

POJISTNÉ A NEPOJISTNÉ DÁVKY V ČESKÉM SOCIÁLNÍM ZABEZPEČENÍ

SOCIAL INSURANCE AND NON-INSURANCE BENEFITS IN CZECH SOCIAL SECURITY

Jan Mertl

Abstract

The aim of the paper is to classify the main features of insurance and non-insurance social benefits, quantify the fiscal significance of these benefits in 2017 and draw attention to the important characteristics that need to be considered when designing and adjusting the whole system. The methodology is based on an analysis of the characteristics of social security benefits and the fiscal statistics for these benefits. The paper also defines the possibilities of using individual types of benefits in the relevant scenarios in relation to what we want to achieve in social security. The paper is consistent with the theory of social models. We do not analyse individual benefits in detail, rather we provide overview approach and comparison of essential characteristics that are important for the settings of the social security system.

Key words: social insurance, social benefits, social security

JEL Code: H55, H53, H72

Úvod

Dávky sociálního zabezpečení, zjednodušeně sociální dávky, jsou pravidelně tématem laických i odborných diskusí. Pod tímto obecným nástrojem sociální politiky se nicméně skrývá poměrně široké spektrum dávek a jim odpovídajících sociálních situací, takže je užitečné provést rozklíčování celého systému a jeho klasifikaci. Z hlediska rozvoje lidského kapitálu to má význam zásadní, protože prakticky veškeré dávky, které máme na mysli pod termínem „sociální“, se přímo týkají životní úrovně a jednotlivých fází životního cyklu jednotlivce a v tomto smyslu mají význam z hlediska kvality života při různých typech demografického chování. Samozřejmě, většina lidí se přímo neřídí podle toho, zda jim sociální systém poskytne tu či onu dávku, současně však je účelné v tržní ekonomice poskytovat možnost spolehlivého zabezpečení pro výskyt typických sociálních situací, spojených se snížením či ztrátou pracovního příjmu nebo objektivně zvýšenými finančními nároky, a to v celé sociální struktuře

populace, zejména pak pro nízkopříjmové a středně příjmové osoby a domácnosti, jichž je většina. V tomto smyslu je vhodné myslet také na otázku sociální stratifikace (Matějů, 2005) a velikosti střední třídy, která je významným stabilizačním prvkem jak makroekonomicky, tak i sociálně.

Cílem příspěvku je provést klasifikaci hlavních znaků pojistných a nepojistných sociálních dávek, kvantifikovat fiskální význam těchto dávek v roce 2017 a upozornit na významné charakteristiky, které je nutno při koncepci a nastavení dávkového systému brát v úvahu.

V teorii sociální politiky je otázka dávek sociálního zabezpečení pravidelně řešena ve dvou hlavních rovinách. První je rovina koncepční ve smyslu typologie dávek a zabezpečovaných životních situací. Druhá je rovina praktické implementace dávkového systému v konkrétní zemi, s ohledem na fiskální možnosti a preference veřejné volby. Dávkový systém musí naplňovat základní principy koncepce sociálního zabezpečení (Krebs, 2015). Každá dávka systému má také své typické komponenty, které musí být legislativně definovány, aby mohla být poskytována (Krebs, 2015). Při tvorbě a realizaci sociálního zabezpečení musí být zohledněny reálné sociální události, které občany potkávají a jejichž závažnost a význam lze (do značné míry) objektivně vymežit (Tomeš, 2012).

Z hlediska nepojistných sociálních dávek se uplatňuje teorie veřejných financí, konkrétně daňově-transferový mechanismus (Rosen & Gayer, 2014). V případě pojistných sociálních dávek se používá teorie sociálního pojištění (Vostatek, 2000), fiskálně nejrozsáhlejší subsystém starobních penzí se pak řídí penzijní teorií a politikou (Vostatek, 2016). Významná je rovněž aplikace principů sociální politiky, konkrétně ekvivalence a solidarity, která určuje míru zásluhovosti jednotlivých subsystémů sociálního zabezpečení (Krebs, 2009).

