

Zvyšování důchodového věku

Jaroslav Vostatek, OKDR, 15. 10. 2015

Postupné zvyšování věkové hranice pro odchod do starobního důchodu bylo v Česku zahájeno zákonem z roku 1995. Bylo nasazeno tempo zvyšování u mužů o 2 měsíce a u žen o 4 měsíce ročně, po roce 2006 měl být „zastropovaný“ důchodový věk mužů 62 let a žen 57-61 let, podle počtu dětí. Novelami zákonů v letech 2003 a 2008 došlo k dalšímu posunu. K „malé“ důchodové reformě v roce 2011 vláda připojila další zvyšování základního důchodového věku, a to již do nekonečna, uvedeným základním tempem. V roce 2051 má takto platit důchodový věk 68 let a v roce 2100 75 let. K úplnému sjednocení důchodového věku žen a mužů (na 66 let a 8 měsíců) má dojít pro ročník narození 1975. Přitom u ročníku narození 1965 už bude platit jednotný důchodový věk pro muže a ženy, které vychovaly 1 dítě, a ženy se 2 dětmi budou zvýhodněny v délce 4 měsíců (takže se nabízí urychlení zvyšování důchodového věku na 65 let pro ročník 1965 a mladší – do roku 2030 v roce 2015 zbývá 15 let a na 10-15 let dopředu nikdo neplánuje odchod do důchodu, takže by to mělo být snadno proveditelné). Pro muže narozené v roce 1953 platí důchodový věk 63 let, toho dosáhnou v roce 2016. Pro bezdětné ženy téhož ročníku platí důchodový věk 62 let; toho dosáhly nebo dosáhnou v roce 2015. Důchodový věk pro 5 vybraných ročníků narození uvádíme v tabulce 1.

Tabulka 1: Statutární důchodový věk v Česku – vybrané ročníky narození

Rok narození	Muži	Ženy s počtem vychovaných dětí				
		0	1	2	3 a 4	5 a více
1952	62r+10m	61r+8m	60r+4m	59r	57r+8m	56r+4m
1953	63r	62r	60r+8m	59r+4m	58r	56r+8m
1954	63r+2m	62r+4m	61r	59r+8m	58r+4m	57r
1965	65	65	65	64+8m	63+2m	61+8m
1975	66+8m	66+8m	66+8m	66+8m	66+8m	66+8m

Pramen: zákon o důchodovém pojištění

Relativně snadno můžeme srovnat statutární důchodový věk Česka a vyspělých zemí západní Evropy. V západní Evropě je tento důchodový věk, celkově vzato, na úrovni 65 let a probíhá jeho zvyšování na 67 let. Střední očekávaná délka života 65-letých osob je u nás o asi 2 roky nižší, než v západní Evropě, konkrétně např. v Německu. Srovnatelně bychom tedy dnes měli mít statutární důchodový věk 63 let a mělo by probíhat jeho zvyšování na 65 let v horizontu roku 2030. V Německu probíhá zvyšování statutárního důchodového věku od roku 2012, v roce 2015 platí (unisex) důchodový věk 65 let a 4 měsíce (pro ročník narození 1950) a od roku 2029 bude důchodový věk 67 let (pro ročník 1964 a mladší).

Německé zvyšování důchodového věku můžeme snadno „okopírovat“ s tím, že ve finále bude důchodový věk u nás o 2 roky nižší. „Finální“ rok v Německu (2029) zvýšíme o rok, protože již dnes u nás platí důchodový věk mužů a žen bezdětných a s 1 dítětem 65 let, v roce 2030 – nebudeme na tom tedy nic měnit, posun o 1 rok nám za to nestojí. Důchodový věk všech žen lze sjednotit s muži již od ročníku 1959, na 64 let, s účinností od roku 2023; to by mělo být politicky průchodné – již vzhledem k tomu, že u mužů a bezdětných žen tento důchodový věk platí již dnes (podle platného zákona) a u žen s jedním dítětem jde o posun pouze o 10 měsíců. Zbývá tak již jen problém, jak urychlit zvyšování důchodového věku žen, které vychovaly více

dětí, aby se plynule či nárazově zvýšil jejich důchodový věk na tentýž věk mužů. Věcný argument je jednoduchý: ženy žijí v průměru (po dosažení věku 65 let) déle než muži o 3,5 roku, takže rychlé sjednocení důchodového věku jen odstraňuje genderovou nespravedlnost (u důchodového věku), ženy na tom v průměru budou stále podstatně lépe (rozdíl 3,5 roku není dotčen). A aby to nebylo ženám s dětmi příliš líto, tak lze např. doporučit politicky motivované zvýšení limitu náhradní doby za péči o malé děti ze 4 let na 5-6 let – s účinností nejpozději od roku 2023. A máme vyřešen problém nízkého statutárního důchodového věku žen. Důchodový věk mužů se přitom – oproti dnešnímu zákonu – nezmění.

Rada EU nám opakovaně doporučuje urychlit zvyšování důchodového věku; doporučení pro období 2014-2015 zní: „Zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejného důchodového systému, a to konkrétně rychlejším zvyšováním zákonem stanoveného věku pro odchod do důchodu a následně jasnějším provázáním tohoto věku se změnami ve střední délce života“ (Rada EU, 2014). Česká vláda první část tohoto doporučení odmítla s odůvodněním, že současné tempo růstu statutárního důchodového věku odpovídá vývoji střední délky života; průměrná doba strávená v důchodu tedy není delší než ve většině ostatních členských států (Vláda, 2015). Naše analýzy ukazují, že česká vláda by mohla, resp. měla být vstřícnější. Statutární důchodový věk mužů a jeho zvyšování jsou z mezinárodního hlediska přiměřené, pro ženy to ale neplatí – zde je prostor pro urychlení zvyšování důchodového věku – a pro zásadní zjednodušení celého systému zvyšování důchodového věku.

Urychlení zvyšování důchodového věku žen v nastávajícím období je pochopitelně politicky velmi citlivé, navíc příslušný bod koaliční smlouvy Sobotkovy vlády nepřímě směřuje k zastropování důchodového věku, které je interpretováno jako zastropování na úrovni 65 let. Ministryně Marksová předložila „Věcný záměr zákona upravujícího ukončení zvyšování důchodového věku při dosažení věku 65 let a implementaci mechanismu pravidelné revize stanovení důchodového věku.“ „Návrh revizního systému nastavení hranice důchodového věku“, který byl schválen Potůčkovou důchodovou komisí, nepředpokládá změny v nastavení důchodového věku do roku 2044, kdy podle platného zákona má dojít ke zvýšení statutárního důchodového věku na 67 let: tempem zvyšování důchodového věku o 2 měsíce ročně po roce 2030. Pokud se tedy nic podstatného nezmění především v demografickém vývoji. Vedoucí příslušného týmu Kučera přitom očekává, že v roce 2030 bude střední očekávaná délka života osob ve věku 65 let na úrovni 20 let. To odpovídá 25 %-nímu podílu průměrné doby strávené v důchodu na celkové době života těchto osob. Tento podíl 25 % by měl být směrodatnou hodnotou pro další pravidelné (případné) úpravy statutárního důchodového věku; definitivní slovo mají mít i nadále politici. Návrh věcného záměru tohoto zákona budí dojem, jako by bylo slučitelné zastropování důchodového věku na úrovni 65 let s revizním mechanismem, který má fungovat trvale, do nekonečna. Řešením této patové situace by mohla být garance zvyšování důchodového věku do roku 2030 s tím, že v nastávajícím období do roku 2044 by probíhalo zvyšování důchodového věku o 2 měsíce ročně, pokud parlament nerozhodne jinak. Věcný smysl má korekce stávajících tabulek pro zvyšování důchodového věku jen pokud současně dojde i k další novele zákona o důchodovém pojištění. Již výše jsme doporučili urychlit zvyšování důchodového věku žen, kompenzované zvýšením náhradní doby pojištění za péči o děti. To lze stihnout tak, aby zákon platil od počátku roku 2017.

Navrhovanou reformu statutárního důchodového věku lze podpořit i souběžným zavedením stimulace výdělečné činnosti seniorů či poživatelů starobních důchodů, v rámci penzijního systému, při respektování zásady ekvivalence. Zaměstnavatelé těchto osob by nemuseli platit

pojistné na důchodové pojištění, popř. jeho část. Zaměstnancům – důchodcům by za tohoto režimu nenáleželo zvýšení důchodu za další pracovní činnost.

Česko má – dodnes (od roku 1948) – dva důchodové věky; konkrétně v roce 2015 v této základní podobě:

- Důchodový věk, o kterém jsme v předchozím textu výhradně informovali, podmíněný v roce 2015 minimální dobou pojištění 31 let (v následujících letech se tato doba zvyšuje vždy o rok až na 35 let po roce 2018); pro muže zde letos platí věk 62 let a 10 měsíců.
- Důchodový věk ve výši platné pro muže v daném roce, zvýšený o 5 let, podmíněný dobou pojištění 20 let (bez náhradních dob 15 let).

Komplikovaná ustanovení o dvou důchodových věcích jsou výsledkem parametrických důchodových reforem, orientovaných na úspory ve veřejných výdajích, bez velkého porozumění pro penzijní teorii. Obecně vzato by důchodový věk v univerzálním důchodovém pojištění měl být jeden a „předčasné“ a pozdější odchody do důchodu by měly být doprovázeny pojistně-matematickým snížením či zvýšením důchodu (optimálně by tyto odchylné odchody do důchodu neměly být vůbec tolerovány).

Při námi uvažovaných reformách českého důchodového věku, které respektují českou faktickou kombinaci rovného a pojistného důchodu, odpadnou víceméně nelogické podmínky minimální doby pojištění 31-35 let či 20 (15) let. Měli bychom tak směřovat k jednotnému statutárnímu důchodovému věku a jejich sjednocení můžeme i politicky „prodat“ jako určitou kompenzaci při víceméně jednorázovém zvýšení důchodového věku žen s dětmi.

Tabulka 2: Přiznané trvale krácené předčasné starobní důchody podle pásem doby předčasného odchodu do důchodu (v %)

	Rok přiznání předčasného starobního důchodu				
	2009	2010	2011	2012	2013
1 – 360	27,0	36,8	27,3	99,9	100,0
361 – 720	34,6	63,2	72,7	0,1	
721 – 1 080	33,5				
1 081 a více	5,0				

Pramen: MPSV (2014).

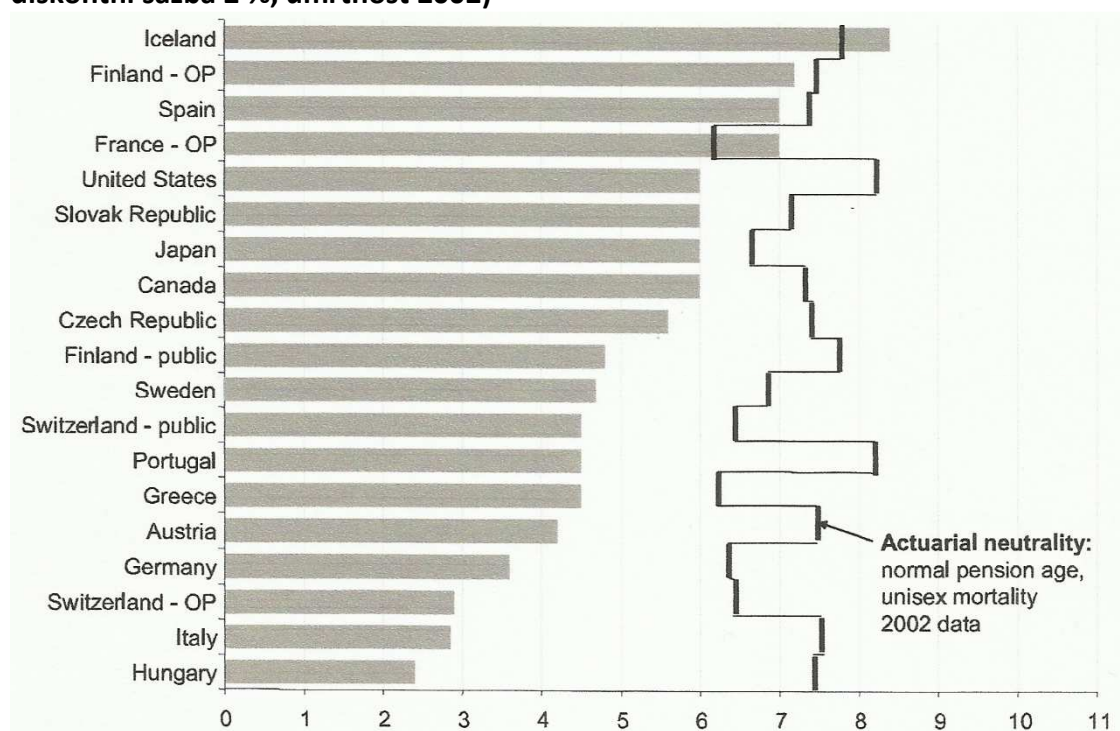
Možnosti předčasného odchodu do důchodu jsou u nás – po malé důchodové reformě – relativně omezené. Předčasně lze nyní odejít do důchodu nejdříve v 60 letech, takže ženy s více dětmi do důchodu předčasně odejít vůbec nemohou. V roce 2013 byly prakticky všechny předčasné starobní důchody přiznány maximálně o rok před statutárním důchodovým věkem, zatímco v letech 2009-2011 zde výrazně převažovala doba 2-3 roků – viz tabulka 2. Malá důchodová reforma vyvolala vlnu předčasných odchodů do důchodu. Při reformě se zvýšila sazba snížení procentní výměry předčasného starobního důchodu v případech, kdy doba od přiznání důchodu do dosažení důchodového věku je delší než 360 dní. Sazby krácení výpočtového základu jsou nyní odstupňovány po 90 (i jen započatých) dnech takto:

- 0,9 % po dobu prvních 360 dní,
- 1,2 % po dobu dalších 360 dní a

- 1,5 % od 721. dne.

Zvýšení srážky za předčasný odchod v délce přes 2 roky na 6 % za rok je chvályhodné, nicméně srážku je nutno zvýšit i za první dva roky a kromě toho ani 6 % ročně není dostatečná srážka z pohledu pojistné matematiky; také proto, že se krácení netýká základní výměry důchodu. Zásadní reforma předčasných odchodů do starobního důchodu je u nás nutná. Pojistně-matematicky neutrální úroveň srážky za předčasný odchod do starobního důchodu je zhruba 7-8 % ročně (Queisser a Whitehouse, 2006); s využitím údajů o úmrtnosti v roce 2002 vyšla pro Česko potřebná neutrální srážka asi 7,4 % za rok – viz obrázek 1.

Obrázek 1: Krácení starobních penzí za předčasný odchod do důchodu (v % ročně, diskontní sazba 2 %, úmrtnost 2002)



Pramen: Queisser a Whitehouse (2006).

Systém srážek a přírážek za předčasný či pozdější penzionování je v praxi (dosud) podstatnou korekcí statutárního věku v dávkově definovaném systému sociálního starobního pojištění, i když by tomu tak být nemuselo (a původně tomu tak ani nebylo). V příspěvkově definovaném systému NDC funguje statutární důchodový věk jako minimální hodnota, kterou „podkročit“ nelze; to je v teorii považováno za významnou výhodu – signální úloha důchodového věku a pokračování ve výdělečné činnosti je zde výraznější, transparentnější. V modelu NDC se automaticky revidují úmrtnostní tabulky a touto cestou se plynule mění i konverzní sazby, používané k přepočtu stavu osobního konta NDC na doživotní starobní důchod. V příslušných zemích se (aspoň zatím) tato problematika jeví jakoby mimo (nežádoucí) dosah politiků. Naproti tomu v zemích s dávkově definovaným systémem jsou statutární důchodový věk a předčasné důchody stále výraznými (čistě) politickými tématy, přes silné úsilí penzijní teorie o eliminaci předčasných důchodů. Má-li úspěšně fungovat ten či onen „revizní mechanismus“ důchodového věku, musí zahrnovat i problematiku předčasných důchodů – zvláště u nás, protože se zvyšováním důchodového věku se podle platného zákona o důchodovém pojištění bude rozšiřovat prostor pro předčasné důchody, podtržený nerespektováním pojistně-matematické ekvivalence.

Úroveň a zvyšování důchodového věku mužů máme vcelku nastaveno srovnatelně s Německem a dalšími západními státy. To nevyklučuje jeho korekci při významnější změně politiky či ekonomických a dalších podmínek. Ke změnám tohoto druhu dochází i v systémech zaměstnaneckých a osobních penzí. Zvyšování statutárního důchodového věku žen, kde stále máme bezdůvodnou diferenciaci podle počtu vychovaných dětí, je vysoce aktuálním tématem a tento problém lze řešit i v kontextu širší či užší důchodové reformy. Zvyšování důchodového věku zde vede i ke zvyšování důchodů žen – a tím i ke snižování genderové mezery v tomto směru. Podstatným nedostatkem české právní úpravy je intenzivní motivace k předčasným odchodům do důchodu v důsledku nízkých srážek za předčasné pensionování. Přejít k systému NDC by zvýšil motivaci odcházet na odpočinek později, vzhledem k pojistněmatematické ekvivalenci v tomto systému obvykle uplatňované (Chłoń-Domińczak a Mora, 2007).

Prameny

Chłoń-Domińczak, A., Mora, M. (2007). Die NDC-Reform in der Tschechischen Republik. In: Holzmann, R., Palmer, E. (eds.). Revolution in der Alterssicherung. Beitragskonten auf Umlagebasis. Beitragskonten auf Umlagebasis. Wien: Europäisches Zentrum, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

<https://books.google.cz/books?id=enj3bw4FOO8C&pg=PA665&lpg=PA665&dq=Die+NDC+Reform+in+der+Tschechischen+Republik&source=bl&ots=7evX6Jv Zt&sig=tmrEa NeoRX4t-VXEbZKK-8Finw&hl=cs&sa=X&ved=0CCAQ6AEwAGoVChMI4eGshPOwxwIVQ7oaCh3QvgJE#v=onepage&q=Die%20NDC%20Reform%20in%20der%20Tschechischen%20Republik&f=false>

MPSV (2014). Pojistněmatematická zpráva o důchodovém pojištění 2014. Praha: MPSV.

http://www.mpsv.cz/files/clanky/20304/PMZ_2014_final.pdf

Queisser, M., Whitehouse, E. (2006). Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 40. Paris: OECD.

<http://www.oecd.org/els/public-pensions/37811399.pdf>

Rada EU (2014). Doporučení Rady ze dne 8. 8. 2014 k národnímu programu České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014. Úřední věstník EU.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_czech_cs.pdf

Vláda (2015). Národní program reforem České republiky. Praha: Úřad vlády.

http://www.spcr.cz/images/EU/NPR-2015_CS.pdf