



Český model
amerického kongresu

Podmínky podpory v nezaměstnanosti

Zpráva Výzkumné služby Kongresu

Jan Papajanovský



UNIVERZITA
KARLOVA





Úvod

Podpora v nezaměstnanosti je jedním z nejdůležitějších sociálních programů ve Spojených státech amerických. V kalendářním roce 2016 bylo skrze něj vyplaceno celkem 32 miliard dolarů pro 6,2 milionů osob.¹ Účelem tohoto programu, zavedeného v roce 1935 za vlády prezidenta Roosevelta prostřednictvím zákona *Social Security Act*, je krátkodobě podpořit zaměstnance, kteří přijdou o práci.

Celý program je společně realizován federální vládou a jednotlivými státy. Federální legislativa upravuje základní parametry programu, správu programu – tedy posuzování nároků a následné přidělování podpory – pak zajišťují jednotlivé státy. Rovněž financování programu je realizováno na federální i státní úrovni. *Federal Unemployment Tax Act* zavádí federální daň ze mzdy odváděnou zaměstnavateli, která slouží k pokrytí administrativních nákladů na správu programu a zároveň je z ní hrazen příspěvek státům na vyplacení podpory. Jednotlivé státy pak zavádějí další daň ze mzdy, její výše je závislá na štedrosti daného státního programu.

Z ekonomického pohledu je program důležitým automatickým stabilizátorem makroekonomického cyklu. V době hospodářské konjunktury (a snižující se nezaměstnanosti) se bez dalšího snižuje objem vyplacených prostředků a deficit veřejných rozpočtů, v době recese (a rostoucí nezaměstnanosti) se naopak objem vyplacených prostředků zvýší. Tím dojde k posílení soukromé spotřeby, což je podle některých ekonomů jeden z nejdůležitějších faktorů vedoucích k znovunastartování růstu.²

Účelem této výzkumné zprávy je poskytnout základní informace o historii programu, o jeho současné podobě i problémech a o možných diskutovaných řešeních těchto problémů.

1. Podpora v nezaměstnanosti

1.1. Historie programu

Systém zajišťování sociální podpory skrze povinné sociální pojištění je konceptem veskrze moderním, pocházejícím z konce 19. století, kdy císařské Německo pod vedením kancléře Otto von Bismarcka zavedlo nejprve zdravotní a nemocenské pojištění a později i pojištění v nezaměstnanosti. Ve Spojených státech začaly na úrovni jednotlivých států vznikat obdobné programy od počátku 20. století, jejich počet a rozsah zapojených osob byl však

¹ Unemployment Insurance Data.

² WREN, 2015 [online].



velmi limitovaný. Před přijetím *Social Security Act* například zavedlo své penzijní programy 30 států, nárok na podporu z nich však měla pouze 3 % osob příslušného věku.³

Komplexním způsobem bylo sociální zabezpečení na federální úrovni upraveno již zmíněným *Social Security Act* přijatým za vlády prezidenta Franklina D. Roosevelta jako součást programu *New Deal*. Účelem přijatého zákona bylo efektivním a rozpočtově udržitelným způsobem⁴ zabránit opakování sociální katastrofy, která nastala v průběhu Velké hospodářské krize a kterou Roosevelt řešil v prvních letech svého prezidentsví.

Social Security Act konkrétně zavedl:

- federální důchodové pojištění,
- federálně-státní podporu v nezaměstnanosti,
- federální podporu státním programům na podporu nízkopříjmových rodin s dětmi,
- federální podporu státním programům na podporu těhotných žen a novorozenců,
- federální podporu státním programům veřejného zdravotnictví,
- federální podporu státním programům na podporu slepců.

Problémem celého zákona bylo jeho ústavní zakotvení, přesněji spíše nezakotvení. Podle Ústavy Spojených států amerických⁵ a dodatků k ní⁶ jsou federální vládě svěřeny pouze ty kompetence, které jsou výslovně v textu Ústavy zmíněny, všechny ostatní kompetence náleží jednotlivým státům (jde o tzv. zbytkovou klauzuli).⁷

Otázku důchodového pojištění či podpory v nezaměstnanosti přitom Ústava výslovně nezmiňuje. Kongresu Spojených států je nicméně v oddílu 8 článku I svěřena kompetence vybírat daně a zajišťovat jejich prostřednictvím společnou obranu a obecné blaho.

The Congress shall have Power to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States.

Na tomto základě – tedy na tvrzení, že podpora v nezaměstnanosti a další sociální programy zaváděné *Social Security Act*, jsou poskytováním obecného blaha – autoři zákona postavili svou argumentaci o ústavnosti jednotlivých ustanovení zákona.

³ DEWITT, 2010 [online].

