

---

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ  
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

**SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ**  
**(VYBRANÉ TEXTY)**

USPOŘÁDAL TOMÁŠ SIROVÁTKA

BRNO 1997

---

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 sociálního 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 křivky<sup>21</sup> 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 (jež vystupuje jako systém stimulů ekonomického chování) a výsledným mikroekonomickým chováním, jímž jsou ekonomická efektivita, produktivita a ekonomický růst ovlivněny.

<sup>21</sup> 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.

Budeme se proto nyní zabývat klíčovou vazbou mikroekonomických a makroekonomických účinků systémů sociálního zabezpečení. Tyto jsou spojeny zejména se stupněm redistribuce, s její cíleností, a pak také s interní efektivitou systémů sociální politiky. Účinky spojené s výší a strukturou výdajů systémů a jejich dopady na rozvoj lidského kapitálu zde nebudeme blíže hodnotit - jsou častěji předmětem národohospodářských úvah.

### Efekty redistribuce

Rozlišili jsme už redistribuci v průběhu životního cyklu (redistribuce od období produktivního věku k neproduktivnímu věku a od období, kdy nejsou vychovávány děti do období, kdy jsou děti vychovávány), redistribuci v důsledku specifických událostí (nemoc, nezaměstnanost) a redistribuci vertikální - tedy od majetnějších k méně majetným.

Pozitivní efekt redistribuce vyplývá z lepší reprodukce a z rozvoje lidského kapitálu - projeví se ve zlepšení mezní produktivity práce.

Při hodnocení míry redistribuce je nutno posuzovat komplexní účinek zdanění, odvody do systémů sociálních fondů jak zaměstnavateli tak i zaměstnanci. a naproti tomu systém dávek a příspěvků poskytovaných ze sociálního zabezpečení jednotlivcům a kategoriím populace. Systém nebo jeho prvky jsou redistributivní - například od bohatých k chudým - nejen když chudí dostávají ze systému více dávek, ale i tehdy, jestliže bohatý (jedinec A) platí více příspěvků než chudý (jedinec B), a pokud každý z nich pak dostává stejnou kvantitu statků - zboží či služeb. Redistribuce je stejně tak progresivní, jestliže jedinec A dostává dvakrát více než B, ale platí do systému více než dvojnásobek ve srovnání s jedincem B (srovnej Barr 1993 : 185).

Jestliže je pak brán v úvahu celý komplex vazeb příspěvků a odvodů, není zcela přesvědčivý argument, že progresivní zdanění a odvody znamenají automaticky redistribuci ve prospěch chudých vrstev. Například Le Grand (1982) oproti tomu tvrdí, že zejména systémy vzdělání, zdravotní péče a podpory bydlení jsou využívány ve prospěch bohatějších vrstev, a to dokonce relativně více než odpovídá jejich odvodům do systému.

Při hodnocení účinku redistribuce jde o posouzení následujících otázek :

- i) Z hlediska vertikální rovnosti jde o otázku, nakolik a v jakém směru (ve prospěch koho) je systém sociálního zabezpečení redistributivní
- ii) zda příspěvky jsou stanoveny na správné úrovni - tedy :
- zda úroveň dávek je na úrovni, kterou by hypoteticky zvolil dokonale informovaný racionální jedinec (jde tedy o to, zda například systém sociálního pojištění poskytuje optimální kvantitu pojištění)
  - zda úroveň dávek z pojištění je ve správném vztahu k úrovni sociálních dávek poskytovaných na úrovni životního minima. Životní minimum je stanoveno sociální konvencí, a dávky sociálního pojištění, jež jsou pod jeho úrovní, je tedy nutno posuzovat jako příliš nízké.

### 1. Pozitivní ekonomické a sociální efekty vyplývající z redistribuce

#### 1.1 Přímé efekty

I když negativní efekty redistribuce jsou obvykle v centru ekonomických úvah, je třeba připomenout nejprve pozitivní ekonomické a sociální efekty redistribuce plynoucí ze systémů sociálního zabezpečení : patří k nim snížení nerovnosti v příjmech, redukce chudoby, snížení ekonomické a životní nejistoty a rizik, pozitivní účinek na životní úroveň starých lidí a dětí. Tak systémy sociálního zabezpečení omezují sociální exkluzi a zvyšují sociální soudržnost. Mají proto i politický význam - podporují loajalitu k politickému systému, což je dost často silným argumentem při rozhodování o přijímaných opatřeních v oblasti sociálního zabezpečení.

