

zabezpečení často považováno za jednu z forem pojištění (E. Marcussen, Social Welfare in Denmark, Copenhagen, Det Danske Selskab, 1980, 27).

## ZÁVĚR

Tento stručný přehled bychom mohli uzavřít konstatováním, že sociální zabezpečení v Evropě je převážně založeno na technice pojištění, především na pojištění vzájemném. V případě tohoto druhu pojištění se vlastně nejedná o systém pojištění v přísném smyslu tohoto slova, ale spíše o systém dávek založený na příspěvcích, na něž je částečně aplikována metoda pojištění a který běžně využívá terminologii z oblasti pojištění.

Další formou, která zde plní důležitou úlohu je sociální pomoc, ačkoli se toto její pojmenování zpravidla nepoužívá. Sociální pomoc lze spatřovat v dostupnosti dávek minimálního zaručeného příjmu pro každého, jež jsou poskytovány s uplatněním zjištění potřeby nebo bez něj.

Na univerzální sociální pomoc lze pohlížet jako na „historickou metodu“ v tom smyslu, že ačkoli se tento termín dosud používá, v praxi se již neobjevuje. Moderní zabezpečení v podstatě sestává z nerovnoměrné směsice vzájemného pojištění a sociální pomoci, na něž se vztahuje často nepřesná terminologie vedoucí k častým záměnám.

## EKONOMIKA A SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ V EVROPĚ

BENT GREVE, UNIVERZITA ROSKILDE

### 1. Úvod

Ekonomika je úzce spojena se sociálním zabezpečením, s nerovností a s chudobou.

Tato kapitola se zabývá problémy, které souvisejí s uvedenými tématy a podává přehled vývoje veřejných výdajů jak z obecného hlediska, tak i ve vztahu k sociálnímu zabezpečení v Evropě v období od roku 1960 (do roku 1990). Dále uvádí definice chudoby a nerovnosti. V závěru rozebírá krizi sociálního státu a vztah mezi sociální a ekonomickou politikou.

Otázky, kterým je tato část věnována, se v širším smyslu týkají životních podmínek. Obecně nás zajímají kvalitativní a kvantitativní měřítka a konkrétně se zaměřujeme na příjem a majetek. Dalšími otázkami, jako je například nezaměstnanost, bydlení a veřejná sociální péče, se budeme zabývat jen velmi stručně. Hovoříme-li o příjmu, nemáme na mysli pouze příjem dosažený na trhu práce nebo jiných trzích. Zajímají nás také důsledky výdajů v soukromém sektoru, daně a redistributivní účinky veřejného sektoru. Na příslušném místě pojednáme o některých problémech souvisejících s měřením nerovnosti a chudoby. Nebudeme se zabývat sociálními ukazateli, ačkoli jsou neodmyslitelnou součástí detailního zkoumání způsobu, jakým jsou v jednotlivých zemích rozvržena opatření související s příjmem.

Výchozím bodem je pro nás sice způsob, jakým mohou různé způsoby financování veřejného sektoru ovlivnit sociální zabezpečení, nejprve však zvažme, co pokládáme za sociální zabezpečení.

## 2. Co je sociální zabezpečení?

Jedna z definicí sociální politiky zní: „principy, na nichž jsou založeny rozvoj a reprodukce té sociální instituce, jež určuje rozdělování zdrojů, statusu a pravomocí mezi jednotlivé skupiny ve společnosti“ (Walker, 1984, s. 39).

Zatímco sociální politika v této definici pokrývá velmi širokou oblast, sociální zabezpečení je někdy definováno užejí<sup>4</sup>. I když její hlavní oblastí je podpora příjmu ve stáří - starobní důchody, tvoří součást systému sociálního zabezpečení také dávky zdravotně postiženým, pozůstalým manželským partnerům a dětem<sup>5</sup>. Běžné dávky v nezaměstnanosti, podpora příjmu (sociální pomoc) a naturální plnění poskytované chudým nejsou běžnou součástí systému sociálního zabezpečení, jak jsme jej definovali výše.

Toto pojetí se neshoduje například s definicí Mezinárodní organizace práce: „...zahrnuje nejen uspokojování existujících potřeb, ale také předcházení výskytu rizik<sup>6</sup>“. V tomto kontextu chápe definice Mezinárodní organizace práce sociální zabezpečení spíše jako součást sociální politiky v širším smyslu, zahrnující prevenci určitých sociálních jevů.

Základní princip sociálního zabezpečení souvisí s přerozdělováním mezi generacemi a s mezigeneračním uspořádáním, avšak může to být také přání státu ozdravit trh v případě, že nejsou úspory a pojištění postačující. Důležité jsou různé způsoby financování sociálního zabezpečení, např. zda je vhodné uplatnit systém průběžného financování (pay-as-you-go), nebo spíše systém založený na fonděch.

<sup>4</sup> Berghman je ovšem v přednášce na Mezinárodním semináři týkajícím se sociologie sociálního zabezpečení v roce 1989 definoval velmi široce, včetně prevence ztráty prostředků.

<sup>5</sup> srov. Kotlikoff v Palgrave, Social Economics.

<sup>6</sup> ze zprávy Mezinárodní organizace práce (ILO report): Into the Twenty-First Century: The Development of Social Security, Ženeva, 1984, odst. 219, zde z Berghmanna.

Diskuse ve většině evropských zemí o způsobu financování důchodů v budoucnu (podnícená zvyšujícím se množstvím starších osob) je ovlivněna ekonomickými diskusemi o sociálním zabezpečení a jeho ekonomických důsledcích pro společnost. Důchodové reformy a jejich možný vliv na veřejné výdaje a demografické změny popisujeme v oddíle věnovaném růstu veřejných výdajů a také v 7. oddíle.

V této kapitole problém pojednáme ze širšího hlediska. Zajímá nás vývoj sociální politiky a jeho důsledky. To zároveň znamená, že sledujeme více než jen oblast, již pokrývají různé zákony o sociálním zabezpečení v jednotlivých zemích. Stejně tak nás zajímá, čím je určována nerovnost a chudoba a naše definice proto musí vzít v úvahu také další aspekty jako jsou například bytová politika a politika zaměstnanosti a důsledky pro materiální i nemateriální životní poměry lidí. Materiální životní poměry zahrnují například mzdy, veřejné služby a přístup k dalšímu zboží, zatímco nemateriálními se rozumí zdraví, jistoty apod.

V zásadě to znamená, že nás zajímají jak veřejné, tak i soukromé iniciativy v sociálním zabezpečení. V praxi se zaměřujeme na aktivity ve veřejném sektoru v oblastech, které se dotýkají sociální politiky.

## 3. Různé způsoby financování veřejného sektoru

V principu není nezbytné k financování veřejného sektoru vybírat daně; jestliže se však daně nevybírají, vznikají přirozeně ekonomické potíže - např. deficit v platební bilanci, zvýšený státní dluh, inflace a obtíže na trhu práce. Aby se tomuto stavu vyhnula, vybírá každá země daně a poplatky.

Existuje celá řada různých daní a poplatků, které mají v rámci ekonomiky různý vliv na alokaci, stabilizaci a rozdělování, což jsou teoreticky tři hlavní cíle daňového systému.<sup>7</sup> Je obtížné dosáhnout všech tří cílů současně. Například alokace zdrojů v jedné části ekonomiky na úkor jiné by se mohla vylučovat s potřebami stabilizace či rozdělování.

<sup>7</sup> srovnej Musgrave a Musgrave 1989.



Na obrázku 1 lze sledovat různé typy daní a poplatků v místech, kde jsou uplatněny. Například daň z přidané hodnoty a poplatky mohou být uplatněny na prodeje, daň z příjmu na mzdy a daň ze zisku na podnikové příjmy. Příspěvky na sociální zabezpečení se srážejí ze mzdových nákladů, vyplácí-li je zaměstnavatel a přímo z mezd, platí-li je zaměstnanec.

Daně mohou být zpravidla uloženy spotřebiteli nebo výrobcí, stejně jako kupujícímu nebo prodávajícímu. Některé daně v našem přehledu zobrazeny nejsou; jedná se například o daň z majetku, dědickou a darovací daň. Nejsou zde zahrnuty ani poplatky za užívání.

Zvažujeme-li, které daně a poplatky by měly být uloženy, je nezbytné analyzovat jejich důsledky pro alokaci, rozdělování a stabilizaci a vzít v úvahu, že příklon k jednomu z těchto aspektů často vede k rozporu s některým z ostatních dvou.

Rozdílný důraz na různé aspekty těchto tří oblastí je jedním z hlavních důvodů, proč mají země Evropského společenství různé struktury daní a poplatků. Financování veřejného sektoru je proto v jednotlivých zemích odlišné. Dokonce na společném trhu je nutno předpokládat takové rozdíly.

Sociální zabezpečení - vybrané texty

Tabulka č. 1 ukazuje financování veřejného sektoru v zemích Evropského společenství.

Tabulka 1. Daně a poplatky jako procento hrubého domácího produktu v zemích Evropského společenství v roce 1986

	Daně z příjmu	Příspěvky na soc. zabezpečení	DPH	Poplatky	Ostatní
Belgie	18,3	15,3	7,0	3,0	1,7
Dánsko	28,4	1,6	9,9	8,4	2,4
Francie	8,0	18,9	8,6	6,4	2,3
Německo	12,9	14,0	5,7	3,2	1,7
Řecko	6,4	12,0	6,2	9,7	2,3
Irsko	14,5	5,7	8,4	9,2	2,3
Itálie	13,8	12,4	5,3	4,0	0,7
Lucembursko	18,3	10,9	5,7	5,6	2,0
Nizozemsko	12,6	19,3	7,5	3,3	2,8
Portugalsko	16,9	9,1	6,8	8,3	1,4
Španělsko	7,7	11,9	5,5	4,9	0,4
Velká Británie	14,9	7,0	6,0	5,4	5,7

Zdroj: finanční/daňové statistiky členských zemí OECD 1967 - 1987. Paříž 1988.

Jak lze vidět z tabulky č. 1, je financování veřejného sektoru v rámci jednotlivých zemí Evropského společenství odlišné. V Dánsku například tvoří příspěvky na sociální zabezpečení nejnížší procento z financování veřejného sektoru a Nizozemsko a Francie mají nejvyšší příspěvky na sociální zabezpečení. V Řecku zase, stejně jako ve Španělsku, tvoří daně z příjmu nejnížší procento ve financování veřejného sektoru ze všech zemí společenství, zatímco Dánsko má nejvyšší daně z příjmu. Zároveň existují velké odlišnosti v daňovém zatížení (DPH), měřeno procentem z hrubého domácího produktu. Nejvyšší je v Dánsku, nejnížší ve Španělsku.<sup>8</sup>

Tyto odlišnosti ve struktuře daní a poplatků mohou být způsobeny nejen odlišným důrazem na alokaci, rozdělování a stabilizaci. S problémem souvisejí také různé způsoby využívání systému sociálního zabezpečení - veřejné nebo soukromé - a různé způsoby chápání chudoby a nerovnosti. Například větší důraz na soukromé organizace sociální péče a dobročinné organizace vede k odlišné výši výdajů na sociální zabezpečení. Důležitý je také vývoj sociálního státu. Předtím, než se zaměříme na tato témata, ohlédneme se stručně za vývojem v oblasti veřejných výdajů obecně a na poli sociálního zabezpečení od roku 1960.

#### 4. Vývoj v oblasti veřejných výdajů od roku 1960

Většina západních zemí prožila velký růst veřejného sektoru v období od začátku šedesátých let. V tabulce č. 2 jsou zobrazeny výdaje ve veřejném sektoru zemí EHS (dnes EU) vyjádřené v procentu hrubého domácího produktu v období od roku 1960 do roku 1990.

Jak lze v této tabulce vidět, nastal v letech 1960 až 1980 velký růst výdajů ve veřejném sektoru ve všech zemích EHS. Mezi jednotlivými zeměmi existují určité rozdíly; u některých jsou vysoké hodnoty po celé toto období, jinde pouze v šedesátých nebo převážně v sedmdesátých letech. Míra růstu je zpravidla vyšší v menších zemích. Po vyšším růstu v šedesátých a sedmdesátých letech se celkový obraz v osmdesátých letech změnil. Hodnota růstu se snížila, avšak v některých zemích, především tam, kde státní výdaje byly v roce 1980 poměrně nízké, docházelo dosud k

relativně velkému rozšiřování veřejného sektoru - například v Řecku, Portugalsku a Španělsku. V tabulce nejsou uvedeny rozdíly v uplatňování daní a výdajů jako prostředku k dosažení cílů sociální politiky. Tyto údaje naleznete v oddíle 4. Následující tabulka podává pouze přehled o vývoji v jednotlivých zemích.

<sup>8</sup> příklad je ovšem z roku 1986 (poznámka editora)

Tabulka 2. Celkové státní výdaje vyjádřené v % HDP (hrubého domácího produktu) v zemích Evropského společenství od roku 1960<sup>9</sup>

	1960	1970	1980	1985	1987	1990
Belgie	30,3	36,5	50,7	54,1	52,3	50,2
Dánsko	24,8	40,2	56,2	59,3	58,3	58,5
Francie	34,6	38,5	46,1	52,2	51,8	49,4
Německo	32,5	38,6	48,3	47,5	46,8	44,1
Řecko	17,4	22,4	30,5	43,7	50,0	53,8
Irsko	28,0	39,6	50,8	54,5	51,7	41,7
Itálie	30,1	34,2	41,9	50,8	50,7	51,1
Lucembursko	30,5	33,1	54,8	51,1	54,3	50,3
Nizozemsko	33,7	43,9	57,5	59,7	60,1	56,6
Portugalsko	17,0	21,6	35,9	43,4	43,0	41,3
Španělsko	18,8	22,2	32,9	42,1	40,9	40,8
Velká Británie	32,6	38,8	44,9	46,2	43,2	36,6
EVROPSKÁ 9	32,3	38,4	46,2	49,8	48,7	46,3
EVROPSKÁ 12			47,0 (1)	49,0	48,0	45,8

Pozn.: Čísla pro rok 1990 jsou odhadem komise. Mohou existovat menší rozdíly mezi údaji OECD a údaji komise Evropského společenství. V maximální možné míře jsme čerpali z údajů OECD, protože odud dlouhodobě přicházejí úplné údaje. Komise Evropského společenství například nemá k dispozici údaje pro Portugalsko, Španělsko a Řecko ze šedesátých let.

(Pozn.: Zde používaná definice je totožná s definicí z publikace OECD. Hovoříme-li o výdajích ve veřejném sektoru, používáme evropský systém SNA, podle něhož rozdíl mezi veřejným a soukromým závisí - mimo jiné - na povaze dodávaného zboží a části výdajů placených veřejnými orgány. To například znamená, že příspěvky v nezaměstnanosti jsou v mnoha zemích součástí veřejného sektoru, přestože tam jsou v plné míře zajišťovány ze soukromých prostředků a jsou také spravovány soukromými organizacemi.)

<sup>9</sup> Zdroj: OECD, Národní ukazatele, z 1970 OECD Economic Outlook č. 46, prosinec 1989; Tabulka R 14 a European Economy č. 42, listopad 1989.

Od roku 1985 celkové státní výdaje v mnoha zemích klesaly. Zdá se, že expanze veřejného sektoru se v mnoha zemích zastavila a že se nacházíme v období, kdy budou zůstávat na současné úrovni nebo se ještě sníží. Pravděpodobnost snižování státních výdajů jako podílu na hrubém domácím produktu závisí na dvou hlavních okolnostech:

1. růstu v soukromém sektoru
2. demografických změnách

Na základě tabulky č. 2 proto nelze usuzovat nic o reálném růstu ve veřejných výdajích, např. zda nastal reálný pokles veřejných výdajů nebo se jedná relativní pokles způsobený dvěma výše uvedenými faktory.

Za zmínku také stojí, že neexistuje jednoznačný důkaz o negativní korelaci mezi růstem veřejných výdajů - nebo sociálních výdajů - a růstem hrubého domácího produktu. Pokud jde o zvýšení státních výdajů v období od roku 1960 do počátku osmdesátých let, nastalo zřetelné zvýšení výdajů především v oblasti sociálního zabezpečení. Ukazuje to tabulka č. 3.

Tabulka 3. Sociální výdaje v některých zemích Evropského společenství v roce 1960 a 1981 vyjádřené v % hrubého domácího produktu

	1960	1981
Belgie	12,1	37,6
Dánsko	10,4	33,3
Francie	13,4	29,5
Řecko	8,5	13,4
Irsko	11,7	28,4
Itálie	16,8	29,1
Nizozemsko	16,2	36,1
Německo	20,5	31,5
Velká Británie	13,9	23,7

Zdroj: OECD, sociální výdaje 1960 - 1990. Tabulka 1. Tato tabulka uvádí také další údaje o těchto hodnotách. Hodnota pro Dánsko v roce 1960 byla vypočítána na základě dánských statistických zdrojů (statistický přehled za 10 let, 1972).

Ačkoli pocházejí tato čísla pouze z několika zemí Evropského společenství, potvrzují, že část výkladu o rostoucím veřejném sektoru se týká zvýšení sociálních výdajů, které jsou v kontextu OECD definovány jako přímé veřejné výdaje na vzdělávání, zdravotnictví, důchody, příspěvky v nezaměstnanosti a další programy podpory příjmů a služeb sociální péče.

Tabulka 4 podává podrobnější informace o vývoji sociálních transferů (transferové příjmy) během období 20 let. Hodnoty zahrnují běžné převody domácnostem ze státního sektoru. Zahrnuje to sociální dávky i další běžné převody (např. příspěvky, granty na vzdělávání). Sociální dávky v této tabulce jsou: důchody, příspěvky v nezaměstnanosti, nemocenské a mateřské dávky, dětské příspěvky a příspěvky pro mládež, příspěvky na bydlení a další.

Tabulka 4: Běžné transferové příjmy v zemích EHS v letech 1970, 1980, 1986 a 1988 vyjádřené v % hrubého domácího produktu

	1970	1981	1986	1988 (1)
Belgie	14,3	21,6	21,2	20,9
Dánsko	11,4	16,7	15,7	17,9
Francie	17,3	23,6	23,4	21,9
Německo	12,8	16,2	16,6	16,5
Řecko	8,0	9,3	14,6 (2)	13,9
Irsko	10,8	12,2	16,4	16,3
Itálie	12,7	16,2	17,3 (2)	17,5
Lucembursko	15,1	25,5 (3)	23,62	24,3
Nizozemsko	17,7	27,4	28,0	26,8
Portugalsko	-	-	-	-
Španělsko	8,6	14,5	16,6	14,3
Velká Británie	9,5	12,5	14,9	11,8
Evropské společenství (4)	12,1	17,7 (3)	17,7 (2)	17,2

**Poznámky:**

(1) Ekonomická prognóza květen/červen 1989.

(2) 1985

(3) 1982

(4) V roce 1970 chybi Portugalsko a Řecko - údaje nejsou k dispozici.

**Zdroj:** OECD, Státní účty z jednotlivých let a European Economy č. 42, listopad 1989.

Jak lze z tabulky č. 4 vidět, tvoří běžné převody domácnostem stále velkou část hrubého domácího produktu. Podíváme-li se na tabulky č. 2 a 4, je zřejmé, že sociální transfery mají zároveň značný podíl na veřejných výdajích.

Od počátku osmdesátých let zůstává podíl hrubého domácího produktu v Evropském společenství jako celku beze změn. Ve většině zemí došlo od roku 1980 k poklesu; výraznou výjimkou je v tomto ohledu Řecko. Důvodem této odchylky může být skutečnost, že v roce 1980 zde byla hodnota podstatně nižší než v jiných zemích společenství.

Existuje dosud značný rozdíl v prostředcích vynaložených na běžné převody důchodů v jednotlivých zemích Evropského společenství. Menší země obecně vydávají větší část hrubého domácího produktu než větší země; výjimkou je v této souvislosti Francie. Tabulka potvrzuje tendenci zpomalování růstu veřejného sektoru v osmdesátých letech.

V dalším oddíle rozebereme podrobněji příčiny tohoto růstu a v oddíle č. 7 se budeme zabývat důsledky demografických změn a jejich dlouhodobými následky na veřejný sektor.

## 5. Příčiny růstu výdajů ve veřejném sektoru

Tabulka č. 2 ukazuje, že veřejné výdaje vyjádřené jako část hrubého domácího produktu se ve většině západoevropských zemí od počátku šedesátých let zvyšovaly. V tomto oddíle se stručně zmíníme o příčinách uvedeného růstu.

Nejprve se však zamysleme nad tím, do jaké míry lze srovnávat dvě různé země. Vliv na ekonomiku může být tentýž, avšak podíl veřejného sektoru se může ve statistikách značně lišit v závislosti na institucionálních strukturách těchto zemí. Jestliže například jedna země spoléhá na peněžní dávky, resp. podporu příjmů (pomocí sociálních transferů) a druhá na věcné dávky (naturální plnění) včetně služeb, vznikne rozdíl veřejné spotřeby chápané jako součást hrubého národního produktu. Uveďme však další příklad: jedna země umožňuje, aby byla podpora příjmu nezdanitelná, v druhém případě podléhá zdanění. Mají-li mít domácnosti

pohotový příjem ve stejné výši, předpokládá to značné odlišnosti v podílu veřejného sektoru.

Pokoušíme-li se srovnávat, narazíme na potíže také se subvencemi, daněmi a výdaji. Je proto třeba konstatovat, že není možné srovnávat veřejné sektory ve dvou zemích, aniž bychom znali jejich strukturu.

Odlišnosti v definování veřejného sektoru v rámci jednotlivých zemí lze vnímat jako způsob „matení“ občanů. Například organizace denní péče je pouze otázkou strukturování využití prostředků. Pro systém denní péče může být použita totožná část hrubého národního produktu, avšak v jedné zemi bude součástí veřejného sektoru a v jiné nikoli.

Ačkoli je obtížné srovnávat růst ve veřejném sektoru různých zemí, lze odhalit některé jeho příčiny. V tabulce 5 podáváme přehled 22 různých příčin růstu ve veřejném sektoru a jejich krátkodobého a dlouhodobého působení. Tyto faktory jsou rozděleny na vnitřní a vnější, jež se vztahují ke způsobům, jakými k růstu docházelo.

Hovoříme-li o vnitřních faktorech, máme na mysli vše, co se odehrává uvnitř veřejného sektoru, v blízkosti či na úrovni politického rozhodování. Stejně tak se zde jedná o možné působení byrokracie a nátlakových skupin - vlády osobující si nepřiměřeně rozsáhlé pravomoci a odpovědnosti („excessive government“), se kterou se v této oblasti setkáváme (Buchanan).

V další oblasti lze hovořit o „citlivých“ (responsive) činitelích, kteří reagují na změny v požadavcích na aktivity veřejného sektoru. Zde nás zajímají požadavky na výdaje veřejného sektoru v jednotlivých oblastech a hledáme způsoby, jimiž mohou ovlivnit růst veřejného sektoru tím, že budeme brát v úvahu různé aspekty.

**Tabulka 5. Krátkodobé a dlouhodobé účinky působení jednotlivých faktorů růstu veřejných výdajů**

Vnější faktory	Krátkodobé	Dlouhodobé
a) Wagnerův zákon	+	0
b) Vyšší standard a otevřená změna	0	0
c) Demografie	+/-	?
d) Mění se dělba úloh - rodina/společnost	+	0
e) Potíže s předpovídáním požadavků	+/-	0
f) Hypotéza stálého příjmu	+	+
g) Efekt posunutí (displacement)	+	0
h) Urbanizace	+	0
i) Morální riziko	0	0
j) Fiskální klam	+	0

Vnitřní faktory	Krátkodobé	Dlouhodobé
k) Rozdělování	+	?, 0
l) Větší složitost	+	+
m) Internacionalizace	+	+
n) Fluktuační hospodářského cyklu	+/-	0
o) Baumolův syndrom	+	?
p) Recese	+	?
q) Byrokracie a nátlakové skupiny	+	0
r) Politický systém	+	+
s) Úroveň ústřední/decentralizovaná	+	0
t) Efekt vyvolané reakce (ratchet effect)	0	0
u) Selhávající kontrola	0	0
v) Marxistický rozpor	0	0
w) Technologické změny	+/-	+/-

**Vysvětlivky**

- + rostoucí veřejné výdaje
- klesající veřejné výdaje
- ? stav nebylo možné zjistit
- 0 bez vlivu na veřejné výdaje

**Zdroj:** Vlastní materiál založený na teoretických úvahách. Stovnej příslušnou literaturu.

V materiálu s takto omezeným rozsahem nelze o uvedených faktorech pojednat detailněji. Příkládáme proto pouze stručné poznámky o tom, které faktory zapříčinily růst a které nikoli, a zmíníme hlavní faktory, jež jsou na pozadí růstu v západoevropských zemích po roce 1960. Mohou přirozeně existovat také faktory typické pro jednotlivé země, jež je stejně tak třeba brát v úvahu.

S pomocí tabulky č. 5 a na základě některých empirických studií<sup>10</sup> lze shrnout, že růst ve veřejném sektoru zapříčinily následující faktory (ve vzestupném výčtu): demografie, měnící se dělba úloh mezi rodinou a společností, „Baumolův syndrom“ (efekty relativních cen), fluktuace hospodářského cyklu, rozdělování a politický systém spolu s byrokracií a nátlakovými skupinami. Růst ovlivnily také potíže s odhadováním požadavků, avšak nelze a priori říci, v jakém směru.

Zároveň lze říci, že Wagnerův zákon, vyšší standardy, předpoklady stabilních příjmů, efekt posunu, urbanizace, morální riziko, fiskální klam, vyšší komplexita, internacionalizace, selhávající kontrola, marxistický rozpor a technologické změny růst veřejného sektoru neovlivnily.

Mnoho oblastí, které zapříčinily tento růst, patří k tzv. sociálnímu státu. Jedná se například o výdaje v oblasti vzdělávání a sociální a zdravotní péče související se změnou rozdělení úloh mezi rodinou a společností. Potvrzují to údaje z tabulky č. 3, jež naznačují, že se výdaje na sociální zabezpečení vyjádřené jako část celkových výdajů od roku 1960 do roku 1981 zvýšily. Sociální stát a jeho vývoj je proto ve většině evropských zemí ústřední otázkou při objasňování růstu ve veřejném sektoru mezi lety 1960 a 1980.

Hlavní faktory, jež stojí v pozadí růstu veřejného sektoru a působí zvnějšku, jsou demografické faktory, které souvisí se zvýšenými požadavky na zařízení denní péče, veřejné (státní) školy, nemocnice apod. a měnící se dělba úloh mezi rodinou a společností. Tato změna vyústila v přesun tradičních úloh rodiny do sféry veřejného sektoru; v této souvislosti uvedme denní péči a péči o starší populaci. Zevnitř přispívá k růstu výdajů ve veřejném sektoru především fluktuace hospodářského

cyklu, související s vyššími výdaji v období nižší ekonomické aktivity a „Baumolův syndrom“, o němž se hovoří v souvislosti s relativně vyšším růstem nákladů na veřejné aktivity, ve srovnání s jejich nárůstem v soukromém sektoru.

Z dlouhodobého hlediska lze očekávat pouze to, že demografie, rozložení a proces politického rozhodování ovlivní růst ve veřejném sektoru v budoucnu.

Některé z příčin růstu ve veřejném sektoru, již jsou na základě veřejné volby byrokracie a nátlakové skupiny, nejsou v tomto pojetí výkladu brány v úvahu (Mueller 1979 a 1987, Niskanen 1971). Je totiž možné vyslovit řadu argumentů proti byrokracii jako vysvětlující příčině tohoto jevu. Jedním z nich je ten, že byrokraté jakožto maximalisté nedokáží objasnit změnu z rostoucího ke klesajícímu podílu veřejného sektoru.

V kontextu politického výkladu růstu veřejného sektoru není přijímána teze závažnosti středového voliče jako vysvětlujícího faktoru. Jedním z důvodů pro tuto skutečnost je, že středový volič může mít preferenci jak pro daně tak i pro veřejné výdaje a dále lze namítnout, že je snad možné po určitou dobu zmást část populace, nikoli však soustavně klamat celý národ. To znamená, že v této souvislosti není pravděpodobná dlouhodobá tendence směrem k růstu ve veřejném sektoru.

Na tomto omezeném prostoru se nelze obsírně zabývat otázkou analýzy růstu veřejného sektoru. Dotkneme se proto jen demografie. Její dopad lze analyzovat tak, že rozdělíme populaci do skupin a porovnáme je na základě faktorů, které jsou hlavními příčinami veřejných výdajů v rámci jednotlivých skupin.

S použitím této metody lze i do budoucna prokázat, že z demografických důvodů dojde v příštích 20-25 letech nikoli pouze k růstu veřejného sektoru, ale že nastane také posun ve výdajích z mladší generace na starší. Pozvolný růst veřejných výdajů proto vyžaduje velký přesun výdajů z jedné sféry veřejného sektoru do jiné. Zároveň je možné, že se bude zvyšovat podíl závislých osob následkem menšího počtu lidí na trhu práce.

<sup>10</sup> Srov. např. Cameron (1978), Lybeck (1986) a Lybeck (1988).

Tyto trendy se však nestanou skutečným problémem dříve než po roce 2010<sup>11</sup>.

Po tomto datu však poroste podíl závislých vysokým tempem, což znamená, že v zemi se systémem přímého placení příspěvků na důchody z výdělku bude financování veřejného sektoru vyžadovat zvýšení daňových sazeb. Zavedení systému založeného na fondch vyžaduje čas a mnoho zemí Evropského společenství bude proto v devadesátých letech nuceno učinit příslušné rozhodnutí. Tímto problémem se budeme dále zabývat v oddíle č. 7.

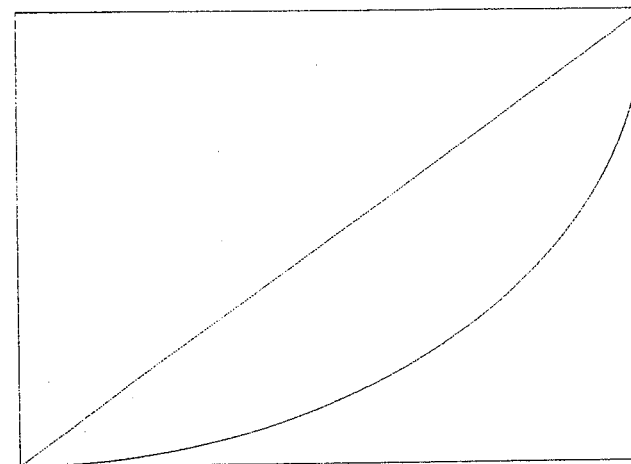
## 6. Chudoba a nerovnost

V mnoha zemích se diskutuje o příčinách nerovnosti a chudoby a zavádějí se metody určené k jejich omezování. Před analýzou příčin a způsobů snižování chudoby a nerovnosti je důležité vědět, že diskutujeme o tom, co je míněno nerovností a co chudobou. Není snadné je vyjádřit jednoduchou definicí. Jak by mělo vyplývat z následujících postřehů o způsobech posuzování nerovnosti a chudoby, vyžaduje definice těchto termínů normativní hledisko. Definovat rovnost je snadné: jedná se o rovnoměrné rozložení příjmů a majetku.

Obrázek č. 2 nabízí dvě různé situace. V první z nich je rozložení příjmů rovnoměrné - zobrazuje je přímka (úhlopříčná) a ve druhé nerovnoměrné, vyjádřené křivkou (nazýváme ji Lorenzovou křivkou). Jeden způsob měření míry nerovnosti spočívá ve změření plochy mezi Lorenzovou křivkou a diagonálou. Tato plocha se nazývá koeficient GINI a je ohraničena hodnotami 0 a 1.

<sup>11</sup> Srov. OECD, Sociální výdaje 1960-1990, Tabulka 13.

Obr. 2. Lorenzova křivka rozložení příjmů



rozložení populace

V mnoha západoevropských zemích existovala po druhé světové válce tendence posunu směrem k nižšímu koeficientu GINI, což znamená větší rovnost v rozložení příjmů. Tento vývoj může mít své politické důvody, obzvláště díváme-li se na věc z dlouhodobější perspektivy. Skupiny s nízkými příjmy - a lidé obávající se posunu do těchto skupin - jsou politicky významnými voličskými skupinami, jež ovlivňují politické strany. Mnoho západoevropských zemí má tradiční politické rozdělení vlevo-vpravo, přičemž levá uskupení požadují rovnoměrnější rozdělení a ani pravá nepopírají potřebu určitého stupně pomoci chudým. Diskutuje se především o tom, jaké míry by měl dosáhnout efekt redistribuce a jaký podíl by měl mít veřejný sektor ve srovnání s tím, co zajišťuje volný trh (viz též oddíl č. 6).

Na určitou část této argumentace lze také nahlížet ve světle toho, co Rawls (1972) nazývá „rozhodnutími pod rouškou nevědomosti“ - lidé chtějí mít jistotu, že ani v případě (například) ztráty zaměstnání nebudou mít životní úroveň o mnoho nižší než zbytek společnosti.

I v případě, že existuje konsensus o potřebě určité životní úrovně, vznikají určité problémy se způsoby měření nerovnosti:

1) Která statistika o příjmech by se měla používat? Vychází-li se ze zdanitelného příjmu, mohou mít lidé s vysokým příjmem vyšší srážky (např. na úroky) než ostatní příjmové skupiny. V případě hrubého příjmu vzniká jiný problém, protože hrubé příjmy výdělečně činných osob a osob samostatně výdělečně činných nelze porovnávat, aniž by byla provedena určitá regulace; např. osoba samostatně výdělečně činná bude mít určité výdaje, jež musejí být před porovnáváním příjmů obou skupin odečteny.

Obtížné je také brát v úvahu problém černé ekonomiky. Mají-li některé skupiny lidí vyšší příjem z černých ekonomických aktivit než jiní, v zásadě by měly být odpovídajícím způsobem upraveny také statistické údaje. Stejně tak by se mělo počítat také s rozdíly v darech a dědictví.

2) Osoby uvedené ve statistikách se mohou nacházet v různých fázích cyklu životních příjmů. Mladí a starší lidé mají tradičně příjmy nízké a lidé, kteří se nacházejí mezi těmito údobími, pobírají vysoké příjmy. Provádíme-li srovnání, musíme s tímto aspektem počítat. Vzhledem

k mezigeneračním problémům je zřejmé, že zde bude určitý stupeň nerovnosti<sup>12</sup>.

3) Lorenzova křivka se často vztahuje na svobodné jedince. Může nastat situace, kdy osoba s nízkým příjmem žije s někým, kdo má příjem vysoký. Je proto možné, že některé osoby, jejichž situace je na obrázku dvě vyjádřena dolní křivkou, budou dosahovat vyšší spotřeby.

4) Jak velká je domácnost, jež musí vyžít z příjmu určité úrovně? Sestává pouze z jedné osoby, nebo se jedná o rodinu s dětmi?

5) Existují rozdíly v kupní síle, jež jsou na překážku srovnávání mezi jednotlivými zeměmi. Je proto nezbytné učinit příjem v tomto ohledu srovnatelným.

6) Jsou-li za součást příjmu považovány příjmy z úroků, existují rozdíly mezi spořicími a těmi, kdo utrácí. Osoba, která utratí každoročně celý svůj příjem, nemívá žádný úrokový zisk. Jiná osoba, jež ušetří značnou část svého příjmu, však tímto způsobem určitých příjmů nabude. Rozdíl proto vyplývá z odlišných vzorců chování a vzniká tak otázka: je problémem, že existují rozdíly v příjmu mezi těmi, kdo šetří a těmi, kdo utrácí?

7) Nakonec je třeba vzít v úvahu také rozdíly v přístupu k zařízením veřejného sektoru a službám. Z četných problémů s interpretací toho, co je skutečná nerovnost a co je otázkou statistik vyplývá, že není zcela nezbytné odstranit veškerou nerovnost. Otázka, do jaké míry je třeba odstranit nerovnost, je normativní.

Předtím, než se začneme zabývat příčinami nerovnosti, zamysleme se krátce nad hranicí chudoby. Pokoušíme-li se zjistit, kolik osob v určité zemi žije pod hranicí chudoby, setkáváme se v mnoha obměnách se stále týmiž problémy. Nejprve ze všeho musíme tuto hranici definovat. Bude se lišit v různých časových obdobích a v různých zemích. V zemích, kde jsou

<sup>12</sup> Teoreticky lze tento problém vyřešit s použitím údajů o životních příjmech. Hlavní překážkou analýze životního příjmu je inflace a obtíže se zajišťováním precizních údajů.

obecně vysoké příjmy, může hranice chudoby snadno převyšovat průměrný příjem v zemích s nízkými příjmy. Hranice chudoby může být absolutní nebo relativní.

Absolutní hranice chudoby je definována určitým souhrnem zboží (koš spotřebního zboží), které se vynásobí příslušnými cenami. Může jej doplňovat jisté procento, jež představuje položky v tomto koši nezahrnuté (např. nepotravinářské výrobky) nebo zohledňuje situaci, kdy toto zboží nelze zakoupit.

Relativní hranice chudoby je vymezena ve vztahu k určité části příjmů v dané zemi. Může se například jednat o polovinu průměrného rodinného příjmu. Komise Evropského společenství určila za relativní hranici chudoby 50% středního příjmu na osobu po zdanění, přičemž je brána v úvahu také velikost rodiny.

Stejně jako v případě nerovnosti, existují také určité problémy s hranicí chudoby:

1) Je třeba zvolit úroveň této hranice. Rozhodneme se pro absolutní, nebo pro relativní hranici chudoby? Relativní hranice chudoby je v dlouhodobém měřítku stabilnější. Na druhé straně absolutní hranice může brát v úvahu to, co rodina (nebo svobodná osoba) nezbytně potřebuje ke svému přežití. Relativní hranice kombinovaná se znalostí těchto nezbytných potřeb je pravděpodobně nejvhodnější.

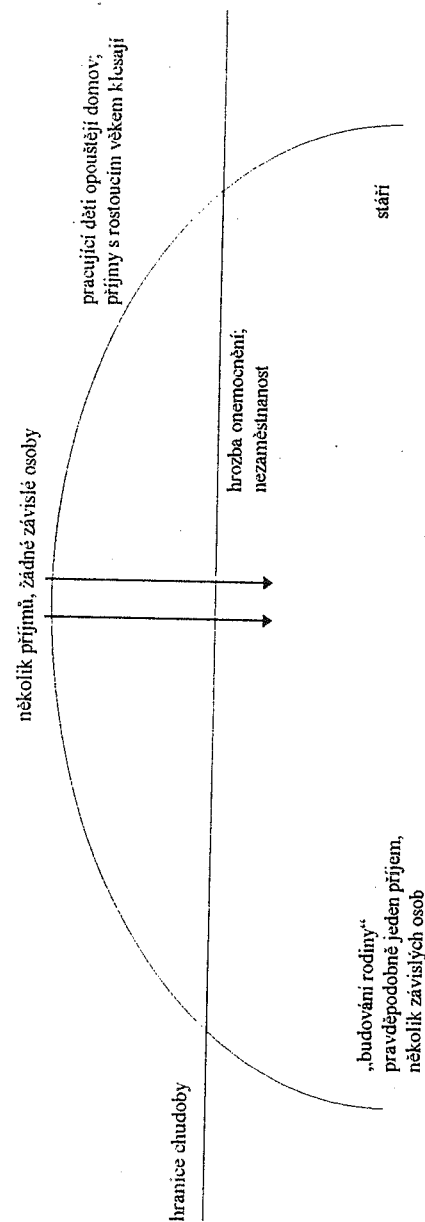
Hlavní problém související s relativní hranicí chudobou spočívá v tom, že se pravděpodobně vždy najdou lidé, kteří se nacházejí pod její hranicí. Je tomu tak i v případě, že je rozložení příjmů téměř rovnoměrné - například nacházejí-li se všichni lidé blízko středního nebo průměrného příjmu. To znamená, že metody odstraňování chudoby selžou, není-li jejich cílem dosáhnout velmi rovnoměrného rozložení - například podobného, jaké zobrazuje přímkou na obrázku č. 2.

Jestliže se rozhodneme pro relativní hranici chudoby, zůstává přesto otázkou: jedná se o procento středního nebo průměrného příjmu? Jakmile tuto otázku zodpovíme, vyvstane ihned další: jaké procento bychom měli zvolit pro hranici chudoby - 40%, 50%, nebo 60% zvoleného základu?

Není snadné odpovědět na tyto normativní otázky, hodláme-li však srovnávat mezi různými zeměmi, musíme vědět, jaká úroveň byla zvolena a jaké nastanou následky v případě její změny například o 10% nahoru nebo dolů.

2) Opět se zde střetáváme s problémem „profilu životních cyklů“. Na obr. 3 je uveden příklad.

Obr. 3: Období nad a pod hranicí chudoby



Zdroj: Tone Cole, Whose welfare, s. 67.

Toto schéma ukazuje, že v určitých okamžicích svého života se mohou lidé nacházet pod hranicí chudoby a jindy naopak nad ní. Tento generační problém znesnadňuje precizní zodpovězení otázky, kolik lidí se soustavně nachází pod hranicí chudoby a zda je tomu tak pouze na relativně krátké období - například v průběhu studia. Jedná-li se o krátké období a máme limitované prostředky, nejde o problém sociální politiky ani státu.

3) Vzniká problém, jakou jednotku analyzujeme - zda se jedná o svobodnou osobu nebo rodinu. Většina studií zabývajících se chudobou používá „ekvivalenční škály“ pro různé velké rodiny. Dítě je například v této stupnici počítáno za 0,5 bodu a dospělý za 1 bod. O tom, jakou hodnotu přidělit dětem, lze samozřejmě diskutovat.

4) Dále je třeba si všimnout postavení těch, kteří spoří a těch, kteří utrácí. Někteří starší lidé se například neocitnou pod hranicí chudoby, jestliže šetřili v mladších letech.

Otázka, zda je třeba brát tyto aspekty v úvahu, je normativní a nelze na ni odpovědět na čistě akademické bázi. Výdaje veřejného sektoru a různá kupní síla jednotlivých zemí zde koneckonců plní stejně důležitou úlohu jako v diskusi o nerovnosti.

Problém definování chudoby a nerovnosti lze shrnout konstatováním, že se jedná především o normativní otázku; je proto třeba znát definice, jež přináší ostatní studie a seznámit se s jejich závěry. Používáme-li v průběhu času totožné definice, máme možnost zabývat se možnými změnami, k nimž průběžně dochází a analyzovat určitá vysvětlení otázky, proč nerovnost a chudoba existují.

V následujícím oddíle se budeme zabývat některými výklady nerovnosti a chudoby společně s určitými představami o možnostech jejich odstranění. Nebudeme používat třídní analýzu ani rozložení na vrstvy.

Existují dva hlavní způsoby vysvětlení existence chudoby a nerovnosti:

- a) Strukturální výklady
- b) Industriální výklady

#### A) Strukturální výklady

Strukturální výklady určující osobní situaci, například skutečnost, že se někteří lidé rodí chudí, případně se rodí s tím, že chudí budou. Příčinou tohoto stavu je v případě lidí pocházejících z chudého rodinného prostředí menší možnost získat dobře placenou práci apod.

Stejně tak nezaměstnanost a segmentace trhu práce způsobují, že lze u některé skupiny spíše předpokládat, že bude žít v oblastech s vysokou nezaměstnaností nebo obsazovat špatně placená zaměstnání<sup>13</sup>.

Inflace a její redistributivní efekt je dalším faktorem, který patří do oblasti strukturálních výkladů. Důvod, proč se v této souvislosti hovoří o inflaci spočívá ve skutečnosti, že vlastníci půdy a domů získávají, zatímco ostatní ztrácejí. Obzvláště v sedmdesátých letech, kdy byla následkem první a druhé ropné krize vysoká inflace, byl redistributivní efekt mimořádně intenzivní. V osmdesátých letech, v době relativně nízké inflace, se tento jev vyskytoval v mírnější formě.

V linii těchto výkladů je názor, že by vláda měla působit na vytváření pracovních míst a poskytovat záruky příjmu z práce těm, kterým se jej nedostává nebo jsou jinak potřební. Jako způsob zajištění těchto garancí se uvádí záporná daň z příjmu. Také bytová politika a redistribuce prostřednictvím financí veřejného sektoru by podle strukturálních výkladů mohly směřovat ke snižování nerovnosti a chudoby.

<sup>13</sup> V Dánsku prokázaly některé studie Rady pro hospodářství, že míra nezaměstnanosti je faktorem, na jehož základě lze nejlépe zdůvodnit nerovnost v této zemi.

#### B) Industriální výklady

Industriální výklady mají své kořeny na straně nabídky na trhu práce. Příčinou nezaměstnanosti není jen nedostatek poptávky po pracovní síle. Odpovědnost za chudobu a nerovnost může nést také nedostatečná úroveň vzdělání (případně absenci vzdělání). V souladu s industriálními výklady je i teorie práce jako výrobního faktoru.

Také posun v hospodářských sektorech - například ze zemědělského na výrobu a služby - lze považovat za součást industriálního výkladu. Může mít vliv na výdělky v různých částech země a v různých povoláních.

Součástí industriálního výkladu jsou také teorie průmyslové politiky, zajišťování růstu investic a tudíž vytváření nových pracovních příležitostí, pružnějšího vzdělávání a různorodých pracovních příležitostí pro pracovní síly. Stejně tak nové technologie a konkurence patří do tohoto výkladu chudoby a nerovnosti.

Způsob, jak se s těmito problémy vyrovnat, spočívá v zajišťování širších možností vzdělání, zavádění příjmové politiky zvyšující konkurenceschopnost a průmyslové politiky zaměřené na zvyšování investic a vývozu. Zároveň se často uvádí, že je snazší přerozdělovat v době růstu hrubého národního produktu. Všimněme si však následujícího konstatování (OECD, 81 s. 140): „Ačkoli je ekonomický růst často zdůrazňován jakožto argument pro zastavení dalších posunů směrem k rovnosti, jedná se pouze o kouřovou clonu, již chybí opora strohých ekonomických faktů. Rozvinuté průmyslové společnosti si nemusí přát zvýšení rovnosti příjmů; tuto otázku je nutno diskutovat v etické rovině. Ekonomický růst to nevyžaduje“. Jsme tedy opět u normativní otázky: nakolik si přejeme více rovnosti a méně chudoby?

### 7. Sociální stát - a jeho krize

Vývoj sociálního státu představoval dlouhodobý proces, na jehož počátku byl záměr snížit nejistoty a v době po druhé světové válce rozšířit do obecného povědomí důvěru v možnosti ekonomického řízení. Keynesovy práce - obzvláště „Obecná teorie“ a „Jak financovat válku“ - ovlivnily

veřejnou diskusi a proces politického rozhodování. V téže době ovlivnily rozhodování v mnoha zemích také Beveridgeovy práce v sociálním zabezpečení.

Vysoký ekonomický růst, spojený s přijetím a pochopením možnosti zvýšit bohatství společnosti a zároveň rozšířit sociální zabezpečení, byl po druhé světové válce hlavní příčinou vzniku sociálního státu. Ve skandinávských a některých menších zemích, jako jsou Nizozemsko a Belgie, bylo hnutí směřující k zavedení sociálního státu nejsilnější, avšak ani ve Velké Británii neztratilo toto pojetí na významu, a to až do konce sedmdesátých let.

Dosud jsme o sociálním státu a jeho historickém vývoji hovořili pouze v obecné rovině; obtížnější však bude jej definovat. Četní autoři definují nejrůznějšími způsoby cíle sociálního státu i prostředky k jejich dosažení. V Beveridgeově zprávě z roku 1942 je zmínka o odpovědnosti státu „od kolébky po hrob“. Ustanovení sociálního státu mělo značný dopad na růst veřejného sektoru (srov. oddíl 4) v tom smyslu, že mnoho oblastí, v nichž se zvýšily veřejné výdaje, náležely do sociální sféry - jednalo se o věcné dávky (naturální plnění) včetně služeb a o peněžní dávky (finanční podporu příjmů).

Jedna z prvních definic sociálního státu pochází od Briggse (1961, s. 288): „Sociálním státem je takový stát, v němž je (prostřednictvím politiky a administrativy) cíleně používána organizovaná moc v úsilí modifikovat působení tržních sil“. Briggs dále uvádí, že by tržní síly měly být usměrňovány především ve třech oblastech:

- a) Zaručením minimálního příjmu
- b) Snížením nejistot
- c) Všichni příslušníci státu by měli mít přístup k určitým službám sociální péče.

V určitém smyslu jsou tyto zásady dodnes hlavním záměrem mnoha sociálních států. Vztahují se na ně některé normativní otázky, jež jsou nedílnou součástí problému. Především je to otázka výše minimálního příjmu, která svým způsobem souvisí s podobnými úvahami nad hranicí chudoby. Za druhé je třeba se tázat, nakolik by měla být snížena nejistota třeba v případě ztráty příjmu v době nezaměstnanosti a za třetí, v jaké

míře by měli mít občané přístup k bezplatným sociálním službám - mělo by se jednat o veškeré složky zdravotní péče, nebo pouze o pomoc v případě naléhavé potřeby?

Tato normativní otázka je záležitostí procesu politického rozhodování. O některých jejích součástech lze teoreticky diskutovat - například jaké veřejné výdaje na zdravotní péči a síť sociálních jistot mohou mít vliv na stimulaci práce a spoření. Dalším příkladem je otázka, zda budou lidé ochotni uzavírat pojištění proti nehodám, pokud jsou k dispozici veřejné výdaje určené ke krytí jejich škod a budou-li svolní spoluvytvářet program důchodového zabezpečení, existuje-li systém veřejných důchodů.

V šedesátých letech nebylo obtížné zdůvodnit expanzi sociálního státu. Existovala vysoká míra růstu a nebyla nezaměstnanost. Ačkoli se zvyšovaly daňové náklady, rostla zároveň soukromá spotřeba a reálné mzdy. V mnoha zemích byl sociální stát v souladu s Keynesovou teorií považován za cestu k lépe fungujícímu trhu a tudíž i většímu bohatství. Někteří lidé argumentovali tím, že - jak zdůrazňuje Mishra (s. 2), „při plné zaměstnanosti a rostoucích osobních příjmech není standardizované, univerzální sociální zaopatření, jež předvídal Beveridge, potřebné“. V otázce sociálního státu však víceméně stále přetrvával konsensus.

V období první a druhé ropné krize v sedmdesátých letech, kdy se začínala projevovat vysoká nezaměstnanost, vznikala deficit v platební bilanci a růst dosahoval nízkých hodnot, vykrystalizovaly také problémy sociálního státu a začínalo se diskutovat o jeho krizi (srov. OECD, 1981). Sociální stát ztratil na své legitimitě, jakmile již nebylo možné vyřešit problémy s ekonomickou stagnací. V téže době mělo mnoho zemí vysoký deficit veřejného sektoru, přestože ve snaze pokrýt náklady na nezaměstnanost zvyšovaly daně a pokoušely se zvýšit poptávku. Snaha regulovat poptávku ekonomik byla neúspěšná především následkem chabé mezinárodní koordinace. Z tohoto důvodu, jak zdůrazňuje Offe, nebylo možné unést „přílišný náklad očekávání“ (s. 67) a výsledkem daného stavu byla začínající krize sociálního státu a jeho schopnosti zvládnout ekonomickou krizi.

Sandmo (1985) uvádí: „Z teoretického hlediska je vliv sociálního zabezpečení a důchodů na úspory jejich konzumenta dosti komplikovaná.

Jakmile se posuneme mimo rámec nejjednoduššího modelu životních cyklů, vyjde najevo několik oddělených hypotéz. Nepřekvapuje proto, je-li kontroverzní také ekonometrický důkaz.

Vliv na úspory konzumentů sociálního zabezpečení a důchodů zpravidla závisí na požadavcích na spotřebu v různých životních obdobích, na výši příspěvků a dávek sociálního zabezpečení a zájmu - např. na úrovni spotřeby nyní a v budoucnu. Důchody ve veřejném sektoru mohou mít příjmový i substituční efekt; z toho vyplývá především nemožnost přesně stanovit tendenci ke zvyšování či snižování úspor a míru, v jaké k nim dochází.

Je zde také otázka, do jaké míry působí rozložení veřejných výdajů a daní ve srovnání s možnými tlaky na motivaci spořit. S měnící se demografií - a dlouhodobě také množstvím závislých osob (srov. oddíl 7) vyvstává otázka, jak rostoucí počet důchodů financovat.

Vytváření jednotného evropského trhu a diskuse o harmonizaci daní a poplatků, stejně jako Delorsův plán vytvořit ekonomickou a měnovou unii přitom zúžily prostor pro manévrování v ekonomické politice a jmenovitě ve fiskální politice. Přestože skutečnost, že jednotlivé země nebudou moci zatížit financování veřejných výdajů dluhem je součástí až druhé fáze Delorova plánu, vyvstává v této souvislosti problém zemí s relativně velkými veřejnými výdaji a daněmi.

V této souvislosti by se mohla krize sociálního státu ještě prohloubit a nabízí se otázka, zda sociální stát přežije či nepřežije ve svém původní podobě. V následujícím oddíle se budeme těmito otázkami zabývat podrobněji ve světle měnících se požadavků na instituce veřejného sektoru a podporu příjmů.

## 8. Některé perspektivy do budoucna

Expanze veřejného sektoru pravděpodobně skončila. Mezinárodní vývoj v Evropském společenství, společný trh apod. poskytují méně prostoru pro manévrování jednotlivých států na poli ekonomické politiky.

Zároveň je zde mezinárodní „export“ ekonomické a sociální politiky, z něhož vyplývá tendence k jejich soudržnosti.

Podstatnou odchylkou v tomto směřování je vývoj demografické situace. Ačkoli většina evropských zemí bude čelit zvýšeným nákladům vynakládaným na starší populaci, mohou jednotlivé země počítat s různými perspektivami, pokud jde o tempo tohoto vývoje. Tabulka 6 podává procentuální přehled podílu závislých osob v jednotlivých obdobích.

Procento závislých v tabulce 6 představuje množství věkově starých (nad 65 let) a mladých (0-14 let) osob v poměru k počtu lidí v produktivním věku mezi 15 - 64 lety věku.

Lze diskutovat o tom, zda se jedná o správný způsob definování tohoto poměru. V mnoha zemích Evropského společenství vstupují mladí lidé na trh práce teprve ve věku 18 - 25 let v závislosti na vzdělání, jež zvolili. Jedná se zde pouze o způsob, jak vyjádřit možné budoucí změny v demografickém zatížení.

Tabulka 6: Podíl závislých osob (v %) v letech 1980 až 2050 v zemích Evropské unie.

	1980	2010	2030	2050
Belgie	52,4	48,0	60,2	63,7
Dánsko	54,5	45,7	61,5	68,9
Francie	56,8	50,8	64,4	68,2
Německo	50,8	50,5	68,7	69,9
Řecko	56,1	53,3	58,0	62,6
Irsko	70,0	47,3	54,1	63,2
Itálie	54,9	48,6	61,1	67,6
Lucembursko	47,8	52,0	65,6	63,4
Nizozemí	51,1	46,1	64,8	66,2
Portugalsko	58,6	51,1	57,3	62,0
Španělsko	58,1	47,8	58,4	69,0
Velká Británie	56,2	52,7	61,9	60,2

Zdroj: OECD, 1989, Sociální výdaje 1960-1990. Tabulka 13.

S výjimkou Lucemburska toto zatížení (počet závislých osob) klesá až do roku 2010, a poté vzhledem k rostoucímu počtu starších lidí prudce stoupá.

V roce 2050 je ve všech zemích s výjimkou Irska vyšší než v roce 1980. Důvodem menšího počtu závislých osob v Irsku je předpokládaný pokles migrace spojený s relativně vysokou porodností a stávající demografickou strukturou.

Zvýšení v podílu závislých osob znamená pravděpodobný růst veřejných výdajů. Růst se uskuteční v oblastech, jako jsou zdravotní péče - zde jsou na starší populaci vynakládány relativně vysoké náklady, důchody a opatrování bydlení. Na druhé straně klesající počet mladých lidí vede k nižším výdajům na vzdělání, zařízení denní péče, dětské přídavky apod.

V každém případě však rostoucí podíl závislých osob, patří-li do ještě do sféry péče veřejného sektoru, vede k jeho zvýšeným výdajům. V této souvislosti je v evropských zemích vedena diskuse o způsobu financování zvyšujícího se břemene, jež vyplývá z rostoucího počtu starších osob.

V některých zemích jsou důchody otázkou převážně veřejného sektoru a pouze jejich malou část financují soukromé pojistné a důchodové programy. V jiných existuje vyšší podíl soukromých důchodových programů, a to v závislosti na účasti na trhu práce.

Důsledky pro ekonomiku zpravidla nezávisí na tom, zda jsou důchody součástí veřejného nebo soukromého sektoru. Musejí být placeny jako část každoročního hrubého domácího produktu. V některých letech přirozeně lze mít deficit v platební bilanci, nikoli však dlouhodobě. Je proto nezbytné se rozhodnout, jakou část hrubého domácího produktu je společnost ochotna poskytnout starší populaci<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Tuto otázku lze rozšířit také na další oblasti. Zde se však zaměříme pouze na starší populaci, protože ta bude v následujících 40-50 letech tím hlavním problémem. Je-li možné minimalizovat výdaje v oblastech, kde se mění demografická situace v souvislosti se starší populací (obzvláště pokud jde o zařízení denní péče o děti a vzdělávání), bude břemeno vyplývající ze zvýšeného podílu starší generace menší.

V této souvislosti je tedy nutno nahlížet na diskusi o reformách důchodů a financování zvyšujícího se břemene starší populace. Důchody lze v zásadě financovat dvěma způsoby:

- 1) Jako přímý veřejný výdaj (průběžný systém příspěvků z výdělku, pay-as-you-go)
- 2) Prostřednictvím fondů (úsporami)

Obě formy financování důchodů mají své vlastní problémy. Obr. 4 uvádí mnoho argumentů pro i proti. Je zřejmé, že při průběžném financování (a proto z běžných daní a poplatků) důchody financuje stávající generace v naději, že totéž bude činit generace příští.

**Obr. 4: Argumenty pro a proti průběžnému systému a systému fondů**

#### SYSTÉM PŘÍMÉHO PLACENÍ Z VÝDĚLKU

**pro**

- 1) Bezprostřední vyplácení dávek
- 2) Eliminace rizika inflace pro příjemce důchodů
- 3) Pravděpodobná vyšší návratnost investic v případě, že nárůst pracovních sil a mezd překročí úrokové sazby

**proti**

- 1) Nedochozí k růstu zdrojů
- 2) Možný negativní vliv na úspory
- 3) Je-li placen z daní, existuje riziko malé motivace na trhu práce
- 4) Vyrůstá-li v souvislosti s příspěvkem hodnota nákladů práce, vzniká riziko ztráty konkurenceschopnosti

#### SYSTÉM FONDŮ

**pro**

- A) Lze zvýšit celkový investovaný kapitál a budoucí objem produkce
- B) Pravděpodobně na ně nebude nahlíženo jako na daně; méně deformací trhu
- C) Stát má přesnější představu o budoucích výdajích na důchody

**proti**

- A) Vyžaduje dlouhodobou implementaci
- B) Jestliže se výroba a investice na rozdíl od úspor nezvyšují, vznikají potíže s platební bilancí
- C) Stát může zvýšit výdaje
- D) Riziko snížení celkové míry návratnosti v důsledku vysokých úspor
- E) Problém spravování velkých fondů (politické vlivy)

Těmito body se již nebudeme dále zabývat; naším záměrem bylo pouze ukázat, že na poli ekonomické diskuse může existovat mnoho argumentů pro a proti různým typům systémů financování důchodů. Setkáváme se zde s politickým problémem, jehož řešení je úkolem daného politického systému<sup>15</sup>.

Závisí-li možnost pobírat důchod na otázce, zda někdo je či není členem systému fondů (prostřednictvím účasti na trhu práce), může nastat také problém s rozdělováním mezi lidmi uvnitř a vně trhu práce.

Jsou-li důchody financovány prostřednictvím úspor, poživatelé důchodů tvoří poptávku vůči současné produkci. To je relativně nevýznamný problém, dokud na fondy přispívá aktivní generace. Stávající generace tak odkládá využívání svých úspor do budoucna v naději, že tyto úspory si udrží svoji reálnou hodnotu, zvýší se výroba a bude tak možné použít peníze na spotřebu.

Mezigenerační problémy jsou zcela běžným jevem a existují samozřejmě i v obou typech uvedených systémů. Tyto problémy nezávisí na financování, nýbrž na bohatství společnosti a rozdělování. Problém

<sup>15</sup> Podrobnější rozbor uvedených otázek viz Hagemann a Nicoletti, 89.

nastává, jestliže jedna generace chce utratit své prostředky pro vlastní potřebu, ovšem vyšší míru spotřeby očekává také starší generace. V takovém případě se jedná o politickou otázku - je třeba rozhodnout, jakým způsobem má být spotřeba mezi generacemi rozdělena.

Se zvýšenými výdaji na důchody se lze vyrovnat také jiným způsobem: změnou věku, od něhož lze pobírat důchod z veřejně spravovaného systému („public pension“). Vliv na výdaje mohou mít také zvýšené zdanění důchodů, změny v ustanoveních o indexování důchodů (případně snížení důchodů ve veřejně spravovaných systémech) a úpravy v oblasti předčasně vyplácených důchodů. Další možností je samozřejmě zvýšení příjmů veřejného sektoru - například prostřednictvím vyšších daňových sazeb zvyšujících daňový základ apod. Tato rozhodnutí jsou v mnoha ohledech normativní, a tudíž politická. V minulosti - obzvláště v letech 1960 - 1980, byl zvýšený výdaj na důchody financován prostřednictvím zvýšeného zdanění (srov. OECD, 1988). Z dlouhodobého hlediska - s otevřením hranic v rámci Evropské unie - bude financování předpokládaného zvýšení výdajů na důchody obtížné.

Další problém související s otázkou změn ve věkovém složení populace spočívá ve skutečnosti, že starší generace zpravidla utrácí („peníze si nelze vzít s sebou do hrobu“), zatímco mladší lidé spíše spoří. Existuje-li rostoucí počet starších lidí, znamená to vyšší míru spotřeby a nižší podíl úspor; odtud mohou vyplynout problémy s platební bilancí. Aby se těmto obtížím vyhnula, musí daná země uplatňovat úspornou ekonomickou politiku.

Opět se zde setkáváme s velmi úzkým vztahem mezi ekonomickou politikou a možnostmi v oblasti sociálního zabezpečení.

## 9. Několik závěrečných poznámek

Tato kapitola ukázala, že mnoho otázek v oblasti ekonomiky a sociálního zabezpečení má politický charakter. Priority mezi jednotlivými oblastmi jsou záležitostí procesu politického rozhodování. Chudoba a nerovnost pravděpodobně budou existovat nadále - obzvláště hovoříme-li o chudobě

relativní. V oblasti sociálního zabezpečení jsme zdůraznili význam takzvané pastí chudoby a vazeb mezi veřejnými výdaji a daněmi.

Pojednali jsme o skutečnosti, že příčiny růstu ve veřejném sektoru ustaly, avšak demografické změny mohou zvýšit veřejné výdaje a vyžádat si přinejmenším změnu ve struktuře veřejných výdajů - větší výdaje budou směřovat od mladé ke starší populaci.

Dalším diskutovaným problémem v této studii byl sociální stát a jeho krize. Položili jsme si otázku, zda může sociální stát nadále přetrvávat ve své původní podobě či nikoli. Dosavadní závěr je takový, že původní sociální stát přestal existovat a nelze říci, co jej nahradilo.

Veřejný sektor bude v budoucí společnosti nadále plnit důležité funkce; bude nutno se zabývat otázkami rozdělování a alokace. Rostoucí množství osob závislých na veřejném sektoru - nebo přinejmenším na některých jeho zařízeních - znamená, že úloha veřejného sektoru jako regulace tržních sil a při vytváření určitých forem rovnosti se ani nadále nezmění.

Ústřední otázkou budoucího desetiletí budou problémy financování důchodů. Důvodem je zvýšení podílu závislých osob a zvýšená potřeba důchodů. V této oblasti budou přetrvávat problémy, ať už se budeme nadále držet dosavadního systému či nikoli. Nelze říci, že by jeden systém byl výhodnější než jiný, protože tato otázka závisí na politických preferencích.

Ve světle těchto skutečností je nutno říci, že v oblasti sociálního zabezpečení dosud existuje potřeba takové politiky, kde nám podobu budoucí společnosti odhalí pouze politické priority podložené ekonomickými a jinými teoriemi.

## Literatura:

- Alt, J. a Chrystal, K. (1983): Political Economics. Brighton, Wheatsheaf.  
 Andersen, Bent Rold (1987): „The Quest for Ties between Rights and Duties - a Key Question for the Future of the Public Sector“ in Evers, A. Nowotny, H. Wintersberger, H. (vyd.): The Changing Face of Welfare, Gower.  
 Andersen, Bent Rold (1986): Kan vi bevare velfærdsstaten. København, AKF's forlag.

- Baumol, W.J. (1967): „Macro-economics of unbalanced growth. The anatomy of urban crisis“. *American Economic Review*, 57, s. 415-426.
- Berghman, Jos (1989): Defining social security. Paper presented at International seminar on Sociology of Social Security, Edinburgh.
- Borcherding, T. (1977): „The source of growth of public expenditures in the United States 1902-1970“. in Borcherding, (vyd.): *Budgets and Bureaucrats. The Sources of Government Growth*. Durham, Duke University Press.
- Briggs A.: *The Welfare State in Historical Perspective*. Archives européennes de Sociologie, 2, 1961, s. 221-259.
- Buchanan, J.M. (1977): „Why does Government grow“, in Borcherding (vyd.): *Budgets and Bureaucrats. The Sources of Government Growth*. Durham, Duke University Press.
- Cameron, D. (1978): „The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis.“ *American Political Science Review*, 72 s. 1243 - 1261.
- Cole, Tony (1986): *Whose Welfare*, Tavistock, London.
- Cullis, John G. a Jones Philip R. (1987): *Micro-economic's and the Public Economy*. New York, Basil Blackwell.
- Cutler, Tony, Karel Williams a John Williams (1986): *Keynes, Beveridge and beyond*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Eatwell, J. (vyd., 1989) : *Social Economics*. Mcmillan, London.
- Findlay, R. a Wilson, J. (1987): „The Political Economy of Leviathan“, in *Economic Policy in Theory and Practise* (vyd.) Razin and Sadka. Basingtoke, Macmillan.
- Flora, Peter (vyd., 1986): *Growth to Limits*, sv. 1. De gruyter.
- Friedmann, M. a Friedmann, R (1981): *Free to choose*. Avon New York.
- Gough, I. (1979): *The Political Economy of the Welfare State*. London, Macmillan.
- Hagemann, R. a Nicoletti, G.(1989): „Population ageing: Economic effects and some policy implications for financing public pensions“, in *OECD, Economic Studies*, č. 12, jaro 89.
- ILO (1984): *Into the Twenty First Century. The Development of Social Security*. Geneva.
- Larkey, P., Stolp, C. a Winer, M. (1981): *Theorizing about the Growth of Government. A Research Assessment*. *Journal of Public Policy*, 1, s. 157 - 220.
- Le Grand, J. a Robinson, Ray (vyd.) (1984): *Privatization and the Welfare State*. Londón, George Allen and Unwin.
- Lehner F. a Widmaier, U. „Market failure and growth of government. A sociological explanation“, in Taylor (1983) : *Why governments grow. Measuring Public sector size*. Beverly Hills/London, Sage Publication.
- Likierman, Andrew (1988): *Public Expenditure*. London, Penguin.
- Lybeck, J. A. (1986): *The Growth of Government in Developed Economies*. Aldershot, Gower Press.

- Lybeck, J.A. a Henrekson ( vyd., 1988): *Explaining the Growth of Government*. North-Holland, Amsterdam.
- McClements, Leslie (1978): *The Economics of Social Security*, Heinemann, London.
- Mishra, Ramesh (1984): *The Welfare State in Crisis*. Harvester Press, Sussex.
- Mueller, D. (1979): *Public Choice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mueller, D. (1987): *The Growth of Government. A Public Choice Perspective*. IMF Staff Papers, 34, s. 115-149.
- Musgrave, Richard A. a Musgrave, peggy B. (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw Hill, New York.
- Musgrave Richard A. (1986): *Public Finance in a Democratic Society*, Brighton, Wheatsheaf Books.
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- OECD (1981): *The Welfare State in crisis*. OECD, Paris.
- OECD (1989): *Social expenditure 1960-1990*. Paris.
- OECD (1988): *Reform Public Pensions*. Paris.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Peacock, A. and Wisemann, J. (1961): *The Growth of Government Expenditures in the United Kingdom*. Princeton, Princeton University Press.
- Peacock, A. and Wisemann, J. (1979): „Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth.“ *Public Finance Quarterly*, sv. 7, č. 1, s. 3-23.
- Rawls, John (1972): *A theory of Justice*. Cambridge University Press.
- Sandmo, Agnar (1985): „The effects of taxation on savings and risk taking“, in: *Handbook of Public Economics*, vyd. Auerbach and Feldstein, North-Holland .
- Saunders, P. a Klau, F. (1985): *The Role of the Public Sector*. OECD, Paris.
- Saunders, P. (1985): „Public Expenditure and Economic Performance“, in *OECD-Countries*, sv. 5, 1. s. 1-21.
- Sen, Amartya (1982): *Choice, Welfare and Measurement*. Basil Blackwell, Oxford.
- Tarschys, Daniel (1975): „The growth of public expenditures: Nine modes of explanation.“ *Scandinavian Journal of Political Studies*, 10, s. 9-31.
- Walker, Alan (vyd., 1982): *Public expenditure and Social Policy*, Heinemann, London.