

NÁSTROJE PRO PODPORU ZAMĚSTNÁVÁNÍ STARŠÍCH PRACOVNÍKŮ¹

TOOLS FOR SUPPORTING EMPLOYABILITY OF ELDERLY WORKERS

Vojtěch Krebs

Abstrakt:

Due to the ageing of population, which more or less affects all European advanced countries, the problem of raising employment rate of the elderly people is becoming crucial.

The contribution therefore deals with legislative and tax-benefit tools which are used with the aim both to motivate elderly workers to raise their work effort and to motivate employers to create conditions for employing the elderly workers. International and national documents which deals with the problem are currently elaborated (in the CR there is e. g. National programme of preparation for ageing in the years 2008 – 2012).

Key words:

ageing of population, employment of elderly workers, employment rate, legislative tools, tax-benefit tools, national programme of preparation for ageing.

Klíčová slova:

stárnutí populace, zaměstnanost starších pracovníků, míra zaměstnanosti, nástroje legislativní, nástroje daňové-dávkové, národní program přípravy na stárnutí.

Úvod

Vzhledem ke stárnutí populace, která ve větší či menší míře postihuje všechny evropské vyspělé země, se otázka zvyšování míry zaměstnanosti starších pracovníků stala klíčovou oblastí sociálního pilíře trvale udržitelného rozvoje. Dopady stárnutí populace přitom mimo jiné ovlivňují i dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a nepřímo tak ohrožují i ekonomický pilíř udržitelného rozvoje. Cílem většiny států je tak zvyšovat míru zaměstnanosti těchto pracovníků, přičemž dosažení 50 % hodnoty v roce 2010 je jedním z klíčových předpokladů pro úspěšné naplnění Lisabonské strategie. Pokrok v této oblasti je však zklamáním.

Míra zaměstnanosti starších pracovníků je v zemích EU oproti USA poměrně nízká, přičemž v polovině 90. let se pohybovala téměř na poloviční úrovni. To má závažné implikace pro současný a budoucí ekonomický růst. Především malá míra zaměstnanosti starších pracovníků snižuje růstový potenciál a ovlivňuje tempo růstu potenciačního

¹ Příspěvek vznikl s podporou grantu GA ČR č. 402/07/0165

produktu. Navíc nízké zapojení starších pracovníků zvyšuje míru závislosti a neúměrně zatěžuje důchodový systém, který je ve většině zemí stále ještě primárně založen na průběžném financování.¹ Stimulovat práci starších pracovníků je tak nutné nejen z hlediska udržitelnosti veřejných financí, ale i ekonomického růstu.

Tab 1: Míra zaměstnanosti starších pracovníků v EU a vybraných zemích v letech 1997 a 2004, (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU - 25	35,7	35,8	36,2	36,6	37,5	38,7	40,2	41,0
EU - 15	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,2	41,7	42,5
Euro-zóna	33,2	33,3	33,7	34,2	35,2	36,5	37,9	38,6
ČR	:	37,1	37,5	36,3	37,1	40,8	42,3	42,7
USA	57,2	57,7	57,7	57,8	58,6	59,5	59,9	59,9
Japonsko	64,2	63,8	63,4	62,8	62,0	61,6	62,1	63,0

Zdroj: Eurostat

Také Česká republika čelí procesu stárnutí populace a s tím související potřebou zvýšit míru zaměstnanosti starších pracovníků. Hodnota zaměstnanosti starších pracovníků je sice v porovnání s EU-25 mírně nadprůměrná, avšak Lisabonský cíl je stále daleko.

