

SOCIÁLNÍ SPOŘENÍ? SOCIÁLNÍ POJIŠTĚNÍ? SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ?

prof. JUDr. IGOR TOMEŠ, CSc.

V některých komentářích se v době před volbami opět vyskytují zavádějící informace a kontraproduktivní návrhy. To vyvolalo autorovu potřebu vytvořit těchto několik řádků o tom, co se v oblasti sociální zabezpečení dosud událo a co Českou republiku asi čeká.

Svět se ekonomicky a sociálně vyvíjí a mění se i sociální potřeby lidí. Mění se i ekonomické podmínky, za kterých tyto změny nastávají. Sociální reforma je proto v podstatě konstantní proces a její obsah je ovlivněn sociálním místem (regionem, tradicemi) i sociálním časem. Historicky vznikaly systémy filantropické i veřejnoprávní, kapitalizační i průběžně financované, dobrovolné i povinné, sociální péče i sociálního spoření či sociálního pojištění.

HISTORICKÉ SOUVISLOSTI

Naskytá se otázka, který ze systémů, uvedených v záhlaví, bude tím, jenž zabezpečí lidstvo v budoucnosti a bude nejlépe vyhovovat novým ekonomicko-sociálním parametrům 21. století. Z našich úvah vypustíme sociální péči, která je křesťanským fakultativním altruismem či humanitární pomocí dobrých lidí. Fakultativní sociální pomoc (filantropie) je v podstatě tak stará jako evropská civilizace a převážně se odehrávala na pozadí rodinných, komunálních (regionálních) či náboženských vztahů. Státy se o ni začaly zajímat až ve středověku, kdy se v evropských městech pro praceneschopné tuláky postupně, a zpočátku živelně, vytvářely různé typy chudinských ústavů (sirotčince, špitály, invalidovny, chudobince, starobince apod.), ambulantních služeb (hygienické, lázeňské, stravovací, zdravotní atp.), přiznávalo se „*právo žebrať*“ a poskytovaly se peněžitě podpory¹.

Od 16. století (v alžbětinské Anglii) až po století 19. (v Rakousku říšským zákonem 18/1862) panovníci vydávali zákony, jimiž ústřední státní moc regulovala povinnost obcí a měst pečovat o chudé a způsoby financování chudinská péče z veřejných rozpočtů. V souvislosti s naším tématem nás tato forma sociální ochrany ale nezajímá.

Nás zajímají obligatorní systémy s povinnou účastí definovaných skupin lidí (osobní rozsah), žijících na určitém vymezeném území nebo vykonávajících určitá definovaná zaměstnání ať jako zaměstnanci, nebo jako samostatně výdělečně činné osoby, případně jejich rodinní příslušníci.

Nejstarší forma přípravy na budoucí sociální událost – v historickém pořadí ztráta živitele, nemoc, invalidita a stáří – se vyvíjela od doby, kdy se organická kmenová či klanová solidarita pozvolna přeměnila v organizovanou (viz Durkheim²).





V prvním případě šlo především o společný lov a dělbu potravin, ve druhém zejména o společnou obranu území a vzájemnou podporu při sociálních událostech nebo pohromě.

Nás bude zajímat organizovaná sociální solidarita. Představuje předpokládaný a organizovaný zásah vyššího společenského celku zaměřený na ochranu a pomoc jedinci, který je jeho příslušníkem. Tyto systémy se v evropské společnosti uplatňovaly od konce poslední ledové doby v následujících dobách s různou silou, společenským zájmem a účinností. V podstatě se vyvinuly postupně, po sobě, i když se dnes vyskytují vedle sebe a dávají lidem větší možnosti svobodné volby. Stará řešení nezanikala, nová se rodila.

ŠETŘENÍ, POJIŠTĚNÍ, ZABEZPEČENÍ

Postupem času se etablovala tři technická řešení takového veřejného zásahu: šetření, pojištění, zabezpečení. Mohou být fakultativní (dobrovolné pro členy) nebo obligatorní (pro členy povinné). Mohou mít povahu soukromou (soukromoprávní) nebo veřejnou (veřejnoprávní).

Nejstarší jsou **systémy dobrovolného či povinného spoření**. S dobrovolným spořením se setkáváme již v aténské demokracii a římské autokracii. Úspěšně se uplatnilo v dobách, kdy se platilo zlatem, stříbrem a mědí, tedy měnami, které dlouhodobě udržovaly svou hodnotu a nepodléhaly vlivům ekonomických turbulencí jako peníze papírové. Zachovávaly hodnotu vloženého kapitálu po poměrně dlouhou dobu, ceny byly stabilní a uložený kapitál úspěšně zabezpečoval ty, kteří splnili podmínky pro výplatu odpovídajících dávek. Tyto systémy byly soukromé a dobrovolné pro příslušníky středních tříd (obchodníky, řemeslníky) a organizovaly je jejich spolky (později cechy, hanzy či vzájemnostní spolky a pokladny).

Úspěšnost tohoto řešení dostala „trhlinu“ v době liberalizace trhu a ukončení feudalismu přechodem společnosti od zlatých a stříbrných mincí na papírové peníze (v Rakousku označované jako bankocetle). Jejich tištění bylo a je přirozeně neomezené, regulované bankami nebo státem. Sociální solidaritu začaly ovlivňovat ekonomické turbulence, docházelo k inflacím a devalvacím, které v krátké době několika let znehodnocovaly úspory pro budoucnost. Spoření začalo být nevýhodné pro dlouhodobé řešení sociálních událostí, zejména pro řešení dlouhodobých dávek (důchodů).

Státy se pokusily organizovat povinné spoření již v 17. století. Jean-Baptiste Colbert jako ministr financí za vlády Ludvíka XIV. (1665–1683) zavedl povinné spoření francouzských námořníků, ovšem bez velkého úspěchu, a proto jej sám na konci svého života zrušil. Ve Spojeném království za vlády britské a irské královny a indické císařovny Viktorie z Kentu (1837–1901), jejíž doba se označuje jako viktoriánské období, byly zavedeny tzv. friendly societies a provident funds pro zaměstnance státu. Viktoriánské období je charakterizováno bouřlivým průmyslovým, politickým, vědeckým a vojenským rozvojem britských území a velkým rozšířením britského impéria, které v té době dosáhlo svého vrcholu a stalo se hlavní politickou silou světa.

V sociální oblasti proto bylo třeba řešit problémy (i) nekvalifikovaných dělníků, kteří byli ohroženi nemocemi a následky úrazů, a (ii) zabezpečení velké armády britských úředníků po službě v britských koloniích. Vznikaly „*provident funds*“ jako formáty povinného spoření koloniálních úředníků, které se později tvořily i pro místní obyvatelstvo. Po světových válkách se jednotlivé fondy postupně měnily ze spořicíh na průběžně financované, protože inflace a devalvace znehodnotily uložený kapitál.³ Naposledy doporučili povinné spoření úředníci Světové banky (SB) chilskému prezidentu Augustovi Pinochetovi, když pučem porazil socialistického prezidenta Salvadora Allendeho (1971). Sociální ochrana formou sociální péče tehdy v Chile zanikla a bylo třeba rychle něco zavést na ochranu sociálně potřebných obyvatel⁴. Představa úředníků SB byla, že tento model by mohl obecně sloužit v latinskoamerických zemích. Žádná z nich ale chilský model nezopakovala, protože se tam neosvědčil. Po demokratizaci komunistických států stejní úředníci SB toto řešení doporučovali pro transformaci sociální zabezpečení postkomunistických zemí (Kazachstán, Polsko, Estonsko, Bulharsko, Slovensko a další). Nabízeli to i Československu, ale ministr financí federální vlády prof. Klaus návrh zamítl. Dnes postkomunistické země, které jej realizovaly, ve velké většině tento model opustily a peníze v podstatě zestátnily. U nás toto řešení navrhla parlamentu Nečasova vláda, ten ho zprvu přijal, ale po následných volbách na návrh Sobotkovy vlády toto řešení zrušil.

Můžeme tedy konstatovat, že povinné šetření jako nástroj sociální ochrany se v podmínkách prudkých ekonomických turbulencí dlouhodobě neosvědčilo. Dobrovolné sociální spoření (penzijní přípojištění) je běžné, protože umožňuje lidem, kteří neumějí se svými úsporami investičně pracovat, svobodně se pro účast na něm rozhodnout. Je to jejich soukromé riziko. Banky a pojišťovny o tento produkt mají zájem, protože vklady dostanou hned a závazky se řeší až o hodně později a po inflacích a devalvacích v jiných reálně nižších hodnotách. Vláda toto dobrovolné řešení podporuje státním příspěvkem, které částečně hradí ztráty reálné hodnoty úspor. Z odborného hlediska vzato, když spoření nevynáší o 3 % více než inflace v daném roce, pak se neosvědčí.

Povinné sociální pojištění také má svou předehru v soukromoprávním úrazovém, životním a posléze nemocenském pojištění. Úrazové pojištění ve formě Workmen's Compensation vzniklo ve Spojeném království v 19. století jako reakce na sociální napětí vyvolávané neuhrazenými škodami z pracovních úrazů zaměstnanců (nejčastěji dělníků) zaměstnavateli. Podle občanskoprávních předpisů musel zaměstnanec prokázat vinu zaměstnavatele, což se proti právníkům zaměstnavatelů podařilo málokdy. Jednoduše bylo veřejné zabezpečení v nemoci a invaliditě.

S primárními kořeny zabezpečení v dlouhodobě nemoci se setkáváme už ve 14. století v horních řádech. Od 19. století byla součástí těchto řádů ustanovení týkající se zabezpečení horníků, kteří onemocněli, utrpěli úraz nebo zchudli. Důležité byly také středověké řemeslné cechy a jejich vzájemnostní spolky a podpůrné pokladny tovaryšů a posléze dělníků. Systémy dlouhodobých dávek vznikly až po objevení úmrtnostních tabulek a jejich využití v soukromém pojištnictví v ži-





votním pojištění. Komerční pojištění se zrodilo z anglických a holandských myšlenek, které formulovali Benvenuto Straccha (1509–1578), George Obrecht (1547–1612), Christian Huygens (1629–1695) a Edmond Halley (1656–1742). Životní pojištění se vyvinulo se z pojištění věcného, které bylo již známé zejména v námořní dopravě, a první soukromá životní pojišťovna vyrostla v Anglii. Novinář Daniel Defoe v 18. století navrhl, aby životní pojištění bylo povinné. Neuspěl. Povinné dlouhodobé pojištění zavedli až koncem 19. století Němci (Kancelář Otto von Bismarck).

Tak vzniklo povinné sociální pojištění, založené na společné odpovědnosti zaměstnavatele a zaměstnance (korporativní model), s kapitalizovaným pojistným na individuálních účtech. S požadavkem kapitalizace pojistného sociálního pojištění se setkáváme i dnes v člancích některých ekonomů a politiků. Zaspali však dobu. Kapitalizace pojistného byla jedním ze znaků sociálního pojištění 19. století, a to až do první světové války. Po válce došlo k tak hluboké inflaci a devalvaci, že pojišťovny ztratily reálnou hodnotu svých kapitálů a pojištěnci dostávali tak nízké dávky, že z nich nemohli vyžít. Proto ve dvacátých letech sociální pojišťovny přecházely na průběžné financování. Podstatou takového pojištění je rovnováha mezi vklady a výplatami, která se dosahuje tím, že se náklady na dlouhodobé dávky „poolují“, tedy sdružují do jednoho „výplatního“ fondu a jako celek se bilancují s příjmy z pojistného. Zůstávají však náklady dané sociální pojišťovny.

Poslední zajímavý pokus o kapitalizované pojištění je švédský systém pseudo-kapitalizace (virtuální kapitalizace), kdy dávky jsou pojistně matematickou metodou vypočteny z průměrného (ročního) celoživotního zaplaceného pojistného, které ale nebylo uloženo na účet pojištěnce v nominálních hodnotách, ale v bodech. Body se vypočtou jako roční úhrn zaplaceného pojistného pojištěnce, dělený ročním průměrným pojistným zaplaceným všemi pojištěnci. V době výpočtu výše dávky se postupuje opačně: průměrné odvody na pojistném za dobu, kdy byl pojištěnec pojištěn, se dělí jeho celoživotním úhrnem zaplaceného pojistného. Tak se zachová velká část reálné hodnoty zaplaceného pojistného. Podmínkou je přechod od dávkově definovaných na pojistně definované systémy výpočtu dávek. Tento systém se zatím v jiných zemích v povinném pojištění neujal. U nás jej doporučoval Dr. Špidla, ale bez odezvy.

Dnes tedy ovládají sociální ochranu **systémy sociálního zabezpečení**, i když si ponechaly název sociální pojištění. Pojistné se nekapitalizuje, ale průběžně se vyplácí dávky buď ze zvláštního veřejného fondu, nebo ze státního rozpočtu. Tento model má tu výhodu, že nikdo neztrácí kvůli inflaci a devalvaci. Některé systémy si budují rezervní fondy, aby pokryly sezonní výkyvy v placení pojistného. Tyto veřejné fondy zpravidla pokrývají náklady na dávky v jednotlivých zemích od 6 měsíců až po 3 roky (např. Švédsko, ale také Albánie). V Albánii rezervní fond pomohl důchodcům přežít období krachu podvodných investic (letadlo, 1997), které ohrozily téměř všechny banky a pojišťovny, ba i veřejné finance. Podobný rezervní fond si vytvořila i Slovenská sociální pojišťovna, ale přišla o něj v době Dzurindovy vlády, která jej populisticky a kontraproduktivně použila na vyrovnání státního rozpočtu.

VÝHLED DO BUDOUČNA

V 21. století nás čekají turbulence v ekonomice i v sociálním světě. Stárnutí obyvatelstva znásobí počty důchodců a poruší se bilance mezi plátcí a příjemci sociálního zabezpečení, financovaného přes státní rozpočet. Proces zvýrazní globalizace, která rostoucí napětí mezi chudým a zámožným obyvatelstvem prohloubí a přenese je na vztahy chudých a bohatých států. Již dnes jsme svědky stěhování středních vrstev obyvatel Afriky a Asie, které přišly o vlastnictví národního bohatství, jehož se zmocnily nadnárodní společnosti, a nemají z čeho doma žít; ovšem pracovat neumějí a často ani nemají kvalifikaci. Jejich vlna zaplavuje Evropu, protože jiné kontinenty je na své území nepustí, za ilegální migraci tam hrozí vysoké tresty vězení.⁵

I v Evropě se bude hůře hledat zaměstnání zejména lidem bez náležitého vzdělání. Němečtí odborníci zjistili průzkumem, že jen menšina ilegálních imigrantů má potřebné nebo vůbec nějaké odborné vzdělání. Práce v Evropě přitom postupně ubývá. Fyzickou práci vytlačují roboty a administrativní práci digitalizace toku informací a registry. Přitom vzdělávání budoucích generací v některých evropských zemích je ještě na úrovni 20. století a velmi zaostává. Dobře se budou mít jen země se vzdělanou mládeží a náležitě zaměřenou a vyvinutou vědou. Na patentech, kvalitních technických službách a inovacích zbohatnou.

V těchto nových ekonomických a sociálních parametrech se změní tvář sociálního pojištění. Určitě se změní v zabezpečení, které s největší pravděpodobností převzou státy do svých rozpočtů, aby tuto oblast rostoucích veřejných výdajů lépe ovládaly. Veřejné systémy sociálního zabezpečení však dlouhodobě nebudou schopny uhradit rostoucí náklady. Proto budou jednak omezovat podmínky vzniku nároku (např. zvyšování důchodového věku a prodlužování doby pojištění), ale postupně i snižovat dávky nedostatečnou valorizací. Budou postupně směřovat k realizaci principu důstojného životního minima, vyššího než dávky hmotné nouze, aby občan byl motivován na ně zvláštní účelovou daň/pojistné platit. To už se např. stalo v Litvě (1992), když závažná inflace v podstatě zlikvidovala reálnou hodnotu dávek. Pojistné se změnilo na věcně určenou daň státu jako např. v Gruzii (2004), kdy se sociální pojistné přetvořilo v účelovou sociální daň. Jsou to signály produktivního řešení v dobách velkého tlaku na veřejné rozpočty.

