



**Ministerstvo financí
České republiky**

Výzkumná studie

Vliv daní a dávek na pracovní úsilí v ČR

Jan Pavel

č. 2/2005

Vliv daní a dávek na pracovní úsilí v ČR

Jan Pavel

Abstrakt

Zpracovaná studie reaguje na existující strukturální problémy na trhu práce v ČR, které jsou způsobeny demotivačními dopady interakce daňového a dávkového systému. Pro analýzu je využit model mezních efektivních daňových sazeb vyvinutý OECD a data z výběrového šetření Mikrocensus 2002. Studie analyzuje vliv daně z příjmů, zákonného pojistného a dávkového systému na příjem testovaného jedince a zároveň na jeho motivaci pracovat. První část popisuje indikátory používané k měření zdanění práce, analyzuje metodologii měření mezních efektivních daňových sazeb a shrnuje výsledky provedených výpočtů. Následující část popisuje vliv těchto efektivních daňových sazeb a dávkového systému na poplatníkův čistý příjem a analyzuje pravděpodobnost pádu do pasti chudoby u jednotlivých typů domácností, přičemž důraz je kladen na nízkopříjmové skupiny. Závěry práce ukazují, že úsilí vedoucí k omezení chudoby významně snižuje pobídky k práci v České republice i na Slovensku.

Influence of Taxes and Benefits on Work Effort in the Czech Republic

Jan Pavel

Abstract

The processed exploratory study reacts on existing structural problems on the Czech labour market, which are caused by de-motivating impact of interaction between taxes and benefits. Using models of marginal effective tax rates developed by the OECD and data from Mikrocensus 2002, this paper discusses the influence of wage taxation, social security contributions and the benefit system on taxpayers' incomes and therefore on the motivation to work. The first part describes indicators for measuring taxation of labour, analyses the methodology of measuring marginal effective tax rates and shows the calculated results. The next part discusses the influence of these effective tax rates and benefit systems on the taxpayers' net incomes and analyses possibilities of poverty traps for households, especially for low-wage taxpayers. The results show that efforts to reduce poverty hardly reduced work incentives in the Czech Republic and Slovakia.

Vliv daní a dávek na pracovní úsilí v ČR

Jan Pavel*

Ministerstvo financí ČR

Letenská 15

Praha 1

118 10

jan.pavel@mfc.cz

květen 2005

* Studie je výsledkem práce autora na odboru Finanční politiky, oddělení Koordinace hospodářských politik Ministerstva financí České republiky. Upozorňujeme však, že názory zde prezentované se nutně nemusí shodovat s oficiálními názory MF ČR na tuto problematiku.

Autor by rád poděkoval Leoši Vítkovi z MF ČR a Kamilu Galuščákovi z ČNB za cenné připomínky a náměty. Veškeré chyby či opomenutí jsou však jeho vlastní.

Shrnutí

Jedním z klíčových problémů České republiky v ekonomické oblasti je vysoká míra nezaměstnanosti, která je výsledkem řady faktorů negativně ovlivňujících flexibilitu obou stran trhu práce. Jedním z těchto faktorů je interakce daňového a dávkového systému, jejímž důsledkem je nízká motivace nízkopříjmových pracovníků k udržení pracovního místa a ke zvyšování pracovního úsilí. To má samozřejmě negativní dopady na flexibilitu nabídkové strany trhu práce.

Analýzu případných distorzních efektů vyplývajících z interakce daňového a dávkového systému umožňuje využití indikátoru mezních efektivních daňových sazeb pro zaměstnané osoby – METR (EP). Cílem této studie je s využitím těchto indikátorů analyzovat současný stav a identifikovat situace, kdy může mít systém demotivační dopady. Dalším cílem této studie je určit rozsah domácností, které jsou demotivačními hodnotami METR (EP) zasaženy, a navrhnout možné reformní kroky, které by vedly ke zlepšení vlastností systému.

Provedená analýza současného stavu v oblasti interakce dávkového a daňového systému v ČR ukázala, že systém obsahuje řadu distorzních prvků, které mají za následek vysoké hodnoty METR (EP). Důvodem je především konstrukce dávek z titulu sociální potřeby a nedostatečná sladění daně z příjmů fyzických osob a dávek státní sociální podpory. Na základě analýzy vycházející z výběrového šetření Mikrocensus 2002 se sice ukazuje, že v obecném pohledu není problém absolutně demotivačních sazeb METR (EP) ve výši 100 % příliš významný, avšak může způsobovat negativní dopady na motivaci lidí pracovat zejména u rodin s více dětmi. Hodnotami METR (EP) vyššími než 40 % je postiženo již více domácností (cca jedna pětina), přičemž daleko výraznější zasažení lze opět identifikovat u rodin s dětmi. Z výsledků analýzy tedy vyplývá, že případné reformní úsilí by se mělo zaměřit především na nízkopříjmové domácnosti s dětmi a reformy systémů daní a dávek by měly probíhat koordinovaně.

Klíčová slova: zdanění mezd, dávkový systém, past chudoby, tranzitivní ekonomiky, Česká republika, Slovensko

Oponentury se zúčastnili (bez titulů): Milena Horčicová (MF ·ČR), Drahomíra Vašková (MF ČR), Robert Jahoda (Výzkumný ústav práce a sociálních věcí + Masarykova univerzita), Leoš Vítek (MF ČR), Petr Duzbaba (MF ČR), Ivana Dostálová (MF ČR)

1. Úvod

Jedním z hlavních problémů, které v současné době sužují ekonomiky zemí Evropské unie (Českou republiku nevyjímaje) je značná neefektivnost trhu práce, která se projevuje vysokou mírou nezaměstnanosti a vysokou úrovní její dlouhodobé složky. Tento fakt má výrazný dopad na tempo růstu HDP, a to jak reálného tak i potenciálního. Důvody pro neefektivní fungování trhu práce lze nalézt na obou stranách trhu - viz Carone, Salomaky (2002). U poptávkové strany je zdůrazňován zejména význam vysokého zdanění práce, což má vliv na vysoké náklady práce a vede k její substituci kapitálem, případně k úniku směrem k netradičním formám pracovních vztahů, čehož je v ČR typickým příkladem nahrazení zaměstnaneckého poměru vztahem k osobě samostatně výdělečně činné (tzv. švarcsystém). Na nabídkové straně jsou zdůrazňovány především nedostatečné pobídky ke vstupu na trh práce a příliš vysoká právní ochrana zaměstnanců snižující flexibilitu trhu práce - viz EK (2004).

Situace na trhu práce je v současné době v ČR charakterizována dlouhodobou stagnací míry registrované nezaměstnanosti kolem 10 %¹ a její malou citlivostí na růst HDP nepřevyšující 3 %. Její charakter je převážně strukturální, přičemž příčiny nízké flexibility lze identifikovat na obou stranách trhu práce. Mezi klíčové strukturální problémy patří nízká regionální a profesní mobilita zaměstnanců, nižší adresnost systému sociálních dávek, vysoké daňové zatížení práce a neexistence plošného systému celoživotního vzdělávání. Strukturální charakter nezaměstnanosti se projevuje také ve vysokém podílu dlouhodobě nezaměstnaných (dlouhodobá složka nezaměstnanosti se v posledních letech pohybuje kolem 50 %).

Jak bude uvedeno dále, jsou jako jedna z příčin vysoké a dlouhodobě neklesající míry nezaměstnanosti v ČR identifikovány nedostatečné pobídky na nabídkové straně trhu práce plynoucí z interakce daňového a dávkového systému. Tato tematika se v posledních letech dočkala zvýšeného zájmu, přičemž lze pozorovat dvě větve výzkumu. První se zaměřuje na studování makroekonomických souvislostí mezi daňovým zatížením práce a ekonomickým růstem a jejím představitelem je např. Prescott (2004). Druhá větev více akcentuje mikroekonomické souvislosti. Zatímco dříve se prováděné studie sledující mikroekonomický přístup soustředily zejména na výpočet ukazatelů, které se vztahovaly na jakéhosi průměrného jedince, např. Carey, Tchilinguirian (2000), v současné době lze zřetelně sledovat posun k více individualizovanému přístupu, který se snaží navázat používané ukazatele na strukturu společnosti a identifikovat, na jakou skupinu obyvatel se vztahují - viz Immervoll (2002). Je to reakce na zjištění, že problémy na trhu práce, které mají za následek vysokou míru nezaměstnanosti, se vztahují především k určitým skupinám (například lidé těsně po ukončení vzdělání, starší pracovníci, lidé s nízkou kvalifikací apod.).

