

Konkrétní varianty opatření směřujících ke zvýšení zásluhovosti a narovnání transferů mezi rodinou a společností

Odborná komise pro důchodovou reformu. Pracovní materiál týmu č. 3 – Komplexní analýzy, zásluhovost a transfery, (verze se zpracovanými připomínkami z jednání pracovního týmu a z dalších diskusí k materiálu k datu 6.11.2014)

Úvod

Pracovní tým doporučil pro potřeby dalšího rozhodování detailněji a případně variantně rozpracovat následující návrhy opatření:

1. společné sociální pojištění manželů,
2. narovnání pojistných odvodů s ohledem na zásluhy rodin s dětmi (hlavní váha opatření směřuje do období, kdy rodina o děti pečuje a nese náklady) na ohrožené sociální skupiny
3. navýšení důchodu za každé dítě (menší váha opatření).

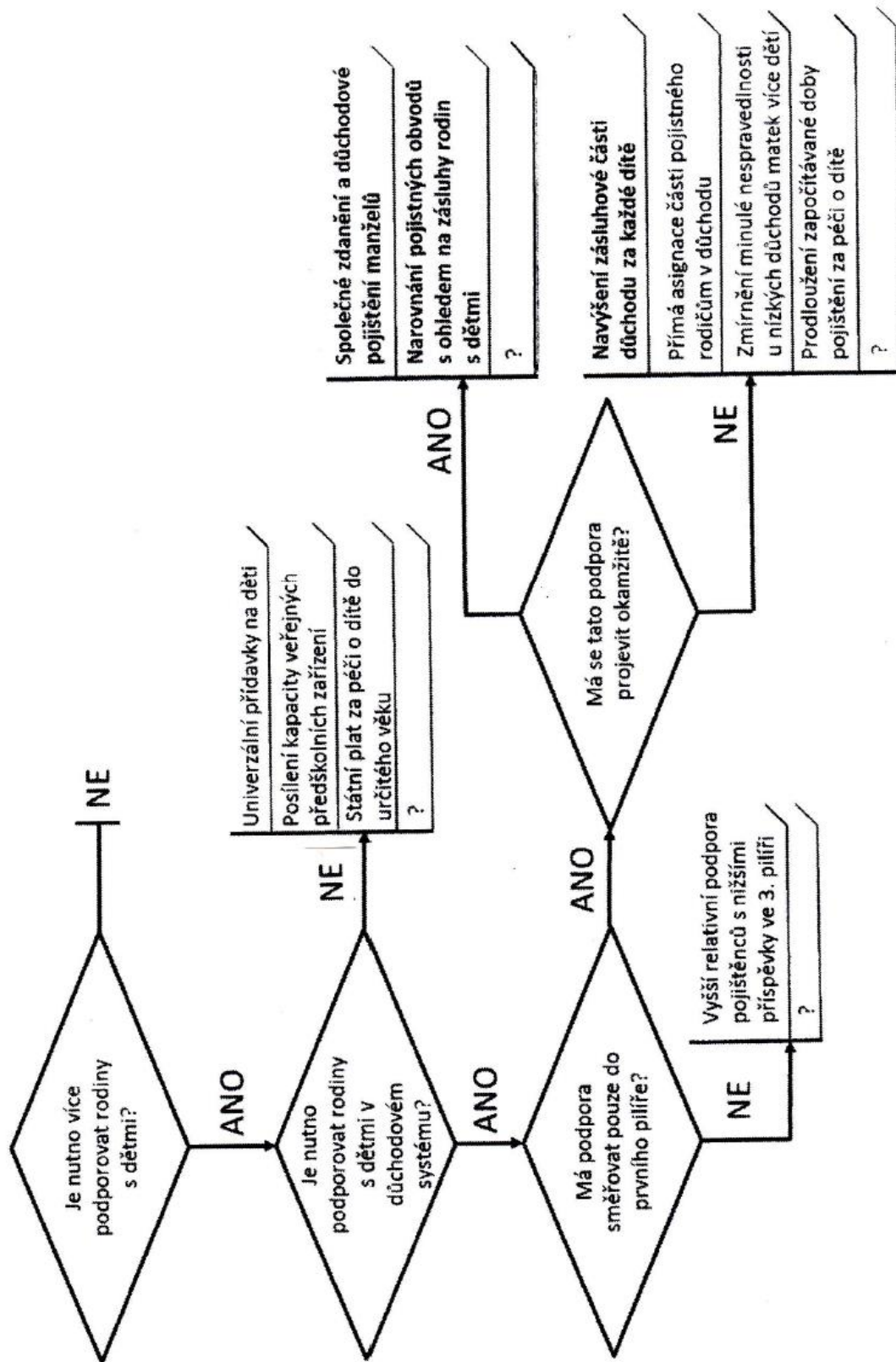
Nesmí přitom zároveň dojít k oslabení I. průběžného pilíře, který tvoří základ důchodového systému, je potřeba udržet únosnou výši pojistných odvodů z hlediska zatížení práce a rovněž vzít v úvahu další možné zdroje systému - například daně, což je běžné v mnoha evropských státech. Zároveň byla doporučena další opatření mimo důchodový systém - posílení kapacity veřejných předškolních zařízení, různé možnosti naturálního plnění a další návrhy opatření (viz samostatný seznam identifikovaných opatření). Přehledně viz klasifikační přehledové schéma prof. Potůčka na následující straně.

