

Ekonomická aktivita starších osob a důchodový systém v České republice

Economic activity of older people and pension system in the Czech Republic

Milan Šlapák

Abstract: Despite pension system is designed to provide social security income in retirement, it has a lot of consequences in the labour market especially regarding older workforce. This paper focuses on pension policy in the Czech Republic and its effects on economic activity rates of age groups between 50 and 64 years, economic inactivity reasons and decisions on the retirement timing. Besides the steps of the government already implemented over the past decade, it concerns also the possible impact of the next parametrical pension reform round which received parliamentary support in 2008. On the basis of European countries pension policies overview, paper also brings some other possible pension measures, which could contribute to further mobilisation of currently inactive older people.

Klíčová slova:

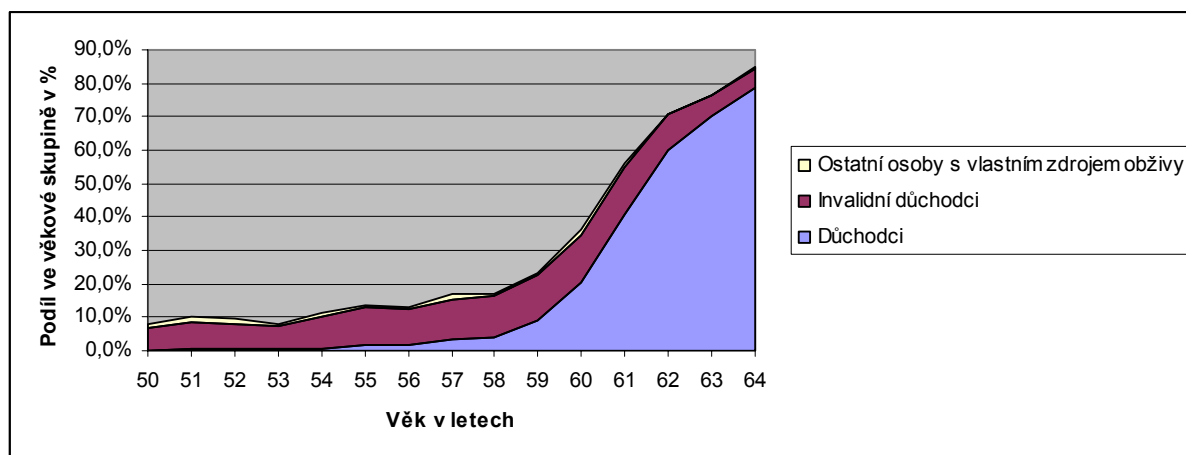
Důchodová politika, starší pracovníci, ekonomická aktivita.

Úvod

Posláním systému důchodového pojištění není řešení problematiky zaměstnanosti, neměl by nicméně vytvářet podněty k předčasnému ukončení ekonomické aktivity. Zhodnocení tohoto systému s ohledem na případnou existenci takových podnětů a navržení cesty k jejich odstranění je nezbytným předpokladem vytvoření účinné komplexní strategie podporující ekonomickou aktivitu starších osob. Vzhledem k stárnutí populace České republiky a prognózám dalšího demografického vývoje je navíc maximální využití potenciálu pracovní síly předpokladem finanční udržitelnosti a schopnosti systému důchodového pojištění poskytovat přislíbené dávky. Ostatní vyspělé evropské státy se potýkají s obdobnými problémy a opatření, která v oblasti důchodové politiky přijímají s cílem vytvořit předpoklady k prodlužování pracovní kariéry, mohou být pro Českou republiku inspirací.

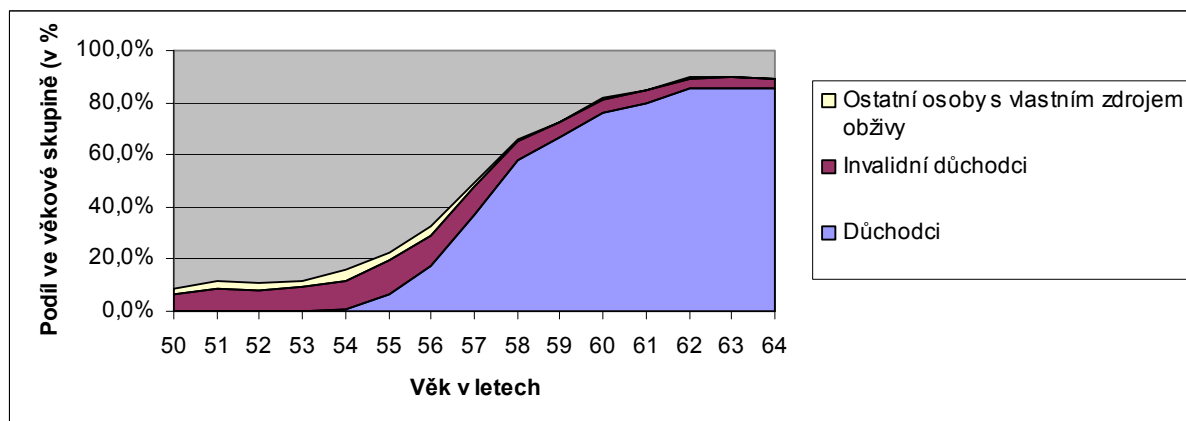
Tento příspěvek vychází z dílčí studie „Návrhy opatření k podpoře zaměstnávání starších osob v oblasti důchodového systému“ vypracované v roce 2006 v rámci projektu „Podpora zaměstnávání starších osob“. S ohledem na omezený prostor se zabývá pouze vztahem míry ekonomické aktivity starších osob (50-64 let) a důchodové politiky s odhlédnutím od problematiky invalidních důchodů. Při sledování tohoto vztahu se tedy omezujeme na hlavní důvod ekonomické neaktivity v této věkové skupině – starobní důchody (viz Graf 1,2). Cílem příspěvku je rovněž přinést přehled opatření, která by mohla po legislativních změnách přijatých v rámci pokračování důchodové reformy v roce 2008 dále přispět ke zvyšování míry ekonomické aktivity starších osob.

Graf 1: Ekonomická neaktivita osob ve věkové skupině 50-64 let a její důvody (%) – muži



Zdroj dat: VŠPS 2006

Graf 2: Ekonomická neaktivita osob ve věkové skupině 50-64 let a její důvody (%) – ženy



Zdroj dat: VŠPS 2006

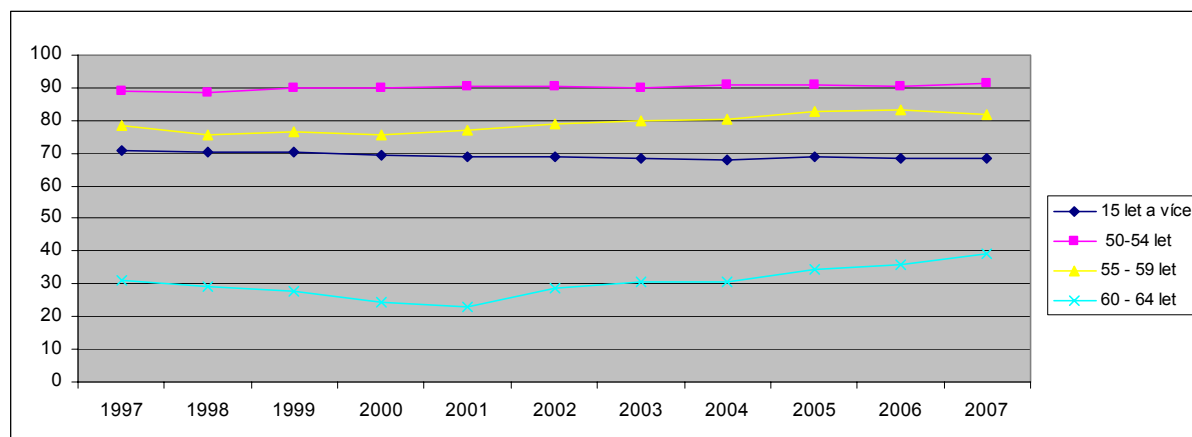
Stručná charakteristika daného problému v ČR

Průměrný věk odchodu do důchodu v roce 2007 byl přibližně o rok nižší než statutární věková hranice pro odchod do důchodu v té době. Muži odcházeli do důchodu průměrně ve věku 61 a ženy ve věku 58 let, oproti roku 2001 to znamená zvýšení o jeden rok u mužů a dva u žen. Pokud jde o průměrný věk odchodu do předčasného trvale kráceného starobního důchodu za období 2001-2007, u mužů i u žen došlo k jeho nárůstu o rok¹.

Míra ekonomické aktivity osob ve věku 50- 64 let se od roku 1997 do roku 2007 zvýšila z necelých 71 % na 73 % u mužů a z 49 % na 53 % u žen. U mužů je to způsobeno dlouhodobým růstem míry ekonomické aktivity ve věkové kategorii 55-59 let a zejména rychlým růstem míry ekonomické aktivity ve věkové kategorii 60-64 let po roce 2001. Do té doby ekonomická aktivita v této věkové kategorii klesala, zlom nastal v roce 2002 (viz Graf 1). Prakticky totožnou situaci lze zaznamenat u žen ve věkové kategorii 55-59 let (viz Graf 2).

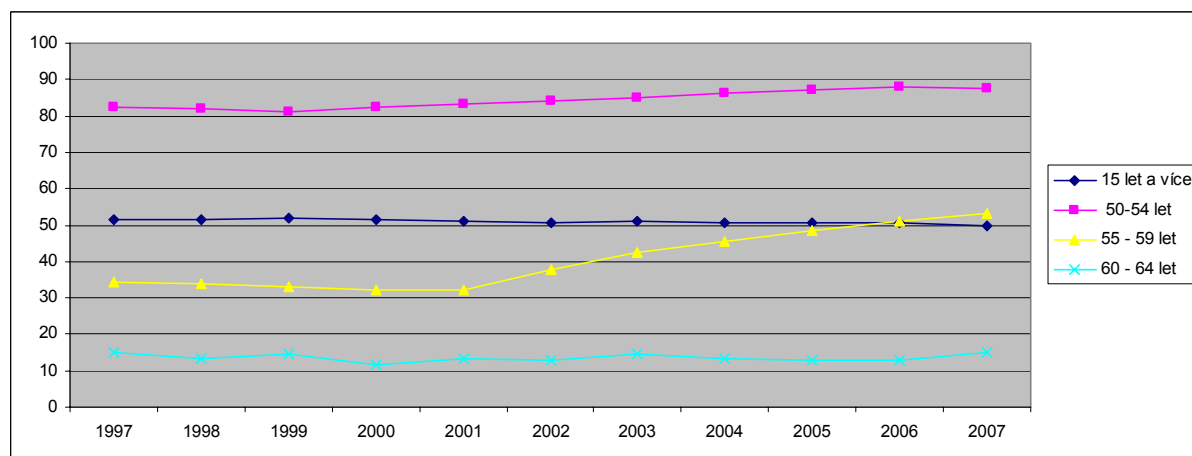
¹ Zdroj: Pojistně matematická zpráva MPSV 2006, 2008.

Graf 3: Míra ekonomické aktivity a její vývoj ve věkových skupinách 50-54, 55-59 a 60-64 let (%) - muži



Zdroj dat: EUROSTAT

Graf 4: Míra ekonomické aktivity a její vývoj ve věkových skupinách 50-54, 55-59 a 60-64 let (%) - ženy



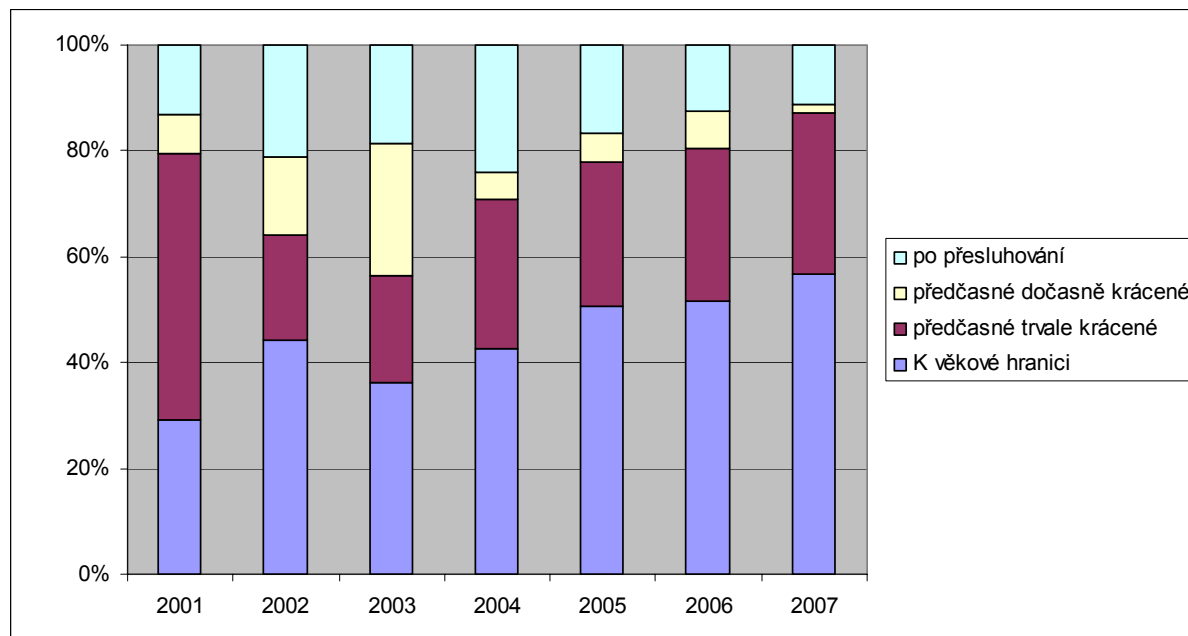
Zdroj dat: EUROSTAT

Vývoj míry ekonomické aktivity starších může být ovlivněn celou řadou faktorů, obrat trendu u mužů ve věkové skupině 60-64 let a u žen ve věkové skupině 55-59 let je však možno připsat změnám provedeným v rámci systému důchodového pojištění. Lze konstatovat, že zvyšování statutárního důchodového věku vytvořilo podmínky pro růst míry ekonomické aktivity starších osob. To se odráží v genderových rozdílech v přírůstcích míry ekonomické aktivity starších osob v jednotlivých věkových kategoriích starších osob. Rozhodujícím impulzem z hlediska působení důchodového systému na tento ukazatel bylo však zavedení opatření, která přinesla zpřísnění podmínek odchodu do předčasného důchodu v roce 2001 a 2004.²

² Ke zvýšení redukce procentní výměry při odchodu do předčasného starobního důchodu došlo s účinností od 1.7.2001. Redukce procentní výměry u dnes již zrušeného dočasně kráceného předčasného starobního důchodu byla zvýšena z 1 % na 1,3 % vyměřovacího základu. U trvale kráceného předčasného starobního důchodu byla redukce procentní výměry zvýšena z 0,6% na 0,9 % vyměřovacího základu za každých započatých 90 dnů zbývajících do dosažení nároku na plný důchod. Od 1.1.2004 nabytl účinnosti zákon č. 425/2003 Sb., který přinesl mj. i zrušení dočasně kráceného předčasného důchodu. Tento zákon zachoval do 31.12. 2006 možnost předčasného odchodu do důchodu s dočasně krácenou dávkou pouze pro poživatele částečného

Provedené legislativní změny totiž výrazně ovlivnily chování pojištěnců v okamžiku získání nároku na důchod. Jak ukazuje Graf 3, podíl důchodů přiznaných v okamžiku dosažení věkové hranice pro odchod do důchodu po těchto změnách výrazně vzrostl a v roce 2007 představuje více než polovinu nově přiznaných důchodů.

Graf 5: Vývoj podílu nově přiznaných starobních důchodů (2001-2007)



Zdroj dat: Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění 2008

Zároveň lze sledovat pokles podílu předčasných důchodů na celkovém počtu nově přiznaných důchodů po roce 2001 a 2003 a změnu jejich struktury. Podíl předčasných důchodů na celkovém počtu nově přiznaných důchodů od roku 1996 rychle rostl a z původních 18 % dosáhl v letech 2000 a 2001 více než 50 %. Nastavení míry pojistněmatematické redukce dávky při odchodu do předčasného důchodu a snadný přístup k dočasně kráceným předčasným důchodům vedly velkou část starších pracovníků k opuštění trhu práce ještě před dosažením statutární věkové hranice pro odchod do důchodu. Se zvýšením pojistněmatematické redukce předčasných důchodů a od 1.7. 2001 jejich podíl na celkovém počtu nově přiznaných důchodů v roce 2002 poklesl na 34,7 %. S účinností od 1.1. 2004 došlo ke zrušení možnosti odchodu do dočasně kráceného předčasného důchodu pro všechny s výjimkou občanů s trvale sníženou pracovní schopností. Podíl dočasně krácených předčasných důchodů na celkového počtu nově přiznaných důchodů se nejprve v roce 2003 zvýšil ze 14,1 % v předchozím roce na 25,1 %, následující rok klesl k 5 %. V roce 2007 představovaly předčasné důchody 32,3 % ze všech nově přiznaných důchodů (30,7 % nově přiznaných důchodů připadalo na trvale krácený předčasný důchod a na dočasně krácený předčasný důchod to bylo pouze 1,6 %). V posledních letech se snižuje i podíl důchodů nově přiznaných po překročení věkové hranice pro odchod do důchodu. Od počátku roku 2004, kdy bylo zrušeno omezení souběhu starobního důchodu a výdělečné činnosti, lze zaznamenat nejprve zvýšení podílu odchodů do důchodu po překročení věkové hranice a následně soustavný pokles. U ekonomicky aktivních osob v důchodovém věku převládá praxe odchodu do důchodu ke statutární věkové hranici a práce v souběhu s

invalidního důchodu a bývalé poživatele plného invalidního důchodu (kteří pobírali invalidní důchod aspoň pět let a od jeho odnětí zbývá do dosažení důchodového věku nejvýše pět let).

pobíráním důchodové dávky.

Po provedených legislativních změnách lze říci, že pojistně matematická redukce dávky v případě odchodu do trvale kráceného předčasného důchodu je z pohledu důchodového systému dostatečně vysoká, aby schéma nevytvářelo pobídku k odchodu do důchodu před dosažením statutární věkové hranice (implicitní daň je před dosažením statutárního důchodového věku pro všechny příjmové skupiny záporná)³. Tak je tomu pouze z hlediska izolovaného systému důchodového pojištění a pouze za předpokladu, že valorizace důchodů se bude držet zákonem daného minima. Jak ukazuje analýza publikovaná v pojistně-matematické zprávě MPSV z roku 2004, je totiž implicitní daň z práce v předdůchodovém období na úroveň valorizace citlivá. Rozhodnutí o vyšší míře valorizaci důchodů, než je zákonné minimum, může přispět k relativizaci účinnosti pojistně matematické redukce dávky při odchodu do trvale kráceného předčasného důchodu.

Důsledkem způsobu výpočtu důchodové dávky je, že relace nově přiznávaných starobních důchodů k dosavadním výdělkům výrazně klesá s rostoucím výdělkem⁴. To je zapříčiněno uplatněním redukčních hranic při výpočtu dávky a existencí základní výměry. U jedince s příjmy na úrovni $\frac{3}{4}$ průměrné mzdy byla v roce 2004 relace nově přiznaného důchodu k hrubé mzdě 56 %, u jedince s 1,5 násobkem průměrné mzdy to bylo již pouze necelých 33 % a u jedince s trojnásobkem průměrné mzdy pouze 19 %. Pojištěnci různých příjmových skupin jsou tak při rozhodování, zda pokračovat v ekonomické aktivitě v okamžiku získání nároku na důchod, v rozdílné situaci. Pro nízkopříjmové skupiny pojištěnců je náhradový poměr důchodové dávky oproti předchozímu příjmu i po pojistně-matematické redukci při odchodu do předčasného důchodu vysoký. Systém dokonce při odchodu do předčasného důchodu vykazuje ještě vyšší míru příjmové solidarity než při odchodu do důchodu k statutární věkové hranici. U nízkopříjmových skupin totiž dochází díky způsobu redukce dávky⁵ k menšímu krácení důchodu než u vyšších příjmových skupin.

Výše pojistně matematické redukce důchodové dávky v případě odchodu pojištěnce do předčasného důchodu je tedy sice dostatečně vysoká, aby důchodový systém nevytvářel finanční podnět k opuštění trhu práce před dosažením statutární věkové hranice odchodu do důchodu ani pro nízkopříjmové skupiny pracovníků, vysoký náhradový poměr předčasného důchodu k předchozím příjmům u těchto skupin pojištěnců může ovšem být motivem k opuštění trhu práce v prvním okamžiku, kdy to systém umožní. Zapříčiňuje to vysoká míra příjmové solidarity systému důchodového pojištění.

