

## **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: 7. října 2015, 11:00

Místo: Podskalská 19, 128 01 Praha 2

Přítomni: viz příložený seznam

XX

### **Program jednání:**

1. Průběžná informace PT3 pro jednání Odborné komise 8.10.2015

### **Ad 1. Průběžná informace PT3 pro jednání Odborné komise 8.10.2015**

#### **Shrnutí pro Průběžnou informaci PT3 pro jednání Odborné komise :**

- **Účast na 4. Schůzi podvýboru pro sociálně pojistné systémy a důchodovou reformu Poslanecké sněmovny - 28.5.2015.** Členům podvýboru byla podána informace o návrzích pracovního týmu č. 3 schválených Odbornou komisí
- **Na jednání PT3 byli přizváni zástupci komise pro rodinnou politiku.**
  - Poprvé se zúčastnili jednání 6.8.2015 a jsou dále pravidelně zváni a informováni.
  - Tyto pracovní kontakty jsou cenné z důvodů přesahu jednotlivých problematik
- **Byly zahájeny práce na řešení vybraných problémů týkajících se zohlednění péče o závislé členy rodiny v rámci důchodového systému.**
  - Důchodový systém poskytuje v této oblasti silné nástroje – náhradní dobu započítanou v plné výši z hlediska doby pojištění a vyloučení této doby při výpočtu vyměřovacího základu, aby nedošlo k jeho snížení.
  - Přesto se do určité míry negativně projevuje například nepřímý dopad prostřednictvím omezeného kariérního a platového růstu pečující osoby apod.
  - Některé podněty se týkají nepojistných dávek, proto jsou předběžně dohodnuty s kolegy z Odborné komise pro rodinnou politiku pracovní schůzky k této problematice v užším expertním složení.
- **Příprava návrhu Diferenciace pojistných sazeb u rodičů s více dětmi je nyní v legislativním procesu, předpokládá se předložení do vlády v prvním čtvrtletí 2016**
- **Proběhlo společné jednání PT3, pracovníků ministerstva a pracovníků ČSSZ. PT3 byl informován a požádán o konzultaci v rámci probíhající legislativní přípravy návrhu na Sdílení vyměřovacích základů manželů.**
- **Záměr Sdílení vyměřovacích základů manželů** byl na MPSV podrobně rozpracován. Pracovníci ministerstva a ČSSZ podali členům PT3 informaci o stavu přípravy legislativních prací. Proběhl povinný standardní proces hodnocení dopadů regulace (RIA), jehož výsledky na základě detailní

analýzy provedené při rozpracování záměru sekcí 7 a po konzultaci s legislativním odborem ministerstva ukázaly na konkrétní zásadní problémy jak v otázkách věcného charakteru, včetně problému ústavnosti a rovného zacházení v některých vybraných situacích, tak v otázkách souvisejících nároků na provedení větších administrativně technických změn v procesech a informačních systémech ČSSZ a ostatních plátců důchodů (dále jen „plátcí důchodů“), než se původně předpokládalo. Zásadní problémy by v souvislosti se zavedením institutu „sdílení“ vznikly a muselo by se hledat jejich řešení v případech některých příslušníků ozbrojených sil a sborů (např. „zpravodajci“ – problém rozkrytí identity)

- Mezi **věcnými problémy** je potřeba zmínit například otázku některých situací, které by mohly nastat při **ošetření náhradních dob pojištění, které jsou současně vyloučenými dobami**. Ošetření těchto situací, by za současného nastavení procesů a informačního systému plátců důchodů bylo velmi složité nebo dokonce nemožné. **Celkový výsledný efekt by zároveň ve velké většině případů byl méně významný.**
- V souvislosti s tím se ukázalo, že **realizace záměrů by si vyžádala mnoho dalších nezbytných souvisejících náročných kroků v oblasti procesů a informačních systémů plátců důchodů**, jako například průběžný sběr informací o všech pojištěných ČSSZ v daleko širším rozsahu než je tomu v současné době (informace o existenci a ukončení manželství, informace o všech náhradních dobách, apod.).
- **Z hlediska naplnění cílů č. 6 Narovnaní transferů mezi rodinou a společností a č. 4 Zvýšení zásluhovosti Mandátu Odborné komise by Sdílení vyměřovacích základů manželů bez dalších souvisejících systémových změn mělo dopad okrajový.** Implementace záměru by přitom plátce důchodů významně zatížila a v nejbližších letech by „zablokovala“ realizaci jiných věcných změn v důchodovém systému. **Proces RIA jako nedílná součást legislativního procesu tak v tomto smyslu splnil svůj účel a MPSV na základě těchto detailních analýz práce na záměru Sdílení přerušilo.** Od záměru jako takového se ovšem do budoucna zcela neupouští. Ke zvážení se nabízí, aby se PT3 v další práci zabýval:
  - návrhem p. Vostatka na dělení důchodových nároků při rozvodu manželství (v tomto případě by byla nezbytná předcházející konzultace s MS);
  - uplatněním sdílení na základě dobrovolné žádosti manželů odcházejících do důchodu společně;
  - spojením této problematiky s jinými zásadnějšími změnami v rámci důchodového systému.
- **Pokračování prací na metodice mapování transferů mezi rodinou a společností**
  - Probíhají metodická upřesnění a výpočty **dvougeneračních ukazatelů celkového transferového příspěvku rodiny**, resp. domácnosti, **k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.**
  - Pokračují práce na **systematickém metodickém vyjádření a kvantifikaci celkových ekonomických nákladů – tj. nákladů ušlých příležitostí domácnosti v souvislosti s výchovou dětí.**
  - 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.*“ a dále: „*Systém finanční podpory rodiny zatím u nás jen málo zohledňuje*