Cílem tohoto příspěvku je provést přehled legislativních a dávkově-daňových nástrojů používaných ve vyspělých zemích, jejichž cílem je zvýšit zapojení starších pracovníků na trhu práce. Vzhledem k tomu, že jednou z nejvýznamnějších skupin starších pracovníků, kteří mají problémy s udržení zaměstnání, jsou nízkokvalifikované a tedy i potenciálně nízkopříjmové skupiny, jsou do přehledu zahrnuta i opatření na stimulaci zaměstnanosti těchto skupin. Analýza se až na výjimky nedotýká potenciálních reforem důchodových systémů, případně změn jejich parametrů. V komparaci byly využity údaje shromážděné Evropskou komisí v rámci databáze MISSOC, přičemž srovnávané údaje vycházejí z přehledů, které byly publikovány v průběhu listopadu 2005 – jde o údaje o sociálních systémech v Evropě k 1. lednu 2005. V komparaci jsou zahrnuty tyto země: Belgie, Dánsko, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Irsko, Island, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Lichtenštejnsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Švýcarsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko, Švédsko, Velká Británie. Jako další zdroje byly využity národní akční plány zaměstnanosti jednotlivých zemí a také aktuální národní reformní plány zpracované v roce 2005 v rámci plnění požadavků revidované Lisabonské strategie. Jako doplňující zdroje posloužily vybrané příspěvky akademických pracovníků na mezinárodních konferencích, které byly využity především jako zdroj informací o USA a Japonsku.

V obecné rovině lze nástroje na stimulaci zapojení starších pracovníků rozdělit do tří základních skupin: legislativní, daňově-dávkové a ostatní. Na základě tohoto členění je strukturován i následující text.

První část je zaměřena na legislativní nástroje a analyzuje možné využití přímé regulace. V druhé části je provedena analýza stimulů na straně financování sociálních systémů – tj. zejména v oblasti pojistného, přičemž snahou je najít úlevy v placení pojistného pro zaměstnavatele nebo zaměstnance (pro starší zaměstnance).

V další části jsou porovnávány různé konstrukční prvky starobních důchodových dávek, přičemž pozornost je věnována takovým prvkům, které zvýhodňují práci pojištěnců v předdůchodovém nebo důchodovém věku nebo od ní odrazují. Proto jsou mezinárodně

¹ Podrobněji viz výsledky činnosti pracovních skupin EPC "Ageing" a "Output gap".

porovnány různé postupy pro případ souběhu příjmů z práce a podnikání a starobních důchodů a jsou také porovnány postupy jednotlivých zemí pro odložené a částečné starobní důchody.

1. Legislativní nástroje

První skupina nástrojů podporujících zaměstnanost starších pracovníků může být označována jako legislativní. Zde se jedná především o zákony, které zabraňují diskriminovat starší pracovníky. V některých zemích se jedná o speciální legislativu, jejíž přijetí je v případě zemí EU požadováno na základě závazné směrnice. Výše uvedená legislativa byla již implementována například ve Švédsku. Z hlediska praktického dopadu na zaměstnanost starších pracovníků je však důsledek tohoto kroku diskutabilní. Ve svém důsledku totiž poskytuje ochranu pouze již zaměstnaným starším osobám a netýká se osob nezaměstnaných. Navíc zvyšuje náklady na propouštění starších pracovníků, což je činí pro zaměstnavatele méně atraktivní a lze tedy konstatovat, že je to ve svém důsledku handicapuje.

Ochranná opatření pro zaměstnané starší pracovníky jsou v některých případech součástí zákoníku práce. Zajímavý systém lze v tomto případě najít ve Švédsku, kde zákoník práce určuje firmám, jak mají postupovat při propouštění zaměstnanců v případě, že musí snižovat stavy. Pokud dochází k propouštění, jako první jsou výpovědi dány zaměstnancům, kteří v daném podniku pracují kratší dobu (systém je v anglické odborné literatuře označován jako „first-in-last-out rule“). Provedené analýzy ukazují, že tento systém je jedním z faktorů, kterým lze vysvětlit vysokou míru zaměstnanosti starších pracovníků ve Švédsku. Na druhou stranu však v období recese může tento systém stimulovat předčasné odchody do důchodu a omezuje mobilitu starších pracovníků, pro které se přechod do jiného zaměstnání stává velmi nevýhodný, neboť ztrácí svou ochranu, kterou si „vyseděl“.

Stimulací pro zaměstnávání starších pracovníků může být také přímá administrativní regulace stanovující kvóty pro jejich zaměstnávání. Tento přístup je v současnosti aplikován například v *Lotyšsku* či *Ruské federaci*, kde musí firmy i veřejnoprávní organizace zaměstnávat alespoň 5 % starších pracovníků. V případě Ruské federace může být toto číslo odlišné v jednotlivých regionech, přičemž by mělo zohlednit místní situaci na trhu práce.

Stanovení kvót jako takové se zdá být rychlým a jednoznačným nástrojem pro řešení daného problému. Faktem však zůstává, že se jedná o další regulaci trhu práce, jeho segmentaci a zvýhodnění jedné skupiny na úkor ostatních. V obecné rovině snižuje tlak na flexibilitu starších pracovníků a zřejmě nejvíce poškozuje mladé uchazeče o zaměstnání. V kontextu České republiky s relativně vysokou mírou regulace především úvazků na dobu určitou nelze dané opatření příliš doporučit. Je možná vhodné upozornit, že se toto opatření těší přízni především v zemích bývalého Sovětského Svazu a vyspělé tržní ekonomiky ho příliš často nepoužívají.

Závažným problémem, který se týká pracovníků s věkem odpovídajícím zákonem stanovené době pro odchod do důchodu, je možnost zaměstnavatelů přikázat zaměstnanci, jež dosáhla statutárního věku, do důchodu odejít. Vzhledem k tomu, že řada zaměstnanců důchodového věku by chtěla i nadále pracovat (což je z hlediska důchodového systému výhodné, neboť nejenže nedochází ke vzniku nároku na výplatu penzí, ale zároveň je do systému i přispíváno) to není příliš vhodné. Proto například ve Švédsku platí legislativa, kdy se zaměstnanec ve věku 65 let může rozhodnout pokračovat v pracovní činnosti a nemusí na to mít souhlas svého zaměstnavatele. Tato „ochrana“ je platná až do 67 let. Při případné aplikaci tohoto opatření je však nutné brát v potaz schopnost těchto starších pracovníků poskytovat svému zaměstnavateli adekvátní pracovní plnění za vyplácenou mzdu. V některých případech mohou být tito zaměstnanci přítěží pro podniky, což může poškodit jejich konkurenceschopnost. Na druhou stranu Švédské řešení, které tuto možnost ohraničuje

rokem 67, se zdá být při 65 letech zákonného věku pro odchod do důchodu přijatelným řešením.

2. Daňově-dávkové nástroje

2.1 Opatření zaměřená na poptávkovou stranu trhu práce

Zvyšování zaměstnanosti starších pracovníků musí být založeno jak na stimulech dopadajících na nabídkovou tak i poptávkovou stranu trhu práce. Poptávková strana souvisí především s tím, zda-li dle názoru zaměstnavatelů mezní produktivita starších zaměstnanců pokryje dodatečné náklady spojené s jejich přijetím do pracovního poměru. Na základě provedených výzkumů lze konstatovat, že obecně zaměstnavatelé nepreferují najímání starších pracovníků. Tento fakt je odůvodňován jak předpokladem o jejich nižší produktivitě než u mladých pracovníků (plynoucí z menší flexibility, obtížnějšího přizpůsobování novým technologiím apod.) tak i jejich vyššími mzdovými nároky. Starší zaměstnanci totiž většinou požadují vyšší mzdy z titulu více zkušeností, znalostí a dovedností.

Úroveň nákladů na zaměstnance je významně ovlivňována zdaněním. Přitom je nutné si uvědomit, že pro zaměstnavatele jsou relevantní „celé“ náklady práce, tedy včetně zákonných nemzdových nákladů, které se objevují většinou ve formě pojistného placeného zaměstnavateli. Vysoká úroveň těchto nákladů jak u starších tak u nízkopříjmových skupin obyvatelstva může být významnou bariérou zvyšování jejich zaměstnanosti.

Ekonomickým stimulem pro zaměstnávání starších pracovníků zaměřeným na poptávkovou stranu trhu práce tak musí být vychýlení relativní ceny tohoto segmentu. To může být v praxi provedeno dvěma způsoby. Prvním je snížení zákonných nemzdových nákladů práce, kdy jsou zaměstnavatele osvobozeni od placení celého nebo části pojistného. Tento systém je použit v řadě vyspělých zemích. V *Rakousku* za zaměstnance na 60 let neplatí zaměstnavatel pojistné na úrazové pojištění ve výši 1,4 %. Podobně je tomu s daní z mezd, která je za normálních okolností odváděna ve výši 4,5 % objemu vyplacených mezd do FLAF (Fond pro podporu rodin). Také zde se tato povinnost netýká zaměstnanců starších 60 let.

