
MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ
(VYBRANÉ TEXTY)

USPOŘÁDAL TOMÁŠ SIROVÁTKA

BRNO 1997

1.3 Sociální funkce sociálního zabezpečení

Lze rozlišit několikero sociální funkce systému sociálního zabezpečení :

1. V prvé řadě rozdělení či rozložení zdrojů, zvláště v souvislosti s životními událostmi (např. nemoc, invalidita, stáří, nezaměstnanost atd.), a zmírnění nerovností ve společnosti.
2. Zajištění specifických oblastí spotřeby, jimž je připisován „sociální význam“ (například poskytování zdraví, vzdělání, bydlení).
3. Podpora schopnosti jednotlivců účastnit se života komunity (srovnej Weale 1983).

Naplnění těchto funkcí posiluje sociální solidaritu a komunitu. Jednostranné transfery jsou v tom smyslu dokonce chápány jako „naplnění povinnosti“ a „vytvoření morálního vztahu mezi jednotlivci“. Už Titmuss (1968) upozorňuje, že všechny kolektivně poskytované služby jsou zaměřeny k uspokojení sociálně uznaných „potřeb“. Jsou manifestací vůle společnosti přežít jako organický celek a za druhé i vyjádřením přání členů komunity pomoci k přežití některých lidí. Tyto formulace o „vůli společnosti“, uznání „potřeb“ a „přežití jako organický celek“ jasně vycházejí z durkheimiánské a funkcionalistické tradice, dokonce je snad možné označit je za „kolektivistické“ : jejich filosofické, etické i politické základy přesahují nepochybně pozice krajního individualismu.

Minimalistickým požadavkem je v takových souvislostech zajistit pro některé členy společnosti „přežití bez nároku na kvalitu života“. Širší pojetí může vymezit požadavek částečně či plné kompenzace sociálních rizik („událostí“), nebo dokonce požadavek garance rozvoje životní úrovně.

Sociální funkce souvisejí i s rolí připisovanou sociálnímu zabezpečení při ovlivnění sociálních hodnot a vztahů, kdy sociální zabezpečení se neomezuje jen na pasivní odraz existujících sociálních vztahů a hodnot. Sociální zabezpečení může naopak usilovat o ovlivňování participace jednotlivce v komunitě, o jeho identifikaci s ní, o poskytnutí větší svobody při vyjádření altruismu, a naopak o potlačení pocitů odcizení.

1.4 Shrnutí funkcí sociálního zabezpečení

Shrnuto lze vysledovat následující funkce sociálního zabezpečení :

1. Podporu životní úrovně jednotlivců-členů společnosti, včetně kompenzací tíživých dopadů ekonomického systému
2. Rozdělení zdrojů k podpoře a péči o závislé skupiny v případě určitých životních událostí
3. Obecnější redistribuci zdrojů v souladu s morálními požadavky
4. Podporu altruismu, poskytnutí většího prostoru pro jeho vyjádření a uplatnění
5. Podporu komunity.

2. Cíle a nástroje sociálního zabezpečení

2.1 Cíle

Cíle sociálních opatření a institucí podobně jako v jiných oblastech hospodářské politiky jsou efektivnost, nestrannost, rovnost a administrativní „proveditelnost“. Je však účelné rozvést detailnější kategorizaci cílů (srovnej Barr, Whyne 1993) :

a) Efektivnost

Cíl 1 : makro-efektivita - optimální část hrubého domácího produktu by měla být věnována pro opatření sociální politiky a sociálního zabezpečení

Cíl 2: mikro-efektivita - politika by měla zajistit optimální rozdělení celkových zdrojů pro sociální zabezpečení mezi různé druhy finančních dávek a na různé druhy naturálních plnění a služeb.

Cíl 3 : incentive - kdekoliv jsou instituce financovány z veřejných zdrojů, jejich financování a konstrukce dávek by měly minimalizovat negativní efekty

- a) na nabídku práce a zaměstnanost
- b) na úspory.

b) Podpora životní úrovně jednotlivce

Cíl 4 : pomoc v chudobě - žádný jednotlivec či domácnost by neměli „spadnout“ pod úroveň životního minima. Toto minimum je víceméně normativní koncept, neboť neexistuje analyticky uspokojivý způsob jak definovat hranici chudoby.