zvysující se „hodnotu ušlých příležitostí“ spojenou s péčí a výchovou dětí a pomíjí motivaci pro narození dítěte vyššího pořadí.“

- A rovněž také aktuální **Národní koncepce podpory rodin s dětmi (MPSV, 2009)** kromě zmíněného požadavku dále uvádí: „*Finanční podpora státu musí mít **oceňující charakter** a přispívat ke **spoluvytváření prarodinné atmosféry ve společnosti**... a také: „Vláda zaměří svou pozornost, více než dříve, také na **středně příjmové rodiny** a bude hledat nové způsoby jejich materiální podpory.“*
- **Přitom je respektováno, že systémově se celkovým narovnáním transferů mezi rodinou a společností a propopulační politikou zabývá komplexní rodinná politika.**
- **V souladu cíli č. 4 a č. 6 Mandátu Odborné komise si PT3 narovnání transferů klade v tomto smyslu pouze dílčí cíle – zvýšit solidaritu i zásluhovost rodin zohledněním práce i nákladů spojených s výchovou budoucí generace plátců odvodů do systému, částečně zmírnit nevýhodnost současných transferů ve vztahu k rodinám a tím zároveň částečně také zmírnit současné vedlejší nezamýšlené protipopulační prvky obsažené v důchodovém systému.**
  - Na potřebu řešit některé výše uvedené skutečnosti upozorňuje například již **Národní zpráva o rodině (MPSV, 2004): „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.“**
  - a dále také: „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.“
  - „Tento stav je dlouhodobě nepříznivý, neboť jeho **následkem je pokles porodnosti a dokonce úbytek populace.**“
- Průběžné pracovní výstupy jsou uvedeny na webových stránkách PT3

#### Diskuze:

V rámci diskuse zazněly rovněž následující důležité poznámky, které mimo jiné přispěly ke zpřesnění formulace Shrnutí a rovněž samotné Průběžné informace PT3 pro jednání Odborné komise:

**p. Vostatek** zásadně odmítá do konstrukce důchodového pojištění zahrnovat propopulační opatření; rodinná politika není úkolem, předmětem důchodového pojištění. Dosavadní zohlednění doby péče o děti je OK, může se i případně zlepšit; tyto výdaje ale mají být hrazeny přímo státním rozpočtem, mají být vykazovány mimo výdaje sociálního důchodového pojištění. Potřebnými propopulačními opatřeními jsou: nárok na místo jeslí a školce od 1. roku věku dítěte za maximálně symbolický poplatek, poskytování peněžité pomoci v mateřství ve výši plné mzdy po dobu 1 roku; nahrazení dnešních přídavků na děti a daňového zvýhodnění na dítě univerzálními přídavky na děti ve výši cca 10 % průměrné celostátní mzdy, s každoroční valorizací. Navrhovaná diferenciací pojistného důchodového pojištění podle počtu dětí je nesystémovou deformací, navíc je pojistné do výše 11 % ze mzdy zcela zbytečné, takže je třeba je transformovat např. na daň z příjmů.

**p. Škorpík** uvedl, že na statistických údajích nelze prokázat prezentovaný závěr o vztahu vzniku organizovaných důchodových systémů a poklesu konečné plodnosti. Dále uvedl, že návrhy spočívající v i relativně nepatrném poklesu úrovně nově přiznávaných důchodů (jako např. návrh think tanku Cesta) by způsobily neplnění již ratifikovaných mezinárodních závazků ČR např. vůči mezinárodní organizaci práce, v oblasti důchodů, což by bylo mj. v rozporu s mandátem Odborné komise.

