NEPŘÍSPĚVKOVÉ DOBY POJIŠTĚNÍ – VÝZNAMNÝ PRVEK ČESKÉ DŮCHODOVÉ REFORMY

Martin Holub, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

1. Úvod

Stárnutí společnosti se v dnešní době stává jedním z celosvětových problémů. Podle dlouhodobých prognóz budoucího vývoje počtu obyvatelstva a jeho věkové struktury bude podíl starších lidí v populaci ČR stále narůstat, podstatným prvkem se stane především nárůst podílu osob nad 70 let (Svobodová, 2006). Dynamika růstu podílu osob starších 65 let na celé populaci v České republice bude ve světě ojedinělá (MPSV Národní zpráva, 2005). Chtěli bychom-li v České republice zachovat míru závislosti¹ na úrovni roku 1995, musel by se věk odchodu do důchodu (v roce 1995 cca 58 let, průměr pro muže a ženy) zvýšit na 64 let v roce 2020 a 66 let v roce 2030, jak ukazuje graf 1.

Graf 1

Věk odchodu do důchodu potřebný k zachování míry závislosti na úrovni roku 1995

*) vážený průměr věku odchodu do důchodu muže a ženy

Zdroj: Interní materiál VÚPSV

¹ Míra ekonomické závislosti – poměr postproduktivní generace 58+ ke generaci ekonomicky aktivní.

Hlavní příčinou vyžadující změnu² důchodového systému v České republice je **demografické stárnutí populace charakterizované snižující se úrovní plodnosti³ a prodlužováním očekávané doby dožití** a s ním spojené pomalé a nedostatečné prodlužování ekonomické aktivity jedince. Prodlužování ekonomické aktivity by mělo odpovídat právě prodlužující se délce života a mělo by zohlednit zachování poměru ekonomicky aktivní a neaktivní populace. Jednou z úprav, která by mohla napomoci zachování rovnováhy mezi ekonomicky aktivní a ekonomicky neaktivní složkou populace je omezení rozsahu zohledňovaných náhradních dob pojištění.

Úpravami stávajícího důchodového systému se dlouhodobě zabývá vláda ČR. Ačkoli panuje všeobecná shoda napříč politickým spektrem o nutnosti důchodové reformy, bohužel se nedaří nalézt politický konsenzus o podobě budoucí reformy. Z tohoto pohledu je možno považovat uskutečňování parametrických změn stávajícího důchodového systému za krok správným směrem, pokud na tyto úpravy budeme nahlížet jako na nástroj umožňující dočasnou stabilizaci důchodového systému do doby, než bude nalezeno politicky průchodné řešení problému důchodového zabezpečení v České republice. Jedním z parametrů, jehož úpravy by mohly na čas pomoci situaci stabilizovat, ba co více, vytvořit krátkodobě přebytky stávajícího systému, je institut náhradních dob pojištění. Současné odborné práce (např. Výkonný tým, 2005; Schneider, 1997; Bezděk, 2000; Marek, 2008; Loužek, 2007) se věnovaly převážně jiným parametrům důchodového systému⁴ a náhradní doby pojištění zůstávaly stranou hlavního zájmu. Problematika nepřispěvkových dob by nicméně měla být diskutována, minimálně s ohledy na reformní strategie zaměřené na obnovení skutečného sociálního pojištění (např. reformní varianta České strany sociálně demokratické navrhuující přechod k systému pomyslných důchodových účtů – NDC analyzovaná Výkonným týmem (2005)). Tento článek má za cíl toto neoprávněné přehlížení náhradních dob pojištění odčinit a ukazuje jejich skutečný rozsah a vliv na český důchodový systém.

Sociální pojištění je založeno na dvou hlavních principech: principu ekvivalence a principu solidarity. Princip ekvivalence v sociálním pojištění se odráží ve vztahu mezi zaplaceným pojistným a přijatou dávkou. Princip solidarity, kterým se tento vztah narušuje, je v důchodovém systému vyjádřen mimo jiné zápočtem náhradních dob pojištění a zohledněním vyloučených dob. Tyto nepřispěvkové doby se týkají období, po které nebylo placeno pojistné, avšak přesto se berou v úvahu při stanovení důchodových nároků. Je otázkou, zda má být důchodový systém v České republice nástrojem sociální politiky státu. Zohlednění nepřispěvkových dob pojištění v důchodových systémech posiluje princip solidarity čímž automaticky oslabuje princip ekvivalence. Z celkového stupně vývoje, jakého naše společnost dosáhla,

2 Změnou zde není myšlen striktně pouze způsob financování důchodového systému, kterému se v souvislosti se stárnutím populace podrobně věnuje např. Kubiček (2008).

3 Blíže k tématu např. Š astná (2007).

4 Nejčastěji jsou zmiňovány následující parametry: změna sazby důchodového pojištění, změna věkové hranice odchodu do důchodu, změna náhradového poměru, změna valorizace důchodových dávek. Alternativní pohled na provedení důchodové reformy pak přináší např. Loužek (2007).

a v situaci, v jaké se současný systém důchodového pojištění⁵ nachází, nelze ani jeden z principů favorizovat či zavrhnout. Zabezpečení ve stáří by mělo vycházet z jejich vzájemné kombinace. Reforma důchodového systému v České republice by tedy měla být založena, na (alespoň) částečném nahrazení principu solidarity principem ekvivalence.⁶ Zohledňování náhradních dob pojištění, zejména pak dob výchovy dětí, má (nejen) v českém důchodovém systému dlouholetou tradici.

V českém právním řádu se institut náhradních dob pojištění poprvé objevil v zákoně č. 99/1948 Sb., o národním pojištění. Jejich zavedení sledovalo ocenění tzv. „společenského prospěchu“, kdy byly do doby pojištění pro účely výpočtu důchodu započítávány i doby, za které nebylo odvedeno pojistné, ale dle tehdejších názorů a společenského konsenzu to byly doby pro společnost užitečné – potřebné (např. péče o závislé příbuzné, povinná vojenská služba atd.). Druhým důvodem, ospravedlňujícím zápočet náhradních dob, byl stav, kdy se člověk ne vlastní vinou ocitl ve státem uznané sociální situaci (doba nemoci, nezaměstnanosti, invalidity atd.) a z humánních důvodů byla jeho další účast v systému důchodového pojištění žádoucí. Avšak v dnešní době zaměřené na individualismus a výkon jednotlivce, kdy se společenské klima i názory změnily, lze považovat institut náhradních dob pojištění v rozsahu, v jakém jsou dnes tyto doby v českém důchodovém systému hodnoceny, za přežitý a dlouhodobě neudržitelný. Je potřeba se vážně zamyslet, který typ ekonomické neaktivity je opravdu ve „společenském zájmu“ (např. doba studia) či zda jej (když již uznáme jeho „společenskou potřebu“) nelze efektivněji řešit jinými opatřeními, které nám sociální politika nabízí (jde zejména o náhradní doby uznávané na základě humánního hlediska zmírnění vlivu sociální události).

Cílem tohoto příspěvku je přispět k diskusi o možnostech řešení problému finanční udržitelnosti českého základního důchodového pojištění. Jedním ze závažných faktorů ovlivňujících jeho finanční bilanci je právě značný rozsah dob, které se započítávají pro účely důchodového pojištění, přestože za ně není placeno pojistné. Objem a poměr nepřispěvkových dob k odpracované době či jejich poměr k vybranému pojistnému – tedy potenciální ztráty na vybraném pojistném – byl však doposud jen odhadován. V tomto článku podávám informaci o přesném (s ohledem na dané možnosti) rozsahu problematiky nepřispěvkových dob, a to zejména na základě unikátních dat, vzešlých z náhodného stratifikovaného výběru záznamů o individuálních pojištěncích přímo z databáze České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ).

Náhradní doby pojištění existující v současné podobě jsou jedním z významných činitelů bilanční rovnice důchodového systému. Na začátku tohoto desetiletí byly nepřispěvkové doby pojištění jedním z důvodů každoročních schodků důchodového systému. V současné době, kdy je systém důchodového pojištění zásluhou zvýšení sazby důchodového pojištění⁷ ve stavu tvořícím mírné přebytky, by úspora vzniklá při

5 Více o stavu a vývoji důchodového systému v ČR např. Slavík (2006).

6 Podrobněji k problematice ekvivalence a solidarity v sociální politice např. Žižková (2007) či k problematice ekvivalence a příjmové nerovnosti v sociální politice Lapáček (2008).

