

Informace o zajišťování evropského statistického systému sociální ochrany ESSPROS v ČR a o mezinárodně srovnatelných výstupech tohoto systému

I. Stručný popis vývoje v ČR

Před vstupem ČR do Evropské unie nabývaly na naléhavosti **úkoly týkající se přizpůsobení resortní statistiky požadavkům závazného evropského systému statistik v sociální oblasti fungujícího jednotně v celé EU**. Resortní statistické pracoviště na MPSV se od samého počátku aktivně podílelo na přípravě pozičních dokumentů mapujících připravenost resortu v oblasti informačních systémů a statistiky. Zároveň byl za oblast transformace sociální statistiky požadavkům EU vyčíslen dopad na státní rozpočet a s ohledem na závažnost celé problematiky byla v rámci Národního programu přípravy na členství v EU definována podoblast „Resortní informační systémy a statistika“, do níž byla uvedená problematika začleněna. **Evropský systém jednotných statistik sociální ochrany (ESSPROS)** je budován Eurostatem za spolupráce jednotlivých členských zemí EU. Ke zpřesnění jeho metodiky a vypracování specifických postupů se koná každoročně jednání pracovní skupiny pracovníků členských zemí odpovědných za statistiku sociální ochrany s cílem zhodnotit dosavadní postup prací, stanovit nové úkoly a termíny jejich plnění. Na jednání této pracovní skupiny se zástupci MPSV podílejí od r. 1999. V případě nutnosti řešit specifické ad hoc problémy jsou svolávány tzv. Task Force, kterých se účastní vybraní zástupci členských států EU, kterých se daná problematika týká.

Koncem devadesátých let minulého století začaly na MPSV práce, týkající se **zajištění srovnatelnosti našich a evropských statistik**. K tomuto byla na MPSV ustanovena řešitelská skupina. Během její práce bylo zjištěno, že problematika sociální ochrany, jak je pojímána v evropském kontextu, svou šíří značně přesahuje záběr a možnosti takto ustaveného týmu, který vzhledem ke svému složení nebyl schopen řešit problematiku přesahující resortní hranice, a yká se záležitostí, které ač mají sociální

charakter, nejsou v kompetenci MPSV. Protože se srovnatelnost národních ukazatelů s ukazateli sledovanými v EU od počátku účasti MPSV na implementaci ESSPROS jevila jako problematická, bylo dohodnuto s ČSÚ vytvořit nejprve pracovní skupinu složenou ze zástupců MPSV, ČSSZ a ČSÚ. Později došlo k dohodě o **ustavení meziresortní pracovní skupiny** k řešení této problematiky a o rozdělení kompetencí mezi ČSÚ a MPSV. Zatímco ČSÚ převzal odpovědnost za organizační záležitosti spojené s fungováním meziresortní pracovní skupiny, MPSV přijalo gesci za metodologické i odborné vedení uvedené skupiny a stalo se hlavním partnerem Eurostatu při implementaci systému ESSPROS. Složení meziresortní pracovní skupiny (ustavena v roce 2000) se v závislosti na potřeby řešení měnilo a během času se ustálilo na aktivně spolupracující zástupce těchto orgánů státní správy:

- Český statistický úřad,
- Česká správa sociálního zabezpečení,
- Ministerstvo financí,
- Generální ředitelství cel,
- Ministerstvo vnitra,
- Generální ředitelství vězeňské služby,
- Vojenský úřad sociálního zabezpečení,
- Ministerstvo dopravy,
- Ústav pro informace ve vzdělávání,
- Ústav zdravotnických informací a statistiky,
- Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Tato pracovní skupina se nejprve zaměřila na dopracování „základního systému“ ESSPROS v časové řadě 1995 – 2003 a počínaje tímto rokem pak již na každoroční zpracování dat uspořádaných do rozsáhlé tabulky. Následně byla s vybranými (v příslušné problematice kompetentními) zástupci meziresortní pracovní skupiny řešena spoluúčast na **národní implementaci modulů obsahujících doplňkové statistické informace**, konkrétně **modulu počtu příjemců důchodů** a rovněž v rámci vývoje **modulu čistých dávek na sociální ochranu** zejména jeho dopracování a otestování na konkrétních údajích. S využitím manuálu ESSPROS provedli pracovníci MPSV v rámci resortu a pak společně s ostatními členy meziresortní pracovní skupiny