Také *Francie* využívá institut částečného osvobození zaměstnavatelů od plateb pojistného. V případě starších pracovníků je možné využít dva typy osvobození. První je určeno pro nízkopříjmové skupiny obecně, kdy zaměstnavatelé odvádí pouze část z 5,4 % sazby pojistného na rodinné sociální dávky. Druhý typ zvýhodnění je vázán na zaměstnance ve věku 60 – 65 let, kteří jsou účastní doplnkového penzijního systému. Zaměstnavatelé opět odvádí pouze část původní sazby.

Irsko aplikuje snížení pojistného placeného zaměstnavatelem, přičemž používá odstupňované sazby. Zaměstnavatelé tak de facto neplatí pojistné z prvních 127 € týdně příjmu zaměstnance, z vyšší částky až do 356 € týdně platí 8,5 %, pokud příjem přesahuje 356 €, platí zaměstnavatel 10,75 %.

V *Portugalsku* existuje systém snížených sazeb podle typu zaměstnavatele a aktivit (zejména neziskový sektor) a snížené sazby pro mladé zaměstnance, kteří hledají svou první práci a pro zdravotně postižené zaměstnance.

Ve *Velké Británii* po dosažení penzijního věku stanovovaného vládou se neplatí žádné pojistné. Navíc vláda zvýhodňuje starší zaměstnance v předdůchodovém věku tím, že poskytuje zaměstnavatelům slevu na pojistném (contribution rebate) v závislosti na věku zaměstnance.

Vedle daňových (resp. pojistných) úlev zaměstnavatelů může být poptávková strana trhu práce starších pracovníků podpořena vyplácením přímých dotací na pracovní místo zaměstnavatelům, kteří starší pracovníky přijali. Například v *Japonsku* jsou firmám, které dále zaměstnávají pracovníky v důchodovém věku, případně takového zaměstnance přijmou, vypláceny speciální dotace nazývané „Dotace pro zajištění pokračování zaměstnání“. Obecně však není tento systém příliš využíván.

Specifickým problémem je implementace systému částečného odchodu do důchodu. V případě zaměstnavatelů si tento systém vyžaduje jejich participaci ve smyslu snížení úvazků zaměstnaným starším pracovníkům. To však pro ně přináší dodatečné náklady v důsledku nutnosti najmout pracovní sílu na práci, kterou starší pracovník díky snížení úvazku již nezastane. *Finsko* v této situaci zavádí specifický dotační titul. Podmínkou je snížení úvazku staršímu pracovníkovi (u žen nad 52 let, u mužů nad 57 let) maximálně o 50 %. Dotace je poskytována jako příspěvek na dodatečné mzdové náklady, avšak do maximální výše sociálního pojistného, které je odváděno ze mzdy staršího pracovníka, kterému byl úvazek snížen.

2.2 Opatření zaměřená na nabídkovou stranu trhu práce

Další skupina opatření na stimulaci zaměstnanosti starších pracovníků je zaměřena na nabídkovou stranu trhu práce. Cílem je „odradit“ pracovníky od odchodu do důchodu či od „upadnutí“ do dlouhodobé nezaměstnanosti a životu na sociálních dávkách. Obě možnosti jsou pro veřejné rozpočty stejně negativní.

V obecné rovině lze tato opatření rozdělit na dvě skupiny. První se snaží zvýšit pracovní úsilí již zaměstnaných osob a druhé zamezit pádu nezaměstnaných do pasti nezaměstnanosti případně neaktivity.

Problém motivace nezaměstnaných starších osob je větší zejména u nízkokvalifikovaných skupin. Vzhledem k jejich potenciálně nízkému příjmu je v jejich případě rozdíl mezi čistými příjmy z práce a ze sociálních dávek relativně malý. Pro identifikaci stimulačních aspektů existujících daňových a dávkových systémů je možné použít ukazatele mezních efektivních daňových sazeb.

Rozhodování jedince z hlediska zapojení na trh práce 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 %.