7 Pojistná sazba se změnila od roku 2004 o 2 procentní body z 26 % na 28 %, když došlo k přesunu v rámci systému sociálního pojištění mezi pojistným na státní politiku zaměstnanosti a důchodovým pojištěním.

nezohledňování nepřispěvkových dob pojištění mohla být použita na tvorbu rezervy na dobu, kdy vlivem stárnutí populace dojde (při zachování současných parametrů důchodového systému) k trvalým deficitům systému důchodového pojištění.⁸ Stav důchodového systému České republiky od roku 1999 ukazuje následující tabulka, kdy schodek důchodového systému České republiky v roce 2002 dosáhl 16 miliard korun (téměř 1 % HDP). Cílem provedené analýzy je kvantifikovat podíl nepřispěvkových dob na tomto stavu.

Tabulka 1

Bilance účtu důchodového pojištění v ČR (v miliardách Kč)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Příjmy	157,0	165,5	180,2	192,2	202,8	235,8	250,1	268,4
Výdaje	173,4	182,2	196,1	208,3	220,3	225,2	241,2	266,2
Rozdíl	-16,4	-16,7	-15,9	-16,1	-17,6	10,6	8,9	2,2

Zdroj: Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 MPSV

2. Nepřispěvkové doby pojištění

Nárok na důchod a jeho výše se odvíjejí od institutu dob pojištění a institutu náhradních dob pojištění. Jako doba pojištění je hodnocena doba účasti na důchodovém pojištění na základě výdělečné činnosti,⁹ za kterou bylo zapláceno pojistné. Náhradní doba pojištění je uznaná doba účasti na pojištění, která nevznikla na základě výdělečné činnosti, ale na základě státem uznané sociální události. Za náhradní doby pojištění se pojistné neplatí.

Při zjišťování nároku na důchod se doba pojištění i náhradní doba pojištění započítávají v rozsahu, v jakém byly získány. Při stanovení výše procentní výměry důchodu se doby pojištění započítávají také ve stejném rozsahu, v jakém byly získány, avšak většina náhradních dob pojištění se započítává pouze v 80% rozsahu. Doba základní vojenské služby, doba péče o dítě a doba péče o bezmocnou osobu se hodnotí ve stejném rozsahu, jako byly získány, i pro stanovení výše procentní výměry důchodu.

Pro účely tohoto článku je třeba pojem nepřispěvková doba definovat, nebo s vymezením náhradních dob pojištění v zákoně č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění (dále jen zákon o důchodovém pojištění) bychom nevystačili. Za nepřispěvkové doby budou považovány takové doby, za které do systému důchodového pojištění nebyly odvedeny příspěvky na pojistné, ale takové doby jsou započítány do celkové doby pojištění buď jako náhradní doby pojištění nebo jako doby vyloučené. Náhradní doby vyjmenované v zákoně jsou tyto:

soustavná příprava osob na budoucí povolání na střední, vyšší odborné nebo vysoké škole v ČR, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let

8 Viz např. projekce sociálního pojištění z Pojistněmatematické zprávy 2006.

9 Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění hovoří o účasti zaměstnanců a dalších skupin osob vykonávajících pracovní nebo obdobnou činnost (§8) a OSVČ (§9).

výkon (neplacené) vojenské služby v ozbrojených silách České republiky
výkon civilní služby

péče o dítě ve věku do čtyř let

péče o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby

vedení osoby v evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce po dobu, po kterou jim náleží podpora v nezaměstnanosti, podpora při rekvalifikaci (dle délky rekvalifikace), a dále, nejvýše v rozsahu tří let též po dobu, po kterou jim tato podpora nenáleží

teoretická a praktická příprava osoby se zdravotním postižením pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost

požívání plného invalidního důchodu z českého důchodového pojištění, do dosažení důchodového věku

pobírání dávek nemocenského pojištění nahrazujících ušlý příjem po skončení výdělečné činnosti, která zakládala účast na nemocenském pojištění, z něhož jsou tyto dávky vypláceny

Tyto doby se hodnotí jako náhradní doby pojištění za předpokladu, že byly získány na území České republiky a že doba pojištění trvala alespoň 1 rok. Jen u náhradní doby péče o dítě se nevyžaduje péče na území České republiky.

Z vyloučených dob byly pro účely této práce vybrány, krom již výše zmíněných, následující kategorie:

doba studia od 15 let (zákon o důchodovém pojištění §16, odstavec 4, písmeno f)

doba pobírání dávek nemocenského pojištění (dále označována jako doby nemoci, či pouze nemoc).

Při diskusi o náhradních dobách pojištění se nemůžeme vyhnout otázce, jaké jsou základní cíle důchodového systému. Podle Schwarzové (2006) je možno vidět dvě základní úlohy důchodového systému ve:

zmírnění chudoby starých

sladění celoživotní spotřeby a zachování celoživotního životního standardu (životní úrovně) jedince tak, aby nedocházelo k výrazným výkyvům mezi obdobím stráveným prací a obdobím stráveným v důchodu (Schwarzová, 2006).

Obě tyto funkce, přisouzené Schwarzovou důchodovému systému, by jistě šlo zajistit i pomocí jiných instrumentů sociální politiky, např. dávkami sociální pomoci. V našich podmínkách byly tyto zmíněné funkce v historii zabezpečovány důchodovým systémem. Důchodový systém umožňuje prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění účast na důchodovém pojištění (z kvalifikovaných důvodů) ekonomicky neaktivním osobám, čímž je naplněna jeho univerzálnost. Nutně tedy dospíváme k otázce nalezení optimální kombinace principu ekvivalence a solidarity v systému důchodového pojištění. Princip ekvivalence, který je vyjádřen vztahem mezi dávkou a zaplaceným pojistným, se tak dostává do rozporu s principem solidarity, nutným pro splnění prvního cíle důchodového systému (zmírnění chudoby). V průběžně financovaných důchodových systémech se můžeme setkat se solidaritou vyjádřenou mnoha způsoby. Můžeme pak rozlišovat mezi solidaritou vertikální a horizontální:

Za vertikální solidaritu můžeme považovat solidaritu:

vysokopříjmových s nízkopříjmovými v rámci jedné generace účastníci se důchodového pojištění – tato solidarita je značná zejména díky zavedení institutu redukčních hranic, které limitují výdělek, ze kterého je důchod počítán, ačkoli při placení příspěvku tomu tak není¹⁰

solidaritou jednotlivých forem výdělečné činnosti (v českém důchodovém systému solidarita zaměstnanců s OSVČ, kdy je OSVČ umožněno stanovit si vyměřovací základ, ve výši určitého procentního¹¹ zohlednění rozdílu mezi příjmy a výdaji, mají pouze stanovené minimální a maximální limity).

Za horizontální solidaritu můžeme považovat solidaritu mezi ekonomicky aktivní a ekonomicky neaktivní částí populace vyjádřenou prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění.

Další dělení je možno na solidaritu mezigenerační, kdy dochází k přerozdělování mezi různými generacemi (např. průběžně financovaný důchodový systém) a solidaritu vnitrogenerační. Jedna z forem vnitrogenerační solidarity, uplatňovaná prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění, se skládá zejména ze solidarity osob s nižším vzděláním s osobami s vyšším vzděláním, solidaritou bezdětných s dětnými, solidaritou zaměstnaných s nezaměstnanými, solidaritou zdravých a nemocných a mnoho dalších.

3. Data a metodika

Při svých výpočtech jsem vycházel z výběrového souboru se záznamy o 1 019 pojištěncích, jimž již v minulosti důchod přiznán byl,¹² který byl poskytnut přímo ČSSZ z jejich databáze. Tento výběr byl stratifikovaný náhodný, tedy šlo o výběr dle předem zadaných parametrů, např. každý desátý (stý) nalezený případ tak, aby bylo splněno zastoupení požadovaných věkových skupin a pohlaví. Pro analytické účely odpovídalo členění náhradních dob pojištění metodice použité v databázi ČSSZ. Databáze dat poskytnutých ČSSZ uváděla typ náhradních dob pojištění a časové intervaly, ve kterých byla uvedena náhradní doba pojištění hodnocena pro účely důchodového pojištění u náhodně vybraných případů (pojištěnců).