Cíl 5: ochrana navykého (obvyklého) životního standardu - nikdo by neměl být vystaven neočekávanému a nepřijatelně hlubokému poklesu životní úrovně²⁰.

Cíl 6 : „vyrovnání“ příjmů - instituce by měly umožnit jednotlivým občanům realokovat spotřebu během životního cyklu, respektive redistribuci z jednoho stadia životního cyklu do jiného. To je možné učinit též na základě individuálních opatření, například v soukromých penzijních schématech, avšak je zapotřebí i daňově financovaných transferů pro skupiny, které jsou v takovém stadiu životního cyklu, které nutně znamená finanční nesnáze (například jde o dávky pro rodiny s malými dětmi).

Cíle 5 a 6 jsou různými aspekty širšího cíle *ekonomického zabezpečení*. Cíl 5 se týká neočekávaných poklesů životní úrovně (a je hlavně cílem pojištění), cíl 6 se týká očekávaných poklesů životní úrovně (a jde spíše o cíl úspor). Oba cíle zahrnují aspekt efektivity i nestrannosti.

c) *Redukce nerovnosti* jako cíl souvisí s otázkou sociální rovnosti. Má dva aspekty :

Cíl 7 : vertikální rovnost - systém by měl přerozdělovat ve prospěch lidí s nižšími příjmy. Všechny příjmově-testované dávky k tomu přispívají, což neplatí o příjmově netestovaných dávkách (například plošný příspěvek na regulované nájemné). Třetí forma redistribuce vzniká, když větší příspěvek je vyplácen lidem s nižšími příjmy, anebo stejný příspěvek (služba) je financován podle úrovně příjmu, ačkoliv služby nejsou poskytovány progresivně podle příspěvků na jejich financování (jako je tomu v daňově financovaných službách).

²⁰ To je hlavní cíl podpor v nezaměstnanosti a v nemoci.

Cíl 8 : horizontální rovnost - rozdíly v dávkách by měly zohlednit věk, velikost rodiny, atd., rozdíly v zdravotní péči by měly brát v úvahu jen relevantní okolnosti (například zda pacient žije závislé osoby či nikoliv).

d) Sociální integrace

Doposud uvedené cíle byly více méně konvenčně ekonomické. Avšak navíc jsou obvykle přičleňovány i širší, sociální cíle :

Cíl 9 : respekt - sociální dávky a služby (včetně například zdravotní péče) by měly být poskytovány tak, aby nebyla narušena individuální sebeúcta, bez nezbytné míry stigmatizace. Beveridge v této souvislosti zdůraznil význam příspěvkového - pojišťovacího principu : jednotlivci, kteří přispívají do systému pak vnímají své nároky jako práva.

Cíl 10 : sociální solidarita - nakolik je to možné, sociální dávky či služby by neměly záviset na sociálněekonomickém postavení ve společnosti - zvláště by to mělo platit pro důchody a zdravotní péči.

e) *Administrativní proveditelnost*, jež zahrnuje opět přinejmenším dva aspekty :

Cíl 11 : „inteligentnost“ systému - systém by měl být jednoduchý, pochopitelný a levný při zajištění

Cíl 12 : absence zneužití - dávky či služby by měly být co nejméně přístupné zneužívání.

2.2 Nástroje a techniky

K dosažení uvedených cílů je využit rozsáhlý systém nástrojů („technik“) sociálního zabezpečení (zahrnuje legislativní úpravy, administrativní, institucionální i technickou infrastrukturu, finanční nástroje). K hlavním nástrojům využívaných v těchto systémech patří především:

- A. Transfery příjmů ve formě peněžních dávek
 - poskytovaných na základě testování příjmů
 - poskytovaných bez testování příjmů
- B. Služby či naturální požitky

Zatímco první skupina nástrojů plní ponejvíce kompenzační funkce, druhá skupina plní především funkci preventivní, a kompenzační funkci pak na druhém místě.