stanovení rozsahu „sociálního zabezpečení“ dle definice dané metodikou ESSPROS vyhodnocením slučitelnosti veškerých v ČR poskytovaných dostupných dat o dávkách, službách a jiných výhodách se základním systémem členění dávek sociální ochrany v ESSPROS tak, aby bylo respektováno hledisko třídění podle funkcí sociální ochrany. Byly vytipovány programy sociální ochrany a následně provedeno přiřazení dávek těmto programům. Programy byly zatříděny podle kategorií daných metodikou ESSPROS. Tím byl položen základ umožňující poskytování údajů do evropského systému jednotných statistik sociální ochrany.

Během práce týkající se zajištění srovnatelnosti našich a evropských statistik bylo nutno kromě stanovení jednotlivých programů sociální ochrany v působnosti resortu a programů sociální ochrany zabezpečovaných jinými resorty vymezit rozsah dat, které jsou získávány statistickými šetřeními v rámci resortní statistiky a ve statistikách ostatních resortů, průběžně provádět potřebné změny v příslušných statistických zjišťováních, informačních systémech spolupracujících resortů i v rozpočtové skladbě. Ke změnám a dopracování systému dochází v souvislosti s novými legislativními opatřeními, dále je zdokonalován způsob sběru dat za účelem zpřesňování výsledků statistik a prováděna aktualizace a adaptace systému v návaznosti na nové požadavky formulované v nařízeních a doporučeních Eurostatu.

K úspěšnému vyřešení problematiky „základního systému“ ESSPROS a následně pak zmíněných modulů byly Eurostatem vypsány v letech 2004 až 2007 čtyři podpůrné granty, řešené především zaměstnanci MPSV, ČSÚ a ČSSZ. Úspěšné výsledky těchto grantů položily základ pro **zpracování výstupních tabulek „základního systému“ ESSPROS v ČR v časové řadě 1995 – 2008, modulu počtu příjemců důchodů za období 2000 – 2008** (metodicky v definitivní mezinárodně srovnatelné podobě až od roku 2006) a **v rámci pilotního vývoje modulu čistých dávek na sociální ochranu údaje za léta 2002 – 2005**. Pro modul čistých dávek byla dotvořena metodika a na jejím základě následně ve všech členských zemích EU započne regulérní závazný sběr a výpočet údajů tohoto modulu se zárukou jejich mezinárodní srovnatelnosti.

II. Evropský systém jednotných statistik sociální ochrany (ESSPROS) – základní charakteristika

Evropský systém jednotných statistik sociální ochrany (ESSPROS) byl vyvinut v sedmdesátých letech minulého století Statistickým úřadem EU (Eurostat) společně s odborníky z členských států Evropského společenství jako specifický **nástroj vzájemně srovnatelného statistického sledování úrovně sociální ochrany** v jeho členských státech a je během svého užívání v omezené míře podrobován metodickým korekcím, doplňkům a upřesněním.

Základním kompendiem Eurostatu pro oblast "Social protection" je již výše zmíněný Evropský systém jednotných statistik sociální ochrany. Tento systém byl vyvinut jako specifický nástroj statistického sledování sociální ochrany v členských zemích Evropského společenství. **ESSPROS se člení na „základní systém“ (ZS) odpovídající standardním informacím o příjmech a výdajích v oblasti sociální ochrany, a moduly** poskytující doplňkové statistické informace. Veškeré transakce, které metodologicky spadají do rámce ESSPROS, musí být účetně podchyceny. V opačných případech je možné využít údajů ze statistických a jiných administrativních zdrojů, výjimečně i odborných odhadů. Popis ZS je obsahem manuálu ESSPROS.