S cílem zvýšit motivaci pracovníků pro přijetí i méně placeného zaměstnání je tedy nutné více rozevřít mezeru mezi příjmy z dávek (a u starších pracovní i případně z předčasného starobního důchodu) a příjmy z práce. To je možné provádět a v řadě zemí je to i realizováno pomocí dávek vázaných na pracovní činnost. Typickým příkladem je *Velká Británie*, kde pracovníci ve věku 50 až 64 let dostávají měsíčně speciální dávku ve výši 60 liber, pokud jejich roční příjem z práce nepřesáhne 15 000 liber. V současné době se přitom zvažuje reforma tohoto systému, která by tuto dávku nahradila daňovým bonusem, jehož inkasování by nebylo vázáno na věk příjemce. Motivační systém by se tak rozšířil na všechny nízkopříjmové skupiny. Navíc je zde odstupňována i sazba pojistného; z příjmů do 129 € týdně se neplatí žádné pojistné (strop 862 €). V obecné rovině tak výše popsané kroky snižují hodnoty ukazatele METR (UP).

Koncepčně podobný motivační systém je implementován v *Japonsku*. Pracovník ve věku 60 až 65 let, který byl nezaměstnaný a našel si práci na plný úvazek, kde jeho výdělek nedosahuje alespoň 85 % jeho mzdy v minulém zaměstnání, může dostávat speciální dávku ve výši až 25 % jeho současné mzdy. Využití tohoto instrumentu je však poměrně malé, přičemž důvodem jsou vysoká administrativní omezení. Zaměstnanec musí být do dotačního programu navržen svým zaměstnavatelem a musel přispívat do systému pojištění v nezaměstnanosti alespoň pět let.

Poněkud modifikovaný systém byl implementován v rámci reformy veřejných financí na *Slovensku* od 1. ledna 2004. Jeho účel je však poněkud širší, neboť cílem je odměnit pracovníky s dětmi. Zvýhodnění se projevuje možností snížit si sazbu důchodového pojištění placeného zaměstnancem o 0,5 procentního bodu za každé dítě, maximálně však do výše 4 procentních bodů.

V *Rakousku* jsou v rámci úlev na zákonném pojistném zvýhodněny všechny nízkopříjmové skupiny, kdy při nepřekročení určité hranice měsíčních příjmů (v roce 2005 323 €), nejsou povinně nemocensky pojištěny. Mohou se však pojistit dobrovolně. Starší pracovníci (ženy nad 56 let a muži nad 58 let) jsou navíc osvobozeni od pojistného na pojištění v nezaměstnanosti.

Nízkopříjmoví zaměstnanci jsou ve *Francii* zvýhodnění sníženou sazbou pojistného pro případ nemoci a mateřství a také pro základní pilíř důchodového systému. Starší pracovníci ve věku 60-65 let jsou navíc obecně osvobozeni od plateb do doplňkového penzijního systému.

Irský systém úlev zákonného pojistného je založen na progresivní stupnici plateb, tj. že prvních 127 € se nezapočítává do základu, z kterého se platí pojistné, přičemž z prvních 287 € týdenní mzdy neplatí žádné pojistné zaměstnanci (z vyšší částky sazba 4 %). Další úleva je v případě pojištění pro věcná plnění v případě nemoci a mateřství, kdy v případě týdenního příjmu nepřesahujícího 400 € neplatí zaměstnanec pojistné ve výši 2 %. Navíc toto pojistné vůbec neplatí příjemci vdovských a vdoveckých důchodů a příjemci dávky pro rodinu s jedním rodičem.

V *Německu* nacházíme stejně jako na Slovensku bonifikace pro lidi s dětmi. Obecně zaměstnanci a zaměstnavatelé platí pojistné ve výši 1,7 % z objemu mezd (0,85 % + 0,85%), přičemž na osoby, které mají děti, není uvalena přírážka ve výši 0,25 p. b. Navíc systém zohledňuje rozdílnou hospodářskou a příjmovou úroveň v nových (bývalá NDR) a starých spolkových zemích. Pro nové spolkové země je stanoven vzhledem k nižším průměrným příjmům nižší strop pro platbu pojistného na důchodové pojištění. U starých zemí je tento strop 62,4 tis. €, u nových 52,8 tis. €.

Belgie zvýhodňuje nízkopříjmové skupiny důchodců pomocí progresivní stupnice plateb tzv. „příspěvku solidarity“. Ten se pohybuje v závislosti na výši starobního důchodu a rodinné situaci od 0 do 2 % pro příjmy nad 1 481 € pro domácnosti se závislými osobami, resp. 1 185 € pro ostatní domácnosti penzistů.

Systém progresivních sazeb sociálního pojištění je použit také na *Maltě*. Sazby pojistného jsou diferencovány podle týdenní hrubé mzdy. Nejnížší platba pojistného pro nejnižší mzdy je 6,54 € za týden a nejvyšší 30 € za týden, přičemž do týdenní hrubé mzdy se nezapočítávají platby za přesčasy ani naturální plnění. Zajímavý je fakt, že Malta klade značný důraz na podporu osob samostatně výdělečně činných ve věku nad 65 let, což souvisí s charakterem její ekonomiky založené na službách poskytovaných malými a středními podniky. Za osobu samostatně výdělečně činnou (self-occupied person) je zde označována osoba, která má roční příjmy z podnikání alespoň 898 € (pokud má příjmy menší, jde o self-employed person). Taková osoba platí pojistné 15 % z ročních čistých příjmů, přičemž minimální sazba je 23 € za týden a maximální 45 € týdně. Další zvýhodnění je pro

nízkopříjmové podnikající osoby, které nemají rodiny a jejichž roční čistý příjem je menší než 6,426 tis. € ročně. Zde je stanovena paušální platba pojistného ve výši 19 € týdně.

Norsko využívá diferenciaci v sazbách pojistného vedle stimulace zaměstnanosti určitých skupin také pro potřeby regionální a strukturální politiky. V rámci podpory oblastí, které mají strukturální problémy a které se vyznačují vyšší nezaměstnaností a nižší úrovní mezd, je možné použít až čtyři režimy snížení sazeb zákonného pojištění. Naopak penalizováni jsou zaměstnanci s výrazně vyššími příjmy. Pokud jejich roční příjem přesáhne šestnáctinásobek tzv. základní částky (t.j. celkem nad 114 500 € ročně) musí za ně zaměstnavatel zaplatit speciální pojistnou přírážku ve výši 12,5 %. Starší zaměstnanci ve věku nad 62 let jsou zvýhodněni snížením základní sazby pojistného (14,1 %) o 4. p.b.

V *Nizozemí* platí penzisté pojistné na zdravotní a nemocenské pojištění 8,2 % z důchodu ze státního základního systému a 6,2 % z případných dalších důchodů nebo výdělků (zvýhodnění spočívá v rozdílu mezi 6,2 % a platbou pojistného pro zaměstnance a OSVČ 8,2 % - tj. úleva 2 p. b.; uvalení pojistného na peníze ve výši 8,2 % v systému, kdy je pojistné odčitatelné od základu daně, je jen časovým posunem).

2.3 (De)stimuly na straně dávkových systémů – případ souběhu příjmů z práce a starobních důchodů

Důležitou oblastí právní úpravy, která má signifikantní dopad na míru zaměstnanosti starších pracovníků, je umožnění souběhu pobírání starobních důchodů a příjmů z práce. „Úspora“ prostředků není sice v této oblasti tak výrazná jako v případě odkladu odchodu do starobního důchodu, avšak i přesto je zřejmě pozitivní tento institut podporovat, neboť zaměstnanec-důchodce si svou prací alespoň částečně přispívá na výplatu svého starobního důchodu. V rámci sledovaných zemí lze v obecné rovině rozlišit tři skupiny. První neklade žádné (ani administrativní ani daňové) překážky souběhu příjmů z práce a starobního důchodu (např. Finsko). Druhá skupina zemí tuto možnost buď neumožňuje nebo ji velmi přísně reguluje (např. Španělsko). Konečně poslední skupina se nachází někde uprostřed, přičemž za práci jsou zde důchodci mírně sankcionováni ve formě snížení vyplácených důchodů (např. Německo).

2.4 (De)stimuly na straně dávkových systémů – příklad odložených a částečných starobních důchodů

Další sadou instrumentů, kterou lze podporovat participaci starších a případně i pracovníků důchodového věku na trhu práce, je zvýhodňování těch, který neodejdou do starobního důchodu v zákonem stanoveném věku. O legislativních opatřeních jsme již hovořili. Ve vyspělých zemích je přijímána řada opatření s cílem stimulovat lidi k tomu, aby zůstali v zaměstnání i po dosažení statutárního věku odchodu do důchodu. Obecně je tato problematika nazývána odložené starobní důchody (deferred pensions). Je to zejména navýšení důchodu za každý dodatečně odpracovaný rok.