**p. Valenčík** vyjádřil názor, že důchodový systém má stimulovat k tomu, aby byl zájem o prodloužení doby aktivního pracovního uplatnění. Současný důchodový systém nicméně působí protipopulačně. Nemotivuje rodiny ke zvyšování počtu dětí a naopak motivuje zejména ženy spíše k bezdětnosti.

**p. Hampl** upozornil, že se jedná především o zásadní otázku spravedlnosti a narovnání transferů mezi rodinami a společnostmi a také zvýšení zásluhovosti rodin spravedlivějším zohledněním práce a nákladů spojených s výchovou budoucí generace plátců do systému. To vše v souladu s cíli č. 4 a č. 6 Mandátu Odborné komise.

Dále upozornil, že nechtěné protipopulační efekty nesprávně nastavených důchodových systémů a nesprávně nastavených rodinných politik jsou vedlejšími druhotnými efekty. Tyto nechtěné vedlejší efekty byly jednoznačně prokázány a publikovány a zároveň byly dlouho neprávem opomíjeny.

**O těchto skutečnostech již v PT3 diskuse opakovaně proběhla, nicméně je možné se k ní v případě potřeby kdykoli vrátit a to i na úrovni Odborné komise, protože se jedná o otázky zásadní důležitosti jak pro rodinnou politiku, tak pro důchodový systém, který ji zásadním způsobem ovlivňuje.**

**p. Hampl** shrnul, že z těchto publikací jednoznačně vyplývá, že celková hmotná situace rodiny a v rámci toho do značné míry právě nesprávně nastavený důchodový systém mají významný vliv na porodnost populace, i když se pochopitelně nejedná o jediný faktor. Zmínil zejména autory Miroslava Hiršla, z novějších publikací pak Hans-Wernera Sinna. (diskutované na týmu PT3 a přístupné rovněž na webových stránkách PT3).

<http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/12/Demografie-3-2004-revue-pro-v%C3%BDzkum-popula%C4%8Dn%C3%ADho-v%C3%BDvoje.pdf>

<http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/02/H.-W.-Sinn-Země-bez-dětí-fakta-důsledky-příčiny-a-politické-implikace-červen-2014.pdf>

**Hiršl uvádí a dokládá, že jedním z důležitých faktorů, kterým se vytvářejí podmínky pro rozhodování mladých lidí o tom, zda budou mít děti, resp. kolik jich budou mít, je materiální postavení rodin s dětmi.** Jde o to, jakou životní úroveň mají rodiny s dětmi, a to jak ve smyslu absolutní úrovně (průměrný příjem na spotřební jednotku), tak i relativní, vyjadřované srovnáním k průměrným příjmům manželů bez dětí při různém počtu dětí.

Hiršl ve svém článku dále upozorňuje, že přechod od daně ze mzdy na daň z příjmů fyzických osob znamenal drastické omezení daňového odpočtu z důvodů péče o nezaopatřené děti.

**p. Hampl** v této souvislosti upozornil na skutečnost, že zde je potřeba vidět jednoznačnou souvislost s novým nastavením našeho důchodového systému, kdy odvody na důchodové pojištění, které nyní představují zdaleka nejvyšší položku zdanění práce ve výši celých 28 % hrubé mzdy, byly vyčleněny z původní jednotné daně ze mzdy a tím také vyčleněny z původní procenticky stanovené slevy na dani, kterou si mohly rodiny uplatnit. Opatření diferenciací odvodů důchodového pojištění pro rodiny s dětmi tedy není v rámci důchodového systému ČR nic zcela nového, ale naopak v jistém smyslu představuje návrat k osvědčeným systémovým prvkům původního úspěšného důchodového systému Československa.

**p. Hampl** dále znovu odkázal na uvedený Hiršlův rozbor, který prokazuje, že snížená úroveň státního příspěvku pro rodiny (slevy na zdanění práce a přídavky na děti) s dětmi patří v řadě faktorů, které vedly k prudkému zhoršení úrovně plodnosti v České republice, na přední místo a silně ovlivnila reprodukční chování mladé generace.

V souvislosti s těmito závěry **p. Hampl** podporuje také zavedení univerzálních přídavek na děti, protože se osvědčily jak v úspěšných prvcích rodinné politiky bývalého Československa, tak například v současné úspěšné rodinné politice Francie. Jedná se o vhodný vyvažující komplementární solidární systémový prvek k procentickým zásluhovým slevám na celkovém zdanění práce. Kromě toho současné přídavky na děti v podobě testované dávky vedou k nesprávným motivacím včetně snížené motivace dosáhnout prací vyššího výdělků pro zajištění potřeb rodiny, případně k šedé ekonomice v podobě zatajování částí skutečných příjmů, a podporují vznik pastí chudoby.