Od poloviny 90. let tak lze sledovat v zahraniční odborné literatuře zřetelný trend směrem k mikroanalytické a desagregované analýze dopadů veřejných financí (zejména daňového systému v interakci se systémem sociální ochrany) na nabídkovou stranu trhu práce. Je to reakce na obecně přijímaný názor, že neflexibilita na evropských trzích práce je výsledkem příliš „měkkého“ a příliš štědrého systému sociálních dávek, který zejména nízkopříjmové skupiny (resp. skupiny s nízkou kvalifikační úrovní) nemotivuje k hledání práce, neboť je výhodnější z hlediska příjmu zůstat v závislosti na sociálních transferech. Prvním uceleným

¹ Míra registrované nezaměstnanosti dosáhla v prosinci 2004 hodnoty 9,5 % při použití „nové“ metodiky vykazování, kterou MPSV zavedlo v červenci 2004. Podle „staré“ metodiky registrované nezaměstnanosti by byla její hodnota v prosinci 2004 10,3 %.

pokusem o provedení mezinárodního srovnání v této oblasti je každoroční publikace OECD „Taxing Wages“, která shrnuje základní parametry daňového systému a systému sociálních dávek v jednotlivých zemích a obsahuje výpočty efektivní míry zdanění práce. Výhodou přístupu OECD je jednotná metodologie prováděných analýz umožňující mezinárodní srovnání, nevýhodou pak nezohlednění specifik jednotlivých zemí a nezahrnování nenárokových dávek závislých i na jiných ukazatelích, než je disponibilní příjem. V případě České republiky jsou to konkrétně dávky z titulu zákona o sociální potřebnosti, které svým charakterem garance minimálního příjmu ve výši životního minima tvoří nejvíce distorzní a nejvíce demotivující prvek českého systému sociální ochrany.

Dalším významným posunem v této oblasti byl syntetizující materiál OECD „Making Work Pay“ (1996), který se zabýval vlivem interakce daňového systému a systému sociálních dávek na míru nezaměstnanosti a zaměstnanosti ve vybraných zemích OECD. Z provedené analýzy vyplynulo, že v řadě zemí dochází v důsledku těchto interakcí k tvorbě distorzního prostředí, které nevytváří dostatečné stimuly pro vyhledávání práce, což vede ke strukturálním problémům. Systémy sociálních dávek jsou často netransparentní a znevýhodňují pracující na částečný úvazek a s nízkou kvalifikací. V této studii byl v komplexní podobě představen koncept mezních efektivních daňových sazeb jako klíčových ukazatelů pro hodnocení dopadů daňových systémů a sociálních dávek na nabídkovou stranu trhu práce. Důraz byl kladen na identifikaci hrozby vzniku tzv. pastí a to pasti chudoby (někdy též nazývané pasti nízkých mezd), pasti nezaměstnanosti a pasti neaktivity. Výsledkem uvedené analýzy byla formulace jedenácti doporučení pro provedení reformy, zahrnující mimo jiné snížení efektivního zdanění nízkopříjmových skupin a lidí pracujících na částečný úvazek, zvýšení rozdílů v čistém příjmu z práce a ze sociálních dávek a zvýšení transparentnosti systému sociální ochrany. Zároveň bylo ale upozornováno, že cesta k reformě systému nevede jen přes snižování hodnoty sociálních dávek, ale zejména přes lepší sladění jejich konstrukce se systémem daní.

Pro analýzu (de)stimulačních účinků daňového a dávkového systému na nabídku práce je využíván ukazatel mezní efektivní daňová sazba zaměstnance (METR (EP)), o kterou opírám analýzu předloženou v této studii. Obecně lze uvést, že koncept efektivních daňových sazeb je dále rozvíjen OECD ve spolupráci s EK, kdy se do analýzy zapojují postupně další faktory, jako například institut minimální mzdy, a jednotlivé ukazatele jsou kalkulovány zvlášť pro vybrané typy rodin, OECD-EK (2003). Tento zřetelný posun k mikroekonomickému pohledu na problematiku a postupné opouštění konceptu průměrného jedince je zřetelný i v řadě dalších prací zaměřených na dopady interakce daňového systému se systémem sociální ochrany na trh práce, Immervoll, Berger, Borsenberger, Lumen, Scholtus, de Vos (2000), Carone, Salomäki (2002). Určitým nedostatkem uvedených prací zůstává, že není zkoumáno rozdělení jednotlivých typů domácností ve společnosti a není tedy jasné, kolik procent jedinců je případně vysokými hodnotami mezních efektivních daňových sazeb postihnuto. Tento problém se snaží odstranit tzv. mikro-simulační modely. Tyto modely jsou založeny na zpracování individuálních dat z výběrového šetření domácností (v ČR např. Mikrocensus). S podporou EK je dokončován integrovaný mikro-simulační model EUROMOD, který umožňuje provádět výpočty ve všech členských zemích. V současnosti jsou však zpracovávána data pouze z EU-15 vycházející z výběrových šetření z roku 1998. Vzhledem k velkému množství reforem provedených od roku 1998 však nelze tyto výpočty příliš využít při tvorbě politik zaměřených na nabídkovou stranu trhu práce. Na aktualizaci výsledků se sice pracuje, avšak dosud není znám konkrétní termín, kdy by je bylo možné očekávat.

V rámci probíhající odborné diskuse však zůstává nedorušenou otázkou, pro jakou jednotku (jednotlivec versus domácnost) mají být jednotlivé ukazatele počítány a jaká veličina má být používána pro měření hrubého příjmu. V současnosti převládá přístup individuální a jako

ukazatel hrubého příjmu jsou brány části průměrné mzdy pracovníka v průmyslu a službách. Všechny uvedené studie navíc postrádají pokus o provedení kvantitativní analýzy vlivu hodnot používaných ukazatelů na makroekonomické veličiny, jako je míra nezaměstnanosti a zaměstnanosti, jakož i jejich dílčí hodnoty (např. nezaměstnanost žen apod.).

Koncept efektivního zdanění se postupně dostává do povědomí odborné veřejnosti a začíná se využívat i při hodnocení hospodářských politik vyspělých zemí prováděných jak EU tak OECD. V prvním případě se hodnoty mezních efektivních daňových sazeb pro vybrané typy jedinců již dostaly i do sady tzv. strukturálních indikátorů, což je soubor ukazatelů vytvořených pro potřeby hodnocení členských zemí EU.

Česká republika patří mezi země, u kterých je neefektivní a nepružný trh práce uváděn jako jeden z hlavních ekonomických problémů, viz např. EK (2003a) a OECD (2004). Uváděnou příčinou je zejména vysoké zdanění práce a demotivující systém sociálních dávek. Systematický přístup k této problematice vycházející z podobného analytického aparátu jako u výše zmíněných zahraničních studií lze nalézt zejména v Sirovátka (2003). Ukazatele vyjadřující interakci daňového systému se systémem sociálních dávek jsou zde však používány spíše jako aparát doplňující a vysvětlující některá fakta zjištěná během empirického výzkumu. Redistribučními dopady daňového a dávkového systému se dále zabývá Schneider, Jelínek (2001), jádrem analýzy však i zde není metodika mezních efektivních daňových sazeb. Nástin konceptu mezních efektivních daňových sazeb, metodiky jejich výpočtu a interpretací na příkladu České republiky je proveden v Pavel (2003). Jedná se však pouze o vstup do dané problematiky bez napojení na strukturu domácností v ČR. Další analýza je pak provedena ve studii Pavel, Vítek (2004). Systematický přístup k mezním efektivním daňovým sazbám byl proveden také ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, kde se Jahoda (2004) zabývá nejen výpočty hodnot pro jednotlivé typy domácností, ale částečně je napojuje i na strukturu domácností, přičemž vychází z výsledků statistického šetření Mikrocensus 2002.

2. Koncept a měření demotivací

Pro problematiku trhu práce a zejména její nabídkovou stranu je důležité studium vlivu interakce daňového a dávkového systému na rozhodování jednotlivce. Jeho rozhodování je založeno na porovnávání nárůstu/poklesu čistého příjmu při zvýšení či snížení nabídky práce. *Jedince zajímá, o kolik se zvýší jeho čistý příjem, pokud bude víc pracovat nebo přejde na lépe placenou práci.* Za zvyšování svého příjmu však zaměstnanec (patřící do nízkopříjmové skupiny) neplatí pouze zvýšením odvodů daní a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění, ale také snížením sociálních dávek, jejichž výše je odvozována od velikosti příjmu. Efekt zvyšování daní a snižování sociálních dávek se projeví ve vysokém mezním efektivním zdanění. V některých případech, při nedostatečném sladění systému sociálních dávek a daní, může hodnota mezních efektivních daňových sazeb překročit i 100 %. Vysoké mezní efektivní daňové sazby tedy odrazují od zvyšování pracovního úsilí a tudíž omezují flexibilitu trhu práce.

Pokud nastává situace, kdy mezní efektivní daňová sazba přesahuje 100 % nebo se této hranici blíží, hovoří se o tzv. pasti chudoby (poverty trap) nebo též pasti nízkých mezd. Jedná se o situaci, kdy nárůst hrubých pracovních příjmů z důvodu zvýšené pracovní činnosti či přechodu na lépe placenou práci nepovede ke zvýšení čistých příjmů nebo toto zvýšení bude nepatrné. V odborné literatuře - Haveman (1996) - je však za demotivující považována i

hodnota METR (EP) převyšující 50 % a za vyhovující se považují hodnoty pohybující se maximálně v intervalu 30 až 50 %.

Identifikovat riziko pasti chudoby umožňuje výpočet mezní efektivní daňové sazby pro zaměstnané osoby (marginal effective tax rate for employed persons – METR (EP)), která udává, o kolik se zvýší zaplacené daně a sníží sociální dávky, pokud se hrubý pracovní příjem zvýší o jednotku. Daný ukazatel je definován jako jedna mínus poměr změny čistého příjmu ke změně hrubého příjmu:

$$METR (EP) = 1 - \frac{\Delta NEI}{\Delta GEI}, \quad (1)$$

kde ΔNEI je změna čistého příjmu a ΔGEI je změna hrubého příjmu.

