

**Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho
nezaměstnaného za rok 2021**

Aktualizace studie

Robert Jahoda

VÚPSV, v. v. i., Praha
Výzkumné centrum Brno

2021

Tato publikace byla finančně podpořena z institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace na období 2018–2022, je součástí projektu „Efektivnost nástrojů APZ v období konjunktury a v období COVID krize, se zřetelem na dlouhodobě nezaměstnané“ (2021–2022).



Toto dílo podléhá licenci Creative Commons Uveďte původ 4.0 Mezinárodní veřejná licence.
(<http://www.creativecommons.org/licenses/by/4.0>)

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Dělnická 213/12, Praha 7, 170 00
Vyšlo v roce 2021, 1. vydání, počet stran 19
Tisk: VÚPSV, v. v. i.

<https://www.vupsv.cz>

Úvod

Nedobrovolná nezaměstnanost je důsledkem nedokonalostí trhu práce. Tomu se ne vždy daří propojit dostupnou nabídku pracovních sil s aktuální poptávkou ze strany zaměstnavatelů. Výsledkem je pak ztráta výkonu ekonomiky a zvýšené tendence k deficitu veřejných financí. Ty lze spojit jak s dodatečnými náklady veřejného sektoru, tak s poklesem veřejných příjmů. Ač je rozsah nezaměstnanosti, ve srovnání s ostatními zeměmi EU, v ČR dlouhodobě spíše nižší, stále se jeví jako účelné identifikovat a kvantifikovat náklady, které jsou s nezaměstnaností spojené. Na náklady lze nahlížet výše uvedeným pohledem deficitu veřejných rozpočtů (ex post pohled), ale také jako na možný rozsah opatření, který by umožnil těmto nákladům předejít (ex ante pohled). Příklad budiž minulá opatření, která ČR přijímala v souvislosti s prevencí růstu nezaměstnanosti v důsledku pandemie COVID-19. I přes tyto přístupy autoři upozorňují, že zjištěný souhrnný odhad by neměl být úzce interpretován pouze jako „částka, kterou by stát měl vydat na řešení nezaměstnanosti u jedné nezaměstnané osoby“. Uvědomujeme si sice, že prezentované výsledky k tomu mohou svádět. Právě proto ale upozorňujeme, že prezentované průměrné náklady je náš odhad založený na ocenění ekonomických dopadů spojených s nezaměstnaností a jejich zprůměrování na jednu nezaměstnanou osobu a rok.

Původní studii (viz Jahoda, Godarová, 2016a) pro potřeby MPSV zpracoval Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. Studie si kladla následující cíle: identifikovat a kvantifikovat náklady veřejných rozpočtů, které lze s existencí nezaměstnanosti spojit a porovnat přístupy a výsledky s dosavadními studii, které na toto téma byly v ČR již zpracovány. Následně byla pro potřebu publikačního výstupu v časopisu doplněna o mezinárodní srovnání výsledků (viz Jahoda, Godarová, 2016b).

Na konci roku 2020 požádalo MPSV o aktualizaci výstupů studie s využitím stejné metodiky. Cílem bylo především přihlédnout k podstatným změnám ve vstupních datech odhadu/modelu, nikoliv propracovat dále metodiku odhadu. Výstup aktualizované studie byl odevzdán na konci ledna 2021.

V rámci projektu IP 70712 „Efektivnost nástrojů APZ v období konjunktury a v období COVID krize, se zřetelem na dlouhodobě nezaměstnané“ došlo v průběhu roku 2021 k zadání dílčího úkolu s názvem „Prohloubení a aktualizace metodiky Náklady na nezaměstnaného“. Cílem tohoto úkolu je aktualizovat odhad nákladů na nezaměstnaného za roky 2021 a 2022 a ve vybraných oblastech prohloubit dosavadní metodiku výpočtu. Těmito oblastmi jsou:

- Rok 2021: diverzifikace přímých nákladů nezaměstnanosti pro vybrané skupiny nezaměstnaných s využitím dat struktury nezaměstnaných z výběrového šetření Životní podmínky (EU-SILC),

- Rok 2022: vytvoření nové metody odhadu nepřímých nákladů nezaměstnanosti s využitím dat z šetření Statistika rodinných účtů. Kvantifikace odhadu s využitím nové metody a její komparace s dosavadní metodou.

Dílčí úkol je tak fázován na roky 2021 a 2022. Práce na řešení úkolu v roce 2021 započali později, původně se řešení projektu mělo účastnit konsorcium vytvořené mezi VUPSV a VŠE. Vlivem organizačních změn na VUPSV ale jednání o podobě řešení projektu nedospěla do fáze uzavření smlouvy a řešení projektu tak zůstalo zcela v režii VUPSV.

Předložená studie za rok 2021 si proto klade následující dva cíle:

- 1) s využitím metodologie původní studie z roku 2016 aktualizovat odhad průměrných nákladů, které lze spojit s jednou nezaměstnanou osobou pro rok 2021,**
- 2) diskutovat možnosti prohloubení metodiky o diverzifikaci nákladů pro vybrané skupiny nezaměstnaných.**

Dílčí postup na výstupu za rok 2021 byl prezentován na následujících seminářích:

- 1) kontrolní den projektu 5. května 2021,
- 2) kontrolní den projektu 22. října 2021,
- 3) online seminář 14. prosince 2021 k výsledkům za rok 2021.

