

CÍLE A ÚČINKY SYSTÉMŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

TOMÁŠ SIROVÁTKA, EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA
MASARYKOVY UNIVERZITY, BRNO

Úvod

V této stati chci nejprve definovat funkce a cíle systémů sociální politiky a sociálního zabezpečení, a pak se v tomto rámci zabývat jejich ekonomickými a sociálními účinky. Budu pak uvažovat i o účinnosti těchto systémů. Méně pozornosti věnuji nástrojům a technikám systémů sociálního zabezpečení, i když ty pochopitelně představují rozhodující vazbu mezi cíli a účinky. Odkazuji v tomto ohledu na jiné prameny ¹⁶.

Účinky systémů sociálního zabezpečení a sociální politiky je možné hodnotit ze tří základních hledisek :

1. Z hlediska dosažení sledovaných cílů
2. Z hlediska vedlejších a nezáměrných účinků přijímaných opatření - jde zejména o to, zda negativní efekt nezáměrných účinků nepřevažuje pozitivní efekt účinků zamýšlených
3. Z hlediska nákladů na dosažení sledovaných cílů.

Jasně definování cílů v oblasti sociální politiky a sociálního zabezpečení¹⁷ umožňuje jednak volit adekvátní prostředky (tedy nástroje), a za druhé hodnotit pak i jejich účinky - dosažení stanovených cílů, a také případné další - vedlejší účinky.

¹⁶ Jsou zahrnuty i v tomto souboru textů.

¹⁷ Nadále budeme s vědomím určitého zjednodušení používat jen termín sociálního zabezpečení.

1. Funkce sociálního zabezpečení

Při hodnocení účinků systémů sociálního zabezpečení je především nutno zvažovat, jak tyto systémy plní své funkce ve vztahu k důvodům jejich zavedení a ke sledovaným cílům. Za druhé se zajímáme o to, jaké jsou při splnění těchto funkcí (a při dosažení cílů) vynaložené náklady.

Všimneme si nejprve prvé z dimenzí - tedy funkcí systémů sociální politiky a sociálního zabezpečení. Obvykle je na tyto systémy kladen požadavek sociální spravedlnosti při respektování principu ekonomické efektivity.

1.1 Výchozí koncepty

Definice ekonomické efektivity

Efektivní produkce jakéhokoliv statku (či optimální produkce) je podle Paretova principu ten výsledek, jenž maximalizuje výsledek ve vztahu k nákladům. Je to takový objem určitého výrobku, kdy hodnota, kterou společnost připisuje mezní jednotce produktu, je rovna mezním sociálním nákladům na něj (srovnej Barr 1993: 109). Tzv. Paretova zlepšení jsou dosažena tehdy, jestliže a dokud jakákoliv změna ve výrobě či distribuci přinese některému jednotlivci zlepšení, aniž by byl někdo jiný poškozen. Při řešení cíle efektivnosti dochází obvykle ke konfliktu mezi kritériem výkonnosti a distribučními cíli, což je však hlavně otázka společenské volby - tedy ideologická a politická otázka.

Intervence v zájmu efektivit

Standardní ekonomický teorém „neviditelné ruky“ znamená, že trh je automaticky efektivní, je-li splněna řada předpokladů, které se vztahují k dokonalé informovanosti, dokonalé soutěži a absenci různých tržních selhání.

Jakmile jeden ze standardních předpokladů efektivit tržní regulace selhává, státní intervence ve formě regulace, financování či veřejné produkce může zvýšit ekonomickou efektivitu. Jestliže žádný z těchto předpokladů neselhává, efektivita je dosažena jen prostřednictvím trhu.

Vedle toho je státní intervence zdůvodněna existencí veřejných statků - takových statků, které jsou charakterizovány ne-rivalitou ve spotřebě,

nemožností odmítnutí poskytnutí takových statků těm, kteří je požadují, a nemožností vyloučit některé jedince, kteří se nepodílejí na úhradě, ze spotřeby.

U veřejných statků existuje proto vysoké riziko neefektivity. U privátních statků mezní náklady a mezní užitek pro spotřebitele statku jsou totožné. To neplatí u veřejných statků. Ne-rivalita znamená že mezní náklady na spotřebu pro dodatečného spotřebitele (avšak nikoliv náklady na dodatečnou jednotku produktu pro poskytovatele) jsou rovny nule. Proto je cena určena spíše než náklady na mezní jednotku produktu, hodnotou kladenou jednotlivcem na mezní jednotku spotřeby. Nemožností vyloučit ze spotřeby vzniká specifický problém černého pasažéra („free rider“), tedy té okolnosti, že veřejné statky užívají i ti jednotlivci, kteří za ně neplatí.