Změna čistého příjmu je definována jako funkce změny hrubého příjmu (z práce), mezní daňové sazby včetně příspěvku na sociální a zdravotní pojištění placeného zaměstnancem a sazby snižující hodnotu sociálních dávek. Míra redukce sociálních dávek dosahuje 100 % v případě, že jsou tyto dávky redukovány o stejnou částku, o kterou narostl pracovní příjem po zdanění. Tato situace je typická pro systémy, kde jsou sociální dávky konstruovány jako rozdíl mezi příjmem po zdanění a životním minimem.

V následujících výpočtech budeme pracovat s těmito složkami příjmů a odvodů jednotlivce (vychází ze situace v České republice):

- hrubý příjem z práce (hrubá mzda);
- daň z příjmů fyzických osob (konstruovaná jako klouzavě progresivní s několika nezdanitelnými částkami, ve výpočtech se pracuje se základní nezdanitelnou částkou, nezdanitelnou částkou na manžela a na děti);
- příspěvky na sociální a zdravotní pojištění (placené zaměstnancem ve výši 12,5 % hrubé mzdy);
- přídatky na děti (testovaná sociální dávka vyplácená v paušálních částkách);
- sociální příplatek (testovaná sociální dávka vázaná na péči alespoň o jedno nezaopátrané dítě; při zvyšování příjmu se její velikost lineárně snižuje);
- příspěvek na bydlení (testovaná sociální dávka, při zvyšování příjmu se její velikost lineárně snižuje);
- dávky z titulu sociální potřeby (určené pro občany, jejichž příjem nedosahuje úrovně životního minima).²

Výpočet METR (EP) může být rozložen na součet mezních sazeb jednotlivých příjmových nebo odvodových komponent:

² V rámci prováděných výpočtů se předpokládá, že dochází k automatickému dorovnávání příjmů u domácností s příjmem pod životním minimem. Jedná se o určité zjednodušení, neboť v zákoně není na toto automatický právní nárok.

$$METR (EP) = \frac{\Delta IT + \Delta SSC_{EE} - \Delta HB - \Delta FB - \Delta SB - \Delta SA}{\Delta GEI}, \quad (2)$$

kde IT = daň z příjmů fyzických osob, SSC_{EE} = příspěvky na sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnancem, HB = příspěvek na bydlení, FB = přídavky na děti, SB = sociální příspěvek, SA = dávky z titulu sociální potřebnosti, GEI = hrubá mzda.

Vliv jednotlivých komponent na velikost METR (EP) lze dále rozepsat (příklad pro příspěvek na bydlení):

$$\frac{\Delta HB}{\Delta GEI} = \frac{\Delta HB}{HB} * \frac{HB}{GEI} * \frac{GEI}{\Delta GEI} \quad (3)$$

Kde přínos každé složky k METR (EP) je výsledkem nejen její procentuální změny, ale také jejího významu měřeného poměrem k hrubé mzdě.

Výsledná hodnota METR (EP) udává, kolik procent efektivně odvede daňový poplatník (popř. kolik odvede na daních a o kolik se mu sníží příjem ze sociálních dávek), pokud se jeho hrubý příjem zvýší o jednotku (v empirické části se počítá se změnou v hrubém příjmu o 1 % průměrné mzdy). V případě, že hodnota METR (EP) přesáhne 100 %, znamená to, že se zvýšení hrubého příjmu promítne ve snížení čistého příjmu. V takovém případě by bylo iracionální zvyšovat nabídku práce a poplatník se dostane se do pasti chudoby.

3. Současný stav v ČR

Jak již bylo uvedeno, flexibilita trhu práce je v České republice v porovnání se zeměmi EU nízká a jedním z důvodů může být i špatné sladění systému daní a sociálních dávek. Výpočtem METR (EP) můžeme tuto hypotézu potvrdit nebo vyvrátit. Navíc díky již provedeným výpočtům za ostatní země – viz OECD-EK (2003) máme možnost výsledky porovnat se situací v ostatních zemích.

Výpočet je prováděn na hrubém příjmu v intervalu 0 až 200 % průměrné mzdy v ČR v roce 2002 a v úvahu jsou brány následující typy domácností (definováno podle studie OECD-EK (2003):

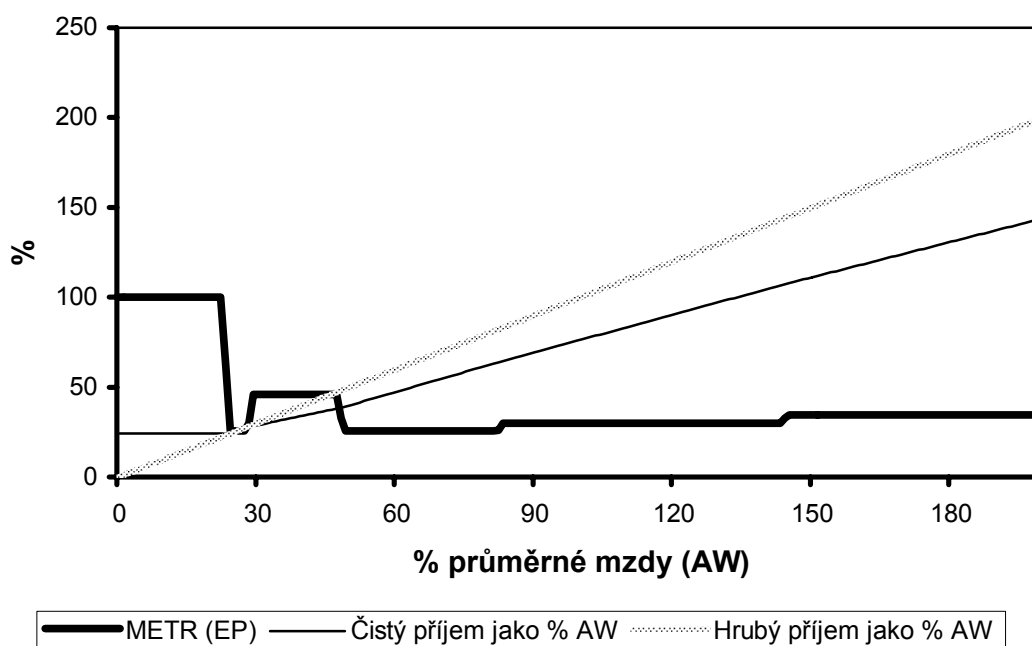
- 1) jedna osoba bez dětí;
- 2) jedna osoba ve věku 40 let se dvěma dětmi (4 a 6 let);
- 3) manželský pár ve věku 40 let (jeden z manželů zaměstnán, druhý nepracuje);
- 4) stejně jako v případě 3, avšak se dvěma dětmi (4 a 6 let);
- 5) manželský pár ve věku 40 let (jeden z manželů s příjmem ve výši 67 % průměrné mzdy, druhý zaměstnán);
- 6) stejně jako v případě 5, avšak se dvěma dětmi (4 a 6 let).

Graf 1 zachycuje hodnoty METR (EP) v České republice pro osaměle žijícího občana bez dětí. Vývoj METR (EP) můžeme rozdělit do několika intervalů:

- Při velikosti hrubé mzdy v intervalu 0 až 24 % průměrné mzdy dosahuje METR (EP) hodnoty 100 %. Důvodem je existence dávky z titulu sociální potřeby, která dorovnáva rozdíl mezi čistým příjmem z práce a ostatních sociálních dávek do výše životního minima. Jakékoliv zvýšení příjmů z práce je plně eliminováno snížením příjmu z titulu sociální potřeby.
- V intervalu hrubého příjmu 25 až 30 % průměrné mzdy se METR (EP) pohybuje kolem hodnoty 25 % a je složen z příspěvku daní a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění.
- Při překročení velikosti hrubého příjmu 31 % průměrné mzdy se hodnota METR (EP) prudce zvyšuje na 46 %, neboť při zvyšování příjmu dochází k lineárnímu snižování příspěvku na bydlení.
- Po překročení hranice 52 % průměrné mzdy METR (EP) klesá na 26 %, protože poplatník ztrácí nárok na příspěvek na bydlení.

Graf 1

Hodnoty METR (EP) pro osaměle žijícího člověka v ČR, jeho čistý a hrubý příjem



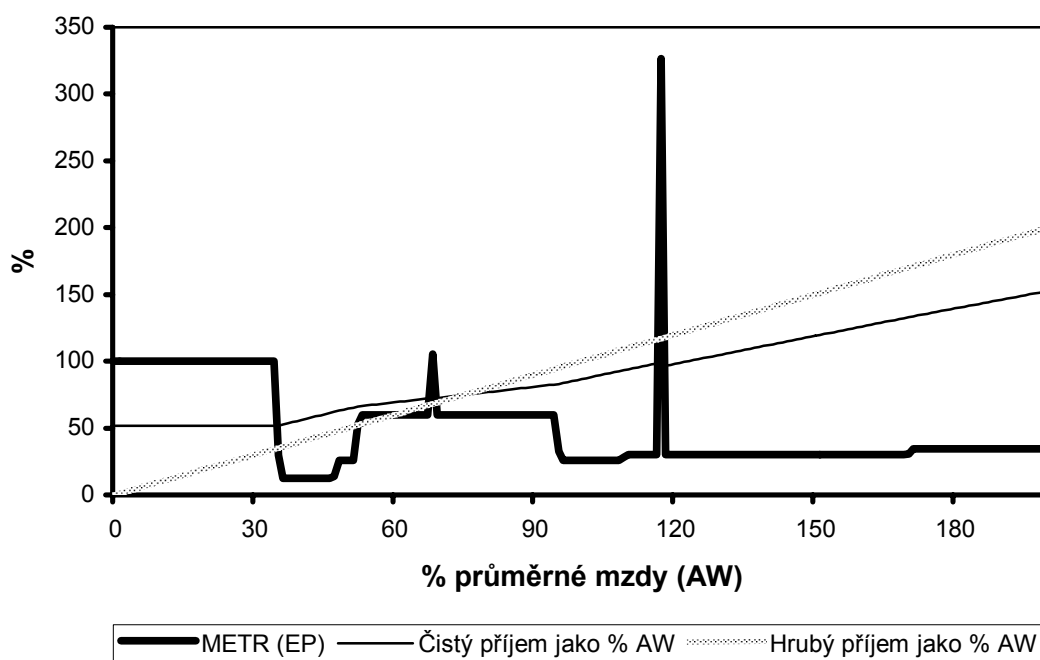
Pramen: vlastní výpočty.