1. Metodika výpočtu odhadu nákladů spojených s nezaměstnanou osobou

Následující část popisuje použitou metodiku výpočtu odhadu nákladů spojených s nezaměstnanou osobou. V první části rekapitulujeme dosavadní přístupy jiných autorů a metodiku, kterou jsme prvně použili ve studii pro MPSV v roce 2015. Druhá část kapitoly pak diskutuje možnosti prohloubení metodiky o diverzifikaci nákladů pro vybrané skupiny nezaměstnaných.

Základní přehled použité metodiky

Metodika výpočtu odhadu průměrných nákladů veřejných rozpočtů spojených s jednou nezaměstnanou osobou, včetně diskuse, je uvedena původní studii zpracované pro MPSV – viz Jahoda, Godarová (2016a). Studie byla koncem roku 2015 poskytnuta MPSV a po skončení recenzního řízení vystavena na stránkách VUPSV. Před touto studií se o kvantifikaci průměrných nákladů pokoušeli Čadil et al. (2011) a Elbona (2006). Jejich přístupy byly podobné, ale ne stejné. Zejména v oblasti nepřímých nákladů se opírají o praktickou aplikaci Okunova zákona. Dalšími jejich metodami je pak mikroekonomické modelování a analýza dostupných nákladů veřejného sektoru, které jsou spojeny s nezaměstnaností.

Ve studii Jahoda, Godarová (2016a) byly celkové náklady veřejného sektoru spojené s nezaměstnanou osobou rozděleny na tři okruhy. Jedná se o přímé, nepřímé a ostatní náklady veřejných rozpočtů. Metodologie kvantifikace nákladů přitom spočívala v kombinaci makroekonomického, mikroekonomického, účetního i statistického přístupu.

Přímé náklady jsou výdaje veřejných rozpočtů, které lze spojit s nezaměstnanou osobou. Jedná se zejména o vyplácené pojistné a nepojistné sociální dávky, platbu státu do systému veřejného zdravotního pojištění za nezaměstnanou osobu, náklady na aktivní politiku zaměstnanosti a administrativní náklady s výše uvedenými politikami spojenými.

Druhou položkou jsou **nepřímé náklady**, pod kterými rozumíme nevybrané přímé a nepřímé daně v souvislosti s nezaměstnanou osobou.

Třetí položkou nákladů jsou **ostatní náklady**, které spojujeme s ostatními negativními efekty nezaměstnanosti na domácnost nezaměstnaného a společnost jako celek a z toho plynoucí potřebou veřejného sektoru reagovat. Zde se jedná například o vliv nezaměstnanosti na možné zhoršení zdraví jedince, na možný rozpad rodiny, na rozvoj sociálně patologických jevů (alkoholismus, sebevražednost) nebo dokonce na růst kriminality. Ve studii jsme se rozhodli vyčíslení ostatních nákladů nechat stranou s ohledem na jejich obtížnou kvantifikaci a interpretaci.

I když je míra nezaměstnanosti v České republice dlouhodobě spíše nízká a mezi roky 2014 a 2019 dále významně poklesla, data naznačují, že nedopadá na jednotlivé sociální skupiny stejnou měrou. S ohledem na tuto skutečnost je metodologie odhadu nákladů nezaměstnaného založena na zjednodušujících předpokladech, které jsou podrobněji diskutovány v předchozím výstupu (Jahoda, Godarová, 2016a). K růstu nezaměstnanosti následně došlo v roce 2020 v souvislosti s ekonomickými dopady pandemie COVID-19.

Aplikovaná metodologie odhadu nákladů se řídila zejména **podmínkou jednoduchosti**, kdy prováděné výpočty mají být snadno replikovatelné. Cílem je zejména poskytnout odhad nákladů, který vychází ze stejné metodologie a je tak v čase srovnatelný. Tato podmínka byla po diskusi s odběratelem odhadu (MPSV) rozvolněna ve dvou oblastech:

- 1) Hodnota nákladů veřejných rozpočtů na průměrného nezaměstnaného je ovlivněna počtem nezaměstnaných, pro které výpočty provádíme. Původní metodika vycházela z dat Výběrového šetření pracovních sil (VŠPS), zejména z důvodů dostupnosti podrobnějších informací o struktuře nezaměstnaných osob. Po diskusi s MPSV jsme zohlednili při výpočtech i informace struktuře nezaměstnaných osob tak, jak je tato reportovaná úřady práce. Tato ve všech sledovaných letech vykazuje vyšší hodnotu, průměrné náklady na nezaměstnaného proto vycházejí nižší (alternativní propočet je uveden v tabulce 8 v příloze),
- 2) Mezi náklady na nezaměstnanost jsou zařazeny i náklady na aktivní politiku zaměstnanosti a dotační náklady politiky zaměstnanosti. Jejich zařazení jsme zvažovali již ve studii v roce 2016 a diskutovali jsme možnosti jejich zohlednění a interpretace. Tehdy zvítězila potřeba zjednodušení výpočtů a jednoduchosti interpretace. V roce 2019 (ale zejména 2020 a 2021) byla situace velmi odlišná; výše i podíl tohoto typu nákladů podstatně vzrostl. Současně pak platí, že vyšší náklady na aktivní politiku zaměstnanosti vedou c.p. k nižším hodnotám nezaměstnanosti. Jestliže čísel odhadu roste, jmenovatel se snižuje. Výše a efektivnost výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti tak narušuje interpretační schopnost použité metodiky, proto bylo na kontrolním dni (říjen 2021) dohodnuto prezentovat odhad nákladů i bez započítání nákladů na APZ.

Diverzifikaci nákladů pro vybrané skupiny nezaměstnaných – diskuse možností prohloubení metodiky

Ambicí aktualizace odhadu z ledna roku 2021 nebylo diskutovat jednotlivé aspekty metodiky nebo členit náklady nezaměstnanosti pro různé socioekonomické skupiny. Tento dílčí cíl byl stanoven pro řešení v letech 2021 a 2022. V roce 2021 proto metodika diskutuje možnost diverzifikace přímých nákladů nezaměstnanosti pro vybrané skupiny nezaměstnaných s využitím dat struktury nezaměstnaných z výběrového šetření Životní podmínky (EU-SILC).

Současný odhad průměrných přímých nákladů vychází z celkových přímých nákladů systému (podrobněji níže) a z počtu nezaměstnaných osob. Daný odhad pak reprezentuje podíl, který jde za domácností s jednou nezaměstnanou osobou. Celkovou výši přímých nákladů zjišťujeme ze závěrečných účtů jednotlivých kapitol, pokud je potřeba přiřadit část nákladů připadajících domácnostem s nezaměstnanou osobou, vycházíme z dat šetření CZ-SILC.

Mezi přímé náklady spojené s nezaměstnaností řadíme:

- náklady na pasivní politiku zaměstnanosti (dále jen PPZ). Nezaměstnaným osobám, v případě splnění podmínek, stát vyplácí podporu v nezaměstnanosti¹. Touto dávkou částečně kompenzuje nezaměstnané osobě propad příjmů, který je s nezaměstnaností spojen. Výše příspěvku je závislá na předchozím příjmu osoby, kdy maximální výše podpory v nezaměstnanosti je shora limitována. Celkově vyplacená výše podpory je závislá na věku nezaměstnané osoby, kdy nárok na podporu v nezaměstnanosti náleží osobám starším 50 let po delší dobu.
- náklady jiných nástrojů sociální politiky. Jedná se zejména o systém Státní sociální podpory doplněný o systém Pomoci v hmotné nouzi. Vlivem snížení či vymizení pracovních příjmů domácnosti a zejména pak v okamžiku ukončení poskytování podpory v nezaměstnanosti, se domácnost může ocitnout v tíživé finanční situaci, která bude muset být řešena ostatními dávkovými nástroji české sociální politiky.
- Dalším přímým nákladem, který souvisí s nezaměstnaností, jsou platby do systému veřejného zdravotního pojištění (dále jen v.z.p.). Nezaměstnaní (jakož i starobní důchodci, děti, studenti nebo osoby na mateřské a rodičovské dovolené) spadají do kategorie státních pojištěnců, za které pojistné do systému odvádí stát.

¹ Dle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (§39-57) má nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání, který za poslední 2 roky pracoval alespoň 12 měsíců (byl účasten na důchodovém pojištění). Výše podpory je závislá na předchozím výdělku a délce evidence uchazeče (65 % - 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu u OSVČ). Doba vyplácení podpory v nezaměstnanosti závisí na věku uchazeče o zaměstnání (od 5 měsíců až po 11 měsíců).

- Velkou skupinou přímých nákladů souvisejících s nezaměstnaností jsou náklady na aktivní politiku zaměstnanosti (dále jen APZ). Stát se v rámci APZ snaží svými zásahy ovlivňovat výši a strukturu zaměstnanosti, cílem je zajištění maximální možné úrovně zaměstnanosti. Některé nástroje APZ jsou přitom přímo cíleny na definované rizikové skupiny. Není ambicí textu podrobně diskutovat jednotlivé oblasti APZ, postačí jejich stručný výčet: Rekvalifikace, Veřejně prospěšné práce, Společensky účelná pracovní místa, Příspěvek na dojížděku, Investiční pobídky, Příspěvek na zapracování, Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, aj.
- Posledním typem přímých nákladů souvisejících s nezaměstnaností jsou administrativní náklady všech výše zmíněných systémů. Jelikož zmíněné náklady PPZ a APZ jsou při výpočtu průměrných nákladů zcela zohledňovány, je vhodné též zahrnout náklady, které souvisí s chodem institucí realizujících tyto nástroje. Zcela jde započítat náklady na chod Úřadů práce, které přímo souvisí s řešením nezaměstnanosti. Naopak v případě administrativních nákladů systémů Státní sociální podpory a systému Pomoci v hmotné nouzi by se mělo jednat pouze o částečný zápočet nákladů ve výši, v jakých se tyto instituce věnují nezaměstnaným klientům.

Proporční vztah výše uvedených nákladů na počet nezaměstnaných osob umožní odhadnout průměrnou výši přímých nákladů spojených s nezaměstnaností, nenabídne však žádnou informaci o diverzifikaci těchto nákladů pro různé skupiny nezaměstnaných. Jaké nepřesnosti je v tomto případě potřeba akceptovat:

- náklady na podporu v nezaměstnanosti nejsou schopny zohlednit fakt, jestli nezaměstnaná osoba je s nárokem na podporu v nezaměstnanosti a v jaké výši. Hledisko zde hraje délka nezaměstnanosti, věk nezaměstnané osoby a předchozí pracovní příjmy. Větší náklady se dají čekat spíše u osoby, která je nezaměstnaná krátkou dobu, případně je blíže věku odchodu do důchodu.
- Rozdílné přímé náklady lze čekat i v případě nezaměstnané osoby, která je příjemcem dávek SSP a DHN. V tomto případě bude efekt délky nezaměstnanosti a věku spíše opačný, než je naznačeno v předchozím odstavci. Krátkodobě nezaměstnané osobě nemusí okamžitě vzniknout nárok na dávky SSP a DHM. Ten může vzniknout až u déle trvající nezaměstnanosti, přičemž roli bude hrát i výše uspořené příjmy a výše majetku. Vliv podoby rodinného soužití (s/bez dětí, s/bez partnera s vlastními příjmy) bude taktéž velmi ovlivňovat odhad nákladů na danou nezaměstnanou osobu. Z výše uvedeného by mělo být zřejmé, že samotná kalkulace těchto nákladů na jednoho průměrného nezaměstnaného je pak velice obtížná a závislá na individuálních charakteristikách nezaměstnaného a jeho domácnosti.

- Relativně bezproblémový je pak odhad nákladů na platbu zdravotního pojištění za nezaměstnanou osobu. Výše těchto nákladů je stejná pro každou osobu a liší se pouze délkou nezaměstnanosti.

Odlišný přístup odhadu přímých nákladů nezaměstnanosti vychází z modelových domácností, pro které simuluje dopad krátko- / dlouhodobé nezaměstnanosti. Tento přístup již použila pro potřeby MPSV firma Elbona ve studii „Náklady státu na jednoho nezaměstnaného“. Jejich studie firmy byla postavena na modelovém posouzení dopadu nezaměstnanosti na velkém množství jedinců. Průměrná částka nákladů státu na jednoho nezaměstnaného je dána prostým aritmetickým průměrem 16 typizovaných domácností. Každou typovou domácnost pak zasazují do tří odlišných životních situací a různých příjmů, což celkový počet výpočtů multiplikuje až na 720 domácností. Jejich metodika však neumožňuje zohlednit všechny náklady spojené s nezaměstnaností, např. abstrahují od vyčíslení změny výnosu spotřebních daní a obtížně uchopitelného dopadu do důchodového systému.

Největší přidanou hodnotou tohoto přístupu je analýza dopadu krátkodobé a dlouhodobé nezaměstnanosti s využitím velkého množství typových domácností. Případný čtenář tak získává pestrou varietu případů, není omezen pouze na jednu nebo několik typových domácností. Tato výhoda ovšem může být nahlížena i z druhé strany. Velké množství typových domácností, uvedených ve více excelovských souborech zapříčiňuje nepřehlednost výpočtu a znesnadňuje prezentaci dat. Problém studie leží v potřebě značného zjednodušení v okamžiku, kdy dochází k agregaci výsledků za jednotlivé domácnosti. Bez znalosti reálné četnosti typových domácností v základním souboru nezaměstnaných domácností je možné uplatnit pouze metodu prostého aritmetického průměru. Dílčím problémem tohoto typu studií a modelů je pak také skutečnost, že vesměs pracují s předpokladem plné racionality jedince. Ten je plně obeznámený se svými nároky a získává v plné výši všechny sociální dávky, na které má nárok. To je v realitě poměrně silný předpoklad, který může vyústit v podstatně vyšší náklady, než jaké byly v dané době vyplaceny. Model také jen obtížně dokáže simulovat majetek dotčených domácností pro posouzení nároku na majetkově testované sociální dávky. Pokud bychom výše uvedené měli shrnout, pak pro objednavatele je zajímavé vidět simulaci nákladů pro jednotlivé typy domácností a jejich sociální situaci. Bez znalosti četnostního zastoupení simulovaných domácností ve společnosti tento přístup ale neumožňuje vytvořit syntetický pohled na průměrné náklady.

Modifikovaný přístup pak omezuje počet a podobu simulovaných domácností na takové, které mají skutečné zastoupení mezi domácnostmi. Pro tento přístup se nabízí využít data z Výběrového šetření pracovních sil, která však obsahují menší počet sociálně ekonomických proměnných za jedince/domácnost. Lepší přístup pak nabízí mikrodatabáze šetření Životní podmínky (EU-SILC). Tato data

pro jedince staršího 16 let uvádějí průběh ekonomické aktivity za jednotlivé měsíce uplynulého roku a ukazují vliv této aktivity na příjmy domácností.

Metodologie

TBA

- SILC 2000 zaznamenává průběh ekonomické aktivity osob starších 16 let za rok 2019, jejich socioekonomickou charakteristiku a navazující strukturu příjmů domácností
- cca 20 tis. osob, většina s kódem: např. 111155551111 nebo 555557777777 nebo 555551111111
 - cca 250 osob nezaměstnaných každý měsíc
 - cca 50 % nezaměstnaných 12 měsíců

Jaký je dopad nezaměstnanosti na výdaje státu (SSP a DHN) z pohledu délky nezaměstnanosti a dosaženého vzdělání.