V klasifikaci jednotlivých opatření a přístupu k nim je užitečné přiřadit jednotlivé dávky nebo části sociálního systému k teoretickým sociálním modelům (Titmuss, 1958) (Titmuss, 1974), které reprezentují jak jednotlivé směry veřejné volby, tak i přístup k jednotlivým sociálně-politickým opatřením (Esping-Andersen, 1990) a definují jejich specifickou, často vzájemně protichůdnou logiku (Busemeyer & Neimanns, 2017), včetně represivních prvků (Vonk, 2014). Sociálně-politické otázky existují odedávna (Engliš, 1916) a ekonomický růst nás nezabavuje nutností je řešit, mění se pouze formy výskytu sociálních problémů a celkové prostředí, nicméně jednotlivé životní situace a nutnost jejich zabezpečení až na výjimky zůstává (Tomeš, 2012).

Metodologicky příspěvek vychází z rozboru vlastností dávek sociálního zabezpečení, a statistik výdajů na tyto dávky. Příspěvek je konzistentní s teorií sociálních modelů. Protože se

jedná o přehledový přístup a rozsah příspěvku je omezený, tam, kde analýza vyúsťuje v možnosti úprav nastavení systému nebo jeho koncepce, odkazujeme na další výzkum.

1 Vymezení dávek a jejich vlastností

V tomto příspěvku vycházíme z rozdělení dávek na pojistné a nepojistné. Jakkoli jejich konkrétní podoba v českém sociálním zabezpečení je leckdy modifikovaná oproti jejich striktně teoretické definici, lze základní principy klasifikace těchto dávek shrnout následujícím způsobem.

Pojistné dávky se odvozují od pracovního příjmu, který je současně vyměřovacím základem pro placení pojistného a dávka modelově je od tohoto pracovního příjmu odvozena podle sociálně-pojistných zásad. Výše pojistného a výše dávky (náhradový poměr) je určena veřejnou volbou, avšak po volbě proporcí daného sociálního subsystému (např. nemocenského nebo důchodového pojištění) zůstává nastavení sociálního pojištění typicky stabilní a v čase „nezastarává“. Tím je zajištěna do značné míry i valorizace těchto pojistných dávek, neboť s růstem mezd roste adekvátně i zajištění, které poskytují (a jeho míra je tedy relativně srovnatelná v čase). Vycházejí z výkonového modelu sociální politiky, jenž vychází z principu, že sociální potřeby mají být uspokojovány na základě (pracovního) příjmu a zásluh.

Nepojistné dávky se odvozují od charakteru situací, v nichž se poskytují, a rozhodnutí veřejné volby ohledně míry podpory státu v těchto situacích. Principiálně jsou tedy stanovené pevnou částkou, lze případně konstruovat schémata, jak je valorizovat ať už skokově (na základě návrhů příslušných ministerstev a případného projednání v parlamentu), nebo i automaticky např. ve vazbě na inflaci, nicméně česká praxe k těmto schématům doposud efektivně nepřistoupila a nepojistné sociální dávky jsou i proto evergreenem předvolebních kampaní. Vycházejí z univerzalistického modelu sociální politiky, vnímajícího potřeby lidí jako sociální práva, kdy je úlohou sociální politiky umožnit tato práva v adekvátní míře naplnit. Nepojistné (typicky tzv. rovné, tedy poměrně nízké a pro každého příjemce stejně) sociální dávky zná i liberální sociální model, ve smyslu minimální garantované podpory na individuálním, občanském principu, původně s cílem omezit výskyt absolutní chudoby a ponechání dostatečného prostoru pro individuální iniciativu jednotlivce na svobodném trhu práce i trzích dalších.

Tab. 1: Komparace charakteristik pojistných a nepojistných dávek

	Pojistné dávky	Nepojistné dávky
Odvozují se od	Pracovního příjmu a zaplaceného pojistného	Charakteru sociálních situací a míry podpory státu v nich
Jejich výše	Se mění ve vazbě na mzdovou hladinu	Se mění ve vazbě na veřejnou volbu a politický cyklus
Odpovídají zásadám	Ekvivalence, míra solidarity je dána parametrickým nastavením a kritérii pro účast	Solidarity, ve smyslu přerozdělení od daňových poplatníků, kteří v dané situaci nejsou, k těm, kteří se v ní nacházejí
Vycházejí z modelu sociální politiky	Výkonového	Univerzalistického (zajistit dostatečnou úroveň podpory univerzálně, ve vazbě na jednotlivé sociální situace), případně liberálního (tzv. rovné, nízké dávky všem individuálně)
Hradí se z	Zvláštních kapitol státního rozpočtu, lépe samostatných fondů sociálního pojištění vytvořených z vybraného sociálního pojistného	Státního rozpočtu, všeobecných daní

