3. Sociální transfery

- ***Přes dvě třetiny objemu všech sociálních transferů připadá na penze – jejich výplata je tak největším výdajem státního rozpočtu České republiky***

Souhrnné výdaje státu na sociální účely mají podle údajů rozpočtu na rok 2004 dosáhnout 331,6 mld. korun, když v roce 1995 činily 160,4 mld. korun.

Největší položku výdajů státního rozpočtu České republiky představuje důchodové pojištění. Vyplácené penze jsou zákonným mandatorním výdajem a patří mezi položky tzv. sociálních transferů. Kromě dávek důchodového pojištění jsou dalšími významnými sociálními transfery i dávky nemocenského pojištění, státní sociální podpora, ostatní sociální dávky, pasivní podpora v nezaměstnanosti, ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatelů, mandatorní sociální dotace zaměstnavatelům (např. na zaměstnávání osob s omezenou pracovní schopností) a dávky sociální péče poskytované prostřednictvím okresních úřadů (do roku 2002) a obcí.

Zatímco v roce 1995 činily sociální transfery v absolutním vyjádření 160,4 mld. korun, v roce 2003 už 324,4 mld. korun. Rozpočet na rok 2004 počítá již se 331,6 mld. korun. Během pouhých deseti let se tak objem těchto výdajů více než zdvojnásobil (stoupl o 107 %). Samotná výplata penzí - v objemech jsou zahrnuty i ozbrojené složky, tzn. penze v resortech ministerstva obrany, ministerstva vnitra a ministerstva spravedlnosti (vězeňské služby) - stoupala ještě rychleji: ze 109,8 mld. korun v roce 1995 na 225,7 mld. korun v roce 2003 a ve schváleném rozpočtu na rok 2004 činí 232,4 mld., což představuje proti roku 1995 růst o 111,7 %.

- ***Sociální transfery rostly o něco pomaleji než celkové zákonné mandatorní výdaje***

Z dynamiky sociálních transferů je však patrné, že přes tento silný nárůst nepřesáhlo jejich tempo růst celkových zákonných mandatorních výdajů – objem sociálních transferů se za období 1995 až 2004 zvýšil 2,1krát, zatímco tyto zmíněné mandatorní výdaje zahrnující i jiné položky než sociální transfery, vzrostly 2,3krát.

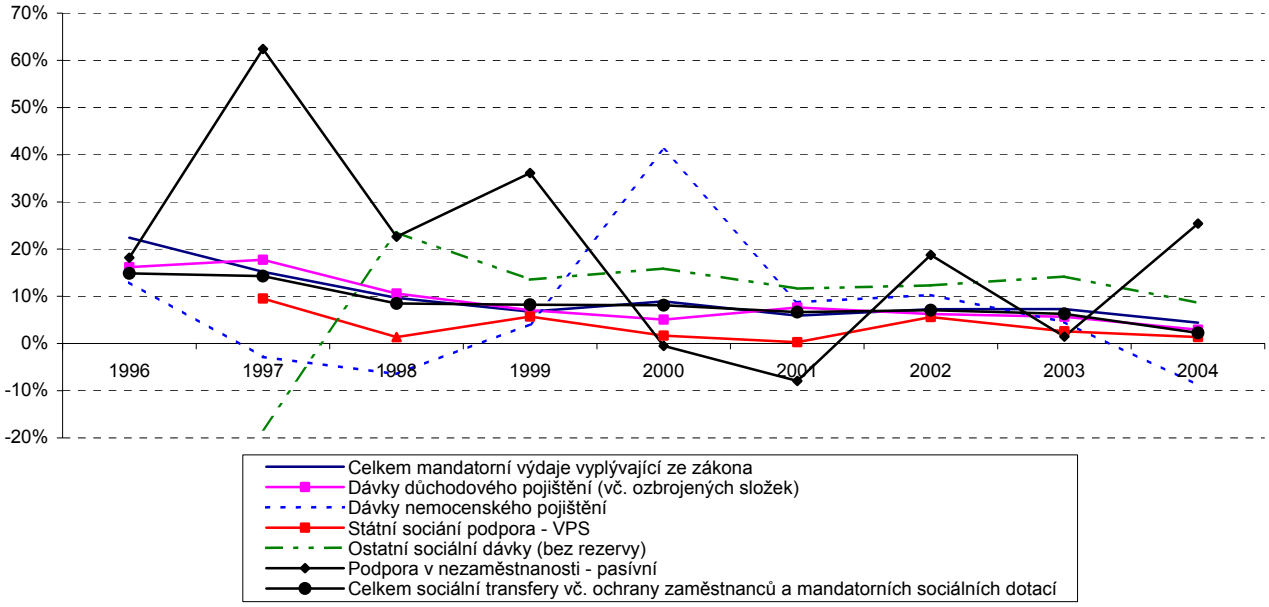
Znamená to, že daleko rychleji než celkové zákonem dané mandatorní výdaje či sociální transfery rostly položky typu státního příspěvku ke stavebnímu spoření (za období 1995-2004 vzrostl 14,5krát), výdajů na dluhovou službu (10,3krát), transfery státním fondů (5,6krát) nebo například poplatky dluhové služby (4,8krát). Při hodnocení dynamiky státního příspěvku ke stavebnímu spoření je však třeba zohlednit, že jde o finanční produkt, který začal být nabízen na českém bankovním trhu teprve od roce 1993 a srovnávací základna proto silně ovlivňuje i vykázaná tempa růstu objemu státních příspěvků.