2. Průměrné náklady spojené s nezaměstnaností

Výsledky za rok 2020 a jejich srovnání s rokem 2015 a 2019 ukazují, že **průměrné roční náklady na jednu celoročně nezaměstnanou osobu v roce 2020 dosáhly téměř 291 tis. Kč**. Tento výsledek v sobě nezahrnuje náklady na aktivní politiku zaměstnanosti. Ty v roce 2020 dosáhly cca 250 tis. Kč na jednu nezaměstnanou osobu, což představuje meziroční zvýšení o 175 % (vliv opatření na zmírnění dopadů pandemie COVID-19 na zaměstnanost). Výpočet těchto nákladů pro rok 2020 tak sice plně nekopíruje metodiku uvedenou v původní studii Jahoda, Godarová (2016a), umožňuje ale náklady na APZ vyloučit z výpočtů i zpětně (viz následující tabulka).

Tabulka A: Srovnání průměrných ročních nákladů spojených s jednou nezaměstnanou osobou (počet nezaměstnaných dle VŠPS)

	2015		2019		2020	
	průměrné náklady (v Kč)	% podíl	průměrné náklady (v Kč)	% podíl	průměrné náklady (v Kč)	% podíl
přímé náklady						
náklady na PPZ	30,951	16 %	74,514	26 %	77,120	27 %
náklady na APZ	(36,041)	0 %	(20,803)	0 %	(187,701)	0 %
ostatní náklady PZ	(16,959)	0 %	(70,287)	0 %	(63,353)	0 %
náklady na SSP a DHN*	59,098	31 %	64,285	23 %	52,028	18 %
platby státu do systému v.z.p.	10,140	5 %	12,216	4 %	12,804	4 %
nepřímé náklady	89,653	47 %	134,021	47 %	148,766	51 %
celkové náklady	189,842	100 %	285,036	100 %	290,717	100 %
nezohledněné náklady	<ul style="list-style-type: none"> • přímé náklady veřejného sektoru <ul style="list-style-type: none"> ◦ administrativní náklady • vliv na výdaje důchodového systému (obtěžně vyčíslitelné) • mimoekonomické důsledky nezaměstnanosti 					
poznámka k odhadu nákladů	<p>Jelikož jsou nástroje APZ věnovány zejména snaze zabránit ztrátě zaměstnání (viz zejména rok 2020+), nejsou tyto do výpočtu zahrnuty. Náklady na APZ jsou uvedeny toliko v závorce a menším fontem písma.</p>					

Poznámka: Náklady na dávky SSP a DHN jsou spočteny s využitím informace o celkové částce vyplacené na tyto dávky (viz tabulka 3 v příloze) a s ohledem na výši podílu, který u těchto dávek připadá na domácnosti s nezaměstnanými členy (viz tabulka 4 v příloze)

Metodika je založena na **počtech a struktuře nezaměstnaných podle šetření VŠPS**. Toto šetření poskytuje komplexnější informace o struktuře nezaměstnaných, navíc jsou tato data standardně využívána i pro jiné typy makroekonomických podobných analýz (například modelování produkční mezery a cyklické složky veřejných rozpočtů v rámci Makroekonomické predikce ČR – viz MFČR, 2022). Jelikož se však údaje šetření VŠPS a údaje o počtu nezaměstnaných z úřadů práce liší (viz tabulka 1 v příloze), nachází se v příloze tabulka 8, která pro výpočet průměrných nákladů na jednu

nezaměstnanou osobu využívá počty nezaměstnaných dle registrů úřadů práce. Podle této tabulky dosahují průměrné náklady na jednu nezaměstnanou osobu téměř 230 tis. Kč.

Pokud vyloučíme s další diskuse náklady na aktivní politiku nezaměstnanosti, pak je struktura jednotkových nákladů pro rok 2020 téměř rovnoměrně rozdělena mezi přímé a nepřímé náklady státu.

Přímé náklady státu (průměrně 142 tis. Kč se skládají zejména z nákladů na pojistné a nepojistné sociální dávky (průměrně 129 tis. Kč). Roční náklady na platbu pojistného do systému veřejného zdravotního pojištění dosahují téměř 13 tis. Kč, k jejich razantnímu zvýšení dojde až v roce 2021.

Nepřímé náklady státu položku, jejíž výše i podíl na celkových nákladech dlouhodobě roste. Tato položka tvoří zejména nevybrané daně z nerealizované práce a spotřeby nezaměstnaného jedince (průměrně téměř 149 tis. Kč). Které faktory ovlivnily změnu průměrných nákladů mezi rokem 2015 a 2020? Jsou jimi:

- pokles počtu nezaměstnaných osob do roku 2019 a poté mírný nárůst (průměrně 268 tis. v roce 2015, ale již jen 109 tis. v roce 2019 a 137 tis. v roce 2020 – viz tabulka 1 v příloze) způsobil, že veškeré přímé náklady jsou rozpočítány mezi menší počet nezaměstnaných osob. Týká se to zejména nákladů na státní sociální podporu a dávky hmotné nouze. Naopak v případě podpory v nezaměstnanosti došlo k růstu počtu lidí s nárokem na tuto dávku. Jestliže v prosinci 2020 mělo nárok na podporu téměř 98 tis. osob (cca 1/3 z celkového počtu vedených v evidenci Úřadu práce ČR – viz MPSV, 2022b), o 12 měsíců dříve to bylo pouze 82 tis. osob (20% nárůst počtu příjemců). Průměrné výdaje na jednu nezaměstnanou osobu se proto mírně zvýšily, k čemuž přispěl i růst průměrně vyplácené částky.
- Mezi roky 2015 a 2020 se významně snížil objem vyplacených dávek hmotné nouze a příspěvku na bydlení (z 19,7 mld. Kč v roce 2015 na 11,7 mld. Kč za rok 2020 – viz tabulka 3 v příloze). Současně s poklesem počtu nezaměstnaných osob došlo jenom k mírnému snížení cílenosti těchto dávek na domácnosti s nezaměstnanými členy (viz tabulka 4 v příloze). Pokles jednotkových nákladů na tyto dávky (meziročně o necelých 20 %) je tak dán zejména růstem počtu nezaměstnaných osob.
- Mezi roky 2015 a 2020 došlo k podstatnému růstu HDP a podstatnému růstu průměrné minimální mzdy a mzdy odpovídající prvnímu decilu příjmového spektra. Přitom mzdy nižší, než průměrné, rostly obecně mírně rychleji, než mzdy průměrné nebo nadprůměrné (viz tabulka 7 v příloze). Právě mzda odpovídající prvnímu decilu a její převážená hodnota s využitím struktury nezaměstnaných osob podle vzdělání je použita k odhadu výše nevybraných daní, jejichž výše se mezi rokem 2015 a 2020 zvýšila o 65 %. Průměrná výše nevybraných daní se velmi zvýšila i mezi roky 2019 a 2020. Za uvedeným růstem stojí nejenom mzdový vývoj, ale i rostoucí daňová zátěž práce, kdy vlivem mzdového vývoje dochází

k poklesu relativní váhy daňových zvýhodnění – průměrně zaplacená daň z příjmů fyzických osob tak v čase roste. Tento vývoj bude zvrácen podstatnou redukcí přímého zdanění od ledna 2021 (zrušení „zdanění superhrubé mzdy“), ale to vstoupí do výsledků modelu až příští rok.

- Mezi roky 2015 a 2020 došlo pouze k dílčí úpravě platby státu do systému veřejného zdravotního pojištění za nezaměstnané osoby (viz tabulka 5 v příloze). Jako reakce na pandemii COVID-19 stát v roce 2021 zásadním způsobem navýší platbu za nezaměstnané osoby (důchodce, studenty, matky na mateřské, rodičovské dovolené) do systému veřejného zdravotního pojištění, ale jelikož tato platba tvoří pouze malý složku celkových nákladů, nedá se očekávat, že výsledky výrazně ovlivní.

Diverzifikaci nákladů pro vybrané skupiny nezaměstnaných – výsledky

TBA

Závěrečná diskuse

Závěrem chceme upozornit na některé metodologické a interpretační složitosti předloženého odhadu průměrných nákladů. Základní diskuse je ovšem uvedena výše, v následujícím textu chceme doplnit i další aspekty:

- celková výše nákladů je spočtena pro průměrného nezaměstnaného a skutečná hodnota a její struktura se bude poměrně výrazně lišit pro různé skupiny nezaměstnaných. Například kvalifikovaný nezaměstnaný, pobírá vyšší hodnotu podpory v nezaměstnanosti a můžeme pro něj též očekávat vyšší hodnotu nevybraných přímých daní. Na druhou stranu nemusí být tak často příjemcem testovaných sociálních dávek, pravděpodobně se bude méně často účastnit programů APZ a v registru nezaměstnaných pobude v průměru kratší dobu v srovnání s nezaměstnanou osobou bez kvalifikace. Diskuse o možnostech diverzifikace nákladů pro různé skupiny nezaměstnaných je součástí výstupu za rok 2021.
- mezi náklady jsou zařazeny i náklady na aktivní politiku zaměstnanosti a dotační náklady politiky zaměstnanosti (v tabulce ostatní náklady PZ). Jejich zařazení jsme zvažovali již ve studii v roce 2016 a diskutovali jsme možnosti jejich zohlednění a interpretace. Tehdy zvítězila potřeba zjednodušení výpočtů a jednoduchosti interpretace. „Rozpuštění“ těchto nákladů mezi větší počet nezaměstnaných však přitom příliš neovlivnil celkové výsledky. V roce 2019 (ale zejména 2020 a 2021) je situace odlišná; výše i podíl tohoto typu nákladů podstatně vzrostl.
- Z výše popsaného důvodu a po diskusi se zadavatelem studie jsme se rozhodli vypustit náklady na APZ z dalšího srovnávání. Tyto náklady jsou sice v modelu zahrnuty a je ukázána jejich výše, nevstupují však do součtu celkových nákladů na jednu nezaměstnanou osobu a do podílů jednotlivých typů nákladů. Cílem této aktualizace není zásadně měnit metodiku výpočtu, nezahrnutí nákladů na APZ, včetně přepočítání výsledků za minulé roky) pak tuto podmínku splňuje.
- V souvislosti s nezahrnutím nákladů na APZ je třeba upozornit na následující:
 - nástroje a náklady APZ mohou, ale nemusí být spojeny toliko s nezaměstnanou osobou. Jak ukazuje rok 2020, nástroje APZ, především nové typy opatření mohou sloužit také jako politika zachování pracovních míst. Zahrnutí těchto nákladů do výpočtu navyšuje celkové náklady na jednu nezaměstnanou osobu. Naopak jejich nezohlednění podhodnocuje celkové náklady, které jsou s nezaměstnaností spojeny.
 - ostatní náklady PZ (zejména příspěvek zaměstnavateli zaměstnávajícímu více než 50 % osob ZPS) souvisí s náklady nezaměstnanosti nepřímou a týkají se omezeného segmentu pracovního trhu. Případné zrušení dotací sníží náklady na tuto položku a