Výzkum se zaměřil jednak na příjmovou stranu důchodového systému, kde byly pomocí makroekonomického modelu spočítány potenciální ztráty na vybratelném pojistném, a na výdajovou stranu důchodového systému, kde byly spočítány výdaje spojené se zohledněním institutů náhradních a vyloučených dob pojištění.

Na **příjmové straně** důchodového systému, tzn. při výpočtu pojistného, které by mohlo být příjmem důchodového účtu, byl použit makroekonomický příjmový model.

¹⁰ Od roku 2008 byl pro zaměstnance zaveden strop pro příjem, ze kterého se platí pojistné ve výši 4násobku průměrné mzdy, což míru solidarity vysoko a nízko příjmových částečně snižuje a posiluje princip ekvivalence v důchodovém pojištění.

¹¹ Pro rok 2007 byl minimální roční vyměřovací základ OSVČ 60 420 Kč a maximální 486 000 Kč.

¹² Jelikož ČSSZ neeviduje náhradní doby pojištění u ekonomicky aktivních obyvatel, ale až v době přiznání důchodu, bylo nutno vycházet z údajů o osobách, jimž již důchod přiznán byl.

Logika tvorby modelu byla následující – byly uvažovány doby, které se počítají do doby zohledněné pro výpočet důchodu, ale není za ně placeno pojistné. Za jednotlivé kategorie občanů (tabulka 2) byly zjištěny počty osob v roce 2002.¹³ Po zjištění počtu osob byl proveden výpočet hypotetického pojistného, které by bylo placené buď z průměrné mzdy v roce 2002 (pojistné placené občany) nebo ze mzdy minimální v roce 2002 (pojistné placené občany či státem podobně jako v případě pojištění zdravotního). Data vycházela z podmínek platných v roce 2002 (tj. průměrná mzda Kč 15 857, minimální mzda Kč 5 700 a sazba pojistného 26 %).

Tabulka 2

Výpočet hypotetického pojistného na důchodové pojištění za vybrané skupiny obyvatelstva (peněžní údaje v milionech Kč) údaje za rok 2002

náhradní doba pojištění	počet pojištěnců	průměrná mzda - hypotetické pojistné	minimální mzda - hypotetické pojistné
vojáci základní vojenské služby	10 607	525	189
občané konající civilní službu	15 541	769	276
pečující o dítě do 4 let (vč. invalidního dítěte do 7 let)	331 702	16 411	5 899
osoby pečující o zdravotně postižené dítě	15 417	763	274
pečující o osobu převážně nebo úplně bezmocnou	14 924	738	265
uchazeči o zaměstnání	252 615	12 498	4 493
ZPS připravující se na pracovní uplatnění	400	20	7
invalidní důchodci	228 735	11 316	4 068
osoby pobírající nemocenské dávky	302 495	14 966	5 380
osoby pobírající POČR	37 037	1 832	659
studium od 18 let po dobu šesti let	324 140	16 036	5 765
celkem	1 533 613	75 874	27 274

Zdroj: MO, MPSV, ročenka MPSV 2002, VÚPSV, ČSSZ, UIV, vlastní výpočty

Posledním krokem bylo stanovit procentuální podíl takto zjištěného hypotetického pojistného na celkovém potenciálně vybratelném pojistném (tj. vybrané pojistné + vypočítané hypotetické pojistné).

Výzkum věnovaný **výdajové části** důchodového systému probíhal ve třech fázích. Úvodní fází bylo získání vhodných dat pro posouzení a analýzu nepřispěvkových dob z databáze ČSSZ a zpracování dat do podoby vhodné pro výzkum. Druhým krokem v analýze nepřispěvkových dob na výdajové straně důchodového systému byla úprava rozsahu nepřispěvkových dob. Vzhledem k tomu, že se do 31. 12. 1995 doba studia

13 Použitá data byla ta nejaktuálnější dostupná v době započetí řešení daného výzkumného projektu.

hodnotila jako doba zaměstnání, tak v databázi poskytující výpis náhradních dob pojištění tato doba chyběla. Doba studia se vyskytovala pouze sporadicky, a to pouze u osob studujících po 1. 1. 1996. Bylo tedy nutno ke statisticky zjištěným údajům z databáze ČSSZ připočíst odhadnutou průměrnou dobu studia. Odhad byl proveden na základě údajů ze SLDB 2001¹⁴ a na základě standardních dob trvání vzdělání dle Ústavu pro informace ve vzdělávání. Dále bylo nutno ještě navýšit takto zjištěné nepřispěvkové doby o dobu nemoci, která se ve výpisu náhradních dob pojištění z databáze ČSSZ taktéž nevyskytovala, protože dle zákona o důchodovém pojištění jde o tzv. dobu vyloučenou. Doba nemoci byla vypočítána na základě údajů o míře nemocnosti převzatých z dat ČSÚ. Tím bylo dosaženo započtení všech dob, které jsou hodnoceny jako doba pojištění, ale nejsou za ně hrazeny odpovídající příspěvky do systému důchodového pojištění. Názorně je to vidět v následující tabulce.

Tabulka 3

Průměrný počet dní náhradní doby pojištění na osobu pro výpočet důchodu

	Celkem	Odhad studia	celkem 1	roky celkem	nemoc	celkem 2	roky celkem
Muži	575	1 242	1 816	5	1 273	3 016	8
Ženy	893	1 153	2 046	6	1 211	3 246	9
Celkem	747	1 197	1 944	5	1 242	3 144	9

Zdroj: vlastní výpočty z dat ČSSZ, UIV, ČSO

Poslední částí již bylo samotné kvantifikování vlivu nepřispěvkových dob na výdajovou stranu důchodového systému v České republice pomocí makroekonomického výdajového důchodového modelu. Postup výpočtu byl následující. Byl vypočítán průměrný důchod jedince (závislý na průměrné mzdě, zvyšované dle růstu produktivity práce odhadnuté ČSÚ, průměrném počtu dní náhradních dob pojištění (závislých na celkové době pojištění) a průměrném počtu dní strávených v pracovní neschopnosti kvůli nemoci a koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu v daném roce), který byl vynásoben počtem jedinců pobírajících v daný moment důchod a stejný výpočet byl pak proveden s nezahrnutím určitých náhradních dob pojištění.

4. Analýza nepřispěvkových dob pojištění

4.1 Příjmová strana

Nepřispěvkové doby pojištění mohou být významným nástrojem při snaze o dosažení vyrovnané bilance základního důchodového systému, protože jejich započítávání

¹⁴ Tabulka č. 155 Obyvatelstvo 15leté a starší podle věku, podle nejvyššího ukončeného vzdělání, oborů vzdělání a pohlaví.

představuje cca. 22 % ze všech zohledněných dob pojištění. Zohlednění náhradních a vyloučených dob snižuje riziko chudoby ve stáří u osob s přerušovanou profesní kariérou. Na druhou stranu však široký rozsah využití institutů náhradních a vyloučených dob pojištění financovaný v rámci solidarity v důchodovém systému (s tlakem na vysokou pojistnou sazbu) může demotivačně působit na ochotu platit pojistné na důchodové zabezpečení¹⁵ a prostřednictvím zdražování ceny práce negativně působí na trh práce.

Z analýzy vyplývá, že podíl hypotetického pojistného placeného z vyměřovacího základu na úrovni průměrné mzdy činil cca **30 %** a cca **13 %** při uvažování vyměřovacího základu ve výši mzdy minimální. Názorněji viz následující tabulka.

Tabulka 4

Podíly hypotetického pojistného (peněžní údaje v milionech Kč) rok 2002

Příjem z pojistného na důchody kap. 313	180 210
Příjem z hypotetického pojistného – průměrná mzda	75 874
Příjem z hypotetického pojistného – minimální mzda	27 247
Podíl hypotetického pojištění z průměrné mzdy na celkovém pojištění	29,6 %
Podíl hypotetického pojištění z minimální mzdy na celkovém pojištění	13,1 %

Zdroj: MPSV, vlastní výpočty

Při započtení potenciálních příjmů důchodového systému vycházejících z úhrady pojistného pouze za náhradní doby pojištění¹⁶ z vyměřovacího základu rovného minimální mzdě by vybratelné pojistné bylo 21,2 miliardy Kč. Tato suma by stačila na pokrytí skutečného schodku systému důchodového pojištění v roce 2002, dokonce by takto vybrané pojistné vytvořilo přebytek důchodového účtu ve výši 5 miliard.