- ***Snížit tempo růstu sociálních transferů je obtížné***

Při srovnávání dynamiky je však třeba mít na paměti, že tempa růstu sociálních transferů jsou sice ve srovnání s některými ostatními položkami nižší, ale jde vesměs o nepoměrně větší objemy vynakládaných peněz, takže v konečném důsledku i pomalejší růst například vyplácených penzí, nemocenských dávek či státní sociální podpory zatěžuje státní finance daleko tvrdším způsobem. Druhá věc je, že jde o výdaje, jejichž redukce, či alespoň zpomalení růstu je nepoměrně obtížnější záležitost z mnoha pohledů (ekonomických možností, sociálního smíru, humánních důvodů).

Obecně vzato, objem vyplácených dávek důchodového pojištění je ovlivněn nepříznivým demografickým vývojem. Jak však bude z dalšího patrné, nejde jen o tento faktor.

Graf č. 9 **Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona – část sociální transfery**
(meziroční změny v %)



Pramen: MF, vlastní propočet

3.1. Důchodové pojištění

- ***Účet důchodového pojištění byl v roce 2003 deficitní ve výši 14 mld. korun***

V roce 2003 dosáhla výplata dávek důchodového pojištění (vč. ozbrojených složek) 226 mld. korun. Přitom v pojistném na důchodovém pojištění získal státní rozpočet na straně příjmů 212 mld. korun. Znamená to, že pomyslný účet důchodového pojištění byl v roce 2003 v minusu ve výši 14 mld. korun. Nedeficitní byl naposledy v roce 1996.

Výsledkem reformy veřejných financí měnící parametry v této oblasti je předpokládaný růst příjmů z pojistného na důchodové pojištění v návrhu rozpočtu pro rok 2004 na zhruba 242 mld. korun. Znamená to, že rozpočet pro tento rok počítá s obnovou převahy příjmů na účtu důchodového pojištění nad jeho výdaji, které mají podle návrhu rozpočtu dosáhnout v roce 2004 přibližně 232,4 mld. korun. Úspěšnost této rozvahy však závisí na skutečném objem peněz z vybraného pojistného, protože řada zejména malých a středních podnikatelů zrušila nebo omezila podle údajů za první čtvrtletí 2004 své ekonomické aktivity.

