

Stárnutí a politika zaměstnanosti Česká republika



Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj



Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

ORGANIZACE PRO EKONOMICKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ

Podle článku 1 Úmluvy podepsané v Paříži dne 14. prosince 1960, která nabyla účinnosti dne 30. září 1961, podporuje Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) politická opatření s cílem:

- dosáhnout co nejvyššího trvale udržitelného ekonomického růstu a zaměstnanosti a rostoucí životní úrovně v členských zemích, udržovat přitom finanční stabilitu a přispět tak k rozvoji světového hospodářství;
- přispět ke zdravé ekonomické expanzi v členských i nečlenských zemích v procesu ekonomického rozvoje;
- přispět k expanzi světového obchodu na mnohostranné nediskriminační základně v souladu s mezinárodními závazky.

Zakládajícími členskými státy OECD jsou Rakousko, Belgie, Kanada, Dánsko, Francie, Německo, Řecko, Island, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Turecko, Velká Británie a USA. Dodatečně se členskými státy staly (den přístupu v závorce): Japonsko (28. dubna 1964), Finsko (28. ledna 1969), Austrálie (7. června 1971), Nový Zéland (2. května 1973), Mexiko (18. května 1994), Česká republika (21. prosince 1995), Maďarsko (7. května 1996), Polsko (22. listopadu 1996), Korea (12. prosince 1996) a Slovenská republika (14. prosince 2000). Na práci OECD se podílí Komise Evropského společenství (článek 13 Úmluvy o OECD).

Originál byl publikován OECD

v angličtině pod názvem: AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES CZECH REPUBLIC.

Překlad do češtiny připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky.

© OECD 2004

OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775, PARIS CEDEX 16.

Translations © Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, 2004 (české vydání).

ISBN 80-86552-97-7

PŘEDMLUVA

Starší lidé nabízejí obrovskou potenciální hodnotu podnikům, národnímu hospodářství a celé společnosti. Bohužel, s ohledem na řadu veřejných opatření a podnikových praktik, které vytvářejí vážnou bariéru pro jejich zaměstnávání, představují často také nevyužívaný a diskriminovaný zdroj. Řada z těchto opatření a praktik je pozůstatkem minulosti. Je proto potřeba překonat tradiční stereotypy vůči stárnutí, abychom mohli využít potenciální hodnotu stále rostoucího počtu starších občanů, z nichž mnozí by ve skutečnosti dali přednost delšímu pracovnímu zapojení, za vhodných podmínek.

V souvislosti se stárnutím populace podalo OECD obšírné zprávy o potřebě reformy systému veřejných důchodů a opatření k předčasnému odchodu do důchodu. Nicméně, tyto reformy nebudou postačovat k povzbuzení zájmu o pozdější odchod do důchodu a k omezení rizika budoucího nedostatku pracovních sil. Další opatření jsou potřebná v oblasti odměňování v šedé ekonomice, v boji proti věkové diskriminaci a negativním postojům k práci ve vyšším věku. Je třeba zlepšovat kvalifikaci starších lidí a jejich pracovní podmínky a lépe „aktivovat“ starší uchazeče o zaměstnání. Relativně málo toho víme o tom, co se dělá nebo co by se mělo dělat v této oblasti. Z těchto důvodů na počátku roku 2001 rozhodl Výbor OECD pro zaměstnanost, práci a sociální věci (ELSAC) uskutečnit tematický přehled opatření ke zlepšení vyhlídek starších pracovníků na trhu práce, zaměřující se jak na stranu nabídky, tak i na stranu poptávky po práci.

Pro účely tohoto tematického přehledu bylo rozhodnuto definovat starší pracovníky jako pracovníky ve věku 50 a více let. Věk 50 let ovšem neznamená podmínku nebo předěl, podle kterého by se mělo definovat, kdo je starý a kdo není. Vnímání toho, jak je kdo starý, je neodmyslitelně subjektivní a jen nepřímo je spojeno s chronologickým věkem. Nicméně, v mnoha zemích věk 50 let představuje počátek poklesu ekonomické aktivity pracovních sil podle věku. Kromě toho, za účelem mezinárodního srovnávání je vhodnější odkazovat na stejnou věkovou skupinu ve všech zemích. Takto všechny odkazy na „starší pracovníky“ v této zprávě by měly být brány jako odkazy na pracovníky ve věku 50 let a více (nebo v některých případech, kdy chybí příslušné údaje, pracovníky ve věku 55 let a více) a nemělo by se na ně nahlížet tak, že to znamená, že všichni pracovníci v této věkové skupině jsou sami o sobě „staří“.

Tato zpráva o České republice je jednou z řady asi dvaceti národních zpráv, které budou publikovány OECD v rámci tematického přehledu opatření ke zlepšení vyhlídek starších pracovníků, který připravil Raymond Torres. Na této zprávě se kromě něho dále podíleli Steven Tobin, Sylvain Côté, Ondřej Schneider a Jiří Ve-

černík. Technickou pomoc a statistické výpočty poskytli Sylvie Cimper, Alexandra Geroyannis, Clarisse Legendre a Judy Zinnemann. Návrh zprávy byl projednán na semináři „Opatření ke zlepšení vyhlídek starších pracovníků na trhu práce“, který zorganizovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky v Praze dne 5. prosince 2003. Diskutujícími na semináři byli zástupci příslušných ministerstev, sociálních partnerů, nevládních a výzkumných organizací a akademické sféry. Tato závěrečná zpráva, která je doplněna o poznatky a připomínky vznesené na semináři, je publikována na základě rozhodnutí generálního tajemníka OECD.

* * *

Tato zpráva byla projednána na národním semináři a je publikována pouze v angličtině a v češtině. Anglické vydání je doplněno o překlad závěrů a doporučení ve francouzštině.

* * *

OBSAH

SHRNUTÍ HLAVNÍCH POZNATKŮ A DOPORUČENÍ	9
Výzvy před námi: rychlý proces stárnutí a předčasný odchod z trhu práce	9
Vliv nedávných reforem na tyto výzvy	9
Další reformy důchodů a pracovních příjmů	10
Odstraňování překážek na straně zaměstnavatelů při přijímání a zaměstnávání starších pracovníků	12
Zlepšování schopnosti uplatnění starších pracovníků na trhu práce	13
ÚVOD	15
Kapitola 1. VÝZVY PŘED NÁMI	17
1. Demografické skutečnosti	17
2. Potenciální ekonomické a sociální důsledky	20
3. Klíčový faktor v pozadí projekcí: chování starších pracovníků na trhu práce	20
Kapitola 2. SOUČASNÁ SITUACE STARŠÍCH PRACOVNÍKŮ NA TRHU PRÁCE	25
1. Český trh práce – současná charakteristika	25
2. Situace starších pracovníků na trhu práce	25
3. Nezaměstnanost mezi staršími pracovníky: charakteristiky a tendence	32
Kapitola 3. OCHRANA LIDÍ PŘI SOUČASNÉM POSILOVÁNÍ POBÍDEK K PRÁCI: ÚLOHA SYSTÉMU SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ	37
1. Důchody a další sociální dávky dostupné starším pracovníkům: podmínky pro jejich poskytování	37
2. Vliv důchodů a jiných sociálních dávek na motivaci k práci	48
3. Současná politická diskuse	53
Kapitola 4. ODSTRAŇOVÁNÍ BARIÉR NA STRANĚ ZAMĚSTNAVATELŮ	55
1. Personální politika podniků	55
2. Náklady na pracovní sílu	59

3. Ochrana zaměstnanosti – překážka nebo jistota?	63
4. Úprava pracovních podmínek	65
5. Subvencování pracovních nákladů pro starší pracovníky	68

Kapitola 5. POMOC STARŠÍM PRACOVNÍKŮM K ZÍSKÁNÍ PRÁCE A POKRAČOVÁNÍ V ZAMĚSTNÁNÍ 71

1. Úloha lidského kapitálu na trhu práce	71
2. Zvyšování kvalifikace starších pracovníků je klíčovou otázkou	78
3. Význam aktivních programů na trhu práce	81
4. Usnadňování přístupu k samostatné výdělečné činnosti	89

Kapitola 6. VYTVOŘENÍ VÍCE PRACOVNÍCH PŘÍLEŽITOSTÍ PRO VŠECHNY 91

1. Stabilní makroekonomický rámec	91
2. Alternativní způsoby zvýšení ekonomické účasti a zaměstnanosti	91
3. Vzájemná soudržnost opatření	95

BIBLIOGRAFIE 97

ZKRATKY ZEMÍ OECD 101

Seznam rámečků

Rámeček 3.1. Nejnovější důchodové reformy	38
Rámeček 3.2. Švédsko zavádí větší pružnost do systému starobních důchodů	49
Rámeček 3.3. Současné reformní návrhy	53
Rámeček 4.1. Národní program přípravy na stárnutí na období 2003-2007	58
Rámeček 4.2. Iniciativa EQUAL v České republice	59
Rámeček 4.3. Novelizace zákoníku práce z roku 2000	64
Rámeček 4.4. Vládní subvence zaměstnavatelům	69
Rámeček 5.1. Aktivní programy trhu práce a veřejné služby zaměstnanosti v České republice	81
Rámeček 5.2. Nová linie 50 plus ve Velké Británii	87
Rámeček 6.1. Národní plán zaměstnanosti (NPZ)	92

Seznam obrázků

Obrázek 1.1. Pravděpodobná délka života při dožití 65 let podle pohlaví, 2000	18
Obrázek 1.2. Projektované trendy v mírách závislosti, 2000-2050	19

Obrázek 1.3. Scénáře růstu pracovní síly, 1950-2050	21
Obrázek 1.4. Roční růst pracovní síly podle „konstantního“ scénáře ve vybraných členských zemích OECD, 1950-2050	22
Obrázek 1.5. Skutečný a zákonem stanovený věk odchodu do důchodu v členských zemích OECD, 2002	23
Obrázek 2.1. Míra účasti podle pohlaví a věku, 2002	26
Obrázek 2.2. Míra účasti starších pracovníků ve vybraných zemích OECD, 2002	27
Obrázek 2.3. Míra zaměstnanosti starších pracovníků (50-64 let) ve vybraných členských zemích OECD, 2002	28
Obrázek 2.4. Rozdíly v míře zaměstnanosti mezi staršími pracovníky a prvotní věkovou skupinou pracovníků, 1993-2002	29
Obrázek 2.5. Zaměstnání na zkrácený pracovní úvazek podle pohlaví a věku, 2002	30
Obrázek 2.6. Míry nezaměstnanosti podle věku a pohlaví, 1993-2002	33
Obrázek 2.7. Míry a trvání nezaměstnanosti podle věku a pohlaví ve vybraných členských zemích OECD, 2001	34
Obrázek 3.1. Veřejné výdaje na starobní důchody, 2000-2050	41
Obrázek 3.2. Neaktivita z důvodu nemoci nebo zdravotního postižení ve vybraných členských zemích OECD, 2001	47
Obrázek 3.3. Cesty opuštění trhu práce v roce 2002	51
Obrázek 3.4. Vybrané sociální dávky a jejich úroveň, 2001	52
Obrázek 3.5. Kompenzační „daň“ pro čtyřčlennou rodinu, 2001	54
Obrázek 4.1. Výdělkové profily podle věku ve vybraných zemích OECD	61
Obrázek 4.2. Výdělkové profily podle věku a stupně vzdělání v České republice	62
Obrázek 5.1. Rozdíl v míře účasti starších pracovníků podle stupně vzdělání, 2002	72
Obrázek 5.2. Postavení na trhu práce podle dosaženého vzdělání a věku v České republice, 2002	73
Obrázek 5.3. Úroveň vzdělání v zemích OECD podle pohlaví a věku, 2002	75
Obrázek 5.4. Odborné školení starších pracovníků podle druhu výuky, 2001	79

Seznam tabulek

Tabulka 2.1. Postavení starších pracovníků na trhu práce podle pohlaví a regionů, 2001	31
Tabulka 2.2. Postavení na trhu práce podle věku a pohlaví, Česká republika a OECD, 2001	35

Tabulka 3.1.	Starobní důchod v poměru k hrubé a čisté průměrné mzdě, 1994-2003	39
Tabulka 3.2.	Prerозdělovací úloha starobních důchodů, 2001	40
Tabulka 3.3.	Státní příspěvek pro soukromé penzijní připojištění	42
Tabulka 3.4.	Účast v penzijních fondech, 1994-2002	43
Tabulka 3.5.	Věková struktura účastníků doplňkových penzijních fondů, 1994-2002	44
Tabulka 3.6.	Struktura důchodů v České republice, 1996-2003	50
Tabulka 4.1.	Obecné postoje k lidem starším 65 let podle věkových skupin, 2001	56
Tabulka 4.2.	Osobní zkušenosti s věkovou diskriminací na pracovišti podle pohlaví, věku a velikosti podniku, 2000	57
Tabulka 4.3.	Příspěvky na sociální zabezpečení ve vybraných členských zemích OECD, 2003	63
Tabulka 4.4.	Pracovní úvazky podle pohlaví, věku a vzdělání, 2001	66
Tabulka 4.5.	Důvody pro zkrácený pracovní úvazek podle pohlaví a věku, 2002	66
Tabulka 4.6.	Přesvědčení, že „v 60 letech budu schopen vykonávat stejnou práci jako nyní“ podle kategorie povolání, pohlaví a věku, 2000	67
Tabulka 5.1.	Gramotnostní dovednosti podle pohlaví a věkových skupin, 1998	76
Tabulka 5.2.	Používání cizích jazyků v zaměstnání podle vzdělání, pohlaví a věku, 2001	77
Tabulka 5.3.	Odborné školení podle postavení na trhu práce, vzdělání, pohlaví a věku v České republice, 2002	77
Tabulka 5.4.	Rekvalifikace uchazečů o zaměstnání podle výsledků a věku, 2002	82
Tabulka 5.5.	Podmínky přijetí nového nebo lepšího zaměstnání podle pohlaví a věku, 2001	84
Tabulka 5.6.	Metody hledání zaměstnání podle pohlaví a věku, 2001	85
Tabulka 5.7.	Zaměstnanost podle pohlaví a věku, 2002	90
Tabulka 6.1.	Podíl pracovníků podle počtu odpracovaných hodin týdně, věku a pohlaví, 2002	93
Tabulka 6.2.	Osoby, které by si přály pracovat ve svém současném zaměstnání méně, stejně nebo více hodin, 2001	94

SHRNUTÍ HLAVNÍCH POZNATKŮ A DOPORUČENÍ

Výzvy před námi: rychlý proces stárnutí a předčasný odchod z trhu práce

Proces stárnutí obyvatelstva je v České republice mnohem intenzivnější než ve většině ostatních států OECD. Od počátku 90. let dramaticky poklesly hodnoty úhrnné plodnosti a dnes je plodnost v ČR jedna z nejnižších na světě. Současně s tím vytrvale roste průměrná očekávaná délka života. V roce 2025 dosáhne poměr závislých starých osob (poměr osob ve věku 65 a více let k obyvatelstvu ve věku 20-64 let) téměř 40 %, tedy dvojnásobku hodnoty z roku 2000. A v roce 2050 bude tento ukazatel dvoutřetinový, tedy vedle ukazatele japonského druhý nejvyšší v OECD.

Tento problém ještě zhoršuje tendence starších pracovníků předčasně odcházet z trhu práce. V roce 2002 bylo v důchodu přes 54 % mužů ve věku 60 let a téměř 60 % žen ve věku 56 let. Relativně vysoký podíl předčasných odchodů starších pracovníků z pracovního trhu vede spolu s rychlým stárnutím obyvatelstva k velkým obavám o to, jak bude sílící armáda důchodců financována. Obecně lze říci, že tyto trendy v dlouhodobém horizontu narušují udržitelnost veřejného důchodového systému a značně ohrožují hospodářský růst ve střednědobém a delším časovém horizontu.

Zlepšování vyhlídek starších pracovníků na získání a udržení zaměstnání bude klíčovým úkolem při zmírňování důsledků způsobených stárnutím populace. Znamená to, že je třeba s větším úsilím omezovat negativní pobídky k práci vestavěné do systému sociálního zabezpečení, odstraňovat překážky přijímání a udržení starších pracovníků v zaměstnání, posilovat aktivační stránku programů zaměstnanosti a zlepšovat kvalifikaci a zaměstnatelnost těchto pracovníků. V obecnějším měřítku se musí změnit postoje k starším pracovníkům. Důležitým předpokladem úspěchu bude komplexnost reformy a jejich prosazování v úzké spolupráci s jednotlivými zúčastněnými aktéry, zejména se sociálními partnery.

Vliv nedávných reforem na tyto výzvy

V posledních letech přijala česká vláda důležitá opatření k řešení těchto obrovských výzev, a to jak v oblasti důchodů, tak i pokud jde o reformy trhu práce. Mimo jiné schválila zvýšení zákonného věku odchodu do důchodu do roku 2006 z dnešních 60 let na 62 let u mužů a z dnešních 53-57 let na 57-61 let u žen (v závislosti na počtu dětí). Na základě nedávného rozhodnutí bude věk odchodu do důchodu dále zvyšován až na konečných 63 let v roce 2013 u žen i mužů. Soustava předčasného odchodu do důchodu s „dočasně“ sníženou částkou důchodu je od

1. ledna 2004 postupně omezována. Dále byla přijata celá řada opatření zaměřených na změnu indexace důchodových dávek a zrušení takřka všech privilegovaných důchodových soustav. A konečně, byly o něco posíleny pobídky k pozdějšímu odchodu do důchodu po dosažení oficiálního věku. Přes nepopulárnost některých opatření vláda usiluje o další reformy důchodového systému, aby obnovila jeho dlouhodobou životaschopnost.

Kromě toho byl zaveden Národní program přípravy na stárnutí. Program vyzývá sociální partnery k vytváření podmínek, které jsou potřebné k řešení výzev stárnutí ve všech částech společnosti, a zahrnuje také vládní podporu ke zvýšení zaměstnatelnosti starších pracovníků.

Zároveň s tím, jak budou klesat příležitosti k předčasnému odchodu do důchodu, se část starších pracovníků, kteří přišli o práci, dostane do skupiny otevřeně nezaměstnaných. Proto budou čím dál důležitější programy „aktivace“ spolu s reformou veřejných služeb zaměstnanosti. Vláda již přijala několik prvních kroků, konkrétně zavedla individuální akční plány, které mají usnadňovat nalezení zaměstnání pro osoby registrované jako nezaměstnané po dobu nejméně čtyř měsíců.

Jestliže tyto reformy a iniciativy jsou kroky správným směrem, pak ke zlepšení vyhlídek starších pracovníků na zaměstnání je třeba vykonat více. Komplexní strategie by měla zahrnovat nejen opatření na posílení pobídek k práci v rámci systému sociálního zabezpečení, ale i opatření na straně poptávky po práci. Jako možné součásti této strategie jsou předkládána následující politická doporučení.

Další reformy důchodů a pracovních příjmů

V systému sociální ochrany existuje prostor pro další omezení zábran pracovat. Reformy by se měly zaměřit zejména na odstranění finančních pobídek k předčasnému odchodu do důchodu a také na povzbuzování pozdějšího odchodu do důchodu. Reformy důchodového systému však nebudou stačit. Ve skutečnosti nasvědčují některé důkazy tomu, že klíčovou rolí při rozhodování o předčasném odchodu do důchodu hrají nemocenské dávky a invalidní důchody. Skutečně hrozí, že pokud se reformy systému sociálního zabezpečení zaměří výhradně na systém starobních důchodů, vzroste využívání důchodů invalidních jako cesty k předčasnému odchodu z pracovního trhu.

Reformní doporučení

- *Snížit atraktivnost předčasného odchodu do důchodu.* Podle současných pravidel mohou starší pracovníci po 25 letech zaměstnání odejít do důchodu až tři roky před oficiálním věkem odchodu do důchodu. Důchodové dávky během doby předčasného důchodu jsou zkráceny poměrně nízkým pojistně matematickým koeficientem, což z předčasného odchodu do důchodu činí dosti přitažlivou variantu. To vysvětluje dramatický pokles míry zaměstnanosti mužů před šedesátkou (z více než 80 % ve věkové skupině 57 let na 60 % ve věkové skupině 59 let) a žen před věkem 57 let (z více než 80 % ve věku 52 let na 43 % ve věku 56 let).

- *Posílit pobídky k práci i po dosažení zákonného věku pro odchod do důchodu.* Po dosažení normálního věku odchodu do důchodu pracuje v současné době jen omezený počet osob. K prodloužení profesní dráhy i po dosažení normálního věku pro odchod do důchodu je třeba posílit pobídky – ty nyní tvoří čtyřprocentní zvýšení výpočtového základu za každý rok odpracovaný navíc.
- *Přehodnotit délku rozhodného období pro výpočet důchodových dávek.* Důchodové dávky se vypočítávají z výdělků za dobu třiceti let, což je doba v mezinárodním srovnání relativně krátká, která snižuje pobídky k delšímu setrvání v zaměstnání.
- *Reformovat nemocenské dávky.* Pracovní neschopnost z důvodu nemoci je v České republice vysoká. Nemocenské dávky pobírá v průměru 6 % českých pracovníků a toto číslo je u starších pracovníků ještě vyšší. Kromě toho jsou nemocenské dávky nežádoucí prvním krokem k invalidnímu důchodu, a tedy k úplnému odchodu z trhu práce. Je důležité, aby byl schválen záměr vlády na přesun zodpovědnosti za výplatu nemocenských dávek na firmy – tento krok by mohl omezit zneužívání systému. Podobně, kontrolní mechanismy zdravotních pojišťoven, jež nenesou za systém finanční zodpovědnost, jsou neadekvátní a vyžadují posílení.
- *Lépe kontrolovat nárok na invalidní důchod a zvýšit šance na zaměstnání těch jeho příjemců, kteří mohou pracovat.* V souvislosti s tím, jak budou reformy důchodového systému zvyšovat pobídky k delšímu setrvání v práci, mohou invalidní důchody nabývat na významu jako cesta k předčasnému odchodu z pracovního trhu. Toto riziko je o to naléhavější, oč úroveň invalidních důchodů obecně převyšuje úroveň důchodů starobních. Kromě toho si osoby s nárokem na úplný invalidní důchod mohou zvolit pobírání invalidního důchodu i poté, co získají nárok na – většinou nižší – důchod starobní, a navíc nejsou nijak omezeny v dalších výdělcích. Již dnes pobírá invalidní důchod asi 15 % osob ve věku 50–64 let. Vláda by měla také zvážit možnost zavedení rehabilitačních programů již ve velmi časně fázi, tj. během doby nemocenské.
- *Reformovat systém daní a dávek tak, aby se práce vyplatila více než pobírání dávek.* Při určité rodinné konfiguraci dochází k finančnímu znevýhodnění osob na sociálních dávkách, které se rozhodnou přijmout práci s nízkou mzdou. Úřady by měly přezkoumat způsoby, jak zvýšit pobídky k práci tím, že by bylo sníženo implicitní zdanění práce, a v některých případech zavést souběh dávek s prací. To by také usnadnilo přechod do formálního zaměstnání a na oficiálně hlášená pracovní místa (do řádného zaměstnání).
- *Zvýšit efektivnost dobrovolných penzijních fondů.* Jak se ukazuje, doplňkové penzijní plány se v České republice široce využívají, ale úroveň úspor není ještě taková, aby tyto byly významným doplňkem veřejného důchodového systému. Všeobecně se musí zvýšit důvěra české veřejnosti k finančnímu trhu. To by mohlo nejen pomoci ke zlepšení současné fiskální situace, ale mohlo by to také přispět k rozložení rizika. Vláda by však měla současně zajistit, aby refor-

movaný systém nepůsobil pouze jako „daňový ráj“ pro skupiny s vysokými příjmy.

Odstraňování překážek na straně zaměstnavatelů při přijímání a zaměstnávání starších pracovníků

K reformám důchodů, dávek v nezaměstnanosti a jiných sociálních dávek se musí přidat opatření na odstranění překážek na straně poptávky po práci. Vnímání zaměstnavatelů je skutečně významným faktorem, který určuje charakter zaměstnanosti starších pracovníků. Podle jednoho šetření se téměř 10 % starších pracovníků setkalo s nějakou formou věkové diskriminace ze strany zaměstnavatelů. Kromě toho je třeba změnit i obecný názor, že odchod starších pracovníků z trhu práce pomůže automaticky zvýšit zaměstnanost mladých.

Navíc existuje prostor pro opatření, aby přijímání a udržení starších pracovníků bylo pro zaměstnavatele atraktivnější. Zatímco provázanost mezd se služebním postupem není v České republice takovým problémem jako v jiných zemích, jsou zde třeba další reformy – např. v oblasti regulace zaměstnanosti v souvislosti se stárnutím populace a snižování nemzdových nákladů práce. Konečně, lepší pracovní podmínky by mohly rovněž pomoci ke zvýšení zaměstnanosti starších pracovníků.

Reformní doporučení

- *Pokračovat v modernizaci předpisů na ochranu zaměstnanosti.* Přísná ochrana zaměstnanosti může na jednu stranu omezit riziko použití starších pracovníků jako nárazníku při změnách, ale na druhou stranu také snižuje šance starších nezaměstnaných na opětovné nalezení práce. Regulace by také neměla brzdit mobilitu pracovních sil, která je v zemi, kde jsou některá odvětví hospodářství stále ještě v procesu restrukturalizace, navýsost důležitá. V této souvislosti existuje prostor pro další reformy zákoníku práce ve smyslu zjednodušení procedury propuštění. Také by bylo možné uplatňovat zjednodušený postup u malých podniků, tak jako to činí jiné země OECD.
- *Snížit příspěvky na sociální zabezpečení u zaměstnání s nízkou mzdou.* Nemzdové pracovní náklady, které jsou jedny z nejvyšších v OECD, neúměrně dopadají na nekvalifikované starší pracovníky. Bezpochyby je třeba cíleně snížit příspěvky zaměstnavatele na sociální zabezpečení u příjemců nízkých mezd. Tyto příspěvky by mohly být částečně hrazeny úsporami, které přinesou reformy systému sociálního zabezpečení – např. ty, které jsou doporučeny výše.
- *Lépe vynucovat předpisy o zákazu věkové diskriminace v zaměstnání.* Zdá se, že předpisy o zákazu věkové diskriminace jsou v České republice velmi špatně vynucovány. Ve srovnání s podílem pracovníků, kteří udávají výskyt věkové diskriminace, je jen velmi málo případů předloženo soudu. Prvním krokem by mělo být lepší vynucování současných předpisů o zákazu věkové diskriminace, aby byl vyslán jasný signál, že věková diskriminace nebude tolerována.
- *Zlepšit pracovní podmínky.* Pracovní podmínky by se měly více přiblížit indi-

viduálním potřebám. Mnoho starších pracovníků bývá podrobeno zdravotním a bezpečnostním rizikům při práci v těžkém průmyslu, zejména v těžebním průmyslu a metalurgii. Pružnější pracovní doba, možnost práce na částečný úvazek a menší podíl noční práce u starších pracovníků může vést ke snížení jejich nemocnosti a zvýšení jejich šancí na setrvání na pracovním trhu. K dosažení úspěchu musí být aktivně podporovány iniciativy zaměstnavatelů v tomto směru a v příslušných programech musí být stanoveny měřitelné cíle, které se dají snadno sledovat a hodnotit.

- *Podporovat informační kampaně o otázkách stáří.* V zájmu ovlivnění postojů zaměstnavatelů k starším pracovníkům a k celkové praxi firem při přijímání pracovníků by se měly cíle založené v Národním programu přípravy na stáří na období 2003-2007 více rozšířit do podnikové sféry. Kromě toho informační kampaně mohou pomoci ke zvýšení povědomí a zlepšení celkového postoje veřejnosti ke starším lidem.

Zlepšování schopnosti uplatnění starších pracovníků na trhu práce

Úsilí o reformu důchodových, daňových a dávkových systémů by mělo jít ruku v ruce s obnoveným důrazem na aktivační opatření. Míru, v jaké starší pracovníci opouštějí své zaměstnání, nevyřeší automaticky předčasný odchod do důchodu a ti to se stanou otevřeně nezaměstnanými. Proto je důležité, aby pro ně byly dostupné efektivní služby k získání nového zaměstnání. V této souvislosti jsou nedávná rozhodnutí snížit výdaje na služby zaměstnanosti předčasná a nezlepší soudržnost opatření.

Také vzdělání a odborné schopnosti jsou důležitým faktorem, který ovlivňuje vyhlídky na zaměstnání. Kvalifikační úroveň starších pracovníků v České republice je však omezena jejich relativně nízkým dosaženým vzděláním ve srovnání s mladšími věkovými skupinami. Starší pracovníci navíc často nabyli schopností v odvětvích, která při transformaci na tržní hospodářství prošla hlubokou restrukturalizací. Česká vláda si byla vědoma těchto skutečností a reagovala na to kromě jiného i tím, že byl založen Národní vzdělávací fond na podporu kvalifikace a odborných schopností pracovníků, kteří mají zaměstnání. Tyto snahy však, jakkoli jsou důležité, zatím na zvládnutí této výzvy nestačí.

Reformní doporučení

- *Zvýšit zdroje veřejných služeb zaměstnanosti.* Česká republika věnuje na veřejné služby zaměstnanosti pouze cca 0,07 % HDP, což je o dost méně, než činí průměr OECD, a nejméně v Evropě. Nedostatek prostředků limituje kapacitu úřadů práce a nepřímo brání i účinnému provádění programů aktivní politiky zaměstnanosti. Efektivitu těchto programů by mohlo zvýšit zavedení výkonných pobídek ve veřejných službách zaměstnanosti, pokud jde o úspěšné umístění obtížně zaměstnatelných uchazečů (zejména dlouhodobě nezaměstnaných starších pracovníků).

- *Přijmout účinnou strategii „aktivace“.* V roce 2002 se rekvalifikačních programů zúčastnilo jen asi 36 000 osob, což je méně než 10 % z celkového počtu nezaměstnaných. Uchazeči o zaměstnání starší 50 let navíc tvoří méně než 7 % z těchto účastníků, ačkoliv se na celkovém počtu nezaměstnaných podílejí ze 17 %. Obecně by tedy měly být všem nezaměstnaným osobám včetně starších pracovníků zpřístupněny přesně cílené aktivní programy zaměstnanosti doplněné o poradenství a měly by být zavedeny i efektivnější požadavky na účinnější hledání práce.
- *Přehodnotit opatření pro starší pracovníky se „změněnou pracovní schopností“.* Ke konci roku 2002 se cca 36 tisíc nezaměstnaných ve věku 15-59 let řadilo do kategorie osob se ZPS a z toho více než 52 % bylo ve věku 45-59 let. Dnešní systém, který zaměstnavatelům s více než 25 zaměstnanci ukládá určitou kvótu pracovníků se ZPS, je neefektivní. Slibnější cestou se naproti tomu zdají být programy „aktivace“ těchto osob (z nichž mnozí trpí nízkou motivací).
- *Zavést souběh dávek s odměnou za práci pro neaktivní osoby, které přijmou práci.* To by bylo možné buď prostřednictvím dotací na mzdy starších pracovníků, nebo tím, že by bylo starším nezaměstnaným pracovníkům, kteří přijmou práci, umožněno ponechat si po určitou dobu stávající dávky. Ačkoliv je třeba pečlivě sledovat účinnost mzdových dotací, existuje shoda v tom, že existující soustavy vytvářejí cenné přírůstky zaměstnanosti a jsou většinou ještě účinnější, když jsou zacíleny na specifické skupiny.
- *Rozšířit poskytování odborné přípravy.* Národní vzdělávací fond podporuje snahy firem o zvýšení kvalifikace pracovníků, zejména u znevýhodněných skupin. Přestože byl tento systém založen již v roce 1994, zůstává celková míra účasti na programech odborné přípravy velmi nízká. A ještě nižší je u starších pracovníků, z nichž se pouze 3 % účastní nějakého programu odborné přípravy. Měl by být položen větší důraz na zacílení těch skutečně znevýhodněných skupin. Zároveň by měly kurzy odborné přípravy více odpovídat potřebám trhu práce. Také je třeba posílit finanční pobídky ke zkvalitnění těchto programů.
- *Vytvořit soustavu uznávání a osvědčování odborných schopností.* Nezbytným předpokladem rozvoje odborných schopností pracovníků, zejména těch s nízkou kvalifikací (z nichž mnozí patří mezi starší pracovníky), je, aby byly zavedeny soustavy uznávání a osvědčování odborných schopností, kterých nabyli v dosa-
vadním zaměstnání.

ÚVOD

Populace v České republice rychle stárne a tento proces je jedním z nejrychlejších v zemích OECD. Pokud nebudou přijata opatření ke zvýšení míry účasti starších pracovníků, počet pracovníků odcházejících do důchodu brzy převýší počet nově nastupujících pracovníků, což se projeví snižováním objemu pracovní síly a změnou vyhlídek hospodářského růstu. Kromě toho, stárnutí populace vyvolá tlak na klíčové sociálně ekonomické proměnné a zvýší již takto vysoké veřejné výdaje.

K tomu, aby se předešlo těmto důsledkům, je nanejvýš důležité, aby se míra ekonomické aktivity dále zvýšila a starší pracovníci zůstali déle v zaměstnání. Starší pracovníci by měli být lépe motivováni k setrvání v práci z hlediska jejich důchodového zabezpečení, vhodné příležitosti odborného vzdělávání a lepších pracovních podmínek. Hlavním záměrem této zprávy je zhodnotit situaci starších pracovníků v České republice a ukázat na různé způsoby reform, které bude potřeba uskutečnit, v zájmu zlepšení pracovních vyhlídek těchto pracovníků.

První kapitola se snaží vytyčit škálu budoucích úkolů. Zdůrazňuje význam zlepšování vyhlídek zaměstnanosti starších pracovníků jako klíčového elementu řešení problému stárnutí. *Druhá kapitola* rozebírá situaci starších pracovníků na trhu práce a identifikuje oblasti, kde je vyžadováno určité zlepšení ve smyslu zaměstnanosti těchto pracovníků. *Třetí kapitola* se zabývá úlohou faktorů ovlivňujících míru účasti starších lidí a tím, jak je motivace k práci ovlivňována úrovní dávek a dostupností systému sociálního zabezpečení. Ale odstraňování překážek na straně nabídky práce nepostačuje. Určitá opatření na straně poptávky po práci jsou rovněž potřebná. Proto *čtvrtá kapitola* zkoumá ty faktory, které negativně ovlivňují postoje zaměstnavatelů vůči starším pracovníkům. *Pátá kapitola* se zaměřuje na překážky, kterým čelí samotní pracovníci při získávání lepšího zaměstnání a při snaze o delší setrvání v tomto zaměstnání. Konečně, *šestá kapitola* zkoumá možnosti budoucího zvýšení celkové míry zaměstnanosti a zdůrazňuje význam zavádění širší škály reform.

Kapitola 1

VÝZVY PŘED NÁMI

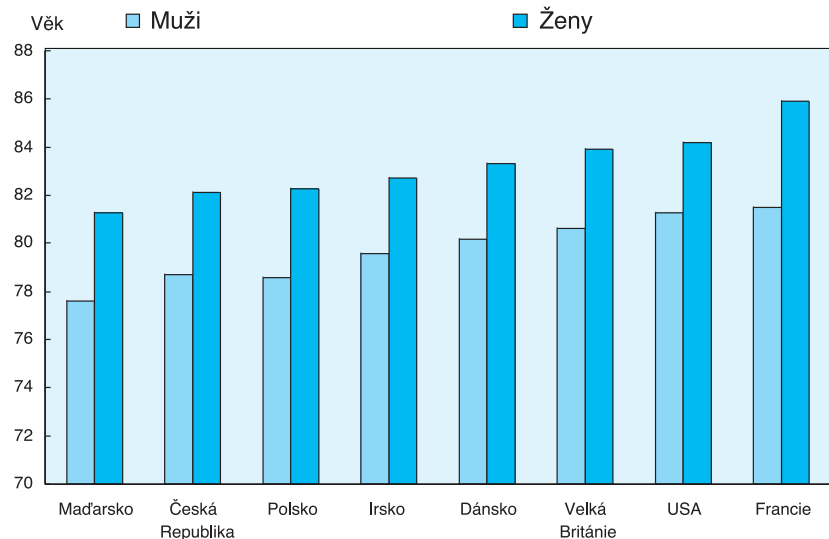
Již řadu let a se stále větší intenzitou pocítují členské země OECD změny v demografické struktuře obyvatelstva. Nové projekce odrážejí obavu možného vlivu stárnutí populace na důchodové systémy a ekonomický růst. Také v České republice měly ekonomické a sociální reformy z počátku devadesátých let, spojené s přechodem na tržní hospodářství, hluboký vliv na budoucí složení populace – tento problém bychom měli vzít v úvahu při rozboru faktorů, které stojí za současnou situací starších pracovníků. Kromě toho, ochota starších pracovníků setrvat na trhu práce sehraje klíčovou roli při určování toho, v jakém rozsahu ovlivní stárnutí populace pracovní sílu a ekonomický růst.

1. Demografické skutečnosti

Klíčovými faktory procesu stárnutí jsou prodlužující se průměrná délka života a klesající míra plodnosti. Míra plodnosti v České republice začala klesat již v roce 1975, ale v roce 1991 byla stále na úrovni 1,9. Nicméně, počátkem devadesátých let míra plodnosti nastoupila pozoruhodně klesající trend tak rychle, že v roce 1996 dosáhla úrovně 1,2. Od té doby zůstává míra plodnosti víceméně stabilní, až v roce 2000 mírně poklesla na 1,14, což je jedna z nejnižších úrovní na světě.

V letech 1960 až 1985 se průměrná délka života v České republice udržovala na úrovni 70 let. Prodlužující se délka života v posledních 15 letech byla vítaným vývojem – za toto krátké období vzrostla průměrná délka života téměř o 5 let. Kromě toho, v roce 2000 byla průměrná délka života při dožití 65 let věku u mužů 78,6 a žen 81,9 let (Obrázek 1.1.). I když tyto údaje jsou na úrovni mnoha členských zemí OECD, prodlužování délky života spolu s historicky nízkou mírou plodnosti dramaticky změnilo složení populace České republiky.

Obrázek 1.1. Pravidelná délka života při dožití 65 let podle pohlaví, 2000



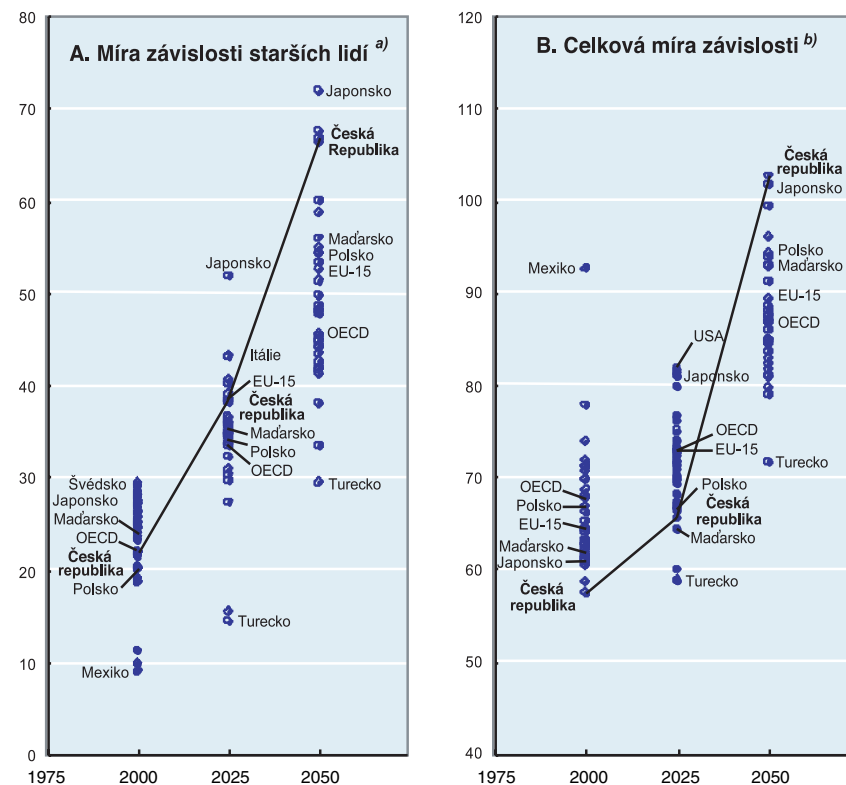
Zdroj: OECD Health Data, 2003.

Demografické míry závislosti ukazují závažnost demografické situace v České republice pro příštích 50 let (Obrázek 1.2). Lze očekávat, že míra závislosti starších lidí se ze současné úrovně ztrojnásobí a dosáhne hodnoty 66,4 v roce 2050 – toto pozoruhodné zvýšení je jedním z nejvyšších v zemích OECD (viz Obrázek 1.2., panel A).¹⁾ To znamená, že v roce 2050 zde bude méně než jeden a půl osoby v ekonomicky aktivním věku na jednu osobu ve věku 65 a více let (ve srovnání s cca 5 osobami v ekonomicky aktivním věku na jednu osobu ve věku 65 a více let v roce 2003). Kromě toho, Česká republika je jednou z pouze dvou zemí OECD, kde celková míra závislosti – která zahrnuje celkový posun populačních změn ve vztahu k populaci v ekonomicky aktivním věku – vzroste nad 100 procent v roce 2050 (viz Obrázek 1.2., panel B).²⁾ V době kratší než 50 let „závislá“ populace (osoby ve věku 65 a více let a osoby mladší než 20 let) bude početnější než populace v ekonomicky aktivním věku. Demografické změny nastoupené v České republice jsou významné a je potřeba se jimi okamžitě zabývat v zájmu zmírnění hrozících ekonomických a sociálních důsledků.

¹⁾ Míra závislosti starších lidí je poměr počtu obyvatel ve věku 65 a více let k počtu obyvatel ve věku 20-64 let. Populace v ekonomicky aktivním věku je tradičně definována jako osoby ve věku 15 až 64 let. Nicméně, ve většině zemí OECD mládež ve věku 15 až 19 let chodí do školy. Proto jsme se pro účely tohoto průzkumu rozhodli vyloučit tuto skupinu ze standardní definice.

²⁾ Celková míra závislosti je poměr populace mladší než 20 let a populace ve věku 65 a více let k populaci ve věku 20-64 let (populaci v ekonomicky aktivním věku).

Obrázek 1.2. Projektované trendy v mírách závislosti, 2000-2050 [procenta]



^{a)} Poměr populace ve věku 65 a více let k populaci ve věku 20 až 64 let.

^{b)} Poměr součtu populace ve věku méně než 20 let a více než 65 let k populaci ve věku 20 až 64 let.

Zdroj: Národní projekce; Eurostat Population Projections (1999 Revision); OSN, *World Population Prospects 1950-2050 (The 2000 Revision)*, únor 2001.

Imigrace, umožňující okamžitý nárůst počtu osob v ekonomicky aktivním věku, může pomoci zmírnit tlaky způsobené nepříznivými demografickými trendy. Může také pomoci k řešení nedostatku pracovních sil, který se projevuje v určitých profesích. Kromě toho, Česká republika má v porovnání s ostatními zeměmi OECD jeden z nejnižších podílů cizinců, což může být v této souvislosti určitým manérovacím prostorem. Nicméně, jak bude ještě ukázáno v této zprávě, úloha migrace, kterou může tato hrát při zmírňování demografických problémů, se zdá být jen dočasná a kromě toho hodně závisí na demografickém složení a ekonomickém chování imigrantů na trhu práce.

2. Potenciální ekonomické a sociální důsledky

Lze očekávat, že současné demografické změny vyvolají značné sociálně ekonomické tlaky. Předně, jak ukazuje Obrázek 1.2., s populací v produktivním věku, reprezentující méně než polovinu celkové populace, budou muset budoucí generace mladších lidí nést břímě všech finančních požadavků, které vycházejí z očekávaného nárůstu počtu důchodců a starších lidí. Logickým důsledkem je to, že rychlý přechod k stárnoucí společnosti může vyvolat mezigenerační napětí a nerovnosti.

V této souvislosti je důležité zjistit, do jaké míry může stárnutí aktivovat veřejné výdaje. Demografické tendence tohoto druhu často mají svůj okamžitý a předvídatelný vliv na financování důchodového systému. To je ve skutečnosti případ České republiky, kde lze očekávat, že veřejné výdaje na starobní důchody se téměř zdvojnásobí proti současné úrovni a v roce 2050 dosáhnou téměř 15 % HDP, což je nejdramatičtější úroveň a zvýšení výdajů v zemích OECD.³⁾

Očekávané zvýšení celkových veřejných výdajů spojených se stárnutím populace se netýká jen důchodového systému. Lze dokázat, že stále zvyšování průměrného věku populace systematicky a stejnou měrou zvyšuje potřebu zdravotní péče a náklady na tuto péči, což má významný vliv na celý systém zdravotní péče. OECD odhaduje, že v České republice, v případě, že náklady podle věkových skupin zůstanou v průběhu příštích 50 let stabilní, může proces stárnutí populace zvýšit výdaje na zdravotní a dlouhodobou péči až o 2 % HDP. I když vezmeme v úvahu snížení výdajů na rodinné a dětské dávky a na programy předčasného odchodu do důchodu, celkový *přírůstkový* vliv stárnutí na vládní výdaje v České republice by mohl představovat ve srovnání se současným stavem v roce 2050 až 7 % HDP.⁴⁾

3. Klíčový faktor v pozadí projekcí: chování starších pracovníků na trhu práce

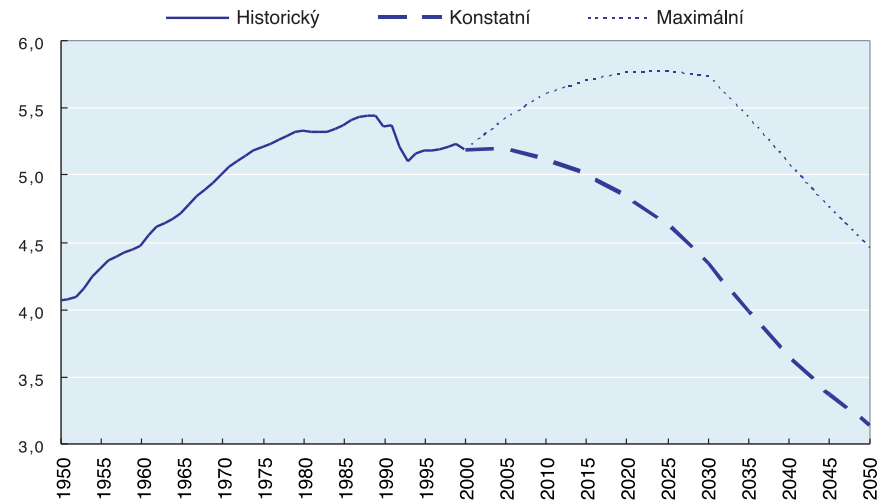
Budoucí velikost pracovní síly bude záviset na tom, jak se v průběhu času změní míra ekonomické účasti, zejména v souvislosti s rostoucím množstvím starších pracovníků, což není jednoduché předvídat. Citlivost budoucího vývoje změny velikosti pracovní síly může být zhruba ilustrována s pomocí dvou scénářů. První, „konstantní“ scénář předpokládá, že současná míra účasti jednotlivých věkových skupin a míra účasti podle pohlaví zůstane stálá. Druhý, „maximální“ scénář počítá s maximální mírou účasti jednotlivých věkových skupin a mírou účasti podle pohlaví

³⁾ Projekce OECD byly vypočteny na základě podobných makroekonomických a demografických předpokladů v každé členské zemi OECD, což umožňuje relevantní mezinárodní srovnání. Více podrobností o těchto projekcích naleznete v publikaci OECD (2001a).

⁴⁾ Celkové zvýšení výdajů související s očekávaným stárnutím populace v letech 2000-2050 zahrnuje změny ve výdajích na veřejné starobní důchody, zdravotnictví a dlouhodobou péči, programy předčasného odchodu do důchodu, přídatky na děti, rodinné dávky a výdaje na vzdělání. OECD (2001a).

v letech 2030-2050 s tím, že postupné zvyšování současné míry účasti dosáhne maxima v roce 2030 (Obrázek 1.3.).

Obrázek 1.3. Scénáře růstu pracovní síly, 1950-2050 [miliony osob, projekce po roce 2000]



Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002* a výpočty OECD.

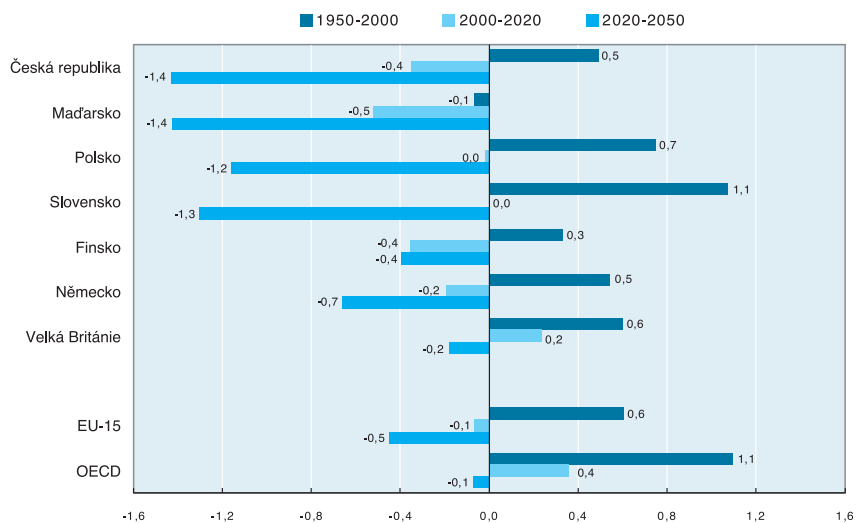
Není pochyb o tom, že různé scénáře předpovídají různé výsledky růstu pracovních sil, i když v kontextu České republiky ani jeden z nich není příliš povzbudivý. Oba scénáře, „konstantní“ i „maximální“, ukazují na konečný pokles pracovní síly, i když intenzita poklesu je výrazně mírnější v případě „maximálního“ scénáře.

Podle „konstantního“ scénáře, kdy míra účasti zůstává stejná v průběhu příštích 50 let, se objem pracovní síly sníží o téměř 40 % proti současné úrovni a o více než 23 % proti úrovni v roce 1950. Objem pracovní síly by měl *klesat* v průměru o 1 % a v letech 2030 až 2050 o 1,6 % ročně, což je po Maďarsku největší pokles v rámci OECD (Obrázek 1.4.). Naopak, podle „maximálního“ scénáře by měl objem pracovní síly růst až do roku 2025, ale od roku 2030 klesat (shodně s konstantním scénářem) tak silně, že v roce 2040 bude pod úrovní roku 2000.

Předpokládaný vývoj zdůrazňuje význam zvyšování míry účasti starších pracovníků jako klíčového faktoru podporujícího růst pracovní síly. Je zřejmé, že vyšší míra účasti současné mladší generace by měla zlepšit míru účasti budoucích generací starších pracovníků. Nicméně, v této souvislosti demografické trendy nezávisí jen na zvýšení míry účasti, zvláště s ohledem na skutečnost, že míra účasti prvotních věkových

skupin⁵⁾ poněkud klesá. Kapitola 2 ukáže podrobněji současnou situaci starších pracovníků na trhu práce a bude identifikovat problémy, které bude třeba řešit.

Obrázek 1.4. **Roční růst pracovní síly podle „konstantního“ scénáře ve vybraných členských zemích OECD, 1950-2050^{a)}**
[průměrný roční růst v procentech]



^{a)} Projektovaný růst pracovní síly v období 2000-2050 předpokládá, že míra účasti podle věkových skupin a pohlaví zůstane stejná na úrovni roku 2000.

Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002* a výpočty OECD.

Tendence k předčasnému odchodu do důchodu

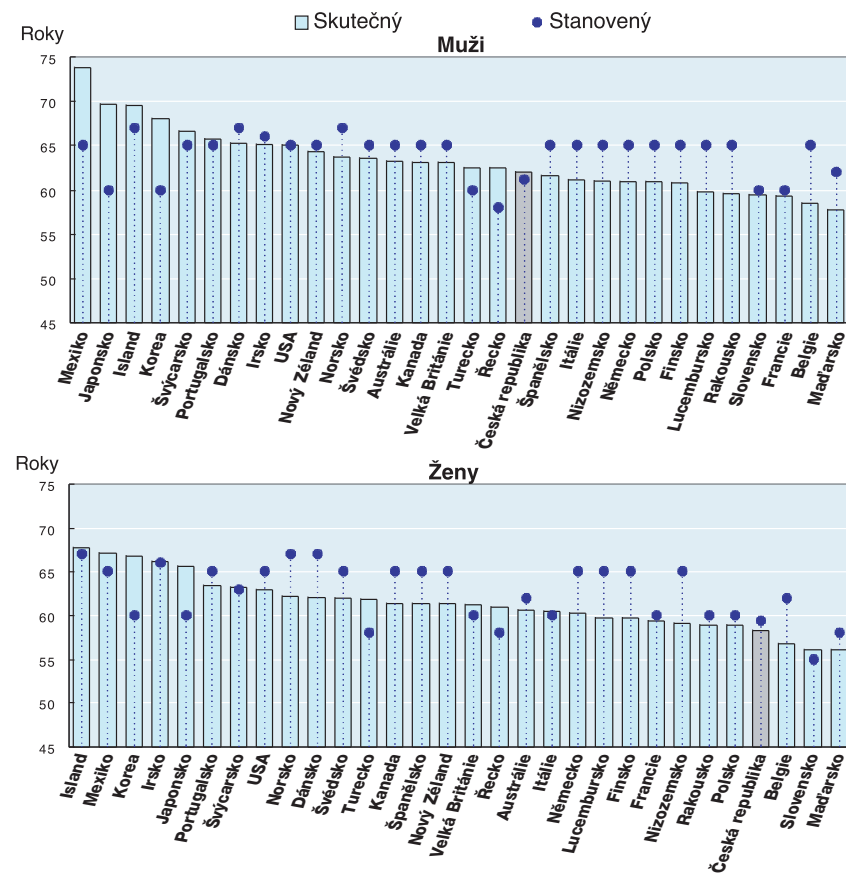
Tyto projekce rovněž zdůrazňují potřebu zvrácení tendence k předčasnému odchodu do důchodu. Předčasný odchod do důchodu je stále do určité míry považován za efektivní mechanismus snižování vysoké míry nezaměstnanosti, zejména mládeže. V průběhu několika posledních let byl skutečný věk odchodu do důchodu v České republice relativně stabilní. U mužů to bylo 62 a u žen 58 let (Obrázek 1.5.). Nicméně, věk odstoupení od aktivní pracovní činnosti, zejména u žen, je v České republice poměrně nízký v porovnání s ostatními zeměmi OECD. Kromě toho národní údaje ukazují, že skutečný věk odchodu do důchodu mužů a žen je dokonce nižší než 60, respektive 57 let.⁶⁾ V této souvislosti je systém sociálního za-

⁵⁾ Zde a v dalším textu „prvotní věková skupina“ zahrnuje osoby ve věku od 25 do 49 let.

⁶⁾ Podrobnější údaje jsou uvedeny v kapitole 3.

bezpečení hlavním článkem reformního procesu podporování starších pracovníků v pokračující účasti na trhu práce před odchodem do důchodu. Kapitola 3 bude zkoumat podrobněji úlohu systému sociálního zabezpečení a překážky, které brání starším lidem pokračovat v ekonomické činnosti.

Obrázek 1.5. **Skutečný a zákonem stanovený věk odchodu do důchodu v členských zemích OECD, 2002^{a) b)}**



^{a)} Odhadovaný průměrný věk, ve kterém jednotlivci starší 40 let opouštějí pracovní sílu v každém z uvedených pětiletých období. Odhady jsou odvozeny s použitím umělé vytvořených věkových skupin pro osoby ve věku 40 a více let. Jsou vypočteny podle váženého průměrného věku každé skupiny za dané pětileté období s ohledem na její podíl na celkovém poklesu míry účasti všech věkových skupin na začátku a na konci daného období.

^{b)} Důchodový věk žen v České republice je v rozmezí 57 až 61 let, v závislosti na počtu dětí.

Zdroj: výpočty OECD.

Kapitola 2

SOUČASNÁ SITUACE STARŠÍCH PRACOVNÍKŮ NA TRHU PRÁCE

Podobně jako v mnoha dalších zemích OECD se i v České republice v uplynulých deseti letech situace na trhu práce měnila. Nehledě na skutečnost, že transformace na tržní ekonomiku se setkala s určitými úspěchy, řada problémů zůstává, zejména pokud jde o starší pracovníky. Úkolem této kapitoly je identifikovat oblasti pro možná zlepšení situace starších pracovníků na trhu práce. Tato zlepšení by se neměla týkat jen sociálních cílů a rovného postavení na trhu práce, ale i všeobecného fungování trhu práce, což bude nezbytným krokem na cestě řešení obtížných úkolů, před kterými stojí Česká republika.

1. Český trh práce – současná charakteristika

Před necelými 15 lety podstoupila Česká republika politickou a hospodářskou transformaci velkého rozsahu. Ta zahrnovala program snižování nabídky pracovních sil a regulaci mzdového vývoje v letech 1990 až 1993. V letech 1993 až 1996 se situace na trhu práce dále zlepšovala a došlo k významnému zvýšení zaměstnanosti v sektoru služeb, zejména v důsledku nového hospodářského oživení v tomto období.

Nicméně, v roce 1997 se podmínky na trhu práce zhoršily v důsledku měnové krize, která doprovázela hospodářský pokles, a v důsledku výjimečně těžkých povodní. Recese pokračovala v dalším tříletém období a míra nezaměstnanosti dosáhla svého vrcholu v roce 2000. Od této doby vykazuje míra nezaměstnanosti mírně klesající trend a koncem roku 2003 byla na úrovni 7,3 %. Přispělo k tomu zčásti mírné zvýšení zaměstnanosti související s 2-3 % ekonomickým růstem, ale je to také důsledkem úbytku pracovních sil a nižší mírou účasti, zejména starších pracovníků.

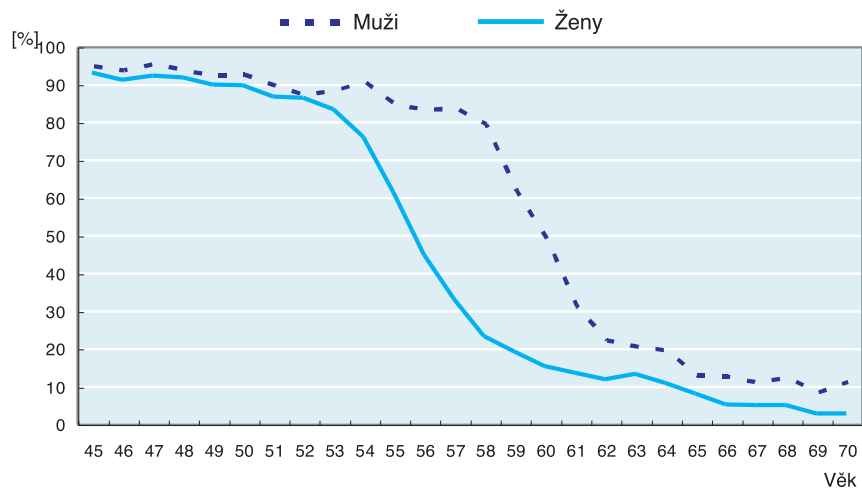
2. Situace starších pracovníků na trhu práce

A. Míra účasti klesá dramaticky před oficiálně uznaným věkem odchodu do důchodu

V České republice je míra účasti mužů a žen ve věku 45-50 let relativně vysoká – pohybuje se blízko nebo mírně nad úrovní 90 % (Obrázek 2.1.). Nicméně, po dovršení 50 let věku míra účasti mužů a žen trvale klesá, podle toho, jak se jedno-

tlivci přibližují zákonem stanovenému důchodovému věku, který je 60 let u mužů a 53-57 let u žen.⁷⁾

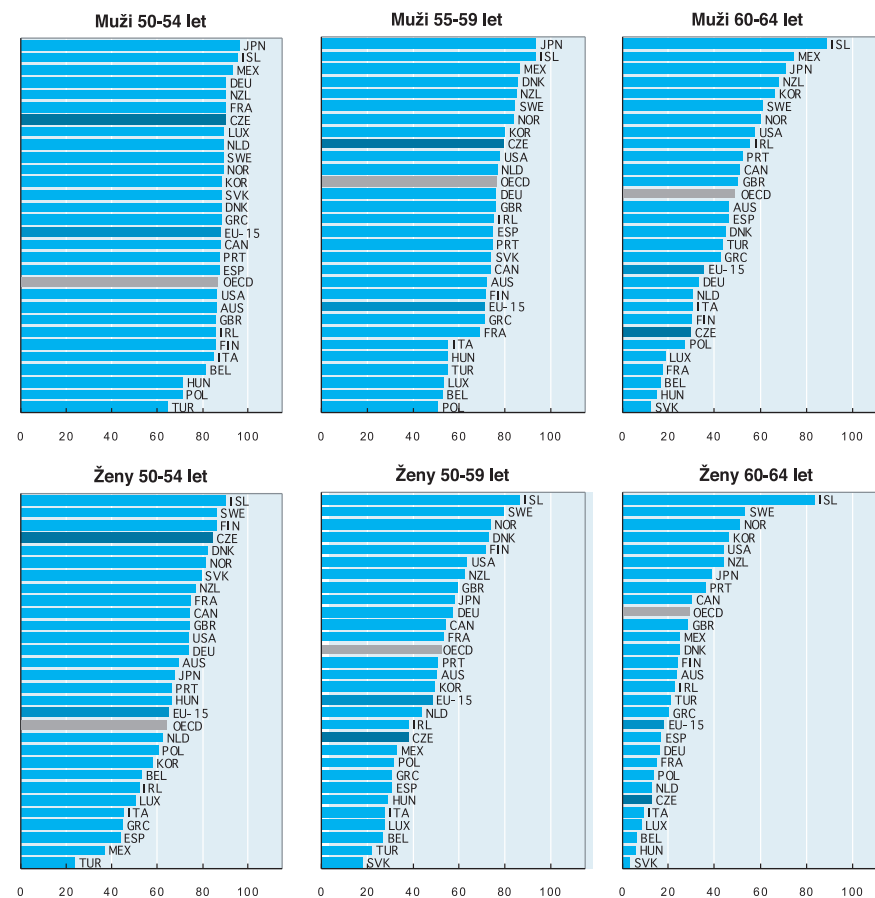
Obrázek 2.1. Míra účasti podle pohlaví a věku, 2002 [procenta]



Zdroj: Výběrové šetření pracovních sil ČR.

Ve srovnání s počátkem devadesátých let má situace starších pracovníků na trhu práce tendenci se poněkud zlepšovat. Vzrůst míry účasti starších pracovníků od roku 1993 o více než 9 % patří k nejvyšším v zemích OECD.⁸⁾ Nicméně, bez ohledu na toto zlepšení zůstává míra účasti některých starších pracovníků pod standardní úrovní OECD (Obrázek 2.2.). Pro muže a ženy ve věku 60 až 64 let míra účasti se trvá u 30, respektive 18 % a u žen ve věku 55 až 59 let je 38% míra účasti značně pod průměrem OECD.

Obrázek 2.2. Míra účasti starších pracovníků ve vybraných zemích OECD, 2002^{a)} [procenta]



^{a)} Použité zkratky zemí jsou uvedeny na straně 101.

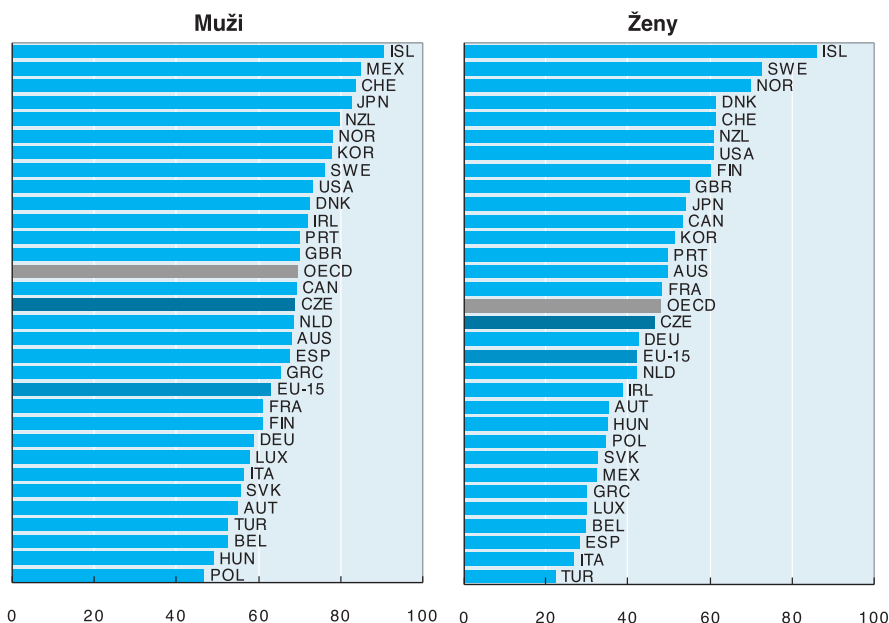
Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002*.

⁷⁾ Do roku 2006 se zákonem stanovený věk odchodu do důchodu zvýší na 62 let u mužů a 57-61 let u žen (v závislosti na počtu dětí). Podle nedávných rozhodnutí se důchodový věk dále zvýší a v roce 2013 dosáhne 63 let u mužů i žen (viz kapitola 3).

⁸⁾ Česká republika je jednou z mála zemí OECD, kde míra účasti osob v prvotní věkové skupině od roku 1993 mírně klesá.

Podobný obrázek se ukáže, když se podíváme na míru zaměstnanosti. Dosažení vyšší míry účasti starších lidí ve struktuře pracovních sil je jen jednou částí úsilí, jak se vypořádat se stárnutím populace. Důležitou roli hraje i to, do jaké míry jsou tyto lidé skutečně zaměstnáni. V průběhu posledních deseti let se míra zaměstnanosti starších lidí zvýšila o téměř 8 %, zatímco ve stejném období míra zaměstnanosti v první věkové skupině poklesla o více než 4 %. Přesto je míra zaměstnanosti starších mužů a žen pod průměrem OECD a zůstává ve spodní polovině škály členských zemí OECD (Obrázek 2.3.).

Obrázek 2.3. Míra zaměstnanosti starších pracovníků (50-64 let) ve vybraných členských zemích OECD, 2002 ^{a) b)} [procenta]



^{a)} Použité zkratky zemí jsou uvedeny na straně 101.

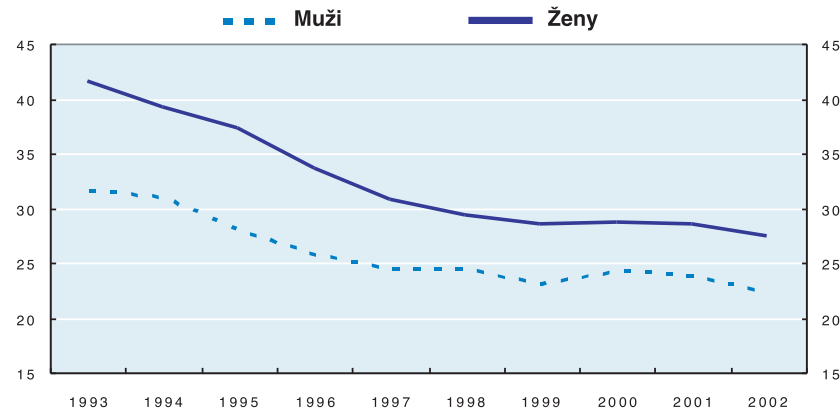
^{b)} Údaje za Rakousko a Nizozemsko jsou z roku 2001.

Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002*.

Celkově se rozdíl v míře zaměstnanosti mezi staršími pracovníky a první věkovou skupinou pracovníků od roku 1993 zlepšuje (Obrázek 2.4.). Nicméně, jak pro muže, tak pro ženy je tento rozdíl stále dvojnásobný. Rovněž rozdíl v míře zaměstnanosti uvnitř samotné skupiny starších pracovníků je významný. V roce 2002 byl rozdíl v míře zaměstnanosti mezi věkovými skupinami žen 50-54 a 60-64 na úrovni 66 %, tzn. nejvyšší v rámci OECD. U mužů byl na úrovni 56 %, což je rovněž

jeden z nejvyšších rozdílů. To ukazuje na rychlý pokles míry zaměstnanosti, ke kterému dochází u žen po dosažení 53 let věku a v 56 letech v případě mužů.

Obrázek 2.4. Rozdíly v míře zaměstnanosti mezi staršími pracovníky a první věkovou skupinou pracovníků, 1993-2002 [procenta]



Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002*.

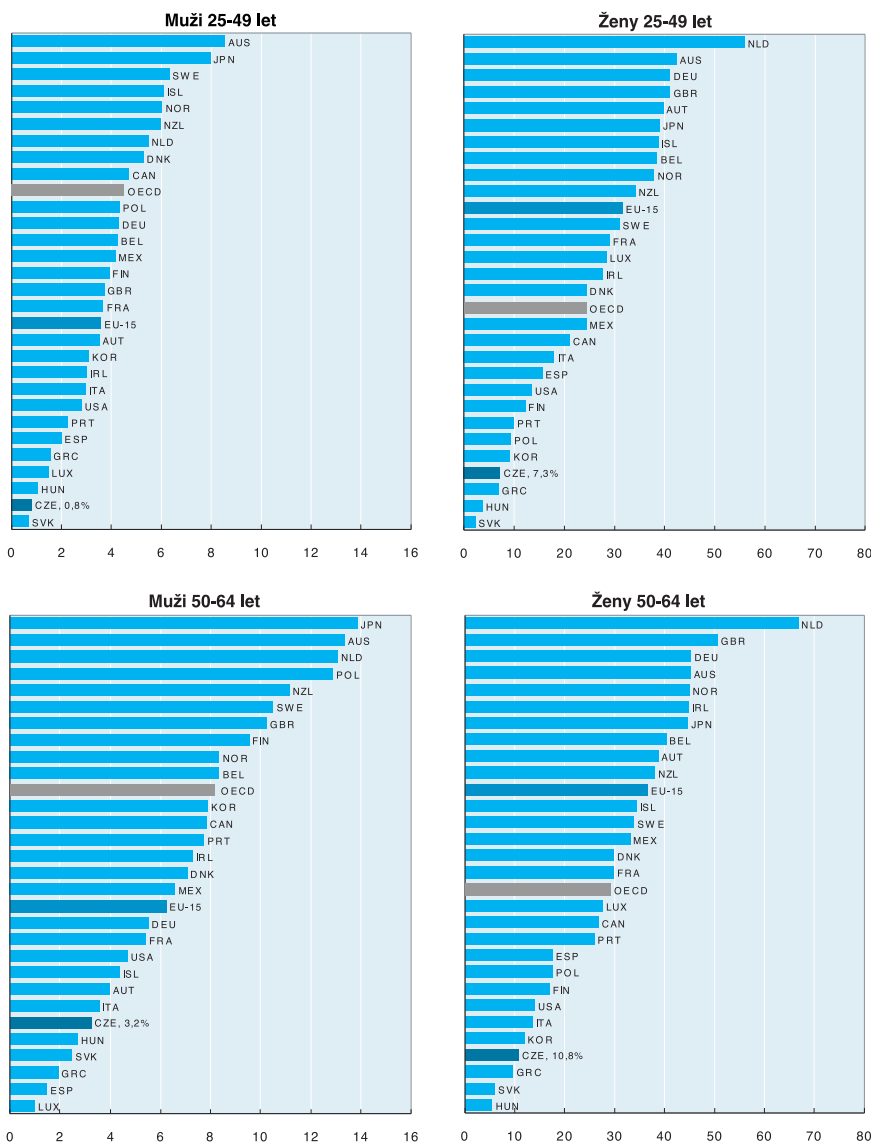
B. Výskyt práce na částečný úvazek mezi staršími pracovníky je malý

Existuje citlivá rovnováha mezi zvyšováním pružnosti trhu práce na straně jedné a snižováním nejistoty zaměstnání na straně druhé. Jestliže na jedné straně dojde k rozšíření dočasného zaměstnávání a práce na zkrácený úvazek, vede to ke zvýšení rozhodovací pravomoci zaměstnavatelů, pokud jde o pracovní dobu a uvolňování pracovníků. Na straně druhé, dočasné zaměstnávání a práce na zkrácený úvazek skutečně pomáhá sladit pracovní a rodinné povinnosti a usnadnit přechod z práce do důchodu.

V České republice je neohledně na zvýšení zaměstnanosti v sektoru služeb míra zaměstnávání na kratší pracovní úvazek jednou z nejnižších v OECD (Obrázek 2.5.).⁹⁾ Zvýšená podpora zaměstnávání na kratší pracovní úvazek by proto mohla být užitečným nástrojem ke zvýšení míry zaměstnanosti všech pracovníků, zejména žen a starších pracovníků. A s ohledem na poměrně malý výskyt zaměstnávání na kratší pracovní úvazek by to nemuselo mít v České republice vedlejší důsledky na nejistotu zaměstnání.

⁹⁾ Jen u žen ve věku 60-64 let je míra zaměstnávání na zkrácený pracovní úvazek (více než 55 %) srovnatelně vyšší. Je však důležité poznamenat, že téměř 50 % starších mužů a více než 20 % starších žen pracuje na zkrácený úvazek z důvodu nemoci nebo zdravotního postižení. Tato otázka bude podrobněji rozebrána v kapitole 3.

Obrázek 2.5. Zaměstnaní na zkrácený pracovní úvazek podle pohlaví a věku, 2002 ^{a)} [procenta]



^{a)} Použité zkratky zemí jsou uvedeny na straně 101.

Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002*, Výběrové šetření pracovních sil ČR a European Union Labour Force Survey.

C. Význam regionálních rozdílů by neměl být přehlížen

Regionální rozdílnost trhu práce je faktorem, který je třeba vzít v úvahu při zkoumání disparit v úrovních nezaměstnanosti a neaktivity starších pracovníků (Tabulka 2.1.). V nejhůře postiženém regionu se míra účasti starších mužů a žen propadá o 25,2, respektive 23,2 procenta proti úrovni existující v Praze. Podobné disparity zjišťujeme i v míře zaměstnanosti, kdy jen v jednom regionu, kromě Prahy, je míra zaměstnanosti starších žen vyšší než 50 %. Podobně u starších mužů je míra zaměstnanosti v Praze vyšší v průměru o více než 15 % v porovnání s ostatními regiony. Nezaměstnanost starších mužů v Praze, na úrovni 2,5 %, je v průměru poloviční, než jakou zjišťujeme v ostatních 13 regionech. Kromě toho dlouhodobá nezaměstnanost u starších mužů je vyšší než 60 % v devíti ze 13 mimopražských regionů a u starších žen je vyšší než 70 % v některých regionech, ve srovnání s jen asi 28 % v Praze.

Tabulka 2.1. Postavení starších pracovníků na trhu práce podle pohlaví a regionů, 2001 [procenta]

	Míra účasti		Míra zaměstnanosti		Míra nezaměstnanosti		Dlouhodobá nezaměstnanost [podíl]	
	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy
Praha	83,3	65,0	81,2	62,4	2,5	4,1	55,1	28,9
Liberecký	74,0	55,5	71,0	52,1	4,1	6,2	71,9	26,0
Královéhradecký	73,7	51,6	70,8	49,1	4,0	4,7	66,4	60,1
Jihočeský	72,3	46,5	69,7	44,6	3,6	4,1	53,3	42,0
Karlovarský	71,7	49,9	69,7	47,5	2,7	5,0	68,2	54,9
Středočeský	71,5	48,8	68,6	44,4	4,0	9,0	52,4	64,1
Ústecký	70,6	47,2	65,2	43,1	7,6	8,8	63,2	77,2
Plzeňský	69,4	46,9	65,3	44,2	5,9	5,8	65,8	72,2
Olomoucký	68,1	42,3	63,0	39,8	7,5	5,8	73,6	59,7
Jihomoravský	68,0	47,2	64,6	43,6	5,1	7,7	62,4	50,7
Vysočina	67,4	41,2	64,1	39,4	5,0	4,3	68,6	60,1
Zlínský	66,6	42,6	63,6	37,4	4,5	12,1	52,3	57,7
Pardubický	65,4	42,8	62,6	40,3	4,3	6,0	54,4	41,2
Moravskoslezský	58,1	41,8	53,9	37,1	7,3	11,2	75,3	75,8

Zdroj: Výběrové šetření pracovních sil ČR.

Politickou snahou je řešit otázku regionálních rozdílů. Pro opatření na regionální úrovni byl schválen nový legislativní rámec (zákon č. 248/2000 Sb., o regionálním rozvoji). Kromě toho se realizují i speciální regionální rozvojové programy pro některé nejvíce postižené regiony. Nicméně, v této souvislosti je třeba vynaložit ještě více úsilí, aby překážky zaměstnávání starších pracovníků byly odstraněny.

D. Rozdíl v zaměstnanosti z hlediska pohlaví v posledních deseti letech přetrvává

Rozdíly v míře účasti a zaměstnanosti mezi staršími muži a ženami se od roku 1993 v podstatě nezměnily a v roce 2002 činily více než 22 procentních bodů.¹⁰⁾ I když jsou tyto rozdíly v podstatě shodné s průměrem v OECD, je skutečností, že v posledních 10 letech nedošlo k žádnému zdatnému vyrovnávání. Mezi 27 zeměmi OECD, kde jsou dostupné údaje, jde o nejmenší pokles rozdílu v míře účasti a třetí nejmenší pokles rozdílu míry zaměstnanosti v tomto období. Při analýze bariér zaměstnanosti starších pracovníků je zřejmé, že starší ženy čelí dokonce složitějším problémům a v této souvislosti si zasluhují větší pozornost.

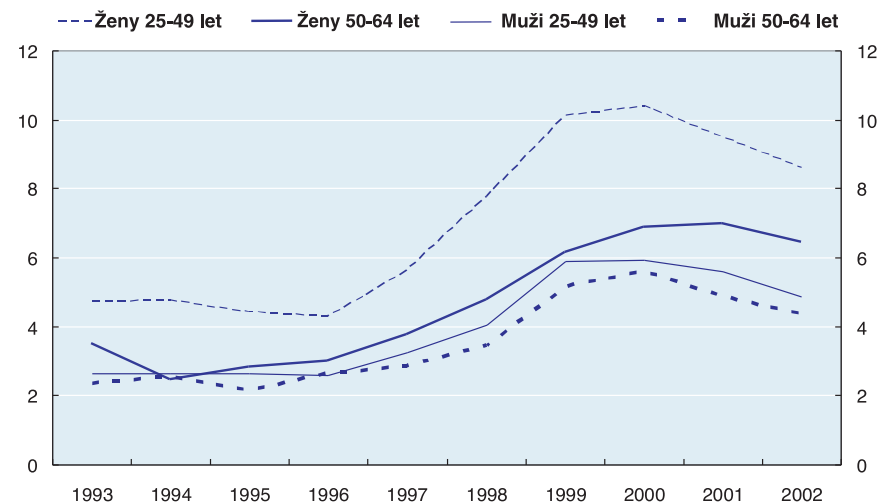
3. Nezaměstnanost mezi staršími pracovníky: charakteristiky a tendence

Jestliže zaměstnanost starších pracovníků je hlavním politickým požadavkem, pak je nesmírně důležité mobilizovat ty starší jednotlivce (v ekonomicky aktivním věku), kteří jsou buď nezaměstnaní, nebo neaktivní. Tato část zprávy charakterizuje tyto osoby, popisuje současné trendy nezaměstnanosti, dlouhodobé nezaměstnanosti a neaktivity starších pracovníků na trhu práce.

A. Nezaměstnanost poklesla, ale dlouhodobá nezaměstnanost starších pracovníků zůstává vysoká

Období hospodářského růstu v letech 1993 až 1996 bylo doprovázeno nízkou mírou nezaměstnanosti starších pracovníků a pracovníků v prvotní věkové skupině (Obrázek 2.6.). Trvalo to až do roku 1997, kdy míra nezaměstnanosti začala růst až ke svému vrcholu v roce 2000. Celkově se míra nezaměstnanosti nyní pohybuje okolo 7,3 %, což je nejnižší hodnota od roku 1998. Nicméně, období hospodářské recese bylo výrazně nepříznivé pro ženy a zejména pro starší ženy. Od roku 2000, kdy míra nezaměstnanosti žen ve věku 50-64 let dosáhla 10,4 %, byl zaznamenán jen mírný pokles o dva procentní body na 8,4 % v roce 2002. U žen v prvotní věkové skupině rostla míra nezaměstnanosti pomaleji, ale dosáhla vrcholu 7 % o dva roky později a v současné době je na úrovni 6,4 %.

Obrázek 2.6. Míry nezaměstnanosti podle věku a pohlaví, 1993-2002 [procenta]

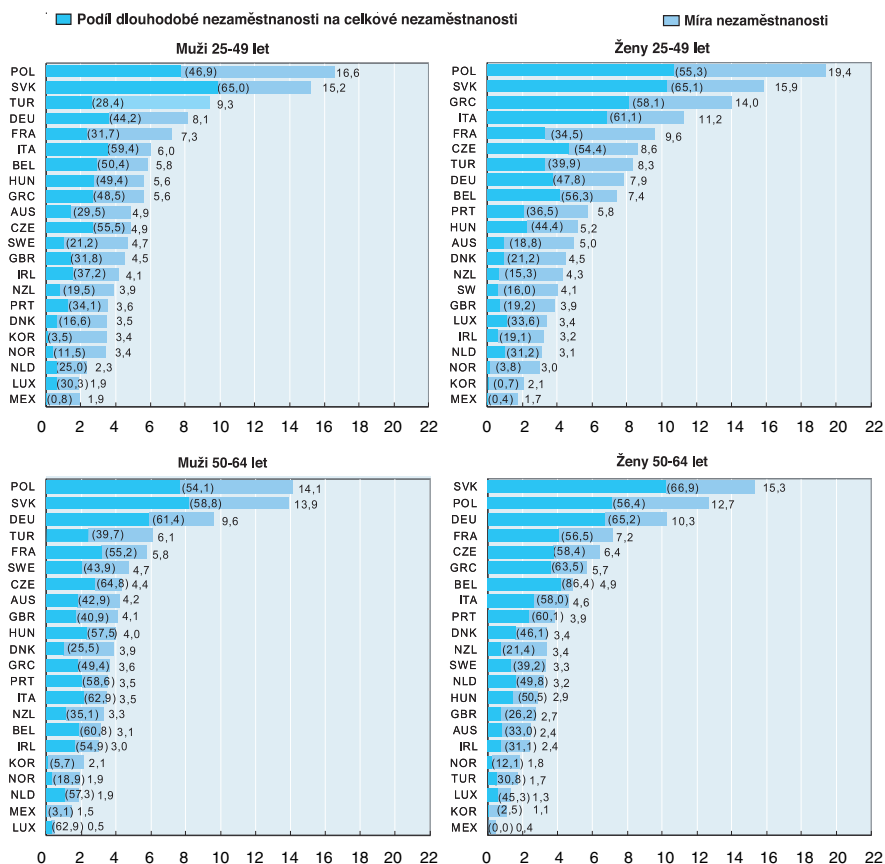


Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002*.

U prvotní věkové skupiny a u starších pracovníků je podíl dlouhodobé nezaměstnanosti vyšší než 55 % (Obrázek 2.7.). Kromě toho, jen v posledních pěti letech se podíl dlouhodobé nezaměstnanosti starších pracovníků zvýšil o 28 % u žen a o téměř 17 % u mužů. Z toho vyplývá, že ochrana starších pracovníků proti nezaměstnanosti je důležitá, protože většina z nich hrozí riziko dlouhodobé nezaměstnanosti a následně i případného vyloučení z trhu práce.

¹⁰⁾ Ve srovnání s mírou účasti a zaměstnanosti starších mužů a žen v roce 1993, kdy tento rozdíl činil více než 23 % pro každou skupinu.

Obrázek 2.7. Míry a trvání nezaměstnanosti podle věku a pohlaví ve vybraných členských zemích OECD, 2001 ^{a) b) c)}
[procenta] [podíl dlouhodobé nezaměstnanosti]



- a) Použité zkratky zemí jsou uvedeny na straně 101.
 b) Dlouhodobá nezaměstnanost je definovaná jako nezaměstnanost po dobu jednoho roku a více let (jako podíl z celkově vykázané nezaměstnanosti).
 c) Údaje za Austrálii, Japonsko a USA se týkají jednotlivců ve věku 25-54 a 55-64 let.
 Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002* a European Union Labour Force Survey.

B. Neaktivita na trhu práce rychle roste s věkem, zejména z důvodu předčasného odchodu do důchodu

Řešení problému neaktivity bude důležitou součástí každé strategie, která se pokouší zvýšit zaměstnanost starších pracovníků. Podobně jako ve většině zemí OECD

i v České republice výskyt neaktivity na trhu práce roste postupně s věkem (Tabulka 2.2.), ale jak ukazuje tabulka 2.2., míra neaktivity v České republice roste s věkem mnohem rychleji než v OECD. Když se podíváme na důvody, tak zjistíme, že důchod hraje v České republice mnohem významnější roli než v ostatních zemích OECD. 67,1 % mužů ve věku 60-64 let a 80,5 % žen stejné věkové skupiny je v důchodu, ve srovnání s jen 57,2 % mužů a 71,5 % žen v zemích OECD. To zdůrazňuje význam důchodu při rozhodování o účasti na trhu práce. Nemocnost a zdravotní postižení sehrávají rovněž důležitou roli při zkoumání důvodů, proč míra neaktivity na trhu práce s věkem roste. Úloha systému sociálního zabezpečení v České republice a překážky pokračování v práci budou diskutovány podrobně v další kapitole. Je rovněž užitečné si uvědomit, že více než 27 % neaktivních osob ve věku 55-64 let by ve skutečnosti chtělo pracovat, kdyby jim byly vytvořeny vhodné podmínky (OECD, 2003a).

Tabulka 2.2. Postavení na trhu práce podle věku a pohlaví, Česká republika a OECD, 2001 [procenta]

	25-49 let			50-54 let			55-59 let			60-64 let		
	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem
Česká Republika												
Pracovní síla	95,2	79,6	87,4	89,6	81,7	85,7	75,6	32,2	53,9	23,1	13,1	18,1
Zaměstnaní	89,7	71,9	80,8	85,0	75,8	80,4	72,2	30,7	51,5	22,3	12,3	17,3
Nezaměstnaní	5,5	7,7	6,6	4,6	5,9	5,3	3,4	1,5	2,5	0,8	0,8	0,8
Neaktivní	4,8	20,4	12,6	10,4	18,3	14,4	24,4	67,8	46,1	76,9	86,9	81,9
Odrazení	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4
V důchodu	-	-	-	1,0	5,1	3,1	10,1	57,5	33,8	67,1	80,5	73,8
Nemoc či zdrav. postižení	2,6	2,6	2,6	7,7	9,2	8,5	11,9	8,1	10,0	9,2	5,2	7,2
Rodinné povinnosti	0,2	14,5	7,4	0,2	1,7	1,0	0,2	1,1	0,7	0,1	0,5	0,3
Jiné důvody	1,9	3,2	2,5	1,4	2,1	1,8	2,0	0,7	1,4	0,3	0,2	0,3
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
OECD ^{a)}												
Pracovní síla	92,7	76,9	84,8	87,3	68,5	77,8	72,7	48,7	60,4	42,8	28,5	35,4
Zaměstnaní	87,8	71,4	79,6	84,1	65,5	74,7	69,7	47,1	58,1	41,7	28,0	34,6
Nezaměstnaní	4,9	5,5	5,2	3,2	3,0	3,1	3,0	1,6	2,2	1,0	0,5	0,8
Neaktivní	7,3	23,1	15,2	12,7	31,5	22,2	27,3	51,3	39,6	57,2	71,5	64,6
Odrazení	0,3	0,5	0,4	0,6	1,1	0,8	1,0	1,3	1,2	0,8	0,6	0,7
V důchodu	-	-	-	3,5	3,6	3,6	13,8	18,1	16,2	44,2	40,1	42,2
Nemoc či zdrav. postižení	2,8	2,9	2,9	6,3	7,2	6,8	9,5	8,7	9,1	10,0	8,7	9,3
Rodinné povinnosti	0,3	14,6	7,4	0,3	15,9	8,1	0,3	18,8	9,7	0,3	17,9	9,4
Jiné důvody	3,9	5,1	4,5	2,1	3,7	2,9	2,6	4,4	3,5	1,9	4,1	3,1
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

- Údaje nejsou k dispozici.

^{a)} Průměr za OECD nezahrnuje údaje Austrálie, Kanady, Koreje, Japonska, Mexika, Nového Zélandu a Turecka.
 Zdroj: OECD (2003), *Labour Force Statistics, 1982-2002*.

Kapitola 3

OCHRANA LIDÍ PŘI SOUČASNÉM POSILOVÁNÍ POBÍDEK K PRÁCI: ÚLOHA SYSTÉMU SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

Důchodový systém a systém sociálního zabezpečení jsou důležitým momentem pro rozhodování starších lidí o odchodu do důchodu. Toto institucionální prostředí vytváří pravidla a podmínky, které ovlivňují chování zaměstnanců, stejně tak jako zaměstnavatelů. Osobní rozhodnutí pracovat závisí významně na úrovni sociálních dávek a podmínkách pro jejich poskytování v rámci veřejných důchodových systémů a jiných programů sociálního zabezpečení včetně soukromých důchodových programů. Tato kapitola zkoumá veřejné a soukromé důchodové systémy v České republice a spolu s tím i nejnovější reformy, které se uskutečnily v průběhu posledních deseti let.

1. Důchody a další sociální dávky dostupné starším pracovníkům: podmínky pro jejich poskytování

Sociální pojištění v České republice má už více než stoletou tradici. Systém povinného sociálního pojištění v Rakousko-Uhersku, a tím i v českých zemích, byl zaveden v letech 1888-1889 (tzv. Taaffeho reforma), podle německého bismarkovského modelu. Před rokem 1989 byly důchody v zásadě velmi štedré, zvláště vůči určitým sociálním skupinám. Tato štedrost spočívala v podmínkách pro poskytování dávek více než v jejich výši.¹¹⁾

A. Současný důchodový systém – přehled

Současný důchodový systém poskytuje starobní důchody, invalidní důchody a vdovské důchody a týká se téměř 90 % pracovní síly. Systém je spravován státem a zahrnuje: starobní důchody, plné a částečné invalidní důchody a pozůstalostní důchody. Tyto dávky představují 72 %, 14 %, 4 % a 10 % celkových výdajů na důchody.

¹¹⁾ Systém byl relativně nepříznivý pro určité skupiny, např. pro samostatně výdělečné osoby.

Důchodový systém podstoupil od roku 1990 řadu změn (Rámeček 3.1.). Jednotlivé vlády postupně zpřísnily kritéria pro poskytování důchodů, zrušily téměř všechny privilegované důchodové programy a zavedly rychlejší zvyšování důchodů pro tzv. přestárlé důchodce (lidi, kteří odešli do důchodu před více než 15 lety), kterým byly za komunismu poskytovány extrémně nízké důchody. V polovině 90. let došlo rovněž ke změnám v postupném zvyšování důchodového věku a připravuje se částečná redukce rozdílu v důchodovém věku u mužů a žen (viz dále).

Důchodové dávky jsou financovány výběrem příspěvků od současné pracující populace, jde tedy o typický průběžně financovaný systém (PAYG). Tento systém se řídí zákonem o důchodovém pojištění z roku 1995. Jeho základními principy jsou povinná účast, jednotné zacházení, průběžné financování a přesně vymezené dávky vypočtené na základě paušální sazby a výše předchozího výdělku. Je to také velmi redistributivní důchodový systém, kde důchody jen volně závisí na příspěvcích.

Rámeček 3.1. Nejnovější důchodové reformy

Na počátku devadesátých let se reformy důchodového systému soustředily na odstranění preferencí a diskriminací založených ve starém systému. Následující reformy se zaměřily na vytváření doplňkových dobrovolných soukromých důchodových systémů podporovaných státem a současně s tím i na posílení financování veřejného důchodového systému. V období let 1990 až 2003 byly důchody celkem sedmáctkrát upravovány, aby se kompenzoval vliv inflace a vyrovnaly rozdíly v důchodech přiznaných v různých obdobích.

- 1990-92:** Odstranění diskriminace pro osoby samostatně výdělečně činné a zrušení preferencí v důchodovém systému.
- 1993:** Vyloučení příspěvků ze zdanění.
- 1994:** Zavedení doplňkových programů důchodového pojištění. Účast v systémech soukromých důchodových fondů je dobrovolná.
- 1995:** Změny v délce doby pro vznik nároku na starobní důchod a důchodového věku.
- 1996:** Vytvoření zvláštního účtu důchodového pojištění jako součásti státního rozpočtu. Všechny příspěvky jsou připsovány na tento účet a mohou být použity pouze k financování důchodů.
- 1997:** Zpřísnění pravidel pro indexaci.
- 1999:** Zákon o doplňkovém důchodovém připojištění umožňující daňové úlevy podnikům a zaměstnancům, vyšší státní příspěvky se poskytují trvale.
- 2001:** Úprava zákona o důchodovém pojištění zajišťující výpočet důchodových dávek na pojistně-matematickém principu.
- 2003:** Na rozdíl proti předchozímu období, kdy se valorizace důchodů prováděla v každém měsíci, kdy kumulativní cenový index dosáhl 5 %, se valorizace provádí v lednu každého roku. Vláda zvýšila důchodový věk na 63 let pro muže i pro ženy (ženy mají o jeden rok méně za každé dítě).
- 2004:** Ustavena komise pro důchodovou reformu za účasti pěti parlamentních stran.

Příspěvková sazba do důchodového systému byla nedávno zvýšena na 28 % mzdy, kdy zaměstnavatel platí 21,5 % a zaměstnanec 6,5 %.¹²⁾

B. Základní státní soustava důchodového zabezpečení

První pilíř českého systému důchodového zabezpečení kombinuje hledisko pojištění a ochrany před chudobou a je relativně přerozdělovací. Úroveň dávek je kalkulována jako součet dvou komponent. Předně jde o pevnou částku (nezávislou na délce doby důchodového pojištění), která činí 1 310 Kč (asi 12 % průměrné mzdy). Druhá část dávky závisí na délce doby důchodového pojištění (akruální faktor je 1,5 % výpočtového základu ročně) a na výši předchozího výdělku. Výdělky jsou hodnoceny za posledních 30 let na jejich současné úrovni tak, že pro výpočet osobního vyměřovacího základu se částka pod 6 300 Kč započítává plně, částka od 6 300 do 14 200 Kč se započítává 30 % a částka přes 14 200 Kč se započítává 10 %. Tabulka 3.1. ukazuje poměr průměrných důchodů k průměrným mzdám.

Tabulka 3.1. Starobní důchod v poměru k hrubé a čisté průměrné mzdě, 1994-2003 [procenta]

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Důchod/čistá mzda	57,2	56,6	56,0	58,3	59,0	58,2	57,1	56,1	56,5	55,1
Důchod/hrubá mzda	44,4	43,8	43,5	45,3	45,9	45,2	44,2	43,4	43,5	42,2

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Starobní důchod se vyplácí pojištěné osobě po získání alespoň 25 let pojištění (15 let pojištění, když osoba dosáhne 65 let věku). Podle nově navrhované úpravy by se pojistné období mělo prodloužit na 30 let pro muže i pro ženy. Zatímco muži získávají nárok na starobní důchod ve věku 60 let, ženy získávají nárok na starobní důchod ve věku 53-57 let (stále po 25 letech pojištění a v závislosti na počtu narozených dětí). Od roku 1996 se „normální“ věk odchodu do důchodu postupně zvyšuje, aby v roce 2006 dosáhl 62 let u mužů a 57-61 let u žen. Přesněji, normální důchodový věk se zvyšuje každý rok o 2 měsíce u mužů a o 4 měsíce u žen. V roce 2003 vláda dále zvýšila důchodový věk tak, že počátkem roku 2013 bude činit 63 let pro muže i pro ženy (ženy budou mít stále možnost získat nárok na důchod o jeden rok dříve za každé narozené dítě).

Výše důchodů se valorizuje podle růstu cen a vláda může vzít v úvahu i růst

¹²⁾ Celkový příspěvek na sociální zabezpečení je 47,5 %, z toho 28 % jde na důchody, 13,5 % na zdravotní péči a zbytek na pojištění v nezaměstnanosti a nemocenské pojištění.

mezd. Ve skutečnosti se od roku 2003 důchody zvyšují každý rok v lednu s ohledem na změny cen a mezd.¹³⁾

Tabulka 3.2. Přerozdělovací úloha starobních důchodů, 2001

Důchod [Kč/měsíčně]	Mzda		Důchod/mzda	
	[Kč/měsíčně]		[%]	
	Hrubý	Čistý	Hrubý	Čistý
6 200	10 300	8 100	60	76
7 000	14 700	11 400	47	61
7 700	22 050	16 500	35	46
8 100	29 500	21 500	28	38
8 500	36 600	26 000	23	33
9 000	44 200	30 700	20	30

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Lasagabaster a kol. (2002).

Tabulka 3.2. ukazuje relativně vysokou míru přerozdělení, kterou v sobě zahrnuje výpočet důchodu. Pracovník, který získal 40 let pojištění při průměrné mzdě 11 400 Kč měsíčně, má nárok na důchod ve výši 61 % mzdy, zatímco pracovník, který vydělával 70 % průměrné mzdy, získá důchod rovnající se 76 % mzdy a pracovník s výdělkem třikrát vyšším, než je průměrná mzda, získá pouze 30 % mzdy při odchodu do důchodu.

Udržitelnost veřejného důchodového systému

Veřejné výdaje vlády týkající se starobních důchodů představují zhruba 8 % HDP, což je poněkud více než průměr OECD (Obrázek 3.1.). Při současných tendencích by tento podíl mohl dosáhnout téměř 15 % v roce 2050.

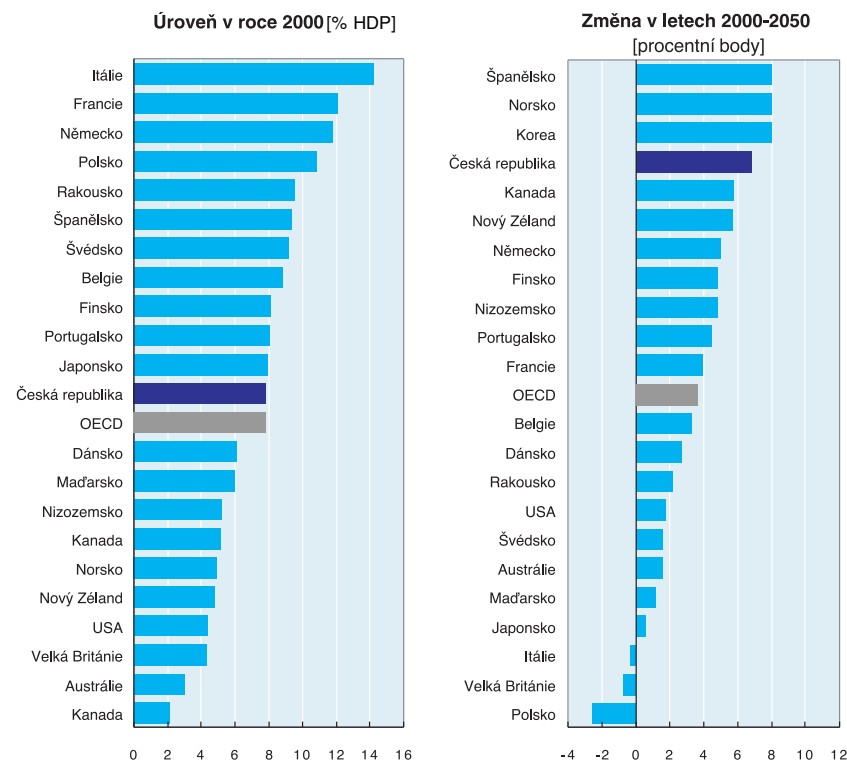
To vyvolává otázku, jak bude zvýšení výdajů na důchody financováno. V průběhu několika posledních let byl veřejný důchodový systém deficitní ve výši okolo 1 % HDP ročně. Při nedávném zvýšení míry příspěvku na 28 % bude v roce 2004 systém vyvážený.

V delším časovém horizontu, kdy se podíl starších lidí v celkové populaci zvýší, se stane financování důchodového systému příspěvkem z mezd velmi nákladným. Aktualizované projekce Ministerstva práce a sociálních věcí potvrzují obavy, pokud jde o dlouhodobou životnost veřejného důchodového systému. Například, jestliže budoucí vlády budou chtít vyrovnat důchodový účet, pak v roce 2030 by se příspěvek musel zvýšit na 45 %. Tak vysoká míra příspěvku by měla nepochybně vliv na míru zaměstnanosti a mohla by rovněž vyvolat vedlejší tlaky na rozšíření šedé ekonomiky.

¹³⁾ Vláda ČR nedávno oznámila, že důchody by se měly zvýšit o minimální zákonem požadovanou částku v letech 2004 a 2005 podle růstu spotřebitelských cen. Nicméně, rovněž prohlásila, že poměr průměrného důchodu k průměrné mzdě by měl zůstat v roce 2006 na úrovni 40 %. To znamená, že vláda chce upravit důchody s ohledem na mzdu a ne růst cen.

Důchodový systém by mohl být vyvážený s přechodem na plnou cenovou indexaci namísto mzdové indexace, ale to by mohlo snížit míru přerozdělení na 34 % v roce 2030.¹⁴⁾ Jestliže na druhé straně vláda zachová současné parametry důchodového systému, deficit důchodového rozpočtu by mohl dosáhnout 3 % HDP v roce 2030, 5 % v roce 2040 a vrcholu 8 % by dosáhl v roce 2070.¹⁵⁾ Za předpokladu tříprocentní návratnosti investice bude systém akumulovat dluh 40 % HDP v roce 2020, prakticky 100 % HDP okolo roku 2040 a 180 % HDP v roce 2060. Pouhá velikost těchto čísel ukazuje, že pro udržitelnost systému je rozhodující zajistit, aby pracovníci pracovali déle v souladu s demografickou realitou, což by nejen snížilo důchodové výdaje, ale současně posílilo příspěvkovou základnu.

Obrázek 3.1. Veřejné výdaje na starobní důchody, 2000-2050^{a)}



^{a)} V případě Francie se výpočty týkají období 2000-2040.

Zdroj: OECD (2001), *Economic Outlook*, No. 69.

¹⁴⁾ Vláda tvrdí, že průměrný důchod musí nahradit přinejmenším 40 % průměrné mzdy.

¹⁵⁾ Výpočet MPSV ČR, (2003b).

C. Dobrovolné penzijní fondy

Někdy se argumentuje tím, že založení soukromých penzijních plánů může posloužit jako nástroj ke zvýšení míry zaměstnanosti starších pracovníků a podpořit jejich pozdější odchod do důchodu.

V roce 1994 zavedla česká vláda systém dobrovolných penzijních fondů (jako náhradu za zrušené zaměstnanecké preference), které pracují na základě definovaných příspěvků. Fondy jsou přísně individuální a negarantují zvláštní přístup k žádné zaměstnanecké skupině.¹⁶⁾ Systém pracuje jako individuální spořicí účet. Účast je dobrovolná a omezuje se jen na jeden penzijní plán na účastníka. Penzijní dávky jsou dostupné po pěti letech spoření nebo při dosažení důchodového věku, který je smluvně dohodnut v penzijním plánu (a v žádném případě před dosažením 60 let věku). I když penzijní plány jsou přísně individuální, příspěvky mohou být financovány (nebo spolufinancovány) zaměstnavatelem. Existuje rovněž významný státní příspěvek na připojištění zaměstnance (Tabulka 3.3.). Kromě toho, v roce 1999 umožnil zákon poskytovat na příspěvky v částce 6 000-12 000 Kč daňové úlevy, aby tak motivoval vyšší příspěvky do systému. Nicméně, není pravděpodobné, že český systém dobrovolných penzijních plánů, i když je sám o sobě významný, podpoří pozdější odchod do důchodu.

Tabulka 3.3. Státní příspěvek pro soukromé penzijní připojištění

Soukromý příspěvek [Kč/měsíčně]	Státní příspěvek [Kč/měsíčně]
100-199	Kč 50 + 40 % částky nad 100 Kč
200-299	Kč 90 + 30 % částky nad 200 Kč
300-399	Kč 120 + 20 % částky nad 300 Kč
400-499	Kč 140 + 10 % částky nad 400 Kč
500 a více	Kč 150

Zdroj: Zákon o doplňkovém penzijním připojištění, 1994.

Předně, i když účast v systému může dosáhnout maxima asi 50 % pracovní síly (Tabulka 3.4.), podstatná část lidí nebude zajištěna soukromým penzijním plánem, a není tudíž pravděpodobné, že tento systém vyřeší český důchodový problém. Celková aktiva penzijních fondů dosáhla k 30. červnu 2003 hodnoty 75 mld. Kč, což je přibližně jen 3 % HDP a což je dokonce nižší hodnota, než je podíl jejich budoucích neuspokojených důchodových závazků.

Za druhé, existuje jen málo důkazů o tom, že účastníci soukromých penzijních plánů pracují déle. Ve skutečnosti asi 90 % účastníků soukromých penzijních plánů vybírá své úspory okamžitě jako jednorázovou částku po dosažení „normálního“ dů-

chodového věku, to znamená ve stejném věku jako ve veřejném důchodovém systému. Kromě toho se průměrný příspěvek ve skutečnosti snižuje téměř po celou dobu připojištění.

Tabulka 3.4. Účast v penzijních fondech, 1994-2002

	Počet účastníků [tis. osob]	Podíl z celkového počtu pracovních sil [%]	Podíl z celkového počtu účastníků veřejného důchodového systému [%]
1994	183	3,5	3,5
1995	1 290	24,9	24,7
1996	1 564	30,2	30,0
1997	1 638	31,6	31,7
1998	1 740	33,4	35,7
1999	2 006	38,4	42,4
2000	2 298	44,3	49,6
2001	2 534	49,0	54,0
2002	2 621	51,0	55,7

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, ČSÚ a Asociace penzijních fondů.

Za třetí, ukazuje se, že účastníci mají tendenci používat soukromé penzijní plány více jako nástroj ke snížení daňového zatížení úspor než jako příležitost více uspořit před nadcházejícím důchodem. Ve skutečnosti je dobře možné, že současný systém změnil více strukturu individuálních úspor než celkový objem úspor (viz. Jelínek a Schneider, 2001a). Se vstupem do programu účastníci předně přerozdělí své úspory tak, aby se kvalifikovali pro státní příspěvek. S ohledem na to, co bylo uvedeno dříve, že úspory v soukromých penzijních plánech jsou dotovány (a takto financovány z daní), může být dokonce argumentováno tím, že celý program doplňkového penzijního připojištění snižuje úhrnný objem národních úspor.

Tuto interpretaci potvrzuje analýza věkové struktury účastníků soukromých penzijních plánů (Tabulka 3.5.). Více než 60 % účastníků je ve věku 45 a více let a průměrný věk účastníků je asi 50 let. Skutečnost, že příspěvky do těchto plánů budou poskytovány po relativně krátkou dobu (často jen deset let), znamená, že české penzijní fondy mají mnohem kratší časový horizont, než mají fondy v jiných zemích OECD.

¹⁶⁾ Toto rozhodnutí nebylo zvláště populární a setkal se s výhradami ze strany odborových svazů.

Tabulka 3.5. **Věková struktura účastníků doplňkových penzijních fondů, 1994-2002** [procenta]

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
18-29	11,9	9,8	9,5	8,4	8,1	7,8	9,9	11,6	11,5
30-44	33,6	30,7	28,9	25,0	23,1	21,7	25,4	26,7	28,0
45-59	46,1	46,9	46,7	47,2	46,1	44,7	45,1	44,3	43,0
60+	8,5	12,6	15,0	19,4	22,9	25,9	19,6	17,3	17,5
Více než 50	35,7	40,3	43,6	50,9	54,6	57,4	49,9	46,6	47,4
Průměrný věk	45	46	47	49	50	51	49	48	48

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Asociace penzijních fondů.

D. Jiné dávky sociálního zabezpečení dostupné starším pracovníkům

Podobně jako v jiných zemích mohou osoby starší 50 let odstoupit z trhu práce prostřednictvím jiného než důchodového systému. Tato část zkoumá kritéria pro přiznávání dávek v nezaměstnanosti, nemocenských dávek, invalidních důchodů a jiných dávek se zvláštním zřetelem na osoby starší 50 let.

Dávky v nezaměstnanosti

Systém dávek v nezaměstnanosti vznikl v roce 1990 a od té doby prodělal několik změn. Původně to byl systém relativně štědrý, až reformy v roce 1992 snížily úroveň dávek a zpřísnily kritéria pro jejich poskytování. Od roku 1996 se úroveň dávek pro nově registrované a některé další skupiny poněkud zvýšila a od roku 2004 se prodloužila doba poskytování dávek pro starší nezaměstnané osoby. Současná pravidla jsou následující:

- *Doba poskytování dávek je relativně krátká:* Podpora v nezaměstnanosti se poskytuje nezaměstnanému uchazeči o zaměstnání, který je v registru příslušného úřadu práce.¹⁷⁾ Uchazeči ve věku do 50 let se podpora poskytuje nejdéle po dobu šesti měsíců. Maximální doba je devět měsíců pro uchazeče ve věku 50-55 let (za předpokladu pojistné doby nejméně 25 let) a 12 měsíců pro uchazeče nad 55 let (za předpokladu pojistné doby nejméně 30 let). Doba nemocenské, mateřské dovolené nebo účast v programech veřejně prospěšných prací (kdy dávky v nezaměstnanosti nahrazuje jiný zdroj příjmu) se do této doby nezapočítávají.
- *Výše dávek není příliš štědrá:* První tři měsíce nezaměstnanosti se výše dávek rovná 50 % výdělku v posledním zaměstnání. Po dobu dalších tří měsíců činí 45 % (až donedávna to bylo 40 %). Maximální výše je do 250 % životního minima. Minimální výše dávek není stanovena, ale registrovaný uchazeč má nárok i na jiné dávky sociálního zabezpečení. Účastníci rekvalifikačních programů obdrží 60 % průměrného měsíčního čistého výdělku v posledním zaměstnání po dobu prvních tří měsíců a dále 50 %.

Celkově v mezinárodním srovnání není systém dávek v nezaměstnanosti příliš štědrý a jako takový nebude pravděpodobně představovat významnou překážku pro starší pracovníky, aby zůstali déle v zaměstnání. Nicméně, dávky v nezaměstnanosti mohou sloužit jako postranní cesta pro získání jiných sociálních dávek, pro jejichž získání nezaměstnaný potřebuje být registrovaný úřadem práce. Tento vztah mezi dávkami v nezaměstnanosti a jinými dávkami sociálního zabezpečení ztěžuje hodnocení vlivu dávek v nezaměstnanosti na rozhodování o odchodu do důchodu. Ztěžuje rovněž práci úřadům práce, které mají dvojí funkci, jednak pro zprostředkování zaměstnání a jednak pro sociální zabezpečení.

Nemocenské a invalidní dávky

Podobně jako v případě dávek v nezaměstnanosti je i u nemocenských a invalidních dávek relativně velké riziko, že budou využity jako vedlejší cesta k odchodu z trhu práce.

Nemocenské dávky nahrazují ztrátu příjmu v době krátké nemoci. Až do roku 2003 měl pracovník nárok na nemocenskou již od prvního dne pracovní neschopnosti a kromě toho se na výplatě nemocenských dávek nepodíleli zaměstnavatelé. Není proto překvapujícím zjištěním, že tento systém byl často používán jako krátkodobý tlumič při poklesu výroby v případě snížení poptávky. V České republice pobírá nemocenskou v každém pracovním dnu v průměru 6 % pracovníků. Od roku 2004 jsou nemocenské dávky v prvních třech dnech pracovní neschopnosti výrazně sníženy a vláda zvažuje zavázat podniky jejich částečnou úhradou.

Výpočet dávky je značně složitý. Vychází z denního vyměřovacího základu (průměr za 12 kalendářních měsíců před měsícem, ve kterém vznikl nárok na dávku nemocenského pojištění), kdy se do výše 480 Kč započte jen 90 % za dobu prvních 14 dnů pracovní neschopnosti a z částky nad 480 Kč se započte jen 60 %. Od patnáctého dne trvání pracovní neschopnosti se částka 480 Kč započte plně a z částky nad 480 Kč se započte 60 %. Od roku 2004 dochází ke snížení nemocenského za první tři dny pracovní neschopnosti na 25 % denního vyměřovacího základu.

Důležité je, že kontrolní mechanismus je plně svěřen zdravotním pojišťovnám. Nicméně, toto je finančně neefektivní v tom smyslu, že tyto pojišťovny nejsou finančně motivovány k tomu, aby redukovaly možné zneužití nemocenských dávek, které jsou plně financovány ze státního rozpočtu.

Po určité době může příjemce nemocenských dávek požádat o dávky invalidní. Tyto případy posuzuje Česká správa sociálního zabezpečení, která zaměstnává lékaře, kteří ve spolupráci s lékaři zdravotních pojišťoven určují stupeň zdravotního postižení. V roce 2002 vydala správa sociálního zabezpečení 29 218 nových osvědčení o plné invaliditě a 25 680 osvědčení o částečné invaliditě, což je více než 1 % celkové zaměstnanosti. Současně odmítla 9015 žádostí o invalidní dávky, jinými slovy, pouze jedna žádost ze sedmi je správou sociálního zabezpečení odmítnuta.

¹⁷⁾ Osoba je registrována jen tehdy, když je ochotna přijmout práci a spolupracuje s úřadem práce.

Plný invalidní důchod sestává z pevné částky 1310 Kč měsíčně, plus částky vázané na výdělek (1,5 % důchodového základu za každý rok pojištění). Pro některé příjemce s nízkým příjmem jsou invalidní důchody relativně štedré (viz dále).

Problémy spočívající v přechodu na nemocenské a invalidní dávky odráží skutečnost, že v roce 2003 představovali příjemci plných invalidních důchodů 7,4 % a příjemci částečných invalidních důchodů 3,4 % pracovní síly. Koncem roku 2003 činil průměrný důchod 6911 Kč pro osoby plně invalidní a 4243 Kč pro osoby částečně invalidní. Znamená to, že plný invalidní důchod byl jen nepatrně nižší než průměrný starobní důchod. Invalidní důchod je takto vysoce atraktivní pro lidi blížící se důchodovému věku, protože jim umožňuje kumulovat dávku s pracovním příjmem a při vzniku nároku i se starobním důchodem.

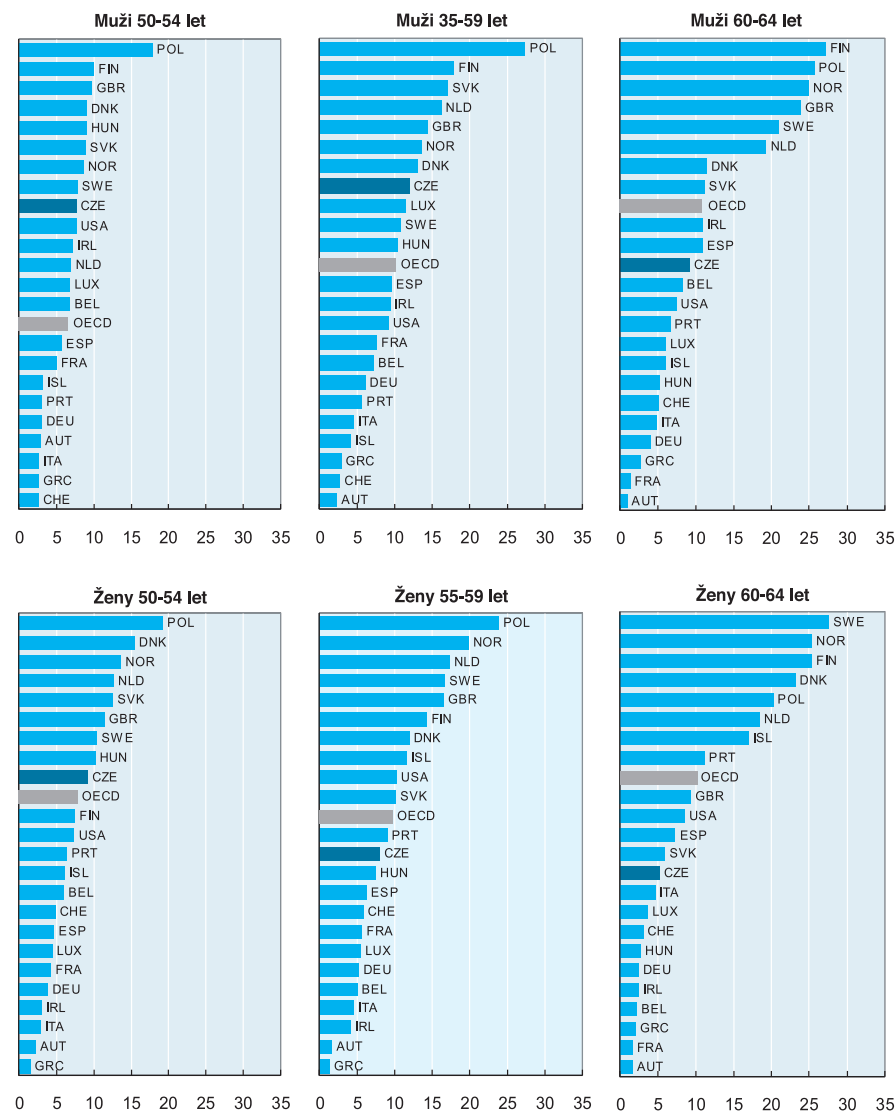
Následkem toho má Česká republika v porovnání s ostatními zeměmi relativně vyšší podíl neaktivity pro nemocnost a zdravotní postižení. Výskyt invalidních důchodů mezi osobami nad 50 let je relativně vysoký ve srovnání s ostatními zeměmi OECD (Obrázek 3.2.). U mužů ve věkových skupinách 50-54 a 55-59 let je Česká republika mezi prvními deseti zeměmi a u žen je blízko průměru OECD.

Tento problém má rovněž významnou regionální dimenzi. Nehledě na hospodářské oživení z poloviny devadesátých let, výskyt příjemců invalidních dávek zůstává v některých regionech vysoký. Vytlačení z trhu práce v důsledku restrukturalizace výroby a hospodářské recese je důležitým faktorem. Nejvyšší podíl invalidních důchodů lze skutečně nalézt v nejvíce postižených regionech. Například v Ostravském regionu (Severní Morava) je 43 500 invalidních důchodců a 72 000 starobních důchodců, to znamená více než 60 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu důchodců. V dalším těžce postiženém regionu Ústí nad Labem (Severní Čechy) je podíl invalidních důchodců ze všech starobních důchodců 51 % a na druhé straně v Praze je tento poměr jen 29 %.

Jiné sociální dávky

Kromě výše uvedených dávek je možné získat další sociální dávky. Některé z nich jsou zaměřeny na rodinu (přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, peněžitá pomoc v mateřství a jiné dávky sociální péče), zatímco jiné jsou zaměřeny na určité potřeby (příspěvek na bydlení, pohřebné). I když žádná z těchto dávek není zaměřena výhradně na staré lidi nebo lidi v předdůchodovém věku, tyto nesporně přispívají rodinám s nízkými příjmy včetně těch rodin, kde jsou starší pracovníci (tento problém bude zkoumán podrobněji v dalším textu).

Obrázek 3.2. Neaktivita z důvodu nemoci nebo zdravotního postižení ve vybraných členských zemích OECD, 2001 ^{a) b)}
[procento populace v každé věkové skupině]



^{a)} Použité zkratky zemí jsou uvedeny na straně 101.

^{b)} Údaje za Německo a Švédsko jsou za rok 2000.

Zdroj: European Union Labour Force Survey.

2. Vliv důchodů a jiných sociálních dávek na motivaci k práci

Rozhodování o odchodu do důchodu je u starších pracovníků velmi rozdílné a závisí především na rozdílných preferencích, příjmových možnostech, zdravotním stavu a rodinné situaci. Nicméně, důchody a systém sociálních dávek v tom sehrávají rovněž svou roli.

A. Dřívější a pozdější odchod do důchodu v rámci důchodového systému

Každá osoba po získání 25 let pojištění může odejít do důchodu tři roky před dosažením normálního důchodového věku, to znamená u mužů 60 a u žen 53-57 let. Nicméně, základ pro výpočet předčasného důchodu se krátí o 0,9 % za každých započatých 90 dní (přibližně 3,6 % za každý rok dřívějšího odchodu do důchodu).¹⁸⁾ Podle vlády je tato míra krácení pojistně matematicky správná. S ohledem na rychlý proces stárnutí se nicméně zdá, že pojistně matematický výpočet důchodu bude třeba brzy zvýšit.

Podíly na důchodovém věku mohou pracovníci pokračovat v zaměstnání, aniž by museli žádat o důchod. V tomto případě se výpočtový základ pro budoucí důchod zvyšuje o 1,5 % za každých 90 pracovních dnů. Jinak také může pracovník, který dosáhl důchodového věku, požádat o důchod a pokračovat v práci.

V dané situaci bude zřejmě potřeba zajistit větší a progresivnější přírůstky důchodu, které budou poskytovat větší finanční motivaci k pokračování v práci a které budou kompenzovat zvýšenou „neatraktivnost“ práce, zejména když mzdový vývoj klesá současně s věkem. Například ve Švédsku činí ve věku 61 let míra náhrady 57 % a dosahuje 90 % ve věku 70 let (Rámeček 3.2.). V USA je míra náhrady 43 % ve věku 62 let a dosahuje 76 % ve věku 70 let. Jde nejen o to, že takový systém dává více možností výběru jednotlivcům, ale také empirické zkušenosti ukazují, že přírůstky důchodu mohou podporovat pozdější odchod do důchodu (Gruber, Wise, 2002).

B. Cesty dřívějšího odchodu z trhu práce

Až donedávna byl předčasný důchod možný v době dvou let před dosažením normálního důchodového věku s jen „dočasně“ sníženým důchodem. Podmínkou bylo, že dotyčná osoba získala 25 let pojištění a byla nejméně 180 dní v registru úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. Výpočet důchodu byl v těchto případech redukován o 1,3 % výpočtového základu za každých i neukončených 90 dnů důchodu pobíraného před dosažením důchodového věku. Po dosažení zákonného věku odchodu do důchodu byla této osobě zaručena normální výše důchodu. Jak ukazuje Tabulka 3.6., byla možnost předčasného důchodu velmi populární, ale nyní je již zrušena.

Podíl osob, které odešly předčasně do důchodu, se dramaticky zvýšil z 18 % v roce 1996 na 59,2 % v roce 2000 (Tabulka 3.6.). Toto opatření snížilo průměrný dů-

¹⁸⁾ Až dosud existovala možnost dočasně krácených předčasných důchodů pro pracovníky odcházející do důchodu o dva roky dříve. Tato možnost byla v roce 2004 zrušena.

Rámeček 3.2. Švédsko zavádí větší pružnost do systému starobních důchodů

V roce 1999 zavedlo Švédsko nový systém veřejných starobních důchodů. Aby se předešlo tlaku na veřejné výdaje, byla zvýšena motivace pracovat tím, že byl posílen vztah mezi celoživotním příjmem a nárokem na důchod. Těsnější spojení mezi příspěvkem a nároky na důchod bylo cestou, jak zajistit větší spravedlnost mezi jednotlivci, kteří jako osoby s delší dobou pracovního zapojení získají přiměřeně vyšší důchod než osoby s kratší dobou pracovního zapojení při jinak stejných podmínkách.

Od 61 let je možné pracovat a současně pobírat důchod. Důchod je možno pobírat ve výši 100 % nebo odstupňovaně ve výši 75 %, 50 % a 25 % a kombinovat ho s prací na plný nebo částečný pracovní úvazek. Protože v těchto případech již není specifikovaný důchodový věk, nárok na důchod vzniká kdykoliv. Nicméně, zaručenou důchodovou dávkou, na rozdíl od důchodu vázaného na výdělky, nelze pobírat před dosažením 65 let.

S přechodem k novému výpočtu, který je založen na výši celoživotního příjmu, namísto na nejlepších 15 letech z celkově 30 odpracovaných let, se zvýšila motivace pracovat a maximalizovat příjem. Nové důchodové dávky se takto budou vždy akumulovat ze všech příjmů, ze kterých vzniká nárok na důchod. Proto, i když bude osoba pokračovat v zaměstnání nebo když znovu vstoupí do zaměstnání po vzniku nároku na důchod, důchod se vždy zvýší.

chod o 5 % pro osobu, která odešla do důchodu o jeden rok dříve, a téměř o 15 % pro osobu odcházející o tři roky dříve. Od té doby počet předčasných důchodů, jako podíl na celkovém počtu důchodů, klesal až na 43 % v roce 2003. Jak již bylo uvedeno, od roku 2002 se penalizace za 90 dní předčasného odchodu do důchodu zvýšila na 0,9 %.

Detailní mikroekonomické analýzy ukazují, že zákon z roku 1996, který umožnil široce využívat předčasné důchody dva roky před dosažením důchodového věku, ovlivnil rozhodování starších pracovníků. Jak uvádí Galuščák (2001), u pracujících mužů se v reakci na tuto možnost snížila v roce 1996 míra účasti na trhu práce o 3,3 %.

Tabulka 3.6. **Struktura důchodů v České republice, 1996-2003**

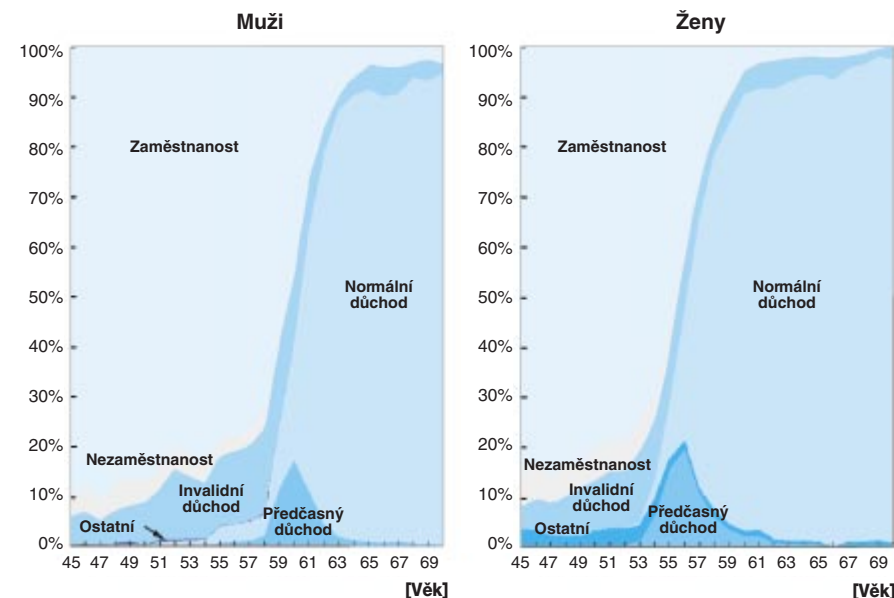
	Přiznané starobní důchody	Předčasné důchody [%]		Důchody podle zákona [%]	Pozdější důchody [%]
		Trvalé	Dočasné		
1996	59 714	12,2	6,0	68,0	13,8
1997	80 832	20,2	9,8	53,2	16,7
1998	114 834	37,6	10,7	38,5	13,1
1999	109 537	41,9	11,0	35,1	12,0
2000	96 348	48,7	10,5	28,3	12,5
2001	88 260	50,7	7,5	28,5	13,3
2002	59 835	21,9	11,9	43,0	23,2
2003	88 470	19,7	23,5	37,8	18,9

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Existují rovněž tři speciální programy, které usnadňují předčasný odchod do důchodu starším pracovníkům ve specifických sektorech. V roce 2000 vláda schválila speciální dávky pracovníkům v ocelářském průmyslu a v roce 2001 byly ty samé preference dány horníkům v hnědouhelných dolech. I když oba tyto programy nejsou specificky zaměřeny na starší pracovníky, podporují předčasný odchod do důchodu a tím nepříznivě ovlivňují pracovníky určitého věku. Kromě toho státem vlastněné České dráhy zajistily ještě prospěšnější systém, jehož prostřednictvím jsou nadbytečným pracovníkům poskytovány zvláštní dávky při předčasném odchodu do důchodu.

Obrázek 3.3. ukazuje různé cesty pro opuštění trhu práce před dosažením rozhodného věku pro odchod do důchodu (60 let pro muže a 53-57 let pro ženy). Odchod z důvodu zdravotního postižení a tak zvaný předčasný důchod, to jsou dvě hlavní cesty. V roce 2002 téměř 15 % mužů ve věku 57 odešlo do invalidního důchodu a více než 17 % opustilo trh práce ve věku 60 let prostřednictvím předčasného důchodu. Pokud jde o ženy, tak více než 14 % jich odešlo do invalidního důchodu ve věku 53 let a 16 % prostřednictvím předčasného důchodu ve věku 55 let.

Obrázek 3.3. **Cesty opuštění trhu práce v roce 2002**



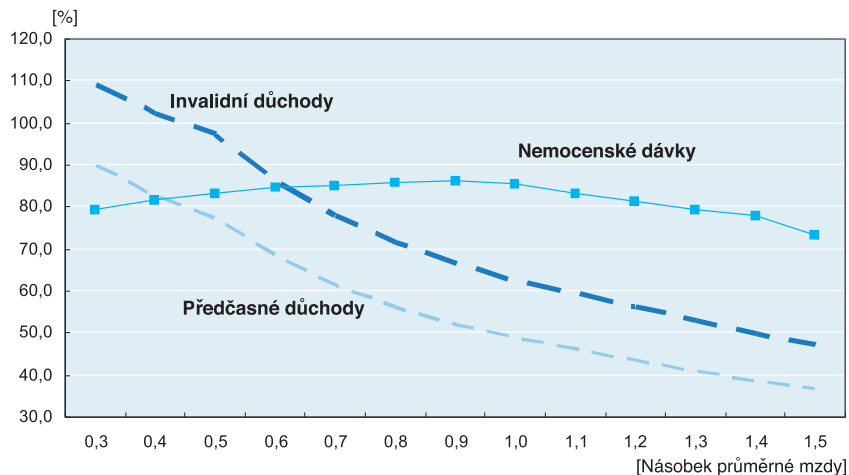
Zdroj: Výběrové šetření pracovních sil ČR.

C. Míra náhrady může být vysoká pro pracovníky s nízkým příjmem

Míra náhrady ovlivňuje rozhodování o odchodu do důchodu. Jestliže míra náhrady je dosti vysoká, bude mít pracovník motiv odejít z trhu práce a pobírat dávky. Na druhé straně, když míra náhrady je příliš nízká, může to vést k chudobě některých kategorií důchodců.

Obrázek 3.4. ukazuje, že pracovníci s nízkým příjmem mohou mít skutečně vysokou motivaci k odchodu z trhu práce. V některých případech se míra náhrady u nízkých příjmů blíží nebo dokonce převyšuje 100 %. Jak ukazuje obrázek, nemocenská, invalidní důchody a předčasné důchody jsou pro pracovníky s nízkým příjmem finančně atraktivní možností k odchodu z trhu práce.

Obrázek 3.4. Vybrané sociální dávky a jejich úroveň, 2001 ^{a) b)}



^{a)} Předčasný důchod znamená trvale snížený předčasný důchod, kdy je výpočtový základ snížen o 0,9 % za každých 90 dnů předčasného důchodu.

^{b)} Protože invalidní důchod sestává z pevné částky a částky vázané na příjem, může být míra náhrady vyšší než 100 % u pracovníků s nízkým příjmem.

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Určité charakteristiky sociálních dávek rovněž zakládají opačné efekty. Zvyšování příjmu rodiny nad určitou hranici sice některé sociální dávky vylučuje, přesto se pro ně kvalifikuje v České republice 19 % rodin. Některým z nich může být poskytováno až sedm dávek najednou. Každá z těchto dávek má svá vlastní pravidla poskytování, ale jejich kombinace může ztěžovat rozhodování o účasti na trhu práce. Například, jestliže příjem rodiny dosáhne 50 % životního minima pro rodinu, pak je pracovní příjem „kompenzován“ poskytováním různých sociálních dávek na základě *pro bona* (tzn., že marginální míra „kompenzace“ je 100 %).¹⁹⁾ To znamená, že při nízkém příjmu se nevyplatí pracovat (Obrázek 3.5.).

Jen po dosažení této hranice umožní pracovní příjem zvýšení rodinného příjmu (což je v případech, kdy průměrná míra náhrady je menší než 100 % u mezd vyšších, než je polovina průměrné mzdy).²⁰⁾ Průměrná „míra náhrady“ zůstává nicméně vysoká a stále dosahuje 50 %, když je pracovní příjem na úrovni životního

¹⁹⁾ Životní minimum pro čtyřčlennou rodinu (dva dospělí, jedno dítě mladší než šest let a druhé dítě ve věku sedm až deset let) je 11 100 Kč.

²⁰⁾ Mzda je vypočtena jako čistá mzda, to znamená po odečtení daně z příjmu a příspěvků na sociální zabezpečení.

minima. Různé dávky se potom poskytují na úrovni 1,2, 1,4, 1,6, 1,8, 2,0 a konečně trojnásobku životního minima, s marginální mírou náhrady až 80 %. Průměrná „míra náhrady“ se pohybuje okolo 50 %, pokud pracovní příjem dosahuje dvojnásobku životního minima. Takto se zdá, že testování příjmu, které se uplatňuje pro dávky sociální pomoci a sociální podpory, může silně omezovat motivaci k práci, zejména u pracovníků s početnější rodinou.

3. Současná politická diskuse

S ohledem na problémy spojené se stárnutím populace se česká vláda pokouší o reformu důchodového systému. Kromě jiného byl zvýšen rozhodný věk pro odchod do důchodu a zpřísněny podmínky nemocenského pojištění.

Aby doplnila tyto reformy, přistoupila vláda k rozsáhlým konzultacím s cílem zavést další reformy důchodového systému (Rámeček 3.3.). Vláda zvažuje systém „hypoteticky definovaných příspěvků“, který se inspirovává švédskou důchodovou reformou. V současné době není shoda mezi českými politiky o budoucích reformách důchodového systému. Nicméně, široká politická a expertní shoda je nejdůležitější podmínkou dalšího postupu.

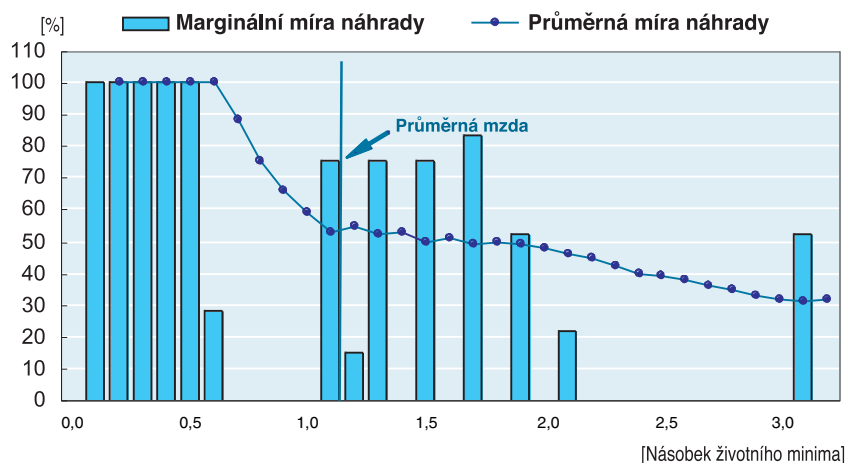
Rámeček 3.3. Současné reformní návrhy

Nejvlivnější vládnoucí strana sociálních demokratů plánuje zavést systém hypoteticky definovaných příspěvků (NDC). Tento systém se uplatňuje ve Švédsku, Polsku, Itálii a Lotyšsku. Jeho hlavní kouzlo spočívá v zabudovaných stabilizátorech, které automaticky přizpůsobují důchodové výdaje změně demografických a ekonomických podmínek. Správně založený systém NDC upevňuje spojení mezi příspěvkem a dávkami a současně stimuluje nabídku práce v oficiálních sektorech (proti práci v šedé ekonomice).

Hlavní myšlenkou je, že příspěvky jsou zaznamenávány na individuálních účtech a připísané hypotetické úroky k akumulovaným zůstatkům neovlivňují příjem systému, pokud se dávky vyplácejí ze současného výnosu. Jakmile se prodlužuje průměrná délka života, vypočtený vstupní důchod se automaticky upravuje směrem dolů, což činí systém odolnější vůči dlouhodobým změnám. Tyto automatické úpravy zavádějí pružnost a větší finanční stabilitu a vylučují rovněž politické náklady spojené s opakováním legislativních úprav.

Model NDC zakládá silné spojení dávek a příspěvků a toto spojení má zásadní význam, jestliže se předpokládá zvýšit příspěvkovou motivaci zaměstnanců a tím zvýšit účast v oficiálně vykazované pracovní síle. Nicméně, spojení mezi příspěvkem a dávkami v NDC zůstává nepřímé. Příspěvky jsou „indexovány“ každý rok proměnným koeficientem a s ohledem na dlouhodobý časový horizont důchodového systému tato „indexace“ sehrává zásadní úlohu při stanovení konečného důchodu. Kromě toho systém NDC má „minimální důchod“, který není vypočtený pojistně matematickou metodou, ale stanoví se podle politických a sociálních preferencí. I tak může systém vést k širšímu rozptylu důchodových dávek, než jak tomu je v systému současném.

Obrázek 3.5. Kompenzační „daň“ pro čtyřčlennou rodinu, 2001 ^{a)}



^{a)} Vysvětlení obrázku najdete v textu.

Zdroj: Výpočty vycházejí z údajů Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.

Souhrnně řečeno, jednou z nejdůležitějších otázek současné politické diskuse je to, jak různé změny v systémech důchodů a sociálních dávek ovlivní rozhodování o odchodu do důchodu. Klíčovým bodem této diskuse je, jak zajistit odpovídající příjem pro pracovníky s nízkým příjmem a současně je motivovat k delšímu setrvávání v práci. Současně s tím je ale třeba řešit otázky udržení starších pracovníků v zaměstnání a připravit aktivační strategie pro ty, kteří zaměstnání ztratili. Další dvě kapitoly zkoumají bariéry pro udržení a získávání starších pracovníků.

Kapitola 4

ODSTRAŇOVÁNÍ BARIÉR NA STRANĚ ZAMĚSTNAVATELŮ

Jestliže zlepšování pobídek pro starší pracovníky k setrvávání na trhu práce je důležité, pak faktory ovlivňující rozhodnutí zaměstnavatelů k jejich přijímání a udržení v práci jsou stejně důležité. Obecně platí, že rozhodování zaměstnavatelů týkající se přijímání a propouštění starších pracovníků závisí na takových faktorech, jakými jsou jejich představy o adaptabilitě a produktivitě starších lidí a o mzdách, které musí vyplácet starším pracovníkům ve srovnání s mladšími pracovníky. Rozhodování o přijímání a propouštění bude rovněž ovlivňováno existující legislativou chránící zaměstnanost a dodržování pracovních předpisů. Úkolem této kapitoly je prozkoumat tyto otázky a identifikovat oblasti, kde další reformy mohou být potřebné.

1. Personální politika podniků

A. Postoje ke starším lidem

Určité bariéry k udržení nebo při přijímání starších pracovníků lze nalézt v praktikách zaměstnavatelů. Obecně platí, že negativní postoje ke starším lidem mohou ovlivnit rozhodnutí o přijetí a udržení, stejně tak jako čas a prostředky věnované na výcvik, který zpětně ovlivňuje výsledky na trhu práce. Opatření vlády ke změně těchto postojů a praxi jsou tak jako tak omezená a každá změna bude nezbytně vyžadovat čas.

V devadesátých letech, kdy se uskutečňovala hospodářská transformace a objevily se nové informační a výpočetní technologie, získalo převahu přesvědčení, že starší lidé se budou hůře přizpůsobovat těmto změnám než mládež. V tomto období vznikl rovněž názor, že odchod starších pracovníků z trhu práce je efektivním mechanismem snižování nezaměstnanosti, zejména mládeže. Ukázalo se, že bez ohledu na rostoucí přesvědčení o kontraproduktivních efektech předčasného odchodu do důchodu tyto názory přetrvávají v České republice i dnes.²¹⁾ Postoje tohoto druhu mohou vést k věkové diskriminaci, která může starším pracovníkům ztížit setrvávání nebo nové uplatnění na trhu práce.

²¹⁾ Například při nedávném uvolnění pěti set zaměstnanců podniku Škoda-Volkswagen, dvě třetiny z nich šly rovnou do důchodu (říjen, 2003).

B. Přítomnost věkové diskriminace

Věková diskriminace může být definována jako situace, kdy se hledisko věku používá ke škodě vůči určité osobě. Charakteristickým pro ni je to, že se neprojeví veřejně a nedá se ani snadno zjišťovat. Nicméně, v průzkumu obecných postojů 17 % dotazovaných osob ve věku 18-24 let a 11 % osob ve věku 35-54 let uvedlo, že staří lidé jsou neproduktivní a ekonomicky nákladní (Tabulka 4.1.). Obecně mají mladší lidé silnější tendenci posuzovat starší jako neproduktivní a ekonomicky nákladné.

Tabulka 4.1. **Obecné postoje k lidem starším 65 let podle věkových skupin, 2001** [procento kladných odpovědí]

Názory na staré lidi	18-34 let	35-54 let	55 let a starší
Jsou bariérou hospodářského rozvoje	8	5	7
Jsou břemenem pro společnost	8	5	8
Jsou neproduktivní a vyžadují ekonomické zdroje	17	11	13
Zaručují udržení tradičních hodnot	61	70	85
Jsou pro společnost užiteční pro své bohaté zkušenosti	69	84	93
Společnost by měla brát v úvahu problémy starých lidí	86	91	94
Společnost by měla brát v úvahu práva starých lidí	88	89	99

Zdroj: Život ve stáří, 2001 – výzkumná zpráva Vidovičová, Rabušic (2003).

Ukazuje se, že tyto postoje převažují rovněž mezi zaměstnavateli. Skutečně, české úřady práce často uvádějí, že zaměstnavatelé vnímají starší pracovníky jako nositele špatných pracovních návyků, které zdědili z předchozí komunistické éry. V průzkumu zaměstnavatelé uvedli, že se obávají nízké flexibility starších pracovníků, schopnosti adaptovat se na nové pracovní povinnosti a pracovní podmínky, stejně tak jako jejich nedostatečné znalosti cizích jazyků. Kupodivu se zdá, že zaměstnavatelé sdílejí podobné negativní postoje i vůči absolventům škol.²²⁾

Kromě toho *Průzkum pracovních podmínek v přístupujících a kandidátských zemích* ukazuje, že pozoruhodné množství starších pracovníků má zkušenost s věkovou diskriminací na pracovišti (Tabulka 4.2.). Mezi pracovníky ve věku 50 a více let 11 % mužů a 9 % žen uvedlo, že mají zkušenost s diskriminací v práci, ve srovnání s 3 % mužů a 5 % žen v prvotní věkové skupině. Takové zkušenosti se vyskytují především v malých a středních podnicích. Kromě toho téměř 20 % starších mužů a 14 % starších žen říká, že věková diskriminace v jejich podniku nebo orga-

²²⁾ Zejména řada drobných podnikatelů nevnímá mladé lidi jako zvlášť spolehlivé a flexibilní pracovníky a místo nich raději preferuje zaměstnance středního věku. Ve skutečnosti se zdráhají najímat absolventy škol pro nedostatek jejich kvalifikace a zkušeností, špatný postoj k práci a také jejich vysoké požadavky na výdělků, sociální výhody a pracovní podmínky.

nizaci existuje. V dalším samostatném průzkumu uvedla jedna třetina uchazečů o zaměstnání v předdůchodovém věku, že se setkala s určitou formou věkové diskriminace přinejmenším jednou.²³⁾

Tabulka 4.2. **Osobní zkušenosti s věkovou diskriminací na pracovišti podle pohlaví, věku a velikosti podniku, 2000** [procento kladných odpovědí]

Velikost podniku	Osobní zkušenosti s věkovou diskriminací				Setkal/a jste se s věkovou diskriminací v podniku?			
	Muži		Ženy		Muži		Ženy	
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64
< 50	2,2	13,9	5,2	11,9	5,1	22,2	6,9	19,0
50-500	3,1	10,9	3,6	6,1	9,4	19,6	10,7	12,1
500 +	4,2	6,7	4,7	8,3	8,3	13,3	16,3	-
Celkem	2,8	11,3	4,7	9,0	7,1	19,6	9,3	13,8

- Údaje nejsou k dispozici.

Zdroj: Výpočty OECD založené na údajích z *Průzkumu pracovních podmínek v přístupujících a kandidátských zemích*, který uskutečnila Evropská nadace pro zlepšování pracovních a životních podmínek.

C. Boj s věkovou diskriminací

Rovnost zacházení je garantována Ústavou České republiky a je součástí Národního programu přípravy na stárnutí (Rámeček 4.1.). Ve skutečnosti je Česká republika jednou ze čtyř přístupujících zemí, které mají antidiskriminační pracovní právní legislativu (Fortuny, Nešporová a Popová, 2003). Novelizovaný zákoník práce, který byl přijat v roce 2001, obsahuje zákaz jakékoli diskriminace v souladu s legislativou EU. Zakazuje všechny formy diskriminace, pokud jde o přijímání do zaměstnání, odměňování, školení, zprostředkování zaměstnání a pracovní právní vztahy.

Česká republika je spolu se Slovenskem jedinou přístupující zemí, kde ochrana proti neoprávněnému propuštění trvá dokonce, i když zaměstnanec má nárok na starobní důchod (Evropská komise, 2003b). Nicméně, věk byl často používán jako kritérium výběru pro nadbytečnost, a to v České republice, podobně jako např. v Bulharsku, kde je tato praxe protizákonná. Nový zákon o zaměstnanosti, který vstoupí v platnost v roce 2004, harmonizuje definici nepřímé diskriminace podle práva Evropské unie a garantuje stejné zacházení pro všechny uchazeče o zaměstnání.

Od roku 2001, tedy od zavedení antidiskriminačních opatření, bylo zjištěno jen málo případů diskriminace. Ve skutečnosti je ale běžnou praxí firem legislativu ob-

²³⁾ Život ve stáří, 2001 - výzkumná zpráva Vidovičová, Rabušic (2003).

Rámeček 4.1. Národní program přípravy na stárnutí na období 2003-2007

Národní program přípravy na stárnutí na období 2003-2007, který schválila vláda v květnu 2002, podporuje rovné příležitosti zaměstnání a rozšiřuje možnou podporu pro zaměstnávání starších osob. Program shrnuje a rozvíjí principy OSN pro starší osoby (1991) a „Mezinárodního akčního plánu pro problematiku stárnutí“, který byl přijat v Madridu (2002). K dosažení cíle udržet a zvýšit zaměstnanost starších lidí by měla přispět následující opatření:

- Zamezit věkové diskriminaci v práci a odměňování, identifikovat a analyzovat skupiny ohrožené diskriminací z důvodu věku s cílem lepšího směřování aktivačních opatření. Úřady práce by měly sledovat a postihovat zaměstnavatele, u nichž k takové diskriminaci dochází;
- Poskytovat starším lidem možnost rekvalifikace. Úřady práce by měly založit speciální školící a rekvalifikační programy pro starší zaměstnance (ve věku 50 a více let). Potřeby a zkušenosti starších lidí by měly být zohledněny v systému odborné přípravy;
- Podporovat adaptabilitu a inovaci na pracovišti s cílem dosáhnout větší efektivity a konkurenceschopnosti. Zvýšit pružnost a rozmanitost zaměstnávání, podporovat dočasné a zkrácené pracovní úvazky a sledovat možnosti nového zaměstnání pro starší lidi;
- Zabezpečit efektivní řízení lidských zdrojů, vytvářet odpovídající podmínky na pracovišti, zapojovat starší lidi do poradenských služeb, vzdělávací a lektorské činnosti, využívat dobrovolnou práci starších lidí v oblastech, kde mohou uplatnit své znalosti a zkušenosti;
- Zajistit spolupráci vládních orgánů a sociálních partnerů při restrukturalizaci podniků a odvětví s cílem zamezit snižování počtu zaměstnanců na úkor starších pracovníků.
- Vytvořit a rozvíjet systém celoživotního vzdělávání pro všechny zaměstnance. Zavést opatření, která umožní návrat starších osob do vzdělávacího systému.

cházet.²⁴⁾ Jestliže přijímací pohovory nejsou písemně dokumentovány, je obtížné dokázat negativní přístup v době přijímání. Tento problém umocňuje skutečnost, že zákon se týká pouze vztahu zaměstnanec – zaměstnavatel, proto starší pracovníci mohou být diskriminováni i ze strany náborové agentury. Kromě toho, dokazování případu diskriminace při přijímání pracovníků je velmi obtížné, protože zaměstnavatelé mají relativní volnost výběru „nejlepší osoby pro danou práci“. Konečně, i když diskriminační chování existuje, asi jedna třetina malých a středně velkých podniků tvrdí, že o tom nic neví.

²⁴⁾ Ve snaze vyhnout se složitým procedurám propouštění se používají různé právní triky. Malé podniky dávají zaměstnancům „pracovní příkaz“, jakou práci mají vykonávat. Následně propouštění, ať již je „dobrovolné“ či nikoli, je pak usnadněno tvrzením zaměstnavatele, že zaměstnanec porušil tento příkaz. Zaměstnanec může být pak tlačěn k odchodu po vzájemné dohodě, před hrozbou propouštění pro vážné porušení pracovní disciplíny.

Významná je rovněž evropská iniciativa *EQUAL – Boj proti diskriminaci a nerovnosti na trhu práce*. Česká republika byla ve skutečnosti první z kandidátských zemí, která přistoupila již v červnu 2001 k tomuto programu (Rámeček 4.2.).

2. Náklady na pracovní sílu

Jedním z možných důvodů negativního postoje zaměstnavatelů vůči starším pracovníkům může být představa, že mzdy starších pracovníků jsou příliš vysoké s ohledem na jejich marginální produktivitu. To se může stát, když například mzda roste více podle služebního věku než podle produktivity práce.

A. Mzdy starších pracovníků nejsou vysoké vzhledem ke mzdám pracovníků v prvotní věkové skupině...

V řadě zemí mají mzdy tendenci růst společně s věkem, což je model, který může odrážet přírůstek produktivity spojený se zkušenostmi. Nicméně, věkový profil příjmů může být rovněž výsledkem mlčky předpokládané dohody mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Podle toho může mzda růst s věkem, aby se zvýšil závazek zaměstnance vůči firmě. V určitém věku ale mzda může převýšit produktivitu zaměstnance, což by mohlo vysvětlovat motivaci zaměstnavatele podporovat předčasný odchod do důchodu. Jestliže předpokládáme, že profily produktivity s ohledem na věk jsou v rámci jednotlivých zemí podobné, můžeme učinit určité závěry z porovnávání těchto profilů mezi zeměmi (Obrázek 4.1.).

Z porovnávaných zemí se zdá, že Maďarsko má nejstrmější profil příjmů s ohledem na věk, jak u mužů, tak u žen. V případě České republiky jsou výdělkové pro-

Rámeček 4.2. Iniciativa EQUAL v České republice

Jako součást této iniciativy bylo založeno několik projektů:

- Agentura regionálního rozvoje v Severočeském kraji poskytuje pomoc dlouhodobě nezaměstnaným, kteří mají jen základní vzdělání;
- Charita v Opavě usiluje o zakládání chráněných dílen pro znevýhodněné skupiny, kromě jiného i pro nezaměstnané osoby v předdůchodovém věku. Spolupracuje s kostely a dalšími charitativními organizacemi, a to i v zahraničí, například v Rakousku, Finsku a Itálii;
- Trexima ve Zlíně podporuje podnikání včetně podnikání starších pracovníků tím, že poskytuje informační databáze, poradenské služby a hodnocení osobních předpokladů pro samostatně výdělečnou činnost nebo založení vlastního podniku;
- Kazuist Třinec podporuje osoby starší 45 let a další kategorie znevýhodněných lidí, vytváří síť „Středisek pro začátek podnikání“, organizuje odborné školení a vytváří další podpůrné aktivity zahrnující např. internetovou stránku „Krok za krokem v podnikání“.

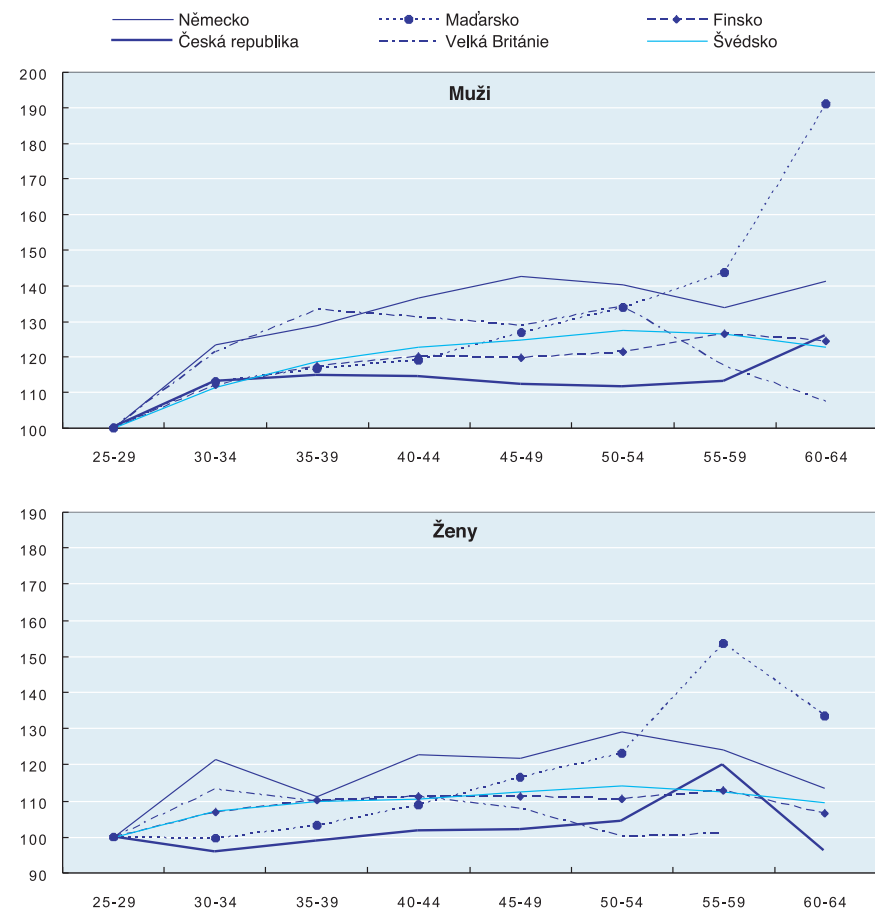
filly mužů a žen velmi ploché v porovnání s ostatními zeměmi. Výdělky mírně rostou po dosažení 55 let u mužů a 50 let u žen (což nemusí odpovídat změnám v produktivitě práce), ale všeobecně se zdá, že mzdy podle služebního věku nejsou v České republice hlavním problémem.

Když se podíváme na příjmové profily podle dosaženého stupně vzdělání, zjistíme podobně plochý model, i když s určitými odchylkami (Obrázek 4.2.). Zatímco pracovníci s vysokoškolským vzděláním mají tendenci k vyšším příjmům v časnějším stadiu své kariéry, pracovníci se středoškolským vzděláním vykazují stabilnější růst příjmů v průběhu své kariéry. Co je důležité, že pracovníci se základním vzděláním vykazují ostrý pokles příjmu po dosažení 60 let věku.

Konečně, analýza příjmových profilů v určitých odvětvových a věkových skupinách z roku 2002 ukazuje, že ve většině odvětví je mzdová pozice pracovníků ve věku 50-59 let podobná pozici zaměstnanců ve věku 40-49 let.²⁵⁾ Údaje rovněž potvrzují, že výdělky pracovníků ve věkové skupině 60 a více let převyšují ve všech odvětvích s výjimkou hotelů a restaurací přibližně o 12 % průměr všech věkových skupin.²⁶⁾

Nicméně, zdánlivě vyšší mzdy pracovníků ve věku 60 a více let mohou být odrazem kompozičních efektů, protože jen relativně vyšší příjmové skupiny pracovníků setrvávají na trhu práce v tomto věku.

Obrázek 4.1. **Výdělkové profily podle věku ve vybraných zemích OECD**
[výdělky ve skupině 25-29 let = 100]

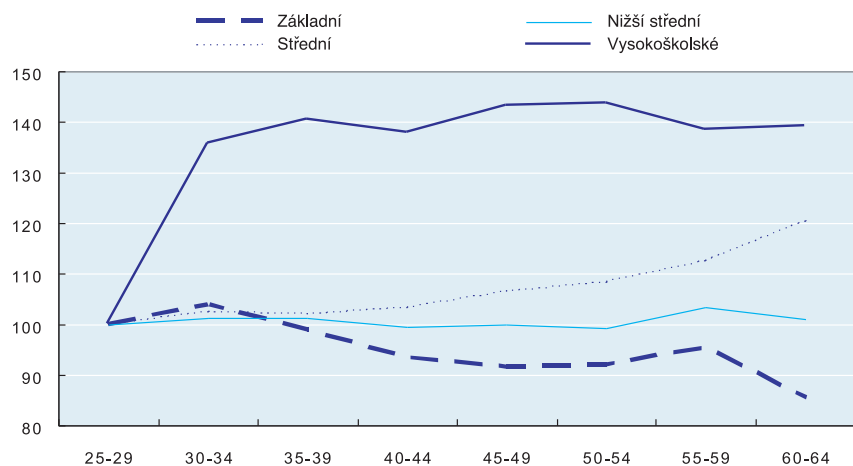


Zdroj: Za Českou republiku Přehled mzdové struktury; Za Finsko Structural Statistics on Wages and Salaries for Finland; Za ostatní země Blöndal a Girouard (2002).

²⁵⁾ Výjimkou je veřejná správa a školství, což může být vysvětleno snahou po udržení kvalifikovaných pracovníků, často v řídicích funkcích.

²⁶⁾ Tento údaj se zvyšuje na 15 % v dopravě, peněžnictví, veřejné správě a zdravotních službách a na 20 % i více v průmyslu, stavebnictví a školství.

Obrázek 4.2. **Výdělkové profily podle věku a stupně vzdělání v České republice**
[výdělky ve skupině 25-29 let = 100]



Zdroj: Přehled mzdové struktury, 2002.

B. Ale vysoké příspěvky na sociální zabezpečení mohou být významnou bariérou pro zaměstnávání pracovníků s nízkou kvalifikací

Příspěvky na sociální zabezpečení vrážejí klín mezi cenu práce, kterou nese zaměstnavatel, a čistou mzdu zaměstnanců. Vliv těchto příspěvků na zaměstnanost závisí na míře, do jaké jsou tyto absorbovány prostřednictvím nižších čistých příjmů. V případě minimálních mezd (které tvoří nízké příjmy nebo jiné mechanismy mzdové regulace) mohou vysoké příspěvky na sociální zabezpečení ovlivnit zaměstnanost pracovníků s nízkou kvalifikací nebo mohou podporovat nehlášenou práci.

Poplatky za sociální zabezpečení jsou v České republice velmi vysoké (Tabulka 4.3.). Nemzdové pracovní náklady představují asi jednu třetinu pracovních nákladů pracovníků s nízkou kvalifikací a nízkým příjmem. S ohledem na to, jak bude dále ukázáno, že starší pracovníci jsou relativně méně kvalifikovaní než pracovníci v prvotní věkové skupině, budou tito také s největší pravděpodobností rozdílně ovlivněni vysokou mírou příspěvků na sociální zabezpečení. Pozornost by měla být proto věnována reformě příspěvku na sociální zabezpečení.²⁷⁾

²⁷⁾ Česká republika je mnohem více než jiné země závislá na zdanění mezd, které představuje 17 % HDP a jeho příspěvek k celkové důchodové dani dosahuje 44 % (OECD, 2003b).

Tabulka 4.3. **Příspěvky na sociální zabezpečení ve vybraných členských zemích OECD, 2003** [procento pracovních nákladů]^{a)}

Francie	39	Portugalsko	28
Polsko	38	Lucembursko	24
Rakousko	37	Finsko	24
Slovenská republika	37	Japonsko	22
Nizozemsko	36	Švýcarsko	20
Maďarsko	36	Norsko	18
Česká republika	35	Velká Británie	17
Belgie	34	Kanada	16
Německo	34	Irsko	15
Řecko	34	Spojené státy	14
Itálie	32	Mexiko	14
Švédsko	30	Dánsko	12
Turecko	30	Korea	12
Španělsko	28	Austrálie	6

^{a)} Údaje odpovídají součtu příspěvku na sociální zabezpečení zaměstnanců a zaměstnavatelů jako procento nákladů práce bezdětného jednotlivce s úrovní příjmu průměrného produktivního pracovníka.

Zdroj: OECD (2004), *Taxing Wages: 2002-2003*.

3. Ochrana zaměstnanosti – překážka nebo jistota?

A. Úloha legislativy na ochranu zaměstnanosti

Vliv legislativy na ochranu zaměstnanosti na skutečnou zaměstnanost starších pracovníků je komplikovaný. Teoreticky platí, že liberální ochrana zaměstnanosti může způsobovat menší ochotu zaměstnavatelů přijímat do zaměstnání starší pracovníky, ale může také snížit riziko, že tito pracovníci se stanou nezaměstnanými. Podle ukazatele OECD o míře přísnosti ochrany zaměstnanosti, který je založen na několika různých zjištěních, se Česká republika řadí mezi ty země OECD, které mají přísnou legislativu (OECD, 1999).²⁸⁾ Nicméně, v protikladu k většině zemí OECD neposkytuje česká legislativa větší ochranu pracovníkům s delší dobou zaměstnání. Také oznamovací povinnost a výše odstupného nejsou štedřejší s délkou zaměstnání. Takže přísnější legislativa může, spolu se skutečností, že pracovní poměry na dobu určitou jsou nyní omezeny na dva roky (potom musí být zaměstnání ukončeno nebo uzavřen poměr na dobu neurčitou), bránit tvorbě nových pracovních míst a snižovat možnost opětovného zaměstnání, zejména pro starší uchazeče o zaměstnání.

Právní rámec regulující zaměstnanost a pracovní dobu v České republice je rovněž důležitým momentem pro pochopení různých mechanismů a bariér poptávky po

²⁸⁾ Na druhé straně je Česká republika mírně pod průměrem osmi přístupujících zemí – Maďarsko a Polsko mají nejliberálnější legislativu (Cazes, Nešporová, 2003).

Rámeček 4.3. Novelizace zákoníku práce z roku 2000

Úprava zákoníku práce z roku 2000 se týká kromě jiného:

- Zákazu diskriminace v zaměstnání;
- Práva zaměstnanců na informace – v případě, že v podniku není odborová organizace, může být ustavena rada zaměstnanců za podpory zaměstnavatele;
- Uzavírání pracovní smlouvy na dobu neurčitou je běžné, ale pracovní smlouvy na dobu určitou jsou možné. Poslední úprava zákoníku práce (zákon č. 46/2004 Sb.) stanoví dobu pro uzavírání pracovních smluv na dobu určitou na maximálně dva roky;
- Zákonem stanovené odstupné se omezilo na dva měsíce a další odstupné může být poskytováno podle kolektivní smlouvy;
- Kolektivní propouštění a s tím související povinnosti zaměstnavatelů byly dány do souladu s legislativou EU.
- Pružná úprava pracovní doby je jednoznačně stanovena.

starších pracovních. Současný zákoník práce, který byl přijat v roce 1965, byl podstatně reformován, zejména po roce 1989. Reformy se zaměřily především na přizpůsobení zákoníku práce potřebám tržního hospodářství. Zapojení státu do pracovněprávních vztahů bylo omezeno a byly zpřísněny smluvní podmínky. Rovněž podmínky pro kolektivní vyjednávání, zejména kolektivní smlouvy, se podstatně změnily. Současně s tím bylo české pracovní právo harmonizováno ve vazbě na povinnosti vyplývající z mezinárodních smluv.

Obecný postoj zaměstnavatelů je takový, že pracovněprávní legislativa je ve prospěch pracovníků, zejména pokud jde o úpravy zákoníku práce přijaté v roce 2000 (Rámeček 4.3.). Mají rovněž námitky proti novým opatřením, která údajně zavádějí delší dovolenou, méně přesčasové práce a vyšší odstupné. Z jejich hlediska je uvolňovací procedura dlouhá, obtížná a nákladná. Vzhledem k jejich snaze vyhnout se rostoucím pracovním nákladům to může vést ke zvýšení poptávky po neformálním zaměstnání. Nicméně, vztah mezi legislativou na ochranu zaměstnanosti a zaměstnáváním starších pracovníků vyžaduje další výzkum.

B. Kolektivní smlouvy

Kolektivní smlouvy, které se týkají asi 35 % zaměstnanců, hrají důležitou úlohu v ochraně zaměstnanosti.²⁹⁾ Asi 80 % kolektivních smluv zahrnuje silnější ochranu

²⁹⁾ Odbory rovněž přispívají k ochraně pracovníků tím, že brání tzv. „nezákonnému zaměstnávání“. Toto je častá praxe v dřevařském průmyslu a zejména ve stavebnictví, kde osoby samostatně výdělečně činné pracují jako zaměstnanci, ale zaměstnavatelé za ně neplatí daň ze mzdy a nemají vůči nim žádné jiné další povinnosti. Očekává se, že tato situace se brzy zlepší tím, že i v těchto sektorech budou existovat kolektivní smlouvy. Nicméně, krátkodobé kontrakty a tzv. ad hoc řešení existují (Čornejová, Fassman, 2003).

určitých kategorií pracovníků, jmenovitě pokud jde o zaměstnance pět let před dovršením důchodového věku. V případě uvolňování mají zaměstnavatelé rovněž povinnost brát v úvahu pracovníky zaměstnané v podniku dvacet a více let nebo zaměstnance pracující deset a více let na směny. Povinnost znovu zaměstnat dříve uvolněné pracovníky je rovněž zahrnuta do kolektivních smluv. Takto bylo například znovu zaměstnáno 246 pracovníků České pošty, kteří byli v roce 2002 uvolněni pro nadbytečnost.

4. Úprava pracovních podmínek

Kromě zvyšování kvalifikace a pomoci pracovníkům při hledání nového zaměstnání je pro starší pracovníky rovněž důležité, aby prostředí na pracovišti bylo bezpečné a pracovní podmínky pružné. Posun od výroby zboží k poskytování služeb směřuje k poklesu počtu míst s nepříznivými pracovními podmínkami, jako je práce s těžkými břemeny a zdraví škodlivé prostředí. Nicméně, při prodlužování pracovního věku je všeobecně důležité, aby se pracovní podmínky zlepšovaly u všech věkových skupin pracovníků.

A. Kratší pracovní úvazky a další pružné pracovní podmínky

Existují názory, že zkrácené pracovní úvazky, které se většinou týkají žen, vedou ke zvýšení rozhodovací pravomoci zaměstnavatelů a nutí zaměstnance k většímu výkonu v průběhu jejich pracovní doby. Je také pravdou, že práce na kratší úvazek není vždy dobrovolným rozhodnutím pracovníka. Nicméně existují i dobré důvody k přesvědčení, že práce na kratší úvazek zavádějící významný prvek pružnosti může pomoci sladit pracovní a rodinné povinnosti. Je často považována za užitečný nástroj ke zvýšení účasti žen na trhu práce. Starším pracovníkům může usnadnit postupný přechod z práce do důchodu. Kromě toho, pružné uspořádání pracovní doby může být důležitým momentem k udržení starších pracovníků.

Průzkumy v České republice nicméně ukazují, že pokud jde o uspokojení z práce, možnosti zvyšování kvalifikace, samostatnost v práci a šance na povýšení, nestandardní pracovní podmínky nejsou nevyhnutelně „špatné“, s výjimkou nižších příjmů (Rodiny, práce a flexibilita, 2001). Mezi pracovníky má také trvalý pracovní úvazek větší hodnotu z hlediska jistoty zaměstnání. Nicméně, nestandardní pracovní úvazky by měly poskytovat větší uspokojení, pokud jde o pracovní dobu, která může být velmi důležitým momentem rozhodování některých starších pracovníků (Sociální situace rodin, 2001 – průzkum uskutečněný Českým statistickým úřadem v květnu a červnu 2001).

Výskyt nestandardních forem zaměstnání je v České republice stále malý (Tabulka 4.4.). Práce na částečný pracovní úvazek činí méně než 3 % z celkové zaměstnanosti, což je druhá nejnižší míra v rámci OECD a pětikrát nižší míra, než je průměr OECD. Mezi uváděnými důvody pro práci na zkrácený úvazek představuje jednu pětinu odpovědí nedostatek poptávky a zdá se, že většina důvodů odráží preference pracovníků. Muži často uvádějí zdravotní důvody a pokračující vzdělávání, zatímco ženy zpravidla kladou důraz na péči o děti.

Tabulka 4.4. **Pracovní úvazky podle pohlaví, věku a vzdělání, 2001** [procenta]

Druh pracovní smlouvy	Všichni zaměstnaní				Pracovníci se středním a vysokoškol. vzděláním			
	Muži		Ženy		Muži		Ženy	
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64
Plný úvazek na dobu neurčitou	84,2	86,0	81,1	83,2	86,2	88,9	83,0	86,2
Částečný úvazek na dobu neurčitou	1,0	1,4	3,7	3,5	0,9	1,4	2,8	2,8
Plný úvazek na dobu určitou	13,7	9,9	13,9	9,1	11,8	7,7	12,9	6,4
Částečný úvazek na dobu určitou	0,2	1,8	1,0	3,7	0,3	1,4	1,0	4,1
Smlouva o dílo	0,5	0,4	0,3	0,2	0,4	0,0	0,4	0,0
Bez smlouvy	0,4	0,4	0,1	0,2	0,4	0,5	0,0	0,5
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdroj: Sociální situace rodin, 2001 – průzkum uskutečněný Českým statistickým úřadem v květnu a červnu 2001.

Výskyt zkrácených pracovních úvazků mezi staršími pracovníky je rovněž velmi nízký, i když poněkud vyšší, než jak je tomu v případě prvotní věkové skupiny. Starší pracovníci mají také mnohem větší zájem o práci na zkrácený pracovní úvazek než pracovníci v ostatních věkových skupinách (Tabulka 4.5.). Hlavní obavou je to, že tento úvazek má za následek nižší příjmy, což je spojeno se skutečností, že příjmy v České republice jsou relativně nižší ve srovnání s ostatními zeměmi OECD. Další překážkou práce na kratší úvazek u skupin s nižším výdělkem je to, že až do 1. ledna 2004 nebylo možné kombinovat práci na zkrácený úvazek s příjmem rodičovských dávek nebo starobního důchodu.

Tabulka 4.5. **Důvody pro zkrácený pracovní úvazek podle pohlaví a věku, 2002** [procenta]

	Nemůže sehnat plný úvazek	Nepřeje si práci na plný úvazek	Nemoc nebo zdravotní postižení	Ostatní
15-24	5,8	0,8	6,9	86,6
25-49	3,0	14,4	43,5	39,1
Muži				
50-54	4,2	3,3	81,2	11,3
55-59	5,7	6,1	73,8	14,4
60-64	4,6	54,3	7,4	33,8
65+	4,3	59,1	4,5	32,0
15-24	24,1	2,5	4,6	68,8
25-49	16,4	14,1	13,9	55,6
Ženy				
50-54	14,6	16,3	38,8	30,3
55-59	5,2	45,1	16,2	33,5
60-64	2,8	55,0	6,6	35,6
65+	2,8	60,1	5,7	31,5

Zdroj: Výběrové šetření pracovních sil ČR.

B. Programy podporující změnu práce a pracovní způsobilost

Cílem je, aby lidé mohli setrvat ve své práci tak dlouho, jak jen to je možné. Pro většinu lidí je optimální, když si udrží práci a postavení, na které jsou zvyklí. To je mnohem přirozenější v nemanuálních povoláních, kde fyzická náročnost práce je zanedbatelná. Většinou jsou lidé přesvědčeni, že mají dostatek schopností a kapacity pokračovat ve své práci i nadále. V protikladu k některým pochybnostem, které vyjadřovali na počátku devadesátých let, pokud jde o odpovídající kvalifikaci v nových podmínkách, lidé věří ve své schopnosti stále více (Ekonomické postoje a očekávání). Jen 8 % mužů a 13 % žen ve věku 50 a více let uvádí, že pracovní požadavky jsou vyšší než jejich kvalifikace, proti 11 % mužů a 8 % žen v prvotní věkové skupině.³⁰⁾

Tabulka 4.6. ukazuje, že přesvědčení o tom, že budu schopen vykonávat stejnou práci jako nyní, je silnější u manažerů a duševních pracovníků než u pracovníků v manuálním povolání. Muži jsou rovněž více přesvědčeni o své schopnosti pokračovat ve stejné práci a je pozoruhodné, že představa o schopnosti pokračovat ve stejné práci roste všeobecně s věkem. Z toho lze odvodit dvojí závěr. Pozitivní v tom smyslu, že starší pracovníci se zdají být přesvědčeni o své schopnosti pracovat, a negativní, že pracovníci ve střední věkové skupině mohou být pak pesimističtější, pokud jde o perspektivy jejich zaměstnání.

Tabulka 4.6. **Přesvědčení, že „v 60 letech budu schopen vykonávat stejnou práci jako nyní“ podle kategorie povolání, pohlaví a věku, 2000** [procenta]

Věková skupina	Manažeri a dušev. pracovníci		Administrativa a obch. povolání		Manuální povolání		Celkem	
	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy	Muži	Ženy
30-39	60,5	42,0	34,5	44,4	34,3	23,3	40,8	38,8
40-49	83,8	42,6	54,5	40,3	38,2	22,9	53,8	35,7
50-59	87,9	55,6	66,7	50,0	54,2	14,8	65,8	42,4
Celkem	76,9	45,9	49,3	44,1	41,6	21,0	52,5	38,5

Zdroj: Výpočty OECD založené na údajích z Průzkumu pracovních podmínek v přístupujících a kandidátských zemích, který uskutečnila Evropská nadace pro zlepšování pracovních a životních podmínek.

³⁰⁾ Průzkum pracovních podmínek v přístupujících a kandidátských zemích uskutečněný Evropskou nadací pro zlepšování pracovních a životních podmínek v letech 2001-2002.

5. Subvencování pracovních nákladů pro starší pracovníky

A. Příspěvky zaměstnavatelům na mzdy

Jedním ze způsobů, jak usnadnit starším pracovníkům přístup na trh práce, je učinit přijímání a udržení těchto pracovníků pro zaměstnavatele přitažlivější. To se zpravidla uskutečňuje tím, že se zaměstnavatelům poskytují subvence na snížení nákladů spojených s přijímáním a udržováním starších pracovníků. Tyto subvence mohou mít různou formu, nejčastěji jde o přímé příspěvky na mzdy nebo o snížení příspěvku zaměstnavatelů na sociální zabezpečení. Řada zemí OECD zavedla příspěvky na mzdy, které se poskytují v různé míře a za různých podmínek, ve snaze kompenzovat náklady spojené s přijímáním a udržováním starších pracovníků.³¹⁾

V České republice vláda poskytuje zaměstnavatelům různé typy subvencí. Jde zejména o dotace na tvorbu nových pracovních míst, částečnou nebo plnou úhradu mzdových nákladů při zaměstnávání starších uchazečů o zaměstnávání, zvláštní pozornost je věnována tvorbě nových pracovních míst v oblastech s vysokou nezaměstnaností. Tyto subvence jsou poskytovány prostřednictvím příslušných úřadů práce a o jejich výši rozhoduje vláda. Jednotlivé typy programů jsou popsány v Ráměčku 4.4.

Ráměček 4.4. Vládní subvence zaměstnavatelům

Jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti podle zákona o zaměstnanosti je podpora investování. V rámci této podpory se zaměstnavatelům kromě jiného poskytují následující subvence:

1. Subvence na tvorbu pracovních míst a částečnou úhradu nákladů na školení (usnesení vlády č. 134/2000, o materiální podpoře při vytváření nových pracovních míst a školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek), které mají kromě jiného za cíl pomáhat zaměstnavatelům vytvářet nová pracovní místa v oblastech s vysokou nezaměstnaností.

Subvence na tvorbu pracovních míst

V oblastech s mírou nezaměstnanosti, která je minimálně o 50 % vyšší, než je celostátní průměr, se zaměstnavatelům garantuje 200 000 Kč za každé vytvořené pracovní místo (120 000 Kč v případě, že nezaměstnanost je o 25 % vyšší proti průměru, a 80 000 Kč, když jde minimálně o průměrnou míru nezaměstnanosti). Subvence se poskytuje jako jednorázový příspěvek za podmínky, že pracovní místo bude udrženo po dobu nejméně pěti let. V případě, že jde o pracovní místo pro zdravotně postiženou nebo dlouhodobě nezaměstnanou osobu, příspěvek se zvyšuje o 10 %.

Částečná úhrada nákladů na školení

Konkrétní částky částečných úhrad nákladů na školení jsou: 35 % celkových nákladů v oblastech s mírou nezaměstnanosti, která je minimálně o 50 % vyšší, než je celostátní průměr, 30 % celkových nákladů v oblastech s mírou nezaměstnanosti, která je minimálně o 25 % vyšší, než je celostátní průměr, a 25 % celkových nákladů, když jde minimálně o průměrnou míru nezaměstnanosti. Jestliže účastníkem školení je zdravotně postižená nebo dlouhodobě nezaměstnaná osoba, příspěvek se zvyšuje o 10 %.

2. Subvence v případě restrukturalizace

V případech restrukturalizace a velkých organizačních změn, které jsou důsledkem technologických inovací a které trvale a vážně omezují provozní činnost, může stát pomocí zaměstnavatelů zvláštním příspěvkem (Vyhláška MPSV ČR č. 399/1992 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky postupu při sjednávání dohod mezi zaměstnavateli a úřady práce při omezení provozní činnosti v souvislosti s přechodem na nový podnikatelský program).

Cílem je udržet existující pracovníky a předejít výplatě dávek v nezaměstnanosti do doby, než podnik bude mít dobré ekonomické vyhlídky. Státní příspěvek může dosáhnout maximálně 40 % celkových mzdových nákladů zaměstnanců, jichž se restrukturalizace týká, a 75 % v případě, že jde o velké omezení provozní činnosti.

3. Subvence pro zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků

Zaměstnavatelé jsou povinni zaměstnávat určitý počet zdravotně postižených pracovníků a jejich náklady mohou být kompenzovány státní subvencí. Od roku 2002 se poskytuje pouze investiční dotace a návratná finanční pomoc. Současně s tím se zdvojnásobuje daňová úleva. Více než 1000 uchazečů o zaměstnání získalo práci v rámci tohoto programu. Dalších asi 1000 zdravotně postižených pracovníků bylo v uplynulých dvou letech zaměstnáno v chráněných dílnách. Nicméně, přísnější podmínky finančních grantů v rámci investiční pomoci stanovené v roce 2002 mohou, jak se ukazuje, oslabit motivaci zaměstnavatelů vytvářet pracovní místa pro zdravotně postižené pracovníky (MPSV, 2003a).

³¹⁾ Viz podrobněji kapitolu 3 v OECD (2003a).

Kapitola 5

POMOC STARŠÍM PRACOVNÍKŮM K ZÍSKÁNÍ PRÁCE A POKRAČOVÁNÍ V ZAMĚSTNÁNÍ

Míra, do jaké starší pracovníci budou moci zůstat déle na trhu práce, závisí v zásadě na jejich zaměstnatelnosti. Je proto důležité, aby starší pracovníci měli příležitost udržovat a rozvíjet svou kvalifikaci. Obecně, jde o otázku celoživotního učení: pracovníci by měli mít motiv investovat do svého lidského kapitálu v každém věku, aby se tak zabránilo tomu, že jejich kvalifikace bude s věkem narušena. S ohledem na proces stárnutí populace a kvalifikačně náročné technologické změny se situace starších pracovníků může v nadcházejících letech zhoršovat, pokud efektivní opatření nebudou přijata už nyní. Úspěch v této oblasti závisí v zásadě na dostupnosti dobře fungujícího vzdělávání, odborné přípravy a systému rozvíjení kvalifikace.

Kromě toho je důležité, aby nezaměstnaným starším pracovníkům byla dána možnost vrátit se na trh práce. To znamená, že by jim měly být efektivním způsobem nabízeny aktivní programy trhu práce. Tato kapitola bude analyzovat strategie na podporu zaměstnatelnosti starších pracovníků, strategie, které jim pomohou konfrontovat se s výzvou, kterou před ně staví jejich zaměstnání a získání opětovného zaměstnání.

1. Úloha lidského kapitálu na trhu práce

Školství hraje klíčovou úlohu v tom, že poskytuje jednotlivcům vzdělání, kvalifikaci a odbornosti potřebné pro vstup do zaměstnání, efektivní účast na trhu práce a v širším slova smyslu i pro život ve společnosti. Existují přesvědčivé důkazy o tom, že lidský kapitál a formální vzdělávání zvyšují produktivitu práce a urychlují hospodářský růst z hlediska dlouhodobé časové perspektivy. Kromě toho, současný posun od výroby zboží k poskytování služeb spolu s technologickou inovací zvyšují potřebu kvalifikovanější a adaptabilnější pracovní síly. To může být obzvláště důležité pro tranzitní ekonomiku, jakou je i Česká republika, kde existuje často významný nesoulad mezi skutečnou a požadovanou kvalifikací pracovníků.

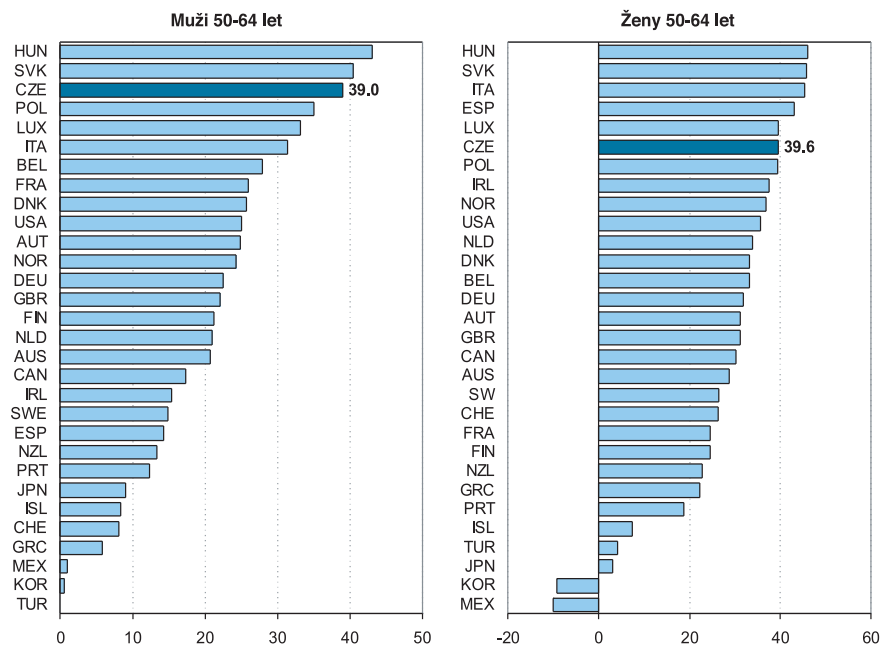
A. Rozdíl v míře účasti podle stupně vzdělání patří k nejvyšším v OECD

Ve většině zemí je postavení na trhu práce zřetelně spojeno s dosaženou úrovní vzdělání a obecně platí, že míra účasti roste s vyšším vzděláním. To platí zejména pro Českou republiku, kde rozdíl v míře účasti mezi staršími pracovníky s vysokoškolským a základním vzděláním (39 a více procent) patří k nejvyšším v OECD

(Obrázek 5.1.). Situace porovnávací pracovníky v prvotní věkové skupině je méně vážná. Zde rozdíl činí jen 12 % u žen a 14 % u mužů, i když jde stále o vysoký rozdíl v rámci zemí OECD.

Obrázek 5.1. **Rozdíl v míře účasti starších pracovníků podle stupně vzdělání, 2002^{a)}**

Rozdíl mezi vysokoškolským a základním vzděláním [procentní body]



^{a)} Použité zkratky zemí jsou uvedeny na straně 101.

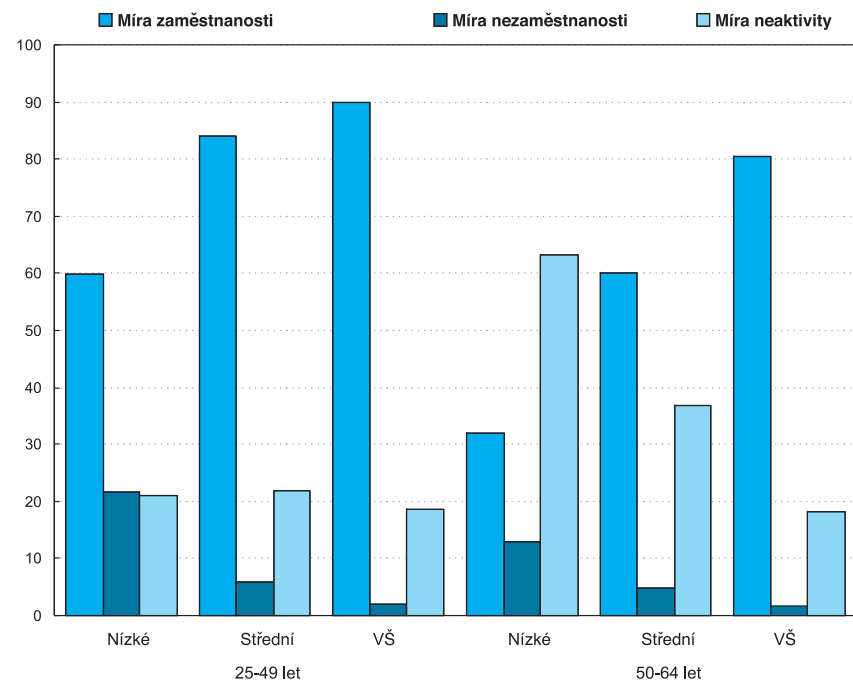
Zdroj: OECD (2002), *Education at a Glance – OECD Indicators*, Paris a Výběrové šetření pracovních sil ČR.

Zaměstnanost a nezaměstnanost jsou přímo úměrně ovlivněny úrovní vzdělání...

Míry zaměstnanosti a nezaměstnanosti jsou často rovněž silně spojeny s úrovní vzdělání. Platí to zejména pro starší pracovníky v České republice, kde se míra zaměstnanosti systematicky zvyšuje s úrovní vzdělání, zatímco míra nezaměstnanosti a neaktivity s vyšší úrovní vzdělání klesá (Obrázek 5.2.). Skutečně, rozdíl téměř 50 % v míře zaměstnanosti mezi staršími pracovníky s vysokoškolským vzděláním a pracovníky s nižším středním vzděláním je významný. Kromě toho je u těchto dvou skupin pozoruhodný i pokles míry nezaměstnanosti. Podobné tendence můžeme zjistit i u pracovníků v prvotní věkové skupině, kde rozdíl v míře zaměstnanos-

ti mezi vysokoškoly a osobami se základním vzděláním je téměř 30 %. Míra nezaměstnanosti v této věkové skupině rovněž klesá z 21 % u osob se základním vzděláním na méně než 2 % u osob s vysokoškolským vzděláním.

Obrázek 5.2. **Postavení na trhu práce podle dosaženého vzdělání a věku v České republice, 2002 [procenta]**



Zdroj: Výběrové šetření pracovních sil ČR.

...ale dosažené vzdělání starších pracovníků zůstává nízké

V současné době má jen 13 % starších mužů a 8 % starších žen ukončené vysokoškolské vzdělání (Obrázek 5.3.).³²⁾ Ve většině zemí OECD v důsledku všeobecně rostoucí vzdělanosti mladších generací dojde pravděpodobně v budoucnu k dramatickému zvýšení průměrné vzdělanostní úrovně starších pracovníků. Nicméně, toto není případ České republiky, kde se podíl starších pracovníků s vysoko-

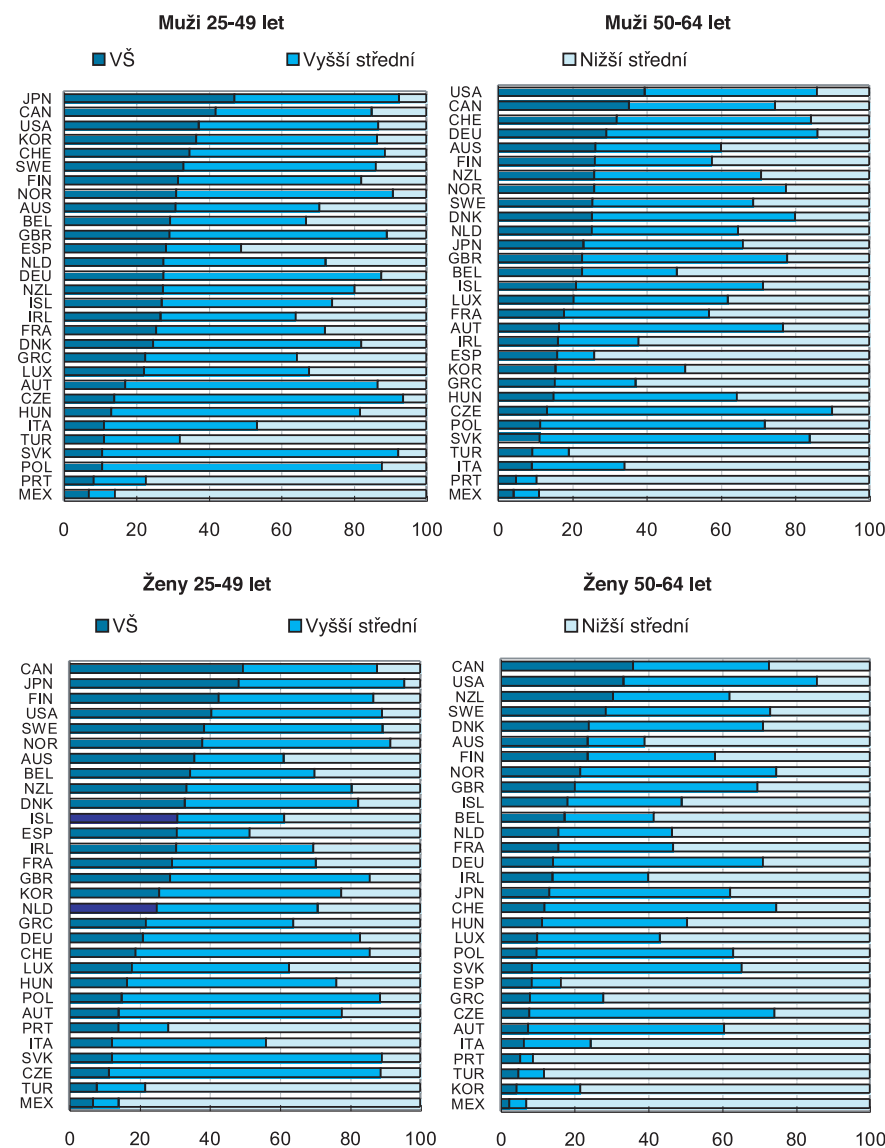
³²⁾ Situace, pokud jde o osoby v prvotní věkové skupině, je stejně závažná, když pouze 14 % mužů a 11 % žen má ukončené vysokoškolské vzdělání.

koškolským vzděláním zvýší jen o 2 % na 15,1 % v roce 2025. Ve srovnání s Maďarskem, Polskem a Slovenskou republikou bude mít Česká republika nižší míru vysokoškolského vzdělání, nicméně v roce 2005 bude mít spolu se Slovenskou republikou nejvyšší podíl starších pracovníků s vyšším středním vzděláním.

B. Gramotnostní dovednosti jsou nižší a klesají s věkem

Bez ohledu na významný podíl osob s vyšším středním vzděláním jsou gramotnostní dovednosti v České republice nižší a klesají s věkem. Například, když jsou zaměstnavatelé dotazováni na speciální typy dovedností, které požadují na dnešním trhu práce, zpravidla zařazují vysoko jazykové znalosti a znalosti práce s počítačem. Nicméně, výsledky mezinárodního průzkumu gramotnosti dospělých (IALS), který zkoumal dovednosti běžného čtení, písemného projevu a početní dovednosti, ukázaly relativně nízké gramotnostní dovednosti starších lidí v České republice (Tabulka 5.1.). Ve všech třech kategoriích má více než 40 % starších žen jen první stupeň gramotnosti – osoby s velmi slabými dovednostmi. Starší muži se ukázali být o něco lepšími, zejména pokud jde o písemný projev a početní dovednosti, ale stále významný podíl starších mužů – více než 50 % – má druhý stupeň gramotnosti nebo i nižší (osoby schopné pracovat pouze s jednoduchými materiály).

Obrázek 5.3. Úroveň vzdělání v zemích OECD podle pohlaví a věku, 2002 ^{a)}
[procento populace]



^{a)} Použité zkratky zemí jsou uvedeny na straně 101.

^{b)} Údaje o starších ženách ve Velké Británii odpovídají věkové skupině 50-59 let.

Zdroj: OECD (2002b), *Education at a Glance – OECD Indicators*.

Tabulka 5.1. **Gramotnostní dovednosti podle pohlaví a věkových skupin, 1998**
[procenta]

Stupeň gramotnosti	Muži		Ženy		Muži		Ženy		
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	
Písemná gramotnost				Dokumentační gramotnost					
1	38,7	45,5	40,2	55,1	21,9	28,6	28,4	43,1	
2	24,5	23,5	24,2	20,9	22,2	25,1	28,0	23,4	
3	25,5	22,5	23,1	17,9	35,4	31,5	24,6	22,8	
4-5	11,3	8,5	12,5	6,1	20,4	14,7	19,0	10,7	
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Numerická gramotnost				Celková gramotnost					
1	20,5	27,6	24,9	41,1	22,3	30,5	29,4	46,2	
2	18,6	20,4	17,8	15,2	26,9	24,4	26,1	20,8	
3	30,7	25,0	28,2	22,8	38,2	40,4	33,4	26,4	
4-5	30,2	27,0	29,1	20,8	12,6	4,7	11,1	6,6	
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Zdroj: OECD (2000), *Literacy in the Information Age*.

Kromě toho, jen 6 % žen a 5 % mužů ve věku 50-59 let uvádí, že mají dobrou znalost angličtiny, ve srovnání s 31 % žen a 22 % mužů ve věku 20-29 let.³³⁾ V souvislosti s tím jen malý podíl starších pracovníků uvádí, že používá angličtinu při své práci (Tabulka 5.2.). Ovšem mezi lépe vzdělanými jednotlivci jsou rozdíly menší: jedna třetina starších mužů a jedna čtvrtina starších žen uvádí, že používá cizí jazyk při své práci. S tím, jak znalost angličtiny nabývá na významu, se starší pracovníci dostávají opět do nepříznivé situace.

Jestliže u mladších věkových skupin roste úroveň dosaženého vzdělání, pak je pravděpodobné, že do budoucna se zvýší i průměrná úroveň vzdělání a znalost angličtiny u starších pracovníků. Nicméně demografické tendence nemohou být závislé samy o sobě na zvýšení úrovně znalostí jednotlivců. Úsilí se musí zaměřit na zaměstnatelnost a kvalifikační požadavky kladené na současnou generaci starších pracovníků a také pracovníků středního věku. V této souvislosti hraje vzdělávání dospělých zásadní úlohu.

³³⁾ Viz Deset let společenské transformace, 1999, průzkum uskutečněný Sociologickým ústavem Akademie věd ČR ve čtvrtém čtvrtletí roku 1999.

Tabulka 5.2. **Používání cizích jazyků v zaměstnání podle vzdělání, pohlaví a věku, 2001** [procenta]

Jazyk	Zaměstnané osoby				Z toho: se středním nebo vysokoškolským vzděláním			
	Muži		Ženy		Muži		Ženy	
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64
Angličtina	16,1	8,5	12,6	7,8	29,3	18,5	20,9	13,2
Němčina	14,3	11,6	11,9	9,2	21,6	20,7	17,0	14,8
Francouzština	1,2	0,5	1,6	1,7	2,1	1,1	2,7	3,1
Ostatní	5,3	3,6	4,3	3,7	9,1	6,7	6,5	6,6
Nejméně jeden	25,3	16,8	21,2	15,5	41,3	31,5	32,2	25,3

Zdroj: Sociální situace domácností, 2001 – průzkum uskutečněný Českým statistickým úřadem v květnu a červnu 2001.

C. Podpora v odborném vzdělávání starších pracovníků je omezená

Odborné vzdělávání má významnou úlohu pro doplnění mezery ve všeobecném vzdělání dospělé populace v produktivním věku. V České republice se význam dalšího vzdělávání pro jednotlivce, podniky a celou společnost ukazují zcela zřetelně. Skutečnost, že jen 5 % osob v prvotní věkové skupině a 3 % starších lidí se vzdělává, znamená, že rozsah dalšího vzdělávání je pozoruhodně malý.

Kromě toho se starší pracovníci, kteří nejvíce potřebují rozšířit nebo prohloubit kvalifikaci, ukazují být ve větší nevýhodě (Tabulka 5.3.). Pokud jde o zaměstnané osoby, míra školení a vzdělávání klesá s věkem a roste s dosaženým stupněm vzdělání. Podobné tendence zjišťujeme i u osob nezaměstnaných, s výjimkou nezaměstnaných mužů ve věku 50-54 let a nezaměstnaných žen ve věku 50-59 let, u kterých je míra školení a vzdělávání poměrně vysoká. Nicméně, i v těchto případech se další vzdělávání koncentruje téměř výhradně u osob s vysokoškolským vzděláním. Pro neaktivní starší muže a ženy další vzdělávání téměř neexistuje nebo se opět soustřeďuje na ty, kteří mají vyšší dosažené vzdělání.

Tabulka 5.3. **Odborné školení podle postavení na trhu práce, vzdělání, pohlaví a věku v České republice, 2002** [procenta]

		Zaměstnaní			Nezaměstnaní			Neaktivní		
		Zák.	Stř.	VŠ	Zák.	Stř.	VŠ	Zák.	Stř.	VŠ
Muži	25-49	1,6	4,6	20,4	0,3	2,8	8,2	0,9	19,5	55,8
	50-54	0,3	2,8	15,4	0,0	1,2	30,6	0,0	0,6	0,0
	55-59	1,0	3,2	12,8	0,0	1,3	0,0	0,0	0,3	0,0
	60-64	0,0	2,3	9,8	0,0	5,7	0,0	0,0	0,7	3,7
Ženy	25-49	1,0	5,9	23,2	0,4	5,3	9,3	1,4	5,1	19,9
	50-54	0,4	4,0	18,5	1,2	0,5	16,2	0,0	0,4	4,2
	55-59	0,6	4,3	16,5	0,0	0,0	39,5	0,0	0,5	4,5
	60-64	0,0	5,2	6,3	0,0	2,5	0,0	0,0	0,4	3,8

Zdroj: Výběrové šetření pracovních sil ČR.

Podle Evropského přehledu pracovních sil patří celkový rozsah vzdělávání mezi staršími pracovníky v České republice na úrovni 3 % k nejnižším, v porovnání se zeměmi, kde byly příslušné údaje k dispozici (Obrázek 5.4.). Kromě toho, pouhých 0,8 % praktického a kombinovaného teoreticko-praktického školení je zanedbatelných.

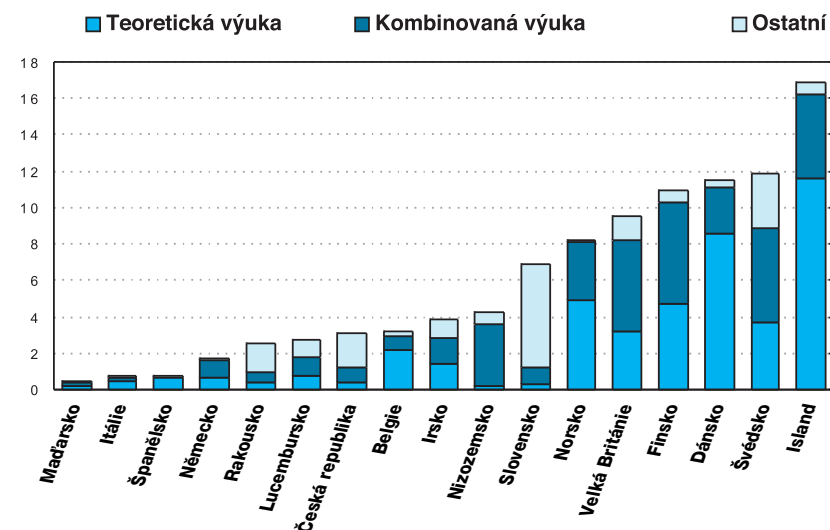
2. Zvyšování kvalifikace starších pracovníků je klíčovou otázkou

Úroveň formálního vzdělání, gramotnosti a výskyt dalšího vzdělávání jsou poměrně nízké, zejména u starších pracovníků. S ohledem na proces stárnutí populace a změnu kvalifikačních požadavků je zvyšování kvalifikace pracovních sil všeobecně a starších pracovníků zvláště životně důležité.

A. Překonávání nedostatků vzdělávacího systému je úkolem dalšího vzdělávání dospělých

V souvislosti s novými požadavky je na vzdělávací systém vyvíjen značný tlak. Po roce 1989 byl centralizovaný a unifikovaný školský systém decentralizován a diverzifikován podle požadavků demokratické společnosti a tržního hospodářství. Vysokoškolské vzdělávání se rozšířilo do regionů, kde vznikly nové univerzity, ale stávající univerzity jsou stále schopny přijmout jen polovinu zájemců z řad mládeže. Výsledkem je, že úroveň vysokoškolského vzdělávání zůstává nízká a dá se jen zčásti očekávat, že se v brzké době zvýší.

Obrázek 5.4. Odborné školení starších pracovníků podle druhu výuky, 2001 ^{a)} [procenta]



^{a)} Otázka týkající se výskytu školení byla položena takto: „Zúčastnil jste se v posledních čtyřech měsících nějakého školení nebo odborné přípravy?“.

Zdroj: European Labour Force Statistics.

V této souvislosti by mělo vzdělávání dospělých sehrát zásadní úlohu při překonávání nedostatků formálního vzdělání u ekonomicky aktivní dospělé populace. Mělo by rovněž přispět ke stabilizaci zaměstnanosti tím, že bude podporovat a zvyšovat zaměstnatelnost ekonomicky aktivní dospělé populace. Vzdělávání dospělých může rovněž významně zvýšit flexibilitu pracovníků, jejich mzdy a zisky firem (OECD, 2001c a 2001d).³⁴⁾

V roce 2000 byla publikována Bílá kniha s názvem „Národní program rozvoje školství v České republice“. Bílá kniha navrhuje důležité cíle a doporučení pro budoucnost vzdělávání v České republice ve třech hlavních oblastech: regionální, vysokoškolské a vzdělávání dospělých.³⁵⁾

³⁴⁾ Další vzdělávání a odborný výcvik jsou rovněž spojeny s řadou neekonomických výhod, jako jsou lepší zdraví a další sociální přínosy.

³⁵⁾ I když Bílá kniha více než bohatě odráží potřeby a obavy, před kterými stojí český vzdělávací systém, v této chvíli neposkytuje nic víc než jen soubor návodů pro rozvoj vzdělávacího systému.

V roce 1994 byl Ministerstvem práce a sociálních věcí a s pomocí fondu Phare založen Národní vzdělávací fond (NVF). Jeho současnou prioritou je vytváření národní strategie rozvoje lidských zdrojů. To zahrnuje kromě jiného podporování rozvoje kvalifikace v podnicích a také přispívání k rozvoji celoživotního učení. Jedním ze zajímavých projektů, který nyní přináší do kompetence NVF, je Fond pro-aktivních intervenčních opatření na trhu práce (PALMIF). Cíle PALMIFu jdou od opatření k integraci dlouhodobě nezaměstnaných až k podporování školicích a rekvalifikačních činností. Tyto iniciativy a inovace, zejména pokud jde o školení a celoživotní učení, jsou vítané. Nicméně, cíl projektu a obecně i cíl NVF postrádá transparentnost, pokud jde o koordinační úsilí a výsledky. Výsledkem je, bez ohledu na vytvoření NVF před deseti lety, že četnost školicích aktivit zůstává nízká. Lepší využití těchto zdrojů s větším zaměřením na školení a zvyšování kvalifikace, zejména starších pracovníků, je nezbytné. S tím by mělo souviset i detailní hodnocení programového úsilí a výsledků.

B. Politický záměr – zlepšování výsledků ve prospěch starších pracovníků

Ve snaze rozšířit vzdělávací příležitosti pro starší pracovníky se musí politické úsilí zaměřit na finanční motivace k investicím do lidského kapitálu pracovníků, ale také na motivaci starších pracovníků k tomu, aby vzdělávací příležitosti využívali. Řada starších pracovníků vidí jen malý osobní přínos v investování svého času a úsilí do školení (OECD 2003a). Bude proto nezbytné stimulovat motivaci starších lidí a lidí v produktivním věku vůbec, aby investovali více do školení.

Pokud jde o finanční pobídky, pak fiskální politika a institucionální zabezpečení, které dává přednost spolufinancování nákladů mezi různými soukromými institucemi, může zvýšit motivaci k investování do vzdělávání a odborného školení. Kromě toho, finanční pobídky v tomto smyslu mohou být také mnohem snáze zaměřené na znevýhodněné skupiny (OECD, 2003a).

Zkušenosti OECD ukazují, že existuje řada mechanismů podporujících účast na školení a současně řešících ekonomické a finanční překážky. Patří k nim daňové úlevy pro podniky, úmluvy o vyrovnání účtu za školení a vyučení, úlevy z pracovní doby a úhrada doby na školení, daňové úlevy a finanční příspěvky pro jednotlivce, osobní vzdělávací účty a studijní volno, studium při zaměstnání atd. (OECD, 2003a). Nicméně, politický záměr je rozhodující, ale existuje jen málo empirických studií, které hodnotí tyto programy, a ty, které jsou k dispozici, mají jen omezené vypovídací schopnosti. Kromě toho, i když tyto programy celkově podporují školení, jen velmi málo důrazu je položeno na potřeby školení starších pracovníků. A právě toto by se mělo změnit, zejména v České republice.

Nehledě na omezené množství existujících hodnocení se zdá, že některé poznatky mohou být využity, pokud jde o přípravu a obsah těchto programů. Předně, starší pracovníci se vzdělávají jinak než mladší, a proto potřebují rozdílné vzdělávací metody. Vzdělávací metody v tomto případě by měly být založeny na získaném předchozím formálním a neformálním vzdělání a měly by být nejvíce přizpůsobeny potřebám starších pracovníků. Tradiční výuka v učebnách nemusí být nej-

vhodnější metodou. Například v Norsku věnuje vláda peníze na vývoj nových učebních metod pro dospělé. Za druhé, uznávání neformálních zkušeností a odborností by mělo přispět k usnadnění dalšího vzdělávání dospělých, zejména pokud jde o starší pracovníky. Uznávání předchozí kvalifikace by mohlo vést například ke zkrácení kursů nebo prominutí některých zkoušek a testů. Neformální kompetence mohou být získány prostřednictvím činnosti v dobrovolných organizacích, v práci, v péči o domácnost i jinde. Za třetí, dalším důležitým elementem je poskytování nezbytného studijního volna dospělým. V tomto směru musí sehrát důležitou úlohu vláda. A konečně za čtvrté, je třeba zdůraznit, že úspěch při zlepšování kvalifikace starších pracovníků závisí na dobře fungujícím systému dalšího vzdělávání, který slouží pracovníkům všech věkových kategorií. To je nejlepší způsob, jak zajistit trvalé zvyšování kvalifikace.

3. Význam aktivních programů na trhu práce

Aktivní programy trhu práce mohou napomoci k tomu, aby nezaměstnaní starší pracovníci zůstali na trhu práce a našli zaměstnání. Tato pomoc může přicházet ve formě rekvalifikace, usnadňování procesu hledání zaměstnání a v širším slova smyslu podporuje růst zaměstnanosti (Rámeček 5.1.).

V rámci územních úřadů práce existují rovněž informační a poradenská střediska, která pomáhají především absolventům škol, rodičům absolventů škol a také dalším zájemcům. Tato poradenská střediska shromažďují informace o pracovních

Rámeček 5.1. Aktivní programy trhu práce a veřejné služby zaměstnanosti v České republice

Veřejné služby zaměstnanosti (VSZ) zodpovídají za sledování vývoje na trhu práce a efektivní realizaci aktivních opatření na trhu práce. Regionální úřady jsou v každé administrativně správní oblasti (77) a kromě toho existují i detašovaná pracoviště úřadů práce v důležitých městech a lokalitách (182). Aktivní programy trhu práce zahrnují:

- **Rekvalifikační programy:** 36 000 účastníků v roce 2002 a 43 000 účastníků v roce 2003;
- **Subvencované zaměstnání** a vytváření společensky účelných pracovních míst (14 000 umístěných uchazečů o zaměstnání v roce 2002 a 18 000 v roce 2003);
- **Veřejně prospěšné práce:** vytváření pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané a znevýhodněné lidi (16 500 umístěných uchazečů v roce 2002 a 15 500 v roce 2003);
- **Programy pro absolventy škol:** příspěvky na vytváření nových pracovních míst pro absolventy škol (8000 umístěných uchazečů v roce 2002 a 8600 v roce 2003);
- **Chráněná pracoviště pro zdravotně postižené osoby:** 1000 zaměstnaných v chráněných dílnách v roce 2002 a 1200 v roce 2003;
- **Dotace na mzdy a jiné příspěvky:** vytváření pracovních míst v případě restrukturalizace, pro zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků nebo částečná úhrada nákladů na rekvalifikaci (viz kapitola 4).

místech, možnostech školení a vzdělávání a profesních profilech. Nabízejí rovněž počítačové programy k testování schopností a hledání vhodného zaměstnání podle kvalifikace a dalších charakteristik uchazeče o zaměstnání. Tyto programy mohou být využívány samostatně.

A. Aktivní programy trhu práce a rekvalifikace pro uchazeče o zaměstnání

Rekvalifikace pro uchazeče o zaměstnání zahrnuje kromě jiného praktickou přípravu pro specifická povolání, motivační kurzy a kurzy pro přípravu na samostatnou výdělečnou činnost. Pokrok v rekvalifikacích a dalším vzdělávání je pomalý, ale zřetelný. V letech 1995 až 2003 se počet osob v rekvalifikačních kurzech téměř ztrojnásobil, z 13 000 na přibližně 43 000 osob.

Za pozornost stojí, že asi 70 % starších uchazečů o zaměstnání, kteří v roce 2002 prošli rekvalifikací, našlo zaměstnání v průběhu jednoho roku po skončení kursů. V tomto případě je míra úspěšnosti vyšší než u mladších uchazečů o zaměstnání (Tabulka 5.4.).³⁶⁾ Nicméně, jen omezený počet starších pracovníků se účastní v těchto programech. Ve skutečnosti představují uchazeči o zaměstnání starší 50 let méně než 7 % z celkového počtu účastníků rekvalifikačních programů, i když tvoří více než 17 % z celkového počtu nezaměstnaných.

Tabulka 5.4. **Rekvalifikace uchazečů o zaměstnání podle výsledků a věku, 2002^{a)}** [počet osob]

Věková skupina	Celkem	Pokračující z předchozího roku	Nově zařazení	Výsledky			Pokračující v dalším školení
				Úspěšní	Neúspěšní a ti, kteří kurzy předčasně ukončili	Získal zaměstnání před ukončením kursů	
< 19	5 945	1 463	4 482	2 656	536	408	1 709
20-24	11 177	1 643	9 534	5 993	534	748	2 377
25-29	6 803	536	6 267	4 564	245	164	693
30-34	5 931	467	5 464	4 133	198	115	524
35-39	4 830	355	4 475	3 437	186	70	383
40-44	3 594	216	3 378	2 572	156	61	262
45-49	3 526	228	3 298	2 528	134	58	246
50-54	2 527	128	2 399	1 804	108	41	175
55-59	550	15	535	391	35	5	26
60+	5	0	5	3	0	0	0
Celkem	44 888	5 051	39 837	28 081	2 132	1 670	6 395

^{a)} Údaje jsou založeny na statistice školení, nikoli na statistice počtu osob. Takto se jedna osoba může počítat i více než jednou, jestliže se zúčastní více než jednoho kursu.

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

³⁶⁾ Údaje jsou založeny na statistice školení, nikoli na statistice osob. Takto se jedna osoba může počítat i více než jednou, jestliže se zúčastní více než jednoho kursu.

B. Problémy aktivace starších uchazečů o zaměstnání

Umožnit nezaměstnaným lidem rekvalifikaci a poskytnout jim poradenství a pomoc, to je jen jedna část řešení problému. Úspěšnost hledání zaměstnání závisí rovněž na dostupnosti vhodného zaměstnání, postojích zaměstnavatelů k starším uchazečům o zaměstnání a na tom, do jaké míry jsou aktivním způsobem využívány dávky v nezaměstnanosti. Stejně tak je motivace k přijetí zaměstnání důležitým faktorem, a proto důraz na trvalou zprostředkovatelskou činnost úřadů práce je klíčovým elementem celé strategie.

Pasivita starších uchazečů o zaměstnání je vysoká

Podmínky, za kterých jsou starší pracovníci ochotni přijmout bříme opětovného zaměstnání, se významně různí (Tabulka 5.5.). Jestliže tito by přijali práci přesčas nebo práci v méně atraktivních podmínkách stejnou měrou jako pracovníci v prvotní věkové skupině, pak jsou ve srovnání s nimi méně připraveni na rekvalifikaci, učení se novému jazyku nebo cestování za prací, což jsou klíčové faktory jejich zaměstnatelnosti. Ve skutečnosti je jen méně než 50 % starších mužů a 40 % starších žen ochotno se rekvalifikovat a jen čtvrtina z nich je připravena se naučit nový jazyk.

Pozoruhodně více dotazovaných je ochotno se přizpůsobit, když jim nová práce poskytne vyšší odměnu. V tomto případě je rozdíl v ochotě starších pracovníků a pracovníků v prvotní věkové skupině menší. Všeobecně platí, že motivační (tláč) efekt lépe placeného zaměstnání je mnohem silnější než vynucovací (táhni) efekt nezaměstnanosti.

Tabulka 5.5. Podmínky přijetí nového nebo lepšího zaměstnání podle pohlaví a věku, 2001 ^{a) b)} [procento z celkové zaměstnanosti]

Podmínky	A. nemáte práci a mohl/a byste získat novou				B. je vám nabízena nová práce s odměnou dvakrát vyšší než máte nyní			
	Muži		Ženy		Muži		Ženy	
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64
1. Více práce ^{c)}	52,4	41,3	28,2	29,8	75,6	60,1	54,1	49,4
2. Migrace ^{d)}	18,3	10,6	12,1	7,1	30,5	20,4	21,1	11,0
3. Horší práce ^{e)}	18,9	18,9	11,5	19,0	35,0	31,0	28,4	22,0
4. Rekválifikace ^{f)}	58,7	47,2	64,0	39,3	68,3	56,6	75,2	47,6
5. Jazyk ^{g)}	41,1	28,5	44,1	23,8	50,4	34,3	54,7	29,3
Počet změn ochotných přijmout	Muži		Ženy		Muži		Ženy	
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64
0	25,8	37,2	32,7	49,5	18,7	27,6	23,2	37,6
1-2	44,3	40,4	46,8	35,5	31,9	37,8	35,4	37,6
3-5	29,9	22,4	20,5	15,1	49,4	34,6	41,4	24,7
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Střední hodnota	1,71	1,34	1,42	1,07	2,34	1,85	2,09	1,41

^{a)} Otázka: „Představte si, že A. nemáte práci a mohl/a by jste získat novou; B. je vám nabízena nová práce s odměnou dvakrát vyšší, než máte nyní. Byl/a byste ochoten/ochotna ji přijmout za podmínky, že...

^{b)} Pouze odpovědi „ano“ byly vzaty v úvahu. Další dvě odpovědi byly „možná“ a „ne“.

^{c)} Budete pracovat více než 40 hodin týdně.

^{d)} Budete dojíždět (nebo se přestěhujete) do jiného místa.

^{e)} Přijmete méně atraktivní pracovní podmínky.

^{f)} Budete se rekválifikovat na jinou profesi.

^{g)} Naučíte se nový cizí jazyk.

Zdroj: Rodiny, práce a flexibilita (HWF), 2001 – průzkum uskutečněný v roce 2001 v Bulharsku, České republice, Velké Británii, Maďarsku, Nizozemsku, Rumunsku, Slovinsku a Švédsku.

Kromě toho, rozhovory s pracovníky národních a regionálních úřadů práce v přístupujících zemích ukázaly na skepticismus, pokud jde o zaměstnatelnost starších pracovníků, protože tito vykazují větší neochotu k získání nové kvalifikace a jsou všeobecně pasivní při hledání zaměstnání (Fortuny, Nešporová a Popova, 2003). Tabulka 5.6. zdůrazňuje význam úřadů práce v aktivizaci starších pracovníků, kteří využívají především veřejné služby zaměstnanosti při hledání zaměstnání. Kromě toho, starší lidé nekontaktují zaměstnavatele přímo tak často jako mladší lidé a odpovídají na méně inzerátů v novinách než jejich mladší kolegové.

Tabulka 5.6. Metody hledání zaměstnání podle pohlaví a věku, 2001

Metoda hledání	Všichni nezaměstnaní				Z toho: dlouhodobě nezaměstnaní			
	Muži		Ženy		Muži		Ženy	
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64
1. Úřad práce	59,2	63,8	62,3	65,8	65,8	68,4	65,9	65,0
2. Inzeráty	33,1	34,0	31,7	36,8	33,3	27,8	29,8	35,0
3. Agentura	5,6	2,1	4,5	2,7	6,7	0,0	1,2	5,0
4. Pomoc přátel	50,3	52,2	50,3	44,7	45,3	47,4	49,4	35,0
5. Založení soukromé firmy	2,2	0,0	0,5	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0
6. Jiný způsob	5,6	8,5	4,0	2,7	3,9	15,8	3,5	5,0
Počet současných aktivit	Muži		Ženy		Muži		Ženy	
	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64	24-49	50-64
1	66,5	67,4	63,0	63,2	65,3	72,2	61,9	70,0
2	15,6	8,7	22,5	21,1	16,0	5,6	28,6	15,0
3 a více	17,9	23,9	14,5	15,8	18,7	22,2	9,5	15,0
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Střední hodnota	1,55	1,58	1,54	1,53	1,56	1,59	1,50	1,45

Zdroj: Sociální situace domácností, 2001 – průzkum uskutečněný Českým statistickým úřadem v květnu a červnu 2001.

Pozoruhodně velké množství starších lidí je přesvědčeno, že pro ně není žádná práce dostupná. Ve skutečnosti 75 % nezaměstnaných starších mužů a 79 % nezaměstnaných starších žen vidí své vyhlídky na zaměstnání (získání zaměstnání v příštích třech měsících) jako špatné nebo velmi špatné, ve srovnání s 62 % mužů a 69 % žen v prvotní věkové skupině. Kromě toho, 95 % dlouhodobě nezaměstnaných mužů a 85 % dlouhodobě nezaměstnaných žen není přesvědčeno o tom, že najdou zaměstnání v příštích třech měsících (Sociální situace domácností, 2001).

Starší lidé, kteří jsou nezaměstnaní nebo byli v minulosti nezaměstnaní, jsou přesvědčeni o tom, že jsou pro zaměstnavatele příliš staří (72 %), nebo pocítují zaudatost ze strany zaměstnavatelů (52 %). Kromě toho jsou dvě třetiny starších nezaměstnaných (ve srovnání s jednou polovinou nezaměstnaných v prvotní věkové skupině) přesvědčeny o tom, že bude velmi obtížné nalézt zaměstnání, které by jim vyhovovalo (Deset let společenské transformace, 1999 – průzkum uskutečněný Ústavem sociologie ČSAV ve čtvrtém čtvrtletí roku 1999). Tyto poznatky zdůrazňují význam posílení aktivačních opatření prostřednictvím veřejných služeb zaměstnanosti.

Aktivační opatření by se měla posílit

V počátečním období nezaměstnanosti může uchazeč o zaměstnání projít motivačním kursem, ve kterém získá všechny potřebné informace a podporu pro samostatné hledání nového zaměstnání. Nicméně, z 36 000 účastníků rekvalifikačních programů, které byly popsány výše, jen o něco více než 4400 se zúčastnilo motivačních kursů. Až po šesti měsících nezaměstnanosti začínají konzultace a uchazeči o zaměstnání jsou nabídnuty školicí kursy, které jsou přizpůsobeny požadavkům místních firem.³⁷⁾

Ve snaze zintenzivnit aktivaci a zabránit dlouhodobé nezaměstnanosti začalo 15 místních úřadů práce experimentovat s „individuálními akčními plány“. V roce 2002 se uskutečnily dva pilotní projekty: „První šance“ pro nezaměstnané osoby ve věku do 25 let a „Nový start“ pro nezaměstnané starší než 25 let. Účast v programech byla dobrovolná, činila 5 až 30 % u každé věkové skupiny. První hodnocení ukazuje určité pozitivní výsledky: přibližně 70 % a téměř 60 % starších účastníků bylo ochráněno před dlouhodobou nezaměstnaností.³⁸⁾ Celkově byl v první polovině roku 2003 nabídnut individuální akční plán 40 000 uchazečů o zaměstnání. Nový zákon o zaměstnanosti, který vstoupí v platnost v roce 2004, ukládá úřadům práce nabídnout individuální akční plán osobám starším 25 let a absolventům škol do dvou let po ukončení studia a tyto budou moci ve spolupráci s uchazečem o zaměstnání vypracovat tyto plány i pro další osoby, které o to budou mít zájem.

Vláda má rovněž připravený další pilotní projekt, který je zaměřený na absolventy vysokých škol. Je založen na koncepci „společného pracovního fondu“ podle nizozemského modelu. V tomto modelu spojují své zdroje místní firmy, veřejné služby zaměstnanosti, školy a sociální organizace na pomoc uchazečům o zaměstnání. V případě úspěchu bude tento model realizován celostátně.

Aktivační opatření pro lidi s invalidním důchodem jsou rovněž slabá

Koncem roku 2003 bylo asi 72 000 nezaměstnaných osob kvalifikováno jako tzv. osoby se „změněnou pracovní schopností“ (ZPS) a více než 50 % z nich bylo ve věku 45-59 let. Počty osob se zdravotním postižením se zvyšují. Nízká motivace těchto osob, z nichž mnohé mají jen omezené pracovní zkušenosti, je velkým problémem. Kromě toho příjem, který mohou získat v zaměstnání, často představuje jen minimální zlepšení proti sociálním dávkám, které dostávají. Zaměstnavatelé, kteří zaměstnávají více než 25 zaměstnanců, jsou povinni zaměstnat určitý počet osob se zdravotním postižením a kromě toho má zaměstnavatel, který tyto lidi přijímá do zaměstnání, nárok na další výhody a finanční pomoc. Nicméně, zaměstnavatelé mohou zabránit přijímání těchto lidí tím, že zaplatí pokutu. Ve skutečnosti,

³⁷⁾ Jestliže uchazeč o zaměstnání chce jinou kvalifikaci, než jaká je požadována na místním trhu práce, musí převzít odpovědnost za financování takového kursu.

³⁸⁾ Zde byl nicméně určitý záměrný výběr, protože úřady práce preferovaly účastníky s vyšší motivací.

Rámeček 5.2. Nová linie 50 plus ve Velké Británii

Komu je program určen: Program je dobrovolný a je určen pro jednotlivce ve věku 50 a více let, kteří byli v posledních šesti měsících uvolněni ze zaměstnání a kteří pobírají dávky v nezaměstnanosti, sociální dávky, částečný nebo plný invalidní důchod nebo určitou kombinaci dávek sociálního zabezpečení.

Nepeněžní pomoc: Každý jednotlivce, který vstoupí do tohoto programu, má svého osobního poradce na místním úřadu práce. Osobní poradci poskytují jednotlivcům všestrannou pomoc včetně přípravy individuálních akčních plánů, sestavování životopisů a žádostí o zaměstnání, organizují odborné kursy nebo jiné dobrovolné aktivity přispívající ke zvýšení zaměstnatelnosti účastníků programu.

Finanční motivace: Až dosud všichni jednotlivci, kteří získali výdělečné zaměstnání, dostávali přímo od svého osobního poradce tzv. zaměstnavatelský úvěr osvobozený od daně, který činil 60 GBP týdně nebo 40 GBP týdně v případě práce na zkrácený úvazek. Tento úvěr se vyplácel ve třech etapách po dobu 52 týdnů. Od dubna 2003 byl zaměstnavatelský úvěr nahrazen finančním příspěvkem, který je nyní součástí tzv. pracovních daňových úvěrů (WTC). Jednotlivci ve věku 50 a více let, kteří pracují více než 16 hodin týdně, dostanou nyní tzv. „50 plus element“ z WTC po dobu 52 týdnů. Po této době dostávají jednotlivci s nízkým příjmem pracující 30 a více hodin základní výměr WTC.

Odborná příprava: Dotace na školení se poskytuje až do výše 1500 GBP při získání zaměstnání. Částka do 1200 GBP může být využita na zlepšení současné kvalifikace a částka do 300 GBP na získání nových dovedností, které pomohou k udržení zaměstnání.

nehledě na daňové úlevy a finanční pomoc při vytváření chráněných dílen, vedou organizační a jiné obtíže spojené s přijímáním těchto pracovníků k tomu, že zaměstnavatelé jen zřídka usilují o to zaměstnat zdravotně postižené osoby a namísto toho kalkulují s alternativními výdaji, které považují za skrytou daň (Tomeš, 2003). Jen asi 1000 osob se změněnou pracovní schopností bylo ročně zaměstnáváno v chráněných dílnách, ale jejich počet se v roce 2003 zvýšil na 1200.

Zvýšené zdroje na to, aby se práce vyplatila, jsou potřebné

Opatření k tomu, aby se práce vyplatila, jsou takové finanční programy, které mají za cíl podporovat hledání zaměstnání na základě určitého příspěvku. Tato opatření, která se efektivně uplatňují jako subvence pro málo placenou práci, jsou dvojího druhu. Některé programy snižují náklady zaměstnavatele při přijímání pracovníků s nízkou mzdou, například tím, že snižují příspěvek na sociální zabezpečení těchto pracovníků.³⁹⁾ Jiné programy zvyšují finanční motivaci jednotlivců k přijetí práce. Jedním z prominentních příkladů tohoto programu, který je zaměřen na starší pracovníky, je program Nová linie 50 plus ve Velké Británii (Rámeček 5.2.).

³⁹⁾ Viz kapitola 4.

V několika posledních letech zavedly i některé další země programy k tomu, aby se vyplatilo pracovat. Některé z dobře známých programů v zemích OECD jsou například Program na snížení ceny práce ve Francii, Daňový úvěr na pracovní příjem (EITC) v USA a Pracovní daňové úlevy (WTC) ve Velké Británii. Tyto programy nejsou zaměřeny speciálně na starší pracovníky, ale v České republice mohou posloužit jako model opatření, aby se starším pracovníkům vyplatilo pracovat. V tomto směru by se mělo ubírat i poradenství a informační činnost úřadů práce, podobně jako tomu je ve Velké Británii.

Je obtížné hodnotit účinnost těchto programů a opatření na celkovou zaměstnanost. Tyto programy musí být vždy a všude financovány ze zvýšení daní nebo snížením veřejných výdajů, což samo o sobě může mít negativní dopad na zaměstnanost. Nedávné hodnocení subvencí na mzdy ale ukazuje, že tato opatření jsou levnější a efektivnější, když jsou specificky zaměřena (Martin a Grubb, 2001). Opatření k tomu, aby se práce vyplatila, však nejsou všelék. Jejich efektivnost závisí do značné míry na množství rámcových podmínek. K hodnocení efektivnosti je důležité znát jejich vztah k systému sociálního zabezpečení. A konečně, i když tato opatření mohou zlepšit motivaci pracovat u rizikových skupin, nebudou postačovat k tomu, aby se tyto jednotlivci udrželi v zaměstnání a měli příležitost zvýšit si svou kvalifikaci a odbornost. Je však shoda v tom, že existující programy přinášejí cenné výsledky pro skupiny, na které jsou zaměřeny, ale jejich nákladnost by měla být pečlivě hodnocena.

C. Zvyšování efektivnosti aktivních programů trhu práce

Jak již bylo jednou poznamenáno, existuje jen několik hodnotících studií a tyto přinášejí i rozporné výsledky. Průzkum efektivnosti aktivních opatření trhu práce, který financovala Světová banka, uvádí například velmi vysokou efektivnost (asi 90%) většiny programů zaměstnanosti, zatímco veřejně prospěšné práce jsou méně efektivní než pomoc samostatné výdělečné činnosti (Nešporová, 1999). Kromě toho, jak bylo již dříve ukázáno, efektivnost rekvalifikačních registrovaných uchazečů o zaměstnání a některých nedávno uskutečněných pilotních projektů je vyšší u starších lidí, i když starší pracovníci jsou méně zastoupeni mezi účastníky aktivních programů trhu práce. Na druhé straně jiná studie, založená na kvaziexperimentálních technikách zjistila, že aktivní programy trhu práce nevykazují významné výsledky.⁴⁰⁾

Vytváření stimulů výkonnosti pro veřejné služby zaměstnanosti v oblasti zprostředkování práce pro určité rizikové skupiny, jako jsou například starší pracovníci, by mohlo dlouhodobě přispět ke zvyšování efektivnosti aktivních programů trhu práce. Například ve Velké Británii jsou určeným místem pro úspěšné zprostředko-

vání práce střediska zaměstnanosti. Nejvyšším výkonnostním ukazatelem (12 bodů) jsou ve Velké Británii oceněna ta střediska, kterým se podaří umístit do zaměstnání nejvíce starších uchazečů o zaměstnání, kteří pobírají dávky v nezaměstnanosti a další sociální dávky, z celkového počtu nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání. Také ve Švýcarsku byly zavedeny v jednotlivých kantonech finanční stimuly ke zvýšení efektivnosti aktivních programů trhu práce a tyto se staly nedílnou součástí hodnocení činnosti veřejných služeb zaměstnanosti.

Lepší zaměření programů je dalším způsobem zvyšování jejich efektivnosti. Průzkumy uskutečněné v některých okresech zjistily, že zaměření programů (měřené jako podíl dané kategorie znevýhodněných nezaměstnaných k celkovému počtu účastníků programu) je nejnižší v případě starších osob, málo kvalifikovaných pracovníků, osob zdravotně postižených a dlouhodobě nezaměstnaných (Horáková a Rakoczyová, 2003). Nedostatečné zaměření na starší nezaměstnané osoby může do určité míry odrážet postoje pracovníků úřadu práce. Rozhovory s pracovníky národních a místních úřadů práce v přistupujících zemích ukázaly jejich skepticismus, pokud jde o zaměstnatelnost starších pracovníků, protože tito podle nich mají „nižší a zastaralé dovednosti, zdravotní potíže, nižší produktivitu práce, nižší mobilitu, obtíže a neochotu získat nové dovednosti a používat nové pracovní metody a projevují celkovou pasivitu při hledání zaměstnání“ (Fortuny, Nešporová a Popová, 2003).

České služby zaměstnanosti se zdají být také nakonec nedostatečně personálně vybaveny. Česká republika věnuje jen asi 0,07 % HDP na veřejné služby zaměstnanosti a jejich administrativu, což je značně pod průměrem OECD a nejméně v Evropě. Ve skutečnosti se tak ukazuje, že omezené zdroje úřadů práce a výdaje brání kvalitativnějšímu zlepšení aktivních programů trhu práce.

4. Usnadňování přístupu k samostatné výdělečné činnosti

Skutečnosti, že samostatná výdělečná činnost může do značné míry přispět k udržení starších pracovníků v zaměstnání, není věnována dostatečná pozornost. Od počátku devadesátých let se podíl osob samostatně výdělečně činných v České republice zvyšuje a v roce 2002 dosáhl více než 15 %, což se blíží průměru EU. Jestliže ale v zemích EU má výskyt samostatné výdělečné činnosti tendenci se zvyšovat s věkem, pak toto není případ České republiky, kde četnost samostatné výdělečné činnosti starších osob a prvotní věkové skupiny je velmi podobná (Tabulka 5.7.). Z toho lze odvodit závěr, že samostatná výdělečná činnost může být příležitostí ke zvýšení zaměstnanosti starších pracovníků.

⁴⁰⁾ Autoři zjistili, že vytváření pracovních příležitostí ve veřejném sektoru nemá podstatný vliv na zaměstnanost nebo výděly. Mzdové subvence na práci v soukromém sektoru sice rozšiřují zaměstnanost, ale mají negativní vliv na výděly (Abt Associates Inc., 1998).

Tabulka 5.7. **Zaměstnanost podle pohlaví a věku, 2002** [procenta]

	Věk	Zaměstnanci	Osoby samostatně výdělečně činné	Ostatní
Muži	25-49	77,6	21,6	0,8
	50-54	77,1	20,9	2,0
	55-59	80,4	17,6	2,0
	60-64	75,1	23,3	1,6
Ženy	25-49	88,3	10,1	1,7
	50-54	88,8	8,9	2,4
	55-59	86,7	11,1	2,1
	60-64	79,0	17,4	3,6

Zdroj: Přehled pracovních sil ČR.

V současné době ale existuje v České republice jen několik programů zaměřených na podporu samostatné výdělečné činnosti. Uchazeči o zaměstnání mohou najít pomoc na úřadech práce, ale vlastní proces se ukazuje být poněkud těžkopádný. Jiné země jsou v tomto směru aktivnější. Například ve Velké Británii se věnuje národní organizace nazvaná PRIME speciálně pomoci lidem starším padesáti let při zakládání podniku. Tento program se v současné době realizuje v Anglii a Walesu s plánem na rozšíření do Skotska a Severního Irsku. PRIME nabízí osobám ve věku 50 a více let půjčky na životaschopný podnikatelský plán až do výše 5000 GBP. Je důležité poznamenat, že v zemích, jako je například Švýcarsko, vysoký podíl starších pracovníků pokračuje v zaměstnání i po dosažení 60 let věku. Většina z nich jako osoby samostatně výdělečně činné nebo jako pracovníci svobodných povolání a v mnoha případech jde o jejich druhou profesní kariéru.

Kapitola 6

VYTVÁŘENÍ VÍCE PRACOVNÍCH PŘÍLEŽITOSTÍ PRO VŠECHNY

1. Stabilní makroekonomický rámec

Podporování zaměstnatelnosti starších pracovníků, reformování systému sociálního zabezpečení a řešení ekonomických důsledků stárnutí vyžaduje kromě jiných věcí širokou škálu vzájemně souvisejících opatření a také stabilní makroekonomický rámec, ve kterém se nezbytné reformy uskutečňují. Stabilní makroekonomický rámec, jmenovitě odpovídající veřejné financování, je ve svém důsledku základním předpokladem pro podporování růstu, udržování všeobecných opatření pro zlepšení fungování trhu práce a vytváření prostředí, ve kterém všechny výhody reformou mohou být plně využity.

V této souvislosti zbývá v České republice řada úkolů. Hospodářský vývoj v posledních letech podporovaly důležité ekonomické reformy, které byly realizovány v souvislosti s měnovou krizí v roce 1997, příliv přímých zahraničních investic a vyhlídka členství v EU.⁴¹⁾ Nehledě na skutečnost, že přechod na tržní hospodářství se setkal s určitým úspěchem, český průmysl stále potřebuje další restrukturalizaci. V této souvislosti bude důležitým úkolem reagovat na strukturální změny. Kromě toho, jak ukazuje tato zpráva, s ohledem na současný rychlý a dramatický proces stárnutí v České republice bude nezbytné mobilizovat pracovní zdroje v mnohem širších souvislostech.

2. Alternativní způsoby zvýšení ekonomické účasti a zaměstnanosti

Dostupné projekce ukazují, že i při relativně optimistických předpokladech o účasti na trhu práce může být v roce 2040 celkový objem pracovní síly značně pod svou současnou úroveň. To zdůrazňuje význam podporování zaměstnanosti všech věkových skupin včetně (a ne jen) starších pracovníků.

A. Podporování zaměstnanosti všech věkových skupin

V České republice asi 35 % osob v produktivním věku není zaměstnáno. Někteří z nich jsou nezaměstnaní v pravém slova smyslu, ale převážná většina patří do tzv.

⁴¹⁾ Hospodářský růst v roce 2002 byl rovněž podporován fiskálními stimuly v průběhu volebního roku.

Rámeček 6.1. Národní plán zaměstnanosti (NPZ)

Cíle: NPZ stanoví čtyři vzájemně související pilíře pro podporování zaměstnanosti:

- Lepší zaměstnatelnost lidských zdrojů (zvyšování kvalifikace a motivace pro hledání zaměstnání, namísto vyžadování dávek sociální pomoci);
- Podpora podniků a zaměstnavatelů (zlepšování podmínek pro malé a střední podniky a revitalizace některých velkých firem, stejné konkurenční podmínky a opatření ke zvýšení zájmu investorů);
- Dobře fungující trh práce (pružná organizace práce, motivace zaměstnavatelů ke zvyšování kvalifikace pracovníků);
- Odstraňování všech forem diskriminace (podle věku a pohlaví, vytváření podmínek ve prospěch znevýhodněných skupin).

Přijátá opatření: podle směrnic EU byla přijata tři opatření ve prospěch vyšší zaměstnanosti starších osob:

- MPSV ve spolupráci s úřady práce zvýší podíl starších uchazečů o zaměstnání zapojených do aktivních programů zaměstnanosti;
- Na základě jednání s ostatními ministerstvy a sociálními partnery o restrukturalizaci jednotlivých odvětví a s tím souvisejících sociálních programech MPSV navrhne řešení, které bude ve prospěch udržení starších pracovníků na trhu práce. Toto bude zahrnovat rekvalifikace a větší prioritou bude udržení starších pracovníků v zaměstnání s cílem umožnit jim řádný odchod do důchodu;
- S pomocí programu Phare budou pro starší pracovníky připraveny rekvalifikační kurzy, umožňující jim změnu jejich profesní orientace.

„neaktivní“ populace v produktivním věku. Tato míra neaktivity se přibližuje průměru OECD, ale je značně vyšší než míra v „nejaktivnějších“ zemích OECD, kterými jsou Kanada, Nizozemsko, Nový Zéland, Velká Británie, USA a Skandinávské země, kde je míra neaktivity o 10-15 % nižší než v České republice. To znamená, že v České republice je značný prostor pro zvyšování zaměstnanosti.

Mladší lidé jsou mnohem méně zastoupeni v celkové zaměstnanosti, což znamená, že jde o skupinu, která společně se staršími pracovníky nabízí největší potenciál nabídky práce. Podobný potenciál představují ženy. I když míra zaměstnanosti žen je poněkud vyšší, než je průměr OECD, od počátku devadesátých let má klesající tendenci, což je v protikladu se vzrůstající tendencí míry zaměstnanosti žen v mnoha zemích OECD.

Zlepšování příležitostí pro všechny vyžaduje komplexní přístup s cílem vytvoření dynamičtějšího trhu práce při současném odstraňování všech participačních bariér. Vláda přijala určité kroky v tomto směru, jmenovitě jde například o Národní plán zaměstnanosti, jehož cílem je harmonizovat širokou škálu opatření na trhu práce, v sociální politice a v oblasti vzdělávání s praxí a normami EU (Rámeček 6.1.).

B. Flexibilita pracovní doby

Zvyšování počtu skutečně odpracovaných hodin by mohlo zvýšit výrobu a poptávku po pracovních silách, ale jak již bylo uvedeno, lidé v České republice mají již v současné době relativně dlouhou pracovní dobu (Tabulka 6.1.). I když s rostoucím věkem podíl starších pracovníků, kteří pracují více než 40 hodin týdně, klesá, i ve věku 60-64 let více než 55 % mužů pracuje 40 až 50 hodin týdně a více než 16 % pracuje více než 50 hodin týdně. Stejnou intenzitu práce mají muži v prvotní věkové skupině, z nichž téměř jedna pětina pracuje více než 50 hodin týdně. Ženy v této věkové skupině pracují jen zřídka více než 50 hodin týdně, ale více než dvě třetiny z nich pracují 40 až 50 hodin týdně.

Tabulka 6.1. Podíl pracovníků podle počtu odpracovaných hodin týdně, věku a pohlaví, 2002

Věk		Počet odpracovaných hodin týdně			
		< 20	30-40	40-49	50+
Muži	15-24	2,9	17,2	68,1	11,7
	25-49	2,7	18,7	58,9	19,7
	50-54	3,3	19,6	60,7	16,5
	55-59	3,6	19,0	63,4	14,0
	60-64	12,0	15,8	55,9	16,3
	65+	38,6	18,2	36,1	7,2
Ženy	15-24	5,3	20,6	68,2	5,9
	25-49	6,4	22,9	65,1	5,7
	50-54	6,0	22,7	66,3	5,0
	55-59	10,7	21,3	64,0	4,0
	60-64	45,1	17,1	35,1	2,7
	65+	58,4	12,4	26,5	2,7

Zdroj: Výběrové šetření pracovních sil ČR.

Není proto překvapující zjištění, že jen 1,2 % žen a méně než 2 % mužů by ráda pracovala více hodin (Tabulka 6.2.). Z tohoto důvodu je také mobilizace zdrojů prostřednictvím zvyšování počtu pracovních hodin málo pravděpodobnou reformní cestou v České republice.

Namísto toho, jak bylo uvedeno ve čtvrté kapitole, může být mnohem rozumnější cestou podporovat flexibilnější pracovní podmínky. Ne jako prostředek nahrazování práce na plný úvazek, ale jako možnost pro ty, kteří by jinak opustili trh práce. Podporování práce na zkrácený úvazek jako možný prostředek k prodloužení pracovního života, může umožnit řadě starších pracovníků pokračovat v práci a plynule přejít z práce do důchodu, na rozdíl od okamžitého a úplného opuštění trhu práce.

Tabulka 6.2. **Osoby, které by si přály pracovat ve svém současném zaměstnání méně, stejně nebo více hodin, 2001** [procenta]

	Muži			Ženy		
	Celkem 18-64	18-49	50-64	Celkem 18-65	18-49	50-64
Méně hodin						
Česká republika	37,5	36,8	39,3	41,5	41,7	40,8
Maďarsko	27,5	26,8	29,4	30,9	30,1	33,8
Švédsko	40,2	38,6	44,1	32,2	32,7	31,3
Velká Británie	29,7	27,1	39,0	21,4	20,3	25,4
Stejně hodin						
Česká republika	60,8	61,6	58,5	57,3	57,5	56,6
Maďarsko	58,3	58,0	58,8	61,5	62,2	58,5
Švédsko	55,6	55,9	54,6	58,6	58,2	59,3
Velká Británie	63,9	66,2	55,9	70,8	71,7	67,2
Více hodin						
Česká republika	1,8	1,6	2,2	1,2	0,8	2,6
Maďarsko	14,2	15,2	11,8	7,6	7,6	7,7
Švédsko	4,2	5,4	1,3	9,2	9,2	9,3
Velká Británie	6,4	6,8	5,1	7,9	8,0	7,5

Zdroj: Households, Work and Flexibility (HWF), 2001 – průzkum uskutečněný v roce 2001 v Bulharsku, České republice, Velké Británii, Maďarsku, Nizozemsku, Rumunsku, Slovinsku a Švédsku.

C. Je imigrace alternativním řešením?

Někteří analytici zdůrazňují, že větší opora v imigraci je schůdnou alternativou ke zvyšování zaměstnanosti a stárnutí populace. Imigrace v České republice je relativně novým jevem s tím, že počet cizinců roste více či méně nepřetržitě od roku 1993, kdy došlo k rozdělení bývalého Československa. Nicméně, v roce 2002 počet cizinců, vyjádřený podílem z celkového počtu pracovních sil, kolísal okolo 1 %, což je jeden z nejnižších podílů v rámci OECD. Kromě toho, v roce 2001 byla v České republice čistá migrace negativní, s počtem 12 900 imigrujících a 21 500 emigrujících osob.

V roce 2001 vypracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí návrh novely zákona o zaměstnanosti, která je v souladu se směrnicemi EU. Novela kromě jiného navrhuje i změny v rozšíření platnosti pracovních povolení. Kromě toho, na podzim roku 2003 zavedla Česká republika pětiletý pilotní projekt Aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků. Cílem projektu je umožnit kvalifikovaným zahraničním pracovníkům pobyt a práci v České republice a integrovat je plně do společnosti.

Úsilí tohoto druhu je krok správným směrem, který pomáhá vypořádat se s důsledky stárnutí a nedostatkem kvalifikovaných pracovníků a na druhé straně uspo-

kojuje potřeby imigrujících pracovníků. Nicméně, větší imigrace by neměla být považována za náhražku reforem trhu práce a systému sociálního zabezpečení, které jsou navrhovány v této zprávě. Předně, druhá generace imigrantů často imituje demografické chování státních příslušníků. Za druhé, velikost vlivu imigrace bude záviset především na chování imigrantů na trhu práce. Tito často postrádají potřebnou kvalifikaci, a proto může být vyžadováno zvláštní úsilí k integraci imigrujících pracovníků do zaměstnání a z širšího hlediska i do společnosti. Konečně rozsah, v jakém může být imigrace využita jako efektivní mechanismus, je limitován také sociálními a politickými tlaky.

Imigrační politika musí být proto doplňována souborem dalších opatření ke zlepšení fungování trhu práce a sociální ochrany. Při splnění těchto předpokladů může zvýšení imigrace, spolu s úsilím o lepší integraci imigrantů, posloužit jako užitečný doplňkový nástroj pomáhající zmírňovat tlaky stárnutí (OECD, 2001f).

D. Zaměstnanost žen z dlouhodobého hlediska

Od počátku devadesátých let míra ekonomické účasti žen klesá a míra plodnosti ukazuje rovněž pozoruhodně klesající trend. Mnoho žen se vrátilo do domácnosti, možná z nedostatku jiných možností, ale jejich rozhodnutí bylo rovněž ovlivněno poklesem počtu dětských předškolních zařízení, příspěvků a dobou mateřské dovolené. Pravdou je, že ženy mají také širší přístup ke vzdělání a lepší vzdělání má tendenci být spojováno s vyšším postavením a lepším zaměstnáním. Ale ke změně klesajícího trendu zaměstnanosti a míry účasti žen bude třeba v České republice vynaložit ještě více konkrétního úsilí.

K podpoře zaměstnanosti žen by měla být dána prioritou opatření zvyšujícím dostupnost a kvalitu dětských předškolních zařízení a těm, které pomáhají ovlivňovat rozhodování o tom, zda dát přednost práci, nebo rodinnému životu. To by vytvořilo rovněž lepší příležitosti pro budoucí rodiče, kteří chtějí založit rodinu, a ve svém důsledku by to mohlo přispět i k růstu míry plodnosti.

3. Vzájemná soudržnost opatření

V případě starších pracovníků je zvláště důležité zajistit větší soudržnost různých typů reforem. Systém veřejných důchodů může vytvářet překážky a v posledních letech měl tendenci odrazovat starší pracovníky od účasti na trhu práce. Ale zajistit, aby tento systém nepodporoval předčasný odchod do důchodu, nemůže být dosti účinné, pokud jsou dostupné alternativní možnosti odchodu z trhu práce. K předčasnému odchodu z trhu práce občas slouží nemocenské dávky, invalidní důchody a dávky v nezaměstnanosti. Musí tedy být odstraněny nejen překážky v důchodovém systému, ale i rizika, že jednotlivci budou trvale přecházet z jednoho systému sociálního zabezpečení do druhého. Aby se zabránilo tomuto kolotočovému efektu, musí mít reformy široký rozsah a vzájemnou soudržnost. To neznamená, že by úroveň dávek měla být snížena. Skutečnou otázkou je, jak zajistit, aby starší pracovníci, kteří mohou pracovat, nevstupovali do systému sociálního zabezpečení a neopouštěli tak trh práce.

Úzká spolupráce mezi sociálními partnery a vládními orgány je základem reformního procesu. Spolupráce tohoto druhu bude rozhodovat o přijetí a prosazování požadovaných reforem. Měla by rovněž pomoci řešit tak složité otázky, jakými jsou rozhodování o tom, zda dát přednost práci, nebo rodinnému životu, jak reformovat služební mzdový systém, jak organizovat podnikové školení a jak změnit organizaci práce s ohledem na měnící se demografickou realitu.

BIBLIOGRAFIE

- Abt Associates, Inc. (1998), „Impact of Active Labour Programs, Cross-country Evaluation“, for the MLSA, May.
- Blöndal, S., Field, S., Girouard, N. (2002), „Investment in Human Capital through Post-compulsory Education and Training“, OECD Economics Department Working Paper No. 333, OECD, Paris.
- Cazes, S., Nešporová, A. (2003), „Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe“, International Labour Office, Geneva.
- Čornejová, H., Fassman, M. (2003), „Sociální dialog při formulaci, realizaci a sledování politiky zaměstnanosti“ VÚPSV, listopad.
- European Commission (2003a), „Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects“, Luxembourg: Office for Publications of the European Communities.
- European Commission (2003b), „Equality, Diversity and Enlargement, Report on Measures to Combat Discrimination in Acceding and Candidate Countries“, Directorate-General for Employment and Social Affairs, September.
- Fortuny, M., Nešporová, A., Popova, N. (2003), „Employment Promotion Policies for Older Workers in the EU Accession Countries, the Russian Federation and Ukraine“, ILO Employment Strategy Department, January.
- Galuščák, K. (2001), „Retirement Decisions of Older Czech Male Workers“, CER-GE-EI Working Paper No. 190.
- Gruber, J., Wise, D. (2002), „Different Approaches to Pension Reform from an Economic Point of View“, in Feldstein and Siebert (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, NBER, University of Chicago Press.
- Herbertsson, T., Orszag, J. (2003), „The Early Retirement Burden: Assessing the Costs of the Continued Prevalence of Early Retirement in OECD Countries“, *Institute for the Study of Labor*, No. 816.
- Horáková, M., Rakoczyová, M. (2003), „Přínos rekvalifikace pro znevýhodněné kategorie nezaměstnaných“, in Sirovátka a Mareš.
- Jelínek, T., Schneider, O. (2001a), „Impact of Czech Social Security System and Tax Deductible Allowance on the Income Distribution“, English, Finance a úvěr 12.
- Jelínek, T., Schneider, O. (2001b), „Pension Funds and Private Savings: Some Evidence from the Czech Republic, CER-GE-EI PhD. Dissertation.

Lasagabaster, E., Rocha, R., Wiese, P. „Czech Pension System: Challenges And Reform Options“, World Bank 2002.

Martin, J., Grubb, D. (2001), „What Works and For Whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies“, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (2003), „Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2002“, duben.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (2003), „Zpráva o důchodové reformě“, prosinec.

Nešporová, A. (1999), „Employment and Labour Market Policies in Transition Economies“, ILO, Geneva.

OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris.

OECD (2000), *Literacy in the Information Age*, Paris.

OECD (2001a), *Economic Outlook*, No. 69, June, Paris.

OECD (2001b), *Reforms for an Ageing Society*, Paris.

OECD (2001d), „Investment in Human Capital through Post-compulsory Education and Training“, *Economic Outlook*, No. 70, December, Paris.

OECD (2001e), *The Well-Being of Nations*, Paris.

OECD (2001f), *Employment Outlook*, Paris.

OECD (2002a), *Employment Outlook*, Paris.

OECD (2002b), *Education at a Glance – OECD Indicators*, Paris.

OECD (2003a), *Employment Outlook*, Paris.

OECD (2003b), *Economic Survey of the Czech Republic*, Paris.

OECD (2004), *Taxing Wages*, Paris.

Sirovátka, T., Mareš P. (2003), „Trh práce, nezaměstnanost a sociální politika“, Masarykova Universita Brno.

The future of the European Employment Strategy (2003), „The communication from the Commission to the Council, the European Parliament“, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, January.

Tomeš, I. (2003), „Vytváření a uplatňování práva v souvislosti společenských změn a přípravy na členství v EU“, pro výzkum Moderní společnost a její transformace, MPSV, listopad.

United Nations (1999), „UN Principles for Older Persons“.

United Nations (2002), „International Plan of Action on Ageing“, Second World Assembly on Ageing, Madrid, April.

Večerník, J. (2001), „Earnings disparities in the Czech Republic: Evidence of the past decade and cross-national comparison“, *The William Davidson Institute Working Paper Series* No. 373.

Večerník, J. (2003), „Work and job values in CEE and EU countries“, in *Households, Work and Flexibility Project*, Research report No. 4, Vol. 2. Vienna, IHS.

Vidovičová, L., Rabušic, L. (2003), „Senioři a sociální opatření v oblasti stárnutí očima české veřejnosti“, výzkumná zpráva VÚPSV, leden.

VÚPSV (1999), „Úloha politiky zaměstnanosti v motivaci zaměstnavatelů přijímat znevýhodněné kategorie“, výzkumná zpráva, prosinec.

ZKRATKY ZEMÍ OECD

AUS	Austrálie
AUT	Rakousko
BEL	Belgie
CAN	Kanada
CHE	Švýcarsko
CZE	Česká republika
DEU	Německo
DNK	Dánsko
ESP	Španělsko
FIN	Finsko
FRA	Francie
GBR	Velká Británie
GRC	Řecko
HUN	Maďarsko
IRL	Irsko
ISL	Island
ITA	Itálie
JPN	Japonsko
KOR	Korea
LUX	Lucembursko
MEX	Mexiko
NLD	Nizozemsko
NOR	Norsko
NZL	Nový Zéland
POL	Polsko
PRT	Portugalsko
SVK	Slovenská republika
SWE	Švédsko
TUR	Turecko
USA	Spojené státy americké

Účelová neperiodická publikace.

Není určena k prodeji na knižním trhu.

Stárnutí a politika zaměstnanosti Česká republika

Z anglického originálu
Ageing and Employment Policies, Czech Republic,
vydaného OECD v roce 2004 v Paříži,
přeložil Doc. Ing. Zdeněk Linhart, CSc.
Odborná revize překladu PhDr. Stanislav Beneš, CSc.

Vydalo
Ministerstvo práce a sociálních věcí,
Na Poříčnickém právu 1, 128 00, Praha 2
v Nakladatelství JAN.

Vyšlo v roce 2004, první české vydání,
104 stran, 750 výtisků.

ISBN 80-86552-97-7