Tyto účinky je obtížné změřit, neboť to vyžaduje porovnat aktuální situaci v dané zemi, se situací hypotetickou, která by nastala, pokud by systém sociálního zabezpečení neexistoval. K vyjádření redukce chudoby je například používáno zjištění tzv. „mezery chudoby“ („poverty gap“ - srovnej Social Protection in Europe 1993 : 65). Je to rozsah, v němž příjem chudých domácností nebo jednotlivců je pod stanovenou úrovní (životního minima), měřený jednak *před* a také *po* provedení sociálních transferů. Účinek systému sociálního zabezpečení lze proto měřit dvěma způsoby : jak počtem lidí, kteří po provedení transferů se dostali z pásma chudoby, tak počtem lidí, kteří v pásmu chudoby zůstávají.

#### 1.2 Nepřímé efekty

Je nepochybné, že sociální zabezpečení přináší mnohá zlepšení pro zdravotní stav populace, pro zvyšování rozsahu vzdělání (mj. i přímou

podporou dávkami rodině), a pro celkové zlepšení životních podmínek, včetně bydlení. Tak pozitivně ovlivňuje kvalitu lidského kapitálu, reprodukce pracovní síly, a má proto nepřímo pozitivní účinky na produktivitu a na ekonomický růst. V oblasti aktivních programů pracovního trhu působí opatření preventivně v tom smyslu, že pomáhají získat zaměstnání a příjem z aktivit na pracovním trhu.

## 2. Vedlejší negativní efekty - disincetivní efekty

Ekonomické analýzy upozorňují na negativní efekty, které mohou vznikat v důsledku omezení svobodné aktivity a osobní odpovědnosti: jde především o snížení incentív k práci či k ekonomickým aktivitám jako je podnikání a zaměstnávání, a snížení incentív k úsporám.

### 2.1 Omezení pobídky k práci

Vysoká míra redistribuce ovlivňuje negativně pracovní chování zejména v dolní části příjmového spektra, kde se příjmy blíží úrovni minimálních sociálních transferů. Pojem past chudoby („poverty trap“) vyjadřuje ten účinek, kdy podpory v nezaměstnanosti a sociální dávky pomáhají udržovat a obnovovat chudobu. Jde o situaci, kdy jedinec, jenž vykonává nějakou práci, nemá žádné pobídky k tomu, aby pracoval ještě více. Pro lidi v nízkce placených zaměstnáních souhrn zvýšení odvodů daní a příspěvků do systémů sociálního zabezpečení v kombinaci se snížením sociálních dávek v případě růstu pracovního příjmu mohou dokonce znamenat příjem stěží vyšší než je podpora v nezaměstnanosti nebo sociální dávka placená osobám, které vůbec nepracují. Tento efekt je zachycen tzv. „implicitní mezní mírou zdanění“, zahrnující všechny daně, příspěvky a jiné platby, které musí platit určitý jedinec, jenž dříve byl podzaměstnaný (či nezaměstnaný) plus sociální dávky, jež ztrácí v případě že přijme (větší rozsah) zaměstnání (Social Protection 1993: 93). Takový efekt motivuje v některých zemích k těm opatřením, že je povoleno zaměstnání na částečný úvazek při souběžném pobírání částečné podpory v nezaměstnanosti nebo jinde jsou zvýhodněny sociální dávky pro osoby, jež přijímají nízkce placená zaměstnání (v Británii tzv. „family credit“). Diskuse o problému disincetiv vede i k návrhu tzv. univerzálního základního příjmu („basic income“), jenž by existoval na úrovni relativně nízkého standardu bez testování příjmů či prostředků, a nahradil by existující různé typy sociálních dávek, a mohl by být pobírán souběžně s výdělkem.

Koncept pasti chudoby je doplněn konceptem „pasti nezaměstnanosti“, kdy nezaměstnaný jedinec nemá žádnou finanční pobídku hledat práci. Tato situace je spojena s tzv. vysokým poměrem náhrady („replacement ratio“), což je poměr sociálních příjmů v době nezaměstnanosti k pracovnímu příjmu po odečtení daní a dalších transferů. Protože v průběhu 70. a 80. let došlo v Evropě, k růstu poměru náhrady a nezaměstnanosti současně, je vysoký poměr náhrady spojován s růstem nezaměstnanosti. Tato jednoduchá teorie nebyla však přesvědčivě doložena. Podle jiných úvah, protože chování lidí je vzájemně závislé, bude v situaci kdy je vysoká nezaměstnanost, odmítnuté pracovní místo vždy obsazeno někým jiným, kdo bude ochoten je přijmout. Vysoký poměr náhrady pak může ovlivnit jen tu okolnost, kdo bude nezaměstnaný, ale ne celkovou výši nezaměstnanosti (Barr 1993: 203).

Obecně změny v redistribuci příjmů ovlivňují změny v pracovním chování:

a) jde o změny ve výši zdanění a odvodů do systémů sociálního zabezpečení pro plátce

Například snížení sazby daně z příjmu nebo odvodu do systému sociálního zabezpečení působí jako dotace ke mzdě, která pozitivně dopadá jak na zaměstnavatele (redukuje jednotkové mzdové náklady z bodu Po do bodu P1), tak i na pracovníka (zvýšuje současně čistou mzdu přijatou pracovníkem z bodu Po do bodu P2).

života). Jde spíše o zamýšlenou „směnu“ mezi příjmem (spotřebou) a volným časem. Transfery mohou totiž být použity také k tomu, aby lidé mohli získat více volného času, jakmile se stanou bohatějšími (umožňují zejména odchod do důchodu, péči o děti, vzdělávání, péči o zdraví ...). Problém proto vzniká jen tehdy, když ztráty příjmu (a spotřeby) jsou větší než bylo společností zamýšleno.

#### 4. Interní efektivita

Existují dva hlavní způsoby, jak sociální zabezpečení brzdí ekonomický rozvoj společnosti. První je ten, že se oslabují incentivy a příjem není vytvářen. Druhý způsob je ten, že příjem se plýtvá. Plýtvání a interní neefektivita je obecným problémem veřejných institucí a rozpočtů, které nejsou pod vlivem tržního mechanismu a kontrolovány ziskovým kritériem. Jde buď o to, že zdroje vložené do systému jsou využívány na vymezené účely a klienty ve větší než ekonomicky nezbytné míře, anebo o to, že je spotřebují jiné subjekty než klienti, jimž jsou transfery a služby určeny (a to na jiné účely než účely vymezené).

Vysvětlení takové neefektivity bývá zdůvodněno :

- argumentem, že veřejná produkce je nutně neefektivní, protože je zajišťována veřejnými subjekty
- jiná argumentace považuje problémy v efektivitě aktuální jen pro raná stadia růstu veřejného sektoru, ale počítá s tím, že mohou být jejich managementem postupně zvládnuty
- argumentem, že nadužití zdrojů není důsledkem veřejné produkce, ale spíše mocenského konfliktu o moc a zdroje vedeného těmi, kteří ve veřejných institucích pracují - lidé ve veřejných institucích provádějí redistribuční zdrojů ve svůj vlastní prospěch.

Systémy sociálního zabezpečení lze hodnotit čtyřmi kritérii interní efektivity. Jsou jimi :

- absence plýtvání při používání finančních a jiných zdrojů
- schopnost dosáhnout všechny jednotlivce a skupiny, které mají být stávajícím systémem podporovány, a současně omezit podporu a služby právě na ně
- schopnost poskytnout služby klientům v souladu se strukturou jejich reálných potřeb
- schopnost podporovat a zabezpečovat klienty účelně podle jejich osobního zájmu a s dostatečným „respektem.“

Z těchto kritérii vyplývají i možné projevy neefektivity (Ringen 1987:93):

#### Typologie možných interních neefektivit systémů sociální politiky

	<i>Fiskální transfery</i>	<i>Sociální služby</i>
<i>Plýtvání</i>	peníze se ztrácejí v procesu	nizká produktivita
<i>Neefektivní cílenost</i>	pod-užívání nad-užívání zneužívání	pod-užívání nad-využívání zneužívání
<i>Potřeby-neuspokojeny</i>	platby, když jsou třeba služby  nevhodný typ služeb	služby, když jsou třeba platby
<i>S klienty se špatně jedná</i>	stigmatizace „byrokracie“	stigmatizace „byrokracie“

Zkušenosti z vyspělých zemí ukazují, že pod-užívání je častější než nad-užívání. Pod-užívání znamená nízké uplatnění nároku na dávky („non-take-up“) z důvodů malé informovanosti, stigmatizace či byrokracie v postupu institucí, špatné cílenosti, nevhodnosti volených technik

poskytování dávek či služeb, a špatné dostupnosti dávek či služeb v důsledku špatné organizace.

Proti „mrtvé váze“<sup>23</sup>, působí naopak jiné mechanismy, které se projevují v příliš nízkém využívání dávek oprávněnými klienty. Efekt „non-take-up“, tedy nevyužívání dávek vyplývá z řady okolností, zejména :

- ze stigmatizujícího účinku dávek, zvláště pokud procedury spojené s jejich dosažením jsou stigmatizující
- z komplikované povahy poskytovaných dávek a nutnosti prokazování nároků na ně, jež vede k nejistotám o nárocích na tyto dávky, zvláště pokud se nároky překrývají a kumulují.

Zdroje neefektivit sociálního systému částečně pramení i z jejich historického vývoje. Vývoj systémů sociálního zabezpečení zprvu probíhal rozvojem dávek, které kompenzují ztrátu výdělků v důsledku sociálních rizik a událostí. Avšak pro část populace, která není zajištěna vlastními příjmy a příspěvky do systémů, jakož i pro populaci s nízkými příjmy bylo zapotřebí dávek vztažených k výši příjmu. Tyto dávky vznikaly dodatečně jako doplněk k již existujícím dávkám. Celý systém není tak dostatečně provázaný, někdy působí tyto dávky i protichůdně. Vznikají tak současně problémy nízkého využívání dávek, zneužívání dávek, vysokých administrativních nákladů a současně disincetivních efektů.

## 5. Účinnost systémů sociálního zabezpečení

### Možnosti hodnocení účinnosti

Je značně obtížné hodnotit účinnost systémů sociálního zabezpečení.

1. Ekonomické zhodnocení nákladů na ně a výnosů z nich předpokládá porovnat hypotetickou situaci, kdy by takové systémy neexistovaly, a hypotetické situace s rozdílnou úrovní výdajů na sociální zabezpečení. Takové modely mohou být vypracovány jen v omezených oblastech (například modelování „poverty gap“) s ohledem na složitost

<sup>23</sup> Jde o dávky vyplacené těm, kteří by dosáhli vyšší hranice příjmů, pokud by dávky nebyly vypláceny - k tomu dochází v důsledku efektu oprávnění na sociální dávky („entitlement affect“).

ekonomických vazeb a s ohledem na to, že hypotetická situace nikdy dost dobře nekoresponduje reálné situaci, neboť i chování lidí by za změněné situace bylo jiné.

2. Účinky jsou komplexní a zahrnují několik aspektů současně, jen částečně je lze vyjádřit ekonomickými kategoriemi. Teprve porovnáním celého komplexu účinků a porovnáním všech pozitivních i negativních efektů lze hodnotit celkovou účinnost. Ekonomicky je zvláště obtížné vyjadřovat náklady spojené s disincetivním účinkem, ale také je obtížné vyčíslit výnosy z rozvoje lidského kapitálu a výnosy z utlumení nepřímých nákladů na chudobu a sociální exkluzi (na kriminalitu, na zhoršený zdravotní stav, na oslabené funkce rodiny a na další sociální rizika).
3. Hlavním odůvodněním existence a rozvoje systémů sociálního zabezpečení jsou jejich sociální účinky. Právě ty je však nejobtížnější vyjádřit ekonomicky, a některé z nich ani nelze a nemá smysl ekonomicky vyjadřovat. Lze jen porovnávat ekonomické náklady, které jsou vynaloženy za určitý sociální výnos (například na zjevné důsledky pro sociální integraci a participaci).

Z těchto důvodů je nejvhodnějším přístupem k hodnocení účinnosti těchto systémů takové hodnocení, které se zaměřuje v první řadě na ověření stupně dosažení sledovaných cílů a za druhé na porovnání nákladů, které k jejich dosažení byly potřebné.