- ***Starobní důchody vč. vdovských a vdoveckých brzy dosáhnou tří čtvrtin celkového objemu dávek důchodového pojištění***

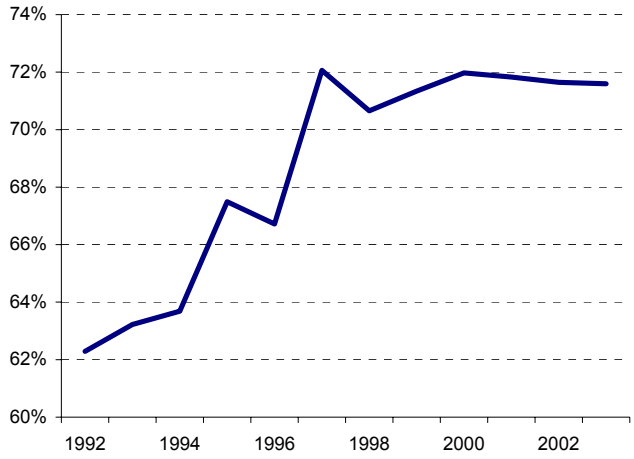
Na starobních penzích (vč. poměrných spolu s vdovskými a vdoveckými důchody) bylo v roce 2003 vyplaceno celkem 175,1 mld. korun. Samotné starobní důchody přitom činily 156,3 mld. korun (v roce 1995 šlo přitom o 83,9, resp. 73,5 mld. korun).

Výplata starobních penzí zaujímá stále větší podíl na mandatorních výdajích státu v položce Dávky důchodového pojištění. Srovnáním s údaji České správy sociálního zabezpečení je vidět, že zatímco v roce 1995 se starobní důchody podílely na celkovém objemu vyplacených dávek důchodového pojištění ze 67,5 % (v roce 1992 ze 62,3 %), v roce 2003 to bylo už ze 71,6 % (graf č. 10). V souladu s metodikou České správy sociálního zabezpečení ČSSZ) jde o úhrn starobních důchodů a poměrných starobních důchodů, přičemž celkové číslo obsahuje i starobní důchody v souběhu (vdovské a vdovecké).

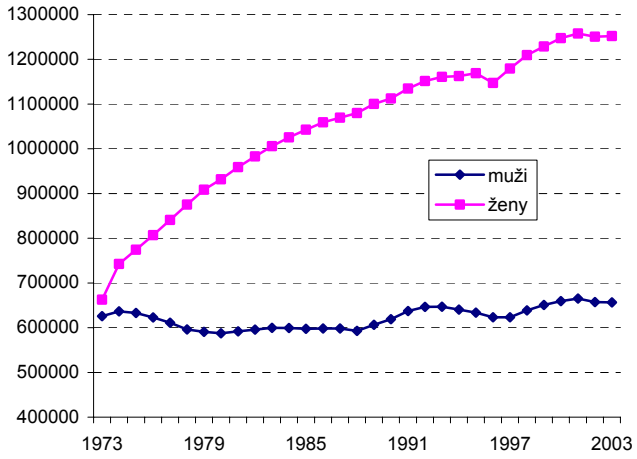
- ***Počty starobních důchodů žen (vč. vdovských) vzrostly od pol. 70. let o téměř 90 %***

Struktura starobních důchodů prodělala změny. Tou největší je obrovský nepoměr v tempech, jímž rostou počty důchodů žen proti počtům důchodů mužů (graf č. 11), a to už od první poloviny 70. let. Jestliže od té doby zůstává počet starobních důchodů mužů v podstatě nezměněn (v roce 2003 byl proti roku 1973 vyšší pouze o 5,3 %), počet důchodů žen se za tu dobu zvýšil o 89,4 %. V průměru za muže i ženy se tak počet starobních důchodů zvýšil za posledních třicet let zhruba o polovinu (o 48,3 %).

Graf č. 10 Podíl objemu starobních důchodů na dávkách důchodového pojištění



Graf č. 11 Vývoj počtu starobních důchodů mužů a žen (vč. poměrných, vdovských a vdoveckých)



Pramen: MF; vlastní propočet

- ***Efekty úspor z vyšší hranice důchodového věku byly eliminovány hojným využíváním předčasných odchodů do důchodu***

Je však zajímavé, že celkové přírůstky počtu starobních a na ně vázaných důchodů podle údajů České správy sociálního zabezpečení za jednotlivé dekády klesají. Jestliže v období 1970-1980 přibylo podle ČSSZ celkem 230,6 tis. starobních důchodů, pak za desetiletí 1980-1990 to bylo 210 tisíc. Ovšem v dekádě 1990-2000 se přírůstek počtu důchodů snížil na 175,4 tisíc. Díky propadu v roce 2002 uvádí ČSSZ za období 2000-2003 přírůstek dokonce pouhých 7,5 tis. starobních důchodů. Volatilita přírůstků v jednotlivých letech v období 1994-2003 souvisí jednak s vývojem přirozeného úbytku (úmrtností), kdy počet lidí, kteří zemřou, je v daném roce tak vysoký, že přírůstek nových důchodců nepřevýší tuto úroveň. Je však také zřejmě vyvolán změnami legislativy v daném období, která ovlivňuje to, zda lidé odcházejí či neodcházejí do starobního důchodu.