Zahraníční zkušenosti, náměty řešení

Věková hranice odchodu do důchodu

Většina vyspělých evropských států reagovala na zvyšující se naději dožití obyvatel v okamžiku dosažení statutární věkové hranice pro odchod do důchodu zvyšováním statutárního důchodového věku. Tento trend je provázen postupným srovnáváním věkové hranice pro odchod do starobního důchodu pro muže a ženy tam, kde byla tato hranice stanovena rozdílně.

Rakousko jako součást reformního balíčku zvýšilo v roce 2000 statutární důchodový věk o 18 měsíců (z 60 let u mužů a z 55 let u žen). Výsledkem souhrnu reformních kroků bylo zvýšení zaměstnanosti ve věkové skupině 55-64 a do roku 2003 vzrostl průměrný věk

³ Zdroj: Závěrečná zpráva výkonného týmu komise pro přípravu podkladů pro důchodovou reformu

⁴ Zdroj: Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění 2006

⁵ Je tomu tak díky způsobu výpočtu důchodové dávky. Při odchodu do předčasného důchodu je krácena procentní výměra starobního důchodu a ta má u různých příjmových skupin oproti základní výměře důchodu různou váhu (Pojistněmatematická zpráva MPSV, 2004).

odchodu do důchodu o jeden rok. Nový Zéland přistoupil k rychlému zvýšení statutárního věku pro odchod do důchodu z 60 na 65 let během 90. let minulého století a zaznamenal růst ukazatele participace starších pracovníků na trhu práce o více než 15 %. Z mezinárodních srovnání vyplývá, že zvýšení statutárního důchodového věku o 1 rok znamená průměrně nárůst participace starších osob ve věku 55-64 let o 3,7 %.⁶ Ve většině členských států EU je statutární důchodový věk nastaven na 65 let. V některých státech je k takové věkové hranici postupně statutární důchodový věk zvyšován (v Litvě bude například dosažena tato hranice v roce 2026). Ve Velké Británii již je pro muže statutární důchodový věk (státní důchod) nastaven na tuto hranici v současnosti a pro ženy bude dosažen v roce 2020. V Německu je v současnosti nastaven statutární důchodový věk pro muže i ženy na 65 let a 26. listopadu 2006 přijala spolková vláda rozhodnutí s cílem prosadit další zvyšování této věkové hranice až na 67 let. Mezi rokem 2012 a 2029 bude postupně zvyšován věk nároku na nekrácený starobní důchod z nynějších 65 až na 67 let. Pojištěnci, kteří dosáhli doby 45 let pojištění, budou podle tohoto plánu moci odejít do důchodu již v 65 letech. Ve Francii byla v roce 2001 provedena reforma, jejíž součástí bylo postupné zvýšení statutární věkové hranice odchodu do starobního důchodu na 65 let. Toto opatření bylo provázeno úpravou pravidel pro doby pojištění potřebné pro dosažení nároku na důchod, které zohledňují dlouhé pracovní kariéry: pokud pojištěnec dosáhne 42 let pojištění, má nárok na plný starobní důchod již v 56-57 letech, při dosažení 41 let v 58 letech a při dosažení 40 let pojištění v 59 letech.

Francie přistoupila v rámci reformy v roce 2003 k prodloužení délky pojištění potřebné k získání nároku na plný důchod ze 37,5 na 40 let. Délka této doby pojištění je pro pojištěnce v soukromém sektoru již dnes stanovena na 40 let. Pro pojištěnce ve veřejném sektoru je postupně prodlužována od 1. 1. 2004 o 6 měsíců ročně pro pojištěnce narozené v letech 1944 až 1948. Od roku 2008 bude pro pojištěnce v soukromém i veřejném sektoru narozené v letech 1949 až 1952 dále postupně navyšována o 3 měsíce ročně až na 41 let. Pokud se pojištěnec rozhodne odejít do důchodu již před dosažením věkové hranice 65 let a nespĺňuje předepsanou dobu pojištění, je aplikována redukce 1,25 % za každé chybějící 3 měsíce. Tato redukce je ale postupně snižována na 0,625 %. Pojištěnci, který pracuje část pracovní kariéry jen na částečný úvazek, se počítá za toto období jen poloviční doba pojištění. Do doby pojištění není započítána doba studia. Doba pojištění odpovídající době studia si může pojištěnec až do podání žádosti o důchod „dokoupit“. Doba studia se nezapočítává do doby pojištění ani v některých dalších státech: Finsku, Portugalsku, Belgii, Itálii, Litvě, Švédsku, na Maltě a ve Velké Británii.

Předčasné důchody

Protichůdné trendy brzkých odchodů do důchodu a stále se prodlužující naděje dožití obyvatel při odchodu do důchodu vedly v zemích EU na konci 20. století ke zvyšujícím se veřejným nákladům a zhoršujícím se prognózám udržitelnosti systémů důchodového pojištění. Mezi hlavními příčinami snižujícího se reálného věku odchodu do důchodu a snižující se pracovní aktivity starších pracovníků byla identifikována vedle schémat pro nezaměstnané a různých schémat invalidních důchodů především schémata předčasných důchodů. Oproti minulému přesvědčení mnoha evropských vlád „vytlačení“ starších pracovníků z trhu práce nevede ke zvýšení počtu volných pracovních míst pro mladší pracovníky.

Ve většině členských zemí EU možnost odchodu do předčasného důchodu existuje. Výjimkou jsou země jako Dánsko, Nizozemsko, Irsko či Spojené království, kde je základní důchod konstruován jako základní rovná dávka. V těchto zemích však umožňují odchod do

⁶ Zdroj: Melbourne Institute Public Economic Forum: Ralph Lattimore, 2005

důchodu před dosažením statutárního důchodového věku různá další důchodová schémata. Ve většině členských států EU mají občané možnost odejít do důchodu tři roky před dosažením statutární věkové hranice pro odchod do starobního důchodu. Jako nástroj, který má omezit počet pracovníků, kteří prostřednictvím odchodu do předčasného důchodu opustí trh práce, bývá uplatněn pojistně matematický odpočet ze získaných důchodových práv, který se v členských zemích EU pohybuje od 3,3 % do 8 % ročně.

V mnoha státech dochází postupně k dalšímu zpřísnování podmínek, za kterých pracovníkovi nárok na odchod do předčasného důchodu vzniká. Nejčastější cestou, kterou státy volí k omezení počtu starších pracovníků opouštějících trh práce prostřednictvím odchodu do předčasného důchodu, je právě zvýšení pojistně matematické redukce. V Rakousku byla dříve při odchodu do předčasného důchodu odečítána 2 % za každý rok před dosažením statutárního důchodového věku. Od 1.10. 2002 jsou za každý rok odečítána 3 % a možnost odchodu do předčasného důchodu z důvodu invalidity byla zrušena. S přijetím tohoto opatření je spojován prudký nárůst počtu nově přiznaných invalidních důchodů v následujícím roce.