S ohledem na komplexnost sledovaných cílů je tedy vhodné vycházet z obecného konceptu racionality, která je univerzálním kritériem úspěšného jednání. Obecnými kritérii v oblasti veřejné politiky je (srovnej Ringen 1987) :

- legitimita
- efektivita včetně nákladové efektivity
- absence vedlejších nežádoucích efektů.

Přitom se kritérium racionálního jednání nevztahuje pouze na výsledek jednání, ale také na proces, jak jsou cíle a prostředky k jejich dosažení voleny.

### 1. Legitimita

Legitimita se týká především volených cílů. Vycházíme-li z logiky racionálních aktérů, kteří se účastní kolektivního jednání, a z předpokladu, že úplný souhlas o cílech je jen stěží možný, vyplývá z toho, že při volbě cílu musí jít spíše o konsenzus o přijatelnosti výsledků kolektivní akce než souhlas s nimi. Přestože se dosažený výsledek neshoduje s tím výsledkem, jenž by si účastníci kolektivní akce přáli v ideálním případě, obecná přijatelnost (na rozdíl od obecného souhlasu) může být chápána jako indikátor souladu mezi politickým rozhodováním a preferencemi občanů.

### 2. Efektivnost

Koncept efektivnosti se týká především volených prostředků. Prostředky jsou efektivní v té míře, nakolik umožňují dosažení či prosazení zamýšleného cíle. Jednání je tedy racionální jen tehdy, je-li pozitivní výsledek v souladu se zamýšleným cílem, a jen pokud tyto cíle jsou výsledkem použitých prostředků-nástrojů.

### 3. Absence vedlejších efektů

Použití prostředků k dosažení určitých cílů ale s sebou nese změny v ekonomickém a sociálním prostředí, a také změnu systému stimulů jednání <sup>24</sup> Tyto vedlejší efekty mohou být, jak jsme již ukázali, též méně přijatelné.

### Závěr : obecná kritéria efektivity

Kritériem racionality politiky sociálního zabezpečení (redistributivní politiky) mohou být tato kritéria :

1. Cíle a prostředky by se měly těšit obecné podpoře.
2. Zvolené prostředky by měly být efektivní ve vztahu k cíli redistribuce statků.
3. Prostředky by měly být přijatelně nákladné jak z hlediska externí tak interní ekonomičnosti.
4. Jejich uplatnění by nemělo vyvolávat behaviorální odpovědi, které by narušily zamýšlené záměry, anebo by vyústily v nezáměrné negativní
  - vedlejší efekty.

<sup>24</sup> Takový efekt má každá redistributivní politika.

Cíle sociálního zabezpečení zahrnují v sobě požadavek sociální spravedlnosti a současně i ekonomické efektivity. Proto je jejich definování tak obtížné, ale o to významnější. Prostředky - metody - zahrnují transfery příjmů a přímé zásahy do fungování trhu prostřednictvím regulace, podpor a dotací či dokonce veřejnou produkci a poskytování statků-služeb. Při definici cíle i prostředků sociálního zabezpečení hraje proto významnou roli hledisko etické a politické - platí to právě pro definování konceptu sociální spravedlnosti a jeho „směnu“ s ekonomickou efektivitou. Jakmile však jednou cíle byly definovány, byť v pracovním procesu hledání konsenzu o nich, výběr prostředků a metod (technik) může být nazírán jako „technická“ záležitost, opírající se o dříve definované cíle. Pak se může značně zvýšit i efektivita působení celého systému sociálního zabezpečení.

### **Použitá literatura :**

- Barr N. : The Economics of the Welfare State, second edition, Stanford, California : Stanford University Press, 1993.
- Barr N., Wynes D. : Current Issues in the Economics of Welfare. Houndmills, Basingtoke, Hampshire, London: Macmillan, 1993.
- Dilnot A., Walker I. : The Economics of Social Security. Oxford : Oxford University Press, 1989.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice, 5th edition, London, New York : Mc Graw-Hill, 1989.
- Ringen S. : The Possibility of Politics, Oxford : Oxford University Press, 1987.
- Titmuss R. M.: Commitment to Welfare, London : Allen and Unwin, 1968.
- Social Protection in Europe. Brussels : EC, 1993.
- Weale A. : Political Theory and Social Policy. London: Macmillan, 1983.