⁴ Výdaje a příjmy všech programů sociální podpory měly být zajišťovány skrze účelový, od zbytku rozpočtu oddělený fond s vlastními příjmy z mzdových a platových odvodů.

⁵ Právní předpis dostupný z:

https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America

⁶ Právní předpis dostupný z: https://en.wikisource.org/wiki/United_States_Bill_of_Rights

a: https://en.wikisource.org/wiki/Additional_amendments_to_the_United_States_Constitution

⁷ DEWITT, 1999 [online].



Celou věc velmi rychle – v říjnu roku 2016 – dostal k projednání Nejvyšší soud Spojených států. Devět soudců posuzovalo celkem tři případy týkající se *Social Security Act*, přičemž podstatou dvou z nich – CHAS. C. STEWARD MACH. CO. v. DAVIS⁸ a CARMICHAEL v. SOUTHERN COAL & COKE CO⁹ – byla přímo ústavnost podpory v nezaměstnanosti a zaměstnavatelských odvodů na tuto podporu.¹⁰

V obou případech se soukromé společnosti, povinné podle *Social Security Act* platit za své zaměstnance odvod ve výši několika procent¹¹ ze mzdy jim v průběhu roku vyplacené, domáhaly vrácení této již zaplacené částky v prvním případě či zproštění povinnosti ji platit v případě druhém. Argumentovaly přitom rigidním výkladem Ústavy, podle kterého je vláda oprávněna vybírat pouze daně v Ústavě přímo zmíněné. Rovněž se snažily přesvědčit soud, že podpora v nezaměstnanosti není poskytováním obecného blaha. Nejvyšší soud však dal poměrně přesvědčivě za pravdu federální vládě.¹²

Původní podmínky podpory v nezaměstnanosti se však oproti těm současným poměrně výrazně lišily. Podle původního zákona byla podpora nezaměstnaným vyplácena po dobu 16 týdnů, dnes je standardní doba podpory ve většině států 26 týdnů. Naopak podmínky vyplácení této podpory se několikrát zpřísnily – zatímco dnes zaměstnanci ve vyplácení podpory brání dobrovolné ukončení pracovního poměru či naopak výpověď za porušení pracovních povinností, dříve taková omezení neplatila.¹³

V průběhu let byl také program několikrát ad hoc rozšířen, aby pokryl životní potřeby amerických zaměstnanců v dobách ekonomických problémů (hospodářská krize v roce 2007) či živelných katastrof (hurikán Katrina).¹⁴

1.2. Současná podoba

Základem programu jsou výše zmíněné federální předpisy *Social Security Act* (SSA) a *Federal Unemployment Tax Act* (FUTA).

⁸ Rozsudek dostupný z: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/301/548.html>

⁹ Rozsudek dostupný z: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/301/495.html>

¹⁰ DEWITT, 1999 [online].

¹¹ Odvod byl za rok 1936 stanoven ve výši 1 % ze mzdy, v roce 1937 2 % ze mzdy a dále následně 3 % ze mzdy.

¹² Historici někdy o roce 1937 hovoří jako o „americké ústavní revoluci“ – zatímco v předcházejících letech Nejvyšší soud rušil podstatnou část reforem tvořících součást programu New Deal, v tomto roce soudci pochopili neudržitelnost situace (Roosevelt prezidentské volby v roce 1936 vyhrál s obrovskou podporou a Nejvyššímu soudu hrozil, že do něj jmenuje 6 nových liberálních soudců) a reformy – včetně těch, které ve stejném složení před několika lety odmítli, posvětili.

¹³ History of Unemployment Insurance in the United States.

¹⁴ CHRONOLOGY OF FEDERAL UNEMPLOYMENT COMPENSATION LAWS.



FUTA ustanovuje klíčový prvek celého systému – federální daň ze mzdy odváděnou zaměstnavateli. Výše této daně je 6 % z prvních 7 000 dolarů vyplacených v daném kalendářním roce zaměstnanci – zaměstnavatel tedy za jednoho zaměstnance zaplatí maximálně 420 dolarů. Daňová sazba může být nicméně snížena až na 0,6 %, pokud ekvivalentní částku zaměstnavatel odvede do státního rozpočtu za účelem financování programu podpory v nezaměstnanosti splňujícího základní federální podmínky programu.

Tímto způsobem je zajištěn efektivní mechanismus vymáhání těchto federálních podmínek. Pokud by je některý stát při realizaci svého programu nerespektoval, zvýšil by efektivní daňové zatížení zaměstnavatelů o 5,4 % - neboť zaměstnavatel by byl v takovém případě povinen platit nejen státní daň, ale i federální daň ve výši 6 % namísto 0,6 %, kterou platí v případě, že přispívá do podmínky splňujícího státního programu.¹⁵

Prostředky vybrané na zajištění podpory v nezaměstnanosti jsou od ostatních rozpočtových prostředků odděleny ve zvláštních fondech – na státní (jeden fond pro každý stát) i federální úrovni (jeden fond pro celou federaci). Tím je zajištěna „samofinancovatelnost“ programu – vyplatit je možné pouze takové množství prostředků, které se vybere na základě účelové daně.

Z prostředků státního fondu je možné finanční prostředky použít pouze za účelem vyplacení podpory v nezaměstnanosti. Federální fond pak poskytuje státům prostřednictvím grantů prostředky na pokrytí administrativních nákladů, dále státům vyplácí polovinu prostředků nutných na poskytování rozšířené podpory (viz dále). V případě nedostatku prostředků ve státních fondech si z něj státy také mohou potřebnou částku vypůjčit a následně ji splácet.¹⁶

Konkrétní podmínky, které musí jednotlivé státní programy splňovat, aby mohla být uplatněna výše popsaná sleva na dani a zároveň státu vznikl nárok na získání grantů z federálního fondu, jsou stanoveny dílem v SSA a ve FUTA. Osobou odpovědnou za certifikaci státních programů je federální ministr práce, který je povinen zkoumat splnění všech dále popsaných podmínek.

První podmínkou je přezkoumatelnost a nediskriminační charakter rozhodnutí. Státy musí při rozhodování o přidělení podpory postupovat rovně vůči všem žadatelům (včetně těhotných žen)¹⁷ a případné rozhodnutí o odmítnutí podpory musí být přezkoumatelné nestranným soudem.¹⁸

¹⁵ Conformity Requirements for State UC Laws.

¹⁶ Unemployment Insurance Tax Topic.

¹⁷ FUTA výslovně zakazuje neposkytnout podporu těhotné ženě, zákaz přitom vychází ze soudního sporu, ve kterém stát Utah odmítal těhotné ženě podporu vyplácet s odůvodněním, že těhotné ženy nepracují a nemohou tudíž ani přijít o práci (a tím získat nárok na podporu v nezaměstnanosti).

¹⁸ Conformity Requirements for State UC Laws.



Státy jsou oprávněny podporu v nezaměstnanosti nevyplácet těm zaměstnancům, kteří v době pobírání podpory odmítnou pracovní nabídku. Většina z nich takové ustanovení ve své legislativě má.¹⁹ Na federální úrovni je nicméně stanoveno, že zaměstnanec může pracovní nabídku odmítnout (aniž by přišel o podporu) za situace, že:

- nabízená pozice je volná kvůli stávce či jinému podobnému sporu,
- mzda, pracovní doba a jiné podmínky takové práce jsou výrazně méně příznivé, než je v daném místě a čase obvyklé,
- podmínkou přijetí pozice je členství (či naopak vzdání se členství) v odborové organizaci.²⁰

S nárokem na vyplácení podpory souvisí i další federální podmínka, jejímž účelem je zabránit zneužívání příspěvku. Pokud osoba v jednom roce pobírá podporu, může ji v následujícím roce znovu pobírat pouze za předpokladu, že v prvním roce (po ukončení vyplácení podpory) pracovala. Podrobnější úpravu (jak dlouho musí osoba pro vznik nároku na podporu pracovat) stanoví státní legislativa. Účelem tohoto ustanovení je zabránit žadatelům v pobírání podpory ve dvou letech, pokud o práci přišli pouze jednou.²¹

Podpora také nemůže být zamítnuta těm nezaměstnaným, kteří absolvují státem certifikovaný rekvalifikační kurz. Takový kurz není podle federální legislativy prací (uchazeč tedy nepřijde o podporu), ale žádoucím nástrojem zvyšování kvalifikace a schopností pracovníků.²²

Federální regulace dále stanoví, že nárok na vyplácení podpory může být státem zcela zrušen pouze v případě, že zaměstnanec:

- byl propuštěn kvůli porušení svých pracovních povinností,
- dopustil se v souvislosti s čerpáním podpory podvodu či jiného nečestného jednání,
- neměl v minulosti příjem, který by jej k pobírání podpory opravňoval.

Pokud se však státy na základě jiných nediskriminačních podmínek rozhodnou vyplácení podpory určitým osobám zkrátit či jinak omezit (ne však zcela zrušit), je takové rozhodnutí zcela v jejich kompetenci.

Další důležitá federální úprava se týká vyplácení již zmíněné rozšířené podpory. Státy ji musí poskytovat po dobu 13 týdnů v případě, že v daném státu dojde ke zvýšení nezaměstnanosti. Dobrovolně pak státy mohou program rozšířit o dalších 7 týdnů v případě, že je

¹⁹ History of Unemployment Insurance in the United States.

²⁰ Conformity Requirements for State UC Laws.

²¹ Tamtéž.

²² Tamtéž.



nezaměstnanost zvlášť vysoká.²³ Výše a podmínky vyplácení takové podpory pak musejí být stejné jako v případě podpory standardní.

Na federální úrovni je také upraveno poskytování podpory cizincům. Těm může být podpora vyplacena (pokud splňují všechny ostatní náležitosti pro vyplácení podpory) pouze za předpokladu, že splňují alespoň jednu z těchto podmínek:

- mají povolení k trvalému pobytu,
- mají pracovní povolení,
- žijí v zemi se statusem PRUCOL.²⁴

Státy z těchto tří podmínek ve své legislativě musí využít alespoň jednu.

Poslední zásadní otázkou regulovanou federálním právem je souběh vyplácení podpory v nezaměstnanosti a penze či jiného obdobného příjmu. Je-li takový příjem nezaměstnaným pobírán, výše podpory v nezaměstnanosti se snižuje, státy však mohou parametry tohoto snížení limitovat (není tedy nutné o každý dolar vypláceného důchodu snížit výši vyplácené podpory v nezaměstnanosti, možné to však je).

Další podstatné parametry programu – délka standardní podpory, její výše ani výše rozšířené podpory – nejsou předmětem federální regulace, státy tedy o těchto otázkách rozhodují volně dle svého uvážení a rozpočtových možností.

2. Závěr

Program podpory v nezaměstnanosti je jedním z nejdůležitějších sociálních programů Spojených států amerických, který zajišťuje ekonomickou jistotu desítkám milionů osob. Jedná se o unikátní program založený na partnerství federální vlády a jednotlivých států, státy mohou při stanovování jeho parametrů zohlednit svá socioekonomická specifika a politické postoje.

Nastavení federálních limitů tohoto „státního uvážení“ – fakticky podmínek podpory v nezaměstnanosti – je však důležitou otázkou, která se stále vrací na půdu Kongresu Spojených států amerických. Nejinak tomu bude i během zasedání na podzim roku 2017.

²³ Základních 13 týdnů rozšířené podpory je založeno na *Insured Unemployment Rate* (dále jen „IUR“), míře nezaměstnanosti pojištěných (tedy osob s nárokem na podporu v nezaměstnanosti).

Dodatečných 7 týdnů pak může být vypláceno v časech, kdy je zvlášť vysoká obecná nezaměstnanost.

²⁴ Zvláštní imigrantský status vytvořený soudcovskou praxí, na jehož základě ilegálním imigrantům vznikají práva v oblasti sociální podpory.



3. Zdroje

2016 Comparison of State Unemployment Insurance Laws. U. S. Department of Labor. [online]. 2016 [cit. 2017-04-20]. Dostupné z:

<https://ows.doleta.gov/unemploy/pdf/uilawcompar/2016/complete.pdf>

Conformity Requirements for State UC Laws. U. S. Department of Labor. [online]. 17. 1. 2017 [cit. 2017-04-20]. Dostupné z:

<https://ows.doleta.gov/unemploy/conformity.asp#overview>

DEWITT, Larry. The Development of Social Security in America. U. S. Social Security Administration. [online]. 2010 [cit. 2017-04-01]. Dostupné z:

<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n3/v70n3p1.html>

DEWITT, Larry. The 1937 Supreme Court Rulings on the Social Security Act. U. S. Social Security Administration. [online]. 1999 [cit. 2017-04-01]. Dostupné z:

<https://www.ssa.gov/history/court.html>

History of Unemployment Insurance in the United States. U. S. Department of Labor. [online]. 2010 [cit. 2017-04-20]. Dostupné z: <https://www.dol.gov/ocia/pdf/75th-anniversary-summary-final.pdf>

CHRONOLOGY OF FEDERAL UNEMPLOYMENT COMPENSATION LAWS. U. S. Department of Labor. [online]. 18. 4. 2016 [cit. 2017-04-20]. Dostupné z:

<https://ows.doleta.gov/unemploy/pdf/chronfedlaws.pdf>

Unemployment Insurance Data. U. S. Department of Labor. [online]. 30. 3. 2017 [cit. 2017-04-01]. Dostupné z: <https://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/DataDashboard.asp>

Unemployment Insurance Tax Topic. U. S. Department of Labor. [online]. 7. 10. 2015 [cit. 2017-04-21]. Dostupné z: <https://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/uitaxtopic.asp>

WREN-LEWIS, Simon. The Austerity Con. *London Review of Books*. 2015, **37**(4), 9-11.

Dostupné také z: <https://www.lrb.co.uk/v37/n04/simon-wren-lewis/the-austerity-con>