Pokud jde o úplné zrušení schémat umožňujících předčasný odchod do důchodu, ruší se obvykle pouze některé typy předčasných důchodů a v některých případech se přesunují možnosti předčasného odchodu do důchodu do doplňkových schémat. V jiných státech zase dochází k vytvoření věkového pásma, ve kterém lze podle vlastního rozhodnutí do důchodu odejít podle individuálních preferencí. V Rakousku do roku 2013 postupně zanikne možnost odejít do předčasného důchodu podle současných pravidel, těžce fyzicky pracující muži a ženy budou mít nadále možnost odejít do důchodu v 60 a 55 letech za předpokladu, že mají splněnou dobu pojištění 45 respektive 40 let před odchodem do důchodu. V roce 2004 zavedená „Korridorrente“ ale nadále umožňuje odchod do důchodu mezi 62. a 65. rokem věku. Pojištěnec bude ovšem muset v takovém případě akceptovat odečtení 4,2 % za každý rok, o který odejde dřív před 65. rokem věku. Odchod do důchodu mezi 65. a 68. rokem věku bude naopak stejným způsobem zvýhodněn. I ve Finsku došlo k úplnému zrušení předčasných důchodů, každý pracující se může po dosažení věku 63 let rozhodnout, kdy odejde do důchodu. Je stanoven strmý nárůst navýšení dávky mezi 63. a 68. rokem věku pojištěnce: navýšení se po dosažení nároku na plný důchod ve věku 63 let zvyšuje postupně z 1,9 % na 4,5 % ročně. Po dosažení věku 68 let je pak dávka navyšována o 0,4 % za každý další měsíc. Existuje rovněž možnost odejít do důchodu v 62 letech se snížením dávky o 0,6 % za každý měsíc před dosažením 63. roku. Souběh práce a pobírání dávky není v rámci tohoto schématu omezen.

Ačkoliv ostatní státy uplatňují v tomto ohledu různá omezení, Finsko není jediným členským státem EU, kde existuje možnost souběhu pobírání důchodu před dosažením statutární věkové hranice pro odchod do důchodu a výdělečné činnosti. V Lucembursku je možnost souběhu v případě předčasného důchodu omezena, a to na příležitostné či bezvýznamné příjmy. Pokud tam průměrný měsíční příjem (za dobu jednoho roku) z výdělečné činnosti překročí třetinu minimální mzdy, sníží se vyplácená dávka předčasného důchodu na polovinu. Belgie, Itálie či Slovinsko zachovávají omezení souběhu výdělečné činnosti s důchodem i po dosažení statutární věkové hranice pro odchod do důchodu, a to stanovením redukce dávky v případě překročení dané výše příjmu. Belgie stejnou cestou omezuje i souběh výdělečné činnosti a předčasného důchodu (jen povolené výdělky jsou nižší), Itálie souběh výdělečné činnosti a předčasného důchodu za podmínky splnění doby pojištění 37 let od věku 58 let uvolnila úplně, v ostatních případech je přikročeno k redukci dávky. Francie podmiňuje obecně možnost souběhu důchodu s výdělečnou činností tím, že součet příjmů z výdělečné činnosti a příjmů z důchodového systému nepřekročí výši příjmů před odchodem do důchodu. V Německu nejsou od věku 65 let uplatňována žádná omezení. Při pobírání důchodu v nižším věku nesmí překročit hrubý měsíční příjem 350 EUR, tento

příjem smí být dvakrát ročně překročen do výše dvojnásobku uvedené částky.

Stručné nastínění předpokládaných dopadů některých legislativních změn přijatých v rámci důchodové reformy v roce 2008

Úkolem tohoto příspěvku není navrhovat zásadní důchodovou reformu. Cílem je přinést stručné zhodnocení předpokládaných dopadů legislativních změn přijatých v rámci důchodové reformy v roce 2008 a přehled dalších možných směrů řešení podpory ekonomické aktivity starších osob v oblasti důchodového pojištění, a to včetně námětů uvedených spíše z inventarizačních důvodů. V uplynulých letech byla základní opatření k prodloužení ekonomické aktivity starších osob již v rámci důchodového systému přijata.

Zvýšení statutární věkové hranice odchodu do starobního důchodu pro muže a ženy, které vchovaly jedno nebo žádné dítě na 65 let vytvoří předpoklady k růstu reálného věku odchodu do důchodu a ke zvýšení míry ekonomické aktivity starších osob. Důležitým předpokladem pro účinnost takového směru řešení je přijetí souboru opatření na trhu práce vytvářejících předpoklady pro pracovní uplatnění starších osob. Realizace tohoto směru řešení může být příčinou ke zvýšení nezaměstnanosti a s velkou pravděpodobností i zvýšením výdajů na invalidní důchody.

Prodloužení minimální povinné doby pojištění na 35 let má zesilovat tlak na zvyšování průměrného reálného věku odchodu do důchodu a doplňovat postupné zvyšování statutárního důchodového věku. Pokud by v roce 2005 bylo podmínkou pro nárok na starobní důchod splnění doby pojištění 35 let, nedosáhlo by na důchod při dosažení tehdejší věkové hranice pro odchod do důchodu pouze 3,8 % z těch, kterým byl přiznán. Z osob, které v tom roce odešly do předčasného důchodu by v takovém případě nedosáhlo na důchod 12,7 %. Prodloužení povinné doby pojištění na délku 35 let při zachování současné právní úpravy zápočtu náhradních dob a při dalším zvyšování statutárního důchodového věku nepřinese tedy velký efekt.

Snížení bonifikace žen za výchovu dětí systémem důchodového pojištění je krokem správným směrem, ale vhodnější by bylo úplné zrušení této formy bonifikace výchovy dětí důchodovým systémem a nahrazení jinou formou podpory. Přispělo by to k dalšímu zvýšení míry ekonomické aktivity u starších žen a ke zvýšení jejich reálného věku odchodu do důchodu. Díky prodloužení doby účasti na pojištění u těchto žen v důsledku pozdějšího vzniku nároku na důchod budou ženy dosahovat vyšší procentní výměry při výpočtu důchodu a tedy i vyšší výsledné důchodové dávky. Bude to tedy znamenat zvýšení průměrného důchodu u žen.

Zohlednění důchodových práv pracujících důchodců získaných po odchodu do důchodu, kdy za každý rok odpracovaný v souběhu s pobíráním starobního důchodu bude automaticky pojištěnci navýšen výpočtový základ pro přepočtení důchodu o 0,4 %, znamená odstranění penalizace pracujících důchodců, kteří v současnosti odvádějí pojistné do důchodového systému, ale nebude mít na míru ekonomické aktivity starších osob velký dopad. Obdobně to bude pravděpodobně platit o zavedení institutu tzv. částečného důchodu do naší legislativy. Důchodci, kteří jsou ochotni pracovat a chtějí pracovat, již dnes pracují. Zvýší se výdaje systému důchodového pojištění a další zvýhodnění souběhu výdělečné činnosti s důchodem v porovnání s odkladem odchodu do důchodu bude znamenat další pokles počtu přesluhujících pojištěnců.

Zrušení zákazu souběhu pobírání důchodové dávky a pracovního poměru na dobu určitou odstraní omezení smluvní svobody subjektů pracovněprávního vztahu a přinese zvýšení pracovněprávní ochrany a jistoty starších osob, které by v takovém režimu pracovaly. Problematickým důsledkem zavedení takového řešení může být situace, v jaké budou lidé končit pracovní kariéru. V kombinaci se současnou vysokou úrovní pracovněprávní ochrany pracovníků zaměstnaných na dobu neurčitou by se taková změna

mohla v některých případech obrátit proti zaměstnanci v důchodovém věku. Tyto osoby by mohly být vystaveny neférovému jednání ze strany zaměstnavatele, který by se snažil vyhnout nákladům spojeným s jejich propuštěním. Diskutabilní je otázka nutnosti přijetí takového opatření v situaci, kdy dosavadní úprava poskytovala relativně vyhovující a velice flexibilní rámec pro práci po dosažení věkové hranice pro odchod do důchodu. Krokem správným směrem je i zrušení doby studia jako náhradní doby pojištění s výjimkou posuzování nároku na invalidní důchod. Vzhledem k tomu, že doba studia získaná do účinnosti zákona se však nadále započítávat bude, efekt tohoto opatření přijde až za dlouhou dobu.

Přehled dalších možných směrů řešení podpory ekonomické aktivity starších osob v oblasti důchodového pojištění

Zavedení delší povinné doby pojištění jako podmínky pro odchod do předčasného důchodu

Nezávisle na prodlužování povinné doby pojištění pro odchod do důchodu při dosažení věkové hranice odchodu do důchodu by byla zavedena speciální úprava pro odchod do předčasného důchodu, která by jako podmínku pro využití tohoto schématu stanovila splnění povinné doby pojištění 40 let. Vhodnou podporou takového řešení by bylo omezení úlohy náhradních dob v systému důchodového pojištění (zvláště to platí o době studia).

Výhody: Tento směr řešení by vedl ke zvýšení míry ekonomické aktivity starších osob a zvýšení reálného věku odchodu do důchodu. Vzrostla by i průměrná výše nově přiznaných důchodů. Pokud by v roce 2005 bylo podmínkou pro nárok na odchod do předčasného důchodu splnění doby pojištění 40 let, celkem by na něj nedosáhlo 57 % pojištěnců, kteří do předčasného důchodu odešli. Diferenciace mezi pojištěnci na základě délky historie příspěvků do systému důchodového pojištění při posuzování nároku na odchod do důchodu před dosažením věkové hranice se jeví jako spravedlivá.

Nevýhody: Lze předpokládat, že v případě zavedení tohoto opatření by došlo ke zvýšení nezaměstnanosti mezi staršími pracovníky a ke zvýšení počtu žádostí o invalidní důchod. Dopad na bilanci důchodového účtu by patrně byl z krátkodobého hlediska pozitivní a z dlouhodobé perspektivy mírně negativní (Jde o makroekonomický efekt záporné implicitní daně v tomto období⁷).

Redukce důchodové dávky (namísto redukce procentní výměry) při odchodu do předčasného důchodu a další zpřísnění této redukce za hranici pojistně matematické neutrality

S cílem odstranit různou míru krácení dávky při odchodu do předčasného důchodu v závislosti na výši příjmu pojištěnce by mohlo docházet ke krácení důchodové dávky a nikoli procentní výměry. Tak by došlo k odstranění důsledku různé váhy základní výměry ve výsledné dávce u různých příjmových skupin. Tím by ale došlo i k odstranění žádoucího vlivu délky doby pojištění na míru krácení důchodové dávky při odchodu do předčasného důchodu. Míru krácení dávky by bylo nutno nastavit s ohledem na provedení této změny. Při zpřísnění redukce předčasného důchodu by bylo třeba vzít v úvahu, že v České republice je již při dnešním nastavení systému v předdůchodovém věku implicitní daň záporná. Pokud by bylo přikročeno k takovému směru řešení, lze si například představit i redukci důchodové dávky o 2 % za každých 90 dní, které chybí pojištěnci do okamžiku dosažení statutárního věku pro odchod do důchodu. Takové změny by zasáhly zejména pojištěnce s dlouhou

⁷ Zdroj: Závěrečná zpráva výkonného týmu komise pro přípravu podkladů pro důchodovou reformu.

pracovní kariérou, a proto by bylo vhodné jej provázet úpravou, která by s ohledem na požadavek spravedlnosti zmírňovala jeho tvrdost vůči pojištěncům s dlouhou dobou pojištění, kteří platili příspěvky už od raného věku. Pro pracovníky s delší dobou pojištění než 40 let by redukce mohla být nižší (například na úrovni dnešních 0,9 %). Možným řešením by bylo například i zavedení nároku na neredukovanou dávku po určité době pojištění i před dosažením statutárního důchodového věku.

Výhody: Tento směr řešení by přinesl silnější pobídku k setrvání na trhu práce až do důchodového věku. Vedl by patrně ke zvýšení průměrného reálného věku odchodu do důchodu a patrně i k omezenému zvýšení míry ekonomické aktivity starších osob. Vliv na bilanci důchodového systému nelze predikovat.

Nevýhody: Negativem takového směru řešení je to, že ani taková redukce dávky při odchodu do předčasného důchodu by u nízkopříjmových skupin nevedla k většímu snížení náhradového poměru dávky k předchozí mzdě. Právě vysoký náhradový poměr vede tuto skupinu pojištěnců k preferenci předčasného důchodu. Vzhledem k tomu by patrně vliv takového postupu na míru ekonomické aktivity starších lidí byl dosti omezený. Směr řešení by patrně přinesl zvýšení nezaměstnanosti mezi staršími pracovníky s velkou pravděpodobností především zvýšení počtu žádostí o invalidní důchod.

Zkrácení délky předčasného důchodu na dva roky

Vznik nároku na odchod do předčasného trvale kráceného důchodu by vznikal v okamžiku, kdy pojištěnci ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí dva roky.

Výhody: Uplatnění takové změny by přineslo zvýšení míry ekonomické aktivity starších pracovníků a zvýšení průměrného reálného věku odchodu do důchodu. Důsledkem jeho zavedení by došlo ke zvýšení průměrné výše nově přiznaných důchodů. Pro celé období předčasného důchodu, jak je konstruováno toto schéma dnes, vysílá důchodový systém negativní podnět k odchodu do důchodu, proto by ani po zkrácení maximální délky předčasného důchodu za předpokladu zachování ostatních parametrů nevytvářelo takové schéma podnět k odchodu do důchodu.

