

INSTITUT NEPŘÍSPĚVKOVÉHO DŮCHODU V ZAHRANIČNÍCH DŮCHODOVÝCH SYSTÉMECH A JEHO MOŽNÉ UPLATNĚNÍ V ČESKÉ REPUBLICCE

INSTITUTE OF NON-CONTRIBUTORY PENSION IN FOREIGN PENSION SYSTEMS AND ITS POSSIBLE EMPLOYMENT IN THE CZECH REPUBLIC

Milan Šlapák

Abstract

The paper provides a comparative analysis of the design of the non-contributory pension institute in European countries and the United States. The author suggests that such institute could be employed as a supplement to the pension insurance system in the Czech Republic. It should address the effects of tightening the conditions for old-age pension. Based on the results of the comparative analysis, the paper brings a design of the institute suitable for the Czech Republic. The last, the author evaluates the number of people with the entitlement to the hypothetical non-contribution pension based on the data provided by pension institution.

Key words: Old-age Pension, Non-contribution Pension, Social Benefit System, Social Insurance System,

JEL code: H55, J26, G22

Úvod

Pro získání nároku na starobní důchod musí žadatel o důchod dosáhnout statutárního důchodového věku, vedle této zákonné podmínky však existují ve většině důchodových systémů i další podmínky pro přiznání důchodu. Kromě podmínky trvalého pobytu na území státu nejčastěji přiznání důchodu bývá podmíněno minimální povinnou dobou účasti v systému. V České republice měl pojištěnec do roku 2010 nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let a dosáhl věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod. Na základě zákona č. 306/2008 Sb. novelizujícího zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. dochází od roku 2010 k postupnému prodlužování minimální povinné doby pojištění z 25 let na cílový stav 35 let, který má být dosažen v roce 2019 (Sbírka

zákonů, 2018). V roce 2018 tak vzniká pojištěnci nárok při dosažení důchodového věku, pokud získal 34 let pojištění. Pojištěnci, kteří při dosažení důchodového věku minimální dobu pojištění nesplnili, měli do roku 2010 možnost získat důchod o pět let později, pokud měli aspoň 15 let pojištění. I tato podmínka se zpřísnuje a minimální doba pojištění pro takové osoby se prodlužuje z 15 let na 20 let pojištění. Zároveň zákon č. 306/2008 Sb. nově stanoví, že pojištěnec, který nesplnil podmínky uvedené výše, má nárok na důchod, jestliže dosáhl důchodového věku po roce 2014 a získal aspoň 30 let doby pojištění bez náhradních dob pojištění. Pojištěnec, který nesplňuje tyto podmínky, má nárok na starobní důchod rovněž, jestliže dosáhl věku 65 let a splnil podmínky nároku na invalidní důchod stanovené zákonem o důchodovém pojištění. Dopady výše uvedených změn ještě do budoucna posiluje nově zavedené omezení zápočtu většiny náhradních dob pojištění (Holub, 2006) pro účely splnění podmínky minimální doby pojištění, především pak vyloučení zápočtu doby studia z doby pojištění.

Tomu, kdo nedosáhne minimální doby pojištění, nevzniká po dosažení statutární věkové hranice pro odchod do důchodu z důchodového pojištění nárok na starobní důchod. Taková osoba v důchodovém věku má v České republice nárok na ochranu před chudobou z dávkových schémat sociálního systému. Takovou univerzální ochranu garantují i další vyspělé státy, v řadě zahraničních systémů však existuje tzv. nepřispěvkový důchod. Tato dávka je (na rozdíl od důchodového pojištění) dávkového charakteru a starším osobám bez ohledu na účast v systému důchodového pojištění garantuje určitý minimální příjem. Z nepojistného charakteru tohoto institutu vyplývá, že na rozdíl od starobního důchodu z pojistného systému nemá vazbu na předchozí příjem. Specifickým znakem odlišujícím dávku od garance univerzálního životního minima je většinou potlačení motivačního charakteru dávky směřujícího k aktivní snaze příjemce zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb. Cílem je šetřit důstojnost adresáta garance minimálního příjmu ve stáří. Ve státech, kde je relativně nižší zaměstnanost žen než v České republice, má tento institut také výrazný genderový kontext, protože ochraňuje osoby s netypickými kariérami s přerušováním účasti na trhu práce (European Commission, 2010). V řadě států navíc institut řeší problém sociální ochrany imigrantů v důchodovém věku. Zejména osoby, jimž byl udělen azyl, totiž často nejsou schopny doložit účast na sociálním pojištění ve státě původu.