4. Závěr

Na základě uvedených přehledů lze konstatovat, že ve vyspělých zemích je používána široká škála nástrojů s cílem motivovat starší zaměstnance k udržení pracovního místa, případně ke zvyšování pracovního úsilí. V některých případech jsou využity i daňové/pojistné stimuly pro zaměstnavatele s cílem zvýšit poptávku po tomto segmentu trhu práce. Na druhou stranu je ale cenou za tuto politiku značné znepřehlednění daňově-dávkových systémů, což může mít negativní dopady na efektivnost jejich správy. V mezinárodním srovnání lze tak český systém hodnotit jako velmi jednoduchý a přehledný.

Na základě provedené analýzy je možné zformulovat následující doporučení, která povedou ke snížení distorznosti systému. V oblasti daní a pojistného je to:

- 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);
- 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.);
- snížení zákonných nemzdových nákladů práce u nízkopříjmových skupin, případně omezené pouze na starší pracovníky s cílem vychýlit relativní ceny a stimulovat tak poptávku po tomto segmentu pracovní síly. Otázkou je však fiskální udržitelnost tohoto opatření v situaci neprovedené reformy průběžného důchodového systému.

Z výše uvedeného vyplývá, že případná aplikace opatření v daňově-dávkové oblasti je vždy vykoupena ne nevýznamnými náklady. Většinou se jedná o omezení příjmů veřejných rozpočtů, případně narušení stávající relativní jednoduchosti a přehlednosti. Navíc je nutné si uvědomit, že zahraniční zkušenosti nemohou být přebírány šablonovitě, neboť zdejší řešení často vychází z historicko-kulturních faktorů.

Trh práce je tak základní oblastí při definování klíčových opatření vedoucích k eliminaci negativních dopadů stárnutí. Vyšší pružnost trhu, možnost širšího uplatnění pro pracovníky v každém věku (především však osob na hraně důchodového věku), vyšší participace žen, lepší podmínky pro souběh pracovního a rodinného života, rozvoj celoživotního vzdělávání, jsou základními podmínkami umožňující vyšší zaměstnanost. Ve vztahu k veřejnému systému zabezpečení se tím zvyšují finanční zdroje penzijních systémů, na straně druhé delší participace na trhu práce eliminuje čerpání z těchto systémů.

Literatura

Brundtland, H. et al. 1987. *Our common future*. WCED.

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

Deleeck, H. a Van den Bosch, K. 1992. „Poverty and adequacy of social security in Europe: a comparative analysis.“ *Journal of European social policy*, 2:2(1992): 107 – 120.

EK 1999. *Concerted Strategy for Modernising Social Protection* (COM 1999, 347). Brussels: EC.

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

EK 2005. *European Social Statistics – Social Protection Expenditure And Receipts*. Luxembourg: EK.

Kotíková J.: „Problematika zaměstnanosti starších osob v kontextu českého trhu práce“ *Forum sociální politiky* 1/2008

Krebs, V. et al 2005. *Sociální politika*. Praha: ASPI.

Krebs, V., Pavel J., Vitek, L.: 2005: „Podpora zapojení starších osob do pracovního procesu – evropské zkušenosti a postupy“ In. Syrovátka T. (ed) *Sociální vyloučení a sociální politika*, MU Brno.

Meričková, B. 2005. „Velikost a transparentnost trhu veřejných zakázek v zemích OECD?“ *Acta Facultatis Aerarii Publici* 2 (1) 2005: 99–105.

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

Pavel, J., Vitek, L. 2005. „Mezní efektivní daňové sazby zaměstnanců na českém a slovenském trhu práce v období transformace“. *Politická ekonomie*, LIII(4): 477 – 494.

Šumpíková, M. 2003. „Public sector management and efficiency“. In: *Forum Européen de la Recherche. Budapest* : Ambassade de France, s. 143–144.

Večerník, J. (2001): Chudoba u nás a ve světě, Sociální politika č. 4/2001

Adresa autora:

Vojtěch Krebs, Prof. Ing. CSc.

Vysoká škola ekonomická

W. Churchilla 4

130 67 Praha 3

Krebs@vse.cz