Obdobnou analýzu a rozčlenění hodnot METR (EP) do několika intervalů můžeme provést i v případě rodiny tvořené jedním rodičem a dvěma dětmi (4 a 6 let). Výsledek je zachycen na grafu 2. Interval, na kterém dosahuje METR (EP) hodnoty 100 %, se prodlužuje až na hranici 37 % průměrné mzdy v důsledku zvýšení životního minima rodiny o položky dětí. Od 60 % do 105 % průměrné mzdy je sazba METR (EP) vysoká, převyšuje hodnotu 60 %. To je

způsobeno interakcí zvyšujících se daní a příspěvků na sociální a zdravotní pojištění a snižujících se testovaných sociálních dávek (příspěvků na bydlení a sociálního příplatku). Velmi distorzní je konstrukce přídatků na děti. Jejím důsledkem jsou prudké výkyvy v hodnotě METR (EP), kdy při hrubém příjmu ve výši 76 % průměrné mzdy dosahuje hodnoty 108 % a při 131 % průměrné mzdy dokonce 359 %.³ Existující konstrukce dětských přídatků dává kombinaci daňového systému a systému sociálních dávek charakter stupňovité progresse.

Graf 2

Hodnoty METR (EP) pro jednoho rodiče se dvěma dětmi (4 a 6 let), jeho čistý a hrubý příjem



Pramen: vlastní výpočty.

Výsledky pro jednotlivé typy domácností pro hrubou mzdu ve výši 33, 50, 67, 100 a 150 % průměrné mzdy jsou shrnuty v tabulce 1. Hodnoty METR (EP) dosahují při nízkých příjmech 100 % a ukazují na existenci pasti chudoby. Ochranu před ní by měl zajišťovat institut minimální mzdy, který by měl zajistit, aby se zaměstnaný člověk v těchto pásmech nepohyboval. V roce 2002 činila minimální mzda 5 700 Kč a představovala 36 % průměrné

³ Hodnoty by byly ještě vyšší, pokud bychom METR (EP) počítali při zvýšení hrubé mzdy o jednu korunu a ne o jedno procento průměrné mzdy. Při prvním snížení přídatků na děti (při překročení hranice 1,1 násobku životního minima) dochází ke snížení čistého příjmu o 141 Kč, tj. METR (EP) = 14 100 % a v druhém případě (při překročení 1,8 násobku životního minima) dochází ke snížení čistého příjmu o 501 Kč, tj. METR (EP) = 50 100 %.

mzdy. Hodnoty METR (EP) v úrovni 33 % průměrné mzdy se tak vztahují k práci na částečný úvazek.⁴

Tabulka 1

Výsledky METR (EP) pro ČR v roce 2002⁵

Typ domácnosti	Hrubý příjem jako % průměrné mzdy				
	33	50	67	100	150
Jedna osoba bez dětí	45,8	45,8	25,6	30	30
Jedna osoba, dvě děti (4 a 6 let)	100	25,6	59,8	61,7	30
Manželé, jeden nepracuje	100	25,6	41,1	30	30
Manželé, jeden nepracuje, dvě děti (4 a 6 let)	100	100	25,6	52,7	30
Manželé, jeden má příjem ve výši 67 % průměrné mzdy	25,6	25,6	25,6	30	30
Manželé, jeden má příjem ve výši 67 % průměrné mzdy, dvě děti (4 a 6 let)	44,3	52,7	25,6	25,6	30

Zdroj: vlastní výpočty.

Z komparace hodnot METR (EP) v České republice s vybranými státy OECD (z vyspělých zemí s Německem, Francií, Velkou Británií a Španělskem a z tranzitivních ekonomik Polskem a Maďarskem) provedené v tabulce 2 vyplývá, že hodnoty METR (EP) jsou v ČR vysoké zejména u rodin s dětmi. Důvodem je konstrukce sociálních dávek a vysoké hodnoty životního minima. Naopak u nadprůměrných hrubých příjmů jsou hodnoty METR (EP) v ČR nižší než v zahraničí, zejména v Německu.⁶

⁴ Analýza hodnot METR (EP) pod úrovní minimální mzdy by však neměla být opomíjena, neboť částečné úvazky mohou hrát důležitou roli v začleňování určitých skupin do trhu práce. Jedná se například o ženy na mateřské dovolené, kterým tento insitut může ulehčit zpětný vstup na trh práce.

⁵ Hodnoty METR (EP) za roky 2003 a 2004 se díky absenci výraznějších reforem příliš neliší od hodnot z roku 2002. Z důvodů mezinárodní srovnatelnosti (údaje za ostatní země EU jsou v plném rozsahu k dispozici zatím pouze za rok 2002) jsou v této studii používána data z roku 2002.

⁶ Uvedené mezinárodní srovnání je velmi problematické vzhledem k různým sazbám sociálního pojistného placeného zaměstnavatelem. Proto je nutné dále uvedené tabulky brát jako ilustrativní.

Tabulka 2

Porovnání hodnot METR (EP) mezi Českou republiku a několika státy OECD v roce 2002

A. Jedna osoba bez dětí

Země	Hrubý příjem jako % průměrné mzdy				
	33	50	67	100	150
Česká republika	45,8	45,8	25,6	30	30
Německo	100	70,3	51,1	57,6	59,5
Francie	90,2	26,6	55,2	33,6	36,1
Velká Británie	72,6	42,6	32,0	32,0	32,0
Španělsko	6,4	23,2	33,1	28,8	32,9
Maďarsko	20,5	38,6	40,5	40,5	50,5
Polsko	34,2	34,2	34,2	34,2	34,2

B. Jedna osoba, dvě děti (4 a 6 let)

Země	Hrubý příjem jako % průměrné mzdy				
	33	50	67	100	150
Česká republika	100	25,6	59,8	61,7	30
Německo	100	100	47,9	55,5	51,7
Francie	85,1	92,8	50,9	21,14	30,1
Velká Británie	78,2	89,3	89,3	69,4	32,0
Španělsko	6,4	6,4	6,4	28,8	28,8
Maďarsko	12,5	12,5	34,5	40,5	50,5
Polsko	100	34,2	34,2	34,2	34,2

C. Manželé, jeden nepracuje

Země	Hrubý příjem jako % průměrné mzdy				
	33	50	67	100	150
Česká republika	100	25,6	41,1	30	30
Německo	100	100	38,7	47,8	45,2
Francie	92,2	99,9	34,3	21,1	30,1
Velká Británie	72,6	76,2	69,9	32,0	32,0
Španělsko	6,4	6,4	26,4	28,8	32,9
Maďarsko	20,5	38,6	40,5	40,5	50,5
Polsko	100	25	34,2	34,2	34,2

D. Manželé, jeden nepracuje, dvě děti (4 a 6 let)

Země	Hrubý příjem jako % průměrné mzdy				
	33	50	67	100	150
Česká republika	100	100	25,6	52,7	30
Německo	100	100	60,3	46,4	45
Francie	85,1	92,8	92,8	21,1	26,9
Velká Británie	78,2	89,3	89,3	69,4	32,0
Španělsko	106,4	6,4	6,4	23,2	28,8
Maďarsko	12,5	12,5	34,5	40,5	50,5
Polsko	100	100	34,2	34,2	34,2

E. Manželé, jeden má příjem ve výši 67 % průměrné mzdy

Země	Hrubý příjem jako % průměrné mzdy				
	33	50	67	100	150
Česká republika	25,6	25,6	25,6	30,0	30,0
Německo	55,6	54,2	51,1	54,3	45,0
Francie	18,9	36,1	39,1	33,6	30,1
Velká Británie	21,8	32,0	32,0	32,0	32,0
Španělsko	6,3	23,2	33,1	28,8	32,9
Maďarsko	20,5	38,6	40,5	40,5	50,5
Polsko	34,2	34,2	34,2	34,2	34,2

F. Manželé, jeden má příjem ve výši 67 % průměrné mzdy, dvě děti (4 a 6 let)

Země	Hrubý příjem jako % průměrné mzdy				
	33	50	67	100	150
Česká republika	44,3	52,7	25,6	25,6	30
Německo	50,3	52,5	50,9	54,1	42,4
Francie	18,9	26,6	26,6	30,6	30,1
Velká Británie	10,0	32,0	32,0	32,0	32,0
Španělsko	6,3	6,4	26,4	28,8	32,9
Maďarsko	20,5	38,6	40,5	40,5	50,5
Polsko	34,2	34,2	34,2	34,2	34,2

Zdroj: vlastní výpočty; OECD-EK (2003).