Sociální ochrana je v ZS definována jako veškeré intervence ze strany veřejných nebo soukromých organizací, jejichž cílem je osvobodit domácnosti a jednotlivce od břemene stanoveného „balíku“ rizik nebo potřeb za předpokladu, že neexistují simultánní reciproční ani individuální ujednání. **Seznam rizik nebo potřeb je definován na základě dohody prostřednictvím těchto osmi funkcí sociální ochrany:**

- 1. Nemocenská/zdravotní péče**
- 2. Invalidita**
- 3. Stáří**
- 4. Pozůstalí**
- 5. Rodina/děti**
- 6. Nezaměstnanost**
- 7. Bydlení**
- 8. Sociální vyloučení, které není jinde klasifikováno**

Toto funkční členění klade značné nároky na sběr a třídění statistických dat, neboť dávky poskytované v rámci určitého programu sociální ochrany spadají pod více různých funkcí.

„Základní systém“ ESSPROS řeší pouze sociální ochranu poskytovanou ve formě plateb v hotovosti, náhrad a přímo poskytovaného zboží a služeb domácnostem a jednotlivcům. Specifické informace potřebné k dokonalému monitorování daných funkcí systému **jsou zabezpečovány v jednotlivých modulech.** „Základní systém“ ESSPROS stanovuje definice a popisuje třídění programů sociální ochrany. Za **program sociální ochrany** je považován zvláštní soubor pravidel podporovaných jednou nebo více institucionálními jednotkami, které řídí úhradu dávek sociální ochrany a jejich financování. Podmínkou je, že lze za takto definovaný program sestavit zvláštní účet příjmů a výdajů. Programy jsou tříděny do kategorií, přičemž důležitým kritériem je:

- rozhodování (programy veřejné, soukromé),
- právní prosazování (programy povinné, nepovinné),
- stanovení nároků (programy příspěvkové, nepříspěvkové),
- rozsah (programy univerzální, obecné, speciální),
- úroveň ochrany (programy základní, doplňkové).

Příjmy programů sociální ochrany jsou v „základním systému“ ESSPROS klasifikovány podle typu (sociální příspěvky, standardní příspěvky vlády, převody z jiných programů a další příjmy) **a podle původu**, tzn., ze kterých institucionálních sektorů pocházejí. Rovněž **výdaje programů** sociální ochrany jsou **klasifikovány podle typu nebo důvodu**, pro který jsou vypláceny.

System ESSPROS identifikuje přesné důvody, pro které je dávka v rámci určitého programu poskytována, a zařídil ji do příslušné funkce a dále v rámci podrobnějšího členění (dávka testovaná/netestovaná, peněžitá/v naturálních, opakovaná/jednorázová). Rovněž **umožňuje vymezení programů sociální ochrany s ohledem na zvyklosti a specifika každé členské nebo kandidátské země** tak, aby pokrývaly veškeré ve společnosti

existující dávky sociální ochrany s možností jednoznačného zařazení podle výše zmíněných kritérií. Toto je jediný způsob, jak zajistit **srovnatelné statistiky mezi členskými zeměmi EU** s vědomím, že se členské země do značné míry odlišují z hlediska institucionální organizace systému sociální ochrany.

Na „základní systém“ ESSPROS navazují moduly obsahující **doplňkové statistické informace**, konkrétně u **modulu počtu příjemců důchodů** využívající metodicky členění ZS podle funkcí sociální ochrany (zde omezeno pouze na invaliditu, stáří, pozůstalé a nezaměstnanost), a to pro programy týkající se příjemců důchodů. U **modulu čistých dávek** („netto modul“) jde vlastně o „nástavbu“ ZS (kdy jsou částky uvedené v ZS považovány za „brutto“ dávky) vzniklou jeho redukcí (na „netto“ dávky) o přímé daně a sociální příspěvky placené z dávek uvedených v ZS příjemci a přičtením daňových zvýhodnění poskytovaných ze sociálních důvodů. Metodika ZS a obou modulů je detailně popsána v odkazech uvedených v databázi Eurostatu „CIRCA“.