Na potřebu řešit některé výše uvedené skutečnosti upozorňuje například již **Národní zpráva o rodině (MPSV, 2004): „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.“** a dále také: „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.“ „Tento stav je dlouhodobě nepříznivý, neboť jeho následkem je pokles porodnosti a dokonce úbytek populace.“

K poznámce **p. Škorpika** ohledně mezinárodních závazků **p. Hampl** uvedl, že návrhy spočívající v úpravě nově přiznávaných důchodů (jako např. návrh think tanku CESTA), které by mohly způsobit neplnění již ratifikovaných mezinárodních závazků ČR vůči mezinárodní organizaci práce, by bylo samozřejmě nezbytné tyto závazky konkrétně specifikovat a v tomto smyslu i modifikovat příslušné návrhy.

**p. Fiala** upozornil na skutečnost, že důchodový systém v minulosti vycházel z předpokladu, že dostatečný počet rodičů se dětí zajistí jeho plynulým fungováním. Pokles porodnosti po r. 1993 narušil tento mechanismus, proto je to třeba zohlednit tuto důležitou systémovou vazbu do reformy důchodového systému.

**p. Hutař** připomněl, že zrušením sociálního příplatku pro nízkopříjmové rodiny v r. 2010 významně zhoršilo finanční situaci rodin. Diferencované přídavky na děti jsou jedinou podporou těchto rodin. Podporuje záměr diferencovat pojistné podle počtu dětí.

Diskutovalo se rovněž o obsahu tabulky Hodnocení skupin nákladů ušlé příležitosti spojených s výchovou a výživou nezaopatřených dětí (přístupná na webových stránkách PT3). **Jednotlivé skupiny nákladů ušlé příležitosti vyjadřují srovnání různých dopadů vyplývajících z porovnání situace rodiny s dětmi s příležitostí nemít děti.** Prostředky vynaložené na výchovu dětí lze v případě alternativního rozhodnutí nemít děti použít jiným způsobem - například na zahraniční dovolenou nebo na pořízení vlastního bydlení nebo si je uspořit na svůj vlastní důchod. Jiným příkladem může být porovnání ušlé mzdy a kariérního postupu s vyšší rodičovského příspěvku a čerpáním rodičovské dovolené

<http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2015/09/O.-Hampl-Hodnocení-skupin->

[nákladů-ušlé-příležitosti-spojených-s-výchovou-a-výživou-nezaopatřených-dětí-27.-srpna-2015.pdf](#)

**p. Zrcek** uvedl, že problematika péče o děti je již řešena v rámci náhradní a vyloučené doby za péči o děti. Vyslovil názor, že problematika bodu 9 (Nevýhodné rozdělení výnosů z investice do budoucí generace) obecně vyjadřuje to, co už je obsaženo v bodě 1 (Ztráta doby pojištění a nižší vyměřovací základ pro výpočet důchodu v důsledku péče o malé děti)

**p. Fiala** upozornil, že náhradní a vyloučená doba kompenzuje jen část péče o děti, není protismyslné ocenit výchovu i starších dětí

**p. Hampl** dále doplnil, že toto rozlišení je záměrné, neboť je třeba rozlišit různé náklady ušlé příležitosti: zohlednění práce při péči o děti do doby pojištění při stanovení výše důchodu (viz bod 1 tabulky), dále náklady práce při péči o děti (body 4 a 5) a způsob rozdělení výnosů z investice do budoucí generace (bod 9).

XX

Příští jednání: bude upřesněno

Zapsala: Marie Kotrbová

Vidoval: Otakar Hampl

### Seznam přítomných:

Jméno	Instituce
Tomáš Fiala	VŠE
Otakar Hampl	MZe
Helena Morozová	Sekretariát OK
Zdeněk Linhart	MPSV
Jan Hutař	NRZP ČR
Marie Oujezdská	NCPR
Vít Samek	ČMKOS
Jiří Schlanger	
Marek Suchomel	MPSV
Jan Škorpík	MPSV
Martin Štěpánek	MPSV
Radim Valenčík	VŠFS
Kumová	MPSV
Lenka Reinosová	MPSV
Jitka Hejduková	SPČR
Jaroslav Šulc	ČMKOS
Jaroslav Vostatek	VŠFS
Kryštof Zrcek	ČSSZ