Zdroj: vlastní zpracování

Z hlediska jejich využití v rámci sociálního zabezpečení lze definovat následující teze, podporující systémový přístup ke konstrukci dávek a jejich využití s ohledem na to, čeho chceme v sociální politice dosáhnout (teleologický přístup - (Engliš, 1930)):

- Tam, kde chceme dosáhnout vazby na předchozí výdělek a automatické valorizace ve vazbě na nárůst mezd a zároveň se jedná o události, jejichž výskyt je obtížné dopředu předvídat (vykazují určitý prvek náhodnosti), je vhodné použít sociální pojištění.
- Tam, kde chceme poskytovat z veřejných rozpočtů podporu pro uznané sociální situace, je vhodné použít nepojistné sociální dávky a mechanismus jejich stanovení, výše, příp. i valorizace odvodit od věcných atributů dané situace. Tyto cílené, věcně vymezené dávky mohou být příjmově či jinak testované, případně mohou být i univerzální tam, kde chceme pokrýt danou situaci u všech občanů, kde se vyskytla (např. již nyní existující rodičovský příspěvek, případně možné univerzální přídatky na dítě vyplácené na žádost). Klíčovými oblastmi, které spadají do uznaných sociálních situací, je rodičovství (péče o děti), zdravotní znevýhodnění a potřeba bydlení (při vědomí možnosti selhání poptávkové stimulace vzhledem k situaci na trhu bydlení).
- Tam, kde chceme pouze pokrýt nezbytné minimum, případně chceme poskytovat určitou úroveň zabezpečení všem členům dané sociální skupiny, je vhodné použít nepojistné sociální dávky v „rovné“ úrovni a podle priorit veřejné volby navázat

sociálně-pojistným pilířem. Toto se týká např. životního minima nebo penzí v podobě základní výměry důchodu.

Ukázkou nesystémového přístupu k sociálnímu zabezpečení je (podle názoru autora) např. tzv. jednorázový příspěvek, který byl schválen parlamentem jako příplatek k důchodům ze sociálního pojištění (MPSV, 2018). Vliv veřejné volby zejména na pojistné dávky nemá být takto přímý, stát musí jistě nastavit na základě odborných analýz parametry systému, ale dílčí, ad hoc nesystémové kompenzace by měly být rezervovány pouze pro mimořádné situace. Jak ukazují analýzy (Tomeš, 2012), způsob přijímání legislativy v oblasti sociálního zabezpečení, délka a charakter legislativního procesu a rozložení jednotlivých komponentů systému do ústavních, zákonných a podzákonných právních norem je velmi významné a není jedno, jakým způsobem ke změnám dochází.

2 Fiskální rozměr jednotlivých dávek

Z časového hlediska je možno uvést jednoduché schéma – časovou osu, ukazující rozložení hlavních dávek sociálního zabezpečení během života.

Obr. 1: Časová osa hlavních dávek sociálního zabezpečení

<i>Narození</i>	<i>Dětství</i>	<i>Produktivní věk</i>	<i>Poproduktivní věk</i>
PPM	Rodičovský příspěvek	Podpora v nezaměstnanosti	Starobní důchod
Přídavek na dítě		Nemocenské	Příspěvek na péči
Porodné		Invalidní důchod	Pohřebné
		Hmotná nouze, sociální pomoc (živ.min.), příspěvek na bydlení	

Zdroj: vlastní zpracování. PPM – peněžité pomoc v mateřství. Dávky orientačně spadají do období vyznačených nad časovou přímkou. Dávky jsou vypláceny v případě výskytu příslušné sociální situace a splnění kritérií. Poslední řádek (hmotná nouze atd.) spadá jak do produktivního, tak i poproduktivního věku.

Podrobná charakteristika jednotlivých dávek jde svým rozsahem nad rámec tohoto příspěvku (lze ji nalézt např. v Krebs, 2015), je však užitečné si pomocí časové osy uvědomit typické intervaly jejich poskytování ve vazbě na zabezpečované životní situace.

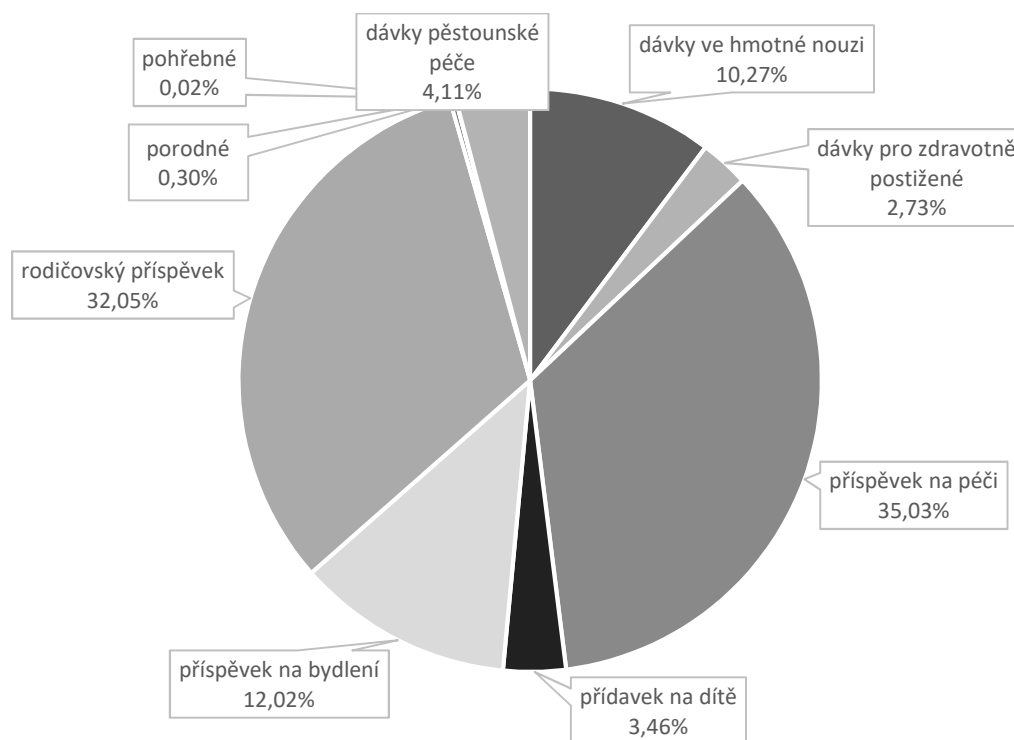
Pro přehled jednotlivých dávek je užitečné provést rozbor jejich fiskální náročnosti a podílu v rámci veřejných výdajů. Zatímco úhrn částek na pojistné dávky je dán mechanismy sociálního pojištění a nemusel by být součástí státního rozpočtu, tak výdaje na nepojistné dávky jsou čisté transfery domácnostem a zdrojem jejich financování je státní rozpočet, tedy všeobecné daně.

Tab. 2: Výdaje na dávky sociálního zabezpečení za rok 2017

Pojistné dávky	mil. CZK
Starobní důchody	333 759,7
Invalidní důchody	43 573,6
Pozůstalostní důchody	27 027
Nemocenské	18 289,8
Ošetřovné	1 401,8
Vyrovňovací příspěvek v těhotenství a mat.	8,4
Peněžitá pomoc v mateřství (PPM)	8 615,7
Podpora v nezaměstnanosti	7 819
Nepojistné dávky (sociální pomoc)	
dávky ve hmotné nouzi	7 364
dávky pro zdravotně postižené	1 956
příspěvek na péči	25 119,6
Nepojistné dávky (státní sociální podpora)	
přídavek na dítě	2 478,9
příspěvek na bydlení	8 622,1
rodičovský příspěvek	22 983,7
porodné	218,2
pohřebné	12,8
dávky pěstounské péče	2 950,2

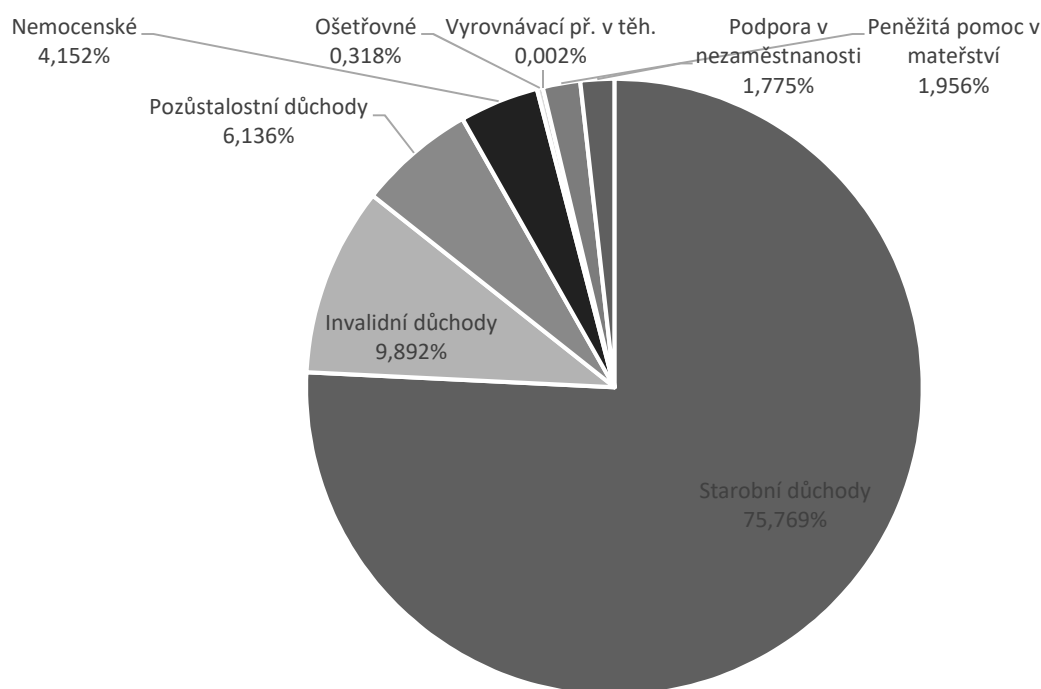
Zdroj: MPSV (2017). Informace o vyplacených dávkách za rok 2017, dostupné z <https://www.mpsv.cz/cs/15912>

Obr. 2: Podíly jednotlivých nepojistných dávek, 2017



Zdroj: MPSV (2017). Informace o vyplacených dávkách za rok 2017, dostupné z <https://www.mpsv.cz/cs/15912>, vlastní zpracování

Obr. 3: Podíly jednotlivých pojistných dávek, 2017



Zdroj: MPSV (2017). Informace o vyplacených dávkách za rok 2017, dostupné z <https://www.mpsv.cz/cs/15912>, vlastní zpracování

Uvedené statistiky ukazují v případě pojistných dávek jednoznačně dominantní podíl starobních penzí, následovaných invalidními a pozůstalostními penzemi a nemocenským. V případě nepojistných dávek jsou dvě fiskálně nejnáročnější dávky rodičovský příspěvek a příspěvek na péči (Průša, 2017), následované příspěvkem na bydlení a dávkami ve hmotné nouzi (sociální pomoci).

Z hlediska věcného vymezení sociálních situací a dávek v nich poskytovaných platí, že fiskální význam a podíl dávky nemusí být v korelaci s její důležitostí pro konkrétního občana. Příkladem může být např. vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, jehož podíl je minimální, ale pokud nastane sociální situace vedoucí k nároku na tuto dávku, tj. snížení pracovního příjmu ve vazbě na převedení na jinou práci z důvodu těhotenství, je tato situace natolik sociálně citlivá, že její pokrytí v rámci sociálního systému je žádoucí (a pokud by nebyla pokryta touto dávkou, bylo by potřebné ji pokrýt jiným způsobem). Na druhé straně, v rámci případné restrukturalizace sociálních dávek lze některé sociální situace pokrýt i jinou konfigurací dávek než nyní existuje. Např. pokud by byl zájem podporovat rodinu při narození dítěte jinou formou než je stávající porodné, nabízí se možnost integrovat tuto dávku s peněžitou pomocí v mateřství, respektive rodičovským příspěvkem a navýšit buď měsíční

výši těchto dávek, nebo na začátku jejich poskytování přidat jednu výplatu těchto dávek navíc. Klíčová pro posouzení je věcná charakteristika dané sociální situace ve vazbě na deklarovaný zájem sociální politiky tuto situaci pokrýt nebo podpořit. Při diskusi o jednotlivých dávkách je tak vhodné diskusi racionálně strukturovat ve smyslu:

- Vymezení dané sociální situace a objektivní zhodnocení jejího socioekonomického významu
- Ochoty ve veřejné volbě schválit a poskytovat podporu/pokrytí této situace
- V odborné rovině identifikace příslušnosti jednotlivých opatření k základním modelům sociální politiky
- Zvážení, zda v dané situaci chceme poskytovat podporu bez závislosti na předchozím výděлку (pokud nikoli, promyslet možnost využití sociálního pojištění)

V rámci zhodnocení úlohy pojistných dávek je potřebné připomenout rozdíly mezi sociálním a soukromým pojištěním. Tyto nástroje nejsou snadno zaměnitelné a neposkytují v mikroekonomickém slova smyslu substitut potřebné funkce ani pro občana, natož z hlediska sociálního zabezpečení jako celku. Zejména pro tři základní sociální situace zabezpečované v celé populaci, tedy stáří, nemoc a nezaměstnanost, je sociální pojištění (alespoň do určitého náhradového poměru a odpovídajícího pojistného), jen velmi obtížně nahraditelné pojištěním soukromým, a to zejména z následujících důvodů:

- do jeho konstrukce lze zahrnout sociální kritéria a solidární prvky, a to různými formami – strop na pojistné, redukční hranice, náhradní doby a další. Jejich zahrnutí je volitelné ve smyslu parametrických úprav a platí, že zásahy do „čistého“ sociálního pojištění musí být dobře zdůvodněny věcnými požadavky, aby sociální pojištění ve výsledku neztrácelo svůj pojistný charakter ve vazbě na výdělek více, než je nutné (chtěné).
- pro legislativně stanovené sociální skupiny je sociální pojištění povinné a současně nediskriminační ve smyslu automatického vzniku pojištění při nástupu do zaměstnání, resp. zahájení výdělečné činnosti obecně. To sebou nese i možnost sdílení rizika v celé sociální skupině bez prvků cream-skimmingu, typického pro soukromé pojištění osob, což významně komplikuje např. poskytování soukromého nemocenského pojištění (zdravotní stav, věk) nebo pojištění ztráty zaměstnání (typy zaměstnavatelů, makroekonomický vývoj)
- sociální pojištění má minimální správní a marketingové náklady a ze své podstaty se jedná o neziskový produkt

Český systém sociálního zabezpečení poměrně dobře pokrývá jednotlivé životní situace. Problematičtější už je nastavení jednotlivých dávek, které v případě pojistných dávek trpí příliš vysokým využitím redukčních hranic, z toho vyplývající poměrně nízkou mírou ekvivalence a únikem některých sociálních skupin (zejména OSVČ) ze sociálně pojistných systémů.

Nepojistné sociální dávky zase trpí velkou závislostí na politickém cyklu a neexistencí mechanismů valorizace jak dávek samotných (ve smyslu jejich absolutní výše), tak případně i

hranic příjmů rozhodných pro jejich poskytování (pokud jsou použity). V případě testování příjmových hranic je zde problémem vazba na životní minimum, které samo o sobě není systémově valorizováno a za posledních 10 let tak jen inflací ztratilo cca pětinu své původní hodnoty.

Závěr

Príspevek přinesl přehled a srovnání klíčových vlastností pojistných a nepojistných dávek sociálního zabezpečení a ukazuje konkrétní proporce dávek sociálního zabezpečení v rámci českých veřejných financí. Vymezuje také možnosti použití jednotlivých typů dávek u příslušných scénářů ve vazbě na to, čeho chceme v sociálním zabezpečení dosáhnout.

Z hlediska lidského kapitálu je zřejmé, že při současném demografickém chování populací ve vyspělých zemích (tedy i české) nabývá na významu rozvoj každého jednotlivce, jakož i podpora rodiny minimálně v tom smyslu, aby na své rozhodnutí mít společně děti rodiče významně nedopláceli. Protože podpora rodiny tvoří významnou část nepojistných dávek a menší část pojistných dávek, zdůrazňujeme v závěru tento poznatek, jakkoli je jasné, že reprodukční chování populace má více determinant než pouze míru podpory a redistribuce ve prospěch rodin s dětmi.

Pro další výzkum a případné reformy systému jsou významné zejména následující oblasti, které mají nesporně normativní povahu a vedle odborných analýz si tak vyžadují i politický konsensus. Za první reforma penzí ve smyslu rozdělení na základní (rovný) důchod, jenž může být hrazen ze všeobecných daní, a pojistný důchod hrazený ze sociálního pojištění, jejichž úhrnem bude solidní náhradový poměr starobních penzí garantovaný státem. Za druhé rodinná politika, kdy je účelné se zamyslet jak nad nastavením peněžité pomoci v mateřství (zda by náhradový poměr nemohl být vyšší), tak i valorizací rodičovského příspěvku a širší poskytování přídavků na děti (na úkor stávajícího systému daňového bonusu). Za třetí je to otázka invalidních penzí, kdy se nabízí jejich širší návaznost na nemocenské pojištění, při zachování, případně i zlepšení sociálně-zdravotních standardů pro dlouhodobě nemocné a zdravotně postižené. Za čtvrté je tu pak samostatný problém bytové politiky, kdy při současné nemovitostní bublině zejména ve velkých městech selhává poptávková stimulace, ale i celostátně se dávková podpora bydlení při současném nastavení ukazuje jako neefektivní ve smyslu obchodu s chudobou a bydlením nízkopříjmových či sociálně vyloučených skupin. Tyto oblasti rozsahem své analýzy překračují rámec tohoto příspěvku, ale v jeho závěru na ně

upozorňujeme, neboť jejich změny mohou mít dopad na fiskální rozměr i věcnou charakteristiku příslušných dávek.

Poděkování

Zpracováno v rámci projektu „Typologie sociálních dávek a událostí v pojistném a nepojistném systému sociálního zabezpečení z hlediska vhodnosti a efektivity“ řešeného VÚPSV Praha.

Použitá literatura

Busemeyer, M.R., & Neimanns, E. (2017). Conflictive preferences towards social investments and transfers in mature welfare states: The cases of unemployment benefits and childcare provision. *Journal of European Social Policy*. roč. 27. č. 3., s. 229-246.

Engliš, K. (1916). *Sociální politika*. Praha : F. Topič.

Engliš, K. (1930). *Teleologie jako forma vědeckého poznání*. Praha: František Topič.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Krebs, V. (2009). *Solidarita a ekvivalence v sociálních systémech*. Praha: VÚPSV.

Krebs, V. (2015). *Sociální politika*. Praha: Wolters Kluwer.

Matějů, P. (2005). Ke kořenům sociálně psychologického modelu sociální stratifikace. *Sociologicky Casopis-czech Sociological Review*, 41(1), 7-30. Získáno 7. 10. 2018, z <https://ceeol.com/search/article-detail?id=71919>

MPSV (2017). *Informace o vyplacených dávkách za rok 2017*, Získáno 7. 10. 2018 z <https://www.mpsv.cz/cs/15912>

MPSV. (2018). *Jednorázový příspěvek důchodci bude vyplacen v únoru*. Získáno 1. 10 2018, z <https://www.mpsv.cz/cs/23526>

Průša, L. (2017). Nový odhad vývoje počtu příjemců příspěvku na péči. In *Sborník z konference RELIK 2017*. s. 383-392.

Rosen, H., & Gayer, T. (2014). *Public Finance*. New York: McGraw-Hill Education.

Titmuss, R. (1958). *Essays on the welfare state*. London: Allen & Unwin.

Titmuss, R. (1974). *Social policy: an introduction*. London: Allen & Unwin.

Tomeš, I. (2012). *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha: Portál.

Vonk, G. (2014). Repressive Welfare States: The Spiral of Obligations and Sanctions in Social Security. *European Journal of Social Security*. roč. 16, č. 3., s. 188-203.

Vostatek, J. (2000). *Sociální a soukromé pojištění*. Praha: Codex Bohemia.

Vostatek, J. (2016). *Penzijní teorie a politika*. Praha: C.H.Beck.

Kontakt

Ing. Jan Mertl, Ph.D.

VÚPSV

Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7

jan.mertl@outlook.com