současně zvýší nezaměstnanost dotčených osob. Z dnešního pohledu se jeví, že tato položka by měla být posuzována odděleně pouze pro vymezenou skupinu nezaměstnaných.

- Hodnota nákladů veřejných rozpočtů na průměrného nezaměstnaného je ovlivněna počtem nezaměstnaných, pro které výpočty provádíme (viz tabulka 1 v příloze). Současná verze dokumentu vychází ze šetření VŠPS, zejména z důvodů podrobnějších informací o struktuře nezaměstnaných a taky z důvodů tradice. Pokud bychom za primární zdroj dat brali informace reportované úřady práce, které ve všech sledovaných letech vykazují vyšší hodnotu, vyšly by výsledné průměrné náklady nižší (alternativní propočet je uveden v tabulce 8 v příloze).
- Výše průměrných nákladů v roce 2020 je poměrně dobře srovnatelná s hodnotami předchozích let. V průběhu roku 2020 sice propukla pandemie COVID-19, její dopad se ale rozprostře mezi roky 2020 a 2021.

Právě z výše popsaných důvodů autoři upozorňují, že zjištěný souhrnný odhad lze jen obtížně interpretovat jako „částku, kterou by stát měl vydat na řešení nezaměstnanosti u jedné nezaměstnané osoby“, byť si uvědomujeme, že prezentované výsledky k tomu svádí.

Použité zdroje

ČADIL, J., PAVELKA, T., KAŇKOVÁ, E., VORLÍČEK, J. (2011). Odhad nákladů nezaměstnanosti z pohledu veřejných rozpočtů. Politická ekonomie, 2011, roč. 59, č 5, s. 618-637. ISSN: 0032-3233.

ČSÚ (2022a). Zaměstnanost, nezaměstnanost – časové řady. online https://www.czso.cz/csu/czso/zam_cr

ČSÚ (2022b). Zaměstnanost a nezaměstnanost podle výsledků VŠPS - roční průměry - rok 2019. online <https://www.czso.cz/csu/czso/zamestnanost-a-nezamestnanost-podle-vysledku-vsps-rocni-prumery-2019>

ČSÚ (2022c). Struktura mezd zaměstnanců - 2019. online <https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2019>

ELBONA (2006). Náklady státu na jednoho nezaměstnaného. online <https://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/vyzkumnestudie/naklady1.zip> http odkaz již dnes není funkční

JAHODA, R., GODAROVÁ, J. (2016a). Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho nezaměstnaného. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2016. - 47 s. - ISBN 978-80-7416-235-0. online http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_412.pdf

JAHODA, R., GODAROVÁ, J. (2016b). Unemployment and its Cost to Public Budgets in the Czech Republic in 2010 – 2015. Ekonomický časopis. SAP - Slovak Academic Press, 2016, roč. 64, č. 7, s. 629-645. ISSN 0013-3035.

MFČR, 2022. Makroekonomická predikce - leden 2022. Online <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2022/makroekonomicka-predikce-leden-2022-46147>

MPSV (2022a). Výdaje na státní politiku zaměstnanosti. Online <https://www.mpsv.cz/vydaje-na-statni-politiku-zamestnanosti>

MPSV (2022b). Informace o vyplacených dávkách. Online <https://www.mpsv.cz/web/cz/informace-o-vyplacenyh-davkach>

MPSV (2022c). Nezaměstnanost - měsíční. online <https://www.mpsv.cz/mesicni>

SILC (2020). Mikrodata šetření Příjmy, výdaje a životní podmínky domácností – 2019 (resp. 2014)

Přílohy: Vstupní data pro kalkulaci, podrobnější výsledky

Tabulka 1: Průměrný počet nezaměstnaných (v tis. osob)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nominální hrubý domácí produkt	<i>mld. Kč, b.c.</i>	4,098	4,314	4,625	4,797	5,111	5,410	5,790	5,694	6,121
Průměrná hrubá měsíční mzda (nom.)	<i>Kč měsíčně</i>	25,035	25,768	26,591	27,764	29,638	32,051	34,578	35,662	37,839
Medián měsíčních mezd	<i>Kč měsíčně</i>	21,110	21,786	22,414	23,692	25,398	27,561	29,439	30,528	32,444
Nezaměstnanost (VŠPS)	<i>prům. v tis.osob</i>	369	324	268	211	156	122	109	137	150
Počet nezaměstnaných (MPSV)	<i>prům. v tis.osob</i>	564	561	479	406	318	242	212	259	280

Poznámka: rok 2021 jsou první odhady

Zdroj: MFČR (2022)