Vazba mezi cíli a použitými nástroji (a technikami) v systému sociální politiky a sociálního zabezpečení je klíčová, a je proto obvykle předmětem analýzy a výkladu jednotlivých systémů.

3. Účinky systému sociálního zabezpečení

Systémy sociálního zabezpečení se vztahují přímo k hospodářské politice a také k celému spektru oblastí veřejné politiky. V této oblasti jde totiž o proces společenské volby, která se opírá o hodnotové, ideologické a politické základy.

3.1 Přehled účinků

Z hlediska účinků sociálního zabezpečení je v první řadě nutné posuzovat plnění sociálních a ekonomických funkcí a dosažení stanovených cílů. Vedle toho lze rozlišit různé další ekonomické efekty systémů sociálního zabezpečení, jež jsou ve vzájemném vztahu s efekty sociálními :

1. Externí efekty - jde o efekty na subjekty, k nimž se tyto systémy svým působením zaměřují nebo i na další subjekty

1.1 Makroekonomické efekty

a) dopady na fiskální systém a veřejné rozpočty (a následně další efekty, například pro inflaci)

b) dopady na pracovní trh - zaměstnanost a nezaměstnanost.

1.2 Mikroekonomické efekty

a) Redistributivní efekty - rozsah a zaměření horizontální redistribuce
- rozsah a zaměření vertikální redistribuce

b) Disincentivní efekty - pro příjemce dávek a služeb
- pro jiné subjekty

2. Interní efekty (účinky pro systém sociálního zabezpečení samotný)

Všechny druhy zmíněných efektů ve svém konečném důsledku ovlivňují ekonomický růst. O účincích rozhoduje výše výdajů, jejich struktura,

charakter jejich cílenosti, stupeň redistribuce a interní efektivita jejich použití.

Dále se budeme blíže zabývat objasněním jednotlivých typů zde uvažovaných efektů.

3.2 Makroekonomické efekty

Fiskální systém

Výdaje na sociální zabezpečení a sociální politiku byly v posledních dvaceti letech hlavním zdrojem růstu veřejných rozpočtů a státního dluhu. Přispěly totiž k inflaci v období, kdy se v důsledku nabídkových šoků zrychlovalo tempo inflace, a proto jsou neoliberalními ekonomy považovány za jeden z nejvýznamnějších zdrojů zpomalení tempa růstu.

Pracovní trh a nezaměstnanost

V důsledku růstu inflace dochází k posunu tzv. Phillipsovy křivky²¹ k růstu úrovně přirozené míry nezaměstnanosti (a k nárůstu nezaměstnanosti). Nezaměstnanost se zvyšuje i v důsledku „relativního cenového efektu“ - kdy vysoké odvody na sociální zabezpečení pracovníků zvyšují cenu pracovní síly jako výrobního faktoru relativně k ceně výrobního zařízení, a práce jako výrobní faktor je vytlačována kapitálem (jde o křížový substituční efekt).

3.3 Mikroekonomické efekty

Hlavní efekt systému sociálního zabezpečení na makroekonomické agregátní kategorie vyplývá však ze vztahu mezi redistribucí příjmů a statků (jenž vystupuje jako systém stimulů ekonomického chování) a výsledným mikroekonomickým chováním, jímž jsou ekonomická efektivita, produktivita a ekonomický růst ovlivněny.

²¹ Phillipsova křivka vyjadřuje inverzní (substituční) vztah mezi inflací a nezaměstnaností. Její kritikové (Friedman, Phelps) ukázali, že vztah platí jen krátkodobě, a že v důsledku zrychlení tempa inflace (například v důsledku růstu mezd, přehřátím ekonomiky, v důsledku tzv. „nabídkových šoků“) může v určitém období narůst současně inflace i nezaměstnanost - Phillipsova křivka se prostě posune na vyšší úroveň.