Tento pracovní materiál představuje podklad pro diskusi o konkrétním variantním rozpracování výše zmíněných opatření.

Poznámka: Vybraná opatření obsažená dále v dokumentu pracovní tým PT3 na jednání 9. 10. doporučil odborné komisi. K materiálu proběhla úvodní pracovní diskuse na jednání komise 6. listopadu, přičemž komise ke konkrétním návrhům zatím nezaujala jednotné stanovisko. Diskuse bude dále pokračovat na veřejné Pracovní konferenci Odborné komise pro důchodovou reformu, která se uskuteční 13. listopadu 2014. Opatření by měla být variantně vyčíslena z hlediska jejich dopadů. Pokud bude nalezena dostatečná konsensuální podpora, tak by konkrétní varianty měly být odsouhlaseny na jednání odborné komise 11. prosince tohoto roku. V opačném případě budou diskuse o těchto opatřeních dále probíhat i v příštím roce a bude pokračovat úsilí o nalezení konsensuálních variant. Komise by měla dále pokračovat v práci i s ohledem na řešení případných dalších potřebných návrhů ohledně důchodového systému, které byly na pracovních týmech v průběhu jednání identifikovány.

Dále uváděné konkrétní číselné parametry jsou výchozím podkladem pro diskusi a je nutné je dále upřesnit na základě podrobnějších výpočtů.

Rodiny s dětmi v důchodovém systému



Přehledové klasifikační schéma návrhů opatření s ohledem na zohlednění rodin v důchodovém systému. (Zdroj: prof. Potůček, 9.10.2014)

1. Společné sociální pojištění manželů

Cílem je zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele prostřednictvím společného zdanění a důchodového pojištění na základě deklarovaného soužití ve společné domácnosti.

Způsob řešení:

- Zajištění administrace prostřednictvím každoročního záznamu nároků na společný důchod prostřednictvím evidenčních listů důchodového pojištění, což umožní stabilní a přehledné řešení i v podmínkách současného nestabilního rodinného prostředí.
- Zavést sdílení vyměřovacích základů mezi manželi, tj. rozdělit sloučený vyměřovací základ na půl pro manžela a půl pro manželku
- V rámci manželství by společné sociální pojištění vzniklo automaticky povinně (tj. podobně jako společné jmění manželů), pro ostatní by vzniklo dobrovolnou deklarací soužití ve společné domácnosti pomocí oznámení podaného prostřednictvím zaměstnavatele u ČSSZ (jestli má pár děti, nebo nemá, v tomto případě nehraje roli)
- Součástí změny by bylo návazné odbourání vdovských a vdoveckých důchodů.

2. Narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na zásluhy rodin s dětmi a na ohrožené sociální skupiny

Cílem opatření je narovnání transferů mezi rodinou a společností a zohlednění zásluh rodin v podobě investic do budoucí generace plátců daní a pojistného, a to v období faktické výchovy, kdy rodiny prostředky na výchovu dětí nejvíce potřebují. **Opatření předpokládá určitou formu snížení pojistných odvodů rodinám s ohledem na každé vyživované dítě.**

Aplikace opatření se společným pojištěním manželů předpokládá administraci pojistných odvodů na obdobném principu, jako už nyní funguje uplatnění daňového zvýhodnění na děti spolu s administrací nároků na společný důchod prostřednictvím každoročního záznamu pojistných nároků z celkového příjmu rodiny (nikoliv z odvedeného pojistného) prostřednictvím evidenčních listů důchodového pojištění. To umožní stabilní a přehledné řešení i v případě rozpadů rodin a změny pečujících rodičů.

Nesmí přitom dojít k oslabení I. průběžného pilíře. Zvýšení základní sazby v rámci pojistných odvodů je přitom možné jen v omezené míře s ohledem na problém vysokého zdanění práce. Alternativou jsou jiné příjmy do systému - daň z nemovitostí (nutnost zohlednit v rozpočtovém určení daní), progresivní daň z příjmu, snížení nezaměstnanosti a komplexní hospodářskou a sociální politiku státu.

Způsob řešení:

- Procentické snížení pojistných odvodů za dítě vyživované ve společné domácnosti se uplatní pro oba rodiče. Vyměřovací základ pro důchod při tom zůstává v plné výši.
- Snížení výběru pojistného krytí buď zvýšenou základní sazbou pojistných odvodů (variantně až od určitého věku – např. 30 let nebo případně ve věku od 30 do 50 let) – tedy rozpočtově neutrálními variantami v rámci pojistného (varianty A), nebo tento výpadek krytí z jiných zdrojů (varianty B).

A. Rozpočtově neutrální varianty v rámci pojistného (na základě hrubých odhadů):

- **Varianta A.1: Oddělit z dnešního tzv. sociálního pojištění část připadající na zajištění starobních důchodů** (v dnešních poměrech vychází **15,5 % superhrubé mzdy zaměstnanců**). Diferencovat odvody na starobní důchody podle počtu aktuálně vychovávaných dětí. Lze vyjít z principu, kdy se z příjmů obou rodičů oddělí část připadající na děti, a ta by nepodléhala odvodu

na starobní důchod. **Vztaženo k celkové mzdě** (při zohlednění současné struktury plátců podle počtu vychovávaných dětí) by tento princip mohl vést např. k těmto **sazbám (fiskálně neutrálně): základní sazba 18 %, člověk/pár vychovávající jedno dítě by odváděl 13 %, při dvou dětech 9 %, třech dětech 6 %, čtyřech a více dětech 4 %**. Toto řešení snížené sazby odvozené od příjmu nezvýhodňuje rodiče, kteří příjem z výdělečné činnosti nemají, je tedy zamezeno zneužívání tohoto prvku osobami, jejichž hlavním příjmem jsou sociální dávky. **Odvozy na pokrytí pozůstalostních a invalidních penzí vybírat odděleně. Výše odvodu například 5,5 % ze superhrubé mzdy.** (viz Child & Contribution PAYG, CESTA 2011)

- **Varianta A.2:** Současný systém zůstane jako celek – **pouze se změní sazby pojistného na straně zaměstnance** - tak, že základní sazba se zvýší z 6,5 % z vyměřovacího základu o 3 % z vyměřovacího základu a na každé současně vyživované dítě se následně sníží o 3 %. Výsledná sazba pojistného tak bude: **9,5 % základní sazba, 6,5 % při 1 dítěti, 3,5 % při 2 dětech a 0,5 % při 3 a více dětech**. (Podvariantou je snižování pojistného za čtvrté a další dítě i na straně zaměstnavatele – rozpočtové dopady budou vzhledem k velmi malému počtu těchto dětí velmi nízké)
- **Varianta A.3:** Jedná se o variantu zaměřenou na **minimalizaci zvýšení daňového zatížení práce**. Současný systém zůstane jako celek – **pouze se změní sazby pojistného na straně zaměstnance** - tak, že základní sazba se zvýší z 6,5 % z vyměřovacího základu o 1 % z vyměřovacího základu a na první dítě zůstane stejné, druhé dítě se následně sníží o 1,5 % a na třetí a další dítě se sníží o 3 %. Výsledná sazba pojistného tak bude: **7,5 % základní sazba, 6,5 % při 1 dítěti, 5 % při 2 dětech, 2 % při 3 dětech a 0 % při 4 a více dětech**. (Podvariantou je snižování pojistného za čtvrté a další dítě i na straně zaměstnavatele – rozpočtové dopady budou vzhledem k velmi malému počtu těchto dětí velmi nízké).
- **Komplementární varianta A.4:** Jedná se o kombinaci výše uvedených variant s opatřením v rámci aktivní politiky zaměstnanosti představujícím **dočasné osvobození od plateb na sociální pojištění po dobu 12 měsíců u těch zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají občany zvláště ohrožené na trhu práce**. Za tyto zaměstnance bude pojistné hradit stát. Občan ohrožený na trhu práce bude definován způsobem, který v maximální možné míře omezí možnosti zneužití tohoto opatření a bude zahrnovat **absolventy vysokých škol, osoby starší 50 let a rodiče po návratu z mateřské dovolené, kteří budou před uzavřením pracovního poměru evidováni jako nezaměstnaní**. Podpora bude omezena na zaměstnavatele, u kterých nedojde v rozhodném období ke snížení počtu zaměstnanců. Zároveň bude omezena výše této podpory u jednoho zaměstnavatele. Tato podpora by měla být konstruována tak, aby byla v zásadě rozpočtově neutrální.
- **Komplementární varianta A.4.1:** Jedná se o kombinaci výše uvedených variant rozšířenou o parametrizace sazeb **s ohledem na ohrožené sociální skupiny z hlediska pracovního trhu- osoby do 30 let a osoby starší 50 let. Pro tyto osoby by platila snížená sazba.**
- **Komplementární varianta A.5: Vyšší zapojení OSVČ do veřejného průběžného systému a jejich ochrana před pádem do chudoby při odchodu do důchodu.** Toho bude dosaženo sjednocením sazeb odvodů na starobní důchody v kombinaci s aktualizací nákladových paušálů, aby více odpovídaly skutečné nákladové realitě.
 - snížení paušálních daňově uznatelných nákladů na úroveň o něco nižší než odpovídá reálným nákladům jednotlivých skupin profesí (např. na 25 % pro běžné profese, 40 % pro řemeslníky a zemědělce a na 15 % pro osoby podnikající podle zvláštních předpisů – podrobné propočty a analýzy nákladů nyní provádí odborná komise na MF).
 - nejedná se o zvýšení daňové zátěže, ale eliminaci neoprávněně nezdaněných příjmů,
 - **uvedené řešení naplňuje původní záměr paušálů, tj. zjednodušit účetnictví malým a začínajícím podnikatelům. Navíc sníží atraktivitu švarcsystému a v kombinaci s úpravou odvodu na sociální zabezpečení zvýší příjmy důchodového účtu.**
 - sjednocení sazeb odvodu se zaměstnanci (zaměstnanci mají dnes sazbu 20,8 % ze superhrubé mzdy, z té je cca 15,3 % na starobní důchody a 5,5 % na pozůstalostní a invalidní důchody). Pro OSVČ by byla stanovena sazba zohledňující reálné průměrné

rozdělení výnosů na mzdové náklady a hrubý zisk u firem (např. při průměrném poměru mzdových nákladů a hrubého zisku firem 4:1 by celková sazba sociálního pojištění měla být 20,8 % z vyměřovacího základu ve výši 80 % hrubého zisku. Tento vyměřovací základ by poté byl evidován v zápočtovém listu důchodového zabezpečení).

Poznámka: konkrétní číselné parametry jsou výchozím podkladem pro diskusi a je nutné je dále upřesnit na základě podrobnějších výpočtů

Komplementární varianta A.6: Vyšší zapojení OSVČ do veřejného průběžného systému a jejich ochrana před pádem do chudoby při odchodu do důchodu. Menší rozsah změny. Pouze snížení paušálních daňově uznatelných nákladů o 20%, resp. o 10% tak, aby zároveň nedošlo ke snížení paušálu pod úroveň z roku 2004.

Historická tabulka vývoje paušálů a návrh na úpravu jejich výše

	2004	2005	2009	2010	Návrh	Rozdíl
Zemědělci	50	80	80	80	60	20
Řemeslníci	25	60	80	80	60	20
Ostatní živnostníci	25	50	60	60	40	20
Jiné podnikání a nezávislá povolání	25	40	60	40	30	10
Příjmy z autorských práv	30	40	60	40	30	10
Příjmy z pronájmu	20	30	30	30	20	10

B. Varianty předpokládající dodatečné zdroje s ohledem na problém vysokého zdanění práce – tyto varianty opatření nezvyšující daňové zatížení práce jsou pracovním týmem preferovány:

Základem jsou upravené varianty z oddílu A, které však nepředpokládají zvýšení základní pojistné sazby a počítají pouze se sníženými sazbami pro příslušné kategorie rodin s dětmi a občanů zvláště ohrožených na trhu práce. Následující varianty představují možné zdroje k dorovnání rozdílu příjmů důchodového systému, který by v důsledku toho vznikl.

- **Varianta B.1:** Mezikrok v podobě zavedení **odvodů sociálního pojištění za státní pojištěnce** podobně jako v případě zdravotního pojištění. Stát v současné době neodvádí pojistné za státní pojištěnce (například nezaměstnané a rodiče na rodičovské dovolené), protože by se jednalo pouze o převod v rámci státního rozpočtu. Zároveň tím ale vzniká nepřehledná situace z hlediska deficitu důchodového systému. Mimo jiné se tak do deficitu důchodového systému přenáší dopady cyklického vývoje ekonomiky a konkrétní hospodářské politiky vlády – například v podobě vyšší nezaměstnanosti. **Tento mezikrok by řešil pouze deficit důchodového systému, ale nikoli deficit veřejných rozpočtů. Znamenal by ale zpřehlednění systému. Zdroje rozpočtu by se musely hledat ve výběru daní.**
- **Varianta B.2: Zvýšení daně z nemovitostí** spolu s úpravou rozpočtového určení daní v souladu s doporučením Evropské komise (viz samostatný materiál).
- **Varianta B.3:** V širším smyslu lze uvažovat o celkovém zvýšení **majetkových daní**, které by rovněž nevedlo ke zvýšení zatížení práce
- **Varianta B.4: Zavedení vícepásmového progresivního zdanění příjmu** (obvyklého ve vyspělých západoevropských zemích i v Severní Americe) spolu se zavedením rodinného kvocientu (Family Splitting system po vzoru Francie) – vedoucí ke snížení daňového zatížení nízkopříjmové práce s cílem zvýšit zaměstnanost.

Základní doporučenou variantu je zde varianta B.1 – tj. zavedení odvodů sociálního pojištění za státní pojištěnce - podobně jako v případě zdravotního pojištění. To povede k zpřehlednění zdrojů systému sociálního pojištění a metodicky správnému vyčíslení jeho skutečného případného deficitu. Ostatní varianty jsou pouze doporučením možných zdrojů v rámci veřejných rozpočtů a lze je chápat jako **možné podněty pro ministerstvo financí a jím zřízené**

odborné komise. Ve variantách B2 až B4 nebylo dosaženo shody - existují názorové rozdíly v rámci týmu. Naopak byla shoda v oblasti příznivých nepřímých prorůstových dopadů zde doporučených opatření ve prospěch rodin, které by vedly ke zvýšení příjmů státního rozpočtu.

3. Navýšení zásluhové části důchodu za každé dítě

Cílem opatření je narovnání transferů mezi rodinou a společností a zohlednění zásluh rodin v podobě investic do budoucí generace plátců daní a pojistného – a to zohledněním této investice ve výši důchodu počítaného ze společného základu manželů – a to navýšením zásluhové části důchodu - tzv. procentní výměry důchodu závislé na výši výdělku - stanoveným koeficientem za každé vychované dítě. Způsob administrace prostřednictvím každoročního záznamu evidenčních listů důchodového pojištění.

- **Varianta 1:** Diferencovat výměru důchodu zápočtem odlišného procenta redukováného vyměřovacího základu v letech péče o dítě (max. 26 let na dítě), **základní zápočtové procento za každý rok pojištění by se v průběhu 20 let snížilo z 1,5 % na 1,1 % (o 0,02 % ročně), v roce péče o dítě by za každé dítě bylo zápočtové procento bonifikováno 0,5 %. Přechodné období zavedení bonifikace za péči o dítě k základnímu procentu (postupný růst procenta bonifikace po 0,05 % ročně) by bylo 10 let.** Velmi podstatný prvek pro stabilitu systému: v době, kdy bude v důchodu generace s nižší porodností a tím s méně plátců, budou díky tomuto opatření nižší celkové náklady na průběžný systém, čímž se zajistí jeho finanční stabilita při demografických výkyvech. 20leté přechodné období pro snížení základního zápočtového procenta je proto, aby si bezdětní stihli dospořit na srovnatelnou výši důchodu. Zkrácené 10leté období pro bonifikaci je z toho důvodu, že rodiče s odrostlými dětmi v předdůchodovém věku by platili vyšší odvody – nevyužijí snížených odvodů, je tedy spravedlivé, aby se jim to kompenzovalo dřívějším nástupem bonifikace. Systém je koncipován tak, aby rodič dvou dětí měl průměrné zápočtové procento 1,6 %, bezdětný 1,1 %. Jelikož procentní výměra činí cca 80 % celkové výměry, dopad tohoto řešení je o 5 % vyšší výměra pro rodiče 2 dětí než dosud a o 20 % nižší výměra pro bezdětného. (viz Child & Contribution PAYG, CESTA 2011)

Poznámka: konkrétní číselné parametry jsou výchozím podkladem pro diskusi a je nutné je dále upřesnit na základě podrobnějších výpočtů

4. Další opatření rodinné politiky mimo důchodový systém

Tyto návrhy představují možné podněty pro připravovanou Komisi pro vytvoření návrhu systémového řešení rodinné politiky, jejíž vznik se předpokládá v gesci MSPV.

Důchodové pojištění je spjato s mnoha dalšími součástmi sociálního systému, například s politikou zaměstnanosti, s politikou bytovou či vzdělávací, nicméně nejvíce s politikou populační a rodinnou. Nejlepší důchodovou politikou je tedy zároveň také robustní rodinná politika. Lidé, kteří mají děti, přispívají do důchodového systému hned dvakrát: jednak svými příspěvky do sociálního pojištění, a dále svojí péčí o děti – budoucí plátce do tohoto systému. Obě složky investice do důchodového systému (platba předkům a náklady na výchovu dětí) jsou z hlediska fungování celého systému naprosto rovnocenné a nezastupitelné.

Opatření 1: V souladu s představami EU je třeba posílit veřejné instituce péče o děti předškolního věku. Jesle a školky by měly mít možnost poskytnout místa pro děti podle barcelonských cílů: 90 % dětí od 3 let do školního věku a 33 % dětí mladších tří let. Předškolní péče by měla být kvalitní, aby se děti dobře vyvíjely z kognitivního a sociálního hlediska.

Opatření 2: Peněžitou pomoc v mateřství, porodné a rodičovský příspěvek sloučit do jedné dávky. Příspěvek by měl zabezpečit náhradový poměr ve výši 100 % průměrného čistého příjmu rodiče v posledních 12 měsících před odchodem na mateřskou dovolenou zastropovaný na 150–200 % průměrného hrubého příjmu, po dobu až 24 měsíců, s možností flexibilního rozložení čerpání úhrnné sumy dle potřeb rodiny.

Opatření 3: Podpora flexibilních a částečných pracovních úvazků se stejnou mírou zabezpečení jako plné pracovní úvazky zejména legislativně. Aktivně podpořit začleňování matek na pracovním trhu po ukončení rodičovské dovolené. Investované částky se vrací do státního rozpočtu díky vyššímu začleňování matek na pracovním trhu. Česká republika je mezi státy EU s nejnižší zaměstnaností matek s dětmi do 6 let.

Opatření 4: Rezervovat například možnost využít 2 měsíce rodičovské dovolené pro každého z rodičů,

Opatření 5: Sjednotit daňovou slevu na poplatníka, vyživovanou osobu a dítě na jednu částku a tím odstranit takové abnormality jako je vyšší uplatněná sleva u bezdětného páru než u matky se dvěma dětmi,

Opatření 6: V případě zavedení progresivního zdanění zdaňovat progresivně příjem na osobu, nikoliv příjem domácnosti rozpočtený pouze na rodiče, tj. zohlednit počet vychovávaných dětí ve stanovení pásma progresivního zdanění,

Opatření 7: Znovu zavést nízkouročené novomanželské půjčky na podporu vlastního i nájemního bydlení mladých rodin s odpočty splátek za děti – provozovatel půjček ČMZRB.

Opatření 8: Naturální požitky směřované na děti a mládež. Například část učebních pomůcek bude nárokovou položkou rodičů školáka (učebnice, školní svačiny), nákup lyžařského vybavení do školní půjčovny pro možnost absolvovat zimní kurzy středoškolákům atd.

Opatření 9: Plošné přídavky na děti. Přídavky na děti by (podobně jako ve Francii) nebyly testovány výší příjmu – místo současného charakteru chudinské dávky by získaly charakter kompenzační dávky.

5. Další záměry pro práci týmu PT3 v příštím roce

1. Pokračování započatých prací na komplexních systémových analýzách důchodového systému a další rozvoj modelového kvantifikačního aparátu a disponibilní datové základny.
2. Pokračování prací na mapování transferů mezi rodinou a společností s ohledem na vypovídací schopnost dalších ukazatelů a se zaměřením na jednotlivé sociálně ohrožené skupiny domácností.