

## Sociální příjmy v období přechodu<sup>1</sup>

Společné problémy a politika

NICHOLAS BARR

London School of Economics  
a Světová banka, Washington D. C.

**Income support during the transition**

Common problems and some policies

**Abstract:** The paper is about common problems and some common policies of the countries in Central and Eastern Europe. It states that it is possible to achieve a workable and effective social safety net broadly within the existing resource envelope. Strategic policies include (a) protecting the poverty line against price inflation, (b) sharing of the social insurance contributions between workers and employers, (c) limitation of unemployment benefits, (d) reducing the number of invalidity and retirement pensioners, (e) reducing the level at which family allowance is paid, (f) phasing out general income support and channeling of resources into benefits such as social assistance. These types of policies can release savings of up to 2-3 percent of GNP, to help finance the rising costs of unemployment benefit and social assistance.

*Sociologický časopis, 1991, Vol. 27 (No. 5: 631-636)*

Země střední a východní Evropy (SVE) se značně liší ve své ekonomické struktuře, ve výši svého zahraničního dluhu, v rychlosti zamýšleného přechodu ke smíšené tržní ekonomice, v moci centrální vlády (oproti jiným vládním úrovním), v historii a kultuře a ve své vnitropolitické soudržnosti. Jsou zde však podobnosti překračující hranice států, které se snaží zachytit tento článek.

Článek je o společných problémech a o společné politice. Doporučení však nejsou míněna jako rigidní návod. Nesměřují ani k zavádění nějakého specifického modelu podpory příjmů v zemích SVE. Cíl je méně ambiciózní: pomoci vybudovat pevný základ, na kterém pak každá země může postavit systém, který by odpovídal její specifické kultuře, potřebám a ekonomickému a politickému vývoji.

### Pohyb kyvadla

Utvářející se politika vykazuje kyvadlový efekt nejméně ve třech směrech:

(a) *Nekritické lpění na tržním mechanismu:* Těžké zkušenosti v zemích SVE odhalily, že jednoduché řešení, centrální plánování, nefunguje. Jen pomalu dochází, že nefunguje ani jiné jednoduché řešení, totiž naprosté spolehnutí se na soukromý trh. Málokdo si plně uvědomuje, co všechno je prostoupeno vládními intervencemi i v nejúspěšnějších ekonomikách zemí OECD, nebo jak obtížné je vést správnou

---

<sup>1</sup>) Článek byl napsán pro "Conference on the Changing Structure of Income and Social Policy in Eastern Europe: A Comparative Focus for LIS," Luxemburg, 21. - 23. července 1991. Autor je v současné době na dvouleté dovolené z katedry ekonomiky na London School of Economics a pracuje pro Světovou banku na problematice sociálního státu ve střední a východní Evropě. Názory zde vyjádřené jsou osobní a neměly by být brány jako prezentace hledisek Světové banky a přidružených organizací.

dělicí čáru mezi státem a trhem. Rozsáhlá privatizace se stala neodkladnou prioritou se zdánlivě univerzální mezinárodní aklaací. Jak však uvádíme níže, v zemích SVE se projevuje sklon k přílišnému optimismu pokud jde o užitečnost soukromého trhu v oblastech jako jsou důchody a zdravotní péče, jež čelí akutním problémům selhání trhu [Barr, v tisku].

(b) *Decentralizace*: přinejmenším v několika zemích došlo k obratu od centrálního plánování k extrémní decentralizaci. Vzhledem k chybám centrálního plánování je přirozená myšlenka, že decentralizace je dobrá a větší decentralizace ještě lepší. Chybí povědomí přinejmenším o dvou oblastech: že optimální stupeň decentralizace závisí na povaze daného úkolu a že decentralizaci lze zmírnit centrální regulací a/nebo centrální vládní finanční podporou, která obsahuje odpovídající pobídkovou strukturu.

(c) *Demokratizace*: jednou z reakcí proti totalitarismu bylo demokratizovat všechno. Legislativní přetřžení, jež je nevyhnutelným důsledkem ambiciózního reformního programu, je proto ještě zhoršováno množstvím podrobností zahrnovaných už do primární legislativy, namísto jejich zpracování do vyhlášek.