Efektivita a sociální spravedlnost

Sociální spravedlnost znamená poskytnutí statků či služeb, jež může být zajištěno jak tržním mechanismem, tak i společenskou volbou, je však v každém případě vnímáno větší částí společnosti podle etických kritérií jako oprávněné.

Zajištění sociální spravedlnosti může být dosaženo dvěma způsoby :

- a. Pouze požadavek ekonomické efektivity může ospravedlnit jinou formu intervence než jsou finanční transfery. Neexistuje-li takový argument pro intervenci, zájmy sociální spravedlnosti mohou být nejlépe řešeny pomocí transferů příjmů.
- b. Existují-li však argumenty, jež naznačují, že efektivnost by byla podpořena veřejnou produkcí a alokací nějakého zboží či služeb, pak i sociální spravedlnost může být zajištěna pomocí naturálních plnění a služeb (benefits in-kind), tedy distribucí ve formě například volně dostupného (bezplatného) vzdělání či zdravotních služeb atp.

Vztah mezi trhem a státní intervencí v sociální politice je proto komplementární : tržní princip i sociální princip alokace se doplňují. Privatizace v této souvislosti má například přinést vyšší ekonomickou efektivitu. Pojem privatizace není zcela jednoznačně privátní produkce a privátní úhrada statků či služeb. Znamená i to, že statky či služby jsou produkovány privátními subjekty, ale financovány z veřejných zdrojů

(daní), anebo také mohou být poskytovány veřejnými institucemi a hrazeny z privátních či smíšených zdrojů.

Intervence v zájmu sociální spravedlnosti

Zdůvodnění proč dochází k redistribuci je vedeno ze dvou hlavních pozic :

1. Libertariánské zdůvodnění ji chápe jako vnucenou bohatým v důsledku volební síly chudých vrstev.
2. Utilitariánské vysvětlení přijímá tezi, že bohatí ji mohou přijímat z altruistických důvodů (srovnej Barr 1993 : 108).

1.2 Ekonomické funkce

Ekonomové zdůvodňují veřejné systémy sociálního zabezpečení konceptem tržního selhání.

Klasické vymezení ekonomických funkcí státu pochází od Musgravových (1989) : jsou to 1. alokace, 2. distribuce a 3. stabilizace.

Primárním mechanismem alokace zdrojů v moderních západních smíšených ekonomikách je trh, jehož cílem je efektivita v širokém slova smyslu. Je přitom možné identifikovat několik zdrojů selhání tržní efektivity. Jsou jimi :

- (1) existence monopolu (či nedokonalé soutěže, tj. situace jednoho či několika málo prodávajících na specifickém trhu)
- (2) efekt rostoucích výnosů (vztahuje se k monopolu)
- (3) existence ekonomické nejistoty o budoucích výrobcích či potřebných znalostech
- (4) externality (aktivity některého účastníka trhu dopadají na jiný subjekt, jenž stojí mimo rámec tržní směny, a tím dochází k rozporu mezi individuálními a sociálními náklady a zisky)
- (5) existence veřejných statků (takových, z jejichž spotřeby nemůže být jednotlivec vyloučen)

někdy bývá připojován i další aspekt

- (6) existence „preferovaných“, „ceněných“ statků (merit goods) - takových, které vyjadřují společné zájmy a hodnoty, a které mají pro společnost větší hodnotu, než jsou jednotlivci ochotni za ně zaplatit.

Všechny uvedené kategorie tržních selhání mají význam pro určení funkcí sociálního zabezpečení, neboť funkcí ne-tržní, „sociální alokace“ je eliminovat jejich vliv.

Primární funkce distribuce statků náleží trhu. Odráží vlastnická práva a přínos jednotlivých subjektů v tržní soutěži. Stát může zasáhnout do procesu distribuce úpravou vlastnických práv, intervencí do některých trhů, anebo i redistribucí statků (progresivním zdaněním, či poskytnutím transferových plateb či služeb v systémech sociálního zabezpečení). Redistribuce je založena na sociálních ohledech :

- a) redistribuce je obecnou funkcí efektivity - pokud lidé odvozují „blahobyť“ nejen od své vlastní spotřeby, ale též z vědomí, že i jiní lidé mohou mít odpovídající množství statků (princip altruismu)
- b) existuje potřeba uplatnění principu sociální spravedlnosti či rovnosti¹⁸.

Funkce stabilizace bývá spojována a hospodářskou politikou vlády. Cíle i výsledky této politiky jsou závažné pro „blahobyť“ či životní úroveň, pro sociální zabezpečení a pro sociální služby.

Shrnuto, sociální zabezpečení obvykle znamená intervence v oblasti alokace (a distribuce) zaměřené k splnění těchto ekonomických funkcí :

- (1) pojištění vůči jistým životním událostem, jež jinak by vedly k ekonomické závislosti
- (2) k regulaci monopolů (zvláště v oblasti „sociálních služeb“)
- (3) k odpovědi na existenci externalit, jež mají negativní dopad na životní úroveň jednotlivců či ohrožují některé obecně sdílené hodnoty
- (4) k zajištění některých „preferovaných (ceněných) statků“.

V oblasti stabilizace sociálního zabezpečení plní tři významné a široké funkce :

- (5) nápomoc procesu kapitálové akumulace přímo („sociální investice“)
- (6) pomoc reprodukci pracovní síly a nepřímá podpora akumulace („sociální spotřeba“), a tak i zvýšení produktivity
- (7) zajištění kontinuity ekonomického systému podporou jeho politické legitimacy.

Základní otázkou ovšem je, nakolik je nutné k plnění některých z těchto funkcí vytvářet zvláštní systém sociálního zabezpečení. Za prvé může být

¹⁸ K pojmům je možno vést širší diskuse - například zda rovnost je rovností v uplatněných kritériích na všechny subjekty, rovnost v šancích, rovnost v potřebách, rovnost ve spotřebě...

diskutována hned první z ekonomických funkcí - sociální pojištění. Ta je spojena s nedostatečností trhu poskytnout dostatečné formy pojištění a/nebo s neochotou jednotlivců takové pojištění využívat. V takovém případě intervence státu má formu poskytnutí pojištění, jež trh nenabízí či donucení jednotlivců využívat takové pojištění, jež by dobrovolně využívat nechtěli nebo nemohli.

Otázka, nakolik toto trh může či nemůže zajistit, je zřejmě ponejvíce empirická. Na jedné straně je pojištění v nezaměstnanosti příkladem eliminace tržního selhání, na druhé straně rozvoj soukromých penzijních a nemocenských schémat prokazuje, že soukromý sektor může přinejmenším sehrát významnou roli při zajištění proti ztrátě příjmu. Avšak dalším problémem je ochota spotřebitelů účastnit se systémů, a je proto například nutné zavést povinnou účast ve veřejném penzijním systému.

Za druhé může být diskutována teze o neschopnosti trhu zajistit sociálně optimální distribuci příjmů. Jestliže připustíme, že je „společenský blahobyť“ jako takový funkcí distribuce příjmů, a zvláště pak funkcí rozsahu chudoby a nerovnosti ve společnosti, lze uvažovat o tom, že vládními zásahy bude přerozdělena část příjmů : za prvé v průběhu životního cyklu každého jednotlivce, a za druhé i od bohatých k chudým. V důsledku nedokonalosti kapitálových trhů totiž jednotlivci nemusí být schopni přesunout spotřebu či příjmy od ekonomicky úspěšných období životního cyklu k méně úspěšným obdobím - zvláště do období výchovy dětí a do období stáří (období nemoci, ztráty zaměstnání, mateřství a postižení blízkých členů rodiny). V případě, že je rozdělení příjmů považováno za veřejný statek, státní intervence usiluje o nějaký druh redistribuce a podpory příjmů.¹⁹

¹⁹ To může být poskytnuto formou dávek poskytovaných na základě testování příjmů nebo plošnými jednotnými dávkami, které nejsou vztaženy k životní úrovni domácnosti.

1.3 Sociální funkce sociálního zabezpečení

Lze rozlišit několikere 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 částečné 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, Whynes 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 - kdekoli 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 znamenají 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 efektivitu i nestrannosti.

c) *Redukce nerovností* 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 především 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, přehřátí 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 - disincativní 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 nízké 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 nízké placená zaměstnání (v Británii tzv. „family credit“). Diskuse o problému disincativ 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.

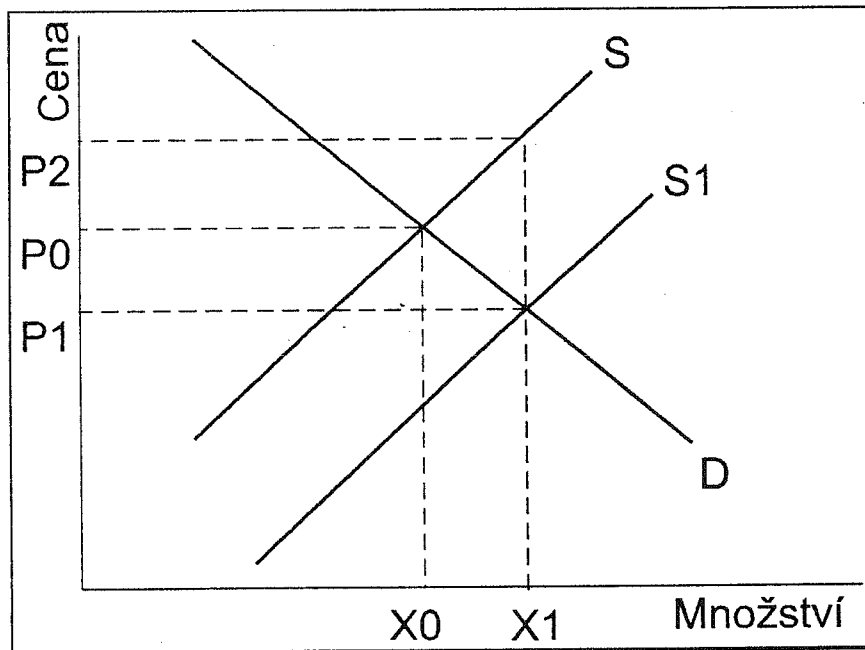
Koncept pasti chudoby je doplněn konceptem „pasti nezaměstnanosti“, kdy nezaměstnaný jedinec nemá žádnou finanční pobídku hledat práci. Tato situace je spojena s tzv. vysokým poměrem náhrady („replacement ratio“), což je poměr sociálních příjmů v době nezaměstnanosti k pracovnímu příjmu po odečtení daní 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 (zvyšuje současně čistou mzdu přijatou pracovníkem z bodu Po do bodu P2).

Obr. 1 (pramen Barr 1993)



Bod rovnováhy na pracovním trhu se pak posune do průsečíku X_1 (zvyšuje se zaměstnanost) a do bodu P_1 (snižují se mzdové náklady pro zaměstnavatele). A také čistá mzda je v porovnání se stavem rovnováhy v X_0, P_0 vyšší v důsledku snížení daňové sazby (odvodu sociálního zabezpečení).²²

²² V této souvislosti je však třeba upozornit na dvě důležité okolnosti. Za prvé, při neelastické nabídce práce profitují ze snížení daní nebo odvodů na sociální zabezpečení více zaměstnanci než zaměstnavatelé, při elastické nabídce práce profitují naopak více zaměstnavatelé. Za druhé, zhodnocení celkového účinku (general equilibrium) snížení daní či odvodů na trh práce by na rozdíl od výše uvedené analýzy účinku v rámci jednoho typu trhu (partial equilibrium) vyžadovalo zohlednit i celkové účinky vyplývající ze změny zaměstnanosti, agregátní poptávky, agregátní nabídky, investic, růstu a inflace.

b) jde o změny ve výši dávek ze systému sociálního zabezpečení pro příjemce

Vyšší dávky v relaci k pracovním příjmům obecně oslabují pracovní pobídky, u nezaměstnaných například snižují efektivitu procesu hledání zaměstnání.

3. 4 Možnosti eliminace disincetivních efektů

Důvodem k využití „kategoriálního“ principu v sociálním zabezpečení namísto dávek poskytovaných na základě testování příjmu je vedle záměru uplatnit vyšší stupeň solidarity i ta skutečnost, že „kategoriální“ dávky jen s malou pravděpodobností vyvolávají nezamýšlené disincetivní efekty. Jestliže totiž oprávnění vztahené k určité charakteristice není pod příjemcovou kontrolou, pak není zaznamenána žádná ztráta v důsledku „mrtvé váhy“ při poskytnutí takové podpory (například podpora směřovaná ke zdravotně postiženým nezpůsobí pravděpodobně nárůst dávek v důsledku sebepoškození příjemců).

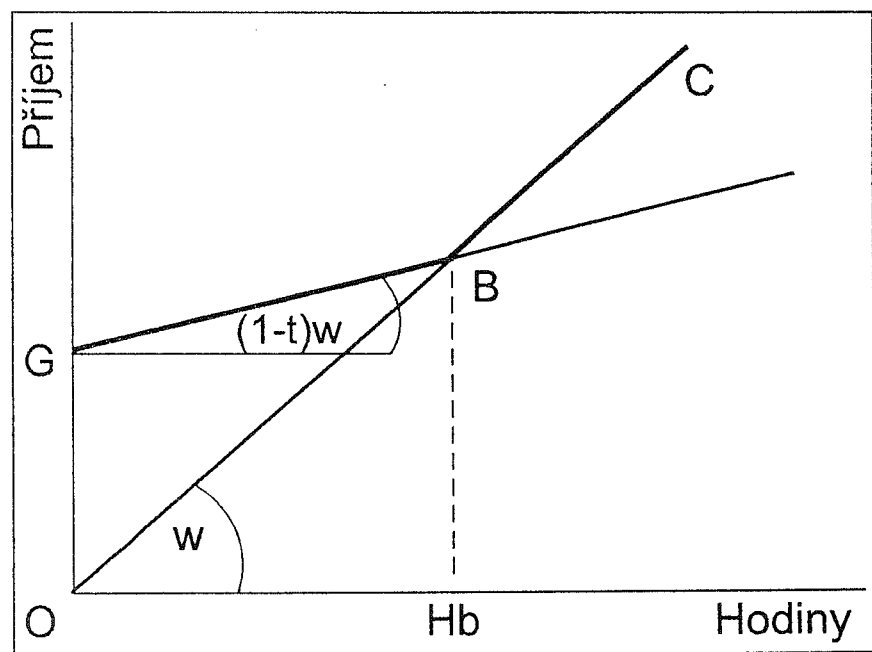
Naopak finanční podpora na základě testu příjmů může mít disincetivní účinek, v míře, v níž je pod kontrolou jednotlivce v procesu rozhodování o nabídce práce. Disincetivní účinek mohou mít ovšem i kategoriální dávky, například příliš vysoké dávky pro důchodce mohou vyvolat menší sklon k úsporám v průběhu života. Podobně podpory v nezaměstnanosti mohou způsobit menší intenzitu hledání zaměstnání a/nebo vyšší poptávku po výše placených zaměstnáních, zatímco u zaměstnaných mohou snižovat obavy z propuštění a vyvolat například špatné dodržování pracovní doby. Podobně ve vztahu k nemocenskému pojištění může být důsledkem snadno dostupných a vysokých dávek i horší životospráva.

A tak obecným problémem, jenž je spojen se všemi formami sociální pomoci či podpory příjmů je možnost, že jednotlivci změni své chování tak, aby mohli mít výhodu z nabízené pomoci či podpory. Tento problém je obvykle pojednán jako problém pracovních disincetiv spojených s již zmíněným konceptem implicitní mezní míry zdanění pracovního příjmu („implicit marginal income tax rate“), jenž zahrnuje i snížení nepracovních příjmů v důsledku ztráty nároků na sociální dávky.

Na obrázku 2 je naznačen zjednodušený systém podpory příjmu, jenž poskytuje každému jednotlivci příjem G snížený o podíl t z každého

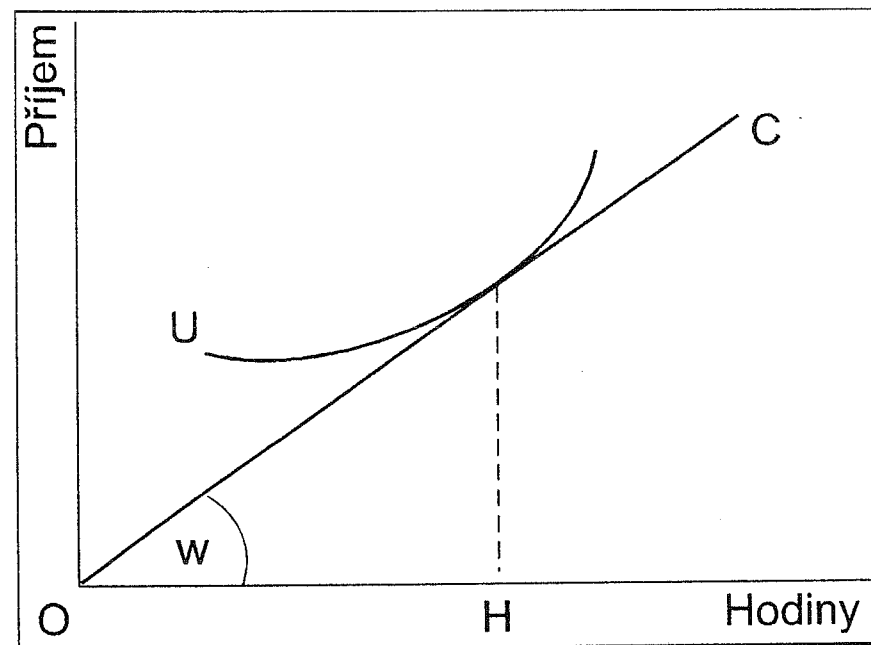
existujícího příjmu (wH), kde w je hodinová mzda a H je počet odpracovaných hodin. Pak vztah mezi příjmem a potřebným úsilím k jeho dosažení je dán přímkami GBC. Pokud je odpracováno méně hodin než v bodě zvratu (H_b), výdělků jsou příliš nízké na to, aby byl vyčerpán celý nárok na podporu (G). Nad bodem H_b (v němž je dosažen cílový příjem garantovaný sociální dávkou), je veškerý nárok na podporu příjmu už vyčerpán a výdělků pak rostou jednoduše v přímém poměru k odpracovaným hodinám, a nedochází k jejich „krácení“ jako předtím. U některých typů podpory příjmu (například při prostém doplácení do úrovně životního minima) je však $t = 1$ a pak přímka GB je vodorovná.

Obr. 2 (pramen : Dilnot, Walker 1989)



Teorie utváření nabídky práce tvrdí, že jedinec je připraven pracovat více hodin, jestliže hodinový výdělek poroste - pak se vyplatí obětovat dodatečnou hodinu z objemu jeho volného času.

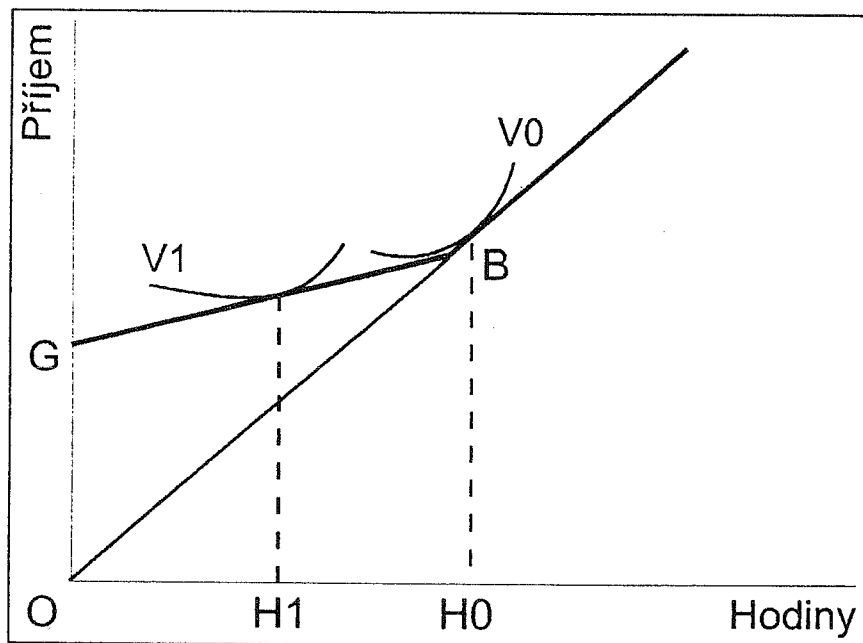
Obr. 3 - utváření nabídky práce jako bod určený indifferenční křivkou spotřeba (práce) - volný čas a příjmovou přímkou (je závislá na hodinové mzdě)



Funkce nabídky práce může být tak odvozena z „nepřímé funkce užitku“, jež závisí na poměru hodinového výdělku k celkovému získanému důchodu.

Na obrázku 4 je maximální užitečnost dosažitelná při existenci systému sociálního zabezpečení (je dána bodem $V1$), přičemž $V1 = (V(1-t)w, G)$, kde G je poskytovaný příjem (dávka sociální pomoci) za situace, kdy výdělků jsou rovny nule. Výraz $(1-t)w$ je mezní mzdová sazba.

Obr. 4 (Pramen : Dilnot, Walker 1989)



Pak logicky závislost na sociálním zabezpečení pak vzniká, jestliže $V((1-t)w, G)$ je větší než $V(w, 0)$. Růst G tak zvyšuje pravděpodobnost, že dojde k volbě závislosti na sociálních dávkách.

Za druhé disincitivní účinek může vyplývat z vysoké implicitní mezní míry zdanění. Efekt však není stejný pro všechny příjmové skupiny. Zatímco snížení t redukuje disincitivní účinek systému redistribuce pro lidi aktuálně závislé na sociálních dávkách, činí systém přitažlivější právě pro ty, jejichž příjem byl před snížením t těsně nad bodem zvratu. Naopak je-li $t=1$, fixuje se závislost na sociální dávce, ale systém je méně přitažlivý pro ty, kteří dosahují příjem nad bodem zvratu B.

Dále platí, že velikost disincitivního účinku je dána zakřivením indifferenční křivky. Míra tohoto zakřivení je známa jako substituční efekt, tedy stupeň, v němž je jednotlivec ochoten obětovat možnost dodatečného

příjmu v důsledku dodatečných změn ve výši příjmu vyvolaných změnou výše hodinové mzdy, anebo dodatečným sociálním příjmem.

Čím přímější (méně zakřivená) je indifferenční křivka, tím pravděpodobnější je, že jednotlivec, jenž se nachází v bodě B bude preferovat přechod na sociální dávky.

Efekty redistribuce na pracovní chování (nabídku práce) jsou agregované - oba systémy (sociální dávky a daně) působí souběžně.

- i) Pokud dochází ke zvýšení úrovně zdanění, nemusí dojít nutně k redukci nabídky práce. Příjmový efekt (zájem udržet či získat vyšší příjem než předtím) a substituční efekt (zájem obětovat příjem za volný čas s ohledem na pokles užitečnosti práce) působí totiž v opačném směru a jejich účinky se vyrovnávají.
- ii) Dojde-li k zvýšení úrovně daňových transferů a navíc i jejich progresivity, lze očekávat snížení nabídky práce, protože příjmový efekt z rostoucí průměrné míry zdanění nevyváží substituční efekt těchto obou uvažovaných změn.
- iii) Jestliže zvýšené sociální transfery jsou financovány vyššími daněmi, opačné příjmové a substituční efekty zvýšených daní se navzájem vyrovnávají a substituční efekt práce volným časem (preference neaktivit) v důsledku vyšších transferů zůstává.
- iv) Lze tedy uzavřít, že systematické změny v nabídce práce jako reakce na pouhé změny v úrovni zdanění nejsou sice potvrzeny, ale jsou zřetelné, pokud dochází k změnám v progresivitě zdanění a současně zvýšení transferů - zvýšení transferů a progresse daní současně redukuje pracovní nabídku.

Ovšem rozhodování o nabídce práce zahrnuje mnoho dalších aspektů : jsou jimi návratnost investování do lidského kapitálu (zvláště do vzdělání a zdraví), časování pracovní participace v životním cyklu, těsnost vazby pracovního úsilí a pracovního postupu. Tyto další vlivy mohou být pro dosahované příjmy významnější než počet odpracovaných hodin, což pak pak mění i význam účinku incentív.

Jde ale též obecně o preference subjektů, které nemají pouhý ekonomický rozměr : pokud se lidé vzdávají potenciálních příjmů, protože dávají přednost volnému času, nejde o ztrátu „blahobytu“ (životní úroveň, kvality

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 incentive 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 spotřebovávají 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 redistribuci 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 kritérií 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	služby, když jsou třeba platby
	nevhodný typ služeb	
<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“²³, 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 neefektivity sociálního systému částečně pramení i z jejich historického vývoje. Vývoj systémů sociálního zabezpečení zprvu probíhal rozvojem dávek, které kompenzují ztrátu výdělku 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

²³ 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 účinku 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 prvé 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 cílů 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.²⁴ 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.

²⁴ 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., Whynes 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.