

Návrhy opatření směřujících ke zvýšení zásluhovosti a narovnání transferů mezi rodinou a společností

Úvod

V rámci průběžné zprávy pracovní tým doporučil pro potřeby dalšího rozhodování detailněji a 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)
3. navýšení důchodu za každé dítě (menší váha opatření, ale význam pro stabilizaci systému).

Součástí konkretizace tohoto zadání bylo klíčové východisko, že přitom nesmí dojít k oslabení I. průběžného pilíře, který tvoří základ důchodového systému, a zároveň 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).

V rámci pracovních diskusí byla nalezena vysoká shoda v tom, že zdanění práce nemůže být do budoucna jediným zdrojem důchodového systému. Je proto třeba definovat další zdroje pro důchodový systém v oblasti jiných daní. Významným zdrojem je nepochybně rovněž důraz na lepší výběr daní, hospodářský růst a snížení nezaměstnanosti. **Zároveň s tím je navrhováno zavést přesnější pojem důchodové zabezpečení – místo pojmu důchodového pojištění.** Spolu s tím se diskutuje také úvaha zavést evidenci pojistných odvodů za státní pojištěnce pro zpřehlednění systému.

Spravedlivou kompenzací zásluh vůči rodinám je potřeba prioritně zaměřit především na dobu, když mají děti – parametrickou úpravou odvodů pojistného a dalšími komplexními opatřeními rodinné politiky. Zde je narovnání transferů nejúčinnější, nejpotřebnější a zároveň také nejvíce působící proti motivaci k bezdětnosti. Cílem opatření v rámci důchodového systému je zajištění dlouhodobé stability systému a zároveň systémové zohlednění skutečného mechanismu pojištění, resp. zabezpečení na stáří, které v průběžném systému funguje pouze díky výchově budoucí generace. Případná podpora motivace směřující k možnému zodpovědnému pronatalitnímu chování rodin však nicméně primárně náleží do komplexního systémového řešení rodinné politiky.

Diskuse k vyšším důchodům pro rodiče dětí je významná nejen s ohledem na jejich zásluhu, ale také s ohledem na výraznou stabilizující roli v systému. Na konkrétní podobu tohoto opatření však v diskusích stále není jednotný názor

Důležitým podpurným opatřením z hlediska spravedlnosti, ochrany před chudobou i z hlediska zmírnění motivace k bezdětnosti, je umožnit matkám rychlý návrat do práce podporou částečných úvazků pomocí snížené sazby pojistného na straně zaměstnavatele pro tyto případy. Cílem je mimo jiné pomoci matkám k udržení vlastního profesionálního růstu a zároveň poskytnout dostatek času na péči o děti a na kvalitní výchovu nové generace.

Pracovní diskuse rovněž potvrdily nezbytnost vyššího zapojení OSVČ do veřejného průběžného systému v souvislosti jejich ochranou před pádem do chudoby při odchodu do důchodu a přebou většiny narovnání sazeb odvodů ve srovnání se zaměstnanci.

Návrhy opatření k předložení do vlády do konce roku 2014:

S ohledem na rozpracovanost jednotlivých opatření a dosaženou míru shody v rámci diskuse pracovní tým navrhuje odborné komisi následující opatření.

1. Sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků
2. Narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na zásluhy rodin s dětmi

Návrhy opatření k dalším analýzám a pracovním diskusím v roce 2015:

Následující opatření (včetně některých dalších, která jsou uvedena v seznamu návrhů, uveřejněném na webových stránkách komise) pracovní tým předpokládá podrobněji analyzovat a kvantifikovat pro konkrétní varianty:

1. Detailní analýza a návrh řešení vdovských a vdoveckých důchodů v souvislosti se sdílením vyměřovacích základů manželů.
2. Vyšší zapojení OSVČ do veřejného průběžného systému a jejich ochrana před pádem do chudoby při odchodu do důchodu – potřeba řešit v úzké koordinaci s MF.
3. Podpora rychlejšího návratu matek do práce pomocí snížené sazby pojistného na straně zaměstnavatele ve spojení s částečnými úvazky a dalšími opatřeními v oblasti rodinné politiky.
4. Narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na vybrané skupiny ohrožené chudobou – zejména mladé absolventy a pracovníky v předdůchodovém věku (50+)
5. Zavedení evidence odvodů sociálního pojištění za státní pojištěnce.
6. Zohlednění nákladů spojených s péčí o děti do výše důchodu – opatření nějakým způsobem podporuje většina politických stran - není však dosud základní shoda v odborné diskusi, zda toto opatření řešit přímou asignací od dětí k rodičům v důchodu nebo obdobným opatřením s vysokou korelací zásluhy prostřednictvím navýšení zásluhové procentní části důchodu za vychované děti
7. Zohlednění zásluh týkajících se péče o staré nebo zdravotně postižené rodinné příslušníky v uplatnění důchodových nároků.

Další opatření rodinné politiky mimo důchodový systém

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 systémově pojatá robustní a stabilní rodinná politika. **Opatření v rámci důchodového systému jsou zaměřena především na odstranění či zmírnění hlavních nespravedlností a systémových chyb motivujících k bezdětnosti v rámci důchodového systému s cílem stabilizovat tento systém a zajistit jeho dlouhodobou udržitelnost. Celkové řešení narovnání transferů a spravedlivého postavení rodiny a dětí ve společnosti, systémové řešení situace různých ohrožených skupin domácností a populační úloha by měly být součástí systémového řešení rodinné politiky.**

Podrobný popis návrhů opatření k předložení do vlády do konce roku 2014:

1. Sdílení vyměřovacích základů manželů

Cílem je zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele prostřednictvím společného sdílení vyměřovacího základu pro výpočet důchodu.

Způsob řešení:

- Zavést sdílení vyměřovacích základů pro výpočet důchodů mezi manželi, tj. rozdělit sloučený vyměřovací základ na půl mezi oba partnery.
- Zajištění administrace prostřednictvím každoročního záznamu nároků na společný důchod prostřednictvím evidenčních listů důchodového pojištění každého z manželů včetně uplatnění vyloučených dob, což umožní stabilní a přehledné řešení i v podmínkách současného nestabilního rodinného prostředí. K ukončení sdílení vyměřovacích základů by došlo například rozvodem nebo odchodem jednoho z manželů do důchodu. K započítání takto evidovaných společných vyměřovacích základů by došlo až v okamžiku podání žádosti o důchod při výpočtu výše důchodu.

- V rámci manželství by společné sociální pojištění vzniklo automaticky povinně tedy podobně jako společné jmění manželů. Analogicky s tímto institutem by mohlo být i právním úkonem alternativně zrušeno.

Pracovní tým zatím navrhuje uplatnit toto opatření pouze pro osoby žijící v manželství a registrovaném partnerství.

Podrobný popis řešení:

1. Vznik sdílení vyměřovacích základů pro výpočet automaticky vstupem do manželství s možností právního vyvázání. Zaměstnanec tuto skutečnost oznámí a doloží u zaměstnavatele.
2. Vyměřovací základy pro odvod pojistného zůstanou beze změny a zajištění odvodu pojistného bude fungovat samostatně stejně jako doposud.
3. Administrace evidence vyměřovacích základů bude probíhat stejným způsobem, jako doposud s tím, že evidenční listy důchodového pojištění budou doplněny o identifikaci partnera sdílejícího vyměřovací základ a počet měsíců sdílení v daném roce pro zjištění podílu sdílení v roce, kdy dojde ke změně.
4. K ukončení sdílení vyměřovacích základů dojde rozvodem nebo odchodem jednoho z partnerů do důchodu, nebo úmrtím jednoho z partnerů. K ukončení sdílení vyměřovacích základů může dojít i právním vyvázáním.
5. K započítání takto evidovaných společných vyměřovacích základů dojde až v okamžiku podání žádosti o důchod při výpočtu výše důchodu.
6. Návrh započítávání náhradních dob pojištění a vyloučených dob je patrný z následující tabulky.

Současný stav

Status osoby		Vyměřovací základ		Doba pojištění		Vyloučená doba	
1 osoba	2 osoba	1 osoba	2 osoba	1 osoba	2 osoba	1 osoba	2 osoba
pracující	pracující	VZ1	VZ2	pojištěná 100 %	pojištěná 100 %	-	-
pracující	nezaměstnaná	VZ1	-	pojištěná 100 %	náhradní 80 %	-	vyloučená
pracující	neaktivní - rodičovská dovolená	VZ1	-	pojištěná 100 %	náhradní 100 %	-	vyloučená
pracující	neaktivní - jiná (nepojištěná)	VZ1	-	pojištěná 100 %	-	-	-
nezaměstnaná	nezaměstnaná	-	-	náhradní 80 %	náhradní 80 %	vyloučená	vyloučená
nezaměstnaná	neaktivní - rodičovská dovolená	-	-	náhradní 80 %	náhradní 100 %	vyloučená	vyloučená
nezaměstnaná	neaktivní - jiná (nepojištěná)	-	-	náhradní 80 %	-	vyloučená	-
neaktivní - rodičovská dovolená	neaktivní - jiná (nepojištěná)	-	-	náhradní 100 %	-	vyloučená	-
neaktivní - jiná (nepojištěná)	neaktivní - jiná (nepojištěná)	-	-	-	-	-	-

Zadání - reforma společného pojištění

Status osoby		Vyměřovací základ		Doba pojištění		Vyloučená doba	
1 osoba	2 osoba	1 osoba	2 osoba	1 osoba	2 osoba	1 osoba	2 osoba
pracující	pracující	(VZ1 + VZ2)/2	(VZ1 + VZ2)/2	pojištěná 100 %	pojištěná 100 %	-	-
pracující	nezaměstnaná	VZ1	-	pojištěná 100 %	pojištěná 100 %	-	vyloučená
pracující	neaktivní - rodičovská dovolená	VZ1	-	pojištěná 100 %	pojištěná 100 %	-	vyloučená
pracující	neaktivní - jiná (nepojištěná)	VZ1/2	VZ1/2	pojištěná 100 %	pojištěná 100 %	-	-
nezaměstnaná	nezaměstnaná	-	-	náhradní 80 %	náhradní 80 %	vyloučená	vyloučená
nezaměstnaná	neaktivní - rodičovská dovolená	-	-	náhradní 100 %	náhradní 100 %	vyloučená	vyloučená
nezaměstnaná	neaktivní - jiná (nepojištěná)	-	-	náhradní 80 %	náhradní 80 %	vyloučená	-
neaktivní - rodičovská dovolená	neaktivní - jiná (nepojištěná)	-	-	náhradní 100 %	náhradní 100 %	vyloučená	-
neaktivní - jiná (nepojištěná)	neaktivní - jiná (nepojištěná)	-	-	-	-	-	-

Návrh předpokládá výše naznačenou formu modifikace již existujících procesů a informačních systémů na straně zaměstnavatelů i České správy sociálního pojištění.

2. Narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na zásluhy rodin s dětmi

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 předpokládá administraci pojistných odvodů a dokladování u zaměstnavatele na obdobném principu, jako už nyní funguje uplatnění daňového zvýhodnění na děti. Nemělo by tak dojít k významnému navýšení administrativy.

Způsob řešení:

- Přiměřené zvýšení základní sazby v rámci pojistných odvodů.
- Procentické snížení pojistných odvodů na straně zaměstnance za dítě vyživované ve společné domácnosti se uplatní pro oba rodiče¹ – to je důležité s ohledem na podporu návratu do práce pro rodičovské dovolené. Vyměřovací základ pro důchod při tom zůstává v plné výši.

Doporučená varianta – blíží se v zásadě rozpočtové vyrovnanosti

Tato varianta je založena na úpravě sazeb pojistného podle počtu dětí v domácnosti:

- základní sazba - 8,5 %
- Jedno dítě - beze změny, tj. 6,5 %
- Dvě děti - 4,5 %
- Tři děti - 2,5 %
- Čtyři a více dětí - 0,5 %

Změna sazeb placených zaměstnavatelem se nepředpokládá.

Vyhodnocení jednotlivých variant parametrizací sazeb pojistných odvodů

V rámci návrhů byly kvantifikovány a vyhodnocovány následující varianty. U všech alternativ se vychází z předpokladu jejich realizace od roku 2017. U všech variant by se změna týkala sazby placené zaměstnancem, nepředpokládá se žádná změna sazeb placených zaměstnavatelem, návrh tedy v žádné z variant nemění celkové náklady práce pro zaměstnavatele.

Varianta 1

Úprava sazeb pojistného podle počtu dětí v domácnosti:

- zvýšení o 3 p.b. - základní sazba
- beze změny - 1 dítě
- snížení o 3 p.b. - 2 dětí
- snížení o 6 p.b. - 3 a více dětí,

Varianta 2

Úprava sazeb pojistného podle počtu dětí v domácnosti:

- beze změny - základní sazba
- snížení o 1 p.b. - 1 dítě
- snížení o 3 p.b. - 2 dětí
- snížení o 6,5 p.b. - 3 a více dětí,

Varianta 3

Úprava sazeb pojistného podle počtu dětí v domácnosti:

- zvýšení o 1 p.b. - základní sazba
- beze změny - 1 dítě
- snížení o 1 p.b. - 2 dětí
- snížení o 2 p.b. - 3 a více dětí,

Varianta 4 - doporučená

Úprava sazeb pojistného podle počtu dětí v domácnosti:

- zvýšení o 2 p.b. - základní sazba
- beze změny - 1 dítě
- snížení o 2 p.b. - 2 dětí
- snížení o 4 p.b. - 3 a více dětí,

¹ V kalkulaci MPSV všechny vychovávající osoby, nemusí se jednat jen o rodiče.

Kalkulace reflektuje určitá omezení modelu MPSV, který domácnosti modeluje zjednodušeným způsobem a v důsledku toho nejsou děti přiřazeny do domácnosti shodně, jak je tomu ve skutečnosti. Přesnost kalkulace je zákonitě také limitována faktem, že domácnosti jsou v kalkulacích vytvářeny modelově podle statistických ukazatelů počtů osob v domácnostech, neboť přesná evidence vazeb pojištěnců v domácnostech k dispozici není. S ohledem na omezení vstupních dat a metodiky modelu lze považovat vypočtený finanční dopad variant za maximální a spíše nadhodnocený. Podle komentáře MPSV by se při dalším zpřesnění výpočtů dopady do příjmů z pojistného s největší pravděpodobností snížily, přičemž je možné, že u variant 1, 3 a 4 by mohly být (díky zvýšené sazbě u osob v domácnostech bez dětí) i mírně pozitivní, tj. vedoucí ke zvýšení výběru pojistného. S přesností v řádu jednotek miliard tak ve vztahu k celkovému objemu pojistného na sociální zabezpečení a spolu s dalšími doplňkovými analýzami a odhady kalkulační podklad dává dostatečný podklad pro politické rozhodování. Přikládáme tabulku vycházející z kalkulací MPSV pro roky 2017 až 2019 a tabulku srovnání s odhady na základě propočtů členů pracovního týmu. Předpokládáme následující zpřesnění analýz s případnými možnými drobnými úpravami jednotlivých parametrů navržených sazeb pojistného v průběhu legislativního procesu.

Rok	2017	2018	2019
Varianta 1	-5,8	-5,6	-5,5
Varianta 2	-26,8	-27,4	-28,6
Varianta 3	-2,0	-2,0	-1,9
Varianta 4	-4,0	-3,9	-3,8

Výpočty MPSV

	2017 MPSV	2017 Hampl	2017 Rusý
Varianta 1	-5,8	2,1	7,2
Varianta 2	-26,8		-15,5
Varianta 3	-2,0	0,0	2,0
Varianta 4	-4,0	1,4	4,8

Srovnání výpočtů MPSV s odhady členů pracovního týmu

Výše uvedené dopady v mld. Kč v letech 2017 – 2019 závisí rovněž na skutečném ekonomickém vývoji mezi roky 2014 a 2019, a to především v dynamice mezd a míře a struktuře nezaměstnanosti, tyto změny však nepřinesou zásadní změnu pohledu na finanční dopady opatření změny sazeb.

3. 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: Posílit veřejné instituce péče o děti předškolního věku, podpora jeslí, mateřských školek, dětských skupin, lesní školek a dalších forem předškolní péče o děti při respektování principu svobodné volby rodičů.

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. **Nezbytná provázanost s podporou flexibilních a částečných pracovních úvazků – viz opatření č. 3**

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: Univerzální 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. Poskytovat novou dávku univerzálně všem dětem jen s rozlišením podle věku, tzn. kryt u všech dětí stejný podíl reálných nákladů, které se s rostoucím věkem dítěte zvyšují.

4. 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 zejména s ohledem na zpřesňování dopadů navrhovaných opatření.
2. Pokračování prací na mapování transferů mezi rodinou a společností s ohledem na vypovídací schopnost dalších ukazatelů