EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.3.2021
COM(2021) 94 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ,

podle článku 77 služebního řádu úředníků

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

podle článku 77 služebního řádu úředníků

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 77 služebního řádu naposledy pozměněného v roce 2013[1] stanoví, že důchodový věk je každých pět let počínaje 1. lednem 2014 posuzován na základě zprávy Komise předložené Evropskému parlamentu a Radě. Zpráva posoudí zejména vývoj důchodového věku pro zaměstnance ve státních správách členských států a vývoj střední délky života úředníků orgánů.

Spolunormotvůrci rovněž rozhodli, že v případě potřeby předloží Komise návrh na změnu důchodového věku v souladu se závěry této zprávy, přičemž zvláštní pozornost věnuje vývoji v členských státech.

Touto zprávou se provádí výše uvedené ustanovení a to tím, že zpráva posoudí zejména vývoj důchodového věku pro zaměstnance ve státních správách členských států a vývoj střední délky života úředníků orgánů mezi lety 2014 a 2018.

1. OBLAST PŮSOBNOSTI ZPRÁVY

Podle článku 77 služebního řádu by měl být vývoj důchodového věku pro zaměstnance ve státních správách členských států a vývoj střední délky života úředníků orgánů posuzován každých pět let, čímž se pro tuto zprávu stanoví pětileté referenční období mezi 1. lednem 2014 a 31. prosincem 2018.

Spolunormotvůrci stanovili věcnou působnost, která zahrnuje jak vývoj důchodového věku pro zaměstnance ve státních správách členských států, tak i vývoj střední délky života úředníků orgánů. Kromě toho bylo upřesněno, že při posuzování možnosti změnit věk odchodu do důchodu by Komise měla věnovat zvláštní pozornost vývoji v členských státech.

Po vystoupení Spojeného království z Evropské unie dne 1. února 2020 nejsou za Spojené království hlášeny žádné údaje. Analýza provedená ve zprávě bude skutečně sloužit jako základ pro budoucí opatření. Z tohoto důvodu, i když se plně uznává skutečnost, že Spojené království bylo během referenčního období členským státem, nejeví se v této fázi vhodné zahrnout údaje týkající se situace ve Spojeném království.

2. SOUVISLOSTI

2.1. Shromažďování údajů

Eurostat požádal odborníky z členských států, aby každoročně poskytovaly údaje v rámci Pracovní skupiny pro článek 83 služebního řádu. Posledně jmenovaná skupina má pravomoc zabývat se jakýmikoli otázkami týkajícími se metodiky provádění přílohy XII služebního řádu ve spolupráci s Eurostatem.

V zájmu splnění své povinnosti podávat zprávy a v souladu s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii požádala Evropská komise delegáty členských států v pracovní skupině „článek 83“, aby do konce roku 2019 poskytli a potvrdili spolehlivost údajů týkajících se jejich příslušných důchodových systémů veřejných služeb. To se týkalo zejména použitelného věku

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1023/2013 ze dne úterý 22. října 2013,

odchodu do důchodu během referenčního období a dalších způsobů fungování důchodových systémů.

2.2. Metodické aspekty

Porovnání důchodových dávek mezi členskými státy je možné pouze do určité míry, neboť existují strukturální rozdíly mezi důchodovými systémy. Zejména systémy pro úředníky v ústředních útvarech členských států nemusí pokrývat stejné skupiny, tj. systémy v členských státech se vztahují alternativně na úředníky ústředních orgánů státní správy, na všechny státní zaměstnance ve veřejném sektoru, nebo zachycovat obecnou pracující populaci společně se státními úředníky v ústředních vládních institucích.

Kromě toho některé vnitrostátní systémy jsou financovány průběžně (tj. příspěvky na důchod pracujících osob jsou přerozděleny osobám v důchodu) na rozdíl od systémů, v nichž si zaměstnanci přispívají na své budoucí důchody sami. Některé vnitrostátní systémy navíc stanoví věk odchodu do důchodu v závislosti na pohlaví.

Jak potvrzuje judikatura soudů EU[2], důchodový systém úředníků EU je fiktivní (virtuální) fond s definovanými dávkami, v němž příspěvky zaměstnanců slouží k financování budoucích důchodů těch, kteří přispívají. Příspěvky pokrývají náklady na důchodové nároky nabyté v daném roce a nijak nesouvisí s výdaji na důchody uvedeného roku[3].

2.3. Definice běžného důchodového věku

Článek 77 služebního řádu odkazuje na důchodový věk, který je rovněž označován jako běžný důchodový věk. Tento termín odpovídá věku, kdy zaměstnanci EU automaticky odcházejí do důchodu bez finančního postihu. Od 1. ledna 2014 se běžný důchodový věk pro zaměstnance EU u zaměstnanců přijatých od roku 2014 zvýšil na 66 let. Přechodná ustanovení se vztahují na zaměstnance přijaté před tímto datem.

Existují dvě odchylky od běžného důchodového věku:

- Zaprvé, zaměstnanci mohou požádat o předčasný odchod do důchodu, tj. odchod do důchodu před dosažením běžného důchodového věku. Od 1. ledna 2014 byla věková hranice pro předčasný odchod do důchodu zvýšena u všech zaměstnanců na 58 let. Předčasný odchod do důchodu má vždy za následek značnou finanční sankci[4].
- Zadruhé úředník může na vlastní žádost a v případě, který považuje orgán oprávněný ke jmenování za odůvodněný služebním zájmem, vykonávat práci až do věku 67 let. Výjimečně mohou zaměstnanci pracovat až do věku 70 let, přičemž v takovém případě odcházejí automaticky do důchodu poslední den měsíce, v němž dosáhnou tohoto věku.

3. VÝVOJ PŘÍSLUŠNÉHO DŮCHODOVÉHO VĚKU ÚŘEDNÍKŮ V ÚSTŘEDNÍCH STÁTNÍCH SLUŽEB ČLENSKÝCH STÁTŮ

Níže uvedené grafy znázorňují vývoj běžného důchodového věku, minimální věk pro odchod do důchodu a maximální věk pro odchod do důchodu pro zaměstnance ústředních státních

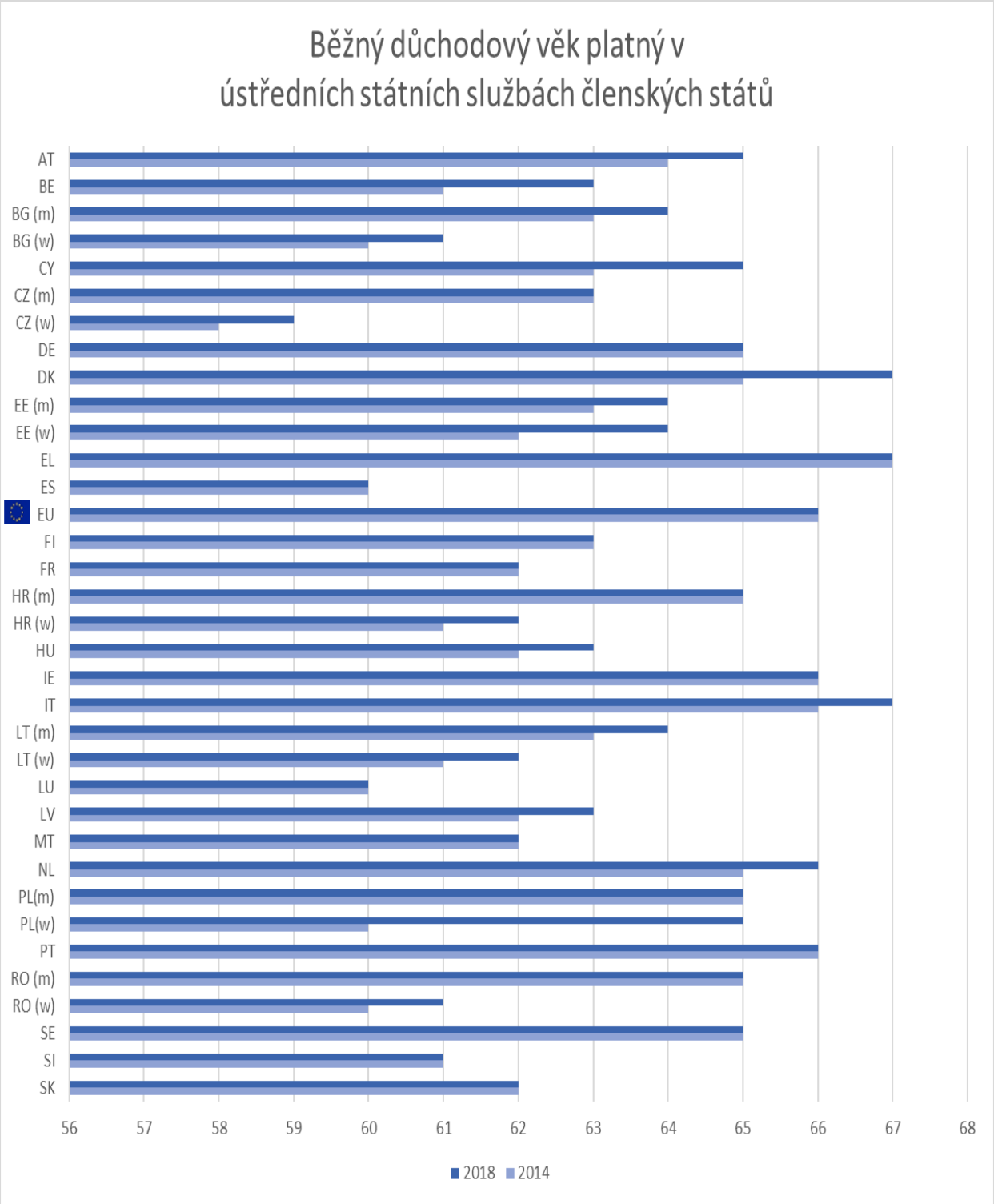
[2] Viz zejména věc F-105/05 *Wils v. Parlament*, bod 85 a věc T-439/09 *Purvis v. Parlament*, bod 45.

[3] Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování přílohy XII služebního řádu, COM(2018) 829 final.

[4] Podle článku 9 přílohy VIII služebního řádu se příslušný důchod snižuje o 3,5 % za rok rozdílu mezi běžným a skutečným věkem odchodu do důchodu.

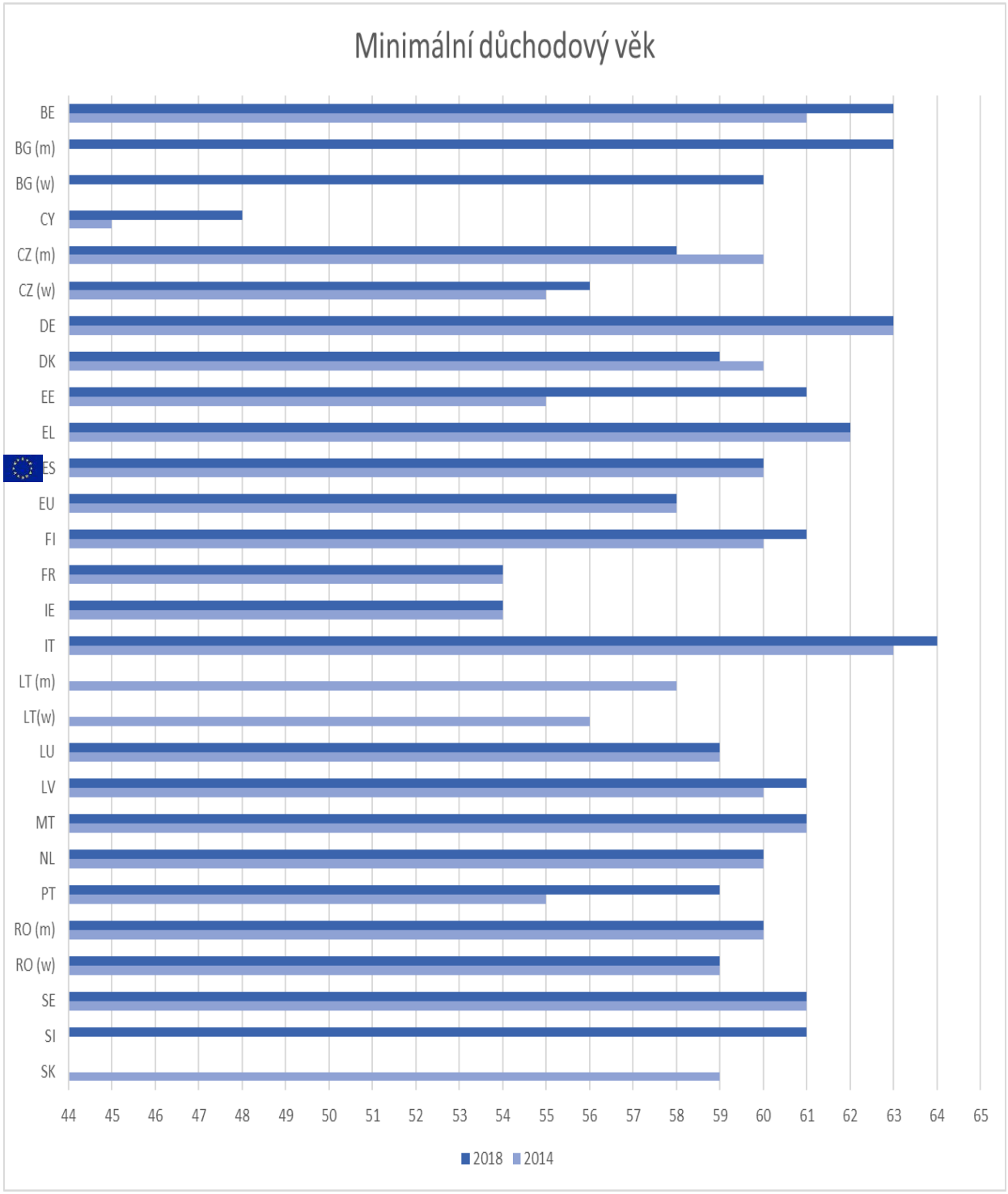
služeb členských států[5]. Členské státy, na než tabulka neodkazuje, buď neposkytly Eurostatu údaje, nebo nemají stanoven minimální nebo maximální věk pro odchod do důchodu.

3.1. Běžný důchodový věk v ústředních státních službách členských států

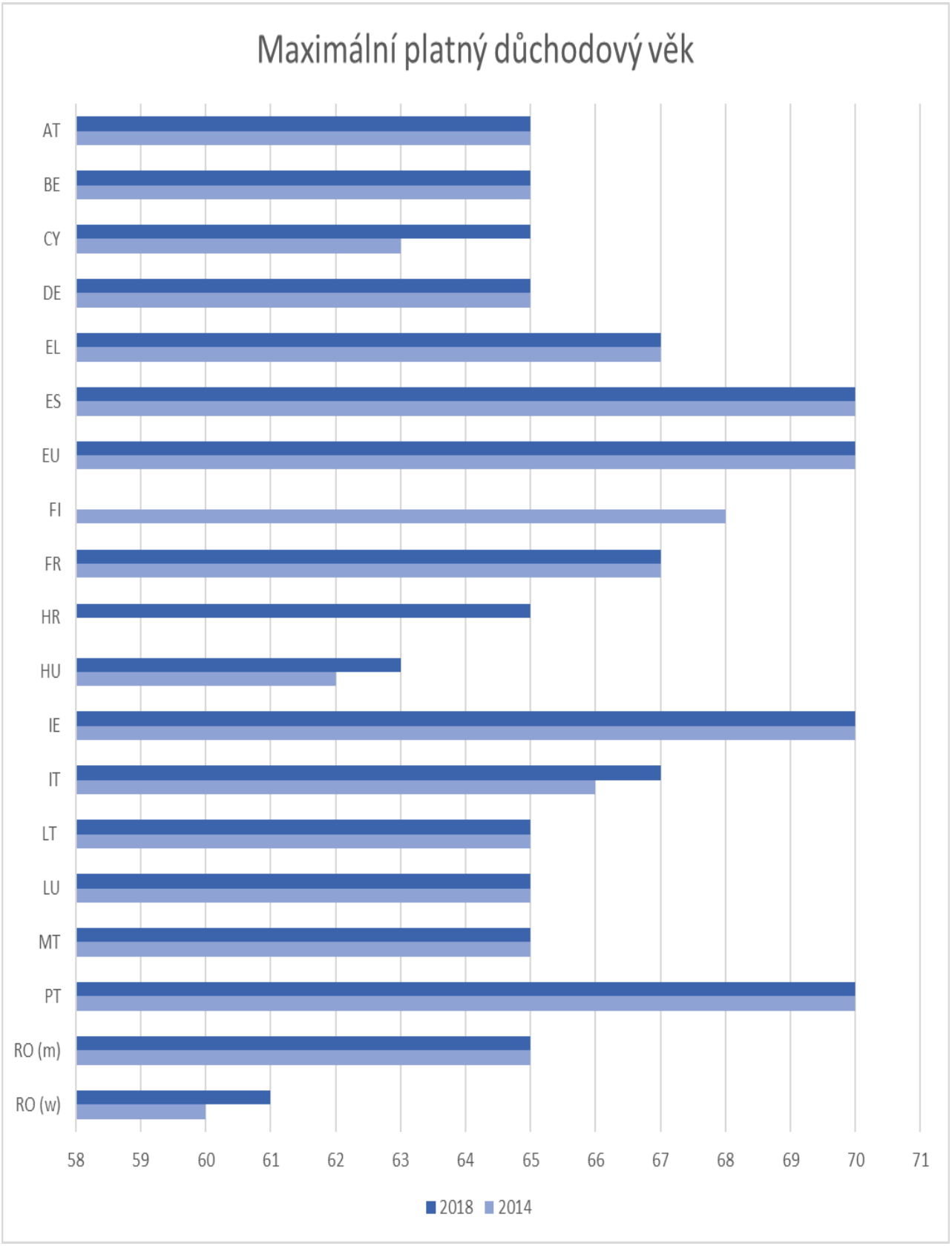


[5] V případech, kdy členské státy poskytly údaje v závorkách (tj. minimální věk odchodu do důchodu mezi 56 a 60 lety), je v grafech uvedena nejvyšší hodnota.

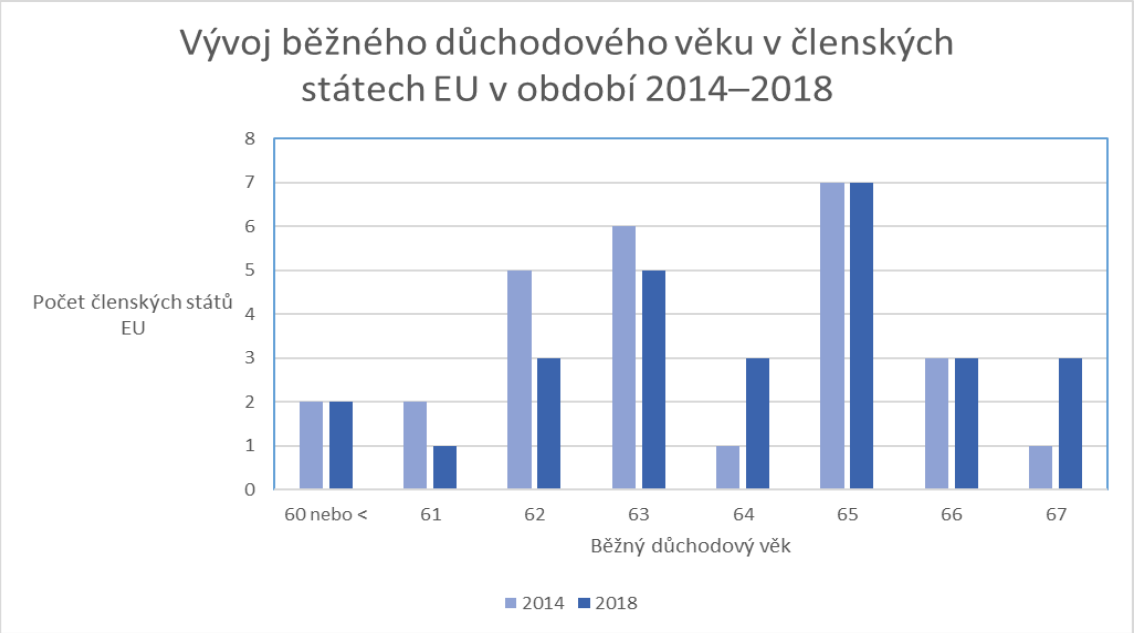
3.2. Minimální věk odchodu do důchodu



3.3. Maximální věk odchodu do důchodu



3.4. Posouzení vývoje důchodového věku pro zaměstnance ve veřejných službách členských států



** Tato tabulka vychází z údajů, které jsou uvedeny v tabulce 3.2. U zemí, u nichž je důchodový věk pro ženy a muže rozdílný, je v tabulce uvedena nejvyšší hodnota.*

Výše uvedené grafy znázorňují vývoj minimálního, běžného a maximálního důchodového věku, který se vztahuje na úředníky ústředních státních správ v členských státech EU v letech 2014 až 2018.

Lze pozorovat rozdíl, neboť některé členské státy nemají minimální důchodový věk, zatímco v jiných rozdíly mezi maximálním a běžným důchodovým věkem pro státní zaměstnance v ústředních službách neexistují.

Vzhledem k tomu, že tento sběr údajů poskytuje užitečné informace, pokud jde o příslušné věkové hranice pro odchod do důchodu platné v ústředních službách členských států, mělo by být k jakémukoli srovnání přistupováno opatrně.

Z posouzení provedeného v roce 2014 vyplývá, že jeden členský stát měl běžný důchodový věk vyšší než běžný důchodový věk pro zaměstnance EU, tj. 66 let, a že běžný důchodový věk ve všech členských státech se pohyboval od 58 do 67 let.

Z posouzení provedeného v roce 2018 vyplývá, že tři členské státy měly běžný důchodový věk vyšší než běžný důchodový věk pro zaměstnance EU a že běžný důchodový věk ve všech členských státech se pohyboval od 59 do 67 let.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze pozorovat následující:

- Současný maximální důchodový věk pro zaměstnance EU (70 let) odpovídá nejvyššímu standardu platnému v ústředních státních službách členských států.
- Současný minimální důchodový věk zaměstnanců EU (58 let) je nižší než průměrný minimální důchodový věk platný v ústředních státních službách odpovídajících členských států (59,4 let)[6].

[6] Je třeba připomenout, že od roku 2014 má předčasný odchod do důchodu vždy za následek značnou finanční sankci, neboť příslušný důchod se snižuje o 3,5 % za rok rozdílu mezi běžným a skutečným důchodovým věkem.

- Po zvýšení běžného důchodového věku zaměstnanců EU z 60 na 66 let v letech 2004 až 2014 lze v členských státech pozorovat účinek vyrovnání.
- Během referenčního období lze pozorovat přetrvávající rozdíly mezi členskými státy.
- Mezi lety 2014 a 2018 se průměrný běžný důchodový věk mezi odpovídajícími členskými státy zvýšil o méně než jeden rok.
- V roce 2018 se v 89 % členských státech, které odpověděly, běžný důchodový věk rovnal běžnému důchodovému věku zaměstnanců EU nebo byl nižší.
- Od reformy z roku 2014 zůstává běžný důchodový věk uplatňovaný na statutární zaměstnance podle článku 77 služebního řádu ve srovnání s věkem uplatňovaným na ústřední veřejné služby členských států jedním z nejvyšších.

4. VÝVOJ STŘEDNÍ DÉLKY ŽIVOTA ÚŘEDNÍKŮ ORGÁNŮ

Hodnocení vývoje střední délky života zaměstnanců orgánů EU vychází z demografických parametrů stanovených v příloze XII služebního řádu. Stejné parametry se používají pro roční a 5leté pojistně matematické posouzení důchodového systému úředníků EU.

Eurostat tyto demografické parametry každoročně shromažďuje na základě pozorování souboru účastníků programu, který zahrnuje zaměstnance v aktivní službě a důchodce. Informace jsou obdrženy od orgánů a agentur, jejichž zaměstnanci jsou členy systému.

Zejména střední délka života úředníků a ostatních zaměstnanců orgánů se posuzuje na základě úmrtnostní tabulky vypracované Eurostatem pro pojistněmatematické posouzení důchodového systému úředníků EU. Úmrtnostní tabulka odráží charakteristiky celé populace členů systému, a je tedy založena na populaci, která je pro systém zcela relevantní, což brání jakémukoliv zkreslujícímu účinku. Úmrtnostní tabulky, které odrážejí úmrtnost, se aktualizují každých pět let, aby odrážely rovněž nejnovější pozorování v oblasti úmrtnosti[7].

4.1. Metodické aspekty

Eurostat vychází u pětiletého hodnocení důchodového systému úředníků EU z prospektivních úmrtnostních tabulek, a to jak pro rok 2013, tak pro rok 2018. Byly schváleny externími pojistnými matematiky jmenovanými podle čl. 13 odst. 2 přílohy XII služebního řádu.

Prospektivní úmrtnostní tabulky zohledňují úmrtnost v závislosti jak na věku, tak na posuzovaném roce. Tyto tabulky zohledňují očekávané budoucí změny úmrtnosti tím, že zohledňují pozorované a předpokládané změny úmrtnosti u vymezené populace po celou dobu jejího života[8].

Použití prospektivních úmrtnostních tabulek představuje nejlepší pojistněmatematickou praxi ve srovnání s používáním tabulek střední délky života, které používají úmrtnosti z jednoho roku (nebo skupiny let) a předpokládají, že se tyto úmrtnosti použijí po celý zbytek života dané osoby. Na rozdíl od prospektivních úmrtnostních tabulek tabulky střední délky života nezohledňují žádné následné změny úmrtnosti[9]. Zvolená metodika proto vede k vyšší střední délce života než přístup založený na tabulkách střední délky života.

---

[7] Článek 9 přílohy XII služebního řádu.

[8] Například střední délka života ve věku 65 let v roce 2018 by byla aktualizována s použitím pozorované úmrtnosti pro věk 65 let v roce 2018 a očekávané úmrtnosti pro věku 66 let v roce 2019, pro věk 67 let v roce 2020 atd., čímž by se předjímaly budoucí změny ve struktuře úmrtnosti.

[9] Tabulka střední délky života je tedy průměrný počet dalších let, kterých by se daná osoba dožila, kdyby po zbytek jejího života platila úmrtnost dané oblasti specifická pro daný věk a v daném časovém období. Zatímco tabulky zohledňují skutečnost, že úmrtnost se s věkem v průměru zvyšuje, neodráží vývoj úmrtnosti

Prospektivní úmrtnostní tabulky EU (EULT) vypracované Eurostatem zahrnují trend neustálého zvyšování střední délky života po dobu 20 let na základě vývoje úmrtnosti v důchodovém systému pro úředníky EU. Tato tabulka je založena na pozorování úmrtnosti členů penzijního systému pro úředníky EU, čímž se zabrání možným vnějším odchylkám.

Použití prospektivní úmrtnostní tabulky odpovídá osvědčeným pojistněmatematickým postupům. Tato střední délka života se odráží v hodnocení důchodového systému úředníků EU. Na tomto základě se sazba příspěvku do důchodového systému každoročně upravuje, aby se zajistila rovnováha systému.

4.2. Srovnání střední délky života zaměstnanců EU v letech 2013 a 2018

Úmrtnost mužů a žen se liší. Pojistně matematické úmrtnostní tabulky za roky 2013 a 2018 jsou proto vypočítány samostatně, což je v souladu s osvědčenými pojistněmatematickými postupy.

Muži Ženy

Věk	Střední délka života 2013	Střední délka života 2018	Zvýšení střední délky života (2014–2018)
18	65,7	65,8	0,078
19	64,8	64,8	0,078
20	63,8	63,8	0,078
21	62,8	62,9	0,078
22	61,8	61,9	0,078
23	60,8	60,9	0,078
24	59,8	59,9	0,078
25	58,8	58,9	0,078
26	57,9	57,9	0,078
27	56,9	57,0	0,078
28	55,9	56,0	0,078
29	54,9	55,0	0,078
30	53,9	54,0	0,078
31	52,9	53,0	0,078
32	51,9	52,0	0,078
33	51,0	51,0	0,078
34	50,0	50,1	0,078
35	49,0	49,1	0,078
36	48,0	48,1	0,078
37	47,0	47,1	0,078
38	46,0	46,1	0,078
39	45,1	45,1	0,079
40	44,1	44,2	0,079
41	43,1	43,2	0,079
42	42,1	42,2	0,079
43	41,2	41,2	0,079
44	40,2	40,3	0 080
45	39,2	39,3	0 081
46	38,3	38,3	0,082
47	37,3	37,4	0,083
48	36,3	36,4	0,084
49	35,4	35,5	0,086
50	34,4	34,5	0,087
51	33,5	33,6	0,090
52	32,5	32,6	0,092
53	31,6	31,7	0,096

Věk	Střední délka života 2013	Střední délka života 2018	Zvýšení střední délky života (2014–2018)
18	67,8	68,3	0,559
19	66,8	67,3	0,559
20	65,8	66,3	0,559
21	64,8	65,4	0,559
22	63,8	64,4	0,559
23	62,8	63,4	0,559
24	61,8	62,4	0,559
25	60,8	61,4	0,559
26	59,8	60,4	0,559
27	58,9	59,4	0,559
28	57,9	58,4	0,560
29	56,9	57,4	0,560
30	55,9	56,4	0,560
31	54,9	55,5	0,560
32	53,9	54,5	0,560
33	52,9	53,5	0,560
34	51,9	52,5	0,560
35	50,9	51,5	0,560
36	50,0	50,5	0,560
37	49,0	49,5	0,560
38	48,0	48,5	0,560
39	47,0	47,6	0,560
40	46,0	46,6	0,560
41	45,0	45,6	0,560
42	44,1	44,6	0,560
43	43,1	43,6	0,561
44	42,1	42,7	0,561
45	41,1	41,7	0,562
46	40,1	40,7	0,563
47	39,2	39,7	0,564
48	38,2	38,8	0,566
49	37,2	37,8	0,568
50	36,3	36,9	0,570
51	35,3	35,9	0,573
52	34,4	34,9	0 577
53	33,4	34,0	0,582

v čase. V tomto případě se předpokládá, že budoucí úmrtnost bude naprosto stejná jako dnes zjištěná úmrtnost.

54	30,6	30,7	0,100
55	29,7	29,8	0,105
56	28,8	28,9	0,112
57	27,8	28,0	0,120
58	26,9	27,0	0,129
59	26,0	26,1	0,138
60	25,1	25,2	0,146
61	24,2	24,3	0,155
62	23,3	23,5	0,163
63	22,4	22,6	0,172
64	21,5	21,7	0,179
65	20,7	20,8	0,184
66	19,8	20,0	0,183

54	32,5	33,0	0,588
55	31,5	32,1	0,596
56	30,6	31,2	0,605
57	29,6	30,2	0,616
58	28,7	29,3	0,629
59	27,8	28,4	0,645
60	26,8	27,5	0,659
61	25,9	26,6	0,672
62	25,0	25,7	0,682
63	24,1	24,8	0,690
64	23,2	23,9	0,695
65	22,3	23,0	0,697
66	21,5	22,2	0,696

Ze srovnání střední délky života v letech 2013 a 2018 u zaměstnanců v činné službě (18 až 66 let[10]) vyplývá, že střední délka života se mírně prodlužuje.

Z úmrtnostní tabulky pro muže z roku 2018 vyplývá velmi omezené zvýšení střední délky života, a to od 0,078 let (28 dní) v mladším aktivním věku, po 0,184 let (2 měsíce, 6 dní) v běžném důchodovém věku.

Z úmrtnostní tabulky pro ženy z roku 2018 vyplývá omezené zvýšení střední délky života, a to od 0,559 let (6 měsíců, 24 dní) v mladším aktivním věku, po 0,697 let (8 měsíců, 14 dní) v běžném důchodovém věku.

Z vývoje úmrtnostní tabulky v EU v průměru vyplývá omezené zvýšení střední délky života pracovníků orgánů, t. j. 4 měsíce v mladším věku a 5 měsíců v běžném důchodovém věku.

5. VÝVOJ V ČLENSKÝCH STÁTECH

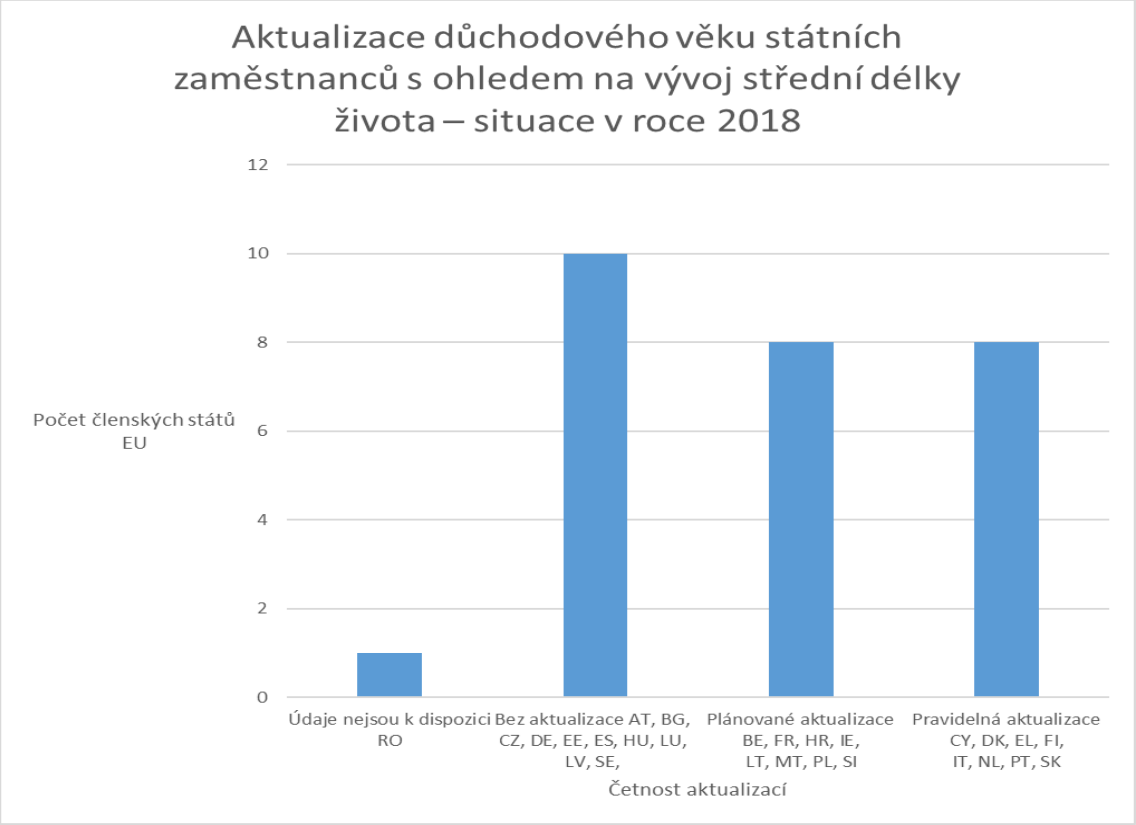
Kromě posouzení podle bodů 3 a 4 této zprávy Komise rovněž zvážila vývoj důchodových systémů členských států.

5.1. Aktualizace důchodového věku s ohledem na vývoj délky střední délky života

Ve většině členských států je věk odchodu do důchodu pravidelně nebo příležitostně aktualizován tak, aby odrážel vývoj střední délky života.

Na základě informací poskytnutých odpovídajícími členskými státy v rámci pracovní skupiny pro článek 83 byly mezi členskými státy zjištěny různé metody, pokud jde o postup aktualizace důchodového věku s ohledem na vývoj střední délky života.

[10] Je třeba poznamenat, že podle článku 52 služebního řádu je možné pracovat až do 67 let (pokud je odůvodněna služebním zájmem) a do 70 let (výjimečně).



5.2. Pozorovaný vývoj v důchodových systémech členských států

V důsledku globální finanční krize mnoho zemí přijalo opatření ke zlepšení finanční udržitelnosti svých důchodových systémů. Zejména v souladu se systémem reforem v době krize a po krizi pozorovaným ve zprávách o přiměřenosti důchodů z roku 2015 a 2018 bylo klíčovým zájmem penzijních reforem během referenčního období zlepšení udržitelnosti penzí. To bylo většinou provedeno prostřednictvím úpravy doby trvání důchodu podle střední délky života. Různé členské státy však při tom vycházely z různých výchozích situací, různých úrovní ambicí a důrazů na rovnost pohlaví[11]. V roce 2020 měla drtivá většina členských států důchodový věk nižší než důchodový věk zaměstnanců EU.

Některé důchodové reformy se navíc zaměřily na uvolnění věkových požadavků na pobírání důchodu, zvýšení důchodových dávek, včetně základních nároků, a rozšíření důchodového krytí[12]. V některých případech byl dopad legislativních reforem pozastaven nebo odložen (např. uplatňování indexu pro valorizaci důchodů a faktoru udržitelnosti) nebo byly vytvořeny nové dočasné možnosti pro předčasný odchod do důchodu[13]. V jiných případech se dynamika reforem v důsledku finanční krize 2008–2012 v nedávné době oslabila a několik členských států dokonce již přijaté reformy zvrátilo a v některých případech zavedlo nižší důchodový věk pro ženy a muže.

[11] Evropské komise a Výboru pro sociální ochranu, *zpráva o přiměřenosti důchodů 2018*, strany 101–102.

[12] OECD, *Pensions at a Glance 2019*. Ve svých závěrech ke zvláštní zprávě Evropského účetního dvora č. 15/2019 s názvem „Provádění balíčku opatření pro personální reformu z roku 2014 v Komisi – Značné úspory, ale nikoli bez následků pro zaměstnance“, ze dne 8. června 2020, 8635/20, Rada vyzvala Komisi, aby sledovala vývoj skutečného věku odchodu do důchodu a používala aktuální srovnávací údaje týkající se důchodových systémů členských států s použitím studie OECD nazvané Pension at glance.

[13] Evropská komise a Výbor pro hospodářskou politiku, *zpráva o stárnutí populace z roku 2021*, výchozí předpoklady a projekční metodiky, s. 35.

Dlouhodobé prognózy oznámené většinou členských států navíc nepředpokládají zvyšování důchodového věku nad 66 let dříve než v roce 2030[14].

Zdá se, že v některých členských státech byla nedávno přijatá flexibilní pravidla pro odchod do důchodu, včetně flexibilních forem přechodu ze zaměstnání k plnému důchodu, zaměřena na usnadnění delšího pracovního života a ulehčení přechodu do důchodu[15].

ZÁVĚRY

(1) Od roku 2014 některé členské státy zvýšily běžný důchodový věk uplatňovaný na své zaměstnance ústřední veřejné správy. Ještě na konci roku 2018 byl v 89 % členských státech, které odpověděly, běžný důchodový věk stejný nebo nižší než zákonný věk pro odchod do důchodu pro zaměstnance EU ve výši 66 let.

(2) Z vývoje úmrtnostních tabulek EU založených na metodice odpovídající osvědčeným pojistněmatematickým postupům vyplývá velmi omezené průměrné zvýšení střední délky života zaměstnanců orgánů během referenčního období.

(3) Vzhledem k pozorovanému vývoji důchodového věku ve vnitrostátních ústředních veřejných službách a omezenému zvýšení střední délky života zaměstnanců EU se současný důchodový věk 66 let pro zaměstnance EU považuje za přiměřený a odpovídající nejvyšším standardům platným ve státních službách jednotlivých členských států.

(4) Výše uvedené hodnocení potvrzuje i analýza vývoje v členských státech. Důchodový věk zaměstnanců EU patří nadále ve srovnání s důchodovým věkem platným ve vnitrostátních důchodových systémech členských států k nejvyšším. Nedávný vývoj navíc ukazuje tendenci zvrátit některá dřívější rozhodnutí o zvýšení obvyklého věku odchodu do důchodu.

(5) Vzhledem k výše uvedenému v této fázi neexistují důvody k předložení návrhu na změnu zákonného věku pro odchod do důchodu ve výši 66 let podle článku 77 služebního řádu.

[14] Evropská komise a Výbor pro sociální ochranu, *zpráva o přiměřenosti důchodů 2018*, s. 126, tabulka 10.
[15] Evropská komise a Výbor pro sociální ochranu, *zpráva o přiměřenosti důchodů 2018*, s. 103.