

Souhrn výstupů působení Pracovního týmu č. 3 Odborné komise pro důchodovou reformu

Komplexní systémové analýzy, zásluhovost a transfery mezi rodinami a státem

Ing. Otakar Hampl, Ph.D., vedoucí

Pracovní tým č. 3 byl v souladu s článkem 5 [Statutu](#) Odborné komise pro důchodovou reformu (dále jen „OK“) ustaven předsedou OK pro plnění některých z jejích úkolů. Pracovní tým č. 3 byl ustaven v souladu s [Mandátem](#) OK, a to především k dosažení šestého cíle OK, který si stanovila, tedy konkrétně k analýze podoby, výše a struktury stávajících transferů zprostředkovaných důchodovým systémem mezi různými typy občanů, rodin a domácností na straně jedné a státem na straně druhé s akcentem na jejich spravedlnost, přiměřenost a efektivnost. Dále k dosažení čtvrtého cíle – posílení principu zásluhovosti v důchodovém systému bez negativního dopadu na ochranu před chudobou u populace důchodců. A rovněž také dílčím způsobem (ve vztahu k narovnání transferů a zásluh v podobě výchovy nové generace a možnosti tvorby úspor na stáří) k dosažení pátého cíle OK – motivace k vytváření dlouhodobých úspor na stáří a k využití pro výplatu pravidelné penze s ohledem na možnosti jednotlivých typů rodin a domácností.

Za funkční období OK proběhlo celkem dvacet osm jednání pracovního týmu č. 3, přičemž členové pracovního týmu na jednotlivých návrzích pracovali i mimo řádná zasedání tohoto týmu. Členové pracovního týmu č. 3 ke své činnosti využívali spolupráce s MPSV, CERGE-EI, Odbornou komisí pro rodinou politiku, ČSSZ, Národním centrem pro rodinu a mnohými dalšími institucemi. Od druhé poloviny roku 2016 a v průběhu roku 2017 probíhaly převážně metodické práce v menších tematicky zaměřených pracovních skupinách.

Během jednotlivých zasedání pracovního týmu č. 3 došlo k formulování několika návrhů. Některé z nich byly dále postoupeny OK, jiné se staly podkladem pro diskuzi členů pracovního týmu. Pracovní podklady, ze kterých pracovní tým vycházel při zpracování jednotlivých návrhů, jsou dostupné veřejnosti na webové stránce [OK](#).

1. Vypracované návrhy

Z činnosti pracovního týmu č. 3 vzešly tyto nejdůležitější návrhy:

1.1 Sdílení vyměřovacích základů manželů

Anotace: Cílem je zajistit spravedlivý důchod pro oba manžele prostřednictvím společného sdílení vyměřovacího základu pro výpočet důchodu. OK návrh schválila. Projednávání bylo přerušeno na úrovni vedení MPSV.

Navrhovatel: PT3

Plný text návrhu: dostupný [zde](#)

V souvislosti se schválením tohoto návrhu OK vznikl návrh prof. Ing. Jaroslava Vostatka, CSc. na dělení důchodových nároků při rozvodu manželství. Návrh je dostupný [zde](#).

1.2 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 ohrožení sociální skupiny

Anotace: Návrh předpokládá určitou formu snížení pojistných odvodů rodinám s ohledem na každé vyživované dítě. OK návrh neschválila z důvodů nedostatku dat pro přesnější výpočty dopadů do státního rozpočtu.

Navrhovatel: PT3

Plný text návrhu: dostupný [zde](#)

1.3 Návrh diferenciací sazeb pojistných odvodů pro rodiny s dětmi

Anotace: Návrh předpokládá určitou formu snížení pojistných odvodů rodinám podle počtu dětí. Navržené opatření má ulehčit celkovou zátěž pro rodiny s dětmi v období výchovy nezaopatřených dětí, kdy rodiny tyto prostředky nejvíce potřebují a kdy zároveň s rostoucím počtem dětí v rodině dochází k významnému růstu výdajů na děti a současně s tím k značnému poklesu příjmů na člena domácnosti. Ve spolupráci ČSÚ a MPSV se podařilo předložit návrh na základě zpřesněných dat s již přijatelnou mírou přesnosti v rámci možného intervalu dopadů do státního rozpočtu jako rozpočtově neutrální (což později potvrdily následné ještě více zpřesněné výpočty MPSV). OK návrh schválila. Následně návrh doznal úpravy na MPSV, jejichž cílem bylo výrazné zjednodušení administrativních dopadů návrhu a odstranění dopadů na bezdětné za cenu dopadů do státního rozpočtu nepřevyšující jedno procento vybraných prostředků na výplaty důchodů. Vláda tento návrh schválila a předložila do poslanecké sněmovny.

Navrhovatel: PT3

Plný text původního návrhu: dostupný [zde](#)

Upravený návrh MPSV schválený vládou předpokládá, že základní sazba pojistného nebude zvýšena nad stávající úroveň 6,5 % a nižší sazbu pojistného může využít pouze jeden rodič. Pro doložení splnění podmínek budou použity tytéž doklady, jako pro daňové zvýhodnění na dítě. Zpřesněné výpočty MPSV vyčíslily dopad návrhu do rozpočtu na 3,8 mld. Kč ročně, což je přibližně

1 % příjmů pojistného na sociální zabezpečení, přičemž jenom za předchozí rok 2016 vzrostl výběr pojistného o 6 % (tj. o 22 mld. Kč na 388 mld. Kč). Základní charakteristiky návrhu jsou uvedeny v následující tabulce:

Počet dětí ve společné domácnosti	0	1	2	3	4
Sazba důchodového pojištění - zaměstnanec	6,5 %	6,5 %	5,0 %	2,5 %	0,0 %
Sazba důchodového pojištění - zaměstnavatel	21,5 %	21,5 %	21,5 %	21,5 %	21,5 %
Dopad pro rodiče s mediánovým příjmem (měs. Kč)	0	0	338	902	1 466

Návrh zákona (měnící zákony č. 589/1992 Sb. a zákon č. 582/1991 Sb.) schválila vláda dne 5. dubna 2017 svým Usnesením č. 255 a byl postoupen Poslanecké sněmovně Parlamentu k projednání jako sněmovní tisk č. 1096.

Poznámka: Proti tomuto návrhu byl ze strany prof. Ing. Jaroