Kč, resp. 1994: 5,5 mld. Kč). Tato tendence bude pravděpodobně vzhledem k vývoji míry nezaměstnanosti pokračovat. Pro rok 1995 jsou schváleny výdaje ve výši 2,5 mld. Kč, přičemž očekávaný odhad výdajů tuto částku podstatně nepřevyší.

Největší podíl z výdajů tvoří podpory v nezaměstnanosti (viz tabulka č. 2, položka „pasivní politika zaměstnanosti“). V letech 1992 a 1993 došlo k jejich poklesu; ten byl způsoben jednak zkrácením podpůrní doby (1992), jednak stagnující úrovní nezaměstnanosti od 2. čtvrtletí 1992 s mírnými sezonními odchylkami. Do zřetelného nárůstu v r. 1994 se promítají dva trendy: prodlužuje se průměrná doba nezaměstnanosti⁷, tzn. i průměrná podpůrní doba u jednotlivců, a do výše přiznaných podpor se promítá růst mezd.

V rámci aktivní politiky zaměstnanosti se od počátku nejdynamičtěji rozvíjela a byla výdajově nejnáročnější tvorba společensky účelných pracovních míst, která mj. přispívala k rychlejšímu rozvoji drobného a středního podnikání a k řešení nezaměstnanosti čerstvých absolventů škol. Situace na trhu práce, odrážející se v nízké průměrné míře nezaměstnanosti a v relativním dostatku volných pracovních míst (při výrazných regionálních diferencích),

⁶ V r. 1991 činila tato rezerva ve federálním rozpočtu 9,9 mld. Kčs, čerpáno bylo 5,9 mld. Kčs (z toho v ČR cca 2,5 mld.); v r. 1992 bylo rozpočtováno na výdaje 11,0 mld. Kčs, čerpáno 8,7 mld. Kčs (ČR cca 3,2 mld. Kčs).

⁷ V r. 1992 činil podíl nezaměstnaných registrovaných úřady práce (ÚP) déle než 6 měsíců, tj. podpůrní dobu, 31,9 %, v r. 1994 již 37,4 %. Současně se snížil podíl uchazečů nezaměstnaných méně než tři měsíce o 7 procentních bodů ve prospěch ostatních skupin. Také tokové veličiny vykazované ÚP potvrzují závěr, že vyšší počty nezaměstnaných čerpají podporu v nezaměstnanosti déle; měsíční průměr nově evidovaných osob ve srovnávaných letech činil cca 32 tisíc, zatímco u vyřazených poklesl o cca 6 tisíc osob. Nepochybně se také do vyšších výdajů promítá zákonná úprava výplaty odstupného ze tří (příp. pěti) na dva průměrné měsíční platy u pracovníků uvolněných z důvodů restrukturalizace.

vedla k posunu ve prospěch ostatních programů, což se projevilo ve výdajích v r. 1994. Pozornost se soustředila na rizikové skupiny (dlouhodobě nezaměstnané, zdravotně postižené) a dále na rozvíjení nástrojů určených pro mikroregiony s dlouhodobě vysokou mírou nezaměstnanosti. Vyšší váhu získal také program rekvalifikace. Uvedený posun se pak projevil v částečné úspoře prostředků a v jejich přerozdělení mezi programy. Na druhé straně stát ovlivňuje restrukuralizaci pracovních sil a trh práce v širším měřítku. Prostředky státního rozpočtu plynou i na další účely a programy, které nejsou zakotveny v legislativě SPZ, nicméně s rozsahem a kvalitou zaměstnanosti úzce souvisejí (učňovské školství, podpora drobného a středního podnikání, státní účast na komunikačních a dopravních projektech apod.).

Z výše uvedeného lze učinit následující závěry: Výdaje v jednotlivých částech systému sociálního zabezpečení rostou, což je jednoznačně podmíněno valorizací dávek, která sleduje růst životních nákladů. Přitom sazby sociálního pojištění a příspěvku na SPZ při rostoucích mzdách a daném vývoji zaměstnanosti doposud dovolovaly tento nárůst pokrývat. Ke snížení úhrnné sazby o 1 procentní bod došlo již v roce 1994. Novelou zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na SPZ s účinností od 1. ledna 1996 dochází k dalšímu snížení povinné sazby o 1 procentní bod na 34 %.

Na druhé straně je třeba konstatovat, že tento z hlediska záměrů finanční politiky v sociální sféře příznivý vývoj se odehrává v období zavádění reformovaného systému, který má svá specifika (určitou posloupnost transformačních kroků realizovaných ve velmi krátkém časovém údobí, omezení plynoucí ze zvolené hospodářské politiky). Nový obsah částí sociálního systému je ovlivněn mimoekonomickými faktory (nepříznivý demografický vývoj, potřeba udržení sociálního smíru). Nelze opomenout také varovný vývoj ve financování sociálních systémů některých vyspělých ekonomik.

Otazníky kolem reformy

Zdálo by se, že po uskutečnění prvního kroku, kterým bylo zavedení povinné platby pojistného a příspěvku na SPZ, lze logicky provést druhý krok, tj. přijetím zákonných norem uvést do praxe zbývající části systému, což znamená i změny ve struktuře a rozsahu výdajů. Diskuze předcházející přijetí zákonů o důchodovém pojištění, státní sociální podpoře a zásad zákona o státní sociální pomoci ukázaly několik rovin problémů.

Jednotlivé subsystémy nejsou provázány z hlediska časového i věcného. V části sociálního pojištění chybí návrh nové právní úpravy nemocenského pojištění, úrazového pojištění (mj. souvisí s nově koncipovanou státní politikou bezpečnosti práce). Není dořešeno sociální zabezpečení zdravotně postižených občanů (návrhy na ně pamatují v rozsahu invalidních důchodových dávek a specifiky účasti v subsystému státní sociální podpory). Významnější úpravy by si vyžádalo zabezpečení v nezaměstnanosti ve vazbě na dávky nemocenského pojištění a státní sociální podporu.

Reforma sociálního zabezpečení zasahuje všechny skupiny populace. I přes společensky uznanou nutnost diferenciací dávek ze státní sociální podpory, která směřuje k zajištění příjmově slabších rodin a jedinců, přijímá obyvatelstvo negativně přímou komunikaci se státem formou individuálních žádostí o dávky a sledování příjmů společně posuzovaných osob v rodině (domácnosti).

Struktura příjmů domácnosti, v nichž sociální příjmy dosud tvoří relativně

vysoký podíl (v r. 1994 to bylo v průměru 33,7 %) a jejichž diferenciaci není příliš vysoká⁸, sehrála rozhodující úlohu při prosazení vyšších koeficientů pro stanovení výše dávek státní sociální podpory, než byly obsaženy v předpokládaném vládním návrhu. Nezdařilo se tak zcela naplnit základní ideu státní sociální podpory. Především se to týká výdajově nejnáročnější dávky — přídatku na dítě —, neboť podle odhadů 95 % současných příjemců splňuje v zákoně uvažované diferencované podmínky nároku.

V dohledné budoucnosti hrozí v důsledku nepříznivé demografické situace výrazné zvyšování sociálních nákladů zejména v oblasti důchodového pojištění. Ve veřejnosti je však rozšířen názor, že současné břemeno daňových poplatníků je pro financování sociálního systému více než dostatečné, a tudíž tlumení transformačních dopadů na sociální příjmy obyvatelstva (a reálnou hodnotu těchto příjmů) formou státních výdajů není nutné brzdit. V případě důchodového pojištění, které je výdajově nejnáročnější, se poukazuje na možnost financovat z pojistných plateb za jinak neměnných podmínek (tj. bez změny sazby pojistného a bez posunu věkové hranice odchodu do důchodu) výdaje bez většího pnutí zhruba do r. 2005. To by však znamenalo pouze odklad řešení problému. Druhým problematickým momentem je dopad nové konstrukce důchodů na budoucí úroveň důchodových dávek části dnešní ekonomicky aktivní populace. Základní povinný systém důchodového pojištění předpokládá doplnění systémem připojištění, což odpovídá prosazovanému principu individuální zodpovědnosti občanů za jejich sociální situaci. Současná úroveň mezd i vlastní zákonné podmínky připojištění však neumožňují pojištěncům starším 40 let dosáhnout předpokládaného efektu z takto koncipovaného systému. (Plný efekt by vyžadoval 25–30 let připojištění, většina osob středního a staršího věku pak volí připojištění jako výhodnou alternativu dlouhodobého spoření s možností jednorázového výběru.)

Další otázky jsou spojeny s valorizací minimální mzdy, minimálních kategorií (tzv. sociálních minim) a vztahy mezi nimi. Na rozdíl od životního minima, jehož valorizaci upravuje zákon, se výše minimální mzdy stanoví nařízením vlády a její zvyšování je předmětem dohody sociálních partnerů.⁹ V roce 1993 byla zvýšena ze 2 000 na 2 200 Kč a v současnosti výrazně zaostává jak ve vztahu k průměrné mzdě, tak k úrovni životního minima.¹⁰ Přitom kromě své funkce mzdové veličiny plní v platném právním řádu funkci minimálního vyměřovacího základu ve zdravotním pojištění a určuje horní hranici podpory v nezaměstnanosti; je ze zákona základem pro stanovení platby státu za důchodce a děti do systému zdravotního pojištění. Rozevírání nůžek mezi mzdovým minimem a minimy sociálními se nepříznivě odráží jak na straně příjmů, tak výdajů v systému sociálního zabezpečení. Současná úroveň minimální mzdy konzervuje minimální zálohy na sociální pojištění u osob samostatně výdělečně činných. Využívají-li zaměstnavatelé minimální mzdu, jsou zvýhodňováni na úkor systému sociálního zabezpečení¹¹ (odvody do systému sociální

⁸ Z výsledků mikrocenzu 1993 a prognózy MPSV ČR vyplynulo, že průměrné celkové čisté příjmy v roce 1994 do dvojnásobku životního minima má 62 % domácností, od dvou- do trojnásobku pak 27 %, 11 % domácností je nad příjmovou hladinou trojnásobku životního minima.

⁹ Původně dohodnutý valorizační mechanismus, který předpokládal zvyšování minimální mzdy v rozsahu růstu životních nákladů, se ukázal jako nerealizovatelný a nikdy nebyl naplňován.

¹⁰ Jestliže v r. 1991 činila minimální mzda téměř 53 % průměrné měsíční mzdy, pak v r. 1994 byl tento podíl cca 34 %. V porovnání s důchodem jako jediným zdrojem příjmu zaostává cca o 17 %, v případě životního minima pro dospělého osobu o 13 %.

ho zabezpečení jsou minimální a při stanovené výši životního minima se příjemci minimální mzdy „propadají“ do sociální sítě). V systému zabezpečení v nezaměstnanosti se při stanovené horní hranici podpory všichni nezaměstnaní stanou potenciálními příjemci dávek ze systému státní sociální podpory (v r. 1994 průměrná dávka činila 1 805 Kč).

V současnosti dospěli sociální partneři k dohodě o zvýšení minimální mzdy k počátku r. 1996 (je zvažováno zvýšení na 2 500 Kč). Z hlediska státního rozpočtu povede toto zvýšení k vyšším výdajům na zdravotní pojištění hrazené státem. Na druhé straně dojde k posunu ve mzdových tarifech a ve vyměřovacích základech pro sociální a zdravotní pojištění. Je otázkou, do jaké míry na zvýšení tarifů zareaguje trh změnou poptávky po nekvalifikované a nízkokvalifikované práci.

Diskuze spojené s přijetím nových právních norem se však koncentrují nejen na obsah nově zaváděných částí systému. Stejnou měrou je pozornost soustředěna na formu financování jednotlivých subsystémů, tzn. na to, zda zachovat financování sociálního zabezpečení v rámci státního rozpočtu, nebo je vydělit jako zvláštní instituty — fondy. Jedná se tudíž o jeden z klíčových momentů reformy, neboť se rozhoduje o míře provázání příjmové a výdajové strany ve financování systému.

Jak bylo řečeno výše, platný zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na SPZ vymezuje strukturu úhrnné sazby pojistného (důchodové a nemocenské) a příspěvku na SPZ, nikoliv však užití vybraných prostředků.

Dávky státní sociální podpory budou podle nové úpravy i nadále financovány z příjmů státního rozpočtu. Financování dávek důchodového pojištění bude v prvním roce účinnosti nového zákona (1996) zajištěno rovněž v rámci státního rozpočtu, a to prostřednictvím samostatného účtu, na kterém bude vykazováno inkaso příjmů z pojistného (včetně jeho příslušenství) odpovídající dílčí sazbě pojistného na důchodové pojištění, která je uvedena v zákoně o pojistném. Stav tohoto účtu bude na konci roku konfrontován s celoročními výdaji na důchodový systém, včetně správních výdajů (výdaje budou ve státním rozpočtu vyjádřeny samostatnou položkou). Případný přebytek se převede na zvláštní účet státních finančních aktiv a o jeho užití bude rozhodovat Parlament. Uvedenou formou se maximálně zajistí průhlednost a veřejná kontrola hospodaření s příjmy a výdaji v systému důchodového pojištění. Lze předpokládat, že se stane „odrazovým můstkem“ pro další závažná rozhodnutí o případném plném oddělení důchodového pojištění od státního rozpočtu a jeho funkční podobě po stránce rozhodovací, správní i finanční.

Řada koncepčních otázek si vyžádá další analýzu, aby zvolené řešení bylo plně funkční. To se týká i jiných složek sociálního zabezpečení a SPZ, které jsou dosud financovány státem (nemocenské pojištění, úrazové pojištění, podpora zdravotně postižených, sociální pomoc i programy SPZ). Podstatou je stanovení míry individuální participace, participace státu a ostatních subjektů na organizaci a financování složek sociální ochrany občanů a formy této účasti. Z finančního hlediska se jedná o financování z vlastních zdrojů nebo na bázi solidarity účastníků. V daných souvislostech je již nastolena řada otázek. Které části sociálního systému a za jakých podmínek oddělit nebo naopak spojit? Zda zachovat ve všech sociálních subsystémech průběžné financování, nebo přejít na fondové financování, popř. jejich kombinaci. Jak postupovat

¹¹ Minimální mzda se nejčastěji vyskytuje při ohodnocení zdravotně postižených osob a dále v případě sezonního zaměstnávání.

v případě schodku veřejnoprávních institucí a jakými formami má do jeho řešení vstupovat stát? Jak hospodařit se vzniklými přebytky a jak řešit krátkodobé deficity?

V politické i odborné rovině jsou otevírány diskuze o možnostech urychleného oddělení financování jednotlivých subsystémů (zejména důchodového) od státního rozpočtu; tato cesta by měla umožnit tvorbu krátkodobých kapitalizovatelných přebytků ze současných povinných příspěvků. Nebezpečí finanční pasti, která se nejen v systémech financovaných přímo ze státního rozpočtu, ale i ve veřejnoprávních institucích nemůže projevit jinak než jako past státního financování (rozpočtová nebo dluhová), je však v podmínkách ČR vysoké.

Je nesporné, že změny sazeb příspěvků (pojistného) jsou možné jen v koordinovaném postupu snižování celkového povinného daňového a příspěvkového zatížení poplatníků, které je rozhodující pro jejich disponibilní příjem. To pak společně s růstem ekonomické prosperity rozšíří finanční prostor, který podmiňuje změnu sklonu ke spotřebě (resp. k úsporám) a zvýšení individuální odpovědnosti a rozhodování jednotlivce ve sféře sociálního zabezpečení.

Sledovat vyrovnanost bilance příjmů a výdajů samostatného účtu důchodového pojištění je nutné v podmínkách, kdy je zachován systém průběžného financování a sazba „pojistného“ je povinná pro všechny poplatníky ze zákona. To platí i v případě zavedení horních limitů pojistného u vyšších příjmových skupin obyvatelstva. Při převažujícím daňovém charakteru „pojistného“ by neměnnost nebo dokonce zvyšování sazeb povinného pojistného na úroveň, která by umožňovala kapitalizaci přebytků, znamenaly „daňové násilí“ ze strany státu či jím garantované instituce. Vyrovnání potřeb státních a veřejnoprávních sociálních systémů s celkovým konceptem daňového a příspěvkového zatížení je tak i na prahu dalších úvah o odděleném fondovém hospodaření klíčovou otázkou.

Je zřejmé, že proces završení sociální reformy si vyžádá dodatečné korekce na straně příjmů i výdajů ve všech sociálních subsystémech, kterými budou nastoleny jasné vazby mezi nimi. Zřízení samostatného účtu státního rozpočtu k financování důchodových dávek představuje v etapě, kdy dochází k zásadním změnám na straně výdajů v sociálním zabezpečení, významný postupový krok. Umožňuje ověřit tvořící se vazby mezi příjmovou a výdajovou stranou, vyjasnit pozici státu v hospodaření s prostředky z pojistného a příspěvků na dávky. Zajišťuje průhlednost podmínek pro plátce pojistného, vytváří prostor pro řešení dalších významných momentů spojených se zavedením a stabilizací reformovaného systému, včetně analýzy všech ekonomických a politických důsledků dalších návrhů směřujících k nakládání s velkými objemy prostředků daňových poplatníků.

LITERATURA

Interní materiály MF ČR a MPSV ČR

NEŠPOROVÁ, A.—ULDRICHOVÁ, V.: *Employment Policies and Programmes in Czech Republic*. ILO, Budapest 1995.

Statistická ročenka 1993, 1994

VOSTATEK, J.: *Sociální zabezpečení — teorie a politika*. 1994. (Nepublikovaný materiál.)

ŽIŽKOVÁ, J.: *Základy sociální politiky*. Sociální politika, 1994, č. 1—3.

SUMMARY

Reform of Social Security and State Employment Policy — Financial Aspect

Jarmila FUCHSOVÁ—Věra ULDRICHOVÁ, Ministry of Finance of the Czech Republic

The reform of the social security system — the transition to three pillar system — is one of the last major steps to be undertaken during the Czech economic transformation. The paper briefly analyses the basic goals and principles of the social security reform which has developed since 1990. The authors describe particular phases of the reform, changes in social security (including the system of employment services) in respect to the transformation steps and analyze financial aspects of the process. Special attention is given to the second phase, beginning with the introduction of the new tax system in 1993 when obligatory social security payroll contributions were introduced. This step reformed the revenue side of the social security system. It also showed more clearly the structural imperfections existing on the expenditure side and the problems in the social security system which have since been solved. The paper analyzes the development of social security revenues and expenditures in 1993—1995. It shows the difficulties and risks connected with social security reform and the financing of the system. In the final part, the authors elaborate on the problems connected with the continuing reforms, above all to the financing of social security sub-systems.