Právě v 90. letech byl očekáván nový zákon o sociálním pojištění a z toho vyplynulo, že žádostí o starobní důchod bylo v určitou dobu méně. Počty lidí, kteří odcházeli do penze, tak rok od roku kolísaly. Nižší počty v posledních letech ovlivňuje i postupné prodlužování věku odchodu do důchodu, k jehož prosazení byl nalezen politický konsensus v roce 1996. Byly však také umožněny odchody do předčasného důchodu, které začaly být masivně využívány. Tento fakt zatížil státní finance a podle propočtů Ministerstva práce a sociálních věcí v podstatě eliminoval efekty úspor, které mělo přinést prodloužení důchodového věku.

- ***V ČR nyní žije 13 % lidí nad 65 let, v roce 2030 to bude 25 %. Porodnost činí 1,14 dítěte na jednu ženu a může vést k populačnímu kolapsu***

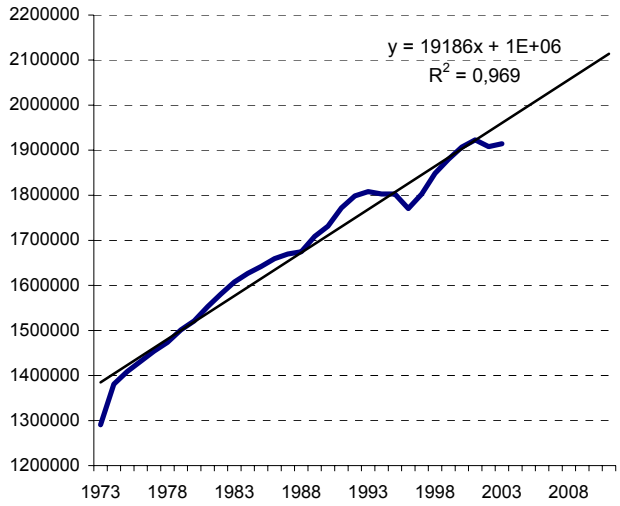
Za pomoci regresní analýzy lze určit, že pokud by se počet důchodů vyvíjel zhruba stejně jako v období 1993-2003 (tedy v letech, kdy byly přírůstky meziročně značně volatilní), vyplácela by Česká republika v roce 2008 přes 2 mil. starobních důchodů (graf č. 9). Pokud by se tímtéž tempem jako v uvedeném období vyvíjel průměrný měsíční důchod, dosáhl by se v roce 2008 téměř 9 700 korun (jeho průměrná výše za rok 2003 se pohybovala podle údajů České správy sociálního zabezpečení na úrovni 7 062 korun a proti roku 1993, kdy činila 3013 korun, byla tedy více než 2,3krát vyšší). Za příštích pět let by tak vzrostl průměrný starobní důchod o 37 % (graf č.11).

Pokud jde o odhad počtu důchodů, je použité regresní vyrovnání tím nejslabším odhadem, protože odchod silné poválečné generace do důchodu a tomu odpovídající počet nových penzistů hovoří spíše pro růstovou křivku blízkou exponenciále. Jestliže nyní žije v ČR 13 % lidí nad 65 let, pak v roce 2030 to bude 25 %. Porodnost je přitom velmi nízká - na jednu ženu připadá podle údajů ČSÚ za rok 2003 jen 1,14 dítěte.

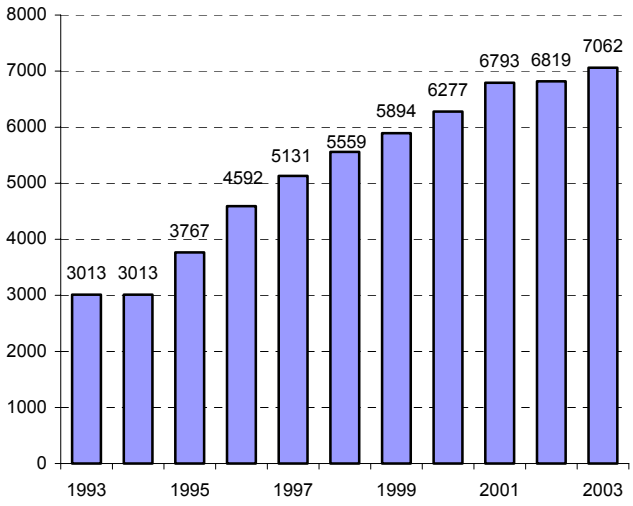
Z hlediska širších souvislostí je však nutné při hodnocení jevu zvaného zrychlené demografickému stárnutí nepodléhat ekonomicko-technokratickým klišé. Prodloužení věku je především velkým úspěchem lidstva a kromě změn v životním stylu je dáno zejména převratnými objevy v lékařském výzkumu (např. rozluštění lidského genomu), které umožní v nepříliš vzdálené budoucnosti zasáhnout proti civilizačním chorobám, dále prodloužit lidský věk a udržet déle plnohodnotnou kvalitu života.

Nepochybně dále porostou náklady na zdravotní péči, ale uvedený vývoj hovoří pro zvýšení hranice odchodu do důchodu, možnosti pracovat na částečné úvazky, za nižší mzdy, apod.

Graf č. 12 Počet starobních důchodů (vč. poměrných vdovských a vdoveckých)

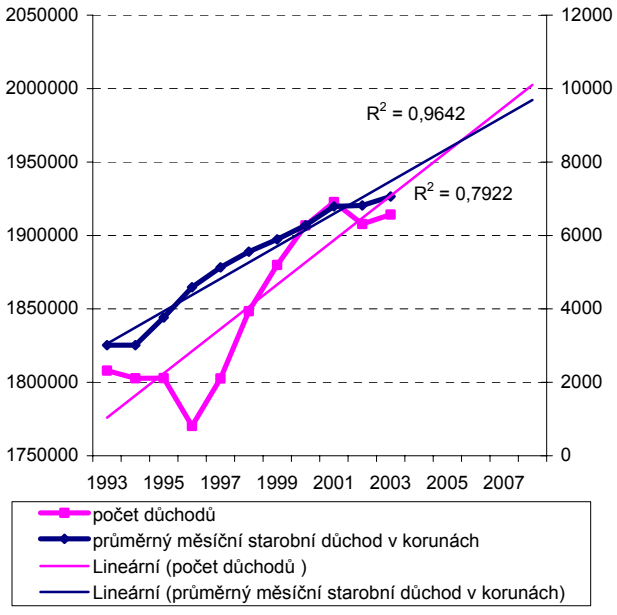


Graf č. 13 Průměrná výše starobního důchodu (v tis. korun)

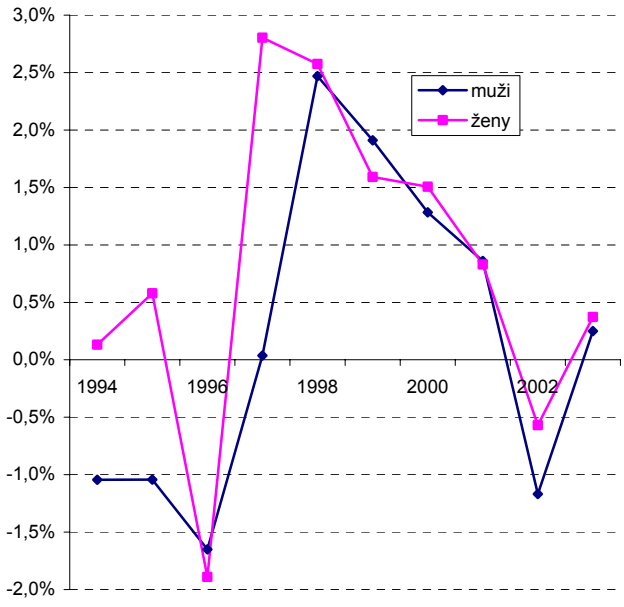


Pramen: ČSSZ; vlastní propočet

Graf č. 14 Počet a výše starobních důchodů



Graf č. 15 Přírůstky počtu důchodů (meziroční změny v %)



