

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: 19. března 2015, 15:00

Místo: Klub, MPSV ČR, Na Poříčnickém právu 1/376, 128 01 Praha 2

Přítomni: viz příložený seznam

XX

Program jednání:

Pokračování v diskusi ke klasifikaci a hodnocení skupin nákladů ušlé příležitosti spojených s výchovou a výživou nezaopatřených dětí a porovnání s návrhy možných opatření na jejich kompenzaci.

p. Hampl se na začátku ještě vrátil k minulému jednání, a to:

1. K detailu společného vyměřovacího základu manželů a použití konkrétní fikce pro ocenění náhradní doby. A to k upřesnění vyjádření že v některých případech dojde použitím příjmu mimo období manželství k explicitnímu poškození jednoho z partnerů.
2. K možnosti zvážit sdílení pojistné doby v období, kdy jeden z manželů není pojištěn. Sdílení pojistné doby by nemuselo být v celém rozsahu. Tato možnost byla zmiňována i na PT2

Upřesňující diskuse k bodu 1.

p. Škorpík a **p. Suchomel** k tomu v rámci diskuse upřesnili, že existují mezní situace, kdy v období sdílení je pouze vyloučená doba, kdy fakticky není příjem. Tak by mohlo docházet k určitému poškození těchto osob. Proto je navrženo pro tyto případy vyloučené doby nahradit konceptem fiktivního příjmu. Na minulém jednání byly diskutovány dvě možnosti fiktivního příjmu. Univerzální fiktivní příjem a individuální fikce. Každé má své plusy a mínusy.

- Univerzální fiktivní příjem: pro danou dobu by se jednalo o stanovenou částku, a to bez ohledu na jedince. Z principu své univerzálnosti vede k tomu, že pro část lidí to řešení bude systematicky nevýhodné.
- Individuální fikce: reflektuje konkrétního jedince. Individuální fikce by omezovala zmíněný nedostatek univerzálního fiktivního příjmu. (*Poznámka – a to tím, že by se počítala z váhy předchozího, následného a případně i intermediálního období*). Přesto ale může vést k tomu, že když ji uplatníme v nějakém konkrétním případě, tak to pro danou osobu, které by sdílení mělo pomoci, může být naopak nevýhodné v porovnání s tím, kdyby se jí důchod vypočítával individuálně. V tom smyslu byla na PT3 nalezena shoda, že je to takto akceptovatelné.

Je přitom zároveň logické, že při sdílení dochází automaticky k tomu, že jedna osoba z páru dostane více, než by dostala individuálně bez sdílení, a druhá naopak zase méně, než by dostala bez sdílení.

p. Potůček k tomu zrekapituloval, že dle dohody pracovního týmu z minulého jednání by fiktivní příjem měl být ten individuální, i přes riziko zmíněných speciálních případů. Zároveň navrhl zvážit možnost zahrnout kombinaci individuální a univerzální fikce, tak jak ji přednesl p. Pernes.

p. Škorpík k tomu uvedl, že ze samotné podstaty sdílení nelze dopředu jednoznačně legislativně stanovit, co je nejvýhodnější situace pro každého uživatele. V porovnání s individuálním důchodem je sdílený důchod pro jednoho z partnerů výhodnější a pro druhého naopak méně výhodný. ČSSZ neumí při zpracování žádosti jednoznačně říci, co je nejlepší.

Upřesňující diskuse k bodu 2.

V diskusi bylo zdůrazněno, že na rozdíl od sdílení vyměřovacích základů má sdílení dob pojištění nesrovnatelný dopad na celý systém důchodového pojištění u nás. Sdílení dob pojištění by fakticky znamenalo předávání účasti na pojištění od toho, který je pojištěn, ke druhému, který pojištěn není. Jednalo by se tedy o zásadní systémovou změnu.

p. Potůček shrnul, že sdílení pojistné doby je myšlenka, kterou by bylo možné se zabývat, ale v tuto chvíli není dostatečně koncepčně připravena k diskusi ve spojitosti s projednávaným legislativním návrhem sdílení vyměřovacích základů.

p. Hampl doplnil, že tato otázka zazněla na jednání PT3 i PT2 a je vhodné se jí do budoucna koncepčně zabývat. (Dodatečná poznámka k zápisu – logicky se nabízí problematiku koncepčně řešit spolu s otázkou požadované doby pojištění a s uplatněním náhradních dob v rámci PT2).

Ad 1. Pokračování v diskusi ke klasifikaci a hodnocení skupin nákladů ušlé příležitosti spojených s výchovou a výživou nezaopatřených dětí a porovnání s návrhy možných opatření na jejich kompenzaci

p. Hampl uvedl diskusi k tématu.

Dosud se tým v rámci mapování transferů mezi rodinou a společností zabýval mapováním explicitně vyjádřitelných vstupů a výstupů. Skutečný ekonomický dopad jakékoli činnosti se ale vždy vyjadřuje metodou nákladů ušlé příležitosti. Zde v tomto případě se jedná o porovnání situace rodiny s dětmi se situací alternativní příležitosti, kdyby tyto děti příslušná domácnost neměla. K tomu již řadu let vyzývají koncepční materiály MPSV – když uvádějí, že rodinná politika musí více zohlednit náklady ušlé příležitosti spojené s péčí o děti a s jejich výchovou.

Dále odkázal na rozeslanou tabulku, která popisuje jednotlivé skupiny nákladů ušlé příležitosti. Tabulka obsahuje sloupec s klasifikací příslušného nákladu ušlé příležitosti – tedy skutečný ekonomický dopad, dále sloupec s tím, jestli je tato skupina nákladů nějakým způsobem kompenzována, a poslední sloupec, zda má dopad do důchodového systému. Je důležité vědět, který druh nákladu jednotlivá opatření kompenzují s ohledem na diskusi, zda se některá opatření dublují či nikoliv. Jako příklad kompenzace nákladu ušlé příležitosti uvedl současné řešení prvního druhu nákladu ušlé příležitosti:

1. Potenciální ztrátu doby pojištění a potenciální nižší vyměřovací základ pro výpočet důchodu v důsledku péče o malé děti, ke které by (pokud by tato situace nebyla v našem důchodovém systému ošetřena) došlo v důsledku doby péče o malé dítě alternativně ve srovnání s tím, že by rodina toto dítě neměla a matka místo toho dál pokračovala ve své pracovní kariéře. To by nakonec vedlo k nižšímu důchodu, ačkoli tato žena pracovala v tom smyslu, že pečovala o dítě - budoucího plátce pojistného v průběžném důchodovém systému. Potenciální ztráta doby

pojištění a nižší vyměřovací základ pro výpočet důchodu v důsledku péče o malé děti je ale v našem důchodovém systému ošetřena relativně velmi precizně, a to díky instrumentu náhradní doby z hlediska délky doby pojištění a díky aplikaci vyloučené doby při výpočtu průměrného vyměřovacího základu. Žena tak za tuto svou odvedenou práci při péči o malé dítě ve vztahu k uvedeným parametrům doby pojištění a vyměřovacího základu prakticky není krácena oproti tomu, kdyby toto dítě neměla.

(pracovní poznámka: zde tedy dochází prakticky k plné kompenzaci nákladů ušlé příležitosti, která je v tomto případě zcela namístě. Obecně ale z hlediska rodinné politiky pochopitelně není požadována plná kompenzace, ale pouze větší zohlednění s ohledem na danou souvislost).

Následně pokračovala diskuse k dalším položkám (viz podkladový materiál PT3):

2. Jednorázové zvýšení nákladů v souvislosti s narozením dítěte.
3. Ztráta příjmů jednoho z rodičů v důsledku péče o malé děti.
4. Zvýšení výdajů v důsledku nákladů na reprodukci budoucí generace.

p. Vostatek v souvislosti s bodem č. 3 doplnil, že podle usnesení Evropského Parlamentu jedna z tomu odpovídajících dávek (peněžitá pomoc v mateřství – tj pojistná dávka v rámci nemocenského pojištění) má být vyplácena ve výši plného výdělku.

p. Suchomel doplnil k poznámce pana Vostatka, že zmiňovaný výnos Evropského parlamentu zavazuje členské státy, že dávka, která odpovídá naší peněžité pomoci v mateřství, má být ve výši 100% předchozího platu. Bude se proto muset přijmout změna vyvolaná tímto výnosem. V rámci toho by pak došlo k plné kompenzaci tohoto nákladu ušlé příležitosti alespoň po určitou státem garantovanou dobu, kdy rodiči bude garantován plný příjem ve výši jeho předchozího platu.

Závěr - toto opatření se netýká přímo důchodového systému, ale podnět bude předán odborné komisi pro rodinnou politiku. Pokud dojde k přijetí takového opatření v systému dávek nemocenského pojištění v rámci peněžité pomoci v mateřství, byl by tento náklad v plném rozsahu kompenzován. Obecně ale dosud platná koncepce rodinné politiky ČR nehovoří o tom, že je nezbytně nutné náklady ušlé příležitosti vždy kompenzovat v plném rozsahu, ale hovoří o tom, že je potřeba je více zohlednit, než je tomu dosud – a to i s ohledem na reálné možnosti státního rozpočtu a další aspekty.

Dále v diskusi **p. Škorpík** a **p. Vostatek** vznesli námitku, že náklad na děti není nákladem ušlé příležitosti, ale prostě jenom náklad. Ušlá příležitost je, že rodič nemůže chodit do práce, cestovat, apod.

p. Hampl – k tomu uvedl, že celkový ekonomický náklad je vždy chápán jako náklad ušlé příležitosti. Tyto celkové náklady příležitosti zahrnují jak explicitní náklady (tj. účetně vyčíslitelné) tak i část nákladů (ztrátu), kterou lze vyjádřit pouze pomocí nerealizované alternativní příležitosti. Ušlá příležitost je zde popisována jako alternativa, když domácnost děti nemá. Když děti má, tak příslušné náklady na děti vynaloží ve srovnání s alternativou, kdy příslušné děti nemá. Když děti nemá, tak ty peníze může použít na něco jiného – například na zahraniční dovolenou nebo na pořízení vlastního bydlení nebo si je uspoří na svůj vlastní důchod.

p. Vostatek oponoval, že v sociální politice nejde o úhradu ušlé příležitosti.

p. Potůček s panem Vostatkem nesouhlasil, i v sociální politice se řeší kompenzace nákladů ušlé

příležitosti, která vyrovnává šance různých jedinců v sociálním systému. Příspěvky na děti jsou částečnou kompenzací nákladů ušlých příležitostí rodičů, kteří se starají o nezaopatřené děti.

p. Škorpík doplnil, že obecná ekonomická teorie o ušlých příležitostech v sobě vždy zahrnuje i přínosy, proto je potřeba doplnit i přínosy.

p. Potůček zdůraznil, že o nákladech ušlé příležitosti se tu hovoří ve srovnání. Řešíme dané téma ve srovnání rodin pečujících o děti s rodinami, které o děti nepečují. V tomto kontextu je tento pojem uplatňován.

p. Šulc doporučil k tomuto odbornému tématu vytvořit menší skupinku složenou z ekonomů, kteří k tomu zpracují detailnější popis.

Závěr – ke zpracování tohoto tématu bude ustanovena menší pracovní skupina složená z ekonomů, která podrobněji zpracuje jednotlivé definice nákladů ušlé příležitosti v aplikaci na řešenou problematiku transferů mezi rodinou a společností ve vazbě na důchodový systém.

Dodatečná metodická poznámka (O. Hampl):

Nákladem jakékoli činnosti je hodnota ušlých příležitostí tím, že se zabýváme touto činností, (P. Heyne: Ekonomický styl myšlení. VŠE, Praha 1991)

Náklady příležitosti (Opportunity cost) – Hodnota nejlepšího alternativního užití (nebo příležitosti) ekonomického statku či hodnota obětované přežitosti. Například vstupy použité k vytěžení jedné tuny uhlí mohly být použity k vypěstování jiného množství pšenice. Náklady jedné tuny uhlí proto představují cenu alternativní úrody pšenice, která mohla být vypěstována, avšak nebyla. Náklady příležitosti jsou obzvlášť užitečné pro ohodnocení neobchodovatelných statků, jako je např. zdravé životní prostředí nebo bezpečnost. (P.A.Samuelson, W.D.Nordhaus: Ekonomie, Svoboda, Praha 1991).

Pokud tedy skutečné ekonomické náklady (tj. náklady ušlé příležitosti) na jednu tunu uhlí lze vyjádřit cenou alternativně vypěstované a prodané úrody pšenice – pak explicitně vynaložené náklady (tj. účetně vyčíslitelné) jsou samozřejmě součástí této výsledné ceny avšak je potřeba k nim ještě připočítat příslušný rozdíl chybějící do celkové ceny – a ten nelze získat jinak, než právě metodou ušlé příležitosti. Je přitom samozřejmě nezbytné dát pozor, aby se tyto náklady nepočítaly dvakrát – napřed samostatně a potom ještě jednou v rámci celkové ceny. Důležité při tom je, jaké číselné údaje k tomu máme k dispozici.

Konkrétně tedy prostředky vynaložené na výchovu dětí lze v případě alternativního rozhodnutí nemít dětí použít jiným způsobem - například na zahraniční dovolenou nebo na pořízení vlastního bydlení nebo si je uspořít na svůj vlastní důchod. Evidentně tedy tyto explicitně vyjádřitelné prostředky v podobě nákladů na děti lze počítat jako součást nákladů příležitosti ve srovnání s jejich alternativním použitím na něco jiného.

Na druhou stranu -pokud jde o mimoekonomický užitek z dětí (hodnota prakticky nevyčíslitelná) – ten lze jen pragmaticky porovnávat s (také obtížně vyčíslitelnou) alternativní volbou odlišného životního stylu založeného na bezdětnost, pro kterou se dobrovolně rozhoduje čím dál tím větší část populace v ČR i v mnoha dalších vyspělých zemích. Zatímco tyto užitky lze velmi těžko vyčíslit – hodnotu alternativního použití nákladu lze vyjádřit a porovnat relativně přesně – tj. lze jako náklad ušlé příležitosti porovnat alternativní použití stejné výše prostředků jako náklad na děti ve srovnání

s alternativním použitím stejných prostředků na pořízení vlastního bydlení nebo soukromého spoření na stáří.

Na některé výše uvedené skutečnosti upozorňuje například Národní zpráva o rodině (MPSV, 2004), kde se uvádí, že:

„Postindustriální epocha spolu se současným způsobem nastavení sociálního státu vytvořila prostředí velmi znevýhodňující rodinu ...“

„Význam dětí v rámci mezigenerační solidarity jako investice pro hmotné existenciální zajištění ve stáří byl omezen systémem sociální péče a důchodového pojištění, které eliminovalo bezprostřední závislost na dětech.“

„Tvorba lidského kapitálu a plnění dalších funkcí rodiny nejsou materiálně a finančně oceněny, což při ztrátě přímého materiálního nebo finančního užítku z dětí výrazně znevýhodňuje rodiny s dětmi vůči ostatnímu obyvatelstvu“.

Dodatečná metodická poznámka (J.Škorpík)

A také aktuální Národní koncepce podpory rodin s dětmi (MPSV, 2009), kde se konstatuje, že:

„V rámci systému dávek pro rodiny zohledňuje zvyšující se “hodnotu ušlých příležitostí” spojenou s péčí a výchovou dětí a rovněž je oceňuje.“

Dodatečná metodická poznámka (O. Hampl):

Potřebu vytvoření výrazně příznivějších ekonomických podmínek pro rodinu a alespoň částečného vyrovnávání „nákladů ušlých příležitostí“ rodin s dětmi akcentuje už Národní koncepce rodinné politiky (MPSV, 2005)

„Dalším předpokladem pozitivní změny je vytvoření výrazně příznivějších ekonomických podmínek pro rodinu, především pro rodinu s nezaopatřenými dětmi. Součástí této změny je alespoň částečné, ale zřetelné vyrovnávání „nákladů ušlých příležitostí“ rodin s dětmi ve srovnání s bezdětnými rodinami a jednotlivci, a to v rovině sociálních transferů i nabídky veřejných sociálních služeb.“

„Systém finanční podpory rodiny zatím u nás jen málo zohledňuje zvyšující se „hodnotu ušlých příležitostí“ spojenou s péčí a výchovou dětí a pomíjí motivaci pro narození dítěte vyššího pořadí.“

A rovněž také již výše zmíněná aktuální Národní koncepce podpory rodin s dětmi (MPSV, 2009) kromě již zmíněné poznámky dále uvádí:

*„Finanční podpora státu musí mít **oceňující charakter** a přispívat ke **spoluvytváření prarodinné atmosféry ve společnosti**. Současně musí být založena na principu respektování autonomie rodin a svobody rozhodování. Vláda považuje finanční podporu rodiny za hlavní nástroj rodinné politiky, který rodinám umožní svobodně se rozhodnout, jak s těmito prostředky naložit.*

*Finanční podpora se nebude týkat jen nízkopříjmových rodin, nýbrž se zaměří na **různé typy rodin** s tím, že politické úsilí bude více zaměřeno na to, aby **manželské soužití**, které je pro stát ekonomicky výhodnější, finančně **neznevýhodňovalo manželské rodiny v porovnání se soužitími nesezdaných párů**. Institut manželství si přitom zaslouží podpory ze strany státu, s ohledem na jeho vyšší míru stability oproti jiným formám soužití, nižší výskyt sociálněpatologických jevů, vzájemné zajištění manželů a v neposlední řadě i jako prostředí zvláště příznivé pro život a výchovu dětí. Vláda zaměří svou pozornost, více než dříve, také na **středně příjmové rodiny** a bude hledat nové způsoby jejich materiální podpory.“*

XX

Příští jednání: 16. dubna 2015 od 15:00, MPSV, Klub

Zapsala: Helena Ježková

Vidoval: Otakar Hampl

Seznam přítomných:

Jméno	Instituce
Tomáš Fiala	VŠE
Otakar Hampl	MZe
Helena Ježková	Sekretariát OK
Zdeněk Linhart	MPSV
Ivo Patta	
Karel Pelán	
Martin Potůček	Předseda OK
Zdeňka Srnová	MPSV
Marek Suchomel	MPSV
Jan Škorpík	MPSV
Martin Štěpánek	MPSV
Jaroslav Šulc	ČMKOS
Jaroslav Vostatek	VŠFS
Kryštof Zrcek	ČSSZ