

Zápis z jednání Pracovního týmu č. 3 (PT3) Odborné komise pro důchodovou reformu (OK): *Komplexní systémové analýzy, zásluhovost a transfery mezi rodinami a státem*

Datum: 29. ledna 2015, 15:00

Místo: MPSV, Na Poříčním právu 1, Praha 2, Klub

Přítomni: viz příložený seznam

XX

Program jednání pracovního týmu:

1. Rekapitulace aktuálního stavu výstupů odborné komise ve vztahu k PT3.
2. Informace o proběhlých jednáních ohledně způsobů kvantifikace příslušných vybraných opatření.
3. Plán práce PT3 pro rok 2015.
4. Informace o postupu kvantifikace transferů mezi rodinou a společností.

Ad 1. Rekapitulace aktuálního stavu výstupů odborné komise ve vztahu k PT3

p. Hampl uvedl, že co se týká opatření projednávaných pracovním týmem č. 3, bylo odbornou komisí do zpracování v legislativním procesu doporučeno opatření společného vyměřovacího základu manželů, zatímco návrh parametrizace sazeb pojistných odvodů s ohledem na zásluhy rodin s dětmi v předložené podobě nezískal konsensuální podporu a PT3 na něm proto bude ještě dále pracovat. Co se týče, společného vyměřovacího základu manželů, nyní na MPSV probíhá další zpřesňování jednotlivých situací, které je třeba ošetřit v rámci celého systému. Požádal pana Škorpíka o podrobnější informaci.

p. Škorpík informoval, že v tuto chvíli probíhají práce na rozpracování detailnějšího řešení, tak aby reflektovalo návrh schválený na komisi. Předpoklad je, že věcné řešení by mělo být předloženo do vlády konce června.

Ad 2. Informace o proběhlých jednáních ohledně způsobů kvantifikace příslušných vybraných opatření

p. Hampl zrekapituloval, že pro některé výpočty není mikrosimulační model MPSV vhodný (viz zápis z prosincového jednání týmu). Dále informoval, že proběhlo několik jednání na MPSV spolu s CERGE, ČZU a ČSÚ, přičemž ČSÚ nabídl, že zpracuje vhodné agregáty hrubých příjmů domácností podle počtu dětí spolu s kontrolními počty domácností a popisem metodiky, pomocí nichž bude možné získat přesnější dopady různých variant parametrických úprav pojistného podle počtu dětí, takže bude možné připravit přesnější podklady pro rozhodování komise.

Ad 3. Plán práce PT3 pro rok 2015

Pracovní tým prodiskutoval návrhy na opatření, kterými se bude zabývat v roce 2015. **Pracovní tým se shodl, že do pracovního plánu PT3 budou k podrobné analýze a rozpracování zařazena následující opatření:**

1. Parametrizace sazeb pojistných odvodů s ohledem na zásluhy rodin s dětmi.
2. 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.
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. Zavedení „výchovného“ pro nepracující důchodce pečující o nezaopatřené děti. Tyto osoby totiž nemohou profitovat ze slevy na dani z příjmu.
5. Zmírnění minulé nespravedlnosti nízkých důchodů u matek, které vychovaly více dětí.
6. Narovnání pojistných odvodů parametrizací sazeb s ohledem na vybrané skupiny ohrožené chudobou – zejména mladé absolventy a pracovníky v předdůchodovém věku (50+). *V této věci MPSV spolu s MF připravuje návrh, který bude k dispozici v březnu 2015.*
7. Ochrana OSVČ před pádem do chudoby po odchodu do důchodu jejich vyšším zapojením do veřejného průběžného systému. *Zde je důležitým předpokladem spolupráce komise MF pro zdanění práce a problematiku OSVČ.*
8. Zohlednění péče o zdravotně postižené závislé členy rodiny v důchodovém systému – řešení vybraných problémů současného nastavení systému.

V rámci diskuse k opatření č. 1 se **p. Linhart** se zeptal, z formálního hlediska, proč se v tuto chvíli znovu zařazují návrhy, s kterými se komise neztotožnila.

p. Potůček připomněl, že tyto návrhy byly zařazeny k projednání a k hlasování ještě v době, kdy byly k dispozici pouze hrubé odhady dopadů a komise je v té podobě, jak byly předloženy, nepřijala. Pokud se vedoucí pracovního týmu chce vrátit k těmto návrhům, tak to je v pořádku.

p. Hampl doplnil, že návrh v té podobě, v jaké byl předložen, nebyl podpořen dostatečným množstvím členů komise, ale na druhou stranu bylo významné množství členů, kteří ho podporovali. Konsensus tedy v rámci jednání komise nebyl nalezen, ale diskuse nad tímto opatřením pokračuje. Je potřeba zohlednit zejména požadavek rozpočtové neutrálnosti tohoto opatření, přičemž všichni členové považují za klíčové zachování krátkodobé i dlouhodobé stability prvního pilíře. Dále je také potřeba zohlednit požadavek na zpřesnění propočtů dopadů příslušných variant.

p. Linhart poznamenal, že pokud se tímto bude tým zabývat, tak by se ale mělo jednat pouze o novou generaci, nikoli o tu stávající.

p. Hampl poznamenal, že tato otázka bude zařazena k posouzení v rámci pracovní diskuse, až se bude PT3 tímto opatřením detailně zabývat.

p. Vostatek doporučil toto téma již vypustit. Věcným důvodem je, že důchodové pojištění je o tom, že pojištěnec platí pojistné a dostává důchod podle toho, kolik zaplatil. Je to samozřejmě zjednodušená verze, ale tato zjednodušená verze platí ve světě více, než platila dříve. Všechny snahy nabourat tento základní princip jsou špatné. Jestliže někdo chce diferencovat pojistné, tak velmi dobře ví, že je to možné daní z příjmů. Rodinná politika ale do důchodového systému nepatří.

Zohlednění počtu dětí, atd. patří do daně z příjmů. Navrhl tento návrh vyškrtnout se všemi svými variantami.

p. Hampl závěrem k tomuto opatření dodal, že neřešíme problematiku rodinné politiky, ale systémová opatření v rámci důchodového systému s ohledem na zásluhovost jednotlivých vstupů – a to je zásadní rozdíl úhlu pohledu. Těmito vstupy jsou v rámci systému jednak odvody pojistného a také práce a náklady rodin spojené s výchovou budoucí generace plátců do systému. Bez nich systém fungovat nebude. Nesmíme zapomínat, že u nastavení pojistných systémů je obecně běžné, že je pojistné diferencováno podle rizikovosti chování jednotlivých klientů s ohledem na finanční udržitelnost systému. V tuto chvíli ještě nediskutujeme o konkrétní podobě řešení, pouze tvoříme plán prací. V rámci konkrétního návrhu opatření je potom potřeba předložit argumenty a čísla a pak rozhodnout, v jaké podobě tento návrh předložit komisi. Je tu naopak celá řada členů, kteří toto téma vidí jako naprosto zásadní a systémové.

Následující opatření ze seznamu byla doporučena jako náměty pro pracovní tým PT2 v rámci tématu nastavení podmínek pro přiznání důchodu:

1. Řešení situace nezaměstnaných, kteří nemají prokazatelně a dlouhodobě prostředky na úhradu dobrovolného sociálního pojištění.
2. Využití nástroje bezúročných půjček a prodloužení možnosti zpětného doplacení pojistného.

Následující opatření ze seznamu byla doporučena jako náměty pro systémové semináře:

1. Posouzení možných změn placení pojistného na sociální pojištění nebo úprav vyplácených důchodů u pracujících starobních důchodců.)
2. Zavedení evidence odvodů sociálního pojištění za státní pojištěnce

V diskusi k bodu č. 2 **p. Schlanger** řekl, že je důležité mít na očích souvislosti, jako jsou vazby mezi pojistnými a nepojistnými systémy, vazby uvnitř pojistných systémů, také samozřejmě otázky rozsahu solidarity, atd.

p. Hampl k tomu doplnil, že stát na rozdíl od zdravotního pojištění neplatí pojistné odvody za své pojištěnce, jako jsou například nezaměstnaní, invalidní důchodci, matky na mateřské dovolené. Stát si ty prostředky ponechává ve svém vlastním rozpočtu a pak je vyplácí na důchodech. Tím je ale zkrácen skutečný deficit důchodového systému. Do deficitu důchodového systému se tak přenáší důsledky jiných oblastí politiky – jako jsou například hospodářská politika a politika zaměstnanosti a další.

p. Hutař navrhl, že by mělo větší význam dělat evidenci náhradní doby. V tomto případě by tato data byla dobře parametrizovaná.

p. Zrcek na to reagoval, že z technického hlediska je potřeba si uvědomit, co všechno jsou ty náhradní doby. U některých je představitelné, že se budou nějakým způsobem evidovat. Další věc ovšem je, že ty doby se počítají z doby, která předchází. Je tam doba studia a vojenská služba a ty všechny se dokládají až při žádosti. A pak tam je péče o dítě. Někdo by musel evidovat dobu té péče. Těch dětí ta žena může mít více a ty doby se mohou překrývat. V reálném čase se ty doby nikdy nebudou načítat jako pak při okamžiku nároku. Tak se asi dá udělat nějaká rámcová úvaha, jaký typ pojištěnce bude mít započten jaký podíl náhradních dob. Individuálně by to bylo dle jeho názoru nerealizovatelné.

p. Škorpík doplnil, že ty doby se hodnotí po tom, co proběhly. Člověk má ze zákona nárok, že něco je pojištění. Představa, že se to s tou evidencí pokryje, je iluzorní. Ta evidence nemůže být dokonalá, protože těm lidem nemůžeme dávat tu povinnost evidence.

p. Potůček nesouhlasil s názorem pana Škorpíka, to že něco zatím nikde neexistuje a že by dalo práci to zavést, není věcný argument pro to se tomu v diskusi nevěnovat. V mnoha zemích světa v těch situacích, kdy lidé nemohou platit do systému sociálního pojištění a stát uznává tu jejich situaci jako produktivní z hlediska celkové společenské reprodukce, tak za ně do toho důchodového systému platí. My jsme jedna z mála zemí, která to řeší způsobem, který by se mohl označit za socialistický. Jde to z jednoho měšce, tak se tím nebudeme zabývat. Ale zároveň se tím otevírají otázky, se kterými se neustále setkáváme v novinách, a to jsou debaty o tom, jak ten systém je neufinancovatelný a tak podobně. Uvažujme tedy o tom, přinejmenším modelově, kolik by to znamenalo, kdyby stát převzal tu povinnost v případech, kdy lidé nemohou z přiznaných důvodů platit. Přinejmenším si řekneme, kolik je to asi miliard. A z hlediska logiky fungování tohoto systému jako pojistného systému (a pořád to máme formálně jako pojistný systém) by bylo lepší, kdyby tam ty transfery byly.

p. Samek reagoval, že z praktického hlediska toho pojištění, i když je to pojištění tak zvané v uvozovkách, je důležité, na co má ten pojištěnec nárok. Proto tam jsou zahrnuty všechny ty náhradní a vyloučené doby. Fundamentální otázka je následující - chceme z toho udělat pojištění se vším všudy, tedy i s tím, že stát nebo nějaká jiná osoba má v určitých situacích za někoho povinnost zaplatit pojistné a člověk získává pojištěnou dobu? To je ten skandinávský model. Ze všeho se platí pojistné - i z podpory v nezaměstnanosti. Pak je to jednoduché. Důležité je vědět, kdo je ten státní pojištěnec. Nebi si můžeme říci, že se vrátíme k rozsahu náhradních dob v nejširší podobě, jakou jsme tu měli, nebo k té poslední, která tu zbyla po předchozích reformách. Důležité je, že se tady nepohybujeme v systému odděleného od státního rozpočtu a státní rozpočet stejně musí pokrýt všechny nároky, které z toho vyplývají. Je potřeba si tedy říci, o co nám v té evidenci jde? Pro účely vyjádření skutečného deficitu bychom stejně museli vzít nějaký modelový příjem, protože ten státní pojištěnec žádný příjem nemá. Je to tedy stejně jen do značné míry imaginární věc. To mohu nějak metodicky modelově vyčíslit a k tomu nepotřebuji evidenci.

p. Škorpík k tomu doplnil, že pojistné odvody by pak nutně vycházely z toho, co si stanovíme jako zadání, ta částka není nijak univerzálně daná.

Ad 4. Informace o postupu kvantifikace transferů mezi rodinou a společností

p. Hampl informoval o postupu kvantifikace transferů mezi rodinou a společností. Byly rozeslány další výstupy týkající se kvantifikace transferů jednogeneračních ukazatelů vyčíslených v souladu s metodikou, která byla týmem odsouhlasena v minulém roce. Materiály byly rozeslány teprve dva dny předem, takže členové týmu nemohli mít dost času na detailní prostudování. K diskusi nad těmito podklady se vrátíme na příštím jednání pracovního týmu. Teď je cílem pouze krátké představení dokumentů a případné zodpovězení bezprostředních dotazů.

Dále zdůraznil, že tyto ukazatele jsou prostým souhrnným mapováním transferů – nepočítají tedy ještě s potřebným zohledněním nákladů příležitosti, jak je to požadováno ve strategických dokumentech MPSV (Viz koncepce rodinné politiky z roku 2005 a 2009). Z hlediska deklarované podpory rodin s dětmi a vzájemné solidarity bezdětných a rodin s dětmi by se dalo spíše očekávat, že takto zmapované prosté transfery mezi rodinou a společností budou mít ve vztahu k rodinám

s dětmi kladné znaménko. Očekávaná diskuse by se pak patrně měla vést o tom, jak vysoké mají tyto transfery být, aby alespoň významným způsobem částečně kompenzovaly nenahraditelné přínosy, které rodiny s dětmi společnosti a státu přinášejí, a zároveň více zohledňovaly zmíněné náklady ušlé příležitosti. Samozřejmě, že úplné vyrovnání nákladů příležitosti je velmi obtížně spočítatelné, i když má smysl se o něj pokusit. Zároveň je v tuto chvíli prakticky těžko ve svém plném rozsahu proveditelné s ohledem na reálné možnosti státního rozpočtu.

Následně zrekapituloval použitou odsouhlasenou metodiku a použité číselné zdroje obdržené v předaných tabulkách příjmových modelů od MPSV, které jsou na webu v rámci materiálů PT3. Data jsou v modelu přenesena vždy do každého započítaného roku a vynesena na časové ose, jak je názorně vidět z grafů vstupních a výstupních transferů pro jednotlivé typy domácností. Metodika použité vstupy jsou tedy přehledně popsány a jsou plně transparentní a snadno verifikovatelné.

Už jenom toto souhrnné zmapování prostých transferů (bez zahrnutí všech skutečných nákladů příležitosti) má pro rodiny s dětmi záporné znaménko a ukazuje, že jsou tyto transfery pro rodiny s dětmi velice nevýhodné v porovnání se stejným typem domácností bez dětí se stejnou výší příjmů. Největší transfery jsou přitom realizovány prostřednictvím systémů důchodového a zdravotního pojištění a tyto transfery také mají do příjmové situace rodin s dětmi nejvyšší dopad.

V dalším postupu jsou předpokládány následující kroky:

1. Aktualizace výpočtů podle změn právní úpravy pro rok 2015 a zpracování pro další typy rodin a domácností.
2. **Rozšíření výpočtů rovněž na dvougenerační ukazatele celkového transferového příspěvku rodiny, resp. domácnosti, k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.**
3. Systematické **metodické vyjádření a kvantifikace skutečných nákladů příležitosti domácnosti v souvislosti s výchovou dětí**, a to zejména s ohledem na ztrátu či snížení příjmu jednoho z rodičů v důsledku péče o malé děti, zvýšení výdajů v důsledku nákladů na reprodukci budoucí generace, zhoršené postavení na trhu práce a zhoršené možnosti dalšího kariérního rozvoje a postupu a dalších skupin těchto nákladů.

Diskuse k těmto výstupům a k tomu co z nich pro další vyplývá, bude součástí programu příštího jednání PT3, aby měli všichni dostatek času se s nimi podrobně seznámit.

p. Škorpík se otázal na investice do budoucí generace v podobě výdajů rodin na výchovu dětí. To jsou ale prostředky, které obdrží děti, ale stát je nedostal. Jak může stát přerozdělovat prostředky, které nedostal.

p. Hampl upozornil na to, že používaná metodika byla na týmu v minulém roce podrobně prodiskutována a tyto jednogenerační ukazatele celoživotních transferů (ukazatele manželského páru) byly odsouhlaseny pro další práce odborné komise (viz zápis z jednání PT3 z 18. září 2014). Tato metodika je rovněž uveřejněna na webu odborné komise v materiálech PT3 a je zároveň podrobně vysvětlena v samotném dokumentu. Zopakoval přitom, že tyto jednogenerační ukazatele (ukazatele manželského páru) – představují srovnání domácností, které vyhodnocuje transferovou situaci z pohledu manželského páru (obecně páru žijícího ve společné domácnosti) z hlediska toho, co se stane, když se narodí dítě. Bez nákladů na děti, bez této investice pracujících rodičů do budoucí generace nejsou možné ani budoucí příjmy důchodového systému a stejně tak ani budoucí příjmy daní a zdravotního pojištění. V tomto smyslu investice do budoucí generace jsou chápány náklady na

výživu a výchovu dětí jako transfer vůči státu, i když jeho příjemcem není přímo stát, nýbrž samotné děti. Je nezbytné metodicky dodržet jednotu celého investičního cyklu – bez předchozí investice nejsou ani budoucí výnosy. Dochází tedy k obrovskému transferu od rodičů přes děti k bezdětným prostřednictvím sociálního systému a v důsledku toho k odměňování bezdětnosti. Na tento problém upozorňuje i Národní zpráva o rodině, kterou vydalo MPSV v roce 2004. Tyto metodické otázky jsou v materiálu podrobně znovu zrekapitulovány a je potřeba si materiál podrobně přečíst. Proto se diskutuje o tom, co ta jednotlivá čísla přesně znamenají a co z toho lze pro další práci týmu a odborné komise vyvozovat, budeme věnovat až na příštím jednání pracovního týmu.

p. Šatava uvedl, že CERGE vydalo článek na základě modelu, který zpracovalo pro MF, a v něm uvádí výsledky, které se liší jak v rozměru, tak i ve znaménkách. Nemá podle něj proto smysl dále pokračovat v práci na tomto tématu, pokud se takto lišíme ve výsledcích.

p. Potůček se otázal, zda je ten článek někde zveřejněn, či zda nám ho CERGE může poskytnout.

p. Šatava upřesnil, že článek je teprve připraven k vydání, takže jej před zveřejněním nelze zatím pracovnímu týmu poskytnout.

p. Potůček na to reagoval, že je dobré pracovat s nejrůznějšími zdroji, ale pokud ten článek nemůže být dán k týmu dispozici, tak o něm nemůžeme diskutovat. Musíme tedy s diskusí nad tím článkem počkat, až bude uveřejněn.

p. Škorpík reagoval, že by to mohl být problém, pokud náš tým dojde k nějakým výsledkům a ve vědeckém časopise bude publikováno něco jiného. Nastolil otázku, jestli PT3 může bez zohlednění takového výstupu pokračovat. Pracovní tým podle něj nemůže tvrdit jednu věc a jiný seriózní materiál něco naprosto jiného. Dále se otázal, jak jsou v modelu zahrnuty náklady na vzdělání dospělých členů domácnosti, protože to jsou také investice do lidského kapitálu.

p. Hampl na to reagoval, že nevíme, jaké bylo zadání pro ty výpočty CERGE připravené k publikaci a nevíme tedy přesně, co ten pracovní kolektiv řešil a jakou použil metodiku, takže těžko můžeme tyto výsledky srovnávat. Kromě toho v odborných časopisech se publikuje řada věcí, nad kterými se potom má vést veřejná diskuse a řada odborníků s nimi přitom nemusí souhlasit. V tom je právě úloha veřejné diskuse. Ale pro nás to v tuto chvíli není důvodem, abychom kvůli tomu brzdili práci našeho týmu, protože my jsme naši metodiku podrobně diskutovali v minulém roce a odsouhlasili jsme si ji pro potřeby našeho zadání, které vyplývá z mandátu komise. Ta metodika je v našem materiálu detailně a přitom jednoduše a srozumitelně popsána, takže si ji každý může transparentně ověřit. Až budou výsledky CERGE publikovány a materiál budeme mít k dispozici, tak o nich samozřejmě rovněž povedeme diskusi, abychom si vyjasnili, v čem jsou metodické rozdíly ukazatelů, které použilo CERGE, a co všechno přesně ty ukazatele a jejich hodnoty říkají.

K metodickému dotazu pana Škorpíka p. Hampl uvedl, že i to je v materiálu zmíněno a v přímé reakci na dotaz uvedl, že pro zjednodušení modelových výpočtů jsou srovnávané typové páry hodnoceny až od ekonomicky aktivní fáze (zde od věku 25 let). Předpokládá se přitom z důvodů srovnatelnosti, že transfery jednotlivých typových párů v rámci srovnávané příjmové kategorie jsou v mladším věku stejné (a tedy i včetně nákladů na získané vzdělání) a do rozdílového výsledku vůči páru bez dětí se tedy nijak nepromítanou.

O tom, co z průběžných výsledků mapování transferů mezi rodinou a společností vyplývá, bude

vedena podrobná diskuse na příštím jednání PT3.

Následně p. Hampl ukončil jednání a poděkoval všem za účast.

XX

Příští jednání: **19. února 2014 od 15:00**

XX

Zapsala: Helena Ježková

Vidoval: Otakar Hampl

XX

Seznam přítomných

Jméno	Instituce
Petra A. Beránková	Sekretariát OK
Tomáš Fiala	VŠE
Otakar Hampl	MZe
Markéta Havelková	Sekretariát OK
Petr Hedvábný	UK
Jan Hutař	NRZP ČR
Helena Ježková	Sekretariát OK
Zdeněk Linhart	MPSV
Lidmila Němcová	Evropská seniorská unie
Ivo Patta	
Zdeněk Pernes	RS ČR
Martin Potůček	Předseda OK
Vít Samek	ČMKOS
Jiří Schlanger	
Zdeňka Srnová	MPSV
Marek Suchomel	MPSV
Jiří Šatava	CERGE-EI
Jan Škorpík	MPSV
Martin Štěpánek	MPSV
Radim Valenčík	VŠFS
Jaroslav Vostatek	VŠFS
Kryštof Zrcek	ČSSZ