Tabulka 2: Výdaje na politiku zaměstnanosti v ČR (v tis. Kč)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PPZ	9,279,634	8,303,370	8,254,527	7,853,520	7,542,836	8,144,407	10,566,518
APZ	6,386,632	9,668,796	6,860,879	4,703,189	4,336,836	2,273,719	25,717,789
ostatní nástroje	4,410,580	4,549,559	5,202,850	5,842,914	7,011,809	7,682,421	8,680,288
celkem	20,076,846	22,521,725	20,318,256	18,399,624	18,891,482	18,100,547	44,964,595

Zdroj: MPSV (2022a)

Tabulka 3: Výdaje na vybrané nástroje SSP (v mil. Kč)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
příspěvek na bydlení	8,843.6	9,161.3	9,261.6	8,622.1	7,689.3	7,081.6	6,952.4
DHN	11,294.9	10,518	9,255	7,363.6	5,352.8	4,409.4	4,788.2

Zdroj: MPSV (2022b)

Tabulka 4: Podíl dvou nepojistných sociálních dávek (podíl na vyplacené sumě), které plynou do domácností s alespoň jednou nezaměstnanou osobou

	2014	2015	2019	2020
příspěvek na bydlení	70.0 %	52.5	44.8 %	43.7 %
DHN	89.8 %	84.0	87.3 %	85.4 %

Zdroj: vlastní výpočty na základě SILC (2014-2020)

Tabulka 5: Měsíční výdaje státu do systému v.z.p. za jednu nezaměstnanou osobu (v Kč)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
výdaje	845	845	870	920	969	1,018	1,067	1,767

Zdroj: legislativa

Tabulka 6: Charakteristiky trhu práce ovlivňující objem nevybraných daní v souvislosti s nezaměstnaností (počet osob v tis.)

	2019			2020		
	zaměstnanci	nezaměstnaní	četnost nezaměstnaní	zaměstnanci	nezaměstnaní	četnost nezaměstnaní
základní	243.2	29.1	26.7 %	240.2	27.8	20.3 %
střední bez maturity	1789.3	39.4	36.2 %	1709.3	50.6	36.9 %
střední s maturitou	1967.2	27.5	25.2 %	1972.0	39.6	28.9 %
vysokoškolské	1302.3	13.0	11.9 %	1312.5	19.0	13.8 %
muži	124.7	13.7	12.5 %	129.5	15.3	11.1 %
	1162.4	20.2	18.5 %	1113.8	27.3	19.9 %
	989.1	12.0	11.0 %	1011.8	16.0	11.7 %
	673.9	5.9	5.4 %	672.8	8.3	6.0 %
ženy	118.4	15.5	14.2 %	110.8	12.6	9.2 %
	626.9	19.2	17.6 %	595.5	23.3	17.0 %
	978.0	15.5	14.2 %	960.2	23.7	17.3 %
	628.5	7.1	6.6 %	639.7	10.7	7.8 %

Zdroj: ČSÚ (2022b)

Tabulka 7: Charakteristiky mzdového vývoje ovlivňující objem nevybraných daní v souvislosti s nezaměstnaností (v Kč za měsíc)

	MZDA 2019			MZDA 2020		
	průměrná	První decil	Minimální mzda	průměrná	První decil	Minimální mzda
základní	24,725	14,696	13,350	26,733	16,015	14,600
střední bez maturity	28,264	16,270	13,350	29,776	17,579	14,600
střední s maturitou	35,357	18,832	13,350	37,312	20,068	14,600
vysokoškolské	52,272	25,167	13,350	54,988	26,545	14,600
Muži dle vzdělání	26,629		13,350	28,599		14,600
	30,648		13,350	31,989		14,600
	39,209		13,350	40,843		14,600
	60,664		13,350	63,120		14,600
Ženy dle vzdělání	22,556		13,350	24,558		14,600
	23,850		13,350	25,586		14,600
	31,623		13,350	33,822		14,600
	43,802		13,350	46,863		14,600

Zdroj: ČSÚ (2022c)

Tabulka 8: Srovnání průměrných ročních nákladů spojených s jednou nezaměstnanou osobou (počet nezaměstnaných dle úřadů práce)

	2015		2019		2020	
	průměrné náklady (v Kč)	% podíl	průměrné náklady (v Kč)	% podíl	průměrné náklady (v Kč)	% podíl
přímé náklady						
náklady na PPZ	17,474	12 %	38,471	18 %	40,299	18 %
náklady na APZ	(20,348)	0 %	(10,740)	0 %	(98,085)	0 %
ostatní náklady PZ	(9,574)	0 %	(36,289)	0 %	(33,106)	0 %
náklady na SSP a DHN*	33,365	22 %	33,190	15 %	27,187	12 %
platby státu do systému v.z.p.	10,140	7 %	12,216	6 %	12,804	6 %
nepřímé náklady	89,653	60 %	134,021	62 %	148,766	65 %
celkové náklady	150,633	100 %	217,899	100 %	229,057	100 %

Poznámka: Tabulka „zrcadlí“ informace za tabulky A. Oproti ní vychází z jiného počtu nezaměstnaných osob (rozdíl v šetření VŠPS versus statistiky z úřadů práce – viz tabulka 1 v příloze)