### **Problémy specifické pro peněžní dávky**

(d) *Zmatení rolí mezd a peněžních dávek*: mzdy a zaměstnanost měly v minulosti převážně distributivní funkci, spíše než aby byly primárně prostředkem alokace pracovních sil. Problémy jsou dvojí: mzdy jsou nízké a mají slabý vztah jak k produktivitě, tak ke zdrojům pracovních sil; funkce mezd je zčásti nahrazena peněžními dávkami. Specifickým příkladem (níže diskutovaným) jsou rodinné přídatky, které jsou v téměř všech zemích SVE relativně vysoké vzhledem k průměrné mzdě.

(e) *Chybějící vědomí problémů pracovní motivace* má dva kořeny. Historicky neexistovala otevřená nezaměstnanost, příjemci dávek byli spíše starší a/nebo s trvalými zdravotními problémy - tedy v obou případech šlo o skupiny, kterých se zainteresovanost příliš netýkala. Za druhé, rozdíl mezi minimální a průměrnou mzdou byl menší než na Západě. Výsledkem jsou poměrně štedré dávky nahrazující mzdu ve srovnání se standardem OECD. Zdá se být přirozené, že z tohoto modelu se vychází i při konstrukci dávek v nezaměstnanosti, přičemž se ignorují potenciální problémy zainteresovanosti. Současná literatura v zemích OECD [Atkinson, Micklewright, v tisku], [Jackman, Layard, Nickell, v tisku] naznačuje, že role poměru náhradních dávek ke mzdě na nabídku pracovních sil byla nadsazována. Tento závěr je však založen na poměru náhrad (řekněme) 50 - 60 %; jako u všech výsledků, i zde je nutná opatrnost při extrapolaci mimo rozsah vzorku, při poměru náhrad mezi 70 a 100 %. Navíc je třeba zdůraznit, že ztrátu produkce plynoucí z problémů pracovní motivace si mohou spíše dovolit bohatší země.

(f) *Snadný přístup k dlouhodobým sociálním dávkám*, zvláště dávkám v nemoci a invaliditě a starobním důchodům, je velmi nákladný. Jádrem problému je za první kultura, která nepřikládala patřičný význam pracovní motivaci a za druhé ekonomický systém, ve kterém bylo běžné, že placení je problémem někoho třetího. Navíc, dávky sociálního pojištění byly obvykle financovány z příspěvků zaměstnavatelů, kteří byli všeobecně vystaveni jen měkkému rozpočtovému tlaku. Každý se

choval tak, jakoby na dávky platil někdo jiný. Neexistovaly tak důvody hlídat přiznávání nemocenských a invalidních dávek; velké skupiny pracovníků odcházejí dříve do důchodu než jiné skupiny, někdy i s vyšším důchodem, a dávka je často přiznávána bez testování výslužby. Vstřícnost týkající se dřívějšího odchodu do důchodu je asi důvodně oprávněná pro skupiny jako jsou horníci; je ale nevhodná pro jiné obvyklé příjemce jako jsou učitelé, pracovníci letectva, baletky apod., a je ještě nevhodnější, pokud takové skupiny mohou pobírat plné důchody, i když dále pracují víceméně na plný úvazek. Obdobně, alespoň v několika zemích, některé osoby pobírají invalidní důchody dokonce i tehdy, když stále pracují na původním místě (tj. bez jakékoli ztráty na výdělku). Z toho vyplývají problémy jako je velký počet invalidních a starobních důchodců, značné rozpočtové náklady a často také náklady ušlé produkce. Například v Polsku je z celkových výdajů sociálního pojištění jedna třetina poskytována na starobní důchody osob pod normální věkovou hranicí odchodu do důchodu. Podobné problémy existují ve všech ostatních zemích SVE.

### Opatření sociální politiky

V krátkodobém výhledu zemí SVE mají peněžní dávky čtyři klíčové cíle:

- \* *Výpomoc v chudobě*: systém dávek jako celek by měl chránit jednotlivce a rodiny před upadnutím do extrémní bíd (z prostorových důvodů zde neprobíráme hlavní otázky jako je definice hranice chudoby, příjmová jednotka a rozhodné období pro měření příjmu).
- \* *Makroekonomická efektivnost*: náklady systému musí být slučitelné s rozpočtovými úvahami.
- \* *Mikroekonomická efektivnost*: systém a jeho finance by měly minimalizovat podněty nepříznivé pro zdroje pracovních sil a zaměstnanost.
- \* *Administrativní zvládnutelnost*: systém by měl umožňovat levnou a efektivní správu.

Výpomoc v chudobě má obrovskou důležitost ze tří důvodů: jejím cílem je spravedlnost; chrání politickou průchodnost reformního procesu; prostřednictvím peněžních dávek má rozhodující úlohu v uvolnění trhu práce pro jeho efektivní fungování. Výpomoc v chudobě v období akutní rozpočtové restriktce však vyžaduje úspory v oblastech, kde je přínos dávek k efektivnosti a spravedlnosti malý. Jinými slovy, dávky by měly být přesně cílené. Značného zlepšení v takovém nasměrování lze dosáhnout změnou struktury podnětů. Strategická opatření jsou:

(a) *Ochrana hranice chudoby*: jednou z cest k dosažení adekvátní výpomoci v chudobě je udržovat minimální hladinu dávek v nezaměstnanosti a sociálního pojištění na nebo nad hranici chudoby pro *jednotlivce* (nebo, je-li to důležité, snad i páru), který pobírá sociální výpomoc, jež zase by měla být založena na hranici chudoby pro *rodinu*. Minimální dávka (ač ne nezbytně dávka nad minimum) by měla být *plně* chráněna před cenovou inflací.

(b) *Financování fondů*: příspěvky sociálního pojištění by měly být rozděleny mezi pracovníky a zaměstnavatele a měly by figurovat jako explicitní srážka na výplatní pásce. Přestože teoreticky je význam rozdělení diskutabilní, dává taková politika

pracovníkům důležitý signál, jak se hradí přinejmenším část nákladů na dávky; tím bere iluzi, že platí někdo třetí.

Obecněji, sledující protržní výkyv kyvadla, je sociální pojištění s rozdělenými příspěvky důležitým mechanismem, jak pojištěním pokrýt selhání trhu mezi jiným na trzích s důchodovým a zdravotním pojištěním. Doplnkové soukromé penze jsou funkční v západní Evropě. V kontextu SVE živí individuální volbu a podporují rozvoj kapitálových trhů; mohou tím povzbudit soukromé spoření, ač to zdaleka není průkazné. Tvůrci politiky v zemích SVE by měli být varováni před potenciální léčkou, zvláště v krátkodobé perspektivě: soukromé penze vyžadují značnou regulaci, zvláště pokud rozpočtová omezení vylučují jejich vládní záruku; neposkytují významnější krátkodobé rozpočtové úspory; konečně, penzijní fondy jsou zranitelné nepředvídanými cenovými šoky, zvláště během rozsáhlé hospodářské restrukturalizace, kdy je značná pravděpodobnost vysoké inflace. Ze všech tří důvodů je nutná obezřetnost před rychlým zaváděním a rozsahem, který mají soukromé penze pokrýt. Podobná selhání trhu existují u zdravotního pojištění, podobné varování před nepatřičným optimismem je nutné (a) u rozsahu rozpočtových úspor<sup>2</sup> a (b) u rychlosti, se kterou lze soukromé instituce zapojit.

(c) *Struktura dávek v nezaměstnanosti*: trvání nároku na dávku by mělo být omezeno (např. na 12 měsíců)<sup>3</sup> a - jak bylo uvedeno výše - minimální dávka by neměla být pod hranici chudoby pro jednotlivce, nýbrž nad ní, pokud to rozpočtová situace dovoluje. Na druhé straně poměr náhrad by neměl být tak vysoký, aby narušil nabídku pracovních sil nebo byl příliš velkým břemenem pro rozpočet. Toho lze dosáhnout vyplácením dávek ve výši podílu (řekněme 50 %) předchozího výdělku, ale s určením minima a maxima. Alternativně, avšak jen jako přechodné opatření, by mohlo být vyplácení stejných dávek na hranici chudoby nebo *lehce nad ní*. Má to výhodu přesného zacílení, redukováných nákladů a snadné administrace. Nevýhodou je, že se tím oslabuje spojení mezi příspěvkem a dávkou, což je mimo obvyklou praxi v západní Evropě.

(d) *Redukce počtu invalidních i starobních důchodců*: invalidní důchod by měl být vyplácen z důvodu ztráty schopnosti vydělávat, ale měl by být odebrán tam, kde je jednotlivec schopen pokračovat v práci bez újmy na příjmu. V případě starobních důchodů je krátkodobá politika, která maximalizuje rozpočtové úspory a respektuje politické tlaky, taková, že podrobuje důchody vyplácené osobám před obvyklou věkovou hranicí přísnému testování výdělku. Tím se neodstraňuje právo na předčasný odchod do důchodu ve skupinách, které ho již měly, ale odstraňuje se motivace tohoto práva zneužívat. Jestliže se důchody počítají přesně podle příspěvků (takže odchod do důchodu je možný dříve s nižší penzí nebo lze platit vyšší příspěvky v zájmu časného odchodu), testovat výdělek není třeba.