Nevýhody: Případná realizace takové změny by přinesla omezenou zátěž pro bilanci důchodového účtu (podobně jako výše). Dále by snižovala flexibilitu systému s ohledem na možnost individuální volby okamžiku odchodu do důchodu a zasáhla by zejména nízkopříjmové skupiny pracovníků s dlouhou pracovní kariérou, kteří současné schéma hojně využívají. Jedním z důsledků jeho přijetí by patrně byl nárůst nezaměstnanosti mezi staršími pracovníky a zvýšení počtu žádostí o invalidní důchod. Osoby, které jsou dlouhodobě nezaměstnané nebo mají zdravotní problémy a dnes volí odchod do předčasného důchodu okamžitě, jakmile na něj získají nárok, by často zůstaly déle v evidenci úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání nebo by hledali jiný způsob, jak opustit trh práce.

Zrušení schématu předčasného odchodu do důchodu

Předčasný důchod by byl zrušen bez náhrady. Takové opatření by se logicky nabízelo. Statutární důchodový věk se však bude dále zvyšovat a pojištěncům, kteří pracují a odvádí příspěvky od raného věku, je proto třeba dát možnost odejít do důchodu dříve. Byla by zavedena možnost odejít do důchodu po dosažení určité doby pojištění (například 45 let) s neredukovanou dávkou. Důchodová dávka by v takovém případě tedy nebyla krácena ani při odchodu do důchodu před dosažením statutárního důchodového věku.

Výhody: Zrušení předčasného důchodu bez náhrady by přineslo zvýšení průměrného reálného věku odchodu do důchodu. Výhodou tohoto opatření je, že by pravděpodobně vytvořilo předpoklady k vyšší míře ekonomické aktivity starších. Zvýšila by se průměrná výše nově přiznaných důchodů. Dopad zrušení předčasných důchodů na bilanci systému

důchodového pojištění by byl z krátkodobého hlediska pozitivní, ale ze střednědobého a dlouhodobého hlediska by opatření trochu překvapivě zvyšovalo schodek systému (jde o makroekonomický důsledek záporné implicitní daně v době předčasných důchodů).

Nevýhody: Podle šetření podniknutého mezi staršími zaměstnanci není zpřísnění podmínek pro předčasný odchod do důchodu příliš vhodným opatřením ke zlepšení možnosti uplatnění osob starších 50 let. Tento výsledek lze ale vykládat jako nesouhlas s případným zavedením takového směru řešení, které by se respondentů a podmínek, za kterých budou moci odejít do důchodu, osobně týkalo. Mínusem takového řešení je pravděpodobný nárůst nezaměstnanosti a tak jako u jiných námětů směřujících k omezení odchodů z trhu práce do předčasného důchodu by v případě zachování schématu invalidních důchodů beze změny vzrostl počet invalidních důchodců. Proto by zrušení schématu předčasných důchodů i výše uvedené formy zpřísnění podmínek pro nárok na předčasný důchod vyžadovaly v předstihu provedení revize invalidních důchodů. Lze vycházet z předpokladu, že „Předčasné důchody jsou finančně méně zajímavé než invalidní. Proto člověk, který má tu možnost využívat invalidní důchody, ji využívá již dnes a profil invalidity by zrušením předčasných důchodů neměl být ovlivněn.“⁸ Podle zkušeností ze zahraničí (Rakousko) se však zdá být takový předpoklad nesprávný. Počítat s nárůstem počtu nově priznaných invalidních důchodů lze i z důvodu, že zdravotní stav pojištěnců, kteří volí odchod do předčasného důchodu, je obecně horší než zdravotní stav těch, kdo odchází do důchodu až v době dosažení věkové hranice. Pokud budeme předpokládat, že horší zdravotní stav je spíše důvod odchodu do předčasného důchodu než následek odchodu, lze očekávat dopad zrušení předčasných důchodů na profil invalidity.

Zrušení současného schématu předčasných důchodů doprovázené vytvořením jiného schématu, které by umožňovalo i v souběhu s výdělečnou činností pobírat důchodovou dávku před dosažením nároku na plný starobní důchod

V takovém schématu by úroveň redukce procentní výměry za odchod do důchodu mohla být nastavena na úroveň 0,9 % výpočtového základu za každých 90 dnů před dosažením statutární věkové hranice pro odchod do důchodu. Stejného efektu by tedy mohlo být dosaženo i jednoduchou novelizací, která by rušila zákaz souběhu předčasného důchodu a výdělečné činnosti.

Výhody: V řadě členských států EU je souběh předčasného důchodu s výdělečnou činností povolen s omezením výše příjmu. V některých státech dosud neexistuje schéma předčasných důchodů jako takové, ale systém nabízí za určitých podmínek možnost odejít do důchodu po pojistně matematické redukci dávky dříve (např. Slovinsko). Při zachování této úrovně pojistně matematické redukce by implicitní daň v předdůchodovém věku byla záporná tak, jako je to v současném schématu předčasného důchodu, takže by důchodový systém v tomto období nevysílal podnět k odchodu do důchodu. Tento směr řešení by měl nepochybně pozitivní vliv na ekonomickou aktivitu starších pracovníků. Vzhledem k tomu, že takové schéma by patrně bylo populárnější, než je v současné době předčasný důchod, přineslo by snížení průměrného reálného věku odchodu do důchodu a pokles průměrné výše nově priznaných důchodů.

S ohledem na bilanci důchodového systému, by vliv případné realizace tohoto námětu, pokud jde o výdajovou stránku, byl negativní z krátkodobého hlediska, ale z dlouhodobého hlediska, které je v případě důchodových systémů podstatné, by se výdaje snížily. To platí za předpokladu, že odchod prostřednictvím takového schématu by preferoval větší podíl lidí odcházejících do důchodu než dnešní předčasný důchod. Jde opět o makroekonomický důsledek záporné implicitní daně, jak byla počítána pro současné nastavení redukce při

⁸ Závěrečná zpráva výkonného týmu komise pro přípravu podkladů pro důchodovou reformu.

odchodu do předčasného důchodu. Pokud jde o příjmovou stranu systému důchodového pojištění, byl by dopad takového řešení pozitivní stejně jako u ostatních sociálních fondů za předpokladu, že část lidí, kteří dnes odchází do předčasného důchodu, by při pobírání dávky pracovala.

Nevýhody: Při současném trendu zpříšňování podmínek pro odchod do předčasného důchodu by případná realizace takového řešení byla krokem opačným směrem. Důsledkem by s velkou pravděpodobností bylo zvýšení počtu žádostí o předčasný důchod, a tedy i možný pokles průměrného věku odchodu do důchodu. To by však v tomto případě nesignalizovalo nižší pracovní aktivitu starších pracovníků ani zatížení systému důchodového pojištění. Rizikem námětu je nedostatek skutečně dlouhodobé praktické zkušenosti s úplným uvolněním souběhu předčasného důchodu a výdělečné činnosti v jiných členských státech EU. V této souvislosti je nutno zmínit zejména možný dopad realizace takového námětu na trh práce, kde by vznikla skupina pracovníků v předdůchodovém věku pravděpodobně ochotných pracovat za nižší cenu. Dalším nepříznivým důsledkem by bylo snížení průměrné výše nově přiznávaných důchodů, a tedy i relace důchodu ke mzdě. Takové snížení průměrné dávky by mělo negativní důsledky zejména ve vyšším věku, kdy by si starší člověk už nebyl schopen k důchodu přivydělat.