III. Právní předpisy upravující pravidla poskytování údajů do systému ESSPROS

Do roku 2008 neexistovala v této oblasti žádná právní úprava. Statistické údaje byly poskytovány na základě k tomu všeobecně sdílené vůle (dohody) členských států EU (tzv. gentleman agreement). V souvislosti s implementací systému ESSPROS nabyly **od roku 2008** účinnosti postupně následující **právní předpisy stanovující povinnosti členských zemí EU v oblasti ESSPROS:**

- **Nařízení EP a Rady (ES) č. 458/2007** ze dne 25. dubna 2007 o **Evropském systému jednotné statistiky sociální ochrany (ESSPROS)**,

- **Nařízení Komise (ES) č. 1322/2007** ze dne 12. listopadu 2007, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 458/2007 o Evropském systému jednotné statistiky sociální ochrany (ESSPROS), pokud jde o vhodné formáty pro předávání údajů, výsledky, které mají být předány, a kritéria pro měření kvality pro základní systém ESSPROS,
- **Nařízení Komise (ES) č. 10/2008** ze dne 8. ledna 2008, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 458/2007 o Evropském systému jednotné statistiky sociální ochrany (ESSPROS), pokud jde o definice, podrobné klasifikace a aktualizaci pravidel pro šíření údajů základního systému ESSPROS a modulu „příjemci důchodů“ a
- **Nařízení Komise (EU) č. 110/2011** ze dne 8. února 2011, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 458/2007 o Evropském systému jednotné statistiky sociální ochrany (ESSPROS), pokud jde o vhodné formáty pro předávání údajů, výsledků, které mají být předány, a kritéria pro měření kvality pro modul ESSPROS „čisté dávky sociální ochrany“

IV. Současné zabezpečení implementace systému ESSPROS v ČR

A) Základní systém ESSPROS

Na základě jednání původní řešitelské skupiny na MPSV a mezirezortní pracovní skupiny pro otázky ESSPROS bylo v rámci „základního systému“ postupně **pro ČR vydefinováno 26 programů sociální ochrany** dále členěných dle metodiky Eurostatu na jednotlivé typy příjmů programu a především z hlediska výdajové části programu na samostatné kódované výdajové položky (dávky). V současné době existuje v ČR **310 těchto výdajových položek** (z toho pouze relativně malá část představuje dávky, které v minulosti zanikly). **Zabezpečit pro účely „základního systému“ údaje** (včetně následné případné validace údaje) **za veškeré dávky vyžaduje intenzivní spolupráci vně i mimo resort MPSV.**

Termín pro předání údajů Eurostatu je dle Nařízení EP a Rady (ES) č. 458/2007 stanoven na „30. červen roku N + 2“ (předání je zabezpečováno prostřednictvím aplikačního rozhraní EDAMIS). MPSV závazný termín každoročně dodržuje a aktivně přistupuje k následným případným požadavkům Eurostatu, které se týkají validace poskytnutých údajů (např. podání informace v případě výrazných „zlomů“ v časových řadách).

„Základní systém“ ESSPROS obsahuje v současné době tyto programy sociální ochrany:

1. Důchodové pojištění,
2. Důchodové zabezpečení,
3. Penzijní připojištění se státním příspěvkem,
4. Sociální příspěvky zaměstnavatelů vyplývající z kolektivních smluv,
5. Příspěvky a doplatky zaměstnavatelů,
6. Nemocenské pojištění (bez OSVČ),
7. Nemocenské pojištění OSVČ,
8. Sociální pomoc imigrantům a běžencům,
9. Důchodové pojištění a nemocenská péče v ozbrojených silách,
10. Sociální péče v ozbrojených silách,
11. Pasivní politika zaměstnanosti,
12. Aktivní politika zaměstnanosti (pouze část),
13. Výplaty mezd za insolventní zaměstnavatele,
14. Státní sociální podpora,
15. Sociální pomoc v pravomoci státní správy,
16. Sociální pomoc v přímé pravomoci samosprávy,
17. Sociální pomoc poskytovaná nestátními organizacemi,
18. Sociální ochrana v pravomoci MŠMT,
19. Veřejná zdravotní péče,
20. Náhrada škody za úrazy a nemoci z povolání,

21. Slevy jízdného - České dráhy,
22. Slevy jízdného - autobusová doprava a MHD,
23. Ostatní slevy
24. Sociální ochrana v pravomoci přesunutá z MŠMT na kraje a obce a
25. Sociální zabezpečení zaměstnanců v hornictví
26. Daňové úlevy a bonusy pro rodiny

B) Kvalitativní databáze ESSPROS

Společně s údaji za „základní systém“ ESSPROS je (dle Nařízení EP a Rady (ES) č. 458/2007) **Eurostatu zasílána kvalitativní databáze zahrnující popisné informace k jednotlivým programům sociální ochrany** (název programu, jeho stručná historie, klasifikace programu podle metodologie ESSPROS, finanční zdroje programu, okruh chráněných osob, vztah k příslušné legislativě, bibliografie) a k jednotlivým dávkám (**stručná charakteristika za všech 310 položek sociální ochrany**). Poskytování kvalitativní databáze představuje rozšíření „základního systému“. Uživatel databáze získá ke kvantitativním informacím rovněž popis daného programu a dávky a získává tak **možnost porovnávat** pojetí obdobných programů a dávek **mezi všemi členskými státy EU**.

Kompletně vyplněný dotazník s výše požadovanými informacemi **byl za ČR poprvé do Eurostatu zaslán v roce 2006** (s údaji za referenční období 1995 až 2004). **Rozsah a kvalita** poskytnutých **informací** byly ze strany zástupců Eurostatu **velice dobře hodnoceny**.

Požadovaná pravidelná roční aktualizace kvalitativní databáze probíhá doposud na základě spolupráce s příslušnými odbornými útvary MPSV i mimo rezort v rámci pracovní skupiny pro ESSPROS. Zaslání kvalitativní databáze Eurostatu probíhá prostřednictvím aplikačního rozhraní EDAMIS.

C) Modul příjemců důchodů

Doplňkový modul příjemců důchodů, jehož hlavním smyslem je sledovat vývoj počtu příjemců důchodových dávek, byl Eurostatem (ve spolupráci se zástupci členských zemí EU) metodicky připraven v letech 2002 až 2008. V té době rovněž probíhalo předávání údajů do tohoto modulu na bázi gentleman agreement a na bilaterální bázi byly řešeny specifické problémy při postupném zavádění modulu (např. obtížná dostupnost dat především za menší a doplňkové důchodové programy, nemožnost rozčlenit data z hlediska pohlaví a podle kriteria „non means-tested“ a „mens-tested“, eliminace dvojího započítávání příjemců, tzv. „double counting“ v případech, kdy osoba pobírá důchodové dávky z více programů sociální ochrany).

Povinné předávání údajů v rámci modulu příjemců důchodů **bylo zavedeno Nařízením EP a Rady (ES) č. 458/2007**. Struktura, formáty a termíny týkající se předávaných dat byly následně upraveny prováděcími nařízeními Komise č. 1322/2007 a č. 10/2008. Statistika se poskytuje každoročně. Jedná se o stavové údaje týkající se konce kalendářního roku. Termín pro předání údajů za rok N je 31. květen roku N + 2.

Plná mezinárodní srovnatelnost strukturovaných údajů v modulu (založená na jednotné metodologii) **je možná od referenčního roku 2006** (ČR poskytla do současné doby údaje do roku 2008, tj. v souladu s termíny obsaženými ve výše uvedených právních předpisech).

Pro potřeby sledování počtu příjemců důchodových dávek byly ze „základního systému“ vyčleněny **3 programy sociální ochrany: důchodové pojištění** (systém základního povinného důchodového pojištění zajišťovaný ČSSZ), **důchodové pojištění v ozbrojených silách** (obdoba předchozího se zaměřením na specifickou skupinu pojištěnců, kdy důchodové dávky vyplácejí příslušné rezorty) a **penzijní připojištění se státním příspěvkem** (doplňkový kapitálově financovaný pilíř penzijního připojištění). Zároveň na základě požadavku Eurostatu byla dle metodologie připravené v roce 2007 (a dopracované v letech 2007-2010) provedena základní **klasifikace důchodových programů** podle způsobu jejich financování (fondové, nefondové nebo smíšené programy) a podle toho, zda se jedná o penzijní systémy příspěvkově nebo dávkově definované (v případě kombinace obou přístupů se mluví o hybridních penzijních systémech).