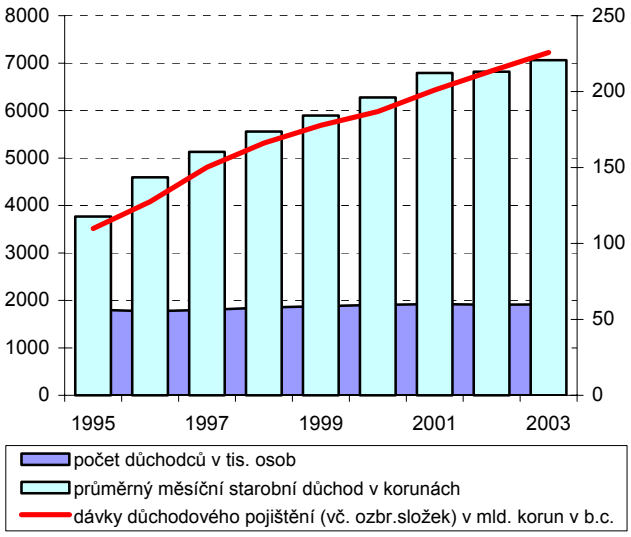
Pramen: ČSSZ; vlastní propočet

- ***V posledních deseti letech rostl objem vyplácených starobních důchodů rychleji než odpovídalo demografickému vývoji***

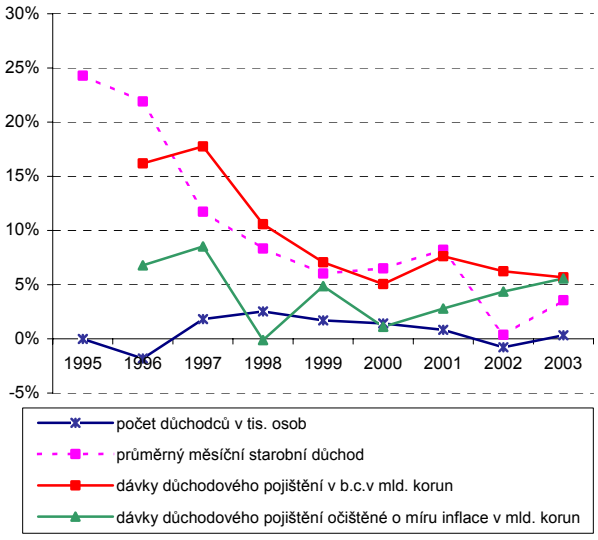
Srovnáním temp přírůstků počtu starobních důchodů, průměrných starobních důchodů a celkových objemů vyplácených dávek důchodového pojištění (graf č. 14) vychází podmíněný závěr[4], že z vývoje časových řad těchto indikátorů jednotlivě za posledních deseti let nelze zcela jednoznačně prokázat, že to byl právě demografický vývoj, který způsobil neúměrnou zátěž státu pokud jde o výši celkových dávek vyplácených penzí (graf č. 15). Přírůstky počtu starobních důchodů v tomto období kolísaly (meziroční pokles byl v 90. letech zaznamenán v roce 1994, 1996 a 2002, v roce 1995 jejich počet stagnoval) a v průměru se jejich počet zvyšoval každoročně o 10 621 osob, což bylo relativně málo ve srovnání s předchozí dekádou, kdy stoupal každý rok v průměru o 20 031 (v ještě vzdálenějším časovém horizontu, v období 1976-1983, se počet starobních důchodů zvyšoval ročně v průměru o 32 700 osob). Meziroční změny vyplácených penzí naproti tomu zaznamenaly daleko vyšší dynamiku, a to jak v nominálním vyjádření, tak v hodnotách očištěných o míru inflace v příslušném roce (graf č. 16).

O závislosti, resp. nezávislosti objemu vyplácených dávek a počtu penzí vypovídá i korelační koeficient obou řad (přírůstků počtu penzí a přírůstků objemu vyplácených dávek), který vykazuje hodnotu –0,0041.

Graf č. 16 Dynamika v důchodovém pojištění



Graf č. 17 Dynamika přírůstků v důchodovém pojištění (meziroční změna v %)



Pramen: ČSSZ; vlastní propočty

3.2. Ostatní sociální transfery

- ***Systém veřejného zdravotního pojištění není schopen plnit funkce bez mimořádných finančních zásahů státu – schodky jsou prozatím nízké***

Veřejné zdravotní pojištění je v České republice provozováno Všeobecnou zdravotní pojišťovnou (VZP) a dále osmi zaměstnaneckými zdravotními pojišťovnami. V polovině roku 2003 byly odhadovány celkové finanční zdroje v systému na přibližně 144,5 mld. korun, z čehož zhruba 76 % bylo pojistné veřejného zdravotního pojištění a zbytek jsou platby ze státního rozpočtu těm pojištěncům, které na ně mají ze zákona nárok (důchodci, studenti, aj.). Rozpočet na rok 2003 předpokládal očekávané výdaje ve výši 145,7 mld. korun, z nichž na zdravotní péči mělo připadnout přibližně 139,9 mld. korun. Výsledkem hospodaření systému veřejného zdravotního pojištění je mírný schodek krytý pojišťovnami ze zdrojů minulých let (u VZP zvýšením dluhu vůči zdravotnickým zařízením, který proti roku 2003 vzrostl o 5 mld. korun).

Pro rok 2004 je výsledné saldo zdravotních pojišťoven predikováno Ministerstvem financí opět jako záporné. I přes některá opatření s pozitivními efekty je očekáváno další zhoršování pozice VZP, která nebude schopna tvořit příděly do zcela vyčerpaného rezervního fondu. Rizikem je i potenciální možnost zadlužení ostatních zdravotních pojišťoven po vyčerpání finančních rezerv na účtech fondů.

[4] V dávkách důchodového pojištění jsou ve zdrojích Ministerstva financí zahrnuty i ozbrojené složky, která Česká správa sociálního zabezpečení ve své statistice počtu důchodců neuvádí; v úvahu je také třeba brát podíl starobních důchodů na celkové výši vyplácených dávek důchodového pojištění – tyto důvody relativizují závěry a jde proto o orientační propočet.

- ***Výplata dávek nemocenského pojištění se během deseti let zdvojnásobila …***

Objem dávek nemocenského pojištění má podle rozpočtu na rok 2004 meziročně klesnout o 8,8 % v důsledku reformních změn. Zpomalení díky zmrazení valorizace vyměřovacích základů pro dávky nemocenského pojištění se předpokládalo už pro rok 2003, když bylo schváleno Sněmovou v rámci legislativních úprav tzv. povodňového balíčku.

Růst nemocenských dávek byl a stále je spojen s vysokou vykazovanou nemocností a prodlužující se délkou pracovní neschopnosti. Značná rozdílnost podle regionů a také fakt, že nemocnost je nejvyšší u pracovníků s velmi nízkými příjmy, opravňuje k závěru, že jde z jisté části o reakci na vývoj trhu práce.

- ***… stejně jako výplata sociálních dávek***

Výplata sociálních dávek jako mandatorní výdaj je v celkovém objemu sociálních transferů zastoupena v podobě čtyř oddělených položek, které v úhrnu znamenají v rozpočtu na rok 2004 částku téměř 60 mld. (59,8), když v roce 1995 představovaly 30,7 mld. korun. V celkovém čísle je skryta významná legislativní změna u položek Státní sociální podpory (Všeobecné pokladní správy) a Ostatních sociálních dávek ovlivňující vykázané objemy dávek v letech 1995 a 1996. (To v úhrnu za časovou řadu nevadí, ovšem při srovnání dynamiky je lépe použít jako výchozí rok 1996.)

Úspory ve výdajích na sociální dávky může v dalších letech přinést profesionalizace armády, kde jsou dávky vypláceny podle zvláštního režimu. Samo Ministerstvo financí připouští, že rozpočtová potřeba byla nadhodnocena.

- ***Dávky v nezaměstnanosti ovlivnil rostoucí počet lidí bez práce – 10,3 % v prosinci 2003 proti 2,9 % v prosinci 1995***

Nejrychleji z položek sociálních transferů rostla v posledních deseti letech podpora v nezaměstnanosti. Na tzv. pasivní politiku zaměstnanosti, kterou tvoří výplata dávek v nezaměstnanosti, připadlo ze státního rozpočtu v roce 1995 necelých 1,8 mld. korun, v rozpočtu na rok 2004 však už 7,9 mld. korun s tím, že proti roku 2003 šlo o nárůst o 18 %. Celkově za období 1995-2004 vzrostly výplaty podpor v nezaměstnanosti 4,4krát. Na aktivní politiku zaměstnanosti, která není položkou mandatorních, ale quasi mandatorních výdajů, hodlá stát v roce 2004 vynaložit 4,2 mld. korun, když v roce 1995 činil tento výdaj 0,6 mld. korun.

- ***Dávky státní sociální podpory mají v roce 2004 přesáhnout 35 mld. korun***

Samotná výplata peněz v položce státní sociální podpory (Všeobecná pokladní správa), která má jako sociální dávka největší váhu, dosahuje v rozpočtu na rok 2004 výše 35,1 mld. korun, ostatní sociální dávky 6,8 mld. a mandatorní sociální dotace zaměstnavatelům činí 3 mld. korun. Posledně jmenovaný sociální transfer znamená novou položku, která byla obsažena poprvé v návrhu státního rozpočtu na rok 2003 (do té doby byly prostředky zahrnuty částečně v jiných výdajích) – jde o výplatu sociálních příspěvků zaměstnancům a na podporu zaměstnávání osob se sníženou pracovní schopností.

- ***Dávky na sociální péči prostřednictvím obcí jsou pestré s regionálně odlišnými přístupy, což komlikuje posouzení, zda jsou ve všech případech poskytovány oprávněně***

Na dávky sociální péče poskytované prostřednictvím místní samosprávy je v rozpočtu na rok 2004 vyhrazeno 14,9 mld. korun. Jedná se o dávky sociální potřebnosti.

Přitom právě u těchto dotací na výplatu dávek sociální péče obcemi vyvíjejí samosprávné celky na státní rozpočet nejvyšší tlak, který se projevuje i v dynamice poskytovaných peněz – od roku 1995 stouply tyto dávky 3,6krát. Je také nepopiratelné, že tyto výdaje se velmi těžce rozpočtují, protože k jejich výplatě existují regionálně rozdílné přístupy. Také sám časový charakter těchto dávek je velmi pestrý, protože mohou být poskytovány jednorázově, krátkodobě či trvale. Výdaje na tyto dávky se zvýšily i v roce 2003, přestože nebylo zvýšeno životní minimum ani se nijak mimořádně nezhoršila sociální a životní úroveň lidí. Značné překračování rozpočtové výše dotací obcemi ukazuje na skutečnost, že zřejmě nemusí vždy docházet k jejich vyplácení podle individuálně posouzené celkové sociální a majetkové situace těch, kteří podporu dostanou. Takovýto postup mají přitom obce stanoven právními předpisy.

Dílčí závěr

Starobní penze tvořily v roce 2003 zhruba 48,2 % objem sociálních výdajů. V roce 2001 byl tento poměr 49,3 %, což bylo o více než 3 p.b. více než srovnatelná hodnota za země EU-15 v uvedeném roce. Snížení podílu v průběhu dvou posledních let však bylo způsobeno tím, že v České republice výrazně rostly jiné sociální výdaje než starobní penze. Korelační analýza objemu vyplacených dávek důchodového

pojištění a počtu důchodů neprokázala, že přírůstky vyplácených penzí odpovídají přírůstkům počtu důchodů. Objem vyplácených penzí byl vyšší.

Všechny ostatní sociální výdaje státu s výjimkou dávek důchodového pojištění byly v roce 2003 na úrovni 99,2 mld. korun a proti roku 1995 stouply 1,96krát.