Zavedení flexibilního věku odchodu do důchodu v pásmu 63-67 let a institutu plného důchodu

V okamžiku splnění určité doby pojištění (například 45 let) by pojištěnec měl nárok na plný (tedy neredukovaný) důchod, a to i před dosažením věku 63 let. Po dosažení věku 63 let by každý mohl odejít do důchodu podle vlastní volby. Za každý rok, který by mu scházel do získání nároku na plný důchod, by byla dávka redukována a za každý rok, o který by dobu pojištění stanovenou pro získání plného důchodu překročil, by byla dávka navyšována. Míra redukce a bonifikace by mohla být stanovena i tak, aby sledovala křivku pojistně matematicky neutrální úrovně. Po dosažení věku 67 let by každý měl nárok na plný důchod, a to pod podmínkou získání doby pojištění 15 let. V případě dalšího odkladu odchodu do důchodu by pak dávka byla pojistně matematicky navyšována za každých dalších 90 dní. Povinná doba pojištění by mohla být stanovena na úroveň 30 let, ve věku 67 let pak na 15 let. Souběh pobírání důchodu a výdělečné činnosti by nebyl omezen a po dosažení věku 67 let by byl zohledněn navyšováním důchodu o 1,5 % za každý rok výdělečné činnosti.

Výhody: Takový směr řešení by výrazně zohledňoval délku účasti na pojištění při stanovení nároku pojištěnce na důchod a umožnil by diferencovaný přístup k pracovníkům s dlouhou pracovní kariérou. Pro ty, kteří by se po dosažení věkové hranice 63 let zdaleka neblížili době pojištění stanovené pro nárok na plný důchod, by systém vytvářel silný podnět k odkladu důchodu až do 67 let. Dopad na míru ekonomické aktivity starších lidí by záležel na konkrétním nastavení schématu. V popsané podobě by nejspíš představoval podnět ke zvyšování ekonomické aktivity starších a růst průměrného reálného věku odchodu do důchodu. Náklady či případné úspory systému důchodového pojištění by bylo možno stanovit až po stanovení konkrétní podoby řešení včetně podrobností.

Nevýhody: Rizikem takového směru řešení je důležitost a náročnost správného nastavení všech parametrů tak, aby ve vzájemné vazbě tvořily vyvážený celek. Nevhodné nastavení některého z parametrů by mohlo vést ke zcela opačnému efektu, než je sledován (zvýšení míry ekonomické aktivity starších). Rizikem je i výskyt různých případů, kdy z nějakého důvodu zaměstnavatel za pracovníka neodváděl pojištění. Řešením by byla i možnost si taková období pojištění zpětně dokoupit.

Zrušení započítávání doby studia do doby pojištění za účelem stanovení nároku na důchod (případně na plný důchod)

Zápočet doby studia do doby pojištění stanovené za účelem zjištění nároku na důchod (tedy zda pojištěnec splnil minimální dobu pojištění) by bylo úplně zrušeno. Nešlo by o zrušení této náhradní doby jako takové, její započítání do doby pojištění při stanovení procentní sazby při výpočtu důchodu by mohlo zůstat nedotčeno. Tento směr řešení by při současném zavedení institutu plného důchodu či při prodlužování povinné doby pojištění umožnil zohlednit práva pojištěnců s dlouhými pracovními kariérami. Alternativní variantou směru řešení je úplné zrušení této náhradní doby. V rámci omezování úlohy náhradních dob při stanovení délky doby pojištění za účelem zjištění nároku na důchod je možno i stanovit maximální podíl z této doby, jaký mohou náhradní doby tvořit.

Výhody: Takový směr řešení by v kombinaci s prodloužením povinné doby pojištění patrně přinesl zvýšení průměrného reálného věku odchodu do důchodu a zvýšení míry ekonomické aktivity starších osob s vyšším vzděláním. Právě tito lidé jsou obecně schopni pracovat do vyššího věku. Předkládaný směr řešení by vytvořil prostor pro diferencovaný přístup k manuálně pracujícím, kteří od nízkého věku platili pojistné a v předdůchodovém věku již mají obecně menší schopnost se uplatnit na trhu práce. Obdobně jako zápočet doby studia by bylo možno zrušit nebo omezit i zápočet doby, kdy byl pojištěnec veden v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, pokud mu náležela podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci a doby maximálně tří let, kdy tuto podmínku nespĺňuje. Tlak na prodloužení pracovní kariéry u pojištěnců, kteří byli často nezaměstnaní, by však nebyl efektivní. Tento směr řešení by přinesl snížení výdajů důchodového systému.

Literatura:

EIROonline (2006): „Employees face pension cuts following rise in legal retirement age“
EIRO (2001): „Progressive retirement in Europe“, <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/09/study/TN0109184S.html>

Holub, M. (2004): „Analýza nepříspěvkových dob v ČR a doporučení pro jejich sledování a evidence“

Ilmakunnas, P. - Ilmakunnas, S. (2006): „Gradual Retirement and Lengthening of Working Life“

Karpíšek, 2006: Statistická analýza zaměstnanosti starších lidí.

Markent, 2005: Šetření k projektu „Podpora zaměstnávání starších osob“ - obecná populace.

Markent, 2005: Šetření k projektu „Podpora zaměstnávání starších osob“ - starší zaměstnanci.

Markent, 2006: Šetření k projektu „Podpora zaměstnávání starších osob“ - organizace.

Missoc, 1.1.2006 MPSV, 2004 Pojistně-matematická zpráva o sociálním pojištění, 2004

MPSV, 2002 Pojistně-matematická zpráva o sociálním pojištění, 2002

MPSV, 2004 Pojistně-matematická zpráva o sociálním pojištění, 2004

MPSV, 2006 Pojistně-matematická zpráva o sociálním pojištění, 2006

MPSV, 2008 Pojistně-matematická zpráva o sociálním pojištění, 2008

OECD (2003): „Ageing and Employment Policies: Sweden“ www1.oecd.org/publications/e-book/8103071E.pdf

OECD (2004a): „Ageing and Employment Policies: Finland“ OECD (2005c): „Ageing and Employment Policies. Austria“, www1.oecd.org/publications/e-book/8105151E.pdf

OECD (2005a): „Ageing and Employment Policies. Denmark“, www1.oecd.org/publications/e-book/8105151E.pdf

OECD (2005b): „Ageing and Employment Policies. Netherlands“, www1.oecd.org/publications/e-book/8105151E.pdf

OECD (2005d): „Ageing and Employment Policies. Germany“, www1.oecd.org/publications/e-book/8105151E.pdf

OECD (2006): „Ageing and Employment Policies. Live Longer, Work Longer“

OECD (2003): „R. Duval, „The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries“
OECD (2004b): „Stárnutí a politika zaměstnanosti. Česká republika“
Sociologický časopis, 2004 – Rabušic, L. „W

Adresa autora

Milan Šlapák
Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.
Palackého nám. 4
128 01 Praha 2
milan.slapak@vupsv.cz