Na závěr tedy zpět k důvodům napsání těchto řádků. Když jsem si v novinách přečetl „komentář“ jakéhosi komentátora, že se do roka několikrát zvýší počet stoletých a že to ohrozí náš systém sociální ochrany, neubrnil jsem se úsměvu. Dnes máme stoletých asi 500, a kdyby se počet zesateronásobil, bude jich 5 000. Milý pane komentátore, to v době, kdy v důchodu může být až čtvrtina obyvatelstva, pocítí náš systém důchodového zabezpečení asi jako moře kapku deště. Ubezpečuji vás, že budeme mít i jiné doplňkové systémy. Připojištění se nabízelo jako dobrovolné spoření pro ty, kteří neumějí své úspory investovat produktivněji. V roce 2050 se mohou naše důchody ocitnout na jednotné úrovni důstojného životního minima (anglosaské systémy) a příjem z dobrovolného doplňkového pojištění bude některým zabezpečovat vyšší kvalitu života. To se stane za podmínky, když úroky budou





vyšší než inflace. Zatím tomu tak není, a proto je produktivní řešení, že vláda přispívá podporou, přiměřenou vkladu, na „úroky“ a činí tak náš systém smysluplným.

Systémově produktivní je i skutečnost, že veřejná moc kontroluje investice, aby hazardérské banky nevyplývaly zaplacené pojistné, podobně jako vklady zpronevěřily investiční fondy při privatizaci. ■

Autor článku je profesorem na Filozofické fakultě UK.

- ¹ Pro podrobnosti a historický vývoj péče o chudé viz TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Portál 2010
- ² Durkheim. Émile: *De la division du travail social*, Paris 1893
- ³ Autor tohoto článku připravil jejich přeměnu v Keni a Ugandě v roce 1968.
- ⁴ Pomáhala při tom britská konsultační firma Commonwealth and Community Consultants, která se v roce 1975 transformovala v Callund Consulting.
- ⁵ Autor strávil koncem 20. a v 21. století odbornými pracemi spojenými se sociálními reformami v Iránu, Egyptu či Súdánu jeden a půl roku.

KNIHOVNIČKA

● ÚZ č. 1199 – DAŇ Z PŘIDANÉ HODNOTY

Vydal: Sagit, a. s., 288 stran, 119 Kč

Zákon o DPH byl k 1. červenci 2017 podstatně novelizován – celkem 135 změn a doplnění. Změny se týkají zejména režimu přenesení daňové povinnosti, uskutečnění zdanitelného plnění ve specifických případech, skupinové registrace, zvláštního postupu registrace u společností ad.

Publikace dále obsahuje směrnici Rady EU o společném systému daně z přidané hodnoty, a pokyny, sdělení a informací GFR; celkem 17 předpisů v aktuálním znění. Všechny změny jsou vyznačeny tučně.

● VÝKLADOVÁ STANOVISKA AKV, 2. VYDÁNÍ

JUDr. Petr Bukovjan

Vydal Wolters Kluwer, a. s., 120 stran, 245 Kč

V této knize najdete sborník s pořadovým číslem 2. Obsahuje 105 dalších stanovisek k pracovnímu právu, která Kolegium expertů Asociace pro rozvoj kolektivního vyjednávání a pracovních vztahů – AKV přijalo od října 2015 do dubna 2017. Jedná se o stanoviska jednak k problémům, o nichž se ví dlouho (jen mnohdy chyběla písemná odvaha je řešit), tak problémům, které nemohl dříve nikdo tušit, protože vznikly teprve nedávno.

I ve druhém vydání se nijak nemění účel výkladových stanovisek sebraných do této knihy – upřímná snaha dobrat se odpovědi na konkrétní otázky a najít v tom kterém paragrafu jeho skutečně těžiště.