(e) *Redukce hladiny, od které jsou vypláceny rodinné přídatky*: Naivní je hledisko, podle kterého každá "univerzální" dávka jako jsou rodinné přídatky přiznávané bez

2) Výdaje na veřejné zdravotnictví činily v průměru ve státech OECD v roce 1987 okolo 75 % veškerých výdajů na zdravotnictví.

3) Jednotlivec/rodina by měly být subjektem sociální výpomoci v době pobírání dávek v nezaměstnanosti a po vyčerpání nároku na pojistné dávky.

testování příjmů je díky tomu špatně cílena. Takové tvrzení je nepravdivé, pokud charakteristické podmínky pro její přiznání (v tomto případě mít děti) jsou silně korelovány s chudobou. Empirickým faktem je, že rodiny s dětmi v SVE (jakož i jinde) jsou disproporcionálně zastoupeny mezi chudými (jak v Maďarsku, tak v Polsku dostávají rodiny chudších 50 % populace na rodinných přídavcích celkem dvakrát tolik než rodiny v horní polovině distribuce). Rodinné přídavky jsou proto dobře směřovány podle příjmu. Také směřování v rámci rodiny může být zlepšeno: dávky vyplácené matce pomáhají zvýšit status žen; nejen empirické doklady, ale zejména kauzální empirismus prokazuje, že platby matce zvyšují pravděpodobnost, že dávky budou vydány na děti.

Úroveň rodinných přídavků ve většině zemí SVE (Jugoslávie je výjimkou) je však podle standardu OECD vysoká: v Polsku činí 8 % průměrné mzdy na jedno dítě a v ČSFR je dokonce ještě vyšší. To značně zatěžuje rozpočet. Rodinné přídavky tohoto měřítka přebírají některé funkce, které by v tržní ekonomice měly vykonávat mzdy. Snahám o jejich zrušení by se však mělo z právě zmíněných důvodů odolávat. Politika by se měla zaměřit na relativní redukci rodinných přídavků vzhledem k průměrné mzdě, na jejich vyplácení matce a jejich doplňování peněžní podporou rodin vázanou na zkoumání příjmu.

(f) *Vypojení univerzální podpory příjmů*: zvláště pro Československo má univerzální podpora příjmů dva strategické problémy: není cílená a proto je nákladná; protože právě kvůli jejím vysokým nákladům se musí udržovat nízké dávky, podpora selhává, jde-li o zmírnění skutečné chudoby. Tyto zdroje by měly větší efekt, kdyby byly přelity do dávek jako je sociální výpomoc.

## **Závěr**

Ukázali jsme, že je možné dosáhnout fungující a efektivní sociální záchranné sítě zhruba v rozmezí existujícího přidělu zdrojů. Politická opatření uvedená v hlavních rysech výše, mohou uvolnit úspory ve výši 2 - 3 % GNP a pomoci financovat rostoucí výdaje na dávky v nezaměstnanosti a sociální výpomoc. Popravdě řečeno, změny vyžadují politickou vůli. Existují však nejméně dva způsoby, jak mobilizovat pobídkové struktury nabízející politickou pomoc: sdílení příspěvků sociálního pojištění mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem tvoří politickou protiváhu k tlakům na zvyšování důchodů a zavedení přísného testování výdělku u důchodů, aniž by bylo odstraněno právo na dřívější odchod do důchodu, odstraňuje motivaci k využívání tohoto práva.

Výpomoc v chudobě je klíčová v každé době, nejvíce však v období přechodu. Výše nastíněná opatření jsou návrhem, jak učinit efektivní výpomoc v chudobě slučitelnou s rozpočtovou restrikcí.

*Přeložili Lumír Gatnar a Jiří Večerník*

## Literatura

- Atkinson, A. B., J. Micklewright (v tisku). "Unemployment compensation and labour market transitions: A critical review." *Journal of Economic Literature*.
- Barr, N. (v tisku). "Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation." *Journal of Economic Literature*.
- Jackman, R., R. Layard, S. Nickell (v tisku). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.