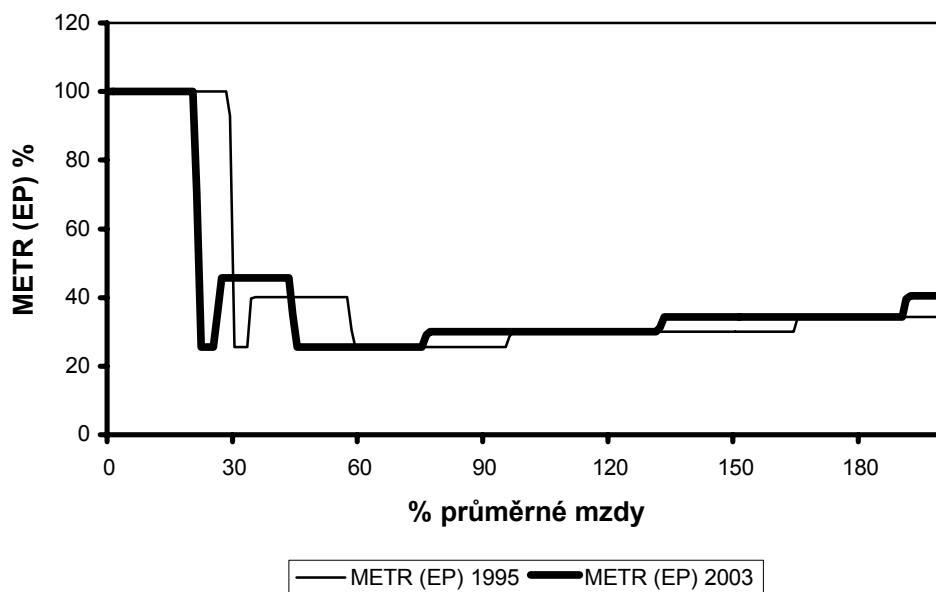
4. Vývoj systému během transformace

V České republice byly základní parametry daňového systému nastaveny při jejím vzniku, tedy 1. ledna 1993, a systém sociálních dávek funguje v téměř nezměněné podobě od roku 1995, kdy začal platit nový zákon o státní sociální podpoře. V období 1995 – 2003 nedocházelo k výraznějším změnám, snad s výjimkou počtu daňových pásem, které byly postupně zredukovány z šesti na čtyři. To však mělo dopad pouze na vysokopříjmové skupiny

obyvatel a netýkalo se skupin, které mohly upadnout do pasti chudoby. Z výše uvedených důvodů se do změn v hodnotách METR (EP) promítaly především změny v hodnotách životního minima, hranic daňových pásem a velikosti odpočitatelných položek. Následující grafy ukazují průběh ukazatele METR (EP) pro některé typy testovaných domácností.

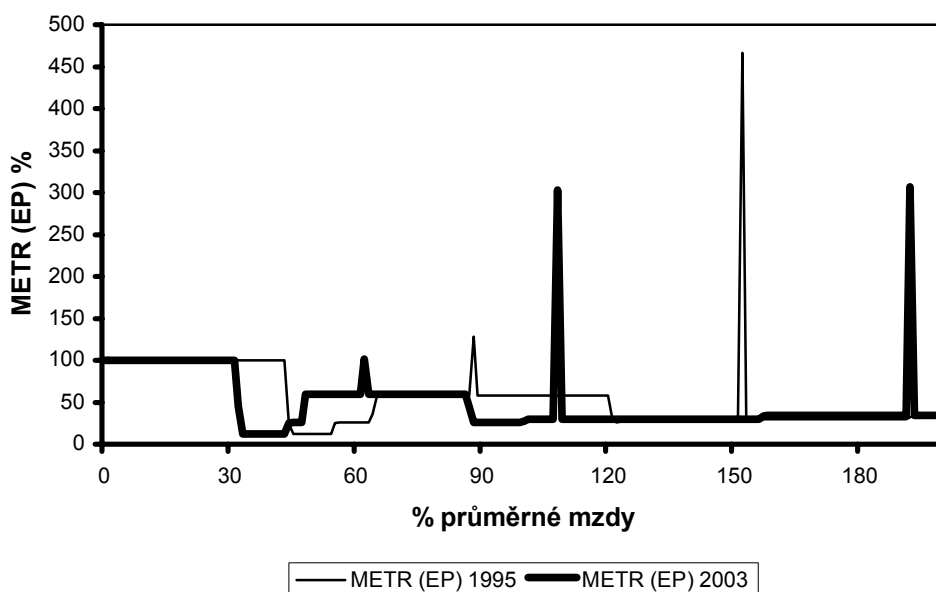
Graf 3

Hodnoty METR (EP) v letech 1995 a 2003 pro osaměle žijící osobu



Graf 4

Hodnoty METR (EP) v letech 1995 a 2003 pro osobu se dvěma dětmi



Pramen: vlastní výpočty.

Z grafické analýzy vyplývá, že v tomto období skutečně nedošlo k výraznějším změnám v průběhu křivek veličiny METR (EP). Ve většině testovaných případů se systém stal méně distorzní, neboť se zkracoval úsek, ve kterém je hodnota METRu (EP) rovna 100 %. Důvodem byl pomalejší růst životního minima oproti růstu průměrné mzdy. Na druhou stranu byl ale růst životního minima rychlejší než růst spotřebitelských cen měřený CPI, takže jeho reálná kupní síla rostla.

Bohužel však nedošlo k odstranění nejproblematictější části systému sociálních dávek – přídatků na děti - a jejich negativní dopad dávající systému charakter stupňovité progresse nebyl eliminován.

5. Dopady reformy veřejných financí v ČR

V roce 2004 byly v České republice schváleny daňové zákony, které jsou souhrnně označovány jako II. fáze reformy veřejných financí. Některá ustanovení se týkají také zdanění fyzických osob, a proto mají významný dopad na pobídky k přijetí a udržení pracovního místa. Hlavní změny spočívají v nahrazení odčitatelné položky na dítě daňovým bonusem ve fixní výši a v zavedení institutu společného zdanění manželů s dětmi. Cílem této reformy má být zvýšení disponibilních příjmů rodin s dětmi a posílení horizontální daňové spravedlnosti.

Zavedení obou výše uvedených institutů změni hodnoty METR (EP). Díky tomuto nástroji můžeme provést ex-ante analýzu této změny⁷ a zhodnotit, zda-li dojde ke zlepšení či zhoršení chování systému z hlediska jeho vlivu na nabídkovou stranu trhu práce.

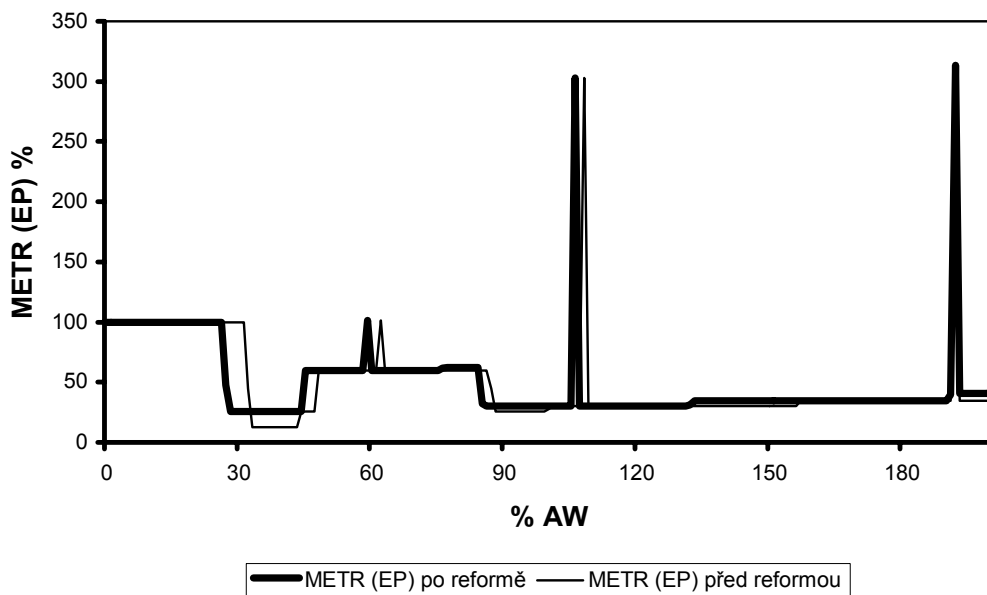
Analýza změn v hodnotách METR (EP) je značně ztížena v případě rodin, kde si vydělávají oba rodiče a uplatňují společné zdanění. Případné změny v hodnotě hrubého příjmu jednoho z nich totiž vedou ke změně čistého příjmu u obou. To má za důsledek, že hodnoty individuálního METR (EP) nejsou vypovídající a nelze je spočítat. Jako řešení se zde nabízí výpočet METR (EP) pro domácnost. To si však vyžaduje mírnou úpravu metodologie a přesahuje již tématický záběr tohoto příspěvku.

Z výše uvedeného důvodu bude tedy provedena analýza dopadů II. fáze reformy veřejných financí pouze na jednoho rodiče se dvěma dětmi a na dva rodiče se dvěma dětmi, z nichž ale jeden nemá pracovní příjmy. Hodnoty METR (EP) před a po reformě zachycují následující dva grafy.

⁷ Novela zákona o daních z příjmů vstoupila v platnost 1. ledna 2005, takže její možné efekty lze ex-post analyzovat až po skončení zdaňovacího období 2005.

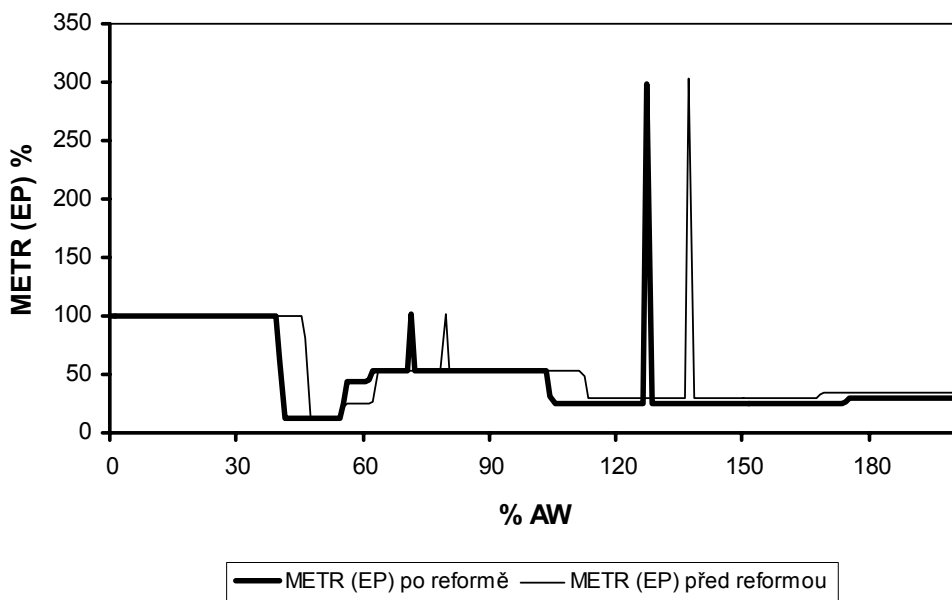
Graf 5

Hodnoty METR (EP) před a po reformě veřejných financí, jedna osoba se dvěma dětmi



Graf 6

Hodnoty METR (EP) před a po reformě veřejných financí, manželé s jedním příjmem a dvěma dětmi



Pramen: vlastní výpočty.

Z grafické analýzy vyplývá, že prováděná reforma veřejných financí nepředstavuje výraznější zásah do průběhu METR (EP). V obou testovaných případech se sice zkrátil úsek, ve kterém

hodnota METR (EP) dosahuje 100 %, ale nedošlo k odstranění hodnot přesahujících 100 %. Prováděná reforma tak představuje pouze kosmetické úpravy systému a nelze předpokládat, že by měla výraznější vliv na motivaci lidí zvyšovat své pracovní úsilí.

6. Jsou vysoké hodnoty METR (EP) skutečně problém?

Na základě výpočtů provedených v předešlých oddílech lze konstatovat, že interakce daňového a dávkového systému v České republice způsobuje, že tzv. nízkopříjmové domácnosti čelí vysokým hodnotám METR (EP), které odrazují jejich členy od zvyšování pracovního úsilí. Na tomto místě je však nutné si položit otázku, jaký je podíl domácností, které jsou vysokými hodnotami METR (EP) skutečně zasaženy. Pokud by totiž byl počet těchto domácností zanedbatelný, zřejmě by nemělo smysl reformovat existující systém.⁸ Při jakékoliv reformě a to ať již daní nebo dávek je totiž nutné počítat se vzrůstem administrativních a vyvolaných nákladů systému, které tak snižují obecnou ekonomickou efektivnost.

S cílem odpovědět na výše uvedenou otázku byly provedeny výpočty na datech z výběrového šetření Mikrocensus 2002. Testování bylo prováděno na úrovni jednotlivých domácností resp. jejich přednostů. V rámci provedených výpočtů se uvažovaly všechny domácnosti, ve kterých alespoň jeden jejich člen pracoval (a to jak v zaměstnání tak i jako osoba samostatně výdělečně činná).

Analýza byla prováděna formou testování tzv. rozhodného příjmu pro přiznání dávek státní podpory a sociální potřeby ve vztahu k maximálním hodnotám pro obdržení těchto sociálních dávek. Při výpočtech nebyly zohledněny příjmy z pronájmu a kapitálového majetku, které nejsou v případě nízkopříjmových skupin významné. V rámci provedených výpočtů byly identifikovány dvě skupiny domácností. První skupinou byly domácnosti, u kterých hodnota METR (EP) dosahuje 100 %. V tomto případě se jedná o domácnosti, jejichž rozhodný příjem pro potřeby výpočtu dávek z titulu sociální potřeby nedosahuje hodnoty životního minima. Druhou skupinou byly domácnosti, u kterých hodnoty METR (EP) přesahují 40 %. Jedná se většinou o situace způsobené souběhem pojistného, daně z příjmů fyzických osob a příspěvku na bydlení (u rodin s dětmi také sociálního příplatku).

Výsledky provedených výpočtů jsou shrnuty v následující tabulce. Hodnoty uvedené v prostředním sloupci představují procento domácností, u kterých jejich přednost čelí hodnotě METR (EP) ve výši 100 %. Pravý sloupec ukazuje procento domácností, kde přednost čelí hodnotě METR (EP) vyšší než 40 %.

⁸ I vysoké hodnoty METR (EP), které nezasahují významnější množství domácností však mohou představovat problém. Jedná se totiž o potenciální past, kde následkem šoků, které postihují ekonomiku, může významný počet domácností uvíznout. Příkladem je vysoký nárůst strukturální složky nezaměstnanosti na konci 90. let, který může být dáván do souvislosti s pastmi v daních a dávkách.

Tabulka 3

Procento domácností s alespoň jedním pracujícím členem čelící absolutně demotivačním a vysokým sazbám METR (EP) v roce 2002

Typ domácnosti (kde alespoň jeden pracuje)	METR (EP) = 100 %	METR (EP) > 40 %
Jednotlivec	0,5	6,8
Čistá úplná rodina		
a) bez dětí	0,5	4,4
b) jedno dítě	3,3	22,9
c) dvě děti	2,7	29,8
c) tři a více dětí	7,2	57,0
Čistá neúplná rodina		
a) jedno dítě	5,1	42,7
b) dvě děti	15,6	80,1
c) tři a více dětí	19,1	75,2
Všechny typy rodin	2,6	19,2

Pozn.: V rámci výpočtu se pracovalo s celkem 5173 pozorováními. V případě dílčích ukazatelů byl největší počet u čistých úplných rodin bez dětí – 1298 a nejmenší v případě čisté neúplné rodiny se dvěma dětmi – 112. V případě údajů u čistých neúplných rodin lze v důsledku relativně malého počtu pozorování předpokládat větší výběrovou chybu ukazatele.

Zdroj: vlastní výpočty.

Z provedených výpočtů vyplývá, že absolutně demotivační hodnotou METR (EP) ve výši 100 % jsou postižena necelá 3 % domácností a celkem 19,2 % čelí hodnotám METR (EP) vyšším než 40 %. Problém demotivačních hodnot METR (EP) se téměř nedotýká domácností jednotlivce, což lze snadno vysvětlit nižší hodnotou životního minima a menším počtem možných sociálních dávek. Naopak jako problematické lze hodnotit „zasažení“ vysokými hodnotami METR (EP) v případě čistých neúplných rodin. Počet „zasažených“ domácností je také značně závislý na počtu dětí, což je logické, neboť počet dětí výrazně ovlivňuje hodnoty životního minima.

Na základě provedené analýzy tak lze přijmout závěr, že problém 100 % hodnot METR (EP) není problémem v obecné rovině trhu práce v ČR, avšak je významný u některých typů rodin. Zejména se jedná o čisté úplné rodiny se třemi a více dětmi a čisté neúplné rodiny.

Významnějším problémem je již zasažení domácností hodnotami METR (EP) převyšujícími 40 %. Těmto sazbám čelí již téměř pětina všech domácností, kde alespoň jeden pracuje. Stejně jako v předešlém případě je míra zasažení závislá na typu rodiny a zejména na počtu dětí. Nejméně jsou zasaženy rodiny jednotlivců (pouze necelých 7 %) a nejvíce neúplné rodiny se třemi a více dětmi (cca 75 %).

7. Vývoj a současná situace na Slovensku

S problematikou nízké motivace ke zvyšování pracovního úsilí se potýká řada členských států a odstranění tohoto problému je důvodem řady reform. Zde uvedu jako příklad reformu provedenou na Slovensku, kterou lze z hlediska hodnot sledovaného ukazatele METR (EP) hodnotit jako jednu z nejúspěšnějších a tedy i velmi inspirativní.

Systém daně z příjmů fyzických osob a sociálních dávek vycházel v polovině 90. let na Slovensku ze stejné filozofie jako systém v České republice. Sociálně štedrá politika tehdejších vlád však způsobila, že hodnoty životního minima byly v poměru k průměrné mzdě nastaveny velmi vysoko, což se projevovalo rozsáhlejším výskytem mezních efektivních daňových sazeb v hodnotách 100 % než v ČR. Stejně jako v případě České republiky jsme se i zde mohli setkat s distorzní konstrukcí přídavků na děti.

Hlavní změny provedené mezi roky 1995 - 2003 spočívaly především v podstatném zpomalení růstu životního minima a snižování počtu daňových pásem. To ve svém důsledku vedlo ke zkracování intervalu se 100 % sazbami METR (EP), čímž se systém stal méně distorzním. K výraznějším změnám však nedošlo.

Podstatný zásah do struktury mezních efektivních daňových sazeb představovala reforma daňového a sociálního systému, které vstoupila v platnost 1. ledna 2004. Zatímco II. fáze reformy veřejných financí v České republice je spojena pouze s drobnými úpravami, slovenská reforma je systémovým zásahem značně měnícím strukturu a filozofii sociálního a daňového systému. Hlavní opatření, která byla provedena, jsou:

- zavedení daně z příjmů fyzických osob s jednotnou sazbou ve výši 19 %;
- vázání velikosti odpočitatelných položek u daně z příjmů fyzických osob na hodnotu životního minima;
- záměna odčitatelné částky na dítě za daňový bonus;
- péče o nezaopatřené dítě umožňující snížit sazbu pojistného na sociální zabezpečení;
- zavedení plošných přídavků na děti;
- zavedení maximální hranice pro dávky z titulu sociální potřeby;
- započítávání pouze části příjmu z práce do rozhodného příjmu pro přiznávání dávek z titulu sociální potřeby.

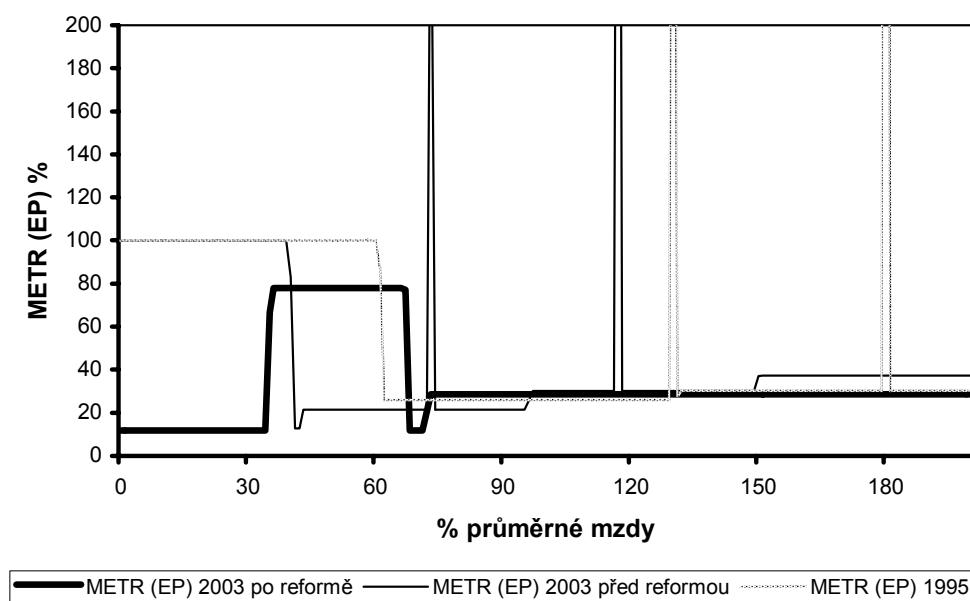
Výsledkem uvedených změn je podstatná změna v hodnotách mezních efektivních daňových sazeb. Ve všech případech testovaných typů domácností bylo zaznamenáno výrazné zlepšení zejména v případě nízkopříjmových pracovníků, kdy byla snížena nejproblémovější hodnota sazby METR (EP) ze 100 % na 77 %. Dále se snížilo mezní zdanění lidí s vyššími příjmy a byl odstraněn nejvíce distorzní prvek – testované přídavky na děti vyplácené v paušální velikosti. Díky tomu se již nesetkáváme se situací, kdy hodnoty METR (EP) přesahují 100 %. Negativem provedené reformy však je, že došlo k přesunu demotivačních hodnot více směrem k průměrné mzdě. Systém se tak stal méně motivační pro středněpříjmové skupiny.

Celkově lze hodnotit slovenskou reformu daňového a sociálního systému z hlediska snižování vysokých a demotivujících mezních efektivních daňových sazeb jako úspěšnou. Je však třeba zdůraznit, že se jedná o dílčí kritérium, které neumožňuje provést celkové zhodnocení dopadů reformy na zaměstnanost a navíc pro komplexní zhodnocení reformy je potřeba sledovat i jiná kritéria (redistribuce, dopady na ceny, salda rozpočtů, konkurenceschopnost apod.).

Následující dva grafy ukazují změny v hodnotách METR (EP) pro rodiny s dětmi na Slovensku.

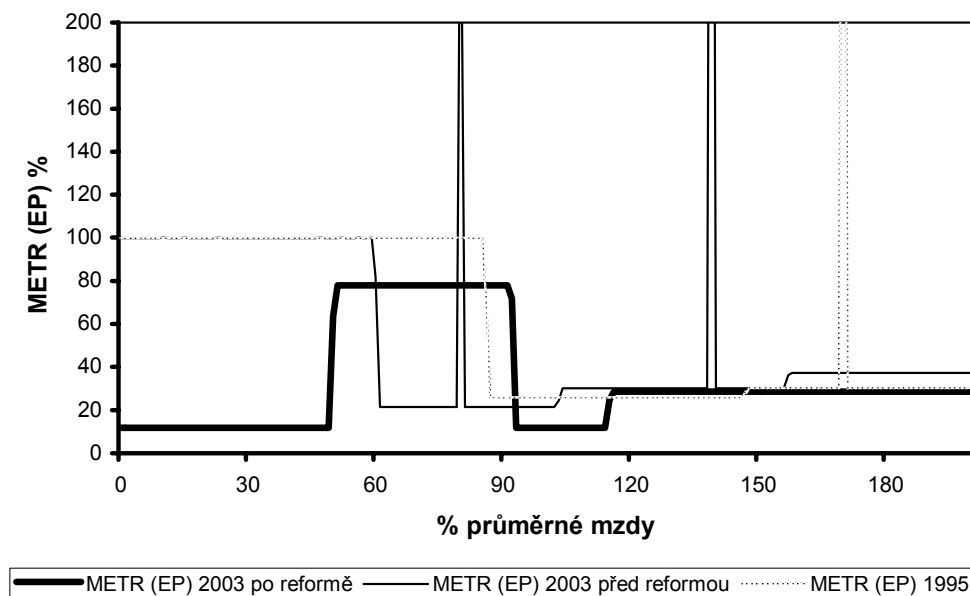
Graf 7

Hodnoty METR (EP) v letech 1995, 2003 a po reformě veřejných financí na Slovensku, jedna osoba se dvěma dětmi



Graf 8

Hodnoty METR (EP) v letech 1995, 2003 a po reformě veřejných financí na Slovensku, manželé s jedním příjmem a dvěma dětmi



Pramen: vlastní výpočty.

8. Závěry

Provedená analýza současného stavu v oblasti interakce dávkového a daňového systému v ČR ukázala, že systém obsahuje řadu distorzních prvků, které mají za následek vysoké hodnoty METR (EP). Důvodem je především konstrukce dávek z titulu sociální potřeby a nedostatečná sladění daně z příjmů fyzických osob a dávek státní sociální podpory. Na základě analýzy vycházející z výběrového šetření Mikrocensus 2002 se sice ukazuje, že v celkovém pohledu není problém absolutně demotivačních sazeb METR (EP) ve výši 100 % příliš významný, avšak může způsobovat negativní dopady na motivaci lidí pracovat zejména u rodin s více dětmi. Hodnotami METR (EP) vyššími než 40 % je postiženo již více domácností (cca jedna pětina), přičemž daleko výraznější zasažení lze opět identifikovat zejména u rodin s dětmi.

Výraznější zlepšení existujícího stavu nelze na základě provedené analýzy očekávat ani od II. fáze reformy veřejných financí (zavedení daňového bonusu na dítě a společného zdanění manželů s dětmi), která představuje pouze nepříliš významné úpravy systému.⁹ Existující systém daní a sociálních dávek tak pravděpodobně i nadále zůstane jedním z klíčových

⁹ V rámci této studie nebyly analyzovány dopady uvažovaných změn daně z příjmů fyzických osob z ledna a února 2005, spočívající v návrhu na snížení mezní daňové sazby v nejnižších pásmech a nahrazení některých odčitatelných položek daňovým bonusem.

faktorů ovlivňujících rigiditu na trhu práce v České republice se všemi negativními mikro- i makroekonomickými důsledky.

Na základě provedené analýzy je možné zformulovat následující politicko-hospodářská doporučení, která povedou ke snížení distorznosti systému. V oblasti daní a pojistného se jedná o:

- zvýšení provázanosti daňového systému se systémem sociálních dávek s cílem minimalizovat počet situací, kdy jsou souběžně pobírány sociální dávky a placeny daně (pozitivní jsou zejména maximální stropy pro vyplácení dávek z titulu sociální potřeby a omezení započítávání příjmů z práce do rozhodného příjmu pro výpočet sociálních dávek);
- je žádoucí snížit zatížení nejnižších příjmových skupin pojistným tak, aby došlo ke snížení hodnot METR (EP), přičemž případná úleva by neměla být konstruována skokovitě, ale co nejvíce spojitě;
- i když existuje malý fiskální i technický prostor pro snížení již tak malé efektivní zátěže daní z příjmů fyzických osob pro nejnižší příjmové skupiny, případné změny DPFO by měly být prováděny tak, aby nedocházelo k odrazování těchto skupin daňových poplatníků od práce (zvýšení hranic odčitatelných položek nebo slev, „spojité průběhy“ úlev apod.).

Pokud jde o dávkové změny, měly by být navázány na daňový systém (včetně pojistného) tak, aby současně:

- došlo ke zpomalení tempa růstu životního minima (aby tak bylo zabráněno vtahování dalších rodin do dávkového systému z titulu sociální potřeby);
- poklesl počet sociálních dávek;
- došlo k přehodnocení celkové filozofie dávek z titulu sociální potřeby;
- došlo ke sloučení sociálního příplatku s přídavky na děti a změnila se jeho konstrukce na lineární.

Návrhy MPSV ČR z roku 2004, které směřují (spolu s reformou zdaňování rodin a daňovým bonusem) k poklesu hodnot životního minima a změně jeho konstrukce na jednosložkovou dávku a k úpravě příspěvku na bydlení (tak, aby měl charakter dávky z titulu sociální potřeby, která nebude lineárně odstupňovaná podle výše příjmu a jehož velikost bude zohledňovat regionální situaci na trhu s bydlením) povedou k obdobným změnám jako na Slovensku, což sníží hodnoty METR (EP) a omezí odrazování osob od práce daněmi a dávkami. Pokud by zároveň došlo k částečnému započítávání příjmů z práce do rozhodného příjmu pro přiznávání sociálních dávek, jak je navrhováno, vedly by tyto kroky ke snížení METR (EP) u nízkopříjmových skupin a tudíž k dlouhodobému zlepšení strukturální nezaměstnanosti na českém trhu práce a omezení problému pastí nízkých mezd. Výsledné

dopady chystaných změn v oblasti dávkového systému České republiky však nelze jednoznačně určit, neboť jsou závislé především na konečné podobě schválených zákonů.¹⁰

Problémem však i nadále zůstávají přídavky na děti, které je sice z hlediska stimulů k práci žádoucí nahradit oproti nynějšímu stavu plošnou dávkou (důsledkem bude pokles hodnot METR (EP) na zlomech pásu, kde poplatníci s růstem příjmu na tyto dávky ztrácí nárok a METR (EP) dosahuje enormních hodnot), na druhou stranu ale zavedení plošné dávky neutralizuje její redistributivní možnosti a více zatěžuje výdajovou stranu veřejných financí.

Demotivující vliv vysokých mezních efektivních daňových sazeb lze identifikovat zejména u nízkopříjmových skupin obyvatel, které jsou tak „zahnány“ do pasti chudoby případně neaktivity. Z tohoto důvodu je potřebné provádět ex-ante analýzy všech změn jak na straně daně z příjmů fyzických osob a zákonného pojistného, tak na straně dávkového systému s využitím analytického aparátu mezních efektivních daňových sazeb. To je nutné zejména v kontextu tvorby příslušných politik na několika resortech, které v řadě případů sledující pouze dílčí cíle a neprovádějí dostatečnou koordinaci svých činností.

¹⁰ Určující budou zejména hodnoty zvolených koeficientů pro výpočet velikosti sociálních dávek a maximální hodnoty rozhodných příjmů.

Dodatek – Další možné využití metodiky mezních efektivních daňových sazeb pro posuzování dopadů změn v daňové a dávkové oblasti na trh práce

Metodika mezních efektivních daňových sazeb nachází široké uplatnění při identifikaci demotivačních prvků v oblasti daňového a sociálního systému. V rámci existujících analýz jsou využívány tři základní druhy METR. V rámci tohoto článku je aplikována mezní efektivní daňová sazba pro zaměstnané osoby (METR (EP)), která je definována jako efektivní zdanění výdělku při zvýšení mzdy o 1 % průměrné mzdy. Tento ukazatel tak popisuje situaci lidí, kteří jsou již na trhu práce aktivní.

Druhým možným ukazatelem je mezní efektivní daňová sazba pro nezaměstnané lidi (METR (UT)), která udává míru efektivního zdanění v případě, že testovaný člověk přechází z nezaměstnanosti do práce. Za nezaměstnanost je považována situace, kdy člověk pobírá podporu v nezaměstnanosti.

Posledním používaným typem METR je mezní efektivní daňová sazba pro neaktivní lidi (METR (IT)), která udává míru efektivního zdanění v případě, že testovaný člověk přechází z neaktivity do práce. Za neaktivitu je zde považována situace, kdy člověk již nepobírá podporu v nezaměstnanosti a je odkázán na příjmy z ostatních sociálních dávek (v ČR zejména dávky z titulu sociální potřebnosti).

K použití a vypovídací schopnosti dvou posledně zmiňovaných indikátorů METR jsou však často vznášeny výhrady – viz OECD-EK (2003), které upozorňují na fakt, že pro nezaměstnaného člověka je při přechodu do stavu zaměstnanosti důležité poměrování čisté míry náhrady a mezní změny nehrají tak výraznou roli. Z těchto důvodů se předložená analýza zaměřuje pouze na indikátor pro zaměstnané osoby.

Literatura

Carey, D., Tchilinguirian H.: *Average Effective Tax Rates on Capital, Labor and Consumption*. Paris: OECD Economics Department 2000, Working Paper No. 258.

Carone, G., Salomäki, A.: *Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU*. Brussels: EC 2002, Economic Paper.

Chlumský, J.; Šumpíková M.: *Monitoring Preparations of Transition Countries for EU-Accession*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze 2000.

ČSÚ: Míra zdanění nízko-příjmových pracovníků. Praha: ČSÚ 2004.
http://www2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/I.4_mira_zdani_u_nizko_prijmovych_pracovniku

EK: *Indicators of Unemployment and Low-wage Traps*. Brussels: EC 2003, Economic Paper.

EK: *Key Structural Challenges in the Acceding countries*. Brussels: EC 2003a, Economic Paper.

EK: *Labour Market Challenges in acceding countries: Considerations in Light of the Broad Economic Policy Guidelines*. Brussels: EC 2004, Working Paper of Directorate General.

EK: *Structures of the Taxation Systems in the European Union. Data 1995-2002*. Brussels: EC 2004a.

Haveman, R.: *Reducing poverty while increasing employment: A primer on alternative strategies, and a blueprint*. Paris: OECD 1996, Economic Studies No. 26, 1996/1.

Immervoll, H., Berger, F., Borsenberger, M., Lumen, J., Scholtus, B., de Vos, K.: *The Impact of Tax-Benefit Systems on Poverty Rates in the Benelux Countries. A Simulation Approach Using Synthetic Datasets*. Cambridge 2000, Working Paper.

Immervoll, H.: *The Distribution of Average and Marginal Effective Tax Rates in European Union Member States*. Cambridge 2002, Working Paper.

Jahoda, R.: *Interakce sociálního a daňového systému a pracovní pobídky*. Praha: VÚPSV 2004.

Kubátová, K., Víttek, L.: *Daňová teorie a politika*, Praha: Codex Bohemia 1997.

Kubiček, J., Vančurová, A.: Vliv inflace na efektivní daňové sazby a daňové klíny, *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*. Praha: Oeconomica, 2004, s. 31.

Marek, P., Radová, J.: Skutečný okamžik realizace daňové úspory. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2002, roč. 10, č. 1, s. 104-116.

OECD: *Making Work Pay – a Thematic Review of Taxes, Benefits, Employment and Unemployment*. Paris: OECD 1996.

OECD-EK: *Indicators of Unemployment and Poverty Traps*. Paris: OECD 2003.

OECD: *Taxing Wages in OECD Countries 2001/2002*. Paris: OECD 2003a.

OECD: *Revenue Statistics 1965 - 2002*. Paris: OECD 2003b.

OECD: *2004 Economic Review – The Czech Republic*. Paris: OECD 2004, nepublikovaný materiál.

Pavel, J.: Vliv interakce daňového systému a systému sociálních dávek na nabídkovou stranu trhu práce, *Optimalizace rozhodovacích procesů ve veřejné správě a samosprávě s důrazem na regiony*. Pardubice: Univerzita Pardubice 2003, str. 15-19.

Pavel, J., Víttek, L.: Interaction between Wage Taxation and Benefit System – Influence on Motivation to Work in the Czech Republic and Slovakia During Transition, *Fiscal and Regulatory Competition*. Milano: Bocconi University 2004.

Prescott, E. C.: Why Do Americans Work So Much More Than Europeans, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 2004, sv. 28 (1), str. 2-13.

Schneider, O., Jelínek, T.: *Vliv sociálního a daňového systému na přerozdělování příjmů v České republice – dynamika na přelomu století*, Praha: Institute of Economic Studies FSV UK 2004, Working Paper No. 67.

Schneider O., Jelínek T.: „Vliv českého sociálního systému a daňových úlev na rozdělení příjmů“, *Finance a úvěr*, 2001, sv. 51 (12), str. 639-657.

Sirovátka, T., Žižlavský, M.: „Nezaměstnanost a pracovní pobídky“, *Politická ekonomie*, 2003, sv. LI (3), str. 391-406.

Wright, G., Nemeč, J.: *Public Finance*, Bratislava: NISPAcee 1997.

www.mfcr.cz (Ministerstvo financí ČR)

www.mpsv.cz (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR)