

Z obsahu 1. čísla:

Recenzované články

Český důchodový (ne)system vyžaduje zásadní reformu
Jaroslav Vostatek

Mikroekonomický dopad zrušené důchodové reformy
v ČR z pohledu roku 2019
Jiří Vopátek

Analýza vývoje legislativního rámce podpory návratu
lidí bez domova do bydlení
Martin Potůček – Radovan Svoboda

Nerecenzované články

Bude na důchodovou reformu dost sil a konsensu?
Jaroslav Šulc

Zpráva z mezinárodní konference „Nepodmíněný
základní příjem: Řešení pro 21. století?“

FÓRUM

ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

sociální politiky

Editorial	1	Diskuse	
Recenzované články		Bude na důchodovou reformu dost sil a konsensu? <i>Jaroslav Šulc</i>	30
Český důchodový (ne)systém vyžaduje zásadní reformu <i>Jaroslav Vostatek</i>	2	Poznatky z praxe	
Mikroekonomický dopad zrušené důchodové reformy v ČR z pohledu roku 2019 <i>Jiří Vopátek</i>	10	Zvýšení minimální mzdy od 1. ledna 2020 <i>Olga Bičáková</i>	32
Analýza vývoje legislativního rámce podpory návratu lidí bez domova do bydlení <i>Martin Potůček – Radovan Svoboda</i>	18	Z novinek v knihovním fondu VÚPSVu	33
Z Evropské unie		Recenze	
Rozdíly ve vnímání důsledků vstupu Slovenska do Evropské unie na zaměstnanost mezi odborníky a laickou veřejností <i>Daniela Ivanová</i>	25	Recenze publikace „Conen, Wieteke et al.: Self-employment as Precarious Work: A European Perspective“ <i>Martin Spurný</i>	
		Informační servis čtenářům	
		Zpráva z konference	35
		Z nových publikací Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.	36

Editorial	1	Discussion	
Reviewed articles		Is there enough power and consensus for pension reform?	30
The Czech pension (non)system requires fundamental reform <i>Jaroslav Vostatek</i>	2	Findings from practice	
The microeconomic impact of the cancelled pension reform in the Czech Republic from the viewpoint of 2019 <i>Jiří Vopátek</i>	10	Increase in the minimum wage from 1 January 2020	32
Analysis of the development of the legislative framework for the support of the return of homeless people to housing <i>Martin Potůček – Radovan Svoboda</i>	18	New publications in the RILSA library	33
From the European Union		Review	
Differences in the perception of the impact of the accession of Slovakia to the European Union on employment between experts and the general public	25	Review of the publication „Conen, Wieteke et al.: Self-employment as Precarious Work: A European Perspective“	
		Information service for readers	
		News from conferences	35
		News on RILSA's publications	36

For abstracts of the non-reviewed articles see the 3rd page of the cover.

Časopis je zařazen Radou pro výzkum, vývoj a inovace do Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR a je indexován rovněž v databázi ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences).

Informace pro autory

Obsahové zaměření časopisu: sociální problematika v nejširším vymezení. Časopis se skládá ze dvou částí. V první, tvořené rubrikou Recenzované články, jsou uveřejňovány pouze recenzované příspěvky. O zařazení do recenzované části časopisu rozhoduje redakční rada na základě výsledků recenzního řízení, které je oboustranně anonymní. Redakce v tomto směru provádí potřebné kroky. Autoři mohou nabízet články do obou částí, tj. do recenzované i nerecenzované části. Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky. Autor by měl připojit úplnou kontaktní adresu včetně telefonního čísla a e-mailové adresy. Příspěvky zasílejte v elektronické podobě na adresu: petr.safarik@vupsv.cz.

Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění úvod, současný stav poznání, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 30 tisíc znaků včetně mezer v editoru MS Word musí vedle vlastního textu obsahovat 10–15řádkový abstrakt a klíčová slova, obojí v češtině a v angličtině. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory. Redakce provádí jazykovou úpravu textu.

Více viz: www.vupsv.cz/casopis

FÓRUM

sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

1/2020

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Dělnická 213/12
170 00 Praha 7 – Holešovice
IČO 45773009

Šéfredaktor: PhDr. Petr Šafařík
kontakt: petr.safarik@vupsv.cz
tel. +420 211 152 722, mob. +420 777 529 070

Tisk: Vydavatelství KUFŘ, s. r. o.
Naskové 3, 150 00 Praha 5

Distribuce a předplatně:
Česká pošta, s. p., odd. periodického tisku
Olšanská 38/9, 130 00 Praha 3
e-mail: postabo.prstc@cpost.cz
tel.: 800 300 302 (bezplatná infolinka ČR)

Prodej za hotové:
Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7 – Holešovice

Cena jednotlivého čísla: 60 Kč

Vychází: 6krát ročně

Dáno do tisku: 17. 2. 2020

Registrace MK ČR E 17566
ISSN 1802-5854 – tištěná verze
ISSN 1803-7488 – elektronická verze
© Výzkumný ústav práce sociálních věcí, v. v. i., Praha 2020

Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)
Doc. Adina Barbulescu, PhD (West University of Timisoara)
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)
Doc. JUDr. Iva Fischerová, CSc. (MUP, o. p. s., VŠE)
Prof. Jason Heyes (Sheffield University)
Prof. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (ZSF JČU)
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠE)
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)
PhDr. Věra Kuchařová, CSc. (VÚPSV)
Doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (VŠE)
Prof. Dr. Wim van Oorschot (Leuven University)
Prof. Ing. Eva Rievajová, Ph.D. (EU Bratislava)
Oksana Mikhaylovna Shubat, PhD (Ural Federal University)
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátko, CSc. (MU)
Dr. hab. Marek Szczepański (Poznan University of Technology)
Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (VŠFS)
Konstantinos N. Zafeiris, PhD (Democritus University of Thrace)

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

jedním z nejdůležitějších a nejvíce diskutovaných témat české sociální politiky je důchodový systém a jeho změny. Jak jistě víte, 10. ledna ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová po desátém jednání Komise pro spravedlivé důchody představila spolu s předsedkyní této komise Danuší Nerudovou základní principy důchodové reformy a její možné varianty. Věříme, že náš časopis bude fórem odborných příspěvků a diskusí také o těchto tématech. Ostatně věnujeme se jim již v tomto čísle, a to ve třech článcích.

V prvním recenzovaném pojednání představuje ekonom Jaroslav Vostatek z VŠFS svůj návrh reformy českého důchodového systému a změn souvisejících oblastí. Autor je velmi kritický k dosavadním poměrům v této sféře, ale činnost výše zmíněné Komise pro spravedlivé důchody je mu zatím zdrojem mírného optimismu, neboť její návrhy – jak J. Vostatek zmiňuje – směřují k rozdělení „důchodového pojištění“ na rovný důchod a poctivé sociální důchodové pojištění. Autor nabízí k realizaci takové změny mimo jiné její rozfázování na malou a velkou důchodovou reformu.

Předpokládáme, že Vostatkův příspěvek vyvolá řadu ohlasů, ostatně diskusí zahajujeme již nyní, a sice článkem ekonoma Jaroslava Šulce. V leččems návrhy Jaroslava Vostatka podporuje, avšak upozorňuje na velká rizika, mimo jiné na předpokládaný odpor subjektů, které z problémů stávajícího „(ne)systému“ (výmluvný pojem používaný oběma zmíněnými autory) dlouhodobě těží.

Cenné podněty k současným diskusím o možnostech nastavení penzijního systému i poučení z jeho dosavadních peripetií nepochybně nabízí i druhý recenzovaný příspěvek, v němž se ekonom Jiří Vopátek z VŠE z mikroekonomického hlediska zabývá dopady zrušené důchodové reformy z roku 2013.

Třetí recenzovaný článek – od sociologů Martina Potůčka a Radovana Svobody z Centra pro sociální a ekonomické strategie FSV UK – svým tématem návratu lidí bez domova do bydlení zajímavě navazuje mimo jiné na příspěvky otištěné v loňském 5. čísle Fóra sociální politiky. Zjištění M. Potůčka a R. Svobody jsou neradostná: do zákona o sociálních službách se dosud nepodařilo začlenit žádný typ sociální služby, jejíž hlavní kompetencí by byla sociální pomoc bezdomovcům nebo jejich návrat do běžného života. Za cestu ke zlepšení této situace autoři pokládají zejména vyjasnění kompetencí mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem pro místní rozvoj, dále pak novelu zákona o obcích, která by výslovně stanovila odpovědnost obcí za bydlení obecně i za sociální bydlení.

Odborná recenze sociologa Martina Spurného představuje a hodnotí novou zahraniční publikaci pojednávající o fenoménu, jehož závažnost nepochybně poroste: vlivem technologických změn se zmenšuje počet zaměstnanců ve výrobním sektoru, rozšiřuje se sektor služeb, v němž se důsledkem těchto změn zvyšuje podíl znevýhodněné práce ve skupině tzv. sebezaměstnaných. Na straně 36 připomínáme výzvu k zaslání příspěvků, že letošní 4. číslo FSP bude tematické, věnované sociálně politickým dopadům digitalizace ekonomiky. Zřejmě v něm budou i texty píšící o rizicích spojených s prekarizací práce.

A co přinese Fórum sociální politiky ve svém příštím, tedy druhém letošním čísle? První recenzovaná stať se bude zabývat ekonomickou situací seniorů a osob se zdravotním postižením v pobytových zařízeních sociálních služeb. Druhý recenzovaný článek pojedná o sdílené ekonomice a výslovně naváže na text, jímž v loňském 4. čísle FSP politoložka Kateřina Smejkalová představila mezinárodní studii o tzv. platformové práci ve 12 evropských zemích.

Také ve dvou dalších recenzovaných článcích se bude psát o tématech, kterým jsme se věnovali v několika předešlých vydáních FSP. Jeden pojedná o vyloučených lokalitách na Chomutovsku s využitím dat z činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí, druhá stať přistupuje k problematice bezdomovců s výzkumnou otázkou, jaký je postoj sociálních pracovníků k využívání silných stránek lidí bez domova. Jedna z recenzí příštího čísla FSP představí a zhodnotí publikaci Laskavý průvodce po sociálních dávkách.

Závěrem připomínám, že jsme otevřeni Vaším reakcím na otištěné články i návrhům témat, přístupů nebo autorů/-ek, které byste na stránkách Fóra sociální politiky chtěli vidět.

S přáním inspirativního čtení

Petr Šafařík
šéfredaktor

Český důchodový (ne)systém vyžaduje zásadní reformu

Jaroslav Vostatek

Abstrakt

Komplikovaný a nesrozumitelný český důchodový systém je patrně ideálním materiálem pro marketingovou penzijní politiku a pro lobbing. Máme tak veřejné „důchodové pojištění“, které je pojištěním tak ze 30 %. A máme též další, prů „třetí“ penzijní pilíř, „doplňkové penzijní spoření“, které je díky vysoké státní podpoře (resp. lobbingu a možná i korupci) již dnes vlastně „druhým“ penzijním pilířem, jež by zbytečné penzijní společnosti chtěly rozvinout např. zavedením povinných příspěvků zaměstnavatelů, třeba podle nejnovějšího polského vzoru. Podaří se v Česku zvrátit tyto trendy? Autor zde neztrácí naději, protože stávající Komise pro spravedlivé důchody směřuje k rozdělení „důchodového pojištění“ na rovný důchod a poctivé sociální důchodové pojištění. V zájmu realizace takové reformy aspoň částečně před parlamentními volbami se příspěvek orientuje na rozfázování této reformy: na malou a velkou důchodovou reformu. Pozornost přitom věnuje i související reformě sociálního pojistného, daně z příjmů fyzických osob, jakož i reformě doplňkového penzijního spoření a souvisejícího stavebního spoření. Reforma hrubě deformovaného českého penzijního systému totiž vyžaduje i nemalé zásahy do příjmů státního rozpočtu. Naším cílem je efektivní strukturování penzijního systému v širším rámci sociální politiky.

Klíčová slova: rovný důchod, sociální důchodové pojištění, příspěvky na sociální zabezpečení, osobní penze, daň z osobních příjmů

Abstract

The complicated and incomprehensible Czech pension system appears to provide ideal material for the marketing pension policy and for lobbying. Thus, we have a public „pension insurance“ which is an insurance at a rate of around 30% and we have a further allegedly „third“ pension pillar, „supplementary pension savings“ which is, due to high rate of state support (or rather lobbying and, possibly, corruption), in fact a „second“ pension pillar which the superfluous pension companies would like to refine via e.g. the introduction of mandatory employer contributions in line with, for example, the latest Polish model. Will Czechia be successful in reversing these trends? Hopes remain alive in connection with the aim of the Commission for Fair Pensions to split „pension insurance“ into a flat rate pension and a true social pension insurance. In the interests of the implementation of such a reform, at least partly, before the next general election, the paper focuses on the scheduling of this reform by means of the introduction of small and large pension reforms. We also devote attention to the related reform of the social security contributions and personal income taxation and the reform of the supplementary pension savings and building (Bauspar) savings schemes. The reform of the significantly deformed Czech pension system involves considerable responses in the state budget revenues. Our target is to develop an efficient pension system structure within a broader social policy framework.

Keywords: flat rate pension, social pension insurance, social security contributions, personal pensions, personal income tax.

Úvod

Český důchodový systém se oficiálně skládá ze dvou penzijních pilířů: z veřejného „důchodového pojištění“ a ze soukromého „doplňkového penzijního spoření“. Zaměstnanecké penze jsou de facto zakázány; zvláštní doplňková schémata financovaná státem mají pouze vojáci, policisté a hasiči. Paralelně k „doplňkovému penzijnímu spoření“ existuje též klasické a investiční „soukromé životní pojištění“ – se státní podporou, která je jen u příspěvků zaměstnavatele shodná a společná s doplňkovým penzijním spořením. Stále větší význam mají investice do bydlení jako forma zabezpečení ve stáří. Především peněžité příspěvky vyžadují zásadní reformu, která by do nich vnesla nějaký ucelený systém.

V dřívějším převážně jednotném komunitnickém systému byly nově přiznávané starobní důchody výrazně závislé na finálních výdělcích; režim zvýhodňoval preferované „pracovní kategorie“ (horníky, jiné rizikové profese) a diskriminoval již téměř

neexistující soukromé rolníky a živnostníky. S těmito výjimkami se jednalo o univerzální dávkově definovaný penzijní systém; důchody se vypočítávaly z finální mzdy (mzdový průměr tří nejlepších let z posledních deseti let). Běžný zaměstnanec s celostátní průměrnou mzdou (PM) obdržel v roce 1989 po 45 započtených letech (zaměstnání a studia na střední a vysoké škole) poměrně vysoký důchod ve výši 85–90 % čisté mzdy. Po 20 letech pobírání důchodu však mohl očekávat důchod na úrovni minima („sociální důchod“), které ovšem bylo na úrovni 37 % čisté PM. Relace celostátního průměrného důchodu a čisté mzdy byla tehdy 64 %, relace k hrubé mzdě pak 50 %. Nedostatečná indexace důchodů byla způsobena zejména tzv. skrytým růstem cen (dlouhodobý průměr skrytého růstu spotřebitelských cen byl asi 2,5 % ročně); jednorázové kampaňovitě zvyšování důchodů tento skrytý růst cen nebralo na zřetel. K redukci vyšších výdělků při výpočtu důchodu se používaly redukční hranice. První redukční hranice v roce 1989 byla ale na úrovni 79 %

PM, druhá redukční hranice pak na úrovni 189 % PM. Mzda do první redukční hranice nebyla a není ani dnes při výpočtu důchodu redukována. Oficiálně šlo o státní „důchodové zabezpečení“, nikoliv o sociální pojištění; veřejný výdajový program byl financován ze státního rozpočtu. Konstrukce důchodů byla ale výrazně bismarckovská (takto se označují dávky závislé na výdělku).

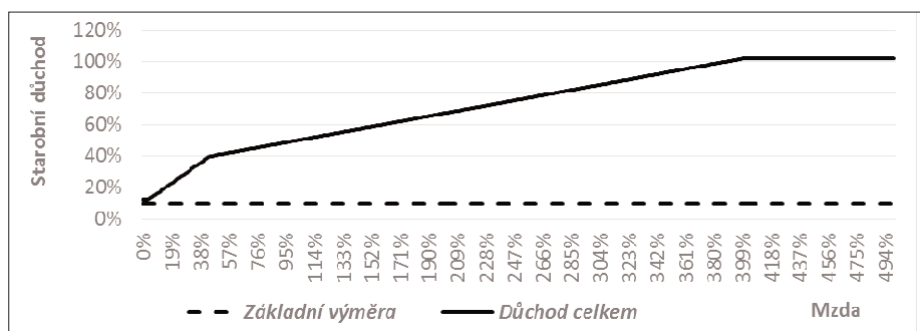
Inflace a nízká valorizace redukčních hranic v první polovině 90. let podstatně snížily závislost nově přiznávaných starobních důchodů na předchozích mzdách. Důchodovou reformou od roku 1996 vzniká „důchodové pojištění“ se dvěma „výměrami“: základní a procentní. Jednotnou základní výměru dostává každý důchodce; v původním návrhu zákona se s ní nepočítalo, fakticky šlo o „přílepek“ nahrazující u těchto osob předcházející univerzální „státní vyrovnávací příspěvek“ z roku 1990, který kompenzoval zrušení dotací maloobchodních cen. Přílepek vydržel dodnes, jeho výše je nyní parametrizována na 10 % PM. Procentní výměra důchodu

generuje dílčí závislost důchodu na předcházejícím celoživotním výdělků upraveném pomocí redukčních hranic a redukčních koeficientů: směrodatný výdělek je při překročení nízké první redukční hranice 44 % PM redukován na pouhých 26 %. Do roku 2014 existovala druhá redukční hranice, naposledy na úrovni 116 % PM, nad tuto úroveň byl směrodatný výdělek redukován na pouhých 10 % (2010). Původní třetí redukční hranice činila v roce 2010 600 % PM, poté 400 % PM; na této úrovni je i dnešní druhá redukční hranice s tím, že od roku 2015 se konstrukčně jedná o klasický výdělkový strop, používaný v sociálním důchodovém pojištění. Obrázek 1 znázorňuje tyto dnešní parametry českého „důchodového pojištění“. „Progresivita“ tohoto systému je vysoká: nově přiznaný starobní důchod je závislý na výdělků rámcově z pouhých 30 %. Ze 70 % se tedy jedná o důchod typu „Beveridge“ (dávka nezávislá na výdělků). Ve střední Evropě se jedná o raritu: ve všech sousedních zemích zcela jasně dominuje „Bismarck“.

Transformace československého převážně bismarckovského důchodového systému na český převážně beveridgeovský systém byla ovlivněna liberální politikou Klausovy vlády a vytvořením komplikovaného a velmi málo srozumitelného výpočtu jak nově přiznávaných starobních důchodů, tak i indexace (valorizace) důchodů. V poslední době k posilování nivelizačních důchodů přispívá i marketingový přístup politiků k těmto otázkám. Nadpoloviční většina Čechů přitom – podle staršího výzkumu (STEM, 2011) – dává přednost „Bismarckovi“ před „Beveridgem“ a také podpoře mladých rodin před zvyšováním důchodů.

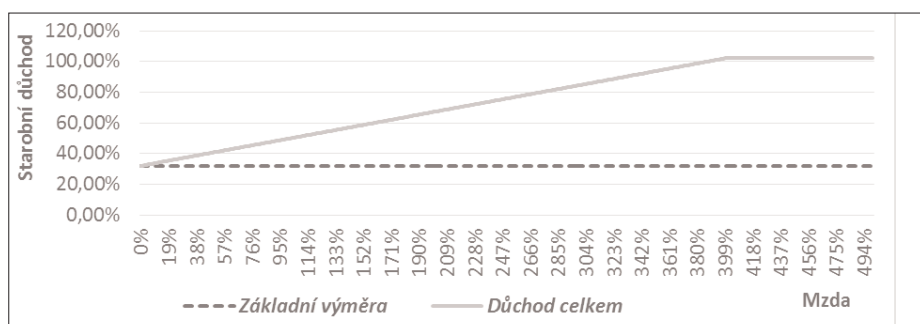
Před 10 lety český Ústavní soud dospěl k závěru, že „celá složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná; pro většinu pojištěnců se tak vypočítaná výše důchodové dávky stává neverifikovatelnou“ (Ústavní soud, 2010). Kromě toho tento soud prohlásil ustanovení zákona o důchodovém pojištění o redukčních hranicích za protiústavní, „neboť ve svých důsledcích a v kombinaci s ostatními parametry a stávající konstrukcí důchodového systému negarantuje dostatečně ústavně zaručené právo na přiměřené hmotné zabezpečení dle [...] Listiny základních práv a svobod a vede k neakceptovatelné nerovnosti mezi různými skupinami důchodových pojištěnců“ (Ústavní soud, 2010). Návazně Ústavní soud zrušil paragraf zákona obsahující redukční hranice a redukční koeficienty a donutil vládu k rychlé reakci; vláda znovu zavedla první redukční hranici v rámci polovičaté tzv. malé důchodové reformy. „Malá důchodová reforma“ (2011) žel nedvedla ke zvýšení transparentnosti a srozumitelnosti tohoto důchodového systému.

Obrázek 1: Výše nově přiznaného (čistého) starobního důchodu v závislosti na celoživotním výdělků, v % průměrné hrubé mzdy v roce 2020 (45 let pojištění)



Pramen: autor

Obrázek 2: Navrhovaná malá důchodová reforma 2020: nově přiznaný (čistý) starobní důchod v závislosti na celoživotním výdělků, v % průměrné hrubé mzdy (PM), 45 let pojištění



Pramen: autor

Jediným srozumitelným parametrem českého „důchodového pojištění“ je tak do dnes základní důchodový věk, u žen diferencovaný podle počtu vychovaných dětí (světová rarita, fakticky produkt bázlivé komunistické penzijní politiky). Dodnes se také nepodařilo zavést srozumitelný systém indexace procentní výměry; po zavedení parametrizace základní výměry důchodu závisí zvyšování procentní výměry starobního důchodu na celkovém vymezeném prostoru pro zvýšení průměrného starobního důchodu, zvýšení základní výměry důchodů se přitom odečítá; dosud se nikdo ani nepokusil vysvětlit logiku této závislosti indexace procentní výměry na valorizaci základní výměry důchodů.

Základní výzvou pro české „důchodové pojištění“ je tak jeho paradigmatická reforma, vedoucí ke srozumitelnosti a smyslnosti kombinace beveridgeovské (nepojistné) a bismarckovské (pojistné) komponenty toho „systému“.

Návrh malé důchodové reformy 2021

Neobnovení předchozí druhé redukční hranice v klíčovém intervalu od 44 % do 400 % PM v roce 2011 vytvořilo předpoklady pro jednoduchou reformu základní a procentní výměry starobního důchodu,

aniž by se přitom zásadním způsobem musela měnit výše celkového starobního důchodu. Vzhledem k tomu, že výdělků do 44 % PM jsou v zásadě výjimkou, můžeme celkovou výměru starobního důchodu v tomto pásmu (na obrázku 1) zvýšit tak, aby se křivka celkové výměry „narovnila“ podle sklonu přímky vyjadřující závislost celkové výměry důchodu v rozmezí 44–400 % PM. Výsledkem této operace je zvýšení základní výměry starobního důchodu z 10 % na 32 % PM a snížení sazby důchodu za 1 rok pojištění z 1,5 % na $1,5 \cdot 0,26 = 0,39 \%$, což vede k podstatnému, leč přiměřenému snížení procentní výměry starobního důchodu – viz obrázek 2. V obou obrázcích předpokládáme (stávající průměrnou) dobu pojištění 45 let; pokud bychom počítali jen s 41 roky, tak by nám vyšla základní výměra 30 % PM.

Nastíněná malá důchodová reforma vůbec nic nemění pro naprostou většinu starobních důchodů. „Vydělají“ na ní jen ti, kterým se důchod vypočítává ze mzdy nižší než 44 % PM. Soudím, že takováto malá důchodová reforma je realizovatelná během roku. Jejím hlavním efektem bude demonstrace skutečné „progresivity“ českého důchodového systému: každému již bude zřejmé, že „důchodové pojištění“ ve skutečnosti není převážně sociálním důchodovým pojištěním, ale rovným důchodem. Předpokládám, že v dalším bude

prevažovať zájem o zmenu struktury ve prospěch důchodů závislých na výdělcích. V zájmu usnadnění této restrukturalizace bude proto účelné zrušit parametrizaci základní výměry starobního důchodu (32 % PM) a tuto základní výměru stanovit pevnou částkou: v podmínkách roku 2020 by to bylo 11 141 Kč měsíčně, což je – shodou okolností – na úrovni hranice chudoby, kterou OECD (OECD, 2020) definuje jako 50 % mediánového příjmu domácností v dané zemi. Tato redefinice základní výměry důchodu také umožní podstatné zjednodušení indexace (nové) procentní výměry důchodu: zrušení vazby na valorizaci základní výměry, tato indexace již bude plně srozumitelná – stejně jako valorizace/indexace základní výměry starobního důchodu.

Invalidní důchody po malé důchodové reformě mohou i nadále „kopírovat“ důchodovou formuli starobního důchodu. Pro pozůstalostní důchody bude nezbytné samostatně odvodit jejich základní a procentní výměru důchodu, obdobně jako jsme odvodili racionalizovanou základní a procentní výměru starobního důchodu.

Klíčovým cílem této „malé důchodové reformy 2021“ je „nevratné“ odstranění zdegenerované základní redukční hranice, používané při výpočtu procentní výměry starobního důchodu. Tím se významně zvýší srozumitelnost českého důchodového systému. Malá důchodová reforma může být realizována ještě stávající českou vládou.

Návrh velké reformy veřejných penzí

Důsledná důchodová reforma vyžaduje rozdělení dnešního českého „důchodového pojištění“ na dva penzijní pilíře, podle klasifikace Světové banky na nultý a první penzijní pilíř (Holzmann a kol., 2008). Nultý pilíř, ve své výchozí české podobě rovný důchod na úrovni 32 % PM, má být modelově financován z obecných daní. Naproti tomu pojistný důchod (1. pilíř) má být financován z pojistného sociálního důchodového pojištění, což nevylučuje finan-

vání náhradních dob pojištění dotacemi ze státního rozpočtu (jako je tomu např. v Německu či Rakousku).

Zásadní rozdíly by měly/mohly být v základních podmínkách pro získání nároku na rovný důchod a na pojistný důchod. Minimální doba pojištění pro nárok na (pojistný) důchod by – logicky vzato – měla být maximálně 5 let. Naproti tomu rovný důchod, poskytovaný v plné výši, může být i nadále podmíněn placením pojistného či obecněji daní (anebo délkou pobytu) 35 let – tak je tomu dnes ve Velké Británii.

Za moderní produkty sociálního důchodového pojištění lze považovat:

- Příspěvkově definovaný systém individuálních penzijních účtů, známý pod zkratkou NDC (notional či nonfinancial defined contribution), v němž je výsledný stav konta konvertován na doživotní důchod podle pojistně-matematických zásad, včetně aplikace standardních prognostických úmrtnostních tabulek. Tzv. generický systém NDC má zabudovány též stabilizační mechanismy ve valorizaci individuálních účtů i v indexaci již vyplacených důchodů.
- „Bodový systém“, kdy za každý rok pojištění klient dostane zlomek, kde v čitateli je jeho výdělek (do výše výdělkového stropu) v daném roce a ve jmenovateli je průměrná celostátní mzda (PM) v tomto roce; na účtech klientů se akumulují body za jednotlivé roky až do okamžiku přiznání starobního důchodu; zákon a vláda stanoví pro každé roční období sazbu (hodnotu) bodu (v Německu nyní 31,03 eur) a tím je dána aktuální výše vyplaceného důchodu.
- (Rakouský) systém penzijních účtů (Rentenkontensystem), na něž se každým rokem přispívá dílčí důchodový nárok, vypočtený podle klasické penzijní formule, např. $1,78\% \cdot \text{roční výdělek pojištěnce}$ (do výše výdělkového stropu – stejně je tomu v předchozích systémech), s valorizací důchodových nároků na penzijních účtech podle růstu mezd, s indexací vyplacených důchodů

podle zákonného schématu (výše přiznaného ročního starobního důchodu = finální stav penzijního konta).

Expertiza Světové banky pro české ministerstvo práce a sociálních věcí (Chloň-Domińczak, 2003) nám doporučila přechod na systém NDC. K přechodu na tento systém se přihlásila ČSSD. Leč cvičná implementace systému NDC v tzv. první Bezděkové důchodové komisi byla doprovázena zastropováním důchodového věku na 65 let, z čehož vyšlo, že koncem století budou důchody z NDC velmi nízké. Bezděk na základě této „analýzy“ deklaroval, že systém NDC se pro Česko nehodí, protože důchody jsou nízké (Mediafax.cz, 2010). Poučení z toho je triviální: špatnými parametry lze „odrovnat“ každý penzijní systém.

Všechny tři uvedené moderní produkty zapadají do moderního systému sociálního důchodového pojištění, jsou transparentní a srozumitelné. Po prostudování relativně nového rakouského systému penzijních kont se přimlouvám za jeho zavedení v Česku. Jde o dávkově definovaný systém a jeho novum spočívá v tomto, že po skončení každého kalendářního roku se definitivně vypočte pojistný důchod za daný rok. Tabulka 1 obsahuje příklad výpočtu penzijního konta pro zaměstnance, který nastoupil do zaměstnání v roce 2005. Dobropis se vypočítává podle formule $1,78\% \cdot \text{roční vyměřovací základ}$, přičemž do tohoto základu se zahrnuje nejen výdělek, ale i základ pro výpočet nemocenského a dalších dávek a také ohodnocení např. péče o děti. Tato péče může být oceněna např. průměrnou celostátní mzdou – stejně jako např. v německém bodovém systému. V českých podmínkách by (výchozí) sazba za rok pojištění byla 0,39 %. Podstatným přínosem pro srozumitelnost reformovaného českého sociálního důchodového pojištění je každoroční výpočet důchodového nároku (stavu konta po skončení roku).

Na přípravu zákona o velké důchodové reformě jsou třeba 1–2 roky, systém penzijních účtů je účelné realizovat ve vlnách, podobně jako tomu bylo v Rakousku: začít u nových pojištěnců, pokračovat např. 10 navazujícími ročníky (narození) a až v další vlně rozšířit systém na zbývající klienty včetně osob v předdůchodovém věku.

Velká reforma veřejných penzí zahrne i reformu invalidních a pozůstalostních důchodů. Dosavadní české invalidní důchody využívají „starobní“ koncepci invalidních důchodů: jejich konstrukce je obdobou konstrukce starobních důchodů; invalidita je pojímána jako jakési předčasné zestárnutí, resp. ztráta pracovní schopnosti. Alternativní, modernější je „nemocenská“ koncepce invalidních dávek pojímající invaliditu především jako nemoc prodlouženou do opětovného nástupu do práce (pokud je to možné). Invalidní dávky jsou při aplikaci této koncepce součástí systému

Tabulka 1: Rakouské penzijní konto (příklad)

Rok	Roční vyměřovací základ	Roční dobropis (1,78 % * roční vyměřovací základ)	Konto po skončení roku (valorizace konta po předchozím roce + dobropis)
2005	30 000	534,00	534,00
2006	31 000	551,80	1 096,48
2007	32 000	569,60	1 688,01
atd.			
2047	72 000	1 281,60	57 365,13
2048	73 000	1 299,40	59 811,83
2049	74 000	1 317,20	62 325,27

Pramen: SVS (2020)

nemocenských dávek. Norsko je jednou ze zemí, které aplikují nemocenskou koncepci invalidního důchodu. Od roku 2015 je tam invalidní důchod poskytován ve výši 66 % finální mzdy (průměrná mzda v nejlépejších 3 letech z posledních 5 let před vznikem invalidity; výdělkový strop) s tím, že minimální výše invalidního důchodu činí 40–50 % PM, což se vztahuje i na osoby bez předchozího zaměstnání. Minimální stupeň invalidity činí 50 % (Stove a kol., 2015). Přitom Norsko od roku 2011 zavedlo systém starobních důchodů typu NDC, doplněný „garantovanou penzí“. Důchody i (jiné) dávky sociálního pojištění podléhají dani z příjmů. Stejně doporučuji reformovat i české invalidní důchody (a všechny dávky nemocenského pojištění), včetně zrušení redukčních hranic.

K systému starobních penzí s převahou rovného důchodu se nejvíce hodí rovný sirotčí důchod, u nás na úrovni až 25 % PM. Obdobně vysoký je rovný sirotčí důchod (pro sirotky ve věku od 10 let) v Nizozemsku, kde mají rovný starobní důchod jednotlivce na úrovni cca 30 % PM. Takový sirotčí důchod může být zařazen mezi rodinné dávky.

Nejen z pohledu českých důchodců by univerzální přídatky na děti měly nahradit dnešní daňové zvýhodnění na dítě (refundovatelná sleva na dani), na něž nemají nárok nejen nízkopříjmové rodiny, ale i nevýdělečně činní důchodci – protože (v zásadě) nepodléhají dani z osobních příjmů. Rozhodujícím argumentem pro přechod od univerzálních přídatků na děti ke slevám na dani za děti byla u nás snaha přimět nepřizpůsobivé občany žijící z dávek sociální pomoci k nástupu do zaměstnání. Zastánci těchto názorů si však zjevně ani neudělali jednoduchý příklad na potvrzení svých představ; skutečností je, že při zavedení systému univerzálních přídatků na děti se jen (podstatně) snížila finální dávka sociální pomoci (příspěvek na živobytí): a to právě o vyplácené přídatky na děti. Samotnou diskriminaci českých důchodců, pokud jde o slevy na dani na děti, lze samozřejmě odstranit zavedením zdanění starobních a invalidních důchodů; s tím zde ale v rámci velké důchodové reformy nepočítáme: řešení tohoto problému odkládáme do budoucna. V dřívějších dobách byly univerzální přídatky na děti u důchodců nahrazovány „výchovným k důchodům“.

Význam vdovských důchodů v západním světě dlouhodobě klesá, také v důsledku sjednocování systémů sociálního pojištění. Trendem je přechod na „překlenovací“ vdovský/vdovecký důchod vyplácený po dobu 6–12 měsíců od smrti manžela/manželky – aby se pozůstalá manžel/ka mohla adaptovat na nově vzniklou situaci. Široce pojaté náklady na výchovu sirotků je účelné koncentrovat do výše sirotčího důchodu; narážím tím na dávno překonanou koncepci, kdy vdovský dů-

chod byl odůvodňován péčí o sirotky. Moderní systémy sociálního důchodového pojištění umožňují sdílení důchodových nároků dvojic. Do českého práva je každopádně účelné zavést sdílení důchodových nároků rozvedených dvojic, pokud nedojde k jiné dohodě při rozvodu.

Klíčovým obsahem navrhované velké důchodové reformy je reforma starobních důchodů: přechod na rovný důchod financovaný z všeobecných daní a přechod na moderní systém sociálního starobního pojištění. V zájmu tohoto přechodu na tento dvoupilířový systém v relativně krátké době může být účelné odložit řešení některých dalších problémů, které jsme zmínili v této části příspěvku.

Reforma pojistného sociálního pojištění

Veřejné penze jsou v Česku financovány ze státního rozpočtu; pojistné důchodového pojištění je běžným příjmem státního rozpočtu. Sazba pojistného činí 28 % z hrubé mzdy, z toho 6,5 % platí zaměstnanec a 21,5 % zaměstnavatel. Je zvykem porovnávat veřejné výdaje na penze s vybraným důchodovým pojistným; ministerstvo financí navíc orientačně vypočítává správní náklady na fungování tohoto systému a všechny tyto údaje vchází do „salda důchodového systému“. Vytváří se tak dojem, že „důchodový účet“ a jeho saldo mají samostatný význam pro fungování veřejných penzí. Ve skutečnosti má jistý teoretický význam pouze „zvláštní účet rezervy důchodového pojištění“, kam se převádí případné roční kladné saldo důchodového systému od roku 2018. Prostředky tohoto účtu lze použít pouze na výdaje na dávky důchodového pojištění a na převody zpět do státního rozpočtu na úhradu záporného rozdílu těchto příjmů a výdajů. Praktický význam tohoto zvláštního účtu je nulový, protože nijak neomezuje výdaje na důchody; ani nebylo nijak naznačeno, že by se např. záporné saldo důchodového systému mělo promítat do sazby pojistného na důchodové pojištění.

Ve výši výdajů na veřejné důchody se promítá (ne)zdaňování důchodů: na Západě je zcela převažující praxí zdanění důchodů, v řadě zemí se z důchodů platí i pojistné, např. na nemocenské/zdravotní pojištění. V Česku podléhají dani z příjmů jen důchody, jejichž roční úhrn přesáhne výši 36násobku minimální (měsíční) mzdy k 1. lednu daného roku; jedná se o naprosto výjimečné případy. Zavedení systému zdaňování veřejných penzí se promítne do podstatného zvýšení výdajů na tyto důchody. V Německu je přechod na plné zdanění důchodů rozložen do období 2005–2040; letos se zdaňuje 80 % důchodu (Deutsche Rentenversicherung, 2019).

Sazba českého pojistného důchodového pojištění (28 %) je v mezinárodním srovná-

ní velmi vysoká. Již letmé srovnání s našimi západními sousedy ukazuje, že je nasnadě významná reforma pojistného důchodového pojištění. Německé důchody ze sociálního pojištění jsou v průměru relativně o řádově 15 % nižší než u nás, přitom sazba pojistného činí 18,6 % z hrubé mzdy, což je o třetinu méně než u nás. Rakouské „plné“ penze ze sociálního pojištění jsou řádově o polovinu vyšší než veřejné penze u nás, a přitom sazba penzijního pojistného činí jen 22,8 %. Podstatné je i to, že obě tyto země mají moderní systémy sociálního pojištění, v nichž jsou důchody závislé na výdělku a zejména péče o malé děti, zohledněná v těchto důchodech, je financována ze státního rozpočtu. V Rakousku a v Německu představují dotace systému sociálního důchodového pojištění ze státního rozpočtu zhruba 23 % všech příjmů těchto systémů. Obdobný způsob financování bychom mohli či měli uplatnit i v Česku, protože v tomto ohledu se jedná primárně o nástroj rodinné politiky. Německo navíc provádí politiku směřující k jistému omezení sazeb důchodového pojistného v zájmu mezinárodní konkurenceschopnosti německé ekonomiky.

Z převahy skrytého rovného důchodu v českých starobních důchodech vyplývá, že maximálně 30 % výdajů na důchody by mělo být pokryto pojistným důchodovým pojištěním. Sazba pojistného důchodového pojištění by se tak měla (či mohla) snížit pod 10 %, o 19–20 procentních bodů. Většina důchodového pojistného by se tedy měla nahradit např. zdaněním příjmů.

Typickou skutečností Česka a dalších postkomunistických zemí jsou velmi vysoké sazby příspěvků na sociální zabezpečení a velmi nízké sazby daně z osobních příjmů včetně nízkého zdanění kapitálových příjmů. V Česku byla při daňové reformě od roku 1993 rozdělena daň ze mzdy, placená zaměstnanci, na pojistné sociálního a zdravotního pojištění (dnešní celková sazba je 11 %) a na daň z příjmů fyzických osob, která má dnes sazbu 15 % z tzv. superhrubé mzdy, čemuž nyní odpovídá sazba 20,07 % z hrubé mzdy. Již z těchto skutečností je zřejmé, že je možné a účelné – v zájmu zvýšení srovnatelnosti zdanění osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení (u nás a na Západě) – integrovat pojistné placené zaměstnanci do daně z osobních příjmů se sazbou zhruba 31,1 % z hrubé mzdy. Tento návrh je veden snahou dosáhnout rychlého efektu v tomto směru, tuto reformu bude třeba doplnit revizí řady daňových odpočtů – už jen proto, že se podstatně změní nominální sazba daně z osobních příjmů, což může mít bezprostřední dopad právě na daňové odpočty (při této reformě není žádoucí zvyšovat efekty daňových odpočtů).

V zájmu racionalizace sazby pojistného důchodového pojištění bychom tedy mohli snížit sazbu tohoto pojistného

o 11 % z hrubé mzdy – při zvýšení sazby daně z osobních příjmů o stejné procentní body. Celkový prostor pro snížení tohoto pojistného jsme výše odhadli na 19–20 % z hrubé mzdy. Pokud bychom měli zohlednit dosavadní nezdaňování důchodů, tak by se tento prostor pro snížení sazby redukoval na cca 14–15 % ze mzdy. Z tohoto pohledu tedy můžeme jednoduše integrovat důchodové pojistné se sazbou 11 % do daně z osobních příjmů. Stačí „prohodit“ zdravotní pojistné placené zaměstnancem (4,5 %) s důchodovým pojistným placeným zaměstnavatelem (4,5 %). Při této daňové reformě také můžeme zrušit „solidární zvýšení daně z příjmů fyzických osob“ (sazba 7 % z hrubé mzdy), které se vztahuje na příjmy vyšší než 400 % PM, neboť při reformě odpadne i výdělkový strop 400 % PM pro výpočet důchodového pojistného placeného zaměstnancem (se sazbou 6,5 % z hrubé mzdy). V podstatě tak „nula od nuly pojde“. Nehledě již na to, že výdělkový strop 400 % PM se týká jen asi 1 % zaměstnanců.

Konkurenční racionalizační reformou k začlenění důchodového pojistného se sazbou 11 % do daně z osobních příjmů je reforma zdravotního pojistného spočívající především v integraci téže sazby pojistného do téže daně z příjmů. Připomínám, že vznik zdravotního pojistného při daňové reformě 1993 byl ovlivněn nejen historickým modelem nemocenských pokladen v českých zemích, ale i snahami o aspoň částečnou privatizaci zdravotního pojištění, popř. o zavedení konkurence mezi (neziskovými) zdravotními pojišťovnami. Již s (malým) předstihem před daňovou reformou vzniklo 15 těchto pojišťoven, v roce 1996 jich bylo již 27. Pak nastoupil integrační proces, ovlivněný zavedením 100% přerozdělování pojistného mezi pojišťovnami: dnes máme 7 zdravotních pojišťoven. Za sebou máme pokusy o jejich privatizaci (podle nizozemského vzoru, který se mezitím fakticky vrátil od trhu zdravotního pojištění k „polder systému“) a také snahy o zavedení povinného zdravotního spojení podle singapurského vzoru. Důsledkem nákladové exploze po zavedení tržních metod úhrady zdravotních služeb zdravotními pojišťovnami byla zásadní změna státní politiky: zavedení tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví, která každoročně stanoví všechny základní finanční parametry poskytování zdravotní péče. Tím jsme se de facto vrátili k systému podrobného centrálního řízení v tomto resortu, s řadou nedostatků, které jsou způsobovány hlavně různými zájmy v jednotlivých zdravotních pojišťovnách. Principiálně tak dnes v Česku máme systém národní zdravotní služby, zbytečně komplikovaný existencí 7 veřejnoprávních zdravotních pojišťoven; na bismarckovský (multi-payer) systém si jen hrajeme. V systému národní zdravotní služby je existence zdra-

votního pojistného, resp. celého zdravotního pojištění zbytečná (CBO, 2019). Optimální reformou je za této situace přechod na beverageovský (single-payer) systém, v němž univerzální základní zdravotní péči financuje stát z daní.

Hlavní technickou neracionalitou a absurditou českého zdravotního pojistného je to, že zdravotní pojistné vybírají jednotlivé zdravotní pojišťovny. Jednotliví zaměstnavatelé musí takto komunikovat s až 7 zdravotními pojišťovnami (zaměstnanci mezi nimi mohou přestupovat), včetně kontrol výběru pojistného. Výše zdravotního pojistného, placeného zaměstnanci a za zaměstnance, je přitom velmi vysoká – řádově třikrát vyšší, než by odpovídalo uplatňované koncepci, že za každého pojistěnce/občana má být zaplacené pojistné. Protipólem je extrémně nízké pojistné za tzv. státní pojištěnce (např. důchodce), které do systému platí stát ze státního rozpočtu. Tzv. osoby bez zdanitelných příjmů musí platit (univerzální) pojistné samy, byť nemají příjmy. Často je proto zdravotní pojistné označováno jako zdravotní daň plus účetnictví navíc. Dlužno dodat, že jde o ne-spravedlivé zdanění – ať již bychom vycházeli z jakéhokoliv daňového sociálního modelu (welfare regime). Z těchto důvodů dáváme přednost zrušení zdravotního pojistného před snížením důchodového pojistného.

Při integraci 11% sazby zdravotního pojistného do daně z osobních příjmů dojde k dílčímu „prohození“ důchodového a zdravotního pojistného mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Po této daňové reformě bude celé důchodové pojistné (sazba 28 %) platit zaměstnavatel. Zbytek zdravotního pojistného (sazba 2,5 %), placeného zaměstnavatelem, můžeme začlenit např. do nemocenského pojistného, které je příjmem státního rozpočtu. Zruší se tak vybírání zdravotního pojistného, což bude spojeno s nemalými úsporami správních nákladů, z nichž uhradíme i jednostranné zrušení placení pojistného tzv. osobami bez zdanitelných příjmů. Zdravotnictví při této operaci o žádné finanční zdroje nepřijde. Stát bude financovat zdravotní péči podle dosavadních pravidel (včetně úhradové vyhlášky), přechodně třeba i prostřednictvím zdravotních pojišťoven. Stát tak nahradí i tzv. 100% přerozdělování pojistného mezi zdravotními pojišťovnami.

Další českou zbytečnou raritou je „zákoně pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci z povolání“, de facto se jedná o sociální úrazové připojištění spravované dvěma soukromými pojišťovnami (zaměstnavatelé jsou jim přiděleni podle historického klíče). Tyto dvě pojišťovny vybírají zákonem stanovené pojistné, likvidují pojistné události a vyplácejí pojistná plnění; tyto příjmy a výdaje každoročně vyúčtovávají ministerstvu fi-

nancí, vše za režijní poplatky. Jedná se o další samostatný kanál výběru pojistného, který lze „rozpustit“ do stávajícího sociálního pojistného. Dnešní úrazové dávky lze transformovat do zvýšených výměr nemocenských a důchodových dávek a zčásti i zrušit (Vostatek, 2019a).

Sazba sociálního pojistného se začleněním základního úrazového pojistného (0,28 %) zvýší na celkových 34,08 % z hrubé mzdy. Celé pojistné bude platit zaměstnavatel, bude zde uplatněn princip jednoho inkasního místa. Sociální pojistné jako celek bude mít „vědomě“ převážně charakter daně stejně, jako se to uvádí např. ve Švédsku (STA, 2015). Za tohoto stavu mj. nemá smysl, aby se v českém sociálním pojistném uplatňoval výdělkový strop při výpočtu pojistného. Je zde také prostor např. pro podporu zaměstnávání starých osob. Je také zbytečné členit sociální pojistné na dílčí složky: na nemocenské, důchodové, zdravotní či úrazové pojistné. „Elegantním způsobem“ se tak obejdeme i bez „důchodového pojistného“, resp. nemusíme si dále „lámat hlavu“ s tím, že ve veřejných penzích zcela převažuje rovný důchod, který bychom neměli financovat z pojistného.

Reforma osobních penzí

Zavedení „penzijního připojištění se státním příspěvkem“ v roce 1994 bylo relativně pozitivním krokem k rozvinutí finančních služeb nejen na úseku penzijního spoření – vznikly a rozvinuly se nové distribuční sítě. Státní příspěvek sehrál důležitou úlohu v nastartování třetího penzijního pilíře. S rychlým rozvojem počtu smluv „penzijního připojištění“ se vytvořila i silná penzijní lobby, což vedlo k posílení fiskální stimulace tohoto sektoru. Částečně se prosadila i lobby pojišťoven. Výsledkem byl vznik segmentovaného systému „třetího“ penzijního pilíře, který nemá ve světě obdobu. Počet smluv penzijního připojištění koncem roku 2012 přesáhl 5 milionů. A vedle toho ještě bylo 3,5 mil. smluv „soukromého životního pojištění“, z nichž asi 1,5 mil. smluv čerpalo odpočet od základu daně z příjmů.

Velká důchodová reforma 2013 zvýšila transparentnost penzijního připojištění a zavedla limity nákladů penzijních společností, vůbec se však nedotkla soukromého životního pojištění, daňových odpočtů a neplacení daně z příjmů a pojistného na sociální a zdravotní pojištění v případech, že na penzijní připojištění či soukromé životní pojištění přispívá zaměstnavatel. Nepřímá státní podpora příspěvků zaměstnavatele (ve formě osvobození od placení pojistného a daně ze závislé činnosti) je nejvyšší na celém světě, činí 65 % příspěvku zaměstnavatele. Státní podpora příspěvků občanů je v mezinárodním srovnání (OECD, 2018) „jen“ nadprůměrná, protože

toto srovnání předpokládá příspěvky ve výši 5 % ze mzdy (srovnávanými produkty v jiných zemích jsou zaměstnanecké penze, kde je situace podstatně odlišná!). Do propočtu se promítá i nízká sazba (15 %) daně z osobních příjmů. Česká státní podpora doplňkového penzijního spoření formou příspěvku zaměstnavatele je ovšem 2,4krát vyšší než podpora téhož produktu formou příspěvku účastníka (pokud by se spořilo 5 % ze mzdy). Celá státní regulace státem podporovaného třetího penzijního pilíře by přitom měla být – ze samotné povahy věci – jednotná.

Hlavním účelem sjednávání českého penzijního připojištění není individuální zabezpečení ve stáří, natož pak formou annuity. Hlavním účelem je zbavit se nadbytečné likvidity a daňová optimalizace. Zásadní význam pro vysoký počet účastníků měla konstrukce produktu sjednávaného do konce roku 2012: v praxi se jednalo o jednoduchý bankovní spořicí produkt, s vysokou explicitní státní podporou v podobě státního příspěvku (až 50 %!), s garancí nezáporného nominálního výnosu. Fiskální iluze spočívající v domněnce, že státní podpora je zdarma, hrála přitom také významnou roli. To vše vysvětluje nebývalý vysoký počet účastníků. „Osobní penze mají relativně širokou klientelu jen v několika členských zemích (pokrytí přes 60 % v Česku, přes 30 % v Německu), zatímco ve většině členských zemí je pokrytí nevelké a roztržštěné a v několika téměř neexistující“ (EC, 2017). Obecně tak platí, že „3. pilíř reálně není penzijním schématem. Podobá se spořicímu účtu s daňovou podporou. Systém by neměl být prezentován veřejnosti jako zdroj významného budoucího příjmu“ (WB, 2017). Když to dovedeme do všech důsledků, tak dojdeme k závěru: „3. pilíř (dobrovolné penzijní spoření) by neměl dostávat dotace, které jsou regresivní a které každopádně nevykázaly žádný významný vliv na soukromé spoření“ (Willmore, 2000). Vytrvale opakované představy některých českých stranických expertů, že dopad stárnutí obyvatelstva lze vyřešit penzijním spořením ve třetím pilíři, jsou proto zcela nereálné. Standardní třetí penzijní pilíř nemá nikde ve světě praktický význam pro většinu obyvatelstva, a to ani zdaleka.

Německá důchodová reforma 2001 se opřela o koncepci, že k udržení dosavadní životní úrovně je nutno využívat nejen první penzijní pilíř (sociální pojištění), ale i další dva pilíře: zaměstnanecké a osobní penze. Za tím účelem byla zavedena ve třetím pilíři tzv. Riesterova penze, se státním příspěvkem zohledňujícím i počet vychovávaných dětí, za podmínky spoření 4 % ze mzdy. Výsledky této reformy jsou podle předních německých expertů více než problematické: Fratscher uvedl: „Riesterova penze je krajně neefektivní. Větší část příspěvků jde na správu a na provi-

ze“. Fuest dospěl k závěru: „Riesterovou penzi subvencujeme úspory lidí, kteří spoří tak jako tak. Je to přerozdělování ve prospěch dobře vydělávajících a poskytovatelů finančních služeb“ (T-online.d, 2016). Závěry jsou jednoznačné: „Riesterova penze musí pryč! Stát velkoryse rozděljuje příspěvky Riesterovým spořitelům. Je to mrhání penězi. Měl by radši zvýšit úroveň státního starobního zabezpečení“ (Bofinger, 2016).

Riesterovu penzi plně využívá jen 7 mil. Němců z 35 mil. oprávněných (Kurth, 2017). Poskytovateli těchto produktů jsou především životní pojišťovny, žádné specializované penzijní společnosti v Německu neexistují. V relativní výši státní podpory je Německo na druhém místě za Českem.

Paralelní existence několika českých systémů štedré fiskální podpory (státní příspěvek, daňové odpočty, osvobození příspěvků zaměstnavatele od daně z příjmu a od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění), dokonce i u jednoho produktu (doplňkové penzijní spoření), je neústavní, neboť zásadním způsobem deformuje trh. Je také projevem klientelismu a ekonomické negramotnosti. Veřejné výdaje (včetně výdajů daňových) na tyto podpory doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění vloni činily cca 22 mld. Kč. Reálné investiční výnosy pro klienty jsou stále více záporné: za posledních 15 let činí geometrický průměr reálných ročních investičních výnosů 0 %, z toho za posledních 5 let je tento průměr minus 0,5 % ročně (OECD, 2019). Díky extrémní státní podpoře a návaznému velmi vysokému počtu účastníků lze celý tento (hypertrofičtý a chaotický) „systém“ zařadit do ranku „měkké povinnosti“ (soft compulsion). Podle klasifikace penzijních pilířů ze strany Světové banky se tedy jedná v zásadě o druhý penzijní pilíř, nikoliv o třetí pilíř. Jde o chaotickou variantu neoliberálního modelu soukromých penzí, resp. spoření. Účinnější systémy tohoto druhu využívají auto-enrolmentu (automatického zařazení do systému s možností výstupu), opt-outu, auto-eskalace příspěvku, párování příspěvků (matching contributions), a to vesměs v pilíři zaměstnaneckých penzí.

Vrcholoví manažeři penzijních společností (Aleš Poklop, Marcel Homolka) doporučují zavedení povinných příspěvků zaměstnavatelů, zvýšení státní podpory a auto-enrolmentu občanů či zaměstnanců (Tůma, 2018); líbí se jim také nový polský systém, což jsou v zásadě okopírované britské penze spojené s pracovním místem. Jedná se o neoliberální penzijní koncept, který nemá nic společného s typickým třetím penzijním pilířem. Dlužno dodat, že ani specializované penzijní společnosti nepatří do třetího pilíře. Jedná se o české specifikum, které vzniklo jen proto, že státní úředníci v roce 1993 nechtěli, aby

nový byznys (penzijní připojištění se státním příspěvkem) spadl do klína tehdy téměř monopolní České pojišťovně (důvodem bylo dvojití zvýšení pojistného za povinné odpovědnosti pojištění motorových vozidel – v krátkém časovém odstupu). Existence zvláštních penzijních společností je zcela zbytečná; ostatně skoro všechny tyto společnosti většinu svých činností outsourcují do sesterských společností v rámci příslušných finančních skupin.

Tzv. stavební spoření vzniklo jako sdílená ekonomika po první světové válce v Německu (1924) v době absolutního nedostatku úvěrových zdrojů. Přeneslo se do Rakouska a po druhé světové válce to už byl normální byznys se státní podporou (v západním Německu od 1952). Po roce 1990 se podařilo exportovat produkt do Česka, Slovenska, Maďarska a Rumunska. Stavební spoření lze v Rakousku a v Česku využít jako penzijní spoření, protože je „neúčelové“ – klienti mohou naspořené prostředky po 6 letech použít jakkoliv. V Rakousku činí státní příspěvek 1,5 % (až 18 eur ročně), u nás 10 % z ročního vkladu (maximálně 2000 Kč). Při uzavření smlouvy dostávají rakouští klienti dárek, u nás se vybírá poplatek za uzavření smlouvy (v optimální variantě spoření ve výši 1500 Kč). Největší českou absurditou je poskytování státního příspěvku k fiktivnímu stavebnímu spoření při sjednání tzv. překlenovacího úvěru; vyšší úrok u tohoto úvěru odčerpá většinu státního příspěvku (objem překlenovacích úvěrů je 6krát vyšší než objem tzv. úvěrů ze stavebního spoření, poskytovaných po skončení spořicí fáze stavebního spoření).

Na Slovensku od roku 2019 proběhla reforma stavebního spoření: státní příspěvek klesl z 5 % na 2,5 %, u (nových) překlenovacích úvěrů není nárok na státní příspěvek, na státní podporu mají nárok jen klienti s příjmem do 130 % PM a úspory lze použít pouze na stavební účely. Institut finanční politiky při slovenském ministerstvu financí již několik let navrhuje zrušit státní podporu stavebního spoření. Maďarsko zrušilo státní příspěvek (30 %) pro nové smlouvy od roku 2019, přitom současně zrušilo zdanění úrokových výnosů (sazba daně 16 %). Vcelku je zřejmé, že všeobecné stavební spoření je v zásadě zbytečným produktem, nicméně není důvod zakazovat prodej tohoto bankovního produktu univerzálním bankám (to Nečasova vláda navrhovala uzákonit od roku 2014). Fiskální návrhy na státní příspěvek ke stavebnímu spoření činí 4 mld. Kč; v roce 2005 to bylo 16 mld. Kč – původní sazba státního příspěvku byla totiž 25 %.

Zásadní reforma stávajícího penzijního připojištění, doplňkového penzijního spoření, soukromého životního pojištění a stavebního spoření je nezbytně nutná a obecně vzato máme k dispozici několik variant

„veřejné volby“. Z technického hlediska je nejjednodušší liberální politika: zrušit veškerou státní podporu finančních produktů a snížit daně. Sociálně-demokratická politika by mohla mít širší záběr: zrušení podpory finančních produktů by mohlo být spojeno se zvýšením penzí či jiných sociálních výdajů – např. s argumentem, že relativní výše starobních důchodů u nás (mírně) zaostává za průměrem OECD či EU („penzijní mezera“). Jako konzervativní (křesťansko-demokratickou) politiku lze označit přechod k výhradnímu uplatnění daňového odpočtu s tím, že výplata penzijních úspor bude plně zatížena daní z příjmů fyzických osob, což je daňový režim EET (Exempt-Exempt-Tax, „odložená daň z příjmů“). Jedná se o nejčastější praxi ve světě, která bývá výhodná zejména pro vyšší příjmové skupiny, díky obvyklé existenci progresivních sazeb daně z příjmů. V podmínkách jedné sazby daně z příjmů (jako u nás) je tomuto systému ekvivalentní daňový režim TEE (Tax-Exempt-Exempt), kdy se spoří či investuje ze zdaněných příjmů a státní podporou je osvobozen kapitálových příjmů od zdanění. Daňový režim TEE mají u nás investice do podílových a investičních fondů. Daňový režim TEE je v posledním desetiletí ve světě stále více doporučován, na úkor režimu EET, protože je výrazně jednodušší a také spravedlivější (rovný přístup ke všem příjmovým skupinám); nehledě již na to, že při aplikaci systému EET je významné riziko, že daňové sazby budou v budoucnu jiné (až dojde ke zdanění např. celých penzijních úspor). Pro Česko lze tak jednoznačně doporučit daňový režim TEE, pokud bude třeba nějakou státní podporu zachovat.

Přechod k daňovému režimu TEE lze propojit se zvýšením základní slevy na poplatníka daně z příjmů fyzických osob, která od roku 2008 činí 2070 Kč měsíčně. Český ukazatel progresivity zdanění osobních příjmů svobodného bezdětného poplatníka, používaný OECD, byl v roce 2008 na úrovni průměru OECD, dnes je podstatně nižší. Výše základní slevy na dani srovnatelná s rokem 2008 by v roce 2020 činila 3101 Kč měsíčně – byla by tedy o 1031 Kč vyšší! Pro srovnání: dnešní maximální státní podpora stavebního spoření činí 2000 Kč ročně, maximální státní příspěvek k příspěvku účastníka na penzijní spoření je 2760 Kč a maximální daňová úspora z titulu téhož příspěvku představuje 3600 Kč ročně; vše dohromady činí 8360 Kč ročně, resp. 697 Kč měsíčně. Průměrné hodnoty jsou podstatně nižší: u stavebního spoření 115 Kč + u penzijního spoření zhruba 190 Kč měsíčně; v průměru jde tedy jen o drobné. Neměl by tedy být (politický) problém s likvidací dnešního (ne)systému stavebního a penzijního spoření. Optimální by bylo, kdybychom mohli deklarovat, že všichni účastníci stavebního a penzijní-

ho spoření budou „odškodněni“ formou vyšší základní slevy na poplatníka daně z příjmů či formou vyšších důchodů.

Bylo by dobré, kdybychom mohli přistoupit i ke zrušení daňových odpočtů úroků z hypotečních úvěrů a úvěrů na bydlení od stavebních spořitelien. IMF (2018) nám doporučuje eliminovat odpočty úroků z hypoték plynulým a předvídatelným způsobem, protože pobízejí domácnosti k zadlužení v zájmu vlastnictví nemovitosti. Obecněji lze konstatovat, že tyto daňové odpočty zvyšují cenovou hladinu bytů a bydlení. Ostatně bydlení ve vlastním je podstatně významnějším nástrojem zabezpečení ve stáří než penzijní spoření ve druhém či třetím penzijním pilíři, např. v USA (Brady a kol., 2012); patrně též pod vlivem vysokých daňových odpočtů úroků z hypoték. Daňové odpočty hypotek nemají mj. Velká Británie a Slovensko.

Obecně vzato je anuita (důchod) ideálním produktem zabezpečení ve stáří. To ale poměrně málo vyhovuje klientům, pokud by si takovou (drahou) anuitu měli zakoupit ze svého. Tyto anuity jsou problémem i pro soukromý sektor, jak o tom svědčí nedávné britské a německé zkušenosti: povinná anuitizace penzijního spoření (přeměna úspor na důchod) musela být zrušena, ve Velké Británii se tak stalo pod liberálním heslem „freedom and choice“. Samotné penzijní spoření je dosti nedokonalou náhražkou anuity, o čemž svědčí mj. i to, že toto spoření bývá často modifikováno možnostmi např. koupě domu či půjčky z těchto úspor. O mnoho lepší variantou není ani stavební spoření, ostatně také proto má dnes praktický význam pouze v Rakousku, Německu a Česku. Za tohoto stavu se jeví optimálním řešením, vyžadujícím ovšem státní podporu, produkt typu britských individuálních spořicíh účtů (ISA) nebo kanadských daněprostých spořicíh účtů (TFSA). Jejich základní behaviorální fintou je to, že klient je omezen ve výši ročního, resp. celoživotního vkladu/investice (v našich podmínkách např. 30 000 Kč ročně) a neomezen v čase a výši výběru úspor. Proto se uvádí, že TFSA se nejlépe využije jako nástroj penzijního spoření (Kasper, 2019). Daňový režim těchto produktů je TEE: jediný režim, který lze pro Česko případně doporučit. Tyto produkty jsou poskytovány běžnými finančními ústavami (mezi nimi samozřejmě nejsou žádné penzijní společnosti či stavební spořitelny). Jak jsme viděli, ani samotný pojem osobní penze není optimální.

Budoucí parametrické penzijní reformy

Stávající český penzijní „systém“ vyžaduje výše zmíněné zásadní reformy, aby chom do něho vnesli nějaký řád/systém a současně abychom se zbavili lobbistického plevele, který nám ujídá malou část

penzijního „koláče“, resp. národního důchodu jako takového. Nebude divu, pokud v následujícím období bude docházet např. k posilování sociálního důchodového pojištění na úkor rovného státního důchodu – zase tolik se asi nelišíme od sousedních národů, aby u nás musel dominovat rovný starobní důchod.

Kvůli stárnutí populace však nebude nutná žádná (další) paradigmatická důchodová reforma, jak se řada expertů (a institucí) snaží či snažila vyvolávat dojem. Stárnutím populace se neefektivní „druhý“ penzijní pilíř v jakékoliv podobě nestane efektivním či aspoň ekonomicky přijatelným. Ponechávám přitom stranou problematiku zaměstnaneckých penzí, které už svůj zenit v západních zemích mají v zásadě za sebou. Zvláště když u nás jsou odboje ve většině soukromé sféry slabé na to, aby si vyjednaly penze či spoření tohoto druhu (přesto doporučuji zrušení fiktivního zákazu zaměstnaneckých penzí u nás). Penzijní spoření není ani dílčím řešením problému stárnutí obyvatelstva, ani kdyby mělo dojít k návratu investičních výnosů na úroveň 90. let. Do důsledku vzato, kdyby se stal zážrak a investiční výnosy mohly být argumentem pro jejich velkoplošné využití v penzijním systému, tak by muselo být výhodné jimi postupně nahradit i daně jako takové. Tak tomu ale nebude také proto, že globalizovaný svět je plný úspor, které obtížně hledají využití. A mnoho států si raději půjčuje peníze od elit, místo aby je zdanily (Streeck, 2014).

Důchodový věk je jedním z podstatných parametrů penzijních systémů. K rovnému státnímu důchodu patří obecně jiná koncepce základního důchodového věku než k důchodu ze sociálního pojištění. V solidárním pilíři má být fixní statutární důchodový věk, v pojistném pilíři pak věk flexibilní. I s ohledem na dnes zcela převažující odchody do důchodu těsně po dosažení dnešního základního důchodového věku lze doporučit, aby důchodový věk pro nárok na základní důchod zůstal fixní (neflexibilní), a to, pokud možno, ve výši dnešního základního důchodového věku mužů (včetně jeho zvyšování podle platného zákona). Zvyšování důchodového věku žen s dětmi je žádoucí urychlit (Rada EU, 2014).

A naopak u pojistného důchodu si můžeme dovolit – pro začátek – stanovit (minimální) důchodový věk na úrovni 60–61 let – „předčasné“ odchody do důchodu přitom odpadnou, systém se zjednoduší. Již dnes by 80 % Čechů mohlo bez problému pracovat do věku 65 let.

Ke snížení tempa demografického stárnutí může přispět reforma rodinné politiky: především integrace rodičovského příspěvku do základní mateřské dávky (která má dnes již trapný název „peněžitá pomoc v mateřství“), výplata nové jednotné rodičovské dávky po dobu až 100 týdnů

(u dvojčat až 150 týdnů) ze systému sociálního pojištění ve výši hrubé mzdy matky/otce (minimálně však 50 % PM, maximálně 200 % PM), po odpočtu daně z příjmů (včetně dnešního pojistného). Je také nezbytné zavést právo na (až celodenní) umístění dítěte od prvního roku jeho věku v jeslích a školce za dostupný až nulový poplatek (Vostatek, 2019b). „Je také záhodno zkrátit neefektivně dlouhou dobu formálního studia“ (Münich, 2019). „Současné nastavení zdanění práce spolu s nastavením rodičovské dovolené a nízkou dostupností jeslí a školek přispívá k nejvyššímu propadu zaměstnanosti českých matek s malými dětmi v rámci celé EU“ (Šatava, 2016). To má nemalý dopad i na státní rozpočet, včetně penzijního systému.

Závěry

Zákon o důchodovém pojištění od roku 1996 přidal malou základní výměru všech důchodů k systému „procentní výměry“ jednotlivých důchodů, silně znivelizované redukčními hranicemi a koeficienty; „Beveridge“ zvítězil nad „Bismarckem“, leč ponechal důchodové pojištění. Zásadní koncepční rozpor neodstranily ani pozdější důchodové reformy. Zásadním problémem je netransparentnost a nesrozumitelnost systému nejen pro běžné klienty. Vzhledem k nepřipravenosti celkové reformy veřejných penzí a také s ohledem na blížící se parlamentní volby doporučujeme rozdělit tuto reformu do dvou kroků: na malou a velkou reformu. Malá důchodová reforma se soustředí na jednoduchou, leč zásadní racionalizaci základní a procentní výměry starobního důchodu. Nová sazba základní výměry tohoto důchodu budiž na úrovni 32 % průměrné mzdy (používané při výpočtech důchodů), u procentní výměry se ocenění jednoho roku pojištění sníží z 1,5 % na 0,39 %.

Velká důchodová reforma pak bude paradigmatickou reformou starobních, invalidních a pozůstalostních důchodů. Základní výměra starobního důchodu se přemění na samostatný rovný důchod se samostatným systémem důchodového věku, minimální doby pobytu či ekonomické činnosti (35 let) v Česku a valorizace. Procentní výměra starobního důchodu se stane samostatným penzijním pilířem sociálního pojištění, optimálně s konstrukcí rakouského penzijního konta, se samostatným systémem důchodového věku a valorizace a s minimální dobou pojištění 3–5 let. Invalidní důchody mohou být nově koncipovány jako sociální pojištění a začleněny do nemocenského pojištění. Sirotčí důchody mohou být redefinovány jako univerzální dávka. Význam vdovských a vdoveckých důchodů se může snížit s ohledem na zavedení rovného starobního důchodu a předpokládané zvýšení (průměrného) sirotčího důchodu. Všechny tyto návrhy vy-

cházejí z vývojových tendencí důchodů v zemích OECD.

Modelově má být formou pojistného financováno pouze sociální důchodové pojištění, což by umožnilo podstatné snížení sazby důchodového pojistného. Národohospodářský přístup však upřednostňuje zrušení zdravotního pojistného – jak s ohledem na stávající systém veřejné zdravotní péče v Česku, tak i na absurdní koncepci a strukturu zdravotního pojistného a jeho výběr všemi zdravotními pojišťovkami. Jednoduše tak jako tak můžeme zrušit/snížit pojistné pouze formou integrace zaměstnaneckého pojistného (11 % z hrubé mzdy) do daně z osobních příjmů – což je žádoucí i s ohledem na nízké zdanění kapitálových příjmů oproti západním zemím a průměru OECD. Při reformě daně z osobních příjmů se zbavíme i zdanění „superhrubé mzdy“. Tato reforma daně z osobních příjmů je důležitá i v zájmu reformy penzijního (a stavebního) spoření: z politických důvodů potřebujeme kompenzovat snížení státní podpory těchto produktů zvýšením základní slevy na dani na poplatníka. Zvýšení této slevy na dani je potřebné i v zájmu aspoň částečného zvýšení progresivity zdanění příjmů na dřívější úroveň, resp. na průměr zemí OECD.

Nesmírně komplikovaný systém státní podpory „osobních penzí“ je téměř plně výsledkem lobbingu zcela zbytečných „penzijních společností“, které mají monopol na poskytování doplňkového penzijního spoření. Státní podpora příspěvků zaměstnavatele na toto spoření činí 65 % těchto příspěvků, což je nejvíce na světě. Státní podpora příspěvků účastníků je citelně nižší. Systému se účastní více jak polovina ekonomicky aktivního obyvatelstva, jeho úloha v zabezpečení je však stejně nízká jako v jiných zemích. Hlavním účelem „penzijního spoření“ (a také „stavebního spoření“) je daňová optimalizace, spojená s fiskální iluzí, že státní podpora je zdarma. Státní podpora zde v zásadě končí v režii a zisku poskytovatelů. V souladu s příslušnými sociálními modely doporučujeme buďto úplné zrušení státní podpory všech finančních produktů, nebo přechod na jednotný daňový režim TEE (osvobození výnosů od daně z příjmů) – optimálně v podobě britských individuálních spořicíh účtů (ISA) či kanadských daněprostých spořicíh účtů (TFSA), kde jsou limitovány roční vklady a neomezené jsou výběry. Njen v české praxi jsou pro (budoucí) penzisty daleko významnější (předchozí) investice do bydlení než jakýkoliv třetí penzijní pilíř.

Literatura

Bofinger, P. (2016). Die Riester-Rente muss weg. Falsche Altersvorsorge. Spiegel online. <https://www.spiegel.de/forum/wirtschaft/die-riester-rente-muss-weg-ein-gastbeitrag-von-peter-bofinger-thread-446622-25.html>

- Brady, P., Burham, K., Holden, S. (2012). The Success of the U.S. Retirement System. Washington: Investment Company Institute. https://www.ici.org/pdf/ppr_12_success_retirement.pdf
- CBO (2019). Key Design Components and Considerations for Establishing a Single-Payer Health Care System. Washington: Congressional Budget Office. <https://www.cbo.gov/system/files/2019-05/55150-singlepayer.pdf>
- Deutsche Rentenversicherung (2019). Versicherte und Rentner: Informationen zum Steuerrecht. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/versicherte_und_rentner_info_zum_steuerrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- EC (2017). Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a pan-European Personal Pension Product (PEPP). Brussels. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1010/2/2017/EN/SWD-2017-243-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- Holzmann, R., Hinz, R. P., Dorfman, M. (2008). Pension Systems and Reform Conceptual Framework. Washington: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf>
- Chłoń-Domińczak, A. (2003). Evaluation of the Notional Defined Contribution Option for the Reform of the Pension System in the Czech Republic. Report prepared for the Czech Ministry of Labor and Social Affairs. Washington: The World Bank.
- IMF (2018). Czech Republic: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/15/ms051618-czech-republic-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>
- Kasper, R. (2019). The New 2020 TFSA Explained. Money after Graduation. <https://www.moneyaftergraduation.com/tfsa-explained/>
- Kurth, M. (2017). Die Riester-Rente gelangt immer mehr auf das rentenpolitische Abstellgleis. Interview mit Markus Kurth, rentenpolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen. <https://www.riester-rente.net/15-jahre-riester-rente/riester-rente-gelangt-aufs-abstellgleis/>
- Mediafax.cz (2010). Vostatkův návrh penzijní reformy s individuálními účty nic neřeší, soudí experti. http://www.epravo.cz/_dataPublic/data/E-pravo_mag/2010_E2_web.pdf
- Münich, D. (2019). Reforma důchodů minuty po dvánácté. Hospodářské noviny, 6. 2. 2019.
- OECD (2018). OECD Pensions Outlook 2018. Paris: OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018_pens_outlook-2018-en#page52
- OECD (2019). Nominal and real geometric average annual investment rates of return of funded and private pension plans in 2018 and over the last 5, 10 and 15 years: In per cent. In: Funded pensions and public pension reserve funds. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/019438fd-en>
- OECD (2020). Poverty rate (indicator). <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>
- Rada EU (2014). Doporučení Rady ze dne 8. 8. 2014 k národnímu programu České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014. Úřední věstník EU. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_czech_cs.pdf
- STA, 2015. Taxes in Sweden 2014. An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden. Swedish Tax Agency. http://www.skatteverket.se/download/18_d5e04db14b6fef2c86102/1423556873574/taxes-in-sweden-skv104-utgava15.pdf
- STEM (2011). Zvýšit důchody, nebo podpořit rodiny s dětmi? Většina občanů je pro podporu mladých rodin. STEM, Trendy 1997-2011. https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2015/12/2284_1432.pdf
- Stove, B., Actecan, S. R., Michael, H., Storebrand, M. S. (2015). The Norwegian disability pension sys-

tem: actuarial challenges arising from new regulations. <http://www.actuaries.org/oslo2015/papers/PBSS-Stoeve.pdf>

Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London: Verso Books.

SVS (2020). Das Pensionskonto. <https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.729536>

Šatava, J. (2016). Daňový systém snižuje motivaci matek s menšími dětmi k práci: Doporučení a jeho vyhodnocení. Praha: IDEA/CERGE-EI. Studie 18/2016.

T-online.d (2016). Experten fordern die Abschaffung der Riester-Rente. Ineffizient und für Gutverdiener. https://www.t-online.de/finanzen/altersvorsorge/id_77035112/riester-rente-hochgradig-ineffizient-experten-fordern-abschaffung.html

Tůma, O. (2018). Očima expertů: Budou nám zaměstnavatelé povinně platit příspěvky na penzijní? [nam-zamestnavatele-povinne-platit-prispevky-na-penzijko

Ústavní soud \(2010\). Rozhodnutí Ústavního soudu ČR: Nález ÚS 8/07. <http://www.asocr.cz/addons/files/stare/110107rozhodnuti.pdf>

Vostatek, J. \(2019a\). Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. FÓRUM sociální politiky, 2019, č. 6.

Vostatek, J. \(2019b\). Paradigm Reform of the Czech Family Benefits and Credits: A Major Challenge. Proceedings of the 23rd International Conference Current Trends in Public Sector Research 2019. Brno: Masaryk University, 2019, pp.245-252 \[http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR_Proceedings_2019.pdf\]\(http://ctpsr.econ.muni.cz/wp-content/uploads/2019/06/CTPSR_Proceedings_2019.pdf\)

WB \(2017\). Capital Market Assessment / Market Development Options Czech Republic. <https://www.mfcr.cz/en/themes/capital-market/capital-market-in-the-czech-republic/the-ministry-of-finance-public-hes-a-worl-33912>](https://www.penize.cz/doplnkovpenziji-sporeni/330315-ocima-expertu-budou-</p></div><div data-bbox=)

Willmore, L. (2000). Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions (June 1, 2000). United Nations DESA Discussion Paper No. 13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.233586>

Prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc. (jaroslav.vostatek@vsfs.cz) vyučuje zejména sociální politiku a veřejnou ekonomii na katedře veřejné správy Fakulty právních a správních studií Vysoké školy finanční a správní (Department of Public Administration, Faculty of Law and Administration of the University of Finance and Administration), Estonská 500, 101 00 Praha 10, Česká republika.

Mikroekonomický dopad zrušené důchodové reformy v ČR z pohledu roku 2019

Jiří Vopátek

Abstrakt

Příspěvek se z mikroekonomického hlediska zabývá kvantifikací dopadu zachovalé účasti ve II. pilíři (2013–2015) na výši procentní části důchodové dávky v rámci I. pilíře, a sice na příkladu příjmově typizovaných jedinců, kteří odešli do řádného starobního důchodu v roce 2019. Jeden rok zachovalé účasti znamená krácení procentní výměry důchodové dávky z I. pilíře o cca 0,43 %. Prostřednictvím modelových výpočtů na příkladu příjmově typizovaných jedinců a doby pobírání důchodové dávky je cílem určit výši tzv. vnitřního výnosového procenta (Internal Rate of Return, IRR) v podobě požadavku na minimální procentní výnos pro potřeby nominálního dorovnání (v Kč) zkrácené procentní části důchodové dávky z I. pilíře. Účast ve II. pilíři se prostřednictvím modelových situací a vymezených podmínek jeví výhodná pro jedince, jejichž příjem se pohybuje v úrovni všeobecného vyměřovacího základu, spíše ale jeho dvojnásobku a více. U těchto jedinců je požadavek na IRR menší. Naopak u osob s nízkými příjmy je požadavek na IRR vyšší. IRR je zejména výrazně determinováno samotnou dobou, po kterou bude důchodová dávka z I. pilíře pobírána.

Klíčová slova: příjmově typizovaný jedinec, důchodový pilíř, penzijní dávka, vnitřní výnosové procento

Abstract

The paper deals from the microeconomic point of view with the quantification of the impact of „preserved“ participation in the second pension pillar (2013–2015) on the percentage of the first pillar pension benefit with respect to the example of income-typed individuals who retired on a regular retirement basis in 2019. One year of preserved participation leads to a reduction in the percentage assessment of the pension benefit from the first pillar of around 0.43%. By means of model calculations using the example of income-typed individuals and the retirement benefit period, the objective was to determine the amount of the so-called internal rate of return (IRR) in the form of the requirement for a minimum percentage return from the first pillar. Participation in the second pillar, according to modelled situations and defined conditions, appears to be beneficial for individuals whose income is at the level of the general assessment base and up to more than double that amount. For such individuals, the IRR requirement is lower, whereas, conversely, for those on lower incomes the IRR requirement is higher. In particular, the IRR is determined to a significant extent by the period during which the first-pillar pension benefit is drawn.

Keywords: income-typed individuals, pension pillar, pension benefit, internal rate of return

Úvod

Průběžný důchodový systém je v ČR založen na průběžném financování (PAYG). V roce 2013 byla spuštěna důchodová reforma (úprava v I. pilíři v rámci zavedení II. pilíře, tzv. dobrovolný opt-out) spolu s penzijní reformou (zavedení II. pilíře, úprava III. pilíře), jejíž hlavní principy byly schváleny 6. 4. 2011 (Vláda, 2011). Závěrečná zpráva Poradního expertního sboru

(PES, 2010, s. 1) uvádí prvky reformy důchodového systému, které povedou a) k vyšší diverzifikaci, b) fiskální udržitelnosti, c) spravedlivějšímu rozložení mezigeneračního břemene v čase a d) určitému zvýšení ekvivalence.

Vstup do uvedeného II. pilíře byl spojen s tzv. částečným dobrovolným vyvázáním se z I. pilíře ve výši 3 p. b. z povinného důchodového pojištění do systému fondového (prostředky účastníka mohou kolísat a výnosnost není garantována), kdy bylo

současně požadováno, aby účastník II. pilíře ke 3 p. b. přidal další 2 % ze svého hrubého příjmu.

PES (2010) v názorové většině doporučoval povinné přesměrování 3 p. b. z průběžného důchodového systému pro všechny občany mladší 40 let v době startu reformy. Nakonec prošla menšinová varianta PES, a to s dobrovolným přesměrováním 3 p. b., kdy dobrovolný vstup do uvedeného II. pilíře upřednostňovala firma Deloitte (2009, s. 19).

I přesto, že tzv. II. pilíř byl zrušen, může účast v tomto pilíři (pokud účastník nevrátil vyvedené pojistné zpět do I. pilíře) i nadále ovlivňovat dávku z I. pilíře (PAYG), neboť **a) výše procentní výměry starobního důchodu činí za každý celý rok doby pojištění (I. pilíř), která se nekryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření (II. pilíř), 1,5 % výpočtového základu měsíčně a za b) za každý celý rok doby pojištění, která se kryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření, 1,2 % výpočtového základu měsíčně. Současně bylo stanoveno, že doba pojištění, která se nekryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření a je kratší než 365 kalendářních dnů, se přitom přičte k době pojištění, která se kryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření, pokud se tak získá celý rok doby pojištění (část dvanáctá, čl. XII, bod 2 z. č. 428/2011 Sb.).**

Zákonem číslo 376/2015 Sb. byl uvedený II. pilíř zrušen. Účastník se v rámci jeho zrušení mohl rozhodnout, zda si finanční prostředky nechá vyplatit, nebo si je nechá převést jako příspěvek do penzijního připojištění (III. pilíř do 31. 12. 2012) či do doplňkového penzijního spoření (III. pilíř od 1. 1. 2013), nebo finanční prostředky vrátí zpět do I. pilíře. Placení pojistného na důchodové spoření bylo ukončeno k 31. 12. 2015, kdy důchodové fondy byly zrušeny k 1. červenci 2016, a byla tak zahájena jejich likvidace.

Podle Potůčka (2018, s. 112) zvolila pouhá necelá tisícovka účastníků II. pilíře z celkového počtu 84 536, tj. něco málo přes pouhé 1 %, vrácení dříve vyvedených finančních prostředků z I. pilíře k plnému nároku na vyšší důchodové dávky z něj.

Příspěvek si v kontextu nastavené právní úpravy klade za cíl: 1) vyčíslit vliv zachování účasti ve vymezeném II. pilíři (2013–2015) na vyšší důchodové dávky z I. pilíře, kdy na základě modelových výpočtů za metodicky vymezených předpokladů se určí finanční dopad účasti ve II. pilíři do procentní výměry důchodové dávky z I. pilíře dle platných parametrů výpočtu důchodové dávky pro rok 2019, a to na příkladu dále vymezených příjmově typizovaných jedinců (PTJ) a **2)** v období dekulace finančních prostředků za pomoci tzv. čisté současné hodnoty (Net Present Value, NPV), prostřednictvím tzv. vnitřního výnosového procenta (Internal Rate of Return, IRR), NPV = 0, určit takové potenciální nominální zhodnocení dříve vyvedených 3 p. b. z průběžného důchodového systému, které by při zohlednění hypotetické doby pobírání důchodové dávky kompenzovalo nominálně vyjádřené snížení důchodové dávky z I. pilíře (PAYG - procentní výměra) s ohledem na účast ve II. pilíři v období 2013–2015, kdy vyvedené prostředky v rámci jeho zrušení nebyly účastníkem vráceny zpět do I. pilíře. Cílem je najít takovou sazbu pro období deku-

lace finančních prostředků pro potřebu do-
rovnávání krácené procentní výměry důchodové dávky v podobě IRR, při které se bude po určitou dobu každý rok pobírat 12násobek měsíční částky, o kterou je procentní výměra důchodové dávky z I. pilíře krácena.

Struktura příspěvku

Příspěvek se ve své **první části** zabývá shrnutím vybraných poznatků řešené problematiky. **Druhá část** je věnována metodice, pomocí které je **ve třetí části** provedena analýza dopadu účasti ve II. pilíři na vyšší procentní části důchodové dávky z I. pilíře u vymezených příjmově typizovaných jedinců (PTJ). Uvedená část je rozšířena o problematiku určení výše tzv. vnitřního výnosového procenta (Internal Rate of Return, IRR) v podobě požadavku na minimální výnos (v %) v období dekulace finančních prostředků pro potřeby nominálního dorovnání (v Kč) zkrácené procentní části důchodové dávky z I. pilíře, a to za podmínky, kdy tzv. čistá současná hodnota (Net Present Value, NPV) se rovná nule. **Ve třetí části** jsou shrnuty výsledky modelových situací. **Závěr** vedle shrnutí poznatků obsahuje zobecnění determinantů, které ve svém vzájemném mixu mohou více či méně ovlivňovat výhodnost či nevýhodnost ponechané účasti PTJ ve II. pilíři za období 2013–2015.

1. Literární rešerše

OECD (2019) uvádí dosažené průměrné roční nominální výnosy v rámci soukromých penzijních plánů pro ČR: 0,8 % (5letý roční průměr), 1,4 % (10letý roční průměr) a 2,1 % (15letý roční průměr). Při pohledu na uvedené hodnoty nelze nezdůraznit, že klíčová je právě doba spoření v soukromých penzijních plánech. Současně se lze setkat s problematikou investičních výnosů ve fondovém pilíři z pohledu upozornění na jejich očekávaný pokles (Vostatek, 2013).

Autoři Jahoda, Špalek (2009) diskutují mikrosimulační model pro ČR zaměřený na rozhodnutí jednotlivce o možnosti vyvázání se za pomoci několika ekonomických a behaviorálních faktorů z PAYG do nového FDC systému. Za pomoci modelu se zaměřují na odhadnutí podílu lidí, kteří by se rozhodli pro vstup do nového FDC systému. Analyzují tak výhodnost vstupu do systému FDC při porovnání důchodové dávky (renty) ze systému FDC (ovlivněno mimo jiné spořicí dobou) se ztrátou důchodu ze systému PAYG (ovlivněno mimo jiné dobou pojištění):

$$P_{PAYG}^i - \Delta P_{PAYG}^i + P_{FDC}^i \geq P_{PAYG}^i * RI^i, \text{ kde}$$

P_{PAYG}^i = nekrácená důchodová dávka z PAYG

ΔP_{PAYG}^i = výše ztráty důchodového příjmu ze systému PAYG, kdy je využit vstup

do systému FDC se sazbou 6 % v roce 2010 a pouze u osob, které již vstoupily na trh práce, kdy takové rozhodnutí je podmíněno racionálním chováním

P_{FDC}^i = důchodový příjem ze systému FDC, který je ovlivněn měsíční mzdou, výší příspěvku do systému FDC, mírou zhodnocení, úpravou vypláceného důchodu, délkou výdělečné činnosti a délkou života průměrného jedince konkrétní věkové kohorty v okamžiku odchodu do důchodu

RI^i = index racionality při svévolném nastavení v rámci citlivostní analýzy. Hodnota 1 (základní varianta, která nepředpokládá žádné jiné než čistě finanční – racionální – faktory), hodnota 0,95 (averze s nízkým rizikem, kdy jednatel mohl být motivován k využití systému FDC i v případě, že zisk z pilíře FDC je menší než ztráta ze systému PAYG) a hodnota 1,05 (averze k vysokému riziku, a to zejména u jedinců s nízkými příjmy, kdy budoucí malý zisk z přechodu na FDC by nepřekonal náklady na rozhodnutí, tj. náklady na informace, poplatky a riziko).

V části 3.2 příspěvku jsou diskutovány parametry výhodnosti využití opt-out. První přístup autorů je založen na racionálním posouzení finančních výhod plynoucí ze vstupu do systému FDC (formou opt-out). Autoři vycházejí ze skutečnosti, že jedinec se nerozhoduje pouze na základě konečného množství finančních parametrů. Rozhodovací proces může být složitější a může zahrnovat více vstupů. Proto autoři přistupují k druhému přístupu, ve kterém je do modelu zaveden index racionality, který naznačuje, že jedinec se může rozhodnout o vstupu do systému FDC, i když by to mělo za následek (ne velký) pokles jeho celkové výše důchodu. Index racionality a celkový vliv individuální racionality jednotlivce na rozhodování je dále diskutován v části 3.3 uvedeného příspěvku. Obecně platí, že vyšší zhodnocení aktiv v pilíři FDC povede k vyšší míře využití opt-out. Klíčové je, jaké bude skutečné zhodnocení aktiv v FDC. Autoři uvádějí, že podle studie London Business School (citované od ABM AMRO, 2007) činil průměrný roční výnos na globálních akciových trzích za posledních 100 let (včetně reinvestovaných dividend) cca 5,8%; 1,6% u dluhopisů a pouze 1 % pro veřejné cenné papíry. Kapitálové trhy se vyznačují značnou volatilitou. Uvedená studie připouští, že snížení volatility, kterého lze dosáhnout vhodným strukturováním portfolia, má za následek pokles průměrné výnosnosti. Současně se uvádí, že větší význam mají reinvestice dividend, než samotné zhodnocení kapitálu, které má tak menší význam. Autoři dále vyslovují závěr, že s klesajícím zhodnocením aktiv v systému FDC se počet zájemců s využitím opt-out

významně snižuje. Na základě provedených testů citlivosti dospěli autoři k závěru, že čím kratší je délka života v 65 letech, tak tím více vzroste zájem o využití opt-out, který je rovněž ovlivněn rozsahem získaných tzv. náhradních dob pojištění. U jedinců s nižším rozsahem uvedených dob se pak jeví výhodný opt-out, což platí zejména pro muže.

Autoři zmiňují tři varianty zhodnocení (základní, vyšší, nižší). Např. ve variantě s nižším zhodnocením ve spojení fázi pracují se zhodnocením 1 % (konzervativní fond, 7 let před odchodem do důchodu), 2,2 % (vyvážený fond, 7 až 15 let před odchodem do důchodu) a 3,5 % (růstový fond, max. 15 let před odchodem do důchodu), kdy při vybírání (čerpání) renty je uvažováno zhodnocení ve výši 1 %. Podíl nepřispěvkových dob je autory stanoven pro muže i ženy v úrovni 10 % ze 40 roků výdělečné činnosti. Míra příspěvku do soukromého pilíře činí 6 % (vyvedeno z PAYG). Studie ukazuje, že opt-out je výhodný pro vyšší příjmové kategorie, zejména pro nejmladší účastníky a i pro střední generaci, resp. pro ty, kteří nově vstupují na trh práce. Čím blíže k době odchodu do důchodu, tím se stává opt-out pro jedince méně výhodný. Rovněž se upozorňuje, že rostoucí délka života ve svém důsledku snižuje kompenzaci PAYG ze soukromého pilíře. V závěru autoři upozorňují, že z pohledu udržitelnosti PAYG je a) systém nepředvídatelný, a proto je nutné, aby došlo k diverzifikaci příjmů při pobírání důchodové dávky (důchodového příjmu) a b) jednotlivce považuje důchodové spoření za osobní majetek, který může být předmětem dědictví.

V případě nízkopříjmových jedinců Prachař (2013) uvádí, že dobrovolný vstup do fondového systému (opt-out) spojený s vlastním příspěvkem ve výši 2 % ze svého hrubého příjmu může být natolik fi-

nančně zatěžující, že jejich dobrovolná účast je tak méně pravděpodobná.

Ježek (2003) uvádí, že pokud by penzijní fondy nedosáhly dobré výkonnosti, tak osoby s nejnižšími příjmy by citelně pocítily následky, což je nutí k tomu, aby tyto osoby nepřecházely na fondový systém a i nadále se účastnily systému PAYG, ve kterém je přerozdělování založené na solidaritě, což zajišťuje slušný důchodový příjem pro nejhudší. Příspěvek také dochází k závěru, že přechodem na fondový systém by si noví účastníci vstupující na trh práce důchodově ve srovnání s PAYG polepšili, a to (vedle výše příjmu) zejména za podmínky příslušného zhodnocení v podobě diskontní sazby (determinováno investičním portfoliem, které odráží potenciální výnosnost ve vztahu k riziku) a věku, při kterém dochází k zapojení fondového systému. Ježek (2003) s odkazem na Světovou banku (1994: Averting the Old Age Crisis. Oxford University Press) uvádí, že výnosnost fondového systému z pohledu dlouhého investičního horizontu je vyšší o cca 2 až 3 p. b. než samotné tempo růstu mezd, což v takovém případě znamená, že výkonnost systémů fondového správcovství je lepší než u schémat PAYG. Autor pro reálnou diskontní sazbu 6 % spolu se střední délkou dožití uvádí individuální náhradový poměr (dávka/předdůchodový příjem) ve variantě dávky z fondového systému v porovnání s dávkou z PAYG na základě věku, pohlaví a úrovně výdělků. Autorem uváděné hodnoty ukazují závislost na době zapojení účastníka ve fondovém systému a také závislost na svévolně nastavené reálné diskontní sazbě. Z mikroekonomického pohledu se uvádí, že částečný přechod na fondový systém by byl výhodný u většiny mladých zaměstnanců nově vstupujících na trh práce, a to za předpokladu diskontní sazby 5 %, kdy se současně uvádí, že ve skutečnosti může

být tato sazba nižší a výsledné hodnoty jsou poté méně optimistické. Příspěvek tak ukazuje, že klíčovou roli v mikroekonomické simulaci hraje zvolený diskontní faktor, jehož hodnota se směrem do budoucna objektivně obtížně určuje.

Ve své studii Schneider, Šatava (2012) uvádí, že přechod do tzv. II. pilíře (tzv. opt-out) by se mohl za poměrně konzervativních předpokladů vyplatit až 50-ti % mužů a 30-ti % žen. Ve své úvaze používají počet v rámci tzv. čisté současné hodnoty (Net Present Value, NPV), kdy jejich odhady NPV v rámci PAYG vycházejí především pro mladší účastníky a vyšší příjmové skupiny negativně. *Muži ve věku okolo 20 let mají negativní NPV i v nejnižším příjmovém decilu. Čím vyšší je věk, tím vyšší je NPV důchodového systému (PAYG), neboť zbývá kratší doba pojištění. Pro vyšší příjmové skupiny je ale důchodový systém nevýhodný i pro muže ve věku 45 let (s. 7).* Autoři se tak zabývají dlouhodobým přechodem na nový systém.

2. Metodika

Metodická část tohoto příspěvku přináší mechanismus výpočtu důchodové dávky z I. pilíře, stanovení vnitřního výnosového procenta (IRR) pro soukromý pilíř v období dekulace finančních prostředků a také diskusi k problematice očekávané doby pobírání důchodové dávky.

2.1 Metodické ukotvení k výpočtu důchodové dávky z I. pilíře

Základní konstrukci výpočtu důchodové dávky lze s vazbou na účast ve II. pilíři shrnout takto:

$$Y = ZV + \text{část A} + \text{část B}, \text{ kde} \quad (1)$$

$$\text{část A} = (DDP_a * X_a) * VZ$$

$$\text{část B} = (DDP_b * X_b) * VZ$$

	Y	měsíční výše řádného starobního důchodu z I. pilíře (PAYG)
Plně solidární, neekvivalentní část důchodové dávky.	ZV	základní výměra (pro rok 2019 ve výši 3 270 Kč) v podobě pevné částky bez ohledu na účast či neúčast ve II. pilíři
Zásluhová část, která je odrazem doby důchodového pojištění; předdůchodových příjmů, které podléhaly odvodům či účasti na důchodovém pojištění a také odrazem parametrů pro výpočet důchodové dávky pro rok 2019 (viz příloha, tabulka II)	DDP	celková doba důchodového pojištění (počet let dle zákona o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb., v platném znění). Celková doba důchodového pojištění (DPP) je rozdělena na:
	DDP _a	dobu důchodového pojištění, která se nekryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření (II. pilíři) a
	DDP _b	dobu důchodového pojištění, která se kryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření (II. pilíři)
	X _a	0,015 představuje 1,5 % za každý celý rok doby pojištění (II. pilíři), která se nekryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření (II. pilíři),
	X _b	0,012 představuje 1,2 % za každý celý rok doby pojištění, která se kryje s dobou účasti pojištěnce na důchodovém spoření (II. pilíři), viz zákon číslo 428/2011 Sb., kterým se novelizoval zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb., viz nyní § 105c zákona číslo 155/1995 Sb., v platném znění
VZ	výpočtový základ, který se určí redukcí osobního vyměřovacího základu (dle platných redukčních hranic, v tomto případě platných pro rok 2019), jenž představuje měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období (tj. 1986–2018). Roční vyměřovací základ pojištěnce představuje úhrn vyměřovacích základů za jednotlivý kalendářní rok rozhodného období vynásobeným tzv. koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu	

Modelové situace hypoteticky vymezených příjmově typizovaných jedinců (PTJ) vycházejí z následujících předpokladů: pojištěnec odchází do řádného starobního důchodu v roce 2019; celková doba důchodového pojištění činí 46 let; do výpočtu vstupují výtěžky vymezené § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění za rozhodné období 1986 až 2018 (viz příloha, tabulka I).

Modelové výpočty jsou provedeny celkem pro **dvě varianty v případě pobírání minimální mzdy** (dále též MN) v jednotlivých letech (období 1991 až 2018) ve formě jejího jednonásobku a dvojnásobku a dále **pro čtyři varianty v případě, kdy byla pobírána průměrná mzda ve výši jejího jednonásobku až čtyřnásobku** po celé období 1986–2018. Za průměrnou mzdu je považována hodnota tzv. všeobecného vyměřovacího základu (dále též VVZ), který lze pro tyto účely s průměrnou mzdou ztotožnit, a to i v případě, že se od statisticky vykazované průměrné mzdy liší, resp. se pohybuje mírně nad hodnotou průměrné mzdy. Pro rok 1991 se předpokládá minimální příjem v podobě minimální mzdy již od ledna, a to ve výši 2 000 Kč i přesto, že minimální mzda byla v uvedené výši fakticky zavedena až od února roku 1991 (MPSV ČR).

Průměrná mzda dle shora jejího vymezení je pro uvedený účel použita z důvodu, že minimální mzda se v letech 1993–1995; 1997; 2008–2012 nezvyšovala. Ve všech variantách pro období 1986 až 1990 je dosazován vždy stejný hrubý výtěžek v podobě jednonásobku tzv. všeobecného vyměřovacího základu dle Nařízení vlády č. 227/1995 Sb. Ve všech variantách je tzv. vyloučená doba rovna 0.

Výpočty dle výše uvedeného jsou dále rozšířeny o modelové výpočty zohledňující situaci, kdy doba pojištění (I. pilíř) se u daného PTJ kryje s dobou účasti pojištěnce na důchodové spoření (II. pilíř, zákon číslo 426/2011 Sb.), a to v letech jeho trvání, konkrétně 2013 až 2015. Po dobu účasti ve II. pilíři se nevyskytují tzv. nepříspěvkové doby pojištění jako např. nezaměstnanost, péče o dítě či o osobu blízkou.

2.2 Metodické ukotvení pro potřebu stanovení vnitřního výnosového procenta (IRR)

Pro potřeby zhodnocování částek vyváděných (2013–2015) a vyvedených (2016–2018) z I. pilíře v rámci účasti ve II. pilíři se vychází ze vztahu:

$$\sum_{t=rok_{i, m, t}}^{rok_{i, m, t}} = (p_x / 365) * kal_dny_{m, t} * j_{t, m}, \text{ kde}$$

$\sum_{t=rok_{i, m, t}}^{rok_{i, m, t}}$ – součet měsíčního zhodnocení za roky 2013–2018

p_x – roční procentní zhodnocení

$kal_dny_{m, t}$ – počet kalendářních dnů v daném měsíci a roce

$j_{t, m}$ – měsíční zhodnocovaná částka v daném roce a měsíci

Požadavek na potřebné nominální procentuální zhodnocení v období dekulace finančních prostředků (od r. 2019) lze vyjádřit prostřednictvím diskontovaného minimálního potřebného budoucího příjmu, kterého je třeba v jednotlivých rocích při čerpání renty dosáhnout, a to konkrétně za pomoci vnitřního výnosového procenta (Internal Rate of Return, IRR), pro které bude platit nulová čistá současná hodnota (Net Present Value, NPV), tedy $NPV = 0$ (Leinweber, Dedek, Kotěšovcová, 2014). (3)

$$DCF = F_1/(1+r)^1 + F_2/(1+r)^2 + F_3/(1+r)^3 + \dots + F_n/(1+r)^n, \text{ kde}$$

DCF diskontované očekávané budoucí peněžní toky na současnou hodnotu

F_1, F_2, F_3, F_n očekávané budoucí finanční toky v jednotlivých letech

r diskontní faktor (požadovaná míra výnosu či diskontní sazba)

n počet let

Odečete-li se od DCF hodnota vložených finančních prostředků (f), získáme tzv. čistou současnou hodnotu (NPV), tedy:

$$NPV = DCF - f \quad (4)$$

Platí-li:

$NPV > 0$ vložené finanční prostředky přináší přidanou hodnotu. Zhodnocení je vyšší než požadované minimální zhodnocení prostřednictvím diskontní sazby (r)

$NPV < 0$ vložené finanční prostředky nepřinášejí přidanou hodnotu. Zhodnocení je nižší než požadované minimální zhodnocení prostřednictvím diskontní sazby (r)

$NPV = 0$... situace pro kterou platí

$$0 = NPV = \sum_{n=1}^N F_n \frac{1}{(1+r)^n} - f \quad (5)$$

NPV je silně determinována výší diskontní sazby (r), kdy její stanovení podléhá většímu či menšímu subjektivnímu uchopení. Se stoupající (r) klesá NPV, a opačně. Cílem je nalézt takovou výší diskontní sazby (r), která má podobu tzv. vnitřního výnosového procenta (IRR), neboť v takovém případě bude platit $NPV = 0$. Příspěvek se orientuje právě na stanovení potřebné IRR v období dekulace finančních prostředků, neboť problémem jakýchkoliv modelů je obtížně predikovatelná volatilita na finančních a kapitálových trzích a s tím související problematika možného nadhodnocování či podhodnocování hypotetických výnosů. Za pomoci IRR se určí minimální zhodnocení, kterého je třeba

dosáhnout po dobu čerpání renty ze soukromých finančních zdrojů tak, aby došlo ke kompenzaci částky, o kterou byla zkrácena důchodová dávka z I. pilíře. Jinými slovy jde o porovnání objemu vyvážaných prostředků z I. pilíře s tokem nákladů v podobě krácené procentní výměry řádného starobního důchodu, a to z důvodu, že účastník II. pilíře nevrátil vyvedené finanční prostředky zpět do I. pilíře.

Lineární interpolace pro zjištění IRR:

$$IRR = r_n + \frac{NPV_n}{NPV_n + NPV_v} * (r_v - r_n), \text{ kde} \quad (6)$$

IRR vnitřní výnosové procento před zdaněním

r_n nižší diskontní faktor

NPV_n čistá současná hodnota při nižším diskontním faktoru (v absolutní hodnotě)

NPV_v čistá současná hodnota při vyšším diskontním faktoru (v absolutní hodnotě)

r_v vyšší diskontní faktor

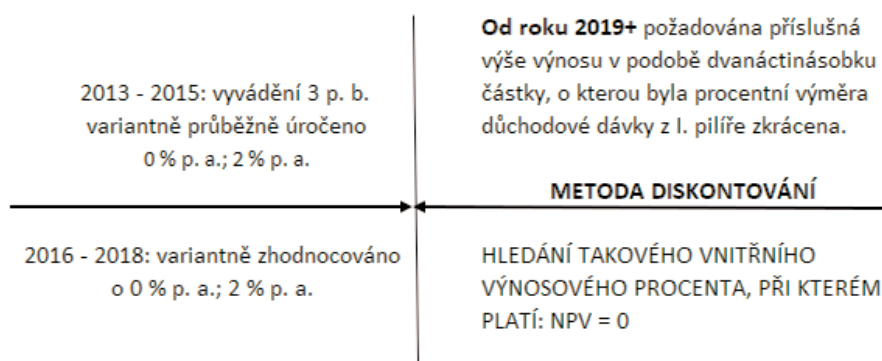
IRR je determinováno zejména faktorem času, tj. po jakou dobu bude renta či částka ze soukromého pilíře pobírána (délka období dekulace finančních prostředků), a požadovanou budoucí částkou v jednotlivých rocích vyjádřenou v Kč. Čím bude čas pobírání delší, tím budou požadavky na minimální zhodnocení v rámci IRR vyšší, a opačně. Stejně tak u požadovaných budoucích částek. Prostřednictvím IRR je tudíž vyjádřena potřebná výše diskontního faktoru (diskontní sazby), jehož výše určuje požadované dofinancování zkrácené důchodové dávky z I. pilíře.

Z pohledu potřebné interpretace v uvedeném kontextu platí, že čím je IRR vyšší, tím je vyšší požadavek na roční zhodnocení postupně dekulovaných finančních prostředků v podobě renty z důvodu dorovnání zkrácené procentní výměry řádného starobního důchodu. A opačně: čím je IRR nižší, tím je požadavek na uvedené zhodnocení nižší. V případě záporných hodnot IRR je signalizována specifická situace, kdy objem finančních prostředků k okamžiku jejich dekulace dosahuje takové výše, že v období jejich postupného čerpání (dekulace) není třeba kladného zhodnocení, resp. zhodnocení může být i záporné, a to až do výše -IRR. Metodický přístup je shrnut prostřednictvím obrázku 1.

2.3 Diskuse k době pobírání důchodové dávky

V roce 2019 odchází do důchodu muži s datem narození 1. 9. 1955 až 30. 6. 1956, kdy důchodový věk činí 63 let a 4 měsíce až 63 let a 6 měsíců. Z pohledu doby

Obrázek 1 Shrnutí metodického postupu



Zdroj: vlastní

pobírání důchodové dávky lze rozlišovat tři pohledy. **Pohled první:** naděje dožití, kterou udává v rámci statistické úmrtnosti Český statistický úřad (ČSÚ), která se pro uvedeného muže pohybuje ve výši 13,53 roků (r. narození 1955) či 13,45 roků (r. narození 1956) (web ČSÚ). Naděje dožití má tendenci se v čase postupně, byť mírně, prodlužovat. **Pohled druhý:** průměrná doba pobírání důchodové dávky dle údajů České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ), která pro muže uvádí 19,3 roků (údaj r. 2018) (web ČSSZ). Pokud bychom chtěli zohlednit tzv. vzdělanostně podmíněnou úmrtnost, tak lze zmínit i **pohled třetí**, neboť v rámci této úmrtnosti je diskutována naděje dožití z pohledu osob, které mají nejnižší příjmy (tedy na úrovni minimální mzdy), neboť dosahují nejnižšího vzdělání (= základní vzdělání). Viz např. Johan P. Mackenbach, Gwenn Menvielle, Dantas Jasilionis, and Rianne de Gelder v příspěvku MEASURING EDUCATIONAL INEQUALITIES IN MORTALITY (2015). Jedná se o tzv. nerovnost v úmrtnosti podle úrovně dosaženého vzdělání, kdy lidé s nižší úrovní vzdělání mají výrazně vyšší úmrtnost a tudíž nižší střední délku

života než lidé s vyšším vzděláním. V případě mužů v ČR (data 2000–2005) příspěvek prostřednictvím datového souboru DEMETRIQ uvádí míru úmrtnosti podle dosaženého vzdělání na úrovni cca 2,8 (cca 2,2 v případě žen); což naznačuje, že úmrtnost u mužů se základním a nižším sekundárním vzděláním je cca 2,8krát vyšší (resp. cca 2,2krát vyšší u žen) než u osob s postsekundárním vzděláním.

Autoři Jahoda, Špalek (2009) předpokládají, že střední délka života se u osoby (bez ohledu na pohlaví) ve věku 65 let zvyšuje o 0,1 roku každý rok. Rozsah tohoto zvýšení (0,1 roku/rok) je poměrně obtížné odhadnout, neboť to znamená odhad průměrného věku umírání za několik let od teď. Z uvedeného důvodu jsou v tomto příspěvku uvažovány alternativní scénáře doby pobírání důchodové dávky.

3. Dopad účasti ve II. pilíři na výši zásluhové části důchodové dávky z I. pilíře

Vliv účasti ve II. pilíři je zde analyzován pouze z pohledu tzv. procentní výměry,

kteřá představuje zásluhovost v průběžném důchodovém systému, neboť je odrazem nejen doby důchodového pojištění, ale také předdůchodových výdělků. Výsledky jsou dle shora uvedeného vztahu (1) shrnuty do tabulky 1.

Varianta a) účastník není účasten II. pilíře, což představuje nejvyšší možnou procentní výměru, byť se v konstrukci výpočtu projevuje s rostoucími předdůchodovými příjmy vliv redukčních hranic, kdy procentní výměra se zvyšuje ve vztahu k rostoucímu předdůchodovému příjmu pomaleji.

Varianta b) zobrazuje situaci, kdy účastník využil tzv. opt-out, vstoupil do II. pilíře a jeho účast trvala plně max. 3 roky. Uvedená účast má na výši zásluhové části důchodové dávky negativní vliv v podobě jejího poklesu o cca 1,3 %. Lze tak zobecnit, že jeden rok účasti v takto nastaveném II. pilíři kráčí procentní část důchodové dávky o cca 0,43 %. Dle variant PTJ se důchodová dávka snižuje od 129 Kč/měsíčně až po 398 Kč/měsíčně.

3.1 Stanovení potřebné výše IRR v podobě požadavku na minimální výnos (v %) pro potřeby nominálního dorovnání (v Kč) zkrácené procentní části důchodové dávky z I. pilíře v období dekumulace finančních prostředků

Dle uvedených předpokladů by nominálně dle uvedených variant došlo k vyvedení důchodového pojištění z I. pilíře do II. pilíře za období 2013–2015 od 9 336 Kč (varianta 1 x MM) do 114 372 Kč (varianta 4 x VVZ).

Požadovaná sazba v podobě IRR se určí z celkového objemu finančních prostředků určených k dekumulaci (postupného čerpání) (tabulka 2) a současně z částek od roku 2019, kdy pro každý rok v období 2019+ se jedná o požadovanou částku (rentu), o kterou je ročně procentní výměra důchodové dávky z I. pilíře nižší (tabulka 1).

Tabulka 1: Vliv účasti ve II. pilíři s dopadem do procentní výměry důchodové dávky

Ukazatel	1 x MM	2 x MM	1 x VVZ	2 x VVZ	3 x VVZ	4 x VVZ
Výpočtový základ	14 396 Kč	16 856 Kč	19 140 Kč	27 633 Kč	36 125 Kč	44 267 Kč
a) platný stav PAYG bez účasti ve II. pilíři (46 roků pouze účast v I. pilíři)						
% výměra a)	9 934 Kč	11 631 Kč	13 207 Kč	19 067 Kč	24 927 Kč	30 545 Kč
b) platný stav PAYG s účastí ve II. pilíři v období 2013–2015 (43 roků pouze účast v I. pilíři a 3 roky souběh s účastí ve II. pilíři)						
% výměra b)	9 805 Kč	11 480 Kč	13 036 Kč	18 819 Kč	24 602 Kč	30 147 Kč
Rozdíl v procentní výměře b) - a), tj. cca -1,3 %						
Měsíčně	-129 Kč	-151 Kč	-171 Kč	-248 Kč	-325 Kč	-398 Kč
Ročně	-1 548 Kč	-1 812 Kč	-2 052 Kč	-2 976 Kč	-3 900 Kč	-4 776 Kč

Zdroj: vlastní výpočty

MM - minimální mzda

VVZ - všeobecný vyměřovací základ

Tabulka 2: Vyvedené důchodové pojištění v jednotlivých letech v příslušné variantě spolu s uvažovaným zhodnocením ve výši 2 % p. a.

Rok	Varianta - vyvedené důchodové pojištění (3 p. b.) z I. pilíře v období 2013–2015					
	1 x MM	2 x MM	1 x VVZ	2 x VVZ	3 x VVZ	4 x VVZ
2013	2 964 Kč	5 916 Kč	9 336 Kč	18 660 Kč	27 984 Kč	37 308 Kč
2014	3 060 Kč	6 120 Kč	9 492 Kč	18 984 Kč	28 476 Kč	37 956 Kč
2015	3 312 Kč	6 624 Kč	9 780 Kč	19 560 Kč	29 340 Kč	39 108 Kč
Celkem	9 336 Kč	18 660 Kč	28 608 Kč	57 204 Kč	85 800 Kč	114 372 Kč
Zhodnocení za období 2013–2018 ve výši 2 % p. a. (pro variantu B)						
Zhodnocení	842 Kč	1 683 Kč	2 593 Kč	5 184 Kč	7 725 Kč	10 365 Kč
Součet	10 178 Kč	20 343 Kč	31 201 Kč	62 388 Kč	93 575 Kč	124 737 Kč

Zdroj: vlastní výpočty

IRR bude určeno pro **dvě varianty. A)** za období 2013–2018 bude zhodnocení 0 % p. a. Z tohoto pohledu, kdy v uvedeném období 2013–2018 nedocházelo k žádnému zhodnocení, je požadavek na výslednou hodnotu IRR v případě kladných hodnot nadhodnocena (zbytečně vysoká) a v případě záporných hodnot podhodnocena (záporně nízká). O kolik p. b. by bylo IRR nižší či vyšší, tak to by záleželo na samotném postupném zhodnocování finančních prostředků v období 2013–2018. **B)** v období 2013–2015 docházelo postupně u vyváděných prostředků z I. pilíře k postupnému zhodnocení ve výši 2 % p. a., kdy poté byla celková částka včetně zhodnocení z období 2013–2015 v období 2016–2018 zhodnocována rovněž ve výši 2 % p. a. (výnos za toto období není součástí jistiny. Je připsán až na samotném konci roku 2018). Uvedená výše zhodnocení je stanovena konzervativně, a to s přihlédnutím k inflaci, která se v období 2013–2018 pohybuje v rozmezí 0,7 % (r. 2016) až 2,5 % (r. 2017). V rámci upřesnění se doplňuje, že uvedené zhodnocení probíhá i v mezidobí (15. 10. 2016 až 31. 12. 2016), kdy probíhala výplata finančních prostředků ze zrušeného II. pilíře (z. č. 376/2015 Sb.). Finální výsledek zhodnocení je zaokrouhlen na celé Kč nahoru.

Potřebná výše IRR je uvedena v tabulce 3, kdy pro variantu B je hodnota uvedena v závorce. V obou variantách je abstrahováno od jakýchkoliv poplatků, zdanění a také není uvažována postupná valorizace důchodové dávky ani vyplácené částky (renty) ze soukromého pilíře, a to z důvodu vyhnutí se subjektivnímu či svévolnému ovlivnění výsledných hodnot.

V rámci uvedeného přístupu záporné hodnoty (zejména u vysokopříjmových jedinců) napovídají, že zhodnocení po dobu pobírání částky může být – s ohledem na požadavek nižší kompenzace –

i záporné. Současně taková situace za uvedených podmínek napovídá, že jedinec má šanci ze soukromého pilíře obdržet více než v případě, že by nebyl účasten II. pilíře. U vysokopříjmových jedinců je tak požadavek na možné zhodnocení finančních prostředků v období jejich dekumulace daleko nižší. Takovou situaci si nízkopříjmový jedinec naopak dovolit nemůže. U nízkopříjmových jedinců by kladné zhodnocení v období dekumulace finančních prostředků muselo být podstatně vyšší, aby bylo kompenzováno snížení důchodové dávky z I. pilíře. V případě zohlednění tzv. vzdělanostně podmíněné úmrtnosti (pohled třetí) u nízkopříjmových osob můžeme pozorovat i záporné hodnoty IRR. Současně platí, že čím déle by se důchodová dávka pobírala, tak se postupně zvyšuje nárok na

vyšší zhodnocení. Faktor času, vedle požadované výše částky, determinuje požadovanou výnosnost v období dekumulace finančních prostředků v podobě soukromých úspor. Nejvíce u nízkopříjmových a méně u vysokopříjmových jedinců. Účast ve II. pilíři se z uvedených modelových situací a vymezených podmínek jeví výhodná pro ty jedince, jejichž příjem osciluje v úrovni všeobecného vyměřovacího základu, spíše ale jeho dvojnásobku a více.

Modelové situace ukazují, že na určení výše IRR má, vedle nominálního snížení procentní výměry důchodové dávky z I. pilíře (v Kč), významný vliv doba postupné dekumulace soukromých úspor.

Jaká výše IRR je reálná, lze posoudit např. prostřednictvím tzv. Indexu českého investora CII750 společnosti Fincentrum

Tabulka 3: Potřebné IRR v období 2019+ - varianta A (potřebné IRR - varianta B)

Doba pobírání	Potřebné vnitřní výnosové procento (v %) pro variantu A (B) při době pobírání					
	1 x MM	2 x MM	1 x VVZ	2 x VVZ	3 x VVZ	4 x VVZ
14 let	13,90*) (12,16)	4,39 (3,09)	0,06 (-1,08)	-3,97 (-4,97)	-5,52 (-6,48)	-6,46 (-7,39)
18 let	15,30 (13,70)	6,68 (5,52)	2,84 (1,84)	-0,68 (-1,56)	-2,03 (-2,86)	-2,85 (-3,65)
20 let	15,68 (14,13)	7,37 (6,27)	3,71 (2,77)	0,38 (-0,44)	-0,89 (-1,67)	-1,66 (-2,42)
22 let	15,94 (14,42)	7,88 (6,82)	4,38 (3,47)	1,21 (0,42)	0,00 (-0,74)	-0,73 (-1,44)
23 let	16,04 (14,54)	8,09 (7,05)	4,65 (3,77)	1,55 (0,79)	0,37 (-0,35)	-0,33 (-1,03)
24 let	16,12 (14,64)	8,27 (7,25)	4,89 (4,03)	1,86 (1,11)	0,71 (0,00)	0,02 (-0,67)

Zdroj: vlastní výpočty

*) při zkrácené době dožití (třetí pohled) by IRR pro variantu 1 x MM bylo následující: 6 let: -0,15 % (-2,55 %); 8 let: 6,74 % (4,58 %); 10 let: 10,44 % (8,45 %); 12 let: 12,58 % (10,74 %).

& Swiss Life Select, a. s. (www.cii750.cz), který sleduje výkonnost 750 investičních fondů působících na českém kapitálovém trhu. Uvedený index je vypočítáván teprve od 1. 1. 2018, kdy jeho hodnota je stanovena na 100. Průměrný český fondový investor vydělal od začátku výpočtu indexu k 4. 11. 2019 3,49 % (k 17. 1. 2020 již 6,21 %), přičemž čistě akciový investor vydělal 5,70 % (11,20 %) a čistě dluhopisový investor vydělal 2,46 % (2,87 %). Termínované vklady za stejnou dobu vydělaly investorovi 0,396 % (0,441 %) (www.cii750.cz).

Závěr

Uvedený příspěvek se pokusil s odstupem času zhodnotit potenciální dopad účasti ve II. pilíři na příkladu příjmově typizovaného jedince (6 variant), který odchází do řádného starobního důchodu dle parametrů výpočtu platých pro rok 2019.

Modelové situace ukázaly, že jeden rok účasti ve II. pilíři krátí procentní výměru důchodové dávky o **cca 0,43 %**. Kompenzace této ztráty je pak závislá na řadě obtížně dopřede predikovaných faktorů (zejména z pohledu zhodnocení soukromých prostředků, výše valorizace důchodové dávky z I. pilíře). **Obecně lze shrnout, že výhodnost či nevýhodnost účasti ve II. pilíři závisí a) na faktické době pobírání důchodové dávky; b) na míře postupného zhodnocování finančních prostředků k datu jejich dekulace a také právě na potřebné minimální výši IRR v rámci soukromého pilíře či soukromých úspor v období dekulace finančních prostředků; c) na době vyvázání se z I. pilíře; d) na výši předdůchodového příjmu; e) na výši poplatků a metodice zdaňování výnosů v soukromém pilíři, kdy uvedené vede ke snížení soukromých finančních prostředků daného jedince a v neposlední řadě také na způsobu a výši valorizace procentní důchodové dávky z I. pilíře. Působením uvedených determinantů v různém mixu a vzájemném poměru ovlivňují finální dekulaci soukromých úspor, které jsou postupně účastníkem v důchodovém věku čerpány.**

Uvedená mikroekonomická analýza z pohledu roku 2019 dokládá, že pro vysokopříjmové jedince je zachování účasti ve II. pilíři výhodné a současně nevýhodné u nízkopříjmových jedinců, kdy očekávaná doba pobírání důchodové dávky se stává klíčovým faktorem a determinuje tak potřebné minimální zhodnocení prostřednictvím IRR (za podmínky, kdy NPV = 0) v období dekulace soukromých finančních prostředků. Faktor času bude také hrát roli v rámci budoucích výpočtů procentní výměry důchodové dávky z I. pilíře, neboť rozdíl mezi a) plnou (nekrácenou) budoucí procentní výměrou důchodové dávky z I. pilíře a za b) v dů-

sledku účasti ve II. pilíři budoucí krácenou procentní výměrou důchodové dávky z I. pilíře bude postupně v čase růst, což bude zvyšovat nároky na samotné zhodnocování finančních prostředků před jejich dekulací a současně i na vyšší IRR pro období jejich postupné dekulace. Daný PTJ, který má více možností, jak s prostředky, které vyvázal z I. pilíře, naložit (např. jejich vložení do III. pilíře a čerpání státního příspěvku spolu s potenciálně možným daňovým odpočtem od základu daně či vložení do stavebního spoření, které je rovněž podporováno státem), se bude muset zaměřit na jejich vhodné zhodnocování, a to tak, aby dosáhl daně či ještě zajímavější finanční kompenzace. Tzv. opt-out v českých podmínkách (II. pilíř) se za období své krátké existence (2013–2015) nemohl dostatečně rozvíjet a ukázat plně své možnosti, neboť po volbách v roce 2013 byl zahájen proces jeho zrušení. Nicméně jeho stopa v důchodovém systému z pohledu jedinců, kteří v rámci jeho zrušení nepřevědli vyvázané finanční prostředky zpět do I. pilíře, zůstává i nadále zachována. Při pokračování diskusí v rámci důchodové reformy lze i nadále očekávat polemiku nad spolufinancováním důchodových dávek prostřednictvím fondově financovaného systému.

1 Takto vymezená průměrná mzda představuje výhodu v podobě dlouhodobě konzistentní časové řady. Na straně druhé představuje částečné omezení, neboť po roce 1990 nezahrnuje údaje o malých podnicích a o osobách samostatně výdělečně činných. Z uvedeného důvodu nepokrývá cca 1/3 pracovního trhu.

Literatura

- Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ). *Otevřená data – Průměrná délka pobírání starobního důchodu*. Dostupné z: <https://data.cssz.cz/web/otevrena-data/graf-prumerna-delka-pobirani-starobniho-duchodu>.
- Český statistický úřad (ČSÚ). *Úmrtnostní tabulky*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/umrtnostni-tabulky>.
- Deloitte (2009). *Zpracování návrhu zásad právní úpravy možnosti opt-out ze základního důchodového systému*. Závěrečná zpráva z 29. 5. 2019, s. 1–81.
- Index Českého Investora CII750 společnosti Fincentrum & Swiss Life Select a.s.. Dostupné z: <http://www.cii750.cz>.
- Jahoda, R.; Špalek, J. (2009). *Pension Reform through Voluntary Opt-Out: The Czech Case. Finance a úvěr – Czech Journal of Economics and Finance*, 59, 2009, no. 4; s. 309–333. Dostupné z: http://journal.fsv.cuni.cz/storage/1163_1163_309-333---jah-sp.pdf.
- Ježek, M. (2003). *A Microanalysis of Pension Reform: To Switch or Not to Switch in the Czech Republic? Finance a úvěr – Czech Journal of Economics and Finance*, 53, 2003, a. 11–12; s. 510–538. Dostupné z: <http://journal.fsv.cuni.cz/mag/article/show/id/954>.
- Leinweber, V.; Dedek, O.; Kotěšovcová, J. (2014). *Operativní a strategické podnikové finance: kde a jak se v podniku generují peníze*. Praha: VOX. ISBN 978-80-87480-21-2.

Mackebach J. P.; Menvielle, G.; Jasilionis, and Rianne de Gelder. (2015). *MEASURING EDUCATIONAL INEQUALITIES IN MORTALITY. STD/DOC(2015)8, STD WORKING PAPER* No 66. Dostupné z: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=STD/DOC\(2015\)8&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=STD/DOC(2015)8&docLanguage=En).

MPSV ČR. *Vývoj minimální mzdy od jejího zavedení v roce 1991*. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/871>.

Nařízení vlády číslo 227/1995 Sb., kterým se stanoví pro účely důchodového pojištění výše všeobecných vyměřovacích základů za období před rokem 1995 a výše přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 1994.

Nařízení vlády číslo 213/2018 Sb., o výši všeobecného vyměřovacího základu za rok 2017, přepočítacího koeficientu pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2017, redukčních hranic pro stanovení výpočtového základu pro rok 2019 a základní výměry důchodu stanovené pro rok 2019 a o zvýšení důchodů v roce 2019.

Odborná komise pro důchodovou reformu (2014–2017). Dostupné z: <http://www.duchodovakomise.cz/>.

OECD (2019). *Pension Markets in Focus 2019 – Table 1.1*. Dostupné z: <http://www.oecd.org/finance/financial-markets/globalpensionstatistics.htm>.

Poradní expertní sbor (PES) (2010). *Závěrečná zpráva PES*, červen 2010, 1–18.

Potůček, M. (2018). *České důchody*. 1. vydání: Univerzita Karlova. ISBN 978-80-246-4236-9.

Prachař, O. (2013). *Příspěje současná penzijní reforma v České republice skutečně k dlouhodobě udržitelnosti důchodového účtu?* Aktuální otázky sociální politiky, Pardubice Sv. 7, Čís. 1, s. 35–48. Dostupné z: <https://dk.upce.cz/handle/10195/54154>.

Schneider, O.; Šatava, J. (2012). *Český důchodový systém na rozcestí: Pro koho je výhodný přechod do druhého pilíře?* Studie 4/2012, IDEA CERGE-EI, s. 1–24. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_04.pdf.

Vláda (2011). *Důchodová reforma: vláda schválila hlavní principy*. 6. 4. 2011. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tema/duchodova-reforma-vlada-schvalila-hlavni-principy--82869/>.

Vostatek, J. (2013). *Důchodové spoření: fiskální a investiční iluze & lži* (R). Lidský kapitál a investice do vzdělání. Praha, 10. října 2013, Vysoká škola finanční a správní. Sborník z 16. mezinárodní vědecké konference, s. 174–180. ISBN 978-80-7408-085-2. Dostupné z: <https://www.vfsf.cz/prilohy/konference/sbornik.pdf>.

Zákon číslo 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.
Zákon číslo 426/2011 Sb., o důchodovém spoření.
Zákon číslo 428/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření.
Zákon číslo 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.

Ing. Jiří Vopátek, Ph.D.

(jiri.vopatek@vse.cz; jvopatek@centrum.cz) působí jako odborný asistent a současně i jako vedoucí Katedry společenských věd Fakulty managementu VŠE v Praze (University of Economics Prague, Faculty of Management, Department of Social Sciences), Jarošovská 1117/II, 377 01 Jindřichův Hradec, Česká republika. Zaměřuje se zejména na problematiku důchodového systému v České republice a veřejné finance.

Přílohy

Tabulka I: Roční vyměřovací základy v jednotlivých variantách výpočtu pro teoretické modelové situace

Rok	Sazba DP	Příslušný roční násobek vymezeného vyměřovací základu (MM, VVZ) v Kč					
		1 x MM (měsíční výše)	2 x MM	1 x VVZ (měsíční výše)	2 x VVZ	3 x VVZ	4 x VVZ
1986	x	35 568 (2 964)	35 568	35 568 (2 964)	71 136	106 704	142 272
1987	x	36 312 (3 026)	36 312	36 312 (3 026)	72 624	108 936	145 248
1988*	x	37 140 (3 095)	37 140	37 140 (3 095)	74 280	111 420	148 560
1989	x	38 040 (3 170)	38 040	38 040 (3 170)	76 080	114 120	152 160
1990	x	39 432 (3 286)	39 432	39 432 (3 286)	78 864	118 296	157 728
1991	x	24 000 (2 000)	48 000	45 504 (3 792)	91 008	136 512	182 016
1992*	x	26 400 (2 200)	52 800	55 728 (4 644)	111 456	167 184	222 912
1993		26 400 (2 200)	52 800	69 804 (5 817)	139 608	209 412	279 216
1994	27,2 %	26 400 (2 200)	52 800	82 752 (6 896)	165 504	248 256	331 008
1995		26 400 (2 200)	52 800	98 064 (8 172)	196 128	294 192	392 256
1996*		30 000 (2 500)	60 000	116 112 (9 676)	232 224	348 336	464 448
1997		30 000 (2 500)	60 000	128 352 (10 696)	256 704	385 056	513 408
1998		31 800 (2 650)	63 600	140 316 (11 693)	280 632	420 948	561 264
1999**	26,0 %	41 100 (3 425)	82 200	151 860 (12 655)	303 720	455 580	607 440
2000* **		51 000 (4 250)	102 000	161 880 (13 490)	323 760	485 640	647 520
2001		60 000 (5 000)	120 000	175 680 (14 640)	351 360	527 040	702 720
2002		68 400 (5 700)	136 800	188 532 (15 711)	377 064	565 596	754 128
2003		74 400 (6 200)	148 800	201 228 (16 769)	402 456	603 684	804 912
2004*		80 400 (6 700)	160 800	214 584 (17 882)	429 168	643 752	858 336
2005		86 220 (7 185)	172 440	225 708 (18 809)	451 416	677 124	902 832
2006**		93 156 (7 763)	186 312	240 600 (20 050)	481 200	721 800	962 400
2007		96 000 (8 000)	192 000	258 324 (21 527)	516 648	774 972	1 033 296
2008*		96 000 (8 000)	192 000	279 360 (23 280)	558 720	838 080	1 117 440
2009		96 000 (8 000)	192 000	289 092 (24 091)	578 184	867 276	1 156 368
2010		96 000 (8 000)	192 000	294 312 (24 526)	588 624	882 936	1 177 248
2011	28,0 %	96 000 (8 000)	192 000	301 116 (25 093)	602 232	903 348	1 204 464
2012*		96 000 (8 000)	192 000	310 836 (25 903)	621 672	932 508	1 243 344
2013**		98 496 (8 208)	196 992	310 836 (25 903)	621 672	932 508	1 243 344
2014		102 000 (8 500)	204 000	316 284 (26 357)	632 568	948 852	1 265 136
2015		110 400 (9 200)	220 800	325 872 (27 156)	651 744	977 616	1 303 488
2016*		118 800 (9 900)	237 600	339 000 (28 250)	678 000	1 017 000	1 356 000
2017		132 000 (11 000)	264 000	361 872 (30 156)	723 744	1 085 616	1 447 488
2018		146 400 (12 200)	292 800	387 204 (32 267)*	774 408*	1 161 612*	1 548 816*

DP - důchodové pojištění

Poznámka:

vyloučená doba (nemoc apod.) je pro celé období ve všech variantách uvažována 0.

* přestupný rok.

** průměrná minimální mzda (MM) je určena váženým aritmetickým průměrem.

* všeobecný vyměřovací základ (VVZ) je pro rok 2018 dán odhadem růstu nominální průměrné mzdy (7 %) ve výši 32 267 Kč.

Tabulka II: Parametry pro výpočet nově vyměřené důchodové dávky pro rok 2019

Všeobecný vyměřovací základ za rok 2017	30 156 Kč
Přepočítací koeficient pro úpravu všeobecného vyměřovacího základu za rok 2017	1,0843
Redukční hranice pro stanovení výpočtového základu	
- první (činí 44 % průměrné mzdy vymezené zákonem o důchodovém pojištění)	14 388 Kč
- druhá (činí 400 % průměrné mzdy vymezené zákonem o důchodovém pojištění)	130 796 Kč
Výpočtový základ z osobního vyměřovacího základu (§ 16) se stanoví tak, že:	
- do částky první redukční hranice se počítá	100 %
- z částky nad první redukční hranicí do druhé redukční hranice se počítá	26 %
- k částce nad druhou redukční hranicí	se nepřihlíží
Výpočet procentuální výměry důchodu z výpočtového základu za jeden rok důchodového pojištění:	
- za celý rok důchodového pojištění bez účasti na důchodovém spoření dle zákona číslo 426/2011 Sb.	1,5 %
- za celý rok důchodového pojištění s účastí na důchodovém spoření dle zákona číslo 426/2011 Sb. (v období 2013–2015)	1,2 %

Zdroj: Nařízení vlády č. 213/2018 Sb., vlastní doplnění

Analýza vývoje legislativního rámce podpory návratu lidí bez domova do bydlení¹

Martin Potůček, Radovan Svoboda

Abstrakt

Článek odpovídá na otázku, jak je česká veřejná politika a správa připravena podpořit návrat lidí bez domova do bydlení. Soustředí se přitom pozornost především na dynamiku vývoje formálního institucionálního rámce v podobě dvou klíčových zákonů. Zatímco zákon o sociálních službách je platný již od roku 2007 a podstoupil četné novelizace, zákon o sociálním bydlení přes několik pokusů dosud přijat nebyl. Teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry nám umožnila konstatovat, že do zákona o sociálních službách se dosud nepodařilo začlenit žádný typ sociální služby, jejíž primární kompetenci by byla sociální pomoc bezdomovcům nebo jejich návrat do standardního života. Přijetí zákona o sociálním bydlení pak narazilo jak na tuhý odpor představitelů obcí, tak na nevyjasněné kompetence mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem pro místní rozvoj. České veřejné správě by mohla pomoci také novela zákona o obcích, která by obcím explicitně vymezila pole jejich odpovědnosti za bydlení obecně a za sociální bydlení zvláště.

Klíčová slova: legislativa, sociální služby, sociální bydlení, sociální politika, lidé bez domova, instituce, aktéři

Abstract

The article responds to the question of how Czech public policy and the respective administrative authorities are prepared to support the return of homeless persons to housing. It focuses mainly on the dynamics of the development of a formal institutional framework in the form of two key pieces of legislation. While the Act on Social Services has been in force since 2007 and has undergone numerous amendments, the Act on Social Housing has not yet been enacted. The theory of actor-centred institutionalism has allowed us to conclude that no type of social service whose primary competence concerns social assistance for homeless persons or their return to a standard life has yet been incorporated into the Act on Social Services. The adoption of the Social Housing Act has encountered both stiff opposition from municipal representatives and a lack of clarity with respect to the competencies of the Ministry of Labour and Social Affairs and the Ministry for Regional Development. The Czech public administration may therefore benefit from an amendment to the Act on Municipalities aimed at explicitly defining responsibility for housing in general and social housing in particular.

Keywords: legislation, social services, social housing, social policy, homeless persons, institutions, actors

Úvod

Nedostatečná schopnost české veřejné správy nabídnout lidem bez domova návrat do bydlení je obecně známa. Přitom je ve světě i u nás návrat do bydlení považován za jeden z klíčových nástrojů sociální politiky, který může nabídnout účinnou podporu a pomoc. Zkušenosti posledních desetiletí ovšem ukazují, že jde o rozsáhlou úlohu, jejíž řešení je komplikováno mnoha faktory – od negativních myšlenkových stereotypů převážné části české populace asociovaných s bezdomovci přes absenci účinné bytové politiky (včetně její orientace na nemajetné skupiny obyvatelstva, ale i na nižší a střední třídu) až po deficity terénní sociální práce.

Z hlediska formování právního rámce jsme se rozhodli zahrnout do naší analýzy jednak proces legislativního ukotvení sociálních služeb, jednak opakované pokusy o přijetí zákona o sociálním bydlení. V prvním případě jde o aktuální, ve druhém případě o potenciální právní úpravy významně ovlivňující možnosti návratu lidí bez domova do bydlení. Rezortně zde v obou případech hraje významnou roli především Ministerstvo práce a sociálních věcí; ve druhém případě pak osciluje vy-

mezení odpovědnosti především mezi ním a Ministerstvem pro místní rozvoj.

Výzkumy reálných procesů řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě musejí brát do úvahy jak nástroje státu pro regulaci aktivit lidí i institucí, tak postoje a činnosti aktérů, kteří se na přípravě a realizaci těchto procesů buď přímo podílejí, nebo patří k cílovým skupinám připravovaných nebo provozovaných sociálních politik. Jednou z teorií, která se v takto koncipovaných výzkumech uplatňuje, je teorie institucionalismu zaměřeného na aktéry. Vychází z předpokladu, že jednání aktérů je výrazně, i když nikoli zcela, předurčováno existujícími (ať už formalizovanými nebo neformalizovanými) institucemi, které ovlivňují jejich vnímání, preference a dostupné zdroje.

Teorie předpokládá, že uskutečnit změnu veřejně politického procesu vyžaduje aktivitu podloženou vůlí těch, kteří konají – aktérů. Takové činy ovšem narážejí na omezení, která jsou dána i snažením ostatních aktérů. To mohou být jedinci, ale i kolektivní subjekty. Ti i oni se musejí vypořádat také s podobou a vlastnostmi institucí, které nezávislejší na jejich vůli, ale které přitom musejí respektovat. I ty mohou být formalizované (v takovém pří-

padě mluvíme o organizacích nebo o explicitních pravidlech chování aktérů – především o právních normách) nebo neformalizované (zde jde nepsané normy chování, zvyklosti, kterými se aktéři řídí; srov. tabulku 1). Organizace mohou být nejen institucemi, ale i aktéry – a často jimi i jsou.

Teorie operuje se dvěma specifickými pojmy. Konstelace aktérů je strukturou angažovaných aktérů, jejich strategických voleb, výsledků spojených s kombinacemi uplatněných strategií, a s preferencemi aktérů ve vztahu k těmto výsledkům. Přináší informaci o potenciálních konfliktech a možnostech jejich řešení, o tom, zda aktéři mohou dosáhnout jimi preferovaného řešení spíše koordinací svých strategií nebo vzájemným soutěžením. Teorie nicméně nabízí pouze statický obraz, nikoliv aktuální interakce vedoucí k veřejně politickým výsledkům. Ty se mohou velmi lišit a lze je popsat jako různé režimy interakce, například o vyjednanou dohodu, o většinovou volbu nebo o prezidiální rozhodnutí dominantního aktéra (Sharpf 1997, Potůček 2016).

Kromě rozboru platných i připravovaných zákonů a programových dokumentů jsme vycházeli i z obsahu veřejných

vystoupení zúčastněných aktérů, jimi v médiích zveřejněných stanovisek a dalších relevantních podkladů. Samotná identifikace institucí a aktérů vyplynula jak z obsahu těchto dokumentů a způsobů jejich přípravy a projednávání, tak z obsahu samotných diskursů dostupných ve veřejném prostoru.

Vývoj zákonné úpravy sociálních služeb

Dostupnost bydlení je nutnou, ale nikoli dostačující podmínkou návratu lidí bez domova do bydlení. Lidem bez domova často scházejí elementární sociální kompetence a poskytnutí specifické sociální pomoci prostřednictvím sociálních služeb je tím faktorem, který nakonec rozhoduje o úspěchu či neúspěchu jejich opětovného začlenění do většinové společnosti. Podpora jednotlivých typů sociálních služeb skrze novelizaci v současnosti existující relevantní legislativy je o to zásadnější, že český právní řád nezná pojem bezdomovectví. K řešení problému pak z principu nemůže docházet holistickým systematickým způsobem. Především nestátní neziskové organizace pak sehrávají roli integrátora, preventisty, poskytovatele přechodného bydlení či zprostředkovatele lékařské péče.

Při ohlédnutí na vývoj legislativního rámce sociální péče na našem území lze konstatovat, že má kořeny v právní úpravě chudinské péče z období Rakouska-Uherska. Sociální péče byla dlouhodobě pojímána jako péče poskytovaná obcemi, které měly povinnost pečovat o chudé a zabezpečovat dobročinné ústavy. Jejich povinností bylo v rámci takzvaného domovského práva také postarat se o bydlení lidem bez domova (Syllová et al. 2015). V období první republiky existovalo také tzv. soukromé chudinství, které provozovaly dobročinné spolky a humanitární organizace, případně individuální dárci.

Vývoj po roce 1948

V roce 1956 došlo k reformě sociálního zabezpečení (zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení), kdy byla převedena většina sociální péče na stát a jeho orgány (vedle státu mohly fungovat ještě také dobrovolné organizace, církve a náboženské společnosti, podniky a družstva jako zřizovatelé a provozovatelé ústavů sociální péče). V roce 1964 byl schválen nový zákon (zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení), který předpokládal již roli státu jako poskytovatele veškeré péče. K další právní úpravě této oblasti došlo v letech 1975 (zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení) a 1988 (zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který byl zákonem platným až do konce roku 2006.)²

Tabulka 1: Formalizovaní a neformalizovaní aktéři a instituce

Míra formalizace	Aktéři		Instituce
	Jednotlivci	Kolektivní subjekty	
Formalizovaní	Politici vůdci Konzultanti	Politické strany Stát, orgány veřejné správy Firmy Nestátní neziskové organizace Poradenská centra Média	Ústavně právní systém Organizační struktury (například územně správní členění státu)
Neformalizovaní	Názoroví vůdci Politici aktivisté	Zájmové skupiny Názorové komunity Politické komunity	Etické normy, sociální normy, očekávání, zvyklosti

Zdroj: Potůček 2016:56

Vývoj od roku 1989 do roku 2006

Jako jedno z prvních opatření v sociální oblasti byla v rámci novelizace zákona č. 100/1988 Sb. přijata vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb. o sociálním zabezpečení, která umožnila realizovat sociální služby také obcím, městům a nestátním neziskovým organizacím. Tato vyhláška stanovovala i jednotlivé nároky v sociální péči. Zakotvila velmi úzkou škálu sociálních služeb, a to poradenské služby, ústavní sociální péči, pečovatelskou službu, stravování, kulturní a rekreační péči.

„První návrh zásad zákona o sociální pomoci předložila vláda Poslanecké sněmovně k projednání na jaře roku 1995. Na základě kritické odezvy především z řad poskytovatelů sociálních služeb dostalo MPSV za úkol vypracovat nový model financování sociálních služeb, který byl následně zapracován do návrhu věcného záměru zákona o sociální pomoci. Tento návrh vláda v únoru r. 1998 schválila. Po nástupu sociálnědemokratické vlády však bylo na počátku r. 1999 rozhodnuto přehodnotit tento systém a v zájmu zajištění ochrany uživatelů sociálních služeb eliminovat jeho největší rizika (dostatečná dostupnost sociálních služeb, vytvoření nástrojů státu pro ovlivňování jejich dalšího vývoje). Současně bylo rozhodnuto, že jednotlivé formy sociální pomoci budou i nadále upravovány samostatnými právními předpisy tak, jak tomu bylo od počátku 90. let, tj. společného řešení služeb a dávek. Bylo akceptováno, že obě části mají jinou logiku a jiné příjemce“ (Víšek, Průša 2012:12).

Ve vztahu k lidem bez domova, ve smyslu kategorie absence trvalého bydliště splňujícího zákonem definované podmínky obytného prostoru, se tímto de facto

i de iure oddělil zákonný rámec prevence od zákonného rámce potenciální podpory za hranicí individuálního selhání. Sociální služby mají obecně za zákonné a finanční pomoci veřejné správy vykonávat funkci pečovatele o občany, kteří již na přímý příspěvek státní podpory nedosáhnou nebo jim jejich neblahou životní situací nemůže jeho příjem efektivně pomoci řešit.

V roce 2003 za ministra práce a sociálních věcí Zdeňka Škromacha přišel významný posun v rámci příprav nové právní úpravy, kterým bylo přijetí Bílé knihy v sociálních službách (2003), charakterizující základní principy poskytování sociálních služeb. Jednalo se o konzultační, doporučující dokument, v němž jsou uvedeny základní principy sociálních služeb, kterými jsou: nezávislost a autonomie pro uživatele služeb, začlenění a integrace, respektování potřeb, partnerství, kvalita, rovnost bez diskriminace, národní standardy a rozhodování v místě poskytování služby. Funkce dokumentu byla standardizační a po ideové stránce byla zaměřena na samotnou komunitu a samosprávné celky, tj. obce. Příkladem byla Velká Británie, která byla také oficiálním partnerem přípravy celého projektu.

Dynamický nárůst počtu nestátních neziskových organizací (působících v této oblasti většinou jako občanská sdružení) zapříčinil rostoucí nejistotu pramenící z toho, že neexistovala právní úprava, která by řešila požadavky na poskytovatele sociálních služeb či podmínky pro poskytování sociálních služeb.

Vývoj od roku 2007³

Vývoj kontinuálně trvajících snah o právní úpravu oblasti sociálních služeb byl úspěšně završen až v roce 2006 přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a dalších souvisejících předpisů.

Návrh věcného záměru tohoto zákona projednala vláda již na podzim roku 2004. Samotný zákon byl přijat Poslaneckou sněmovnou Parlamentu na počátku roku 2006 a nová právní úprava vstoupila v platnost 1. ledna 2007.

Legislativní inovace přinesla především řadu konkrétních pozitivních změn s reálným dopadem v praxi. Zavedla jasně definovaný příspěvek na péči a z hlediska systematizace novou kategorizaci sociálních služeb. Do vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem sociálních služeb byl zaveden smluvní princip, kdy se o poskytování sociálních služeb musí uzavřít formální smlouva: „Pro poskytovatele sociálních služeb byl zaveden systém registrace, bez níž není možné sociální služby provozovat. Tento tzv. registrující orgán má rovněž pravomoc provádět inspekci poskytování sociálních služeb, při níž se hodnotí kvalita poskytovaných služeb“ (Boudová 2017: 25). Tento nový zákon taktéž stanovil předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka, které zaručí standardizaci a profesionální kvalitu.

Celkově se vycházelo z nové filozofie poskytování sociálních služeb, které by měly tvořit efektivní strukturovaný systém poskytované pomoci, jejíž základním pilířem je poradenská pomoc vedoucí klienta k samostatnému zvládnutí nežádoucí životní situace. Z tohoto principu vycházejí i výrazně individualizované sociální služby nastavené tak, aby nevedly klienta k apatii, ale pomáhaly mu chovat se zodpovědně a snažit se minimalizovat případné další negativní jevy. Kvalita služeb by měla odpovídat dodržování základních lidských práv a svobod a zachování lidské důstojnosti a individuality.

Tento přístup se tak projevil i ve změně způsobu financování sociálních služeb, kdy byl nechán prostor klientovi, aby sám rozhodl o výběru specifické služby. Mezi klientem a institucionálním poskytovatelem služby se tak zavedly formalizované smluvní principy.

Zákon prostřednictvím afinitní vyhlášky (vyhláška MPSV č. 505/2006 Sb.) v rámci všech poskytovaných sociálních služeb preferuje uzavírání smluv s neziskovými organizacemi – poskytovateli sociálních služeb: „Obce a kraje v této oblasti představují pouze podpůrnou činnost, zaměřují se více na zjišťování a statistické zpracování informací pro potřeby sociálních služeb, poskytují informace o sociálních službách a zpracovávají střednědobé plány rozvoje sociálních služeb ve svém regionu. Záměrem zákonodárce, který se v průběhu několika následujících let také postupně realizoval, bylo i přesunutí odpovědnosti za financování zařízení sociálních služeb z centra na kraje“ (Běťáková 2011:27).

Dle soudobých odborných pozorovatelů (Víšek, Průša) však implementace nově-

ho přístupu způsobila i některé dodnes trvající problémy. Zejména výběr modelu britské koncepce sociálních služeb z hlediska pravomocí úrovně jednotlivých institucí byl předmětem kritiky jako vzor nehodící se pro tuzemské poměry. Poukázvalo se zejména na existenci systému samosprávných obcí, které jsou organizovány komunitami na principu zastupitelské demokracie a do terminologie a praxe bylo proto zbytečně vnášet prvek vytváření jiných územních komunit. V tehdejší legislativě chyběly a dodnes chybí kategorie povinných úkolů samosprávy, jejichž neplnění nebo nedostatečné plnění by mohlo být postíženo sankcemi ze strany státní správy. Kompetence obcí tak zůstávají velmi vágně formulované a často i záměrně fakticky obskurní. Princip komunitního vyjednávání o zabezpečení sociálních služeb se subjekty a občany v dimenzi kraje se stal nereálným, a proto zákonodárce v přípravě finální podoby zákona nakonec vůbec neakceptoval princip komunitního plánování a plánovat sociální služby uložil pouze krajům: „Tím, že se sociální služby staly aktivitou patřící do režimu samostatné působnosti, se zcela zásadně změnila role státu a jeho možností kontroly aktivit v této oblasti. Stát si ponechal pouze právo kontroly legálnosti provozování služeb. Otevřel se tím problém zásadního omezení tradičních (centralistických) možností vymahatelnosti aktivit v této oblasti nebo jejich přímé vykonávání státním orgánem“ (Víšek, Průša 2012: 14).

Projevuje se to zřetelně i na způsobu financování sociálních služeb. Naprostá většina sociálních služeb provozovaných do roku 2007 okresními úřady přešla na samostatné kraje, které pro tuto činnost dostávají zásadní dotace z MPSV – v současnosti v celorepublikovém průměru téměř 37%, oproti necelým 11% dotačního podílů krajů (Analýza financování 2019). Tím byl potlačen jeden z hlavních deklarovaných pilířů reformy, tj. přiblížení sociálních služeb koncovým klientům. Na rozdíl od minulosti dostaly kraje velkou volnost jak v tom, jaký díl ze svého rozpočtu v lité konkurenci dalších nenasytných položek vyčlení na sociální služby – a také komu je nakonec přidělí. Při rozdělování své finanční podpory často upřednostňují ta zařízení, jichž jsou samy zřizovateli. Systém financování sociálních služeb je v důsledku toho nastaven tak, že Ministerstvo práce a sociálních věcí umožňuje krajům ke konci každého kalendářního roku žádat o dodatečné finanční zdroje ze svého rozpočtu s tím, že kraje nemají dostatek prostředků na pokrytí jimi již dříve smluvně vázaných nároků především s nestátními neziskovými organizacemi. Tento způsob řízení a financování sociálních služeb také není schopen zabránit velké nerovnoměrnosti nabídky sociálních služeb v různých krajích, ale i obcích.

Pro naši cílovou skupinu je signifikantní, že platný zákon o sociálních službách nezavádí pojem bezdomovec, bezdomovectví či lidé bez domova. V relevantním kontextu uplatňuje termín „osoby bez přístřeší“, případně osoby v nepříznivé sociální situaci v důsledku ztráty bydlení, a ve vztahu k těmto osobám nepředpokládá žádnou specifickou službu sociální prevence. A i když zákon uplatňuje poměrně širokou kategorizaci sociálních služeb, nenabízí oporu pro uplatnění specifických nástrojů, které by přispívaly k řešení problému bezdomovectví v praxi. Poskytovatelé sociálních služeb nejsou motivováni, aby přicházeli s novými formami služeb a terapií, neboť je zákon neobsahuje, a tudíž se na ně nevztahuje možnost zaplatit je z finančních prostředků poskytovaných státem.

Aktivita zabývající se specificky bezdomovectvím nebo dokonce přímo návratem jednotlivců do standardního života tudíž není ze zákona primární kompetencí žádné současné sociální služby. Nejblíže k tomu mají z velmi obecné zákonné definice⁴ azylové domy, noclehárny, nízkoprahová denní centra či služby sociální rehabilitace. Ovšem fakticky se jedná pouze o ambulantní přístup k řešení jednotlivých situací a u programu sociální rehabilitace či bydlení s podporou jsou navíc cílovou skupinou pouze lidé s diagnostikovanou duševní chorobou. Zároveň bez právního ukotvení zprostředkování stálého bydlení ani nemůžeme hovořit o prevenci sociálního vyčlenění a existenčního úpadku, jelikož se *de iure* jedná jen o případy přechodného stavu ztráty přístřeší. Tento stav ale není zákonem dále definován.

Fungování nestátních neziskových organizací je tak ze společenského hlediska spíše prevencí před kriminalitou, z hlediska klientů pak prevencí před zhoršením jejich zdravotního stavu, ale nikoliv před sociálním vyloučením. Ostatně účel fungování všech služeb sociální prevence je v zákoně formulován s výrazným akcentem ochrany společnosti před nežádoucími jevy: „Služby sociální prevence napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob, které jsou tímto ohroženy pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí a ohrožení práv a oprávněných zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby. Cílem služeb sociální prevence je napomáhat osobám k překonání jejich nepříznivé sociální situace a chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů“ (zákon č. 108/2006 Sb., díl 4 § 53).

Mezi neaktivnější a mediálně nejviditelnější a organizace, které se i bez legislativní podpory úspěšně věnují návratu lidí bez domova do bydlení, patří občanský spolek *Platforma pro sociální bydlení*, z. s., založený v roce 2014. Spolek propaguje

a realizuje myšlenku *housing first*, která se osvědčila například v USA či Finsku. Její přední představitelé, zejména Vít Lesák a Štěpán Ripka, jsou v rámci odborného i mediálního diskurzu nejviditelnějšími stoupenci přijetí zákona o sociálním bydlení.

K zákonu o sociálních službách měl být vypracován i zákon o sociálním bydlení. Ani patnáct let aktivních příprav bohužel nestačilo k tomu, aby byl přijat – a negativní dopad jeho absence je z výše zmíněného rozboru zřetelný. O procesu jeho příprav proto pojednáváme dále v samostatné kapitole.

Dílčí novelizace Zákona o sociálních službách

Do zákona postupně zasáhlo několik novelizací, většinou vyvolaných v souvislosti s přijetím jiných zákonů s předpokládaným sekundárním dopadem. Nejzásadnější věcné změny se dostavily se zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který se stal i východiskem pro zásadní úpravy zákona o sociálních službách novelou, která nabyla účinnosti 1. srpna 2009. Jedná se o poměrně rozsáhlou novelu č. 206/2009 Sb.: „*Cílem novely bylo upravit systém sociálních služeb tak, aby byly zohledněny poznatky z praxe a z analýz, které odhalily některé neefektivní a neekonomické postupy, a to především v oblasti vymezení nároků na příspěvek a použití příspěvku na péči, zpřesnění kontroly systému, dále v oblasti odborné způsobilosti pečujících osob*“ (Běťáková 2011:34).

Jednalo se jednak o plošné optimalizace státních výdajů skrze jednotlivé příspěvky, dále o dílčí úpravy detailů klasifikace různého druhu sociálního ohrožení ve vztahu k výši nárokové dávky a v neposlední řadě k navyšování časových a finančních dotací na školení odborného personálu vykonávajícího sociální práci. Do zákona byla rovněž doplněna nová kapitola 10 „Akreditace vzdělávacích zařízení a akreditace vzdělávacích programů“, což bylo až do současnosti nejvýznamnější homogenní doplnění zákona o sociálních službách.

Mezi lety 2014 a 2019 došlo k několika pokusům o fundamentálnější novelizaci ze strany Poslanecké sněmovny či Senátu, vláda ale snahu nepodpořila a návrhy buď neprošly sněmovnou, nebo o nich nebylo vůbec hlasováno. V roce 2013 se upustilo od projektu zavedení platebních karet sdružujících koncovému příjemci veškeré sociální dávky a příspěvky (tzv. S-karet). Byla to však pouze nutná zákonná úprava v důsledku nedotaženého kontroverzního projektu tehdejšího ministra práce a sociálních věcí Jaromíra Drábka.

Důležitým „valorizačním“ úspěchem z posledních let bylo přijetí zákona

č. 189/2016 Sb., který vypracovalo a předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen MPSV). Jednalo se o výrazné navýšení tarifů sociálních dávek. Podobně hladce prošel senátní návrh (zákon č. 47/2019 Sb.) umožňující poskytování sociálních služeb „na míru“ prostřednictvím přesněji vydefinovaného východiska pro poskytování sociální služby klientovi, tj. nepříznivé sociální situace. Zákon zároveň prodloužil dobu, kdy zůstává zachován nárok na výplatu příspěvku na péči i po dobu hospitalizace osoby, která je závislá na péči jiné osoby tak, aby nedošlo k výpadku příjmu domácnosti.

Příkladem obtíží, s nimiž se v praxi setkávají tvůrci zákonných norem upravujících institucionální podobu na pomezí sociálních a zdravotních služeb, byl i dlouholetý pokus ministryně práce a sociálních věcí ve vládě premiéra Sobotky (2013–2017) Michaely Marksové Tomínové zavést novou kategorii sociální služby určené nevyléčitelně nemocným. Návrh zákona, který měl implementovat prostupnou paliativní a hospicovou péči do systému sociálních služeb a zdravotních služeb, však přes konečnou rámcovou shodu nebyl projednán na vládě dostatečně včas tak, aby se mu Poslanecká sněmovna v daném funkčním období mohla věnovat.

Na zákonu se přitom několik let intenzivně pracovalo ve spolupráci MPSV a Ministerstva zdravotnictví, kterážto spolupráce však byla terčem kritiky externích pozorovatelů a sami tvůrci připouštěli problémovou kompatibilitu ministerských diskurzů i obavu o konečný zájem poskytovatelů v konkrétní podobě v jaké bude zákon předložen (Zákon o sociálně-zdravotní péči se přesouvá 2016). I tento neúspěšný pokus indikuje obtíže, s nimiž se setkávají tvůrci zákonných norem. Politickými aktéry byl kritizován i přístup předkládající ministryně v komunikaci s relevantními neziskovými organizacemi (Zákon o sociálních službách z gruntu přepsat 2016). Samotný návrh zákona byl kritizován i ve smyslu opomenutí současných poskytovatelů sociálních služeb při jeho případném schválení a realizaci (CEVRO 2017). Nakonec tedy jedno z hlavních témat *Národní strategie rozvoje sociálních služeb 2016–2025* (2015), tj. „sociálně-zdravotní pomezí“, zůstalo bez legislativního výsledku (Sociálně-zdravotní pomezí 2017) a lze konstatovat, že meziresortní spolupráce, podobně jako v případě zákona o sociálním bydlení (viz níže) ovoce nepřinesla. V období vlády premiéra Sobotky tedy nakonec žádné výraznější změny zákona realizovány nebyly, byť se o nich po celou dobu politicky i čistě odborně živě diskutovalo.

V roce 2019 otevřela ministryně financí Alena Schillerová veřejnou debatu o narovnání financování sociálních služeb v trojčlence stát – kraje – obce a pouká-

zala na zastaralost a nefunkčnost stávajícího systému, kdy stát pravidelně sanuje nedostatečné zdroje. Ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová mezitím nechala rozpracovat novelu, která by změnila dotační podmínky pro poskytovatele sociálních služeb. Má zahrnovat i fixaci dotační doby s plánováním pro delší horizont (diskutují se až tři roční garance). K problematice vzniku novely byl ustanoven pracovní tým, který kromě zástupců MPSV a Ministerstva financí tvoří představitelé krajů, dále Svazu měst a obcí, Ministerstva vnitra, Národní rady zdravotně postižených a dalších neziskových organizací. Do konce roku 2019 nebyl tento návrh novely předložen vládě.

Kromě rekapitulace vývoje zákonné úpravy sociálních služeb jsme na půdě našeho projektu (viz výše) realizovali i další empirická šetření. Vyplývá z nich, že „*sociální služby bezdomovectví neřeší, ale udržují: nevhodně nastavený zákon o sociálních službách, který nedává lidem možnost dávat klientovi služby, které potřebuje*.“ (Prudký 2019:34) Kromě obecných problémů zaostávání sociálních služeb za legitimními nároky poskytovatelů i příjemců tedy dosud nedostatečně reagují i na specifické potřeby související s pomocí lidem bez domova obecně a s jejich návratem do bydlení zvláště.

Příprava zákona o sociálním bydlení

Mezi prvními aktéry, kteří veřejně formulovali potřebu přijmout zákon o sociálním bydlení, který by usnadnil i návrat bezdomovců do bydlení, byla ve svém volebním programu ČSSD. Ta ho ale jako neúspěšná strana ve volbách 2006 neměla možnost jakkoliv efektivně prosazovat. Druhým institucionalizovaným aktérem, který tak řečeno „vyjádřil poptávku“, aniž by měl kompetence samotný návrh připravit, byl Otakar Motejl, první český veřejný ochránce lidských práv (Uhlová 2016).

První reálné návrhy legislativní úpravy řešící tuto oblast začaly vznikat již v roce 2007 v době, kdy byl předsedou vlády Mirek Topolánek, který tímto úkolem pověřil MMR. Příprava zákona však narazila v bodě přenesení odpovědnosti na obce, s čímž zásadně nesouhlasil Svaz měst a obcí. Řešení sociálního bydlení se tak znovu otevřelo až v roce 2011, tedy v době Nečasovy vlády, a to v souvislosti s přijetím vládní *Koncepce bydlení ČR do roku 2020* (2011). I v tomto případě však stěžejní úkoly uložené Ministerstvu práce a sociálních věcí (vymezení okruhu osob v „bytové nouzi“) a Ministerstvu pro místní rozvoj (návrh komplexního řešení sociálního bydlení) nebyly dotaženy do konce (Macela 2016).

Vláda vládní koalice ČSSD a hnutí ANO vedená premiérem Bohuslavem Sobotkou

vyzvedla přípravu a prosazení tohoto zákona v roce 2014 jako jednu ze svých priorit. Nicméně ani jednomu ze čtyř následujících ministrů práce a sociálních věcí se tento zákon do konce roku 2019 prosadit nepodařilo. V říjnu 2016, kdy se nad tématem sešel poslanecký Výbor pro sociální politiku Poslanecké sněmovny, byl prostřednictvím Františka Lukla, předsedy Svazu měst a obcí, jasně deklarován apel na větší partnerskou spolupráci, a to zejména kvůli špatné přípravě struktury financování a administrace v podobě navrhované Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen MMR). Podobně místopředseda SMSČR (Sdružení místní samosprávy) Radim Sršeň požadoval větší diferenciaci v nárocích na obce dle jejich velikosti. V roce 2017 byl návrh zákona sice přijat vládou, ale schválení sněmovnou se již v daném volebním období nedočkal. Kromě problému zavedení dalších závazných povinností pro obce, který se line celou dosavadní historií přípravy tohoto zákona, byly jako problematické spatřovány i absence relevantních ministerských vyhlášek, které by definovaly či upravovaly zásadní legislativní pojmy nutné pro funkční zákonný rámec pro danou oblast (Uhlová 2016). Jedním ze složitých rozhodovacích uzlů vymezujících problematiku podpory sociálního bydlení je totiž vymezení cílových skupin, kterých se má týkat; kromě lidí bez domova se zvažují senioři, matky s dětmi, a v souvislosti s probíhající reformou psychiatrické péče například i samostatné osoby s duševním onemocněním.

V únoru 2018 byl pak novou vládou, tentokrát za předsednictví hnutí ANO, schválen plán legislativních prací vlády, který pověřuje MMR jako hlavního gestora věcného záměru a návrhu zákona o sociálním bydlení. MPSV pak bylo určeno jako spolugestor. Již v srpnu 2018 však bylo rozhodnuto, že práce na věcném záměru zákona o sociálním bydlení nebudou prozatím pokračovat a MMR připraví nařízení vlády, které zajistí obcím v ČR dotační podporu pořízování, výstavby a rekonstrukce sociálního bytového fondu. Připravovaný dotační titul, který byl spuštěn na jaře 2019, se však zabývá pouze investicemi do bytového fondu a nikoliv nezbytnou podporou sociální práce (Podpora sociálního bydlení – zákon o sociálním bydlení 2020). Důvodem odložení přípravy byl opět nesouhlas obcí, se kterými MMR jako hlavní gestor komunikovalo až na samotný závěr doprovodné procedury *Regulatory Impact Assessment* (RIA) (Vývoj zákona o sociálním bydlení pod drobnohledem 2018).

Období kolem počátků příprav zákona (2014) a neúspěšných pokusů o jeho prosazení (2017, 2018) bylo doprovázeno zvýšeným zájmem aktérů prezentovat své názory. A v některých případech nabylo

docela výrazné podoby s jasně artikulovanými stanovisky. Konaly se například menší demonstrace před MPSV a docházelo i na výzonné veřejné prezentované zájmové konflikty významných aktérů s konkrétními institucemi (např. velmi rezervovaný postoj deklarovaný předsedou Pracovní skupiny pro problematiku sociálního začleňování vůči Agentuře pro sociální začleňování (Je skutečně třeba rychle schválit zákon o sociálním bydlení? 2014).

Zatím poslední neúspěch v prosazení zákona (v září 2019 neprošel ani na jednání vlády) byl zaviněn jednak neshodou koalických partnerů v cílení na konkrétní skupiny obyvatel, jednak neochotou rozhodujících aktérů hnutí ANO jít proti vůli většiny obcí. Poté, co vyslechla názory zástupců místní samosprávy, přehodnotila ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová svůj postoj a došla k závěru, že zákon je nemístným nástrojem tlaku vůči nim. Premiér Andrej Babiš při řešení problematiky sociálního bydlení vyjádřil pozitivní očekávání od role Státního fondu rozvoje bydlení (dále jen SFRB) jako správce dotačních programů umožňujících obcím výstavbu sociálního bydlení (Zákon o sociálním bydlení padá pod stůl 2018).

Je skutečností, že SFRB dostal v roce 2019 štědrý rozpočet pro potenciální dotace na výstavbu sociálních bytů (650 milionů korun s možností významného navýšení v případě nepokrytí požadavků pro další rok) na rozdíl například od roku 2011, kdy za ministra Kamila Jankovského (vláda Petra Nečase) nedisponoval tento fond, který je po celou dobu své existence v působnosti MMR, pro oblast sociálního bydlení ani korunou (Koncepte bydlení ČR do roku 2020, 2011). Ovšem dle informací, které poskytla ředitelka SFRB Hana Pejpalová v rozhovoru pro měsíčník *Pro města a obce* (Ředitelka Státního fondu rozvoje bydlení Hana Pejpalová: Obce zájem mají 2019), je zájem zatím výhradně o čerpání výhodných půjček pro tzv. *dostupné bydlení*, tj. především pro zajištění ubytování pro zdravotní sestry, učitele a další profese, které na obcích chybí. Tyto půjčky jsou přitom poskytovány z vedlejšího samostatného rozpočtu, který sám o sobě činí dalších 350 milionů. Vzhledem k předpokladu ředitelky SFRB (fond spadající pod MMR) a monitoringu Projektu podpory bydlení (MPSV)⁵ lze předpokládat, že obce potřebují delší čas, aby se na podání žádosti politicky i administrativně připravily. Je tedy předčasně definitivně vyhodnocovat efektivitu nových dotačních programů. Nicméně faktem zůstává, že obce mají naprostou volnost, zda se v oblasti sociálního bydlení angažovat, a dokonce nemají ani povinnost zajistit souběžnou sociální službu.

Sociální dávky (v našem kontextu především příspěvek a doplatek na bydlení)

mohou být vnímány jako jeden z nástrojů prevence ztráty bydlení. Zde je ovšem namístě poznamenat, že větší kompetence obcí byla kontroverzně posílána novelizací zákona o hmotné nouzi (Zákon č. 98/2017 Sb.), kdy samosprávné orgány dostaly možnost vyčlenit osoby bydlící v „*oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů*“ z okruhu potenciálních příjemců *doplatku na bydlení*. Novela má charakter dílčího boje proti nešvaru zneužívání sociálních dávek a zároveň rozvoji sociálních ghatt. Nicméně zejména pro absenci *zákonné definice sociálního bydlení* je kriticky vnímána jak aplikujícími zástupci samosprávy, tak vedoucími pracovníky Agentury pro začleňování a Institutu pro sociální inkluzi (Obce omezí doplatek na bydlení 2017), neboť za jinak stejných okolností zvyšuje riziko ztráty bydlení u nejvíce ohrožených sociálních skupin.

Ve výsledku je tedy v každém případě namísto zákona či závazného investičního projektu stále jediným nezávazným centrálním strategickým dokumentem, který se vztahuje k řešení návratu lidí bez domova do bydlení, *Koncepte sociálního bydlení 2015–2025* zpracovaná MPSV a schválená vládou ČR v roce 2015. Dle informací expertní skupiny při MPSV bude v blízké době předložena vládě aktualizovaná podoba („Podpora sociálního bydlení“ - Budoucnost sociálního bydlení v České republice 2019).

V prosinci 2019 představilo MPSV výsledky reprezentativního výzkumu veřejného mínění na téma sousedských vztahů a postojů k sociálnímu bydlení, které realizoval nezávislý institut INESAN. Výzkum ukázal, že 90 procent dotazovaných občanů považuje sociální bydlení za potřebné a 85 procent podporuje vznik relevantního zákona. Zároveň ve veřejnosti převládá názor, že by sociální bydlení měly řešit primárně obce, které mají nejbližší ke konkrétním případům (Výzkum sousedských vztahů a postojů k sociálnímu bydlení 2019). Takováto zpětná vazba od občanů by ještě před pár lety byla velmi překvapující, vezmeme-li v potaz mediální diskurz, který sympatiím pro lidi bez domova, minimálně v masových médiích, příliš nenahrává. Nicméně v úvahu je třeba vzít širší kontext dopadu špatné státní politiky podpory bydlení od samotného začátku transformace po roce 1989. Nejprve bylo rozhodnuto o převodu naprosté většiny bytového fondu, který do té doby vlastnil stát do vlastnictví obcí, a to bez jakéhokoliv zákonem vymezeného závazku obcí nést spoluodpovědnost za zajištění sociálního bydlení pro jejich obyvatele. Následovala masová privatizace obecních bytových fondů, probíhající od poloviny 90. let do současnosti, které nezabránila ani v zákonné obcích č. 128/2000 Sb. jen vágně vymezená odpovědnost obcí za uspokojování potřeb bydlení svých občanů. Dalším

krokem byla deregulace cen nájemního bydlení na začátku 21. století. V důsledku série těchto rozhodnutí a dalších okolností (včetně hospodářské politiky kvantitativního uvolňování měny, reagující na finanční krizi konce první dekády 21. století) došlo k opakovanému dynamickému růstu cen nájemního bydlení a finančně stále náročnější dostupnosti vlastnického bydlení, která kulminovala v letech 2008 a zejména 2019 (Lux 2019).

Nicméně samotné MPSV se nestaví do role garanta jakýchkoliv dalších legislativních příprav. Současná ministryně v rozhovoru pro *Veřejnou správu*, časopis vydávaný Ministerstvem vnitra, vyjádřila explicitně, že v tomto nechává prostor MMR, se kterým věc konzultuje na úrovni ministrů. Zároveň však opakovaně, a to i v dalších médiích, proklamovala nutnost potřeby zákona o *dostupném* bydlení v obecném smyslu, to jest nikoliv jako právního rámce, který by napomáhal specificky lidem bez domova (Interview ve *Veřejné správě* 21/2019).

Ministryně Klára Dostálová (MMR) souběžně plánuje předložit koncem roku 2020 novou podobu zákona o sociálním bydlení. Avšak jeho projednání a schválení bude dle jejího očekávání práce pro novou vládu vzešlou z voleb na podzim roku 2021 (MMR předloží zákon o sociálním bydlení v prosinci 2020, 2019).

Ve výsledku můžeme konstatovat, že zákon o sociálním bydlení má dlouhodobou podporu u všech rozhodujících a zainteresovaných aktérů (zmiňovaných v obecné poloze v tabulce na začátku stati), a to včetně pravicových politických stran, organizací zastřešujících samosprávné orgány a zároveň i u široké veřejnosti napříč republikou. Základní bariéru vidíme v dosud velmi vágně formulované odpovědnosti obcí za bydlení v paragrafu 35 odstavci 2 zákona č. 128/2000 o obcích. Domníváme se, že šance na přijetí zákona o sociálním bydlení a jeho následné uplatnění by se výrazně zvýšila se souběžnou novelizací zákona o obcích, v němž by byla přesněji vymezena jejich spoluzodpovědnost za bydlení (včetně sociálního bydlení) svých občanů.

Závěrem

V naší analýze jsme uplatnili teorii institucionalismu zaměřeného na aktéry. Analyzovali jsme dva procesy: přípravu, přijetí, realizaci a novelizace zákona o sociálních službách a dosud neúspěšnou přípravu zákona o sociálním bydlení. Kromě rozboru zákonů a zákonných předloh a programových dokumentů jsme vycházeli i z výsledků našich dalších výzkumů⁶ a z obsahu veřejných vystoupení zúčastněných aktérů, jimi v médiích zveřejněných stanovisek a dalších veřejně dostupných dokumentů.

V konstelaci veřejně politických aktérů se v obou procesech uplatňují jako určující Ministerstvo práce a sociálních věcí, kraje a obce. Od začátku platnosti zákona o sociálních službách v roce 2007 se nepodařilo stabilizovat veřejnou správu zařízení poskytujících služby, a to především vzhledem k diskrepanci mezi způsobem jejich financování (s převahou MPSV) a jejich řízením (s dominancí krajů, případně obcí). Předmětem dalšího zkoumání by mělo být, zda a případně jak se tato nerovnováha promítá i do mnoha aktéry požadované, nicméně do zákona dosud nezačleněné kategorie sociálních služeb specializovaných na pomoc lidem bez domova, přičemž příslušným poskytovatelům služeb současná právní úprava často brání při výkonu jejich aktivit. K dlouho vyjednávané dohodě vedoucí k přijetí příslušného zákona nakonec došlo, nikoliv však už v případě novelizací připravovaných ve spolupráci s Ministerstvem zdravotnictví, které měly do novelizované textace zákona zahrnout i instituce na sociálně zdravotním pomezí.

Do konstelace aktérů angažovaných v přípravě zákona o sociálním bydlení se kromě MPSV začlenilo i Ministerstvo pro místní rozvoj. Dochází zde k pozoruhodné oscilaci odpovědnosti za tuto agendu mezi ním a MPSV. Lze říci, že se zde rozhodování vlády vyznačuje nerozhodností a nekoncepčností v situaci, kdy řešení dané agendy spadá pod více než jeden rezort.⁷ V režimu interakce se jako dominantní dlouhodobě promítá záporný postoj obcí, zastupovaných Svazem měst a obcí, k jakékoli předloze tohoto zákona, ať už vyšla z dílny kteréhokoli z obou rezortně příslušných ministerstev. Lze předpokládat, že vládě by v této agendě mohla pomoci pouze novela zákona o obcích, která by jim explicitně vymezila pole jejich odpovědnosti za bydlení obecně a za sociální bydlení zvláště. To by ostatně nebylo, historicky vzato, nic nového pod sluncem. Vždyť zákonná úprava domovského práva i pro bezdomovce platila na území dnešní České republiky od roku 1850 až do roku 1948 (Syllová et al. 2015).

- 1 Stať vychází z dosud uskutečněných empirických šetření projektu ÉTA TL 01000220 „Efektivní řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě“, realizovaného Centrem pro sociální a ekonomické strategie FSV UK od roku 2018. Výstupy z řešení tohoto projektu jsou průběžně zveřejňovány na webových stránkách řešitelského pracoviště <https://ceses.cuni.cz/CESES-477.html>.
- 2 Zpracováno podle Boudová (2017), Janotová (2013) a Víšek, Průša (2012).
- 3 Vývoj do roku 2014 je zpracován podle Boudová (2017), Běťáková (2011), Janotová (2013) a Víšek, Průša (2012). V analýze vývoje od roku 2015 využity vybrané elektronické zdroje a další prameny (viz Zdroje).
- 4 Např. 108/2006 Sb., díl 4, § 57, odst. 2, c) Pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.
- 5 V ČR existuje 16 obcí, které již před zahájením dotačního programu „Výstavba“ realizovaly výstavbu

sociálních bytů, a to i přes absenci relevantního zákona.

- 6 Blíže viz <https://ceses.cuni.cz/CESES-477.html>.
- 7 V případě zdravotně sociálního pomezí nejen v případě již zmíněného financování hospiců, ale i řešení nedostatečné úhrady zdravotnických výkonů zařízením sociálních služeb či právní úpravy dlouhodobé péče. Lze uvést i (ne)spolupráci MPSV a Ministerstva financí při řešení důchodové reformy nebo (ne)koordinaci poskytování obědů ve školních jídelnách dětem z chudých rodin mezi MPSV a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.

Zdroje

Odborná literatura

- Běťáková, R. 2011. *Zákon o sociálních službách v čase – dopad novelizace zákona do praxe*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Diplomová práce. Vedoucí práce Mgr. Radana Kroutilová Nováková, Ph.D.
- Bílá kniha v sociálních službách. 2003. Praha: MPSV
- Boudová, V. 2017. *Sociální služby a jejich poskytování*. Brno: Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Jaroslav Stránský, Ph.D.
- Janotová, M. 2013. *Analýza poskytovaných služeb občanskými sdruženími v sociální oblasti v ČR*. Praha: Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta humanitních studií. Vedoucí práce Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc.
- Macela, M. 2016. *Sociální bydlení v České republice: Pokus číslo tři: I. část*. Deník obec [online]. [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6724892>
- Matoušek, O. 2007. *Sociální služby: legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál.
- Potůček, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck.
- Prudký, L. 2019. *Řešení návratu lidí bez domova do bydlení*. FÓRUM sociální politiky 13(5) 31–36.
- Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Syllová, J., Obračajová, B., Kavěna, M. 2015. *Domovské právo – historie, komparace a současný pohled*. Praha: Parlamentní institut. Studie 5.360. [cit. 2020-02-02]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115747>.
- Víšek, P., Průša, L. 2012. *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

Legislativní normy

- Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení a jeho pozdější verze (zákon č. 101/1964 Sb., zákon č. 121/1975 Sb., zákon č. 100/1988 Sb.).
- Zákon č. 102/1992 Sb., vymezující působnost obcí při zajišťování bytové náhrady.
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách (včetně všech pozdějších novelizací – zejména zákon č. 206/2009 Sb., zákon č. 189/2016 Sb., zákon č. 47/2019 Sb.).
- Zákon č. 261/2007 Sb., o rozpočtové zodpovědnosti. Zákon č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb., umožňující realizovat sociální služby i samosprávě a neziskovým organizacím.
- Vyhláška MPSV č. 505/2006 Sb., upravující vztah s neziskovými poskytovateli sociálních služeb.

Další prameny

Analýza financování sociálních služeb. 2019. Interní materiál MPSV. Verze z 23. srpna.
Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/577769/NSRSS.pdf/af89ab84-31ac-e08a-7233-c6662272bca0>

Koncepce bydlení ČR do roku 2020. 2011. Praha: MMR a SFRB ve spolupráci s KPMG. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/66bfa9e5-dcca-402e-a8ae-1d3fbfe415ef/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020.pdf>

Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. 2013. Praha: MPSV. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Koncepce-prevence-a-reseni-problematiky-bezdomovectvi-v-CR-do-roku-2020.pdf>

Koncepce sociálního bydlení 2015–2025. 2015. Praha: MPSV. Dostupné z: http://socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Koncepce_sociálního_bydleni_CR_2015-2025.pdf

Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016–2025. 2016. Praha: MPSV.

Novela zákona o sociálních službách – ošetřovatelské domovy a dlouhodobá péče stanovisko Kulatého stolu ke konzervativně-liberální sociální a zdravotní politice. 2017. Centrum zdravotně-sociálních studií, Institut CEVRO. Dostupné z: <https://www.cevroinstitute.cz/data/pp2017-3.pdf>

Tezaurus k jednotlivým novelizacím Zákona o sociálních službách (zejména mezirezortní připomínková řízení a RIA). Interní materiál MPSV.

Tiskové zprávy vydávané MPSV. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/>

Zápisy ze setkání expertní skupiny „Podpora sociálního bydlení“ – Budoucnost sociálního bydlení v České republice, MPSV. Interní materiál MPSV.

Zpravodajské a publicistické texty

Je skutečně třeba rychle schválit zákon o sociálním bydlení? 2014. Webové stránky Svazu měst a obcí ČR [online]. [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-zaclenovani/je-skutecne-treba-rychle-schvalit-zakon-o-socialnim-bydleni.aspx>

Lux: „Vlastní bydlení se stává luxusem, který si většina lidí nemůže dovolit“ 2019 [online]. Sociologický ústav AV ČR, [cit. 2020-01-21]. Dostupné z: <https://www.soc.cas.cz/aktualita/lux-vlastni-bydleni-se-stava-luxusem-ktery-si-vetsina-lidi-nemuzedovolit>

MMR předloží zákon o sociálním bydlení v prosinci 2020. Advokátní deník [online]. 2019 [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/10/17/ministerstvo-pro-mistni-rozvoj-predlozi-zakon-o-socialnim-bydleni-v-prosinci-2020/>

Obce omezi doplatek na bydlení: Konec migrace, začátek nově? [online]. 2017 [cit. 2020-02-03]. Dostupné z: <https://www.penize.cz/davky-v-hmotnenuzi/325803-obce-omezi-doplatek-na-bydleni-konec-migrace-zacatek-nove>

Rozhovor s ministryní Janou Maláčovou et Veřejná správa, číslo 21/2019, ročník XXX, vyšlo 16. 10. 2019.

Ředitelka Státního fondu rozvoje bydlení Hana Pejpařová: Obce zájem mají. Pro města a obce. Praha, 5(9).

Sociálně-zdravotní pomezí (Národní strategie rozvoje sociálních služeb) 2016-2025 [online]. Revue pro sociální politiku a výzkum, 2017 [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <https://socialnopolitika.eu/2017/04/socialne-zdravotni-pomezí-narodni-strategie-rozvoje-socialnich-sluzeb-2016-2025/>

Uhlová, S. 2016. Fatální selhání ministryně Tomínové: zákon o sociálním bydlení nevznikne. Analýza. Deník referendum [online]. 2016, 2016 [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/24340-fatální-selhání-ministryne-tominove-zakon-o-socialnim-bydleni-nevznikne>

Uhlová, S. 2016. Zákon o sociálním bydlení: nutnost, na kterou nezbývá mnoho času. Analýza. Deník referendum [online]. 2016 [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/23283-zakon-o-socialnim-bydleni-nutnost-na-kterou-nezbyva-mnogo-casu>

Vývoj zákona o sociálním bydlení pod drobnohledem. 2018. AGIS: SMSČR [online]. [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1763-vyvoj-zakona-o-socialnim-bydleni-pod-drobnohledem>

Výstupy z prezentací zástupců neziskových organizací a samosprávy při příležitosti RIA k návrhům zákona o sociálním bydlení. Interní materiál MPSV.

Výzkum sousedských vztahů a postojů k sociálnímu bydlení. Přehled výsledků výzkumného šetření. 2019. Institut evaluací a sociálních analýz. [online]. Praha: MPSV. [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: http://socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/MP_SV_2019_Vzkum_sousedskch_vztah_a_postoj_k_S_B_veejnost_final.pdf

Webové stránky Projektu sociálního bydlení. Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/cs/>

Zákon o sociálně-zdravotní péči se posouvá, do vlády půjde nejdříve na přelomu roku [online]. Zdravotnický deník, 2016 [cit. 2020-01-12]. Dostupné

z: <https://www.zdravotnickydenik.cz/2016/10/zakon-o-socialne-zdravotni-peci-se-posouva-do-vlady-pujde-nejdriiv-na-prelomu-roku/>

Zákon o sociálních službách z gruntu přepsat, znelo na sněmovním semináři [online]. Novinky.cz. 2016. [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zakon-o-socialnich-sluzbach-z-gruntu-prepsat-znelo-na-snemovnim-seminari-40017244>

Zákon o sociálním bydlení padá pod stůl. Podle Babise i Dostálové postačí, když obce dostanou peníze. 2018. Česká televize [online]. [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2639042-zakon-o-socialnim-bydleni-pada-pod-stul-podle-babise-i-dostalove-postaci-kdyz-obce>

Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc. (www.martinpotucek.cz, potucek@fsv.cuni.cz) pracuje v Centru pro sociální a ekonomické strategie a na Katedře veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (Center for Social and Economic Strategies and Department of Public and Social Policy at the Institute of Sociological Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo náměstí 6., 110 01 Praha 1, Česká republika. Zabývá se zkoumáním, koncipováním a výukou veřejné a sociální politiky se zaměřením na regulační funkce trhu, státu, občanského sektoru a médií, dále na reformu veřejné správy a veřejných služeb a na problémy vládnutí a evropské integrace.

Mgr. Radovan Svoboda (radovan.svoboda@fsv.cuni.cz) je členem projektového týmu Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (Center for Social and Economic Strategies, Faculty of Social Sciences, Charles University), Smetanovo náměstí 6., 110 01 Praha 1. Zaměřuje se na efektivní řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě.

Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR SOCIÁLNÍ SLUŽBY www.socialnisluzby.eu

Z obsahu únorového čísla:

- Aktuality APSS ČR 5
- Institut vzdělávání APSS ČR: Nabídka otevřených kurzů do konce roku 2020 6
- Stalo se ... 9
- Rozhovor: „Rozumná politika, včetně té sociální, nemůže nikdy spočívat jen v řešení následků předchozích chybných rozhodnutí, nedotažených zákonů nebo zlehčovaných problémů,“ říká Olga Richterová 10
- Průzkum: Dotazník APSS ČR - nedostatek praktických lékařů či jejich nedostupnost v zařízení 12
- PAS: Úvod do náviku sociálních dovedností u osob s poruchami autistického spektra 16
- Poradenství: Může poskytovatel uzavřít smlouvu se zájemcem nespádajícím do cílové věkové kategorie? 18
- Ze života sekcí: Sekce služeb péče o ohrožené dítě 21
- Statistika: Kolik lidí pracuje v sociálních službách? 25
- Rozhovor: Chronobiologická fototerapie v praxi 28
- Poradenství: Únava ze soucitu - Je možné pečovat příliš? 30
- Průzkum: Jaké otázky či témata trápí klienty Palaty - Domova pro zrakově postižené nejčastěji? 32
- Sociální práce: Transakční analýza v sociální práci aneb Raději ne, děkuji, mám svůj cash-flow pod kontrolou 36

Rozdiely vo vnímaní dôsledkov vstupu Slovenska do Európskej únie na zamestnanosť medzi odborníkmi a laickou verejnosťou

Daniela Ivanová

Článok analyzuje vnímanie dôsledkov na zamestnanosť, ktoré priniesol Slovenskej republike vstup do Európskej únie. Objekt výskumu tvoria dve podskupiny respondentov, a to občania pracujúci v odbore zamestnanosti na úradoch práce sociálnych vecí a rodiny a občania pracujúci v iných oblastiach. Analýza výsledkov zistila tri zásadné rozdiely vo vnímaní vybraných dôsledkov. Ide o vnímanie príchodu nových investorov, vnímanie odchodu pracovnej sily do zahraničia a vo vnímaní chudoby.

Úvod

Zamestnanosť / nezamestnanosť patria medzi páľčivé témy už niekoľko desaťročí. Obe sa nachádzajú v neustálej dynamike, na ktorú pôsobí množstvo faktorov. Nezamestnanosť neprináša len nerovnováhu na pracovnom trhu, ale aj značný počet negatívnych dôsledkov, ktoré priamo súvisia so životom v spoločnosti.

Vstup Slovenska medzi členské štáty Európskej únie je významným medzníkom, ktorý sa nesporne navždy zapísal do dejín krajiny. Od vstupu sa očakávalo mnoho zmien, ktoré mali v konečnom dôsledku zlepšiť i situáciu na pracovnom trhu. Predpokladaný bol silný pokles miery nezamestnanosti a úmerne tomu mala vzrastať zamestnanosť. Od novembrového prevratu v roku 1989 prešlo už niekoľko desaťročí. Trh práce by preto mal byť už prirodzenou súčasťou štátu a ten prostredníctvom legislatívnych opatrení musí odpovedať na jeho neustále meniacu sa štruktúru (Kuchař, 2007).

Trhová ekonomika so sebou okrem iného priniesla aj fenomén nezamestnanosti. Nezamestnanosť na Slovensku sa však stala významným multifaktorálnym spoločenským problémom. Strata práce má značný dosah na život človeka, no tak ako sú viditeľné dôsledky nezamestnanosti na občanov, sú viditeľné i na samotný štát. Je potrebný náhľad i na druhú stranu mince, na zamestnanosť. Dôsledky rastúcej zamestnanosti v štáte sú naopak veľmi priaznivé. Existuje niekoľko podstatných činiteľov, ktoré sa o jej rast, prípadne pokles starajú. Ako príklad môžem spomenúť technologický pokrok a s tým spojené zavádzanie nových technológií najmä do výroby, stupeň regionálneho rozvoja a infraštruktúra, mieru inflácie, odmenu za vykonanú prácu i samotnú životnú úroveň, mobilitu pracovnej sily, kvalitu a rovnako stabilitu podnikateľského priestoru, schopnosť vzdelávacieho systému odpovedať na požiadavky trhu práce. Dôležité sú aj kvalita poskytovaného vzdelávania, výskyt kriminality či iných sociálno-patologických javov v spoločnosti a iné. Súhrnne pove-

dané, ide tak o súbor spoločenských, ekonomických, právnych a v neposlednom rade sociálnych dôsledkov na zamestnanosť v krajine (Selická, 2015).

Teoreticko-empirické východiská dôsledkov vstupu krajiny do Európskej únie na oblasť zamestnanosti

Vývoj politicko-ekonomickej situácie od roku 2004 po rok 2018 má v Slovenskej republike skutočne pestré dejiny, plné množstva neopomenuteľných medzníkov. Okrem samotného vstupu do Európskej únie (ďalej len EÚ) ide tiež o vstúpenie do Schengenského priestoru, prijatie eura či vrchol svetovej hospodárskej krízy, ale aj o pád vlády predošlej opozičnej líderky Ivety Radičovej a nástup vlády, ktorá dokonca v predčasných voľbách získala ústavnú väčšinu¹. Práve tieto momenty sa priamo odzrkadľovali v štruktúre zamestnanosti a v miere nezamestnanosti v krajine.

Slovensko vstúpilo medzi členské štáty EÚ 1. 5. 2004. Krajine sa dokonca podarilo dobehnúť aj Českú republiku, ktorá podmienky vstupu spĺňala už omnoho skôr, oba štáty tak vstúpili do EÚ v rovnaký deň. Je nutné si uvedomiť, do akej miery začala EÚ od tohto obdobia ovplyvňovať politiku Slovenska. Vstup do EÚ prinášal pozitíva i riziká, napríklad výrazná konkurencia zahraničných výrobkov a dovoz výrobkov nižšej kvality. Okrem toho tu bol aj neobmedzený presun pracovníkov za prácou. S tým sa spájalo i zníženie miery evidovanej nezamestnanosti, ale vytváral sa aj istý priestor pre odchod kvalifikovaných pracovníkov do zahraničia (Figeľ, Adamiš, 2004). Voľný pohyb osôb ešte viac zjednodušil vstup Slovenska do Schengenského priestoru v roku 2007. Globálna spoločnosť prinášala nové markantné dôsledky vplyvajúce na vznik a prehlbovanie sociálno-patologických javov na Slovensku. Medzi takéto negatíva patria najmä neúmerne zvyšovanie nerovnosti rozdelenia statkov na základe čoho neustále narastá sociálna nerovnosť, ďalej posun od duchovných hodnôt ku konzumnému životu, postupné znižovanie sociálnej solidarity,

čo vyúsťuje až do ľahostajnosti ľudí a tiež aj kríza rodiny (Hroncová, Emmerová, 2014).

Vráť sa k ďalším zmenám, ktoré priniesol vstup do Únie, nemalé totiž nastali aj v oblasti daňovej politiky. Na krajinu bezprostredne po ňom čakal obzvlášť dôležitý proces zblížovania daní, ten sa dotýkal predovšetkým spotrebnej dane a dane z pridanej hodnoty (ďalej len DPH), pričom cieľom tohto procesu bolo zníženie príliš veľkej daňovej konkurencie krajín EÚ. Očakávaným negatívnym dôsledkom bolo zvýšenie cenovej hladiny, tá sa mala začať približovať priemeru cien v EÚ. Tento fakt zreteľne ovplyvnil najmä spotrebiteľov. Zmeny v daňovej politike však tiež zjednodušili systém platenia DPH pre podnikateľov (Figeľ, Adamiš, 2004).

V oblasti malého a stredného podnikania bolo tesne pred vstupom do EÚ, ale aj niekoľko mesiacov po ňom, realizovaných viacerých prieskumov zameraných na kvalitu podmienok pre ich podnikateľskú činnosť. Z výsledkov tých, ktoré boli zrealizované ešte pred vstupom², považujem za najdôležitejšia táto zistenia: pozitívne vnímanie rozšírenia a uľahčenia nákupu a rozvoj spolupráce s inými firmami v rámci krajín EÚ. Z prieskumu vyplynulo aj niekoľko obáv podnikateľov, hlavne z neúmerneho narastania konkurencie na trhu doma alebo obavy z enormne rýchleho prispôbovania sa európskym požiadavkám pri výrobe svojich produktov. Z výsledkov prieskumov realizovaných približne pol roka po samotnom vstupe je zrejmé, že výrazné zmeny nenastali a riaditelia najmä malých a stredných podnikov sa vo svojej výrobe naďalej primárne orientovali na domáci trh (Majková, 2008). Okrem spomínaného sa vstupom medzi členské štáty EÚ očakával aj prílev zahraničných investorov. Nevyhnutnou podmienkou pre príchod nových investorov je vybudovaná kvalitná infraštruktúra v krajine. Nakoľko má Slovensko centrálnu pozíciu v rámci Európy, je pre okolité členské štáty EÚ veľmi podstatnou tranzitnou krajinou spájajúcou sever s juhom a rovnako aj západ s východom. Využívanie železníc v krajinách EÚ bolo na

vzostupe a ich obnovenie si vyžadovalo určitý čas, do popredia sa tak dostávala cestná doprava. Už na prvý pohľad je zjavné, že Slovensko má oproti ostatným členským štátom mierne rezervy v budovaní kvalitných ciest. Po vstupe do EÚ sa z veľkej časti začali financovať projekty týkajúce sa dopravnej infraštruktúry z Kohézneho fondu. Z tohto fondu na obdobie 2004–2006 bolo pre Slovensko vyčlenených 510 miliónov eur. Fond však okrem oblasti dopravy financuje aj oblasť životného prostredia, preto sa táto suma delila na polovicu, no napriek tomu to prinášalo novú možnosť do oblasti financovania výstavby ciest (Figeľ, Adamiš, 2004). V nasledujúcom programovom období 2007–2013, čerpala krajina na výstavbu a skvalitnenie ciest už nie len z Kohézneho fondu, ale aj z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (Operačný program Doprava, 2007). Kvalitná infraštruktúra mala v konečnom dôsledku za cieľ prilákať investorov, ktorí so sebou prinesú pracovné miesta pre občanov. Ako príklad takého investora môžeme uviesť Kia Motors Corporation. Kórejský výrobca áut sa rozhodol postaviť svoj úplne prvý európsky závod najmä kvôli nepretržitému zvyšovaniu predaja a tiež stúpajúceho trhového podielu v rámci Európy. Výstavba závodu pri Žiline sa skončila koncom roka 2005 a výroba sa oficiálne spustila v roku 2006 (kia.sk). Kia sa stala v Žilinskom kraji najväčším zamestnávateľom, čo platí aj v súčasnosti, čím sa výrazne postarala o zníženie miery nezamestnanosti (etrend.sk).

Ak by sme sa komplexne pozreli na mieru evidovanej nezamestnanosti na Slovensku od 1. 5. 2004, je zjavné, že mala zosťupnú tendenciu. V decembri 2004 sa už pohybovala na úrovni 13,1 %, čo bolo oproti predchádzajúcemu roku zníženie o 2,5 %. Takmer rovnako priaznivo sa nezamestnanosť znížila aj v roku 2005. Ak upriamime pozornosť na jej vývoj v jednotlivých regiónoch v roku 2005, tak vidíme ako sa jej miera podstatne líšila vzhľadom na jednotlivé kraje. Napriek tomu, že v krajine bola nezamestnanosť v tento rok približne 11,4 %, boli tu regióny, kde dosahovala až takmer 30 %. Príkladom takéhoto regiónu bol okres Rimavská Sobota na juhu stredného Slovenska, zatiaľ čo Bratislava, Pezinok a Trenčín mali mieru nezamestnanosti výrazne pod 5 %. Nezamestnanosť bola na vzostupe aj v rokoch 2006, 2007 a 2008, ale v regiónoch na juhu krajiny bola stále veľmi vysoká. V roku 2008 dokonca dosiahla 7,51 %, čo sa na dlhé obdobie stalo v krajine najnižšou zaznamenanou mierou (upsvr.gov.sk). Ako som už uviedla, v krajine prevládali znateľné rozdiely v miere nezamestnanosti vzhľadom na jednotlivé okresy a práve regionálna politika Únie ponúkala pomoc vo forme finančných prostriedkov, ktoré slúžia na ciele zmierňovanie rozdielov medzi stup-

ňami rozvoja jednotlivých regiónov (Figeľ, Adamiš, 2004). Významným a nezanedbateľným problémom Slovenska bola dlhodobá nezamestnanosť a jedným z hlavných operačných programov orientujúcim sa na jej riešenie bol Zamestnanosť a sociálna inklúzia 2007–2013. Program bol financovaný zo štátneho rozpočtu a z veľkej časti aj Európskeho sociálneho fondu. Konkurencieschopnosť a hospodársky rast 2007–2013, bol ďalším programom na podporu zamestnanosti realizovaným v krajine. Netreba zabúdať ani na operačný program Vzdelávanie taktiež na obdobie rokov 2007–2013, ktorého cieľom bolo prispôbenie vzdelávania tak, aby odpovedalo na požiadavky trhu práce (nsrr.sk/operacne-programy). Spomínané operačné programy mali podľa vlády priniesť na trh práce viac rovnováhy a stability a prispieť k zníženiu miery evidovanej nezamestnanosti. Dnes už môžeme jasne tvrdiť, že operačné programy boli pre krajinu prínosom, nebolo to ale v takej výraznej miere, ako vláda očakávala. Nezamestnanosť na jednej strane dosiahla svoje dlhodobé najnižšie hodnoty v roku 2008, no na strane druhej jej vývoj v nasledujúcom období už nebol natoľko priaznivý.

Chudoba v okresoch južného Slovenska sa začala viac prehlbovať, ba dokonca rozširovať do okolitých okresov. Dôsledkom tejto situácie bola svetová hospodárska kríza, ktorá sa Slovenska dotkla s miernym oneskorením. Slovensko sa s pomedzi členských krajín EÚ radilo k tým, ktoré krízu prekonávali úspešnejšie, ale výsledky v oblasti zamestnanosti boli veľmi nespokojivé. Aj napriek množstvu opatrení sa hodnoty nezamestnanosti pohybovali na vyššej úrovni, ako tomu bolo vo väčšine ostatných členských štátov. Ako príklad môžeme uviesť Českú republiku, kde sa miera evidovanej nezamestnanosti v októbri 2010 pohybovala na úrovni 8,5 %, ba dokonca v susednom Rakúsku v tú istú dobu dosahovala len 4,6 %, zatiaľ čo na Slovensku to bolo takmer 13 %. Vývoj miery nezamestnanosti sa v krajine začal postupne meniť až od druhej polovice roka 2013, kedy sa jej stúpanie zastavilo a začala postupne klesať. Tento trend pokračoval rovnako počas celého roka 2014, a tak po viac ako 4 rokoch od úplného vrcholu hospodárskej krízy na Slovensku bolo o 62 000 nezamestnaných občanov menej a miera evidovanej nezamestnanosti v decembri 2014 dosahovala 12,29 % (upsvr.gov.sk). Faktom však ostávalo, že medzi kraje so značne vyššou nezamestnanosťou v štáte patrili Banskobystrický, Prešovský a Košický kraj s mierou nezamestnanosti viac ako 15 % oproti Bratislavskému kraju, ktorý mal najnižšiu mieru nezamestnanosti: 6,06 %. Nezamestnanosť na Slovensku zaznamenala svoj pokles aj počas roka 2017 a v decembri roka 2018 dosahovala 5,04 %, čo je jej historické minimum. Neza-

mestnanosť klesala a zamestnanosť v štáte pomaly rástla. Jej neobvyklý nárast možno badať už od roka 2014, pričom z odvetvového hľadiska najviac ľudí pracovalo v priemysle. Ten zamestnával takmer štvrtinu z celkového počtu pracujúcich osôb a hneď v tesnom závесе za ním v zamestnávateľnosti občanov boli obchod a oblasť informačno-komunikačných technológií (Hvozdíková, 2015). Zamestnanosť sa priaznivo vyvíjala aj nasledujúce roky.

Použitie metódy pri skúmaní danej problematiky

Ako bolo už načrtnuté, existuje niekoľko činiteľov, ktoré pôsobia na zamestnanosť v štáte. Stotožňujúc sa so Selickou (2015), som pri realizovanom výskume zohľadňovala 12 základných činiteľov, a to: chudoba, kvalita vzdelávania, sociálno-patologické javy v spoločnosti, rovnováha na trhu práce, podnikateľské prostredie, zavádzanie nových technológií, noví investori, mzdové ohodnotenie, rozvoj regiónov, odchod pracovnej sily do zahraničia, výška daní a rozvoj infraštruktúry. Pričom boli uvedené položky skúmané v časovom intervale od roku 2005³ po rok 2018. Pre komplexný obraz problematiky vnímania dôsledkov vstupu krajiny do EÚ na zamestnanosť je potrebné pozrieť sa i na rozdiely v ich vnímaní medzi odborníkmi a laickou verejnosťou. Preto bol dotazník distribuovaný odborníkom pracujúcim na úradoch práce sociálnych vecí a rodiny v odbore zamestnanosti a rovnako aj laickej verejnosti. Výskum bol realizovaný od januára 2019 po apríl 2019. Pri vyhodnocovaní získaných empirických údajov boli v programe SPSS použité matematicko-štatistické metódy ako aritmetický priemer, medián, smerodajná odchýlka a Kruskalov-Wallisov test. Následne boli využité metódy analýzy, syntézy, komparácie a generalizácie výsledkov.

Výsledky výskumu

Z výsledkov výskumu je zjavné, že na ňom participovalo 445 žien a 124 mužov z každého kraja Slovenskej republiky. Na oblasť, z ktorej respondenti pochádzajú, poukazuje graf 1. Tento fakt môžeme považovať za podstatný ukazovateľ, nakoľko každý región sa v danom časovom intervale rozvíjal inak, a tak boli aj skúmané položky v rôznej miere ovplyvnené samotným vstupom krajiny do EÚ.

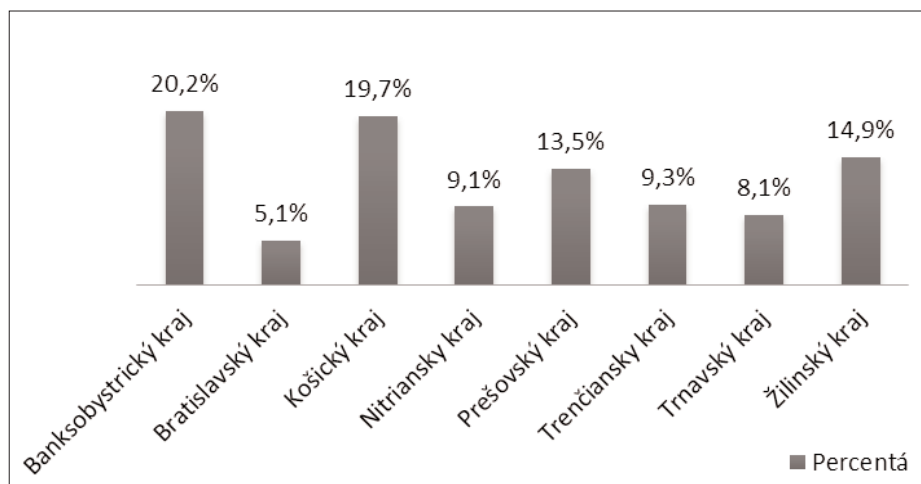
Pri analýze jednotlivých dôsledkov na zamestnanosť som sa vo výsledkoch primárne orientovala hladinou významnosti p, avšak zaujímavý pohľad prinášajú aj hodnoty aritmetických priemerov či mediánov a preto ich súhrnne uvádzam v Prílohe 1 (Občania pracujúci v odbore zamestnanosti na úradoch práce sociálnych vecí a rodiny) a v Prílohe 2 (Občania pracujúci v ostatných oblastiach).

Výsledky výskumu poukazujú na hneď niekoľko rozdielov vo vnímaní daných položiek. Medzi dvoma zvolenými výskumnými vzorkami bolo v časovom intervale 2005–2018 niekoľko rozdielov vo vnímaní jednotlivých dôsledkov na zamestnanosť. Hladina významnosti $p \geq 0,05$ bola pri chudobe ($p=0,005$), pri vnímaní príchodu nových investorov ($p=0,025$) a pri vnímaní odchodu pracovnej sily do zahraničia ($p=0,042$), na čo rovnako poukazujú aj hodnoty aritmetických priemerov a mediánov uvedených v Prílohe 1 a v Prílohe 2.

Konkrétne rozdiely vo vnímaní dôsledkov vstupu Slovenska do EÚ na zamestnanosť medzi dvomi výskumnými vzorkami

Ako už bolo spomenuté, na rozdiel vo vnímaní dôsledkov vstupu krajiny medzi členské štáty Únie na zamestnanosť poukazujú výsledky výskumu v troch prípadoch. Pri vnímaní chudoby, pri vnímaní príchodu nových investorov a pri vnímaní odchodu pracovnej sily do zahraničia, kde sa potvrdila štatistická významnosť vzťahov, čo ešte podčiarkli aj hodnoty aritmetických priemerov medzi jednotlivými výskumnými vzorkami. Z výsledkov vyplynulo, že **chudobu** v krajine v období rokov 2005–2018 silnejšie vnímala laická verejnosť než občania pracujúci v odbore zamestnanosti. Chudoba je vždy úzko spätá s mierou nezamestnanosti a s mierou životnej úrovne obyvateľov. Stotožňujúc sa tiež s názorom Gajdoša (2002), je chudoba v krajine spojená s absenciou pracovných príležitostí a rovnako aj s dlhodobou nezamestnanosťou. Dlhodobá nezamestnanosť je veľkou hrozbou, nie len pre ekonomiku štátu, ale aj pre samotného nezamestnaného, ktorého opätovné začlenenie do pracovného procesu sa stáva omnoho náročnejším. Je však pravdou, že v od doby vstupu krajiny medzi členské štáty EÚ miera evidovanej nezamestnanosti výrazne klesala, na čo poukazujú aj štatistické údaje Ústredia práce sociálnych vecí a rodiny za jednotlivé roky, až po obdobie, kedy začali krajinu trápiť dôsledky hospodárskej krízy. Pri detailnejšom pohľade na mieru evidovanej nezamestnanosti je viditeľný aj pokles dlhodobej nezamestnanosti, ktorá začala znovu naberať na sile až od roka 2010. No objavil sa fenomén nazývaný "nová chudoba", ktorý sa viaže na takzvanú "working poor", teda chudoba zamestnaných (Halušková, Božík, 2015). Je možné domnievať sa, že práve uvedené fakty prispievajú k rozdielu vo vnímaní chudoby v krajine medzi odborníkmi a laickou verejnosťou. Na jednej strane odborníci pracujúci so štatistikami jasne vidia, ako je chudoba spojená najmä s nezamestnanosťou na ústupe v každom z regiónov krajiny. Na druhej strane však stoja občania, v našom prípade laická verejnosť, ktorá sice môže pracovať, no aj napriek

Graf 1



tomu subjektívne vníma, že sa jej chudoba dotýka aj po vstupe krajiny do Únie.

Druhý dôsledok na zamestnanosť, kde sa vo výsledkoch potvrdila štatistická významnosť, je **príchod nových investorov do krajiny**. Príchod nových investorov na Slovensko po jeho vstupe do Únie vnímala vo väčšej miere laická verejnosť oproti odborníkovi z oblasti zamestnanosti. Tento výsledok mohol byť veľmi jednoduchým podmieneným silným vplyvom médií, ktoré často prinášajú mnoho informácií o nových investoroch, ktorí mieria na Slovensko. Paradoxom je, že väčšina týchto investorov do krajiny nikdy nedorazí, takže správy označované aj „fake news“ sú súčasťou dnešného globalizovaného sveta a v mnohých prípadoch je skutočne ťažké ich rozpoznať (Nutil, 2018). Občania pracujúci v odbore zamestnanosti na úradoch práce majú prístup k evidencii zamestnávateľov vedených úradom a majú aj prehľad o nových pracovných miestach, ktoré budú občanom k dispozícii. Preto ich tieto informácie natoľko neovplyvnia a obraz vnímania príchodu nových zamestnávateľov je mierne odlišný. Príchod nových investorov do krajiny už od jej vstupu medzi členské štáty EÚ mal postupne vzrastať a ešte viac sa mal tento nárast znásobiť vstupom krajiny do hospodárskej a menovej únie v roku 2009. Prijatie novej meny znižovalo investorom značnú časť poplatkov spojených s pohybom kurzových odchýlok, a robilo to tak zo Slovenska veľmi atraktívnu krajinu v porovnaní s ostatnými krajinami V4. Samozrejme, že príchod nových investorov sa neočakával hneď po odbití polnoci začiatkom roka 2009, a preto som sa zamerala na sledovanie ich príchodu až od nasledujúceho roka, kde bol ich nárast očakávaný vo väčšej miere. Nasledujúce roky však krajinu vo výraznej miere začali trápiť dôsledky hospodárskej krízy, ktoré sa prekonávali len veľmi pomaly a očakávané nadšenie z príchodu nových investorov sa vytratilo. Vláda si uvedomo-

vala, že iba prijatie spoločnej európskej meny na prilákanie zahraničných investorov stačiť nebude. Slovensko má však skvelú polohu, nakoľko je dôležitým dopravným uzlom. Práve projekty v budovaní infraštruktúry dostávali v tomto období zelenú, a teda hlavne budovanie nových diaľnic malo za následok príchod investorov do krajiny. To jasne potvrdzuje aj vyjadrenie hovorca spoločnosti Jaguar Land Rover, ktorý sa pri otázke, prečo nepostaví svoj závod na východe Slovenska, jasne vyjadril, že kľúčová bola pre nich cestná infraštruktúra, ktorá je na východe krajiny rozvinutá v omnoho menšej miere. Britský investor, ktorý si nakoniec svoju automobilovú fabriku vybudoval pri Nitre a slávnostne spustil výrobu 25. októbra 2018, priniesol do krajiny neopomenuteľný počet voľných pracovných miest (pravda.sk). Slovensko patrí medzi tzv. „automobilové krajiny“, v krajine sa totiž nachádza hneď niekoľko výrobných hál na výrobu automobilov či ich súčiastok viacerých značiek. Okrem už spomínaného Jaguar Land Rover prišlo do krajiny od jej vstupu do EÚ aj niekoľko menších investo-

rov. Ďalším dôsledkom na zamestnanosť v krajine, u ktorého sa vo výsledkoch potvrdila štatistická významnosť, je **odchod pracovnej sily do zahraničia**. V tomto prípade vnímali odchod pracovnej sily do zahraničia v silnejšej miere respondenti tvoriaci laickú verejnosť, aj keď nemôžem opomenúť fakt, že táto miera rozdielu je omnoho menšia ako v predchádzajúcich dvoch prípadoch. Vstup Slovenska medzi členské štáty EÚ priniesol občanom aj sľúbený voľný pohyb, ktorý súvisel so zvýšenou mobilitou za prácou. Pri mobilite pracovnej sily hovoríme o dvoch základných typoch pohybu, ktoré je potrebné ešte v úvode tejto časti ozrejmiť. Prvý zahŕňa pracovníkov, ktorí dochádzajú za prácou do zahraničia v pravidelných intervaloch, po ktorých sa však vždy vrátia na Slovensko.

Ako príklad takého zamestnania môžeme uviesť opatrovanie seniorov či detí v zahraničí. Takýto pracovníci sa vracajú domov, kde donesú svoj príjem, ktorý tu následne míňajú. Môžeme ich teda považovať za slovenských spotrebiteľov. Voľný pohyb týchto osôb prináša zníženie miery nezamestnanosti a nadobudnutie nových skúseností v zahraničí, a je tak pre krajinu pozitívnym dôsledkom.

Druhou podstatnou skupinou sú občania, ktorí vycestujú za prácou do zahraničia, ale tam sa aj usadia a zakladajú si rodiny, na územie Slovenska sa vracajú len ojedinele, sú teda spotrebiteľmi iných krajín. Práve táto skupina osôb odchádzajúcich za prácou do zahraničia je často vysoko kvalifikovaná a ich motivácia odchodu spočíva hlavne v lepšom mzdovom ohodnotení. Pre krajinu to spôsobuje značné straty v podobe financií, najmä v oblasti vzdelávania takýchto osôb.

Ak sa však vrátim k prvému typu pohybu, nesmiem zabúdať na fakt, ktorý s ním úzko súvisí a rovnako súvisí aj so vstupom krajiny do EÚ, a to je tzv. *čierna práca*. Vychádzajú z kontrolnej činnosti inšpekcie práce, úradov práce a príslušných ministerstiev je zjavné, že práve od doby, ako Slovensko vstúpilo do Únie, nabral trh s nelegálnou prácou nový rozmer (ip.gov.sk). Nelegálna práca sa týka predovšetkým občanov pracujúcich v zahraničí, ktorí častokrát i nevedomky podpíšu zmluvy s neexistujúcimi agentúrami sprostredkujúcimi či priamo ponúkajúcimi prácu. V čase od vstupu krajiny do EÚ sa začal zvyšovať trend opatrovateľstva či už starších ľudí alebo detí. V značnom množstve prípadov práve takíto opatrovníci boli stále na slovenských úradoch práce vedení ako nezamestnaní uchádzači o prácu. Veľmi podobná situácia je aj pri stavbárskych prácach či sezónnych zberoch ovocia, podstatná časť ľudí odchádza na niekoľko týždňov pracovať do zahraničia bez pracovných zmlúv. To je jeden z hlavných znakov toho, prečo laická verejnosť vníma silnejšiu mobilitu ľudí odchádzajúcich za zamestnaním, a na druhej strane odborníci pracujúci priamo so štatistickými ukazovateľmi to vnímali v o niečo menšej miere.

Záver

V kontexte zmien na trhu práce za posledných dvadsať rokov prinášam komplexný pohľad na rad dôsledkov, ktoré majú priamy vplyv na vývoj zamestnanosti na Slovensku. Jej štruktúra sa neustále menila, na čo okrem týchto dôsledkov vplyvajú aj významné historické medzníky ako vstup krajiny medzi členské štáty EÚ, vstup do Schengenského priestoru či rovnako vstup do hospodárskej a menovej únie alebo samotná svetová hospodárska kríza. Práve uvedené udalosti sa neodzrkadlili len v zmenách v štruktúre zamestnanosti, ale aj v miere nezamestnanosti.

Je podstatné venovať pozornosť tomu, ako sa na vývoji zamestnanosti v Slovenskej republike podpísal práve jej vstup do EÚ. Pre komplexný pohľad na danú problematiku je dôležité poznať rozdiely vo vnímaní uvedených dôsledkov na oblasť zamestnanosti medzi odborníkmi z tejto sféry a laickou verejnosťou. Na túto otázku tak odpovedá realizovaný výskum podrobnou analýzou údajov získaných z výskumu v oblasti dôsledkov na zamestnanosť v Slovenskej republike. Primárnym cieľom bolo zistiť rozdiel vo vnímaní vopred stanovených sociálnych, spoločenských i ekonomických dôsledkov na zamestnanosť v krajine od jej vstupu medzi členské štáty EÚ, medzi odborníkmi a laickou verejnosťou. Výsledky poukázali na rozdiely vo vnímaní, a to trikrát – pri vnímaní príchodu nových investorov, pri vnímaní odchodu pracovnej sily do zahraničia a pri vnímaní chudoby. Tieto zistenia otvárajú značný priestor pre diskusiu i ďalší výskum.

- 1 Ide o dostatočný počet mandátov na zmenu ústavných zákonov, ktorý patril jednej politickej strane.
- 2 Realizovala ich Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (2004).
- 3 Slovensko síce vstúpilo do Únie 1. 5. 2004, ale vo výskume bol zohľadňovaný až rok 2005, nakoľko ide o dostatočný priestor na to, aby boli viditeľné zmeny, ktoré od tohto vstupu nastali.

Literatúra

- FÍGEL, J. - ADAMIŠ, M. 2004. *Slovensko na ceste do Európskej únie kapitoly a súvislosti*. Bratislava : Grafis, s.r.o., 2004, s. 207. ISBN 80-89180-01-9.
- GAJDOŠ, P. 2002. *Človek spoločnosť prostredie, vybrané problémy priestorovej sociológie*. Bratislava : Sociologický ústav SAV, 2002, s. 374. ISBN 80-855444-15-6.
- HALUŠKOVÁ, E. - BOŽÍK, J. 2015. *Chudoba, spoločenské súvislosti a sociálne politiky na jej odstránenie*. Bratislava : Iris, 2015, 244 s. ISBN 978-80-8153-040-1.
- HRONCOVÁ, J. - EMMEROVÁ, I. (ed.). 2014. *Sociálne ohrozenia detí a mládeže v XXI. Storočí a možnosti ich prevencie*. Zborník medzinárodných vedeckých štúdií. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Pedagogická fakulta, 2010, s. 350. ISBN 978-80-557-0035-9.
- HVOZDÍKOVÁ, V. 2015. *Trh práce*. In: MORVAY, K. a kol., (ed.). *Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2014 a výhľad do roku 2016*. Bratislava : VEDA, 2015, s. 88-102. ISBN 978-80-7144-241-7.
- Kia motors. [online]. [citované 2019-25.-9]. Dostupné na internete: <<https://www.kia.sk/sk/o-nas/profil-spolocnosti>>
- KUCHAŘ, P. 2007. *Trh práce, sociologická analýza*. Praha : Karolinum, 2007, s. 183. ISBN 978-80-246-1383-3.
- MAJKOÁ, M. 2008. *Možnosti financovania malých a stredných podnikov v SR (Analýza štandardného a alternatívneho financovania malých a stredných podnikov v podmienkach SR)*. Brno : Tribun, 2008, s.206. ISBN 978-80-7399-590-4.
- Najväčšie podniky v Žilinskom kraji. [online]. [citované 2020-13.-2]. Dostupné na internete: <<https://www.etrend.sk/rebricky-firiem/najvacsie-podniky-v-zilinskom-kraji.html>>
- Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania. (2004). *Stav malého a stredného podnikania*. [online]. [citované 2019-2-4]. Dostupné na internete: <<http://www.sbagency.sk/sites/default/files/stav03sj.pdf>>
- Nelegálna práca. [online]. [citované 2019-28-3]. Dostupné na internete: <<https://www.ip.gov.sk/?s=neleg%C3%A1lna-pr%C3%A1ca>>
- Nezamestnanosť. [online]. [citované 2019-23-9]. Dostupné na internete: <https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/nezamestnanost-mesacne-statistiky.html?page_id=1254&page=3>
- NUTIL, P. 2018. *Médiá, lži a príliš rýchly mozek*. Praha : Grada, 2019, s. 192. ISBN 978-80-2710-716-2.
- Operačné programy. [online]. [citované 2019-23-9]. Dostupné na internete: <<http://nsrr.sk/operacne-programy/>>
- Operačný program Doprava 2007–2013. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky, 2007.
- Pravda.sk - správy. [online]. [citované 2019-28-3]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/364205-financial-times-automobilka-jaguar-land-rover-si-vybrala-slovensko/>>
- SELICKÁ, D. 2015. *Nezamestnanosť a jej vplyv na spôsob života*. Košice : Equilibria, s.r.o., 2015, s. 88. ISBN 978-80-558-0934-2.
- Štatistika zamestnanosti. [online]. [citované 2019-1-10]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics>

Mgr. Daniela Ivanová
(divanova@umb.sk) pôsobí ako interná doktorandka na Katedre sociálnej práce na Univerzite Mateja Bela (Department of Social Work, Faculty of Education, Matej Bel University) Ružová 13, 974 11 Banská Bystrica. Medzi hlavné oblasti záujmu jej výskumnej činnosti patrí sociálna politika a manažment dobrovoľníctva v neziskových organizáciách.

NÁRODNÍ POJIŠTĚNÍ

odborný měsíčník České správy sociálního zabezpečení

Z obsahu březnového čísla vybíráme:

- Richard W. Fetter: Valorizace limitních příjmů uchazečů o zaměstnání
- Ing. Jiří Vopátek, Ph.D.: Řádný starobní důchod s parametry pro rok 2020
- Jan Zukal: Změny v placení záloh na pojistné
- Ing. Antonín Daněk: Dohody o pracovní činnosti a zdravotní pojištění v roce 2020
- Mgr. Olga Bičáková: Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se ZP se zvyšuje
- JUDr. Ladislav Jouza: Postavení vedoucího zaměstnance
- Richard W. Fetter: Negace okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem aneb Když horké hlavy vychladnou

Prílohy

Príloha I: Občania pracujúci v odbore zamestnanosti na UPSVaR, v časovom intervale 2005-2009 (N=98)

Skúmané položky		Časový interval	Chudoba	Kvalita vzdelávania	Sociálno-patologické javy v spoločnosti	Rovnováha na trhu práce	Podnikateľské prostredie	Zavádzanie nových technológií	Noví investori	Mzdové ohodnotenie	Rozvoj regiónov	Odchod pracovnej sily do zahraničia	Výška daní	Rozvoj infraštruktúry
2005-2018	AM		2,09	2,61	2,95	2,13	2,31	2,77	2,22	1,98	2,30	2,95	2,60	2,30
	Me		2,00	3,00	3,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00	3,00	2,00
	SD		0,72	0,67	0,62	0,64	0,63	0,62	0,69	0,79	0,74	0,56	0,74	0,75
	Min		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Max		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Chí-kvadrát		12,59	3,01	4,36	4,26	6,21	8,99	9,35	7,84	3,29	12,49	4,05	7,42
	p		0,050	0,796	0,628	0,642	0,400	0,174	0,025	0,250	0,772	0,042	0,670	0,284

Legenda: AM - aritmetický priemer, Me - medián, SD - smerodajná odchýlka, Min - minimálna hodnota, Max - maximálna hodnota, p - hladina významnosti

Príloha II: Občania pracujúci v ostatných oblastiach, v časovom intervale 2005-2009 (N=471)

Skúmané položky		Časový interval	Chudoba	Kvalita vzdelávania	Sociálno-patologické javy v spoločnosti	Rovnováha na trhu práce	Podnikateľské prostredie	Zavádzanie nových technológií	Noví investori	Mzdové ohodnotenie	Rozvoj regiónov	Odchod pracovnej sily do zahraničia	Výška daní	Rozvoj infraštruktúry
2005-2018	AM		2,49	2,58	2,82	2,32	2,34	2,71	2,76	2,14	2,41	3,39	2,66	2,30
	Me		3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	3,00	3,00	2,00	2,00	3,00	3,00	2,00
	SD		0,81	0,72	0,67	0,62	0,66	0,61	0,55	0,73	0,64	0,59	0,71	0,65
	Min		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Max		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Chí-kvadrát		12,59	3,01	4,36	4,26	6,21	8,99	9,35	7,84	3,29	12,49	4,05	7,42
	p		0,050	0,796	0,628	0,642	0,400	0,174	0,025	0,250	0,772	0,042	0,670	0,284

Legenda: AM - aritmetický priemer, Me - medián, SD - smerodajná odchýlka, Min - minimálna hodnota, Max - maximálna hodnota, p - hladina významnosti

Bude na důchodovou reformu dost sil a konsensu?

Jaroslav Šulc

Článek reaguje na recenzovaný příspěvek Jaroslava Vostatka (v tomto čísle Fóra sociální politiky) věnovaný důchodovému systému a návrhu reformy i souvisejících oblastí. Autor předkládá řadu argumentů podporujících reformní návrhy Jaroslava Vostatka. Zdůrazňuje nutnost dobré struktury, vzájemné provázanosti a harmonizace jednotlivých reformních kroků. Zároveň ale tuto komplexnost pokládá za klíčové riziko takové reformy. Nejen kvůli její extrémní složitosti a obtížnosti v hledání potřebného konsensu, ale také kvůli předpokládanému odporu všech lobby, které z dosavadního chaotického (ne)systému dlouhodobě profitují.

V prvním článku tohoto čísla Fóra sociální politiky přichází Jaroslav Vostatek s nepochybně razantní vizí možné celkové revize dosavadních přístupů k českému důchodovému systému. Tedy úprav prováděných prakticky již čtvrtstoletí, počínaje zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Vedle toho, že J. Vostatek navrhuje fázování kroků vlastní penzijní reformy, představuje odborné veřejnosti ojedinělý koncept uceleného souboru na sebe navazujících změn nejen v sociálním pojistném jako zdroji příjmů prvního pilíře státních penzí, ale nastiňuje i možné změny v tzv. třetím pilíři, tedy v doplňkovém penzijním připojištění. A logicky navrhuje i změny v daních z příjmů fyzických osob apod.

Je třeba předeslat, že na Vostatkovu řečnickou otázku v nadpisu jeho statí je nezbytné hlasitě a kategoricky odpovědět kladně: **ano, český důchodový (ne)systém vyžaduje zásadní reformu!** Ale jedním dechem je nutno dodat, že zásadní reformu potřebují i systémy bezprostředně související – především zdravotní a sociální péče, potažmo vzdělávací systém. Vostatkovy výchozí konstatování, že dosavadní struktura českého penzijního systému není dobrá, se nyní pokusíme rozvést s cílem přiblížit, v čem a proč uspořádání českého důchodového systému selhává.

Příčiny a projevy selhávání prvního pilíře

Pokud jde o I. pilíř, je možné mít **za první velké výhody ne vůči tomu, že zatím sice více méně tenduje k rovnováze (naopak to je jeho velké plus), ale že jeho roční výkyvy byly v posledním čtvrtstoletí zbytečně velké.** Jen demografickými výkyvy volatilitou výsledku důchodového účtu vysvětlit nelze. Co se tedy v posledním čtvrtstoletí vlastně stalo?

Z původně vybilancovaných příjmů a výdajů v letech 1995 a 1996 mírné snížení sazby odvodů během příštích sedmi let vedlo k vytvoření kumulativně asi až stomiliardového deficitu důchodového účtu. Novela obsahující potřebné zvýšení odvodu byla schválena v roce 2003 – a obratem šel celý systém státních penzí již v příštím roce do sice malého, ale psychologicky

tolik žádoucího přebytku 9 miliard korun. A přebytkové byly i další roky 2006 a 2007. Tehdy systém na příjmové straně posílil o dva procentní body a pocítil blahodárný efekt ze zvýšení odvodů. Není přitom známo, že by vzrostl počet bankrotujících firem. Krátce nato – v posledních letech první dekády – byla i česká ekonomika nucena čelit dopadům globální finanční krize. Tehdejší vláda, v níž absentovali makroekonomové, vycházela ze zcela mylného konceptu váhy vnitřní a vnější poptávky. Proto pod záminkou, že i snížením odvodů na sociální pojištění, zmrazením příjmů atd. uleví podnikání a napomůže i takto dostat se rychleji z hospodářské a sociální krize, vláda nešťastně zasáhla do důchodového systému a celý pilíř rychle poslala z přebytků do zprvu až do padesátimiliardových schodků.

Dlužno ale uvést, že některé prvky tehdy přijímaných „úsporných reformních balíčků“ měly – měreno vlivem na budoucí schodky důchodového účtu – i pozitivní dopad (snížení schodků). Připomeňme ale negativa: zhoršení přístupu lidí k penězům v budoucím seniorském věku, což byl faktický obsah této fáze „Drábkovy“ penzijní reformy, obsahující třeba zvýšení věku nároku na starobní důchod nad 65 let věku či dramatické seškrtání aktivit dříve zahrnovaných do zápočtové doby a další zpřísnění. To objektivně představovalo neskrývaný „atentát“ na budoucí důchodce. Ovšem v promítnutí do průběhu původní „Bezděkovy křivky“ salda důchodového účtu přinesly zmíněné kroky snížení budoucích sald asi na polovinu. Konkrétně by až do roku cca 2040 mělo být saldo nižší než 1 % vůči HDP, poté by mělo vzrůst na „stoletá maxima“ okolo 2,2 % v desetiletí 2055–2065, aby se postupně vrátilo na „snesitelnou“ hranici 0,8 % až do konce 21. století.

Není od věci na tomto místě poznamenat, že onen „děsivý vzestup schodku přes dvě procenta“ je dlouholetou praxí mnoha evropských zemí, kde mají již delší dobu podíl výdajů na starobní důchody o zmíněná dvě až tři procenta vyšší než Česká republika. Jinými slovy: český první pilíř je v evropském kontextu hrubě podfinancován (ostatně je to zrcadlem a nut-

ným důsledkem podfinancování celkových odměn za práci). Současná data jsou ovšem příznivá: efekt konjunktury a vysoké míry zaměstnanosti se – zatím – projevuje naplno.

Druhým – ovšem relativním – nedostatkem české verze prvního pilíře je jeho extrémně vysoká (zřejmě již hraniční) míra solidarity bohatých s chudými. Ale jinak než takto nyní nastaveným „jánošíkovským“ algoritmem by dost dobře nebylo možné docilovat evropského premiantství v nejnižším procentu příjmové chudoby (trvale pod 10% hranici). Dnešní úvahy o rozčlenění současného prvního pilíře na *subpilíře nultý* a první by mohly přinést potřebné efekty, aniž by snad výrazněji oslabily nedoceňované přínosy dlouhodobě udržovaného sociálního smíru.

Za třetí – v prvním pilíři nám tika časovaná bomba zvaná *budoucí důchody osob samostatně výdělečně činných*. Odhadem možná až třetina všech živnostníků (zhruba tři sta tisíc osob), kteří nepodnikají v nijak lukrativních oborech, dlouhodobě odvádí do systému tak kriticky nízké měsíční příspěvky na sociálním pojištění – ovšem přesně v mezích platného zákona –, že na to dříve či později doplatí především oni extrémně nízkou starobní penzí. A to i přes výraznou bonifikaci s extrémně nadprůměrným náhradovým poměrem plynoucí opět z algoritmu výpočtu starobní penze.

Čtvrtá výhrada vychází z mezinárodních srovnání průběhu křivek zachycujících reálné chování kohort žen i mužů při dosažení hranice důchodového věku. U nás je výrazně strmější, neboť srovnatelně vyšší počty/podíly osob, kterým to zákon umožňuje, do *penze odcházejí prakticky okamžitě*. Tratí na tom úplně všichni.

Mýty kolem druhého pilíře

K II. pilíři není mnoho co poznamenat, protože v současnosti náš „třípilířový systém“ přece žádný druhý pilíř nemá. To neznamena, že jsme žádný pokus o jeho vytvoření nezaznamenali (viz recenzovaný článek Jiřího Vopatka v tomto čísle Fóra sociální politiky). Důvody vzniku II. pilíře v dané podobě byly především politické,

důvody jeho zrušení také a přidaly se k nim argumenty makroekonomické. Nešlo jen o to, že to byla z *finančního hlediska rošftárna s potenciálem erodovat první pilíř a oslabit solidaritu bohatých s chudými*. Tím, že byla akce tehdejší vládou i většinou masmédií všemožně vychvalována, načež byl v horizontu tří let po změně vlády tento nápad „odpískán“, došlo k velkému snížení kredibility výkoné moci, co se týká předvídatelnosti změn v důchodovém systému.

I v současných českých podmínkách vyvolává případné (znovu)vytvoření druhého pilíře mnoho zcela zásadních otázek.

Je třetí pilíř fiaskem?

Ano, III. pilíř jistě je fiaskem: jde o mimořádně štedře státem dotované spoření, a to zjevně s univerzálním použitím naspořených peněz. Po čtvrtstoletí existence III. pilíře vidíme, že se fatálně rozchází s původně zamýšleným cílem vzniku doplňkového pilíře: aby v okamžiku, kdy se občan rozhodne odejít do starobního dů-

chodu, mohl počítat se souběhem minimálně dvou příjmů. Ze státem vyplácené doživotní starobní penze – což by mu mělo dát cca 4/5 seniorského příjmu – a z doživotně čerpané doplňkové penze (1/5 příjmu).

Ale dosavadní realita je – s výjimkou asi trojnásobně vyššího zájmu o tento spořicí produkt – zcela jiná. *Na konci spořicí doby má drtivá většina klientů na svém účtu tak nízkou sumu – řádově jen několik desítek tisíc korun –, že nemá valný smysl ji inkasovat jinak, než si ji jednorázově celou vybrat*. A peníze pak většinou neslouží k zlepšení k penzi, ale třeba k opravě střechy či k zakoupení nové škodovky. Na původní určení, kam by ty peníze měly jít – tedy na výplatu doživotní penze nebo penze vyplácené po dobu určitou –, nyní připadá asi jen jedno procento výplat.

Jakkoliv je rozumné celou potřebnou reformu sociálního systému – včetně a především toho důchodového – dobře strukturovat a nafázovat do vzájemné sklobenosti a schopnosti generovat synergetické efekty, právě tento aspekt potře-

by nezbytné komplexnosti a provázanosti se může nakonec projevit jako smrtící. A to nejen kvůli extrémní složitosti takové podoby změn a značné obtížnosti v hledání potřebného silného a dlouhodobého konsensu, ale také s ohledem na předpokládaný odpor všech lobby, které na dosavadním chaotickém (ne)systému dlouhodobě profitují.

Proto ty neskrývané obavy hned v titulku tohoto článku.

Ing. Jaroslav Šulc, CSc.

(sulc.jarek@volny.cz) pracoval téměř dvě desetiletí v ústředních orgánech státní správy České republiky (FSÚ, FMSP a MF ČR), souběžně působil na VŠE a poté na VŠFS, v 90. letech byl ekonomickým ředitelem tehdy největšího penzijního fondu. V posledních deseti letech byl ekonomickým poradcem předsedů ČMKOS, premiéra a předsedy Senátu. Nyní je v důchodu. Zabývá se především sociálními aspekty makroekonomického vývoje.



Sociologický časopis Czech Sociological Review

Vychází nové číslo 1/2020

Z obsahu

Stati

Kateřina Hejnová, Johana Chylíková: Přístup k řešení rodičovských konfliktů na odděleních sociálně právní ochrany dětí v České republice: Volba defenzivní praxe a její faktory

Jan Klusáček, Dana Hamplová: Důvěřuj a riskuj: Mezigenerační přenos generalizované důvěry a ochoty přijmout riziko

Jiří Hasman, Pavlína Divínová: Regionální rozdíly ve vnímání mezinárodní migrace studenty středních škol a jejich podmiňující faktory

Robert Osman, Hana Porkertová: „Upoután vozíkový“: absence zdvořilé nevšímavosti jako bariéra při pohybu prostorem uživatelů a uživatelék elektrických vozíků

Recenze

Zprávy z konferencí

Sociologický časopis / Czech Sociological Review

Recenzovaný oborový vědecký časopis vydávaný

Sociologickým ústavem AV ČR, v. v. i.

Přináší zásadní stati rozvíjející českou sociologii.

Obsah časopisu je dostupný online na <http://sreview.soc.cas.cz>.

Vychází 6x ročně (4x česky, 2x anglicky).

Cena jednoho výtisku je 85 Kč. Předplatné na rok je 510 Kč.



Sociologický ústav
Akademie věd ČR

Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.
Tiskové a ediční oddělení
Jilská 1, 110 00 Praha 1,
tel. 221 183 217
e-mail: casopis@soc.cas.cz

Sociologický časopis Czech Sociological Review

Ročník 56 (2020)
Číslo 1

1–20



KATEŘINA HEJNOVÁ, JOHANA CHYLÍKOVÁ: Přístup k řešení rodičovských konfliktů na odděleních sociálně právní ochrany dětí v České republice: Volba defenzivní praxe a její faktory

JAN KLUSÁČEK, DANA HAMPLOVÁ: Důvěřuj a riskuj: Mezigenerační přenos generalizované důvěry a ochoty přijmout riziko

JIŘÍ HASMAN, PAVLÍNA DIVÍNOVÁ: Regionální rozdíly ve vnímání mezinárodní migrace studenty středních škol a jejich podmiňující faktory

ROBERT OSMAN, HANA PORKERTOVÁ: „Upoután vozíkový“: absence zdvořilé nevšímavosti jako bariéra při pohybu prostorem uživatelů a uživatelék elektrických vozíků

Zvýšení minimální mzdy od 1. ledna 2020

Olga Bičáková

Článek seznamuje s novelou nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě. Novela zvýšila od 1. ledna 2020 základní sazbu minimální mzdy včetně nejnižších úrovní zaručené mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin o 1 250 Kč na 14 600 Kč. Autorka pokládá zvyšování minimální mzdy v České republice za oprávněné. Poukazuje na nutnost přiblížit výdělky v České republice mzdám ve vyspělejších evropských zemích i na to, že pro ČR nepříznivě vyní- vá rovněž srovnání minimálních mezd vyplácených ve státech Visegrádské skupiny.

Dnem 1. ledna 2020 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 347/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Minimální mzda je nejnižší přípustná výše odměny, kterou je povinen zaměstnavatel poskytnout za práci svému zaměstnanci. Týká se všech pracovněprávních vztahů – pracovních poměrů a právních vztahů založených dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr. Základní právní úprava minimální mzdy a nejnižších úrovní zaručené mzdy je obsažena v § 111 a § 112 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. **Výši základní sazby minimální mzdy, podmínky pro její poskytování a výši sazeb zaručené mzdy stanovuje nařízení vlády č. 567/2006 Sb.** Předposlední úprava minimální mzdy a nejnižších úrovní zaručené mzdy se uskutečnila s účinností od 1. ledna 2019 a od tohoto data činila výše základní sazby minimální mzdy 13 350 Kč za měsíc tj. 79,80 Kč za hodinu pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin, tj. vzrostla o 1 150 Kč. V roce 2018 činil podíl minimální a průměrné mzdy 38,3 % a podle současné prognózy vývoje průměrné mzdy by mohlo dojít v roce 2019 k jeho zvýšení o 0,7 p. b. na 39,0 % (veškerá data uvedená v tomto článku jsou čerpána z důvodové zprávy k nařízení vlády č. 347/2019 Sb.).

Jaké cíle novela sleduje

Cílem novely nařízení vlády č. 567/2006 Sb., je **zvýšení úrovně základní sazby minimální mzdy včetně nejnižších úrovní zaručené mzdy**. Zvýšení minimální mzdy vychází ze současného i budoucího předpokládaného příznivého vývoje české ekonomiky, který se pozitivně projevuje růstem hrubého domácího produktu, nárůstem zaměstnanosti a poklesem nezaměstnanosti. Růst minimální mzdy má přispět k pokrytí vyšších životních nákladů zaměstnanců z pracovních příjmů a posílit reálnou úroveň minimální mzdy. Pracovní příjem zaměstnanců odměňovaných minimální mzdou by měl dosahovat takové úrovně, aby byl dostatečně motivační a zajistil ales-

poň základní životní potřeby bez nutné závislosti na příjmech v podobě dodatečných sociálních dávek chránících před hmotnou nouzí. Aby minimální mzda mohla plnit svoje základní funkce, měla by být její úroveň stanovena v dostatečné výši. Zároveň je nutné i zohlednit rozdílnou míru složitosti, odpovědnosti a namáhavosti různých prací a odpovídajícím způsobem diferencovat výši nejnižších úrovní zaručené mzdy. Dalším záměrem intenzivnějšího zvyšování minimální mzdy včetně nejnižších úrovní zaručené mzdy je rovněž vytvořit podmínky pro přiblížení výdělků v České republice mzdám, kterými jsou zaměstnanci odměňováni ve vyspělejších evropských zemích, a to i s ohledem na evropské standardy, které jsou zakotveny v Evropské sociální chartě.

Minimální mzda

Nová právní úprava s účinností od **1. ledna 2020** zvyšuje základní sazbu minimální mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin **ze současných 13 350 Kč na 14 600 Kč, tj. o 1 250 Kč** a v relativním vyjádření jde **o 9,4 % zvýšení**. Základní hodinovou sazbu zvyšuje **ze 79,80 Kč na 87,30 Kč, tj. o 7,50 Kč a v relativním vyjádření se jedná o 9,4 % zvýšení**. **Navrhované zvýšení minimální mzdy o 9,4 % (1 250 Kč)** by mělo zajistit vzhledem k předpokládanému nárůstu průměrné mzdy v roce 2020 dosažení jejich vzájemného podílu ve výši 40,5 %.

Vyšší relativní růst minimální mzdy, než jaký je předpokládaný procentní meziroční nárůst průměrné hrubé mzdy v roce 2020 (o 5,5 %, tj. o 1 880 Kč), je dán zejména tím, že minimální mzda nebyla zvýšena od roku 2007 do roku 2012. Za toto období průměrná hrubá mzda vzrostla o 4 110 Kč (tj. o 19,6 %) a relace minimální mzdy k průměrné mzdě poklesla na 31,9 %. Tímto zvýšením minimální mzdy by se mělo podařit vytvoření podmíněk k budoucímu rovnoměrnému zvyšování minimální mzdy. Čistá minimální mzda jednotlivce by tímto zvýšením měla dosáhnout v roce 2020 výše 12 134 Kč, takovou úroveň čisté mzdy by se konečně podařilo přesáhnout aktuálně známou hranici příjmové chudoby domácnosti jednotlivce, která podle posledních publikovaných údajů v roce 2018 činila 11 963 Kč.

Zaručená mzda

V návaznosti na to **se zvyšují rovněž nejnižší úrovně zaručené mzdy** pro zaměstnance, jejichž mzdy nejsou sjednány v kolektivních smlouvách a pro zaměstnance ve veřejných službách a správě, jimž je za práci poskytován plat tak, aby byl zachován poměr mezi minimální mzdou a zaručenou mzdou stanovený v § 112 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zaručenou mzdou se podle § 112 odst. 1 zákoníku práce rozumí mzda nebo plat, na kterou zaměstnanci vzniklo právo podle ustanovení tohoto zákona, podle smlouvy, vnitřního předpisu, mzdového nebo platového výměru. Tento systém zaručené mzdy spočívá v odstupňování vykonávaných prací podle jejich složitosti, odpovědnosti a namáhavosti do 8 skupin, pro které jsou úrovně zaručené mzdy stanoveny jednotlivě.

Sazby nejnižších úrovní zaručené mzdy se v souladu s vymezením obsaženým v § 112 odst.2 zákoníku práce od úrovně minimální mzdy odvíjejí, přičemž nejnižší úroveň zaručené mzdy nesmí být nižší než částka, která je stanovena jako základní sazba minimální mzdy. Nutnost zvýšení nejnižších úrovní zaručené mzdy plyne také z potřeby zabezpečit spravedlivou diferenciaci nejnižší přípustné úrovně odměny za práci s ohledem na její složitost, namáhavost a odpovědnost, a proto se tyto sazby valorizují.

Spolu s minimální mzdou se tudíž **zvedá i zaručená mzda**, která představuje nejnižší výdělek, na který má pracovník podle odbornosti a složitosti práce nárok. Místo dosavadních 13 350 Kč až 26 700 Kč **bude nově činit 14 600 Kč až 29 200 Kč**.

Za minimální mzdu pracují cca 4,6 % zaměstnanců, tj. 171 tisíc, ovšem **zvýšení minimální mzdy se netýká jen těchto lidí, ale všech pracujících, neboť tím stát vytváří tlak na růst mezd v celém národním hospodářství**.

Nejnižší úrovně zaručené mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin jsou odstupňovány podle složitosti, odpovědnosti a namáhavosti vykonávaných prací zařazených do 8 skupin, jejich novou podobu zachycuje tabulka 1.

Jde-li o zaměstnance, kterým je podle zákoníku práce poskytován plat, zahrnují

skupiny prací práce zařazené do jednotlivých platových tříd zvláštním právním předpisem, a to:

1. skupina prací zahrnuje práce v 1. a 2. platové třídě,
2. skupina prací zahrnuje práce ve 3. a 4. platové třídě,
3. skupina prací zahrnuje práce v 5. a 6. platové třídě,
4. skupina prací zahrnuje práce v 7. a 8. platové třídě,
5. skupina prací zahrnuje práce v 9. a 10. platové třídě,
6. skupina prací zahrnuje práce v 11. a 12. platové třídě,
7. skupina prací zahrnuje práce ve 13. a 14. platové třídě a
8. skupina prací zahrnuje práce v 15. a 16. platové třídě (nařízení vlády č. 567/2006 Sb.).

Zvýšení minimální mzdy je žádoucí

Pro navýšení minimální mzdy jsou stále splněny základní předpoklady v podobě příznivého vývoje ekonomiky a s ní související situací na trhu práce. Vývoj základních makroekonomických ukazatelů, které charakterizují vývoj českého hospodářství, tj. hrubého domácího produktu, zaměstnanosti, nezaměstnanosti a inflace, je velmi pozitivní, proto zvyšování minimální mzdy je namístě.

Jak uvedeno výše, dalším záměrem intenzivnějšího zvyšování minimální mzdy, resp. výdělků všeobecně je přiblížení mzdové úrovně v České republice ke mzdám, kterými jsou zaměstnanci odměňováni ve vyspělejších evropských zemích. Na nominální dynamiku růstu průměrné mzdy působí zejména vysoká poptávka po pracovní síle, zejména její nedostatek v řadě průmyslových oborů a profesí, a zostřená mzdová konkurence mezi zaměstnavateli.

Nižší průměrná mzda byla zaznamenána z evropských zemí např. v Estonsku, Řecku nebo Portugalsku. Průměr za země OECD činil 46 686 dolarů v paritě kupní síly (v ČR 26 962 dolarů v paritě kupní síly). Více než dvojnásobnou úroveň výdělků mají podle zveřejněné statistiky zaměstnanci v Nizozemsku, Dánsku, Švýcarsku, Lucembursku a Islandu.

Zákonem je minimální mzda stanovena ve 22 z 28 států Evropské unie. V České republice činila minimální mzda k 1. lednu 2019 podle databáze Eurostatu 519 eur, což je šestá nejnižší úroveň ze sledovaných zemí.

Nepříznivě pro Českou republiku vyznívá rovněž mezinárodní srovnání s ostatními státy v rámci tzv. Visegrádské skupiny, ze kterého vyplývá, že je v České republice nejnižší minimální mzda.

Dopady zvýšení minimální mzdy

Zvýšení minimální mzdy by se mělo pozitivně projevit také ve vyšších příjmech systémů sociálního a zdravotního pojištění. Předpokládáný nárůst příjmů sociálního pojištění (od zaměstnavatelů i zaměstnanců) by mohl

Tabulka 1 Nejnižší úroveň zaručené mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu od 1. 1. 2020

Skupina prací	Nejnižší úroveň zaručené mzdy	
	v Kč za hodinu (+ zvýšení)	v Kč za měsíc (+ zvýšení)
1.	87,30 (+ 7,5 Kč)	14 600 (+ 1 250 Kč)
2.	96,30 (+ 8,2 Kč)	16 100 (+ 1 360 Kč)
3.	106,40 (+ 9,1 Kč)	17 800 (+ 1 520 Kč)
4.	117,40 (+ 10,0 Kč)	19 600 (+ 1 630 Kč)
5.	129,70 (+ 11,1 Kč)	21 700 (+ 1 850 Kč)
6.	143,20 (+ 12,3 Kč)	24 000 (+ 2 100 Kč)
7.	158,10 (+ 13,6 Kč)	26 500 (+ 2 320 Kč)
8.	174,60 (+ 15,0 Kč)	29 200 (+ 2 500 Kč)

Zdroj: vlastní zpracování

činít cca **892 mil. Kč** za rok. Příjmy ze zdravotního pojištění by se mohly **zvýšit o cca 382 mil. Kč** za rok.

Počet zaměstnanců odměňovaných minimální mzdou se týká, jak uvedeno, jen velmi malého počtu. V souvislosti se zvýšením minimální mzdy dojde k **nárůstu mzdových nákladů na jednoho zaměstnance odměňovaného touto mzdou (včetně odvodů pojištění) o 20 070 Kč za rok.** Lze předpokládat zvýšení ročních mzdových nákladů zaměstnavatelů ve mzdové (podnikatelské) sféře **o cca 3,2 mld. Kč.** To jsou ale pouze zhruba **4,7 %** z celkového předpokládaného meziročního nárůstu objemu mezd v národním hospodářství a náklady zaměstnavatelů související s růstem minimální mzdy jsou tudíž nízké.

Pro zaměstnavatele by zvýšení minimální mzdy nemělo představovat podstatné riziko spojené s neúměrným zvýšením jejich nákladů, jež by vedlo k propouštění a nárůstu nezaměstnanosti. Je totiž právě období, kdy úroveň nezaměstnanosti dosahuje rekordně nízkých hodnot a na trhu práce panuje nedostatek potřebné volné pracovní síly (včetně té nequalifikované) a silná konkurence zaměstnavatelů při udržení stávajících i nábore nových zaměstnanců.

V současné době zvýšené poptávky po pracovní síle i na pozice, které nevyžadují vyšší požadavky na vzdělání nebo pracovní zkušenosti, musejí zaměstnavatelé reagovat i v oblasti odměňování, aby získali nové zaměstnance. **V souvislosti s úpravou minimální mzdy nebyl v České republice nikdy v minulosti zaznamenán přímý vliv na růst nezaměstnanosti.** Zvýšení minimální mzdy působí proti častému střídání zaměstnanců na těchto nequalifikovaných pozicích a může motivovat zaměstnance ke zvýšení produktivity v zájmu udržení svého pracovního místa. Příznivý ekonomický vývoj a poptávka po pracovní síle vedla (i přes nárůst minimální mzdy) k růstu zaměstnanosti a poklesu nezaměstnanosti. Úprava minimální mzdy by mohla přispět k omezení výplat mezd „na černo“, které jsou některými zaměstnavateli vypláceny vedle minimální mzdy, a ke zvýšení zájmu o práci domácích zaměstnanců na pracovních místech, kde jsou nyní často za-

městnávání cizinci. Zvýšení **minimální mzdy se projeví v legalizaci části výdělků, které jsou zaměstnancům vypláceny „na černo“.** **To by mělo příznivě ovlivnit šanci zaměstnanců na získání půjček a zvyšuje to i základ pro výpočet jejich starobních důchodů nebo popřípadě podpor v nezaměstnanosti.**

Nárůst minimální mzdy a nejnižších úrovní zaručené mzdy přispěje k pokrytí vyššího podílu životních nákladů na zabezpečení základních životních potřeb z vlastních pracovních příjmů zaměstnanců. Zvýšení minimální mzdy a nejnižších úrovní zaručené mzdy příznivě ovlivní úroveň mezd, platů a odměn z dohod zaměstnanců a zvýší tedy kupní sílu spotřebitelů – zaměstnanců i celkovou spotřebu domácností. Posílení kupní síly zaměstnanců by se mělo pozitivně projevit v poptávce po výrobcích a službách jednotlivých firem a podniků a jejich odbytu.

Mgr. Olga Bičáková

(olga.bicakova@seznam.cz) působila na Ministerstvu práce a sociálních věcí a ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. Jako lektorka pracovala na Ministerstvu vnitra a na Magistrátu hlavního města Prahy. Přispívá do odborných časopisů zabývajících se problematikou zaměstnanosti.

Z novinek v knihovním fondu VÚPSVU

Aktuální otázky závislé práce / Jakub Tomšej, Lucie Matějka Řehořová, Patrik Stonjek. - Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019. - 93 stran. - ISBN 978-80-8797-587-9.

Deskriptory: ČR, pracovní místo sdílené, trh práce, práce netypická (viz recenzi tematicky související publikace na str. 34 tohoto čísla Fóra sociální politiky)

Vyhodnocení soustavy indikátorů Strategie sociálního začleňování České republiky pro roky 2014–2020 / Miroslava Rákoczyová, Tomáš Sirovátka, Ivana Šimíková. - 1. vyd. - Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2019. - 71 + 5 stran. - ISBN 978-80-7416-349-4.

Deskriptory: ČR, ochrana sociální, trh práce, Mezinárodní, VÚPSV

Sebezaměstnání jako prekarizovaná práce

Martin Spurný

Conen, Wieteke et al.: Self-employment as Precarious Work: A European Perspective. Cornwall: Edward Elgar Publishing, 2019, 273 stran, ISBN 978-17-8811-502-5

Recenzovaná publikace přináší řadu studií z různých evropských zemí (soustředí se na bohatší země severní, střední a jižní Evropy). Studie přesvědčivě dokládají proměny samostatně výdělečné činnosti v uplynulých dekadách. Pod vlivem strukturálních změn v evropské ekonomice došlo k úbytku zaměstnanců ve výrobním sektoru, rozšířil se sektor služeb a ten se dále navíc dramaticky proměňuje pod vlivem technologických změn. Výsledky zkoumání ukazují, že tyto ekonomické změny souvisí se zvyšujícím se podílem znevýhodněné práce ve skupině samostatně výdělečných osob.

Recenze představuje obsáhlou knihu „Self-employment as Precarious Work“ mezinárodního kolektivu autorů. Kniha v celkem čtrnácti kapitolách mapuje situaci samostatně výdělečných osob (tzv. sebezaměstnaných) a zkoumá, nakolik je jejich práce prekarizovaná. Kniha je rozdělena na tři části. První, teoretická část vymezuje základní pojmy, legislativní rámec a také časové srovnání vývoje samostatně výdělečné činnosti v Evropské unii a vybraných neuniijních evropských státech.

Druhá, empirická část je rozdělena na sedm kapitol, které jsou sice tematicky provázané, ale spíše jde o samostatné studie vymezené dílčími tématy a regiony (sebezaměstnaní přistěhovalci v Německu nebo pilotní studie motivací sebezaměstnaných v rakouských Korutanech). Třetí část shrnuje uvedená zjištění a nabízí doporučení pro další výzkum s argumentací, že pro daná témata chybí analýzy.

Ústřední pojem obsažený v názvu – prekarizovaná práce – se v odborné debatě používá již několik desetiletí, přesto je stále vnímán jako poměrně nový. V českém prostředí byl představen v rámci kvalitativního výzkumu, kdy se výzkumník v rámci zúčastněného pozorování nechal zaměstnat v supermarketu (Bek 2019), a také kvantitativního výzkumu, kdy dva výzkumníci provedli analýzu vývoje prekarizované práce v zemích Evropské unie na datech z výběrového šetření European Union Labor Force Survey (Doseděl, Katrňák 2017). **Recenzovaná publikace přistupuje k prekarizované práci jako ke komplexnímu a nesnadno vymežitelnému fenoménu a definuje ho především prostřednictvím tří dimenzí prekarity: nedostačujícím příjmem z práce, absencí sociálního zabezpečení a nejistotou dalšího pokračování práce.**

Výchozím předpokladem představené publikace je, že samostatně výdělečně činní nejsou běžně dávaní do vztahu se znevýhodněním na trhu práce, častěji je naopak představa samostatného podnikatele, který rozvíjí svoji firmu a který se pro svoji činnost rozhodl dobrovolně. Navzdory této reprezentaci podnikatele ukazuje

kniha srovnání, podle kterého je ve všech analyzovaných zemích významně vyšší riziko příjmové chudoby u sebezaměstnaných než zaměstnanců. Většina z nich přitom nejsou podnikatelé s více zaměstnanci, ale osoby samostatně výdělečně činné bez zaměstnanců. Navíc podstatná část dodává svoje služby pouze jednomu klientovi, a spadá tak do kategorie falešné samostatně výdělečné činnosti (fenomén známý v českém prostředí jako tzv. „švarcsystém“).

Celým textem, napříč jednotlivými studiemi prochází rozlišení na tradiční podoby samostatně výdělečné činnosti, kterou představují například farmáři nebo vlastníci malých obchodů, a na nové podoby, do nichž spadají pracovníci ve službách, odborníci v IT nebo pracovníci pro digitální platformy. I přes značnou heterogenitu zkoumané skupiny – evropští sebezaměstnaní – lze říct, že podíl těchto nových podob samostatně výdělečné činnosti se v čase zvyšuje. Celkově (průměr za EU) se podíl sebezaměstnaných sice nezvyšuje, nicméně výrazně klesá podíl podnikatelů se zaměstnanci a zvyšuje se podíl těch bez zaměstnanců.

Závěrem je možné říct, že recenzovaná publikace je velice informativní, a to jak v závěrech jednotlivých studií, tak v obecných závěrech. Jako drobnou výtku bych uvedl, že se autoři v knize nevyjadřují kritičtěji k metodologickým obtížím spojených s prací z datovými zdroji z jimi používaných výběrových šetření. Například když jako jeden z hlavních ukazatelů prekarity používají výši příjmu a opakovaně uvádějí, že je v dílčích srovnáních nižší pro referenční kategorii sebezaměstnaných. Z jiných analýz však víme, že právě výše příjmu je ve výběrových šetřeních podhodnocována, a to navíc disproporčně podle ekonomického postavení, kdy právě sebezaměstnaní mohou příjem podhodnocovat více než ostatní skupiny (Večerník, Mysíková 2015). Výklad je podpořen celou řadou kvalitně popsaných výstupů z pokročilých statistických metod (logistická regrese, analýza latentních tříd) na relevantních datových sadách. Kniha je

vhodná pro odborníky, ekonomy a sociální vědce, které zajímají aktuální trendy na trhu práce.

Literatura:

- Bek, Tomáš. 2019. Práce za pokladnou: Flexibilní organizace v supermarketech a prekarizace práce. Sociologický časopis / Czech Sociological Review 55 (1): 61-86.
- Doseděl, T., Katrňák, T. 2017. Sociální determinanty prekarizace práce v evropských zemích. Fórum sociální politiky 10 (4): 11-15.
- Večerník, J., M. Mysíková. 2015. Chudoba v České republice. Kritický pohled na evropské ukazatele. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

Mgr. Martin Spurný (martin.spurny@soc.cas.cz) je doktorandem na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy a zaměstnancem CVVM SOÚ AV ČR (Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.), kde pracuje na pozici datového analytika. V metodologické oblasti se věnuje podmínkám sběru dat ve výběrových šetřeních a pokročilým statistickým metodám. Tematicky se zaměřuje na podmínky na trhu práce.

Call for Abstracts for the ESPAnet 2020 conference, 2-4 September, Leuven

Are our European welfare states up for their future? Will they be able to uphold, and where necessary even extend, the range of social objectives they are known for in the world? Will their social policies succeed in effectively promoting sufficiently high living standards of their citizenry in future? A future that is uncertain given worldwide changes in economic structures and balances, acceleration of technological developments, and substantial environmental challenges.

The deadline for abstract submission is 15 April 2020. For further information see <https://kuleuvencongres.be/espAnet2020/>

Nepodmíněný základní příjem: Řešení pro 21. století?

*Zpráva referuje o mezinárodní konferenci **Nepodmíněný základní příjem: Řešení pro 21. století?**, kterou uspořádala 26. září 2019 Ekumenická akademie v rámci svého projektu **Škola alternativ**. Přednesené příspěvky sdílely rámecový přístup k nepodmíněnému základnímu příjmu jako k civilizační vymoženosti a novému pilíři sociálního pokroku.*

26. září 2019 uspořádala Ekumenická akademie v rámci svého projektu Škola alternativ mezinárodní konferenci s názvem **Nepodmíněný základní příjem: Řešení pro 21. století?**, jejímž cílem bylo pokračovat v debatě o nepodmíněném základním příjmu jakožto nové formě civilizačního pokroku.

Nepodmíněný základní příjem je koncept, který není nový: v různých podobách se objevuje od druhé poloviny 20. století. Na začátku 21. století se však o nepodmíněném základním příjmu začalo hovořit znovu, a to zejména v souvislosti s nastupujícími technologickými změnami, jakými jsou automatizace, robotizace a digitalizace. Debatu ještě umocnila finanční a hospodářská krize z roku 2008, která opět nastolila otázku, jakým způsobem regulovat a redistribuovat bohatství ve společnosti.

Nepodmíněný základní příjem je v samém centru těchto debat, ale není to pojem v žádném případě bezrozporný. Právě naopak. Je možné ho chápat jako univerzální sociální dávku, která by měla nahradit všechny ostatní transfery ze sociálního systému jednotlivých států, a tím je ztransparentnit a zlevnit. Takto je pojímána pravicovými libertariánskými proudy, které obecně usilují o co nejmenší roli státu.

Na druhé straně politického spektra je nepodmíněný základní příjem chápán jako civilizační vymoženost. Stejně jako kdysi duchodový systém, podpora v nezaměstnanosti nebo všeobecně dostupná bezplatná zdravotní péče má být i základní příjem novým pilířem sociálního pokroku. Nepodmíněný základní příjem je měsíční příjem, který dostává každý člověk bez ohledu na svoje postavení, zaměstnání, vzdělání a jiné faktory. Tato částka by měla být dostatečně vysoká, aby umožňovala základní vyžití. Zde představená zářijová konference Ekumenické akademie vycházela právě z tohoto druhého pojetí.

Mezinárodní rozměr konference byl zřejmý z řady vystupujících. Tím prvním byl sociální vědec a člen německé Sítě za nepodmíněný příjem (Netzwerk Grundeinkommen) **Roland Blaschke**, který představil nepodmíněný základní příjem jakožto politický koncept, který vede k emancipaci člověka a skládá se ze čtyř základních částí.

Zaprvé je to právo každé lidské bytosti nebýt vyloučena ze svého společenství,

toto právo je inkluzivní a všeobecné co do svého charakteru. Zadruhé jde o zajištění přístupu k základnímu zboží a službám, které by měly získat veřejný charakter. Zatřetí je tím zajištěna rovnost mezi muži a ženami k šancím na zapojení do společenského a politického života a k přístupu k veřejné infrastruktuře. A konečně za čtvrté je emancipační složkou nepodmíněného příjmu také environmentální spravedlnost, která se má projevit menším plýtváním a drancováním přírodních zdrojů.

Emancipace je podle Blaschkeho pohyb směrem k sebeurčení všech jednotlivců, jejich skutečná moc rozhodovat o vlastním životě a skutečná účast všech na politických rozhodnutích o sociálních podmínkách, které ovlivňují jejich vlastní životy. Pro Blaschkeho má zavedení nepodmíněného základního příjmu hluboké politické dopady. Vytváří totiž materiální předpoklady pro politické jednání, které by bylo kvalitativně svobodnější, protože jeho aktéři by nebyli pod tak silným ekonomickým tlakem: například by si nemuseli klást otázku, zda je zaměstnavatel propustí z práce, kdy najdou čas produdovat si všechny podklady pro jednání atd.

Na Blaschkeho navázala spisovatelka a překladatelka **Alena Wagnerová**, která na úvod představila častou základní námitku proti nepodmíněnému základnímu příjmu: že se jedná o „plat pro lenochy“. Citovala při tom bývalou předsedkyni německé SPD Andreu Nahlesovou, která prohlásila, že stanoviskem sociální demokracie je právo na práci, nikoli placené nicnedělání. Pro Wagnerovou představuje tato argumentace projev toho, jak hluboce je diskuse o práci stále zakořeněna v pojmech a ve světě, který vychází z průmyslové revoluce 19. století s normativní představou, že člověk musí být do práce nucen. Jedním ze zdrojů tohoto přesvědčení je podle ní klasická politická ekonomie, zejména pak argumentace Adama Smithe, který rozděluje práci na produktivní a neproduktivní. Ta první je tou, která se realizuje prodejem lidské pracovní síly na trhu práce a jejímž důležitým znakem a cílem je akumulace kapitálu. Ostatní lidské činnosti, které se přes trh nerealizují, nevytvářejí žádný produkt, tedy zboží, a tím ani zisk. Toto rozdělení mělo zásadní vliv i na ustanovení genderových rolí, které přetrvávají dodnes a které vylučují velkou část reprodukční práce ze sféry „produktivní činnosti“. Přitom jsou vychova, péče a to, čemu se říká rodinné záze-

mí, klíčovými faktory pro fungování společnosti a rozhodně pro ně nemůžeme přimout pojem „nicnedělání“. Proto je podle Wagnerové důležitým přínosem konceptu nepodmíněného základního příjmu to, že nás posouvá v naší sociální imaginaci dále za pojmy a vztahy, které odpovídají - podle autorky již překonané - materiální realitě.

Na souvislost s novými technologiemi se ve svém příspěvku soustředil pedagog **Lukáš Ulrych**. Svůj příspěvek rozdělil do dvou částí. V první se zaměřil na technologickou digitalizaci, robotizaci a automatizaci jakožto technologické změny, který zvyšují produktivitu práce. Podle Ulrycha to není poprvé, kdy jsou technologické změny zásadním faktorem, které proměnily společnosti. Připomněl historickou roli otrokářství. Antičtí Řekové i Římané nevnímali otroky jako lidské bytosti, ale jako stroje a podle toho se k nim otrokáři chovali. Otroci získávali jen tolik potravy, kolik bylo potřeba k udržení jejich pracovní síly, a někdy ani to ne, pokud se v důsledku výbojů zvýšil jejich příliv a cena jejich pořízené klesala. Nízká cena práce otroků rovnající se pouze životnímu minimu měla za důsledek hospodářskou likvidaci malých rolníků, kteří nedokázali konkurovat otrocké práci, důsledkem toho se zadlužovali a přicházeli o svá pole ve prospěch velkých pozemkových vlastníků. Lze očekávat, že automatizace a digitalizace může mít obdobné důsledky, k jakým vedlo v minulosti masové nasazování otroků. Povede velice pravděpodobně k další monopolizaci ekonomik, neboť technologie automatizace a digitalizace budou nejen drahé, ale hlavně jejich rentabilita bude růst s objemem produkce. Většina malých a středních podniků si tyto technologie nebude moci dovolit, v důsledku čehož budou podléhat konkurenci velkého kapitálu. Úměrně dalšímu růstu ekonomického významu korporací bude růst i jejich politický vliv, což bude přispívat k další erozi soudobé demokracie a podpoře oligarchizace politiky, varoval na konce svého příspěvku Ulrych.

Ekonom **Jiří Šteg** zaměřil svou prezentaci na ekonomické modelování nepodmíněného základního příjmu v České republice. Pokud bychom uvažovali o základním příjmu ve výši 10 000 korun na hlavu, činily by podle Štega roční náklady 1,2 bilionu korun. Pokud by se jednalo o lidi starší 18 let, pak by šlo o náklady 960 miliard

korun. V obou případech by to znamenalo zásadní strukturální přeměny české ekonomiky. Jedním z hlavních přínosů, které Šteg vidí, je posílení koupěschopné potpávky, která by mohla dále stimulovat ekonomický rozvoj.

Závěr konference patřil debatám nad strategiemi, jak prosadit koncept nepodmíněného základního příjmu v českém prostředí. Z této části pak vzešla také iniciativa pokračovat v odborných seminářích - Ekumenická akademie je bude pořádát v první polovině roku 2020. Z konference byl pořízen videozáznam a sborník s kompletními příspěvky všech řečníků. Obojí bude k dispozici na webových stránkách Ekumenické akademie, zmíněný videozáznam je již nyní volně dostupný zde: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLCL1kzFgFWxTFIcJiIVbXVDxPiZaeQ8AR>.

Mgr. Jan Májiček

(jan.majicek@gmail.com) je doktorandem na Ústavu politologie Filosofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, pracuje jako projektový koordinátor Školy alternativ Ekumenické akademie, Přístavní 4, Praha 7, 170 00, Česká republika. Zaměřuje se na sociální hnutí a soudobou marxistickou teorii.

Z nových publikací Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

Mertl, Jiří – Bareš, Pavel: Sociální podnikání v České republice: explorace (re)integračního potenciálu sociálních podniků u marginalizovaných osob s ohledem na propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2019. 57 s., lit. - ISBN 978-80-7416-347-0

Monografie seznamuje s výsledky výzkumu realizovaného v rámci projektu „Budoucnost práce a nová strategie kolektivního vyjednávání v nastávající době digitalizace a revoluce dovedností“. Autoři se věnovali zejména otázce, jakou roli mohou při podpoře zaměstnávání lidí se záznamem v rejstříku trestů a dalších znevýhodněných osob hrát ekonomické subjekty, které buďto nepůsobí na otevřeném trhu práce, nebo na otevřeném trhu práce sledují i jiné než ekonomické cíle. Analýza integračního potenciálu sociálních podniků pro znevýhodněné skupiny hodnotí sociální podniky pozitivně, neboť mohou vytvářet specifické nestigmatizující prostředí, v němž se se znevýhodněnými osobami může velmi dobře pracovat mj. kombinací terapie, sociální práce a (alespoň částečného) řešení materiálních problémů. Za překážku v této oblasti autoři označují

ji chybějící mapu sítě sociálních služeb v České republice a velmi nesourodou, v některých případech neexistující spolupráci mezi jednotlivými aktéry (zejména státními/veřejnými institucemi, sociálními podniky, „klasickými“ podniky a neziskovými společnostmi).

Publikace je volně dostupná zde:

<https://www.vupsv.cz/2020/02/12/nova-publikace-vupsv-25/>

Rákoczyová, Miroslava – Sirovátka, Tomáš – Šimková, Ivana: Vyhodnocení soustavy indikátorů Strategie sociálního začleňování České republiky pro roky 2014-2020. Praha: VÚPSV, v. v. i. - výzkumné centrum Brno, 2019. 71 s., tab. - ISBN 978-80-7416-349-4

Monografie komplexně hodnotí vývoj v oblasti Strategie sociálního začleňování 2014–2020 a mj. přináší mezinárodní srovnání vybraných indikátorů a specifikaci pozice České republiky za roky 2010–2017. Publikace dokládá, že ve sledovaném období došlo k celkovému snižování rizik chudoby a sociálního vyloučení, ale zaznamenává i některé přetrvávající nebo dokonce prohlubující se problémy. Například indikátory deprivace v oblasti bydlení ukazují, že se podíl osob v domácnostech, jejichž náklady na bydlení přesahují 40 % jejich příjmů, sice snížil z 9,7 % na 8,8 %, avšak mezi jednotlivci nad 65 let a osobami v neúplných rodinách dosahoval 27 %.

Publikace je volně dostupná zde:

<https://www.vupsv.cz/2020/01/28/nova-publikace-vupsv-24/>

Výzva k zasílání příspěvků na téma sociálně politických dopadů 4. průmyslové revoluce

Časopis Fórum sociální politiky (FSP) chystá své letošní 4. (srpnové) číslo jako tematické, věnované sociálně politickým důsledkům Průmyslu 4.0.

Redakce přivítá příspěvky – recenzované i nerecenzované – zabývající se vlivy digitalizace například na tyto oblasti:

- sociální dialog a pracovní vztahy
- trh práce a zaměstnanost
- sociální ochrana
- příjmová a mzdová politika
- rovné příležitosti
- rodinná politika.

Vítány jsou i příspěvky nabízející makroekonomický pohled nebo přístup z pozic teorie sociální politiky. Otevření jsme i článkům prognostickým, stejně jako recenzím publikací věnovaných relevantním tématům.

Ohlášení příspěvku spolu se zasláním předběžné anotace v rozsahu cca 100 slov očekáváme do 31. března.

Termín k zaslání článků: 20. červen.

Pro další informace viz <https://www.vupsv.cz/casopis/>, část „Informace pro autory“.

Call for the submission of contributions on the theme of the socio-political implications of the 4th Industrial Revolution

This year's 4th issue (August) of the Social Policy Forum journal, that will be dedicated to the theme of the socio-political implications of Industry 4.0., is currently under preparation

The editorial board would welcome contributions – both peer-reviewed and non-peer-reviewed – that address the impacts of digitalisation for example in the following areas:

- social dialogue and industrial relations
- the labour market and employment
- social protection
- income and wage policy
- equal opportunities
- family policy.

Contributions that offer a macroeconomic perspective or approaches based on social policy theory are also welcome. Moreover, we are open to prognostic articles as well as reviews of publications on relevant topics.

We ask for the announcement of contributions from interested parties accompanied by a preliminary annotation of approximately 100 words by 31 March 2020. The deadline for the submission of articles is 20 June 2020.

For further information, please visit: <https://www.vupsv.cz/casopis/> „Information for authors“ section.

Differences in the perception of the impact of the accession of Slovakia to the European Union on employment between experts and the general public

The article analyses the perception of the impact on employment of the accession of Slovakia to the European Union. The research involved the perceptions of two subgroups of respondents, i.e. persons working in the field of employment at labour and social affairs offices and families and persons working in other areas. The results of the analysis revealed three fundamental differences in terms of the perception of selected impacts, i.e. in terms of the perception of the arrival of new investors, the perception of the emigration of the workforce and the perception of poverty.

Is there enough power and consensus for pension reform?

The article responds to a reviewed article by Jaroslav Vostatek in this issue of Social Policy Forum devoted to the pension system, proposals for pension reform and related areas. The author presents a number of arguments that support the reform proposals suggested by Jaroslav Vostatek and stresses the need for careful structuring, interdependence and the harmonisation of individual reform phases. At the same time, however, the author considers complexity to present a key threat to the reform process, not only because of its complex nature and the difficulty of finding the necessary consensus, but also because of the anticipated resistance of the various lobbying parties that have benefitted over the long-term from the present chaotic (non)system.

Increase in the minimum wage from 1 January 2020

The article considers an amendment to Government Regulation No. 567/2006 Coll., on the minimum wage, via which, as of 1 January 2020, the basic minimum

wage was increased, along with lowest guaranteed wage levels, for a fixed weekly working time of 40 hours by CZK 1,250 to CZK 14,600. The author considers that raising the minimum wage in the Czech Republic was justified. The article points both to the need for the closer approximation of earnings in the Czech Republic to those paid in more advanced European countries and to the fact that a comparison of minimum wages paid in the other Visegrad Group countries reflects adversely on the development of this indicator in the Czech Republic.

Review of the publication Conen, Wieteke et al.: Self-employment as Precarious Work: A European Perspective

This peer-reviewed publication presents a number of studies from various European countries (focusing particularly on the richer countries of Northern, Central and Southern Europe). The studies convincingly demonstrate the changes that have occurred with respect to self-employment over the last few decades. The structural changes that have impacted European economies have led to a decrease in employment in the manufacturing sector and the expansion of the service sector accompanied by dramatic changes in terms of technological advancement. The research results illustrate that these economic changes are closely related to the increasing proportion of disadvantageous work performed in the self-employment sector.

The report comments on the Unconditional Basic Income: A Solution for the 21st Century? international conference organised by the Ecumenical Academy on 26 September 2019 as part of its School Alternative project. *The various contributions presented a shared framework approach to unconditional basic income as an achievement of civilisation and a new pillar of social progress.*

Hlavní náplní ústavu je aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni formulovaný podle aktuálních potřeb orgánů státní správy, popřípadě neziskových či privátních subjektů. Ústav vykonává konzultantskou činnost pro uživatele výsledků výzkumů a organizuje semináře a konference. Výzkumné projekty se každý rok připravují ve spolupráci se zainteresovanými subjekty s ohledem na kontinuitu vývoje vědy a výzkumu v předmětných oblastech. Mezi hlavní výzkumné zájmy ústavu patří:

- trh práce a zaměstnanost,
- sociální dialog a pracovní vztahy,
- sociální ochrana,
- rodinná politika,
- příjmová a mzdová politika,
- rovné příležitosti,
- teorie sociální politiky.

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedené oblasti, ale i z příbuzných oborů a průřezových vědních disciplín.

The RILSA's main role is applied research on labour and social affairs at regional, national, and international levels, formulated in accordance with the current needs of the state administration, and in some cases the non-profit sector and private clients. The Institute provides consultancy for the users of research results and organizes seminars and conferences. Research projects are prepared each year in collaboration with interested parties, with regard to the continuity of science and research in the areas in question. The Institute's main research interests include:

- labour market and employment,
- social dialogue and labour relations,
- social security,
- family policy,
- wages and income policy,
- equal opportunities,
- social policy theory.

An important activity of the Institute, essential for carrying out its research objectives, is the provision of comprehensive library and information services in the field of labour and social affairs. This is done by RILSA's library and information services department.

Kontakt

Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Czech Republic, tel. +420 211 152 711, <https://www.vupsv.cz>

FÓRUM sociální politiky