Vlivu zavedení úhrad za nepřispěvkové doby pojištění¹⁷ na pojistnou sazbu se věnuje následující tabulka. V ní je na základě makroekonomického důchodového modelu uvažováno, jak by se mohla snížit příspěvková sazba na důchodové pojištění v případě, že by do systému důchodového pojištění byly odvedeny platby za nepřispěvkové či náhradní doby pojištění. Všechny údaje jsou za rok 2002.

15 Např. preference forem zaměstnání, ve kterých není nutno platit sociální pojistné či únik pracovních sil do šedé ekonomiky, blíže k problematice viz Šlapák (2007).

16 Odlišnost od předchozího výpočtu spočívá v tom, že nebyly brány v úvahu vyloučené doby pojištění, tj. počet osob pobírajících dávky nemocenského pojištění a osob pobírajících POČR. Abstrahuji zde od zanedbatelného počtu osob pobírajících dávky nemocenského pojištění či POČR po skončení pracovního poměru, které by mělo být zahrnuto mezi náhradní doby pojištění.

17 Např. platbou samotnými pojištěnci či platbami ze státního rozpočtu.

Tabulka 5

Vliv zavedení úhrad za náhradní/nepříspěvkové doby pojištění na pojistnou sazbu

pojistná sazba – pojistné za nepříspěvkové doby hrazeno z průměrné mzdy	15 %
pojistná sazba – pojistné za nepříspěvkové doby hrazeno z minimální mzdy	22 %
pojistná sazba – pojistné za náhradní doby hrazeno z průměrné mzdy	18 %
pojistná sazba – pojistné hrazeno za náhradní doby z minimální mzdy	23 %

Zdroj: MPSV, ČSSZ, vlastní výpočty

Jak je vidět, tak při zachování ostatních parametrů a nezměněného bilančního zůstatku účtu důchodového pojištění, by při platbě z vyměřovacího základu průměrné mzdy za všechny doby, které jsou zohledněny při zjištění nároku na důchod a jeho výši, mohla klesnout pojistná sazba až na 15 % tedy o 11 procentních bodů. Při uvažování vyměřovacího základu na úrovni minimální mzdy by příspěvková sazba stále mohla významně poklesnout, a to na úroveň 22 %. Když by byly do systému důchodového pojištění započítány pouze příspěvky za náhradní doby vyjmenované zákonem, umožnilo by to snížení příspěvkové sazby na 18 % (VZ ve výši průměrné mzdy), a na 23 % (VZ ve výši mzdy minimální).

4.2 Výdajová strana

Na výdajové straně systému důchodového pojištění se výzkum zaměřil na kvantifikaci nákladů spojených s vyplácením důchodů i za doby, za něž nebylo odvedeno odpovídající pojistné.

Poměr nepříspěvkových dob pojištění k celkové době pojištění ilustruje níže uvedená tabulka. Z ní je vidět, že u mužů tento poměr činí 1/5 celkové doby pojištění a u žen dokonce celou 1/4.

Tabulka 6

Podíl nepříspěvkových dob pojištění na době pojištění

	dny	roky	podíl ND na době pojištění
Průměrný počet dnů ND muži	3 089	8,5	20,65 %
Průměrný počet dnů ND ženy	3 257	8,9	24,12 %
Průměrný počet dnů ND celkem	3 186	8,7	22,38 %

Zdroj: Vlastní výpočty

Relace „průměrného důchodu bez započtení ND“ k průměrnému důchodu činí 84,0 % pro muže, 80,6 % pro ženy a 81,4 % pro obě pohlaví. Z této relace byla následně vypočítána potenciální úspora na sumě vyplacených důchodů v roce 2002 (a následně pouze pro informaci zpětně pro roky 1996–2001), viz tabulka 7.

Tabulka 7

Potenciální úspora na vyplácených důchodech (v milionech Kč) – vývoj zpětně

pojištěnci narození před r. 1948	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
Výdaje	208 275	196 100	182 200	173 400	161 900	147 300	124 200
Úspora	38 773	36 506	33 919	32 280	30 140	27 422	23 121

Zdroj: ČSSZ, MPSV, vlastní výpočty

Úspora vyvolaná nezapočtením nepřispěvkových dob by ve většině sledovaných let vytvořila přebytek v téměř samé výši v jaké byl systém důchodového pojištění v deficitu. Dále byly spočítány potenciální úspory na důchodech pro roky 2003, 2004, 2005, 2010 a 2015 jak pro všechny vyplácené důchody v daných letech, tak jen pro nově přiznávané důchody. Prognóza vývoje počtu důchodců, použitá v těchto odhadech, byla převzata z prognózy publikované v Pojistněmatematické zprávě o sociálním pojištění z roku 2002. Výpočet výše důchodu byl proveden na základě předpisů platných v roce 2003 a zvyšování redukčních hranic bylo uvažováno následovně. První redukční hranice se zvyšuje stejným tempem jako tempo růstu produktivity práce predikované ČSÚ a druhá redukční hranice se zvyšuje o 3,67násobek navýšení první redukční hranice. Jako základ pro výpočet vyměřovacího základu bylo použito odhadu průměrné mzdy, která se zvyšovala rovněž jako tempo růstu produktivity práce. Vyloučené doby byly spočítány z odhadu vývoje nemocnosti (vlastní odhad na základě dosavadního vývoje nemocnosti) a na základě definice vyloučených dob dle § 16 zákona o důchodovém pojištění. KNVVZ byl počítán dle platných podmínek zákona o důchodovém pojištění v roce 2003. Přehled úspor za všechny vyplácené důchody v letech 2003, 2004, 2005, 2010, 2015 ukazuje tabulka 8 a graf 2.

Tabulka 8

Přehled potenciálních úspor u vyplácených důchodů při nezahrnutí nepřispěvkových dob pojištění – predikce v milionech Kč

	náklady na důchody se započtením náhradních dob	náklady na důchody bez započtení náhradních dob	úspora
Rok	doba pojištění 39 let	doba pojištění 30 let	
2003	237 367	192 134	45 233
2004	246 241	199 056	47 185
2005	255 753	206 480	49 273
2010	329 537	264 073	65 464
2015	439 801	349 708	90 093

Zdroj: vlastní výpočty

Graf 2

Potenciální úspora u vyplácených důchodů při nezahrnutí nepřispěvkových dob

Zdroj dat: vlastní výpočty

Odhad počtu nově přiznaných důchodů vycházel z dat ČSSZ za rok 2002 o nově přiznaných důchodech dle jednotlivých ročníků narození. Z tohoto byla vypočtena „míra důchodovosti“ (počet důchodců v daném věku, ku počtu všech osob v daném věku, počítána zvlášť pro muže i ženy) a následně dle údajů z projekce obyvatelstva publikované ČSÚ byly vypočítány pravděpodobné počty nově přiznaných důchodů. Potenciální úspory, které by vznikly při nezapočtení nepřispěvkových dob pojištění u nově přiznaných důchodů v době zavedení, lze nalézt v tabulce 9 a grafu 3. V tabulce 10 a grafu 4 je vidět potenciální úspora v jednotlivých letech, za předpokladu neuznávání nepřispěvkových dob pojištění od roku 2003.

Tabulka 9

Potenciální úspory z nově přiznaných důchodů (peněžní údaje v milionech Kč)

rok přiznání důchodu	počet nově přiznaných důchodů	výdaje na nově přiznané důchody	výdaje bez ND	úspora
2003	66 862	6 033	4 909	1 123
2004	69 720	6 461	5 258	1 203
2005	71 349	6 792	5 527	1 265
2010	73 560	8 310	6 762	1 547
2015	67 536	9 452	7 692	1 760

Zdroj: Vlastní výpočty

Graf 3

Potenciální úspora u vyplácených důchodů při nezahrnutí nepříspěvkových dob pojištění

Zdroj dat: vlastní výpočty

Tabulka 10

Potenciální úspory z nově přiznaných důchodů od roku 2003 (peněžní údaje v milionech Kč)

Rok přiznání důchodu	počet nově přiznaných důchodů, kumulovaně	Kumulované výdaje na nově přiznané důchody	kumulované výdaje bez ND	úspora
2003	66 862	6 033	4 909	1 123
2004	136 581	12 656	10 300	2 357
2005	207 930	19 792	16 107	3 686
2010	577 823	65 273	53 118	12 155
2015	931 854	130 417	106 131	24 286

Zdroj: Vlastní výpočty

Kumulované potenciální úspory z nově přiznaných důchodů

Zdroj dat: vlastní výpočty

4.3 Analýza jednotlivých náhradních dob pojištění

V průměrném počtu dní náhradních dob na osobu je se 401 dny nejvýznamnější doba péče o dítě, následována základní vojenskou službou se 189 dny, pobíráním důchodu s 93 dny a nezaměstnanost je až na čtvrtém místě s 82 dny. Při interpretaci těchto výsledků je nutno mít na zřeteli, že doba studia je v databázi ČSSZ evidována až od roku 1996 jako samostatná kategorie náhradní doby pojištění (když do této doby byla vedena jako doba zaměstnání a proto se v databázi ČSSZ nevyskytovala). Kdyby však evidována byla, byla by na druhém místě a to s 1 197 průměrnými dny na osobu. Stranou naší pozornosti nesmí zůstat ani doba nemoci v době, kdy je osoba výdělečně činná. Ta není náhradní dobou pojištění, avšak je dobou, která se uznává do doby pojištění pro zjištění nároku na důchod a ovlivňuje i výši důchodu, prostřednictvím institutu vyloučených dob. Když by i ona byla zahrnuta do přehledu náhradních dob pojištění, získala by první místo s 1 242 dny v průměru na osobu. Strukturu nepřispěvkových dob pojištění se zahrnutím doby studia, doby nemoci a se sloučením všech forem zohlednění nezaměstnanosti přináší následující graf.

Graf 5

Struktura nepříspěvkových dob pojištění členěná dle průměrného počtu dní ND na osobu

Pozn.: Náhradní doba do 18 let - nerozlišováno o jakou náhradní dobu jde. Může zahrnovat studium, péči o dítě, a podobně. Náhradní doba pojištění - náhradní doba jakákoliv získaná v preferované pracovní kategorii před 1.1.1993.

Zdroj dat: vlastní výpočty

4.4 Vliv nezohlednění nepříspěvkových dob na individuální důchod jedince

Abych ukázal vliv případného zrušení náhradních dob na individuální důchod jedince a na jeho náhradový poměr,¹⁸ provedl jsem výpočet teoretického náhradového poměru při nezapočítání některých nepříspěvkových dob pojištění. Teoretické náhradové poměry se počítají pro hypotetické případy pojištěnců s danou úrovní výdělků a daným mzdovým profilem (Pollnerová, 2008). V níže uvedené tabulce jsou teoretické náhradové poměry vypočteny na modelovém příkladu pojištěnce, který pracoval celý život za mzdu odpovídající 1 x násobku průměrné mzdy,¹⁹ odešel do starobního důchodu k 1. lednu 2008 při dosažení zákonného věku odchodu do důchodu a získal dobu pojištění odpovídající průměrné délce pojištění v České republice za rok 2004. Výpočty jsem provedl ve třech variantách, první spočívala v nezohlednění všech nepříspěvkových dob (náhradní doby pojištění + vyloučené doby), druhá v nezohlednění doby studia (vyloučená doba) a poslední vzala v úvahu nezohlednění nejvýznamnější náhradní doby pojištění – doby péče o dítě.

Z tabulky je zřejmé, že nezapočítání nepříspěvkových dob pojištění ve výši vycházející z analýzy provedené v této práci by mělo významný vliv na individuální důchod jedince, když by došlo k poklesu důchodu v průměru o 1/5. Nejmarkantnější by bylo snížení důchodu u ženy s příjmy ve výši průměrné mzdy, kde by pokles činil téměř 25 %.

18 K problematice náhradového poměru viz např. studie Holub, M., Pollnerová, Š., Relace důchodu ke mzdě, VÚPSV (2004).

19 Jako průměrnou hrubou mzdu jsem uvažoval všeobecný vyměřovací základ (§17 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb.) stanovený nařízením vlády ve výši průměrné měsíční mzdy zjištěné Českým statistickým úřadem. Průměrné mzdy byly navýšeny v letech 1990 a 1991 o SVP.

Její individuální náhradový poměr by se snížil z 45 % na 34 %. V absolutním vyjádření by to znamenalo, že důchod této ženy by klesl o 2 560 Kč na 7 767 Kč. Nezohlednění doby studia by v průměru znamenalo pokles důchodu o 8 %. To samé snížení by přineslo i nezapočítání doby nemoci do dob pojištění. Vliv neuznání dob výchovy dítěte by znamenal pokles individuálního důchodu u ženy v rozsahu 5 %.

Nezapočítávání náhradních dob pojištění by se neprojevilo při výpočtu náhradového poměru pro typického příjemce používaného jako kritérium pro plnění mezinárodních úmluv²⁰ platných v rámci důchodového zabezpečení. Ten kalkuluje s teoretickou dobou pojištění 30 let, což je doba, pod kterou neklesla doba pojištění bez uznání náhradních dob pojištění u žádného z výše uvedených hypotetických pojištěnců.

Tabulka 11

Výše důchodu při různém zohlednění nepřispěvkových dob

		muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem
1x násobek průměrné mzdy	důchod (v Kč)	11346	10327	10734	poměr důchodu bez ND k důchodu		
	důchod bez ND	8980	7767	8374	79,15 %	75,21 %	78,01 %
	důchod bez studia	10523	9541	9944	92,75 %	92,39 %	92,64 %
	důchod bez péče o dítě	11346	9807	10469	100,00 %	94,96 %	97,53 %
	náhradový poměr (NP)	49,5 %	45,1 %	46,8 %	x	x	x
	NP bez ND	39,2 %	33,9 %	36,5 %	x	x	x
	NP bez studia	45,9 %	41,6 %	43,4 %	x	x	x
	NP bez péče o dítě	49,5 %	42,8 %	45,7 %	x	x	x
	poslední mzda	22912	22912	22912	x	x	x

Zdroj: EC SPC-ISC Report: Theoretical Replacement Rates, Eurostat, data pro rok 2004, interní materiály VÚPSV, vlastní výpočty

Nezohlednění nepřispěvkových dob pojištění by mělo u jednotlivce za následek zkrácení získané doby pojištění. U hypotetického jedince s průměrnou dobou pojištění a průměrným zohledněním nepřispěvkových dob pojištění by to znamenalo zkrácení průměrné doby pojištění u mužů z 44,4 na 36,1 let, u žen z 39,6 na 30,7 let a v průměru z 41,6 na 33 let. Vezmeme-li v úvahu průměrnou dobu pojištění, rozsah nepřispěvkových dob pojištění a fakt, že budou získány bez ohledu na zohlednění v důchodovém systému či nikoli, dospíváme nutně k závěru, že racionálně uvažující jedinec vyžadující stejnou výši důchodu jako při zohlednění nepřispěvkových dob bude ochoten pracovat

20 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 a č. 128.

déle a bude ekonomicky aktivní i ve vyšším věku.²¹ Průměrný věk odchodu do důchodu by se tak posunul na 65,2 roku (67,7 roku u muže a 63,5 roku u ženy). Lze předpokládat, že případné zrušení zohlednění nepřispěvkových dob pojištění by vyžadovalo minimálně politický konsenzus a tedy, že by společně s ním byla vhodně upravena věková hranice odchodu do důchodu. Zrušení institutu náhradních a vyloučených dob, by nenásilnou formou podpořilo zvýšení míry ekonomické aktivity starších osob a přispělo by tak k řešení největšího očekávaného demografického problému – zvýšení počtu závislých osob na ekonomicky aktivní části populace. Graficky lze vliv zrušení zohlednění nepřispěvkových dob pojištění na dobu pojištění zobrazit následovně (viz graf 6). Snížení rozsahu zohledňovaných nepřispěvkových dob bude mít za následek prodloužení doby placení pojistného (za jinak nezměněných okolností).

Graf 6

Vliv nezohlednění nepřispěvkových dob ve výši důchodu na dobu pojištění

Zdroj: vlastní modelový výpočet

21 Zde vycházím z jednoduchého výpočtu. Začátek doby pojištění 15 let + průměrná doba pojištění včetně zahrnutí nepřispěvkových dob 41,6 let + přičtení doby nepřispěvkových dob, které nebyly zohledněny tj. 8,6 let. Z toho tedy vychází věk odchodu do důchodu hypotetického jedince ve věku cca 65 let. Abstrahuji zde od jiných forem zabezpečení se na stáří např. individuálním způsobem, nebo předpokládám, že samotné zrušení zohledňování nepřispěvkových dob nezvýší disponibilní důchod jedince, který by mohl užít na zvýšení své budoucí důchodové dávky. Stejně tak i předpokládám příjmy stále na úrovni průměrné mzdy. Dále zde neuvažuji institut dobrovolného pojištění.

5. Závěr

Základní důchodové pojištění je významným nástrojem státu při prevenci a snižování chudoby důchodců. Institut náhradních dob pojištění pomáhá zajistit jeho univerzálnost, když umožňuje účast i ekonomicky neaktivním osobám.²² Na druhou stranu je institut náhradních dob pojištění spoluodpovědný za vysokou pojistnou sazbu na důchodové pojištění, která může negativně působit na trh práce. Všechny uvažované změny důchodového systému, tedy i případné omezení rozsahu náhradních dob pojištění, by měly brát v úvahu riziko sociálního vyloučení důchodců a možnost narušení sociálního smíru.²³

Tato analýza potvrdila hypotézu, že nepríspevkové doby jsou významným prvkem českého důchodového systému. Jejich rozsah 22,4 % na celkové době pojištění je nejen prizmatem principu ekvivalence zcela nepřijatelný. Průměrná doba zohledněných nepríspevkových let pojištěnci s přiznaným starobním důchodem v roce 2004 činila 8,7 roku. Relace mezi důchodem bez nepríspevkových dob k důchodu zohledňujícímu nepríspevkové doby činila v roce 2002 81,4 %. Poměr důchodu nezohledňujícího nepríspevkové doby k důchodu se započtením těchto dob pro hypotetického jedince odcházejícího do důchodu dle pravidel platných v roce 2008 by činil 78 %. **Podíl hypotetického pojistného, které by bylo zapláceno za nepríspevkové doby, na celkovém pojistném činil v roce 2002 30 %** (vyměřovací základ průměrná mzda) či 13 % (vyměřovací základ minimální mzda).

Nepříspěvkové doby v důchodovém systému ČR mají signifikantní vliv na saldo tohoto systému. Při započtení potenciálních příjmů z pojistného za osoby uplatňující pouze náhradní doby pojištění vyjmenované zákonem č. 155/95 Sb. o důchodovém pojištění a uvažování vyměřovacího základu na úrovni minimální mzdy v roce 2002 by celkové možné příjmy z pojistného byly o cca 21 miliard Kč vyšší, což je dokonce ještě o 5 miliard více, než činil skutečný schodek důchodového systému v daném roce. Při nezohlednění nepríspevkových dob pouze na příjmové straně důchodového systému v letech 1999–2003 a nezměněných ostatních parametrech důchodového systému by byl důchodový systém ve sledovaném období v přebytku, namísto vykazovaných deficitů.

Odvedení příspěvků do systému důchodového pojištění pouze za náhradní doby pojištění vyjmenované zákonem o důchodovém pojištění, by umožnilo snížení příspěvkové sazby na 18 % (vyměřovací základ průměrná mzda). Použití vyměřovacího základu ve výši průměrné mzdy a platba za nepríspevkové doby by umožnily **pokles příspěvkové sazby až na 15 %**.

Potenciální úspora na vyplácených důchodech by v roce 2002 činila téměř 35 miliard korun, což je 16,5 % výdajů na dávky důchodového pojištění a více než dvojnásobek schodku účtu důchodového pojištění v roce 2002.

Aby byl posílen princip ekvivalence v důchodovém pojištění, je třeba odstranit (či silně omezit) jak institut náhradních dob pojištění, tak institut dob vyloučených. Politic-

22 V případech kvalifikované ekonomické neaktivity.

23 Se všemi jeho důsledky na ostatní systémy sociálního zabezpečení. Je nutno brát ohled i na důsledky politické, protože skupina důchodců představuje čím dál tím větší voličský potenciál.

ky vhodným řešením omezení rozsahu zohledňování nepřispěvkových dob pojištění se jeví omezení provádět započtením pouze určité procentní části nepřispěvkových dob, která by se každý rok snižovala, což by zjemnilo vnímání rozdělení důchodců na „novo“ a „staro“ důchodce,²⁴ které by vzniklo při jednorázovém zrušení zohledňování nepřispěvkových dob. Pokud by nadále zůstaly některé náhradní či vyloučené doby pojištění zohledněny, je nezbytně nutné, aby za každou dobu hodnocenou v systému sociálního pojištění bylo odvedeno pojistné tím, kdo z uvedené náhradní doby pojištění bude získávat budoucí důchodové nároky.

Při omezení náhradních dob pojištění je třeba věnovat pozornost náhradní době pojištění získané za výkon vojenské služby, nebo tato byla povinná. Za tuto dobu by tedy mělo být odvedeno odpovídající pojistné ze státního rozpočtu a zachovány důchodové nároky, které z ní vznikly. Výdaje spojené s obranou země by měly být financovány na celospolečenské úrovni a ne prostřednictvím systému důchodového pojištění.

Při omezování náhradních dob pojištění je třeba vzít v úvahu i ostatní parametry důchodového systému. Nevhodně zvolená kombinace minimální doby pojištění, institutu náhradních dob pojištění a věku odchodu do důchodu, by mohla nutit ženy neopouštět trh práce, aby získaly z důchodového systému očekávané nároky. Zde je nutno zvážit možné důsledky nesprávné kombinace parametrů důchodového systému na reprodukční chování žen.

Případné zavedení plateb za náhradní (nepřispěvkové) doby pojištění by snížilo jednak solidaritu uvnitř jedné generace (účastníků průběžně financovaného důchodového systému), jednak mezigenerační solidaritu. Při zavedení plateb státu do důchodového systému financovaných z daní by došlo k přesunu zátěže na mnohem širší okruh osob, včetně samotných důchodců pobírajících důchod.²⁵ Zavedení plateb ze státního rozpočtu by tedy bylo celospolečensky transparentním a spravedlivějším řešením, ale ke změně (zlepšení) situace celkových veřejných financí by nevedlo.

Jelikož sociální pojištění má v České republice spíše než charakter „opravdového“ pojištění charakter daně (Vostatek, 1998),²⁶ postrádá zavedení plateb za náhradní doby pojištění ze státního rozpočtu z ekonomického hlediska smysl, jednalo by se jen o další administrativně náročný a nákladný přesun prostředků v rámci státního rozpočtu, který by jen obtížně ospravedlňovaly výše uvedené výhody státního financování nepřispěvkových dob. Případné zavedení plateb za nepřispěvkové doby pojištění ze státního rozpočtu přináší další úskalí, kterým je vhodné stanovení výpočtového základu. Zde by se zdálo být nejméně konfliktním stanovení vyměřovacího základu na úrovni jistého násobku (menšího nebo rovného 1) minimální mzdy, aby nedocházelo k situacím, že za dobu ekonomické neaktivity vznikne vyšší důchodový nárok, než za dobu, kdy je osoba výdělečně činná.

24 „Starodůchodci“ by tentokrát měli vyšší důchody, než „novodůchodci“ (za podmínky, že by novodůchodci výrazně nezměnili své chování – délku setrvání v pracovní aktivitě).

25 Zde by záleželo, z jakých veřejných prostředků by pojistné bylo hrazeno (přímé či nepřímé daně, zvýšením státního dluhu, přesunem z jiné kapitoly státního rozpočtu, ...).

26 České důchodové pojištění je dosti vzdáleno od modelu sociálního pojištění, pokud jde o uplatnění principu ekvivalence u jednotlivých osob (Vostatek, 1996).

Prizmatem sociálního pojištění se optimálním řešením jeví zavést platby pojištěnců za všechny doby, ze kterých jim vznikají důchodové nároky. Při platbě pojištěnců za určité nepřispěvkové doby pojištění by mohl být vyměřovací základ stanoven ve výši dávky, jakou pojištěnec během nepřispěvkové doby požívá (např. dávky nemocenského pojištění v případě mateřství, dávky rodičovského příspěvku v případě péče o dítě, dávky v nezaměstnanosti atd.) nebo jistého násobku průměrné mzdy.

Logickým řešením současné demografické situace z pohledu důchodového systému se jeví permanentní přizpůsobování reálného věku odchodu do důchodu rostoucí naději dožití. Respektive jde o zachování poměru mezi ekonomicky aktivní (produktivní populací) a postproduktivní populací. K tomu může napomoci omezení (v teoretické rovině úplné zrušení) rozsahu náhradních dob pojištění. Efekt omezení (zrušení) nepřispěvkových dob se projeví jak na ekonomicky aktivní části populace, tak na postproduktivní složce populace. Osoba, která by chtěla získat stejné důchodové nároky jako při zohlednění nepřispěvkových dob v plném rozsahu, by byla nucena setrvat na trhu práce déle (za jinak nezměněných podmínek), aby získala potřebnou dobu pojištění. U ekonomicky neaktivní (důchodcovské) populace dojde ze stejných důvodů k pozdějšímu čerpání důchodu. Uvedené závěry ohledně vlivu zrušení zohledňování nepřispěvkových dob na délku ekonomické aktivity jsou v souladu se závěry mezinárodních institucí.²⁷

Při aplikaci jakéhokoli rozhodnutí je nutno vzít v potaz otázku zachování získaných nároků²⁸ a celospolečenskou akceptovatelnost navrhovaných změn. Měnění podmínek přiznání důchodu generacím, které se v blízké době do důchodu chystají, by mohlo vést ke vzniku nespravedlivě vnímaných generačních rozdílů, které by mohly vyústit v tlak k jejich odstranění či zmírnění.

5.1 Doporučení pro praktickou hospodářskou politiku

Implikace zmíněných závěrů do praktické hospodářské politiky je obtížná a představuje kontroverzní a politicky citlivé téma. Při tvorbě konkrétních doporučení týkajících se zohlednění náhradních dob pojištění v českém důchodovém systému nelze vycházet pouze z ideových stanovisek, ale je třeba vzít v úvahu dané výchozí podmínky. Mezi nejdůležitější skutečnosti mající vliv na doporučení pro praktickou hospodářskou politiku patří:

- zažitý sociální paternalismus

- pojetí důchodového systému jako povinného a univerzálního

- deklarovaný cíl důchodového systému zabránění chudobě ve stáří, jako prostředek zajištění sociálního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří zakotvené v Listině základních práv a svobod

27 Jsou vhodnou cestou k naplnění cílů stanovených např. ve studii OECD Live Longer, Work Longer (2006).

28 I když český právní řád umožňuje využití nepravé retroaktivity (změna zákona ovlivňuje právní vztahy vzniklé v minulosti, ale působí pouze do budoucna), tedy změnu podmínek získání důchodových nároků zpětně.

stárnutí populace a rozhodování voličů
neexistence dostatečně podrobné evidence náhradních dob pojištění
ctění principu právní jistoty.

Prizmatem výše uvedeného doporučuji při úpravě náhradních dob pojištění postupovat ve dvou liniích. První je omezení dob doposud již „získaných“, tedy hodnocení náhradních dob pojištění před účinností zákona měnícího podmínky zohlednění náhradních dob pojištění (dále jen zákona), a druhým je hodnocení náhradních dob pojištění po účinnosti tohoto zákona.

Z výše uvedeného dále plyne, že je třeba případným reformám institutu náhradních dob pojištění věnovat náležitou pozornost. Je třeba pečlivě zvážit, kterých věkových skupin se má opatření dotknout, a náležitě to všem občanům vysvětlit. Snadno by se mohlo stát, že osoby v předdůchodovém věku dnes přijaté změny pomocí svých volebních hlasů odevzdaných polické straně, která přislíbí zrušení nepopulárních reformních opatření, v příštích volbách zruší. Je nutné využít dosud relativně příznivé demografické situace, nebo čas jde v tomto případě proti reformám. Stárnutí populace v podmínkách ČR zvyšuje politickou sílu starších voličů s obecně vyšší averzí k reformám (Zamrazilová, 2004).

Navrhuji umožnit pojištěnci doplacení náhradních dob pojištění evidovaných před účinností zákona (to však předpokládá úspěšné dokončení digitalizace individuálních záznamů pojištěnců v databázi ČSSZ). Vyměřovací základ by si pojištěnec stanovil individuálně, minimálně však z vyměřovacího základu ve výši poloviny průměrné mzdy (dále jen VZPPM) v daném roce uhrazení pojistného, maximálně z vyměřovacího základu rovného maximálnímu vyměřovacímu základu stanoveného pro OSVČ. Pro další doby získané po účinnosti zákona navrhuji zrušení některých kategorií náhradních dob pojištění a za zbývající náhradní doby pojištění zavedení povinné platby konkrétním pojištěncem, který tyto náhradní doby pojištění čerpá. Doporučuji platbu celkového pojistného (tedy jak příspěvku placeného zaměstnavatelem, tak příspěvku připadajícího na zaměstnance) pojištěncem. Vyměřovacím základem pro platbu pojistného by byla minimálně buď obdržená dávka, nebo minimální mzda. Pojištěnec by si mohl zvolit vyměřovací základ v libovolné výši přesahující stanovenou základní hranici.

Pro jednotlivé nepříspěvkové doby doporučuji:

Doba studia z výše uvedených důvodů neexistence její evidence nelze řešit zpětně. Pro období, kdy je evidována, navrhuji umožnit pojištěncům doplatit si „získané nároky“ minimálně z VZPPM, do budoucna navrhuji dobu studia neuznávat pro účely důchodového pojištění, neexistuje k tomu jediný opodstatněný důvod. Pokud se pojištěnec chce účastnit pojištění v době studia, může využít již existujícího institutu dobrovolného pojištění.

U **nezaměstnanosti** po dobu pobírání hmotného zabezpečení navrhuji umožnit pojištěnci zpětně si doplatit pojistné minimálně z VZPPM. Pro období nezaměstnanosti po účinnosti zákona doporučuji zavést povinnost platit pojistné z vyměřovacího základu ve výši pobíraného hmotného zabezpečení. Dobu nezaměstnanosti bez pobírání hmotného zabezpečení již „získanou“ by bylo také možno doplatit, do budoucna však navrhuji tuto náhradní dobu zrušit. Pokud by se nezaměstnaný bez

nároku na hmotné zabezpečení chtěl účastnit pojištění, může využít institutu dobrovolného pojištění.

Za dobu **základní vojenské a civilní služby** doporučuji zachovat získané nároky, pro výpočet výše důchodu použít institut vyloučených dob, pojistné do systému důchodového pojištění neodvádět, nebo administrativní náročnost převodu finančních prostředků a zjištění jejich výše by převýšila efekt takto převedených prostředků. Toto doporučení se opírá o fakt, že vykonávání této služby bylo povinné, nešlo o vlastní rozhodnutí jedince. Jelikož základní vojenská (civilní) služba již byla zrušena, není třeba přijímat žádná opatření do budoucna.

Dobu péče o dítě získanou před účinností změny navrhuji umožnit doplatit minimálně z VZPPM, do budoucna pak zavést povinnost platit pojistné z obdržných dávek (peněžitá pomoc v mateřství a rodičovský příspěvek) v maximálním rozsahu 4 let pro období pobírání rodičovského příspěvku a půl roku pro mateřskou dovolenou. Pro osoby, které se rozhodnou čerpat rodičovskou dovolenou ve výši umožněné zákonem (do tří let věku dítěte) a zvolí si rychlou variantu čerpání rodičovského příspěvku v délce trvání dvou let, doporučuji využít institut dobrovolného pojištění.

Dále doporučuji:

umožnit doplacení již evidované doby **péče o závislou osobu** starší 80 let, do budoucna pak povinnost platit příspěvky z vyměřovacího základu ve výši minimální mzdy,

umožnit doplatit dobu **přípravy osob se ZPS na budoucí zaměstnání** získanou před změnou, do budoucna tuto náhradní dobu zrušit, nebo její řešení není v kompetenci důchodového systému,

zachovat **dobu pobírání invalidního důchodu**, nebo v realitě dochází k přechodu na starobní důchod velmi zřídka. Do budoucna tuto dobu v systému starobních důchodů neřešit, pobírání invalidního důchodu nechat v (pod)systému invalidních důchodů,

umožnit doplatit dobu ekonomické neaktivity jako důsledek **nemoci** při pobírání dávek nemocenského pojištění minimálně z VZPPM a do budoucna zavést povinnost platby pojistného z vyměřovacího základu ve výši přijaté dávky.

Společně s omezením rozsahu zohlednění nepříspevkových dob pojištění doporučuji v odpovídajícím rozsahu snížit pojistnou sazbu důchodového pojištění.

Vyvstává však otázka politické průchodnosti navrhovaných řešení, zejména dob nemoci a studia, jejichž nezapočtení by významně ovlivnilo individuální důchod jedince. Musíme též brát v úvahu rozložení politických sil a případné reakce sociálních partnerů. Navrhované změny musí být dostatečně jasně zdůvodněny veřejnosti.

Literatura

- BEZDĚK, V. 2000. *Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky (současný stav a potřeba reformy)*. I. díl, Praha 2000, Česká národní banka, Sekce měnová.
- BEZDĚK, V. 2000. *Penzijní systémy obecně i v kontextu české ekonomiky (současný stav a potřeba reformy)*. II. Díl, Praha 2000, Česká národní banka, Sekce měnová.
- ČESKO. Zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění, In *Sbírka zákonů České republiky*. 1948.

- ČESKO. Zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, In *Sbírka zákonů České republiky*. 1995. dostupné z <http://www.mvcr.cz/sbirka/1995/sb41-95.pdf>.
- ČESKO. Listina základních práv a svobod, dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2006. *Demografická ročenka České republiky 2006*, dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/p/4019-07>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2006. *Pohyb obyvatelstva ČR 1992–2006*, dostupné z http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oby_cr_m.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2002. *Projekce obyvatelstva ČR do roku 2050, střední varianta*, dostupné z <http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/p/4020-03>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2002. *SLDB 2001*, dostupné z http://www.czso.cz/sldb/sldb.nsf/i/scitani_lidu_2001.
- ČSSZ. 2004. Datový soubor ČSSZ dostupný na CD v knihovně VÚPSV
- EUROSTAT, 2004. Theoretical Replacement Rates, Eurostat EC SPC-ISG Report, data pro rok 2004.
- HOLUB, M.; POLLNEROVÁ, Š. 2004. *Relace důchodu ke mzdě*. Praha 2004, VÚPSV.
- KUBÍČEK, J. 2008. Proč přechod průběžného penzijního systému na fondový nijak nesouvisí s demografickým vývojem? *Politická ekonomie*. 2008, roč. 56, č. 1, s. 102-122, ISSN 0032-2333.
- LAPÁČEK, M. 2008. Solidarita, ekvivalence a příjmová nerovnost v českém sociálním systému. *Fórum sociální politiky*. 2008, č. 1, s. 6-14, ISSN 1802-5854.
- LOUŽEK, M. 2007. Pension reform in the Czech republic – a contribution into the debate. *Prague economic papers*. 2007, vol. 16, no. 1, s. 55-69, ISSN 1210-0455.
- MAREK, D. 2008. Penzijní reforma v ČR: konverze ke kombinovanému systému s ohledem na limity fiskální politiky. *Politická ekonomie*. 2008, roč. 56, č. 1, s. 80-101, ISSN 0032-2333.
- MOP, Úmluva MOP č. 128/1967 o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách, dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/1010>.
- MOP, Úmluva MOP č. 102/1952 o minimálních standardech sociálního zabezpečení, dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/1010>.
- MPSV, 2002. *Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění*, Praha 2002, MPSV.
- MPSV, 2004. *Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění*, Praha 2004, MPSV.
- MPSV, 2005. *Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech*, Praha 2005, MPSV dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/1450/CZ_nsrp_cz.pdf.
- MPSV, 2006. *Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění*, Praha 2006, MPSV.
- MPSV, 2002. *Sociální pojištění, Důchodové pojištění a nemocenské pojištění*, Praha 2002, MPSV.
- MPSV, *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí* 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, MPSV.
- OECD, 2006. *Live Longer, Work Longer, Ageing and Employment* Policie, OECD 2006, ISBN 92-64-035877.
- POLLNEROVÁ, Š. 2008. Některé aspekty vnitrogenerační redistribuce v základním důchodovém systému, Praha 2008, *Fórum sociální politiky* 1/2008, s. 2-6, ISSN 1802-5854.
- SCHNEIDER, O. 1997. Penzijní systém a jeho reformy v České republice a ve světě. *Sociální politika*, Praha 1997. Dostupné z http://ies.fsv.cuni.cz/storage/publication/246_duchodyreformy_socpol_1997.pdf.
- SCHWARZ, A. M. 2006. Pension System Reforms, Washington, D.C. 2006, Social Protection Discussion Paper. No. 0608, World Bank.
- SLAVÍK, M. 2006. The Czech Pension System and the Perspectives of its Reform. *Prague economic papers*, 2006, vol. 15, no. 3, s. 214-230. ISSN 1210-0455.
- SVOBODOVÁ, K. 2006. Stárnutí obyvatelstva České republiky podle pohlaví a tenderu. *Demografie*, 2006, 48(2): 109-118. ISSN 0011-8265.
- ŠLAPÁK, M. 2007. Návrhy opatření k podpoře zaměstnávání starších osob v oblasti důchodového systému. In REMR, J. 2007. *Podpora zaměstnávání starších osob*. Praha : VÚPSV, 2007.
- Š ASTNÁ, A. 2007. Druhé dítě v rodině – preference a hodnotové orientace českých žen. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 2007, 43(4): 281-303, ISSN 0038-0288.
- ÚIV, 2004. Základní školství a předškolní výchova, souhrny – věkové složení dětí / žáků, dívky – podle typu školy, dostupné z <http://www.uiv.cz/clanek/457/812>.
- ÚŘAD VLÁDY, 2005. Výkonný tým ve složení Bezděk, V., Šmídová, Z., Pergler, P., Krejdl, A., Štok, Z., Škorpík, J. Závěrečná zpráva. Praha, ÚŘAD VLÁDY, 2005.
- VOSTATEK, J. 1996. *Sociální a soukromé pojištění*. Praha : Codex, 1996. ISBN 80-85963-21-3.

- VOSTATEK, J. 1998. Penzijní reforma a systém sociálního zabezpečení. *Finance a úvěr* 1/1998. Dostupné z http://www.financeauver.org/pdf_cze/1998fau/199801jv.pdf.
- ZAMRAZILOVÁ, E. 2004. Nezapomínejme na demografický faktor. CEPIN, Sborník č. 36 ze semináře Proč skomírá evropská ekonomika, Praha 2004. Dostupné na www.cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=664.
- ŽIŽKOVÁ, J. 2007. Úvaha o perspektivách solidarity a ekvivalence v sociálních systémech. *Fórum sociální politiky* 3/2007, s. 2-6, ISSN 1802-5854.

NON-CONTRIBUTORY PERIODS – A SIGNIFICANT ELEMENT OF THE CZECH PENSION REFORM

Martin Holub, Research Institute For Labour And Social Affairs, Palackého nám. 4, CZ – 128 01, Prague 2 (martin.holub@vupsv.cz).

Abstract

Non-contributory periods is one of the key issues in the public discussion on the planned reform of the pension system in the Czech Republic. This article focuses on a detailed analysis of non-contributory periods in the Czech pension system and their impact on pension system balance and micro and macro economic connections. The extent of non-contributory periods considered in the pension system represents one of the theoretical possibilities of parametric changes to the pension insurance system. The amount of non-contributory periods or the proportion between non-contributory periods and years worked, or the proportion between paid insurance and non-contributory periods (potential loss of insurance contributions) has, to date, merely been estimated in the Czech Republic. The study presents the first accurate figures, based on unique individual data on insured persons. The analysis reveals that non-contributory periods are a significant element of the Czech pension system amounting to 22.4% of the total insurance period. The average duration of non-contributory periods for current pensioners is 8.7 years.

Keywords

non-contributory periods, pension scheme, social insurance, principle of equivalence, principle of solidarity, pension reform

JEL Classification

H55