Cílem tohoto příspěvku je zhodnotit v mezinárodní perspektivě možnost zavedení nepřispěvkového důchodu v České republice a na základě přístupů identifikovaných v zahraničí navrhnout design takového institutu tak, aby vhodně řešil sociální ochranu osob,

kteří nesplní zpřísněné podmínky minimální doby povinné účasti v důchodovém pojištění. Druhým cílem příspěvku je provést odhad počtu osob, jimž by na nově zavedenou dávku nárok vznikl nárok.

1 Metody

1.1 Design institutu nepřispěvkového důchodu pro Českou republiku

Metoda vytvoření modelové podoby institutu nepřispěvkového důchodu vychází z mezinárodní komparace přístupů k problematice v právních rádech vybraných vyspělých států. Do výběru zemí byly zařazeny tyto země: Belgie, Bulharsko, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko, Spojené království, Spojené státy americké, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko. Informace o schématech ochrany seniorů před chudobou, které shromáždili Bahle, Hubland a Pfeiffer, (2011) a databáze MISSOC (European Commission, 2018) byly tříděny a analyzovány s použitím typologie sociálního zabezpečení (Esping-Andersen, 1976) s doplněním o samostatnou skupinu tranzitivních zemí střední a východní Evropy (Krebs, 2015). Následně byly definovány různé přístupy k institutu nepřispěvkového důchodu v jednotlivých typech sociálního státu. Poté byla formulována vhodná podoba tohoto institutu v souladu s východiskem penzijní teorie (Vostatek, 2016) a sociální politiky České republiky obecně (Tomeš, 2001).

1.2 Analýza uplatnění institutu nepřispěvkového důchodu

Metoda kvantifikace dopadů uplatnění nepřispěvkového důchodu pro Českou republiku se omezuje na zjištění počtu potenciálních adresátů a výdajů, ke kterým by došlo v souvislosti s jeho zavedením v roce 2017. Pro účely analýzy byl použit datový soubor ČSSZ umožňující analyzovat nově přiznané důchody v období 2010 až 2017 podle délky doby pojištění získané pojištěnci v okamžiku přiznání starobního důchodu (ČSSZ 2010 - 2017). Z datového souboru byly vyloučeny důchody nově přiznané po přesluhování, důchody přiznané ve vyšším věku a starobní důchody přiznané transformací invalidního důchodu. Výsledný analyzovaný soubor pro rok 2017 čítá údaje za 55 967 osob. Při analýze datového souboru byly nejprve přiznané důchody rozděleny podle délky dosažené doby pojištění samostatně vždy pro muže a ženy. Soubor byl zároveň rozčleněn podle způsobu odchodu do důchodu na důchody přiznané k hranici důchodového věku a předčasné důchody. Na základě vývoje délky doby pojištění v předchozích letech byl stanoven trend ve vývoji délky získané doby pojištění. Podle struktury

souboru zobrazujícího rozložení délku doby pojištění získanou osobami, které dosáhly důchodového věku v roce 2010, byl stanoven analogický soubor pro rok 2017. Modelovým předpokladem bylo, že struktura účasti na důchodovém pojištění se u osob odcházejících do důchodu mezi lety 2010 a 2017 nezměnila. Dalším modelovým předpokladem bylo, že po dosažení statutární věkové hranice pro odchod do důchodu nebudou získávat další dobu pojištění. Získané údaje byly očištěny od meziročních změn podílu předčasných důchodů a přesluhování na celkovém počtu nově přiznaných důchodů. Následně byl modelově na základě stanoveného trendu proveden výpočet, kolik osob v důchodovém věku ve struktuře muži – ženy celkem nesplňuje podmínku minimální doby pojištění. Modelově se předpokládá, že těmto osobám vzniká nárok na nepřispěvkový důchod. Kvantifikaci potenciálních výdajů na nově navrhovaný institut - vzhledem k neznámé struktuře příjmů domácností adresátů potenciálních příjemců s ohledem na uplatnění příjmového testu nelze spolehlivě provést.

2 Výsledky provedených analýz

2.1 Design institutu nepřispěvkového důchodu

Zahraniční schémata nepřispěvkového důchodu primárně necílí na osoby bez nároku na starobní důchod – jde většinou pouze o garanci určitého minimálního příjmu pro osoby v důchodovém věku. Ve státech s východiskem v beveridgeově či skandinávském typu sociálního zabezpečení je nepřispěvkový důchod součástí důchodového pojištění, je spravován i stejnou institucí jako důchodové pojištění. I zde je však financován z daní a nikoli z pojistného na důchodové zabezpečení. V zemích vycházejících z bismarckova typu sociálního zabezpečení a u tranzitivních zemí nelze jednoznačně říci, zda mají povahu pojištění či jsou součástí systému sociálních dávek. V bismarckovských systémech nepřispěvkové důchody nositel důchodového pojištění nikdy nespravuje.

Ve všech státech, kde se podařilo institut nepřispěvkového důchodu identifikovat, je podmínkou nároku na dávku právo trvalého pobytu na území státu, občanství naopak není vyžadováno. V některých případech (Itálie, Španělsko, Kanada, Estonsko) existuje požadavek delšího pobytu na území státu (nejčastěji 5 let). Naopak, v jiných případech bylo schéma zaváděno s výslovným cílením na imigranty bez ohledu na délku trvání pobytu na území státu (Švédsko).

Základní podmínkou definující cílovou skupinu, která odlišuje adresáty nepřispěvkového důchodu od adresátů obecných sociálních dávek garantujících minimální příjem, je podmínka věku. Věková hranice pro nárok na dávku je stanovena v téměř všech státech shodně se

standartní věkovou hranicí pro odchod do důchodu. Například v Portugalsku byla původně věková hranice nastavena o 15 let vyšší než standartní důchodový věk s cílem chránit před chudobou pouze nejstarší obyvatele. Postupně byla však podmínka zmírňována, až se věkové hranice nároku v obou schématech srovnaly. Dalším rysem schémat garantujících minimální příjem ve stáří je, že dávka podléhá příjmovému testu. V některých státech není umožněn souběh pobírání dávky nepříspěvkového důchodu s pobíráním starobního důchodu (Španělsko), případně nesmí mít žadatel nárok na minimální důchod ze základního důchodového schématu (Rumunsko). Majetkový test je uplatňován jen v Beveridgeovských zemích. Příjmový test je většinou podřízen logice, že je garantována určitá výše příjmu. To znamená, že po zjištění příjmu subjektu dávka doplňuje disponibilní prostředky subjektu na garantovanou úroveň. Příjmovému testu podléhá buď žadatel o dávku jako jedinec, nebo manželský (nebo partnerský) pár, či celá domácnost. Nejčastěji jsou testovány příjmy manželského páru v důchodovém věku a ostatní členové domácnosti jsou z testu vyloučeni. Z testu mohou být vyloučeny například dávky na bydlení. Příjmový test u nepříspěvkového důchodu je obecně mírnější než příjmové testy obecných sociálních dávek garantujících univerzálně životní minimum. Majetkové testy jsou méně časté než příjmové, nalezneme je pouze v zemích Beveridgeovského typu sociálního zabezpečení, kde vycházejí z tradice majetkových testů v historických schématech důchodového zabezpečení založených ještě před druhou světovou válkou. Z majetkového testu jsou typicky vyloučeny tyto položky: vlastní obydlí, jeden automobil, osobní věci.

Výše dávek se pohybuje od 4 % do 30 % průměrné mzdy v ekonomice. Nejčastěji je nastavena na úroveň do 20 % průměrné mzdy v ekonomice. V některých zemích je nastavena na úroveň minimálního důchodu garantovaného z důchodového systému, na rozdíl od důchodové dávky je však dávka příjmově testována.

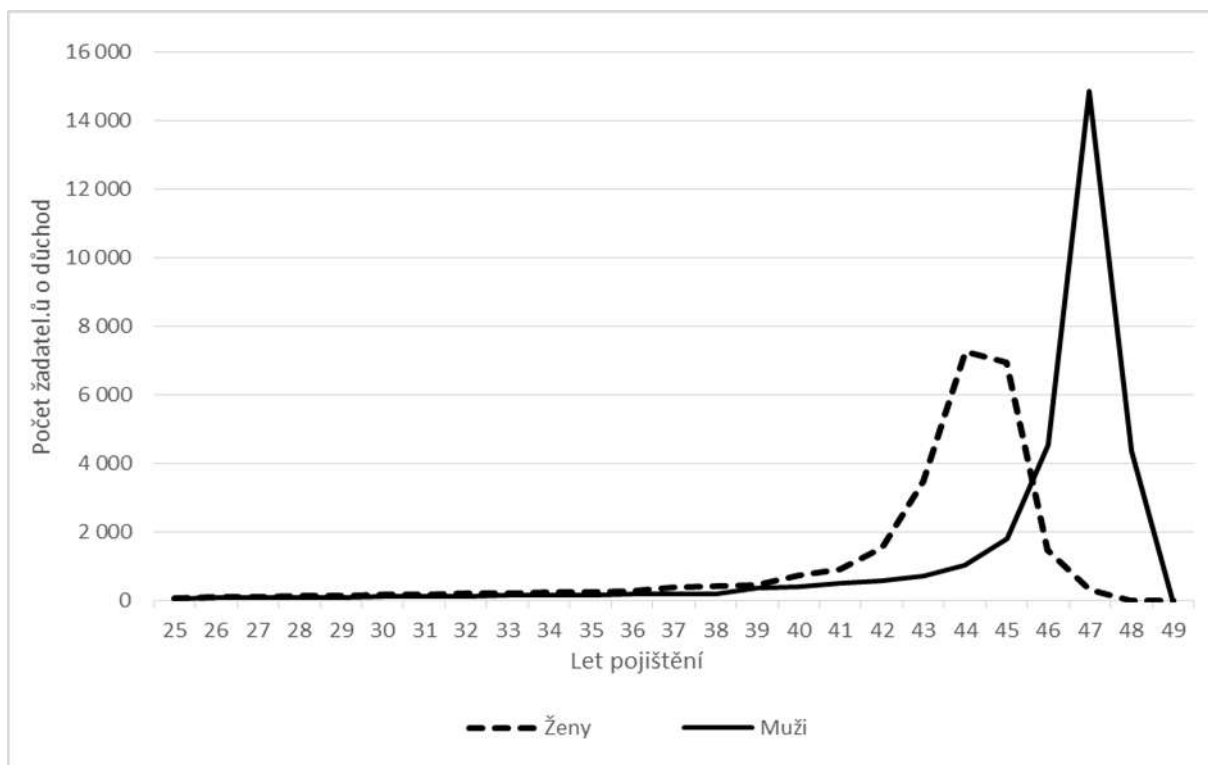
Na základě provedené komparativní analýzy byl jako vhodný pro Českou republiku schéma nepříspěvkového důchodu zařazené do systému hmotné nouze, financované ze státního rozpočtu. Odpovídá to nepojistnému charakteru dávky. Nastavení věkové hranice pro přiznání nároku na dávku by mělo odpovídat věkové hranici pro nárok na důchod z důchodového pojištění a podmíněno právem trvalého pobytu v České republice. Podmínkou výplaty dávky by měla být aktuální přítomnost adresáta na území České republiky. Výše plné dávky by měla odpovídat minimálnímu důchodu. Ten sice není v legislativě explicitně stanoven, ale fakticky je dán součtem minimální procentní výměry a aktuální výše základní výměry. Pro rok 2017 tedy jeho hodnota činí 3320 Kč. Dávka by podléhala příjmovému testu, majetkový test by se

neprováděl. Při uplatnění těchto východisek nastavení by se nárok na nepříspěvkový důchod řídil principy příspěvku na živobytí a byl by součástí systému hmotné nouze. Příjmový test by v rámci výpočtu příspěvků v systému hmotné nouze byl omezen na manžele a registrované partnery podle zákona č. 115/2006 Sb. Ačkoli právě pro rok 2017 vychází tato dávka na nižší úrovni než životní minimum jednočlenné domácnosti, dopad by závisel vždy na konstelaci v každé domácnosti. Vyjma manžela/manželky (případně partnera/partnerky) se další členové domácnosti totiž nezahrnují do příjmového testu. Z příjmového testu je vyřazen i příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení.

2.2 Analýza uplatnění institutu nepříspěvkového důchodu

Výsledkem analýzy trendu délky doby pojištění od roku 2010 do roku 2018 je modelová struktura získané doby pojištění v okamžiku dosažení věkové hranice pro odchod do důchodu u všech obyvatel České republiky (viz graf níže pro rok 2017).

Graf 1: Délka doby pojištění obyvatel České republiky v okamžiku dosažení věkové hranice pro odchod do důchodu v roce 2017 – trend



Zdroj: ČSSZ a vlastní výpočty

Z výše provedené analýzy dat ČSSZ stanovíme počty žen a mužů, kterým by v roce 2017 vznikl hypoteticky nárok na nepříspěvkový důchod, protože nesplnily minimální

potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na starobní důchod a propočet i pro ostatní kalendářní roky.

Tabulka č. 1 ukazuje počet osob v důchodovém věku, které v roce 2017 nesplňují podmínky pro nárok na starobní důchod, takže by jim hypoteticky vznikl nárok na nepřispěvkový důchod.

Tab. 1: Počet osob s nárokem nepřispěvkový důchod v roce 2017

	Muži	Ženy	Celkem
Počet adresátů	1548	1980	3528

Zdroj: Vlastní výpočty

Závěry

Komparativní analýza ukázala, že institut nepřispěvkového důchodu je přítomen v sociálních systémech většiny evropských států. Podoba institutu se liší, ale lze vystopovat významné shody v přístupech jednotlivých typů (modelů) sociálního zabezpečení. Ve vztahu k univerzální ochraně obyvatel před chudobou jde o speciální ochranu osob v důchodovém věku garantující minimální příjem ve stáří bez ohledu na účast v důchodovém pojištění s cílem šetřit důstojnost této skupiny obyvatel. Adresáty ochrany jsou často osoby s netypickou kariérou, ženy a imigranti (zejména pak azylanti). Podmínkami nároku na nepojistný důchod jsou: důchodový věk, právo trvalého pobytu, splnění příjmového (někdy i majetkového) testu. Výše garance je v některých zemích navázána na minimální důchod z pojistného systému, jinde je určena jako podíl průměrné mzdy.

Na základě komparativní analýzy tento příspěvek definoval podobu nepřispěvkového důchodu pro Českou republiku. Vznik nároku na dávku se doporučuje podmínit dosažením věkové hranice pro odchod do důchodu a právem trvalého pobytu na území České republiky. Podle vzoru Belgie se zároveň doporučuje podmínit výplatu dávky skutečným pobýváním na území republiky v předmětné době. Dávka by měla být příjmově testována a principiálně by výše garance měla odpovídat přibližně 20 % průměrné mzdy v České republice. Při uplatnění těchto východisek nastavení by se povaha dávky a aktuální nastavení řídilo obdobnými principy jako u příspěvku na živobytí systému hmotné nouze. Specifickým znakem odlišujícím dávku od garance univerzálního životního minima pro všechny věkové skupiny by bylo potlačení motivačního charakteru dávky směřujícího k aktivní snaze příjemce zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb, tak aby byla šetřena důstojnost adresáta garance

minimálního příjmu ve stáří. Příjmový test by měl být omezen na manžele a registrované partnery podle zákona č. 115/2006 Sb. Další členy domácnosti se doporučuje nepodrobovat příjmovému testu. Z příjmového testu řešitel doporučuje vyřadit příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Nedoporučuje se zavádět majetkový test.

Pokud by institut byl hypoteticky zaveden v roce 2017, mělo by na dávku nepřispěvkového důchodu potenciálně nárok 1548 mužů a 1980 žen. To je celkem 3528 osob v důchodovém věku. Zjištěný trend ukazuje, že počty osob v důchodovém věku nesplňujících podmínku minimální potřebné doby pojištění pro přiznání důchodu budou v příštích letech růst. To je třeba hodnotit jako velice problematické, zejména s ohledem na rychlost s jakou bylo zpřísnění podmínky implementováno, aniž by se na to mohli účastníci s předstihem dostatečně připravit. Ve vzdálenější budoucnosti lze předpokládat významný skokový nárůst počtu osob v důchodovém věku nesplňujících minimální potřebnou dobu pojištění pro nárok na důchod v souvislosti se zpožděným dopadem synergie s omezením zápočtu většiny náhradních dob pojištění pro účely splnění podmínky minimální doby pojištění, především pak vyloučením zápočtu doby studia z doby pojištění.

Poděkování

Příspěvek vznikl v rámci řešení projektu VÚPSV, v.v.i. „Typologie sociálních dávek a událostí v pojistném a nepojistném systému sociálního zabezpečení z hlediska vhodnosti a efektivity“.

Zdroje:

Bahle, T., Hubland, V., Pfeiffer, M. (2011): The Last Safety Net, University of Bristol

ČSSZ (2010 - 2017): Statistická ročenka 2010 - 2017 z oblasti důchodového pojištění. Česká zpráva sociálního zabezpečení. ČSSZ

Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

European Commission (2010): Joint Report on Pensions 2010. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=752&newsId=958&furtherNews=yes>

European Commission (2018): MISSOC Comparative Tables. [cit.2018-10-15] Dostupné z:

<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

Holub, M. (2007): Náhradní doby pojištění v důchodových systémech vybraných evropských zemí. Praha: VÚPSV

Krebs, V. (2015). Sociální politika. Praha: Wolters Kluwer.

Sbírka zákonů (2018): Zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb.v aktuálním znění.

Tomeš, I. (2001). Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub.

Vostatek, J. (2016). Penzijní teorie a politika. Praha: C.H.Beck.

Kontakt

Milan Šlapák

VÚPSV,v.v.i.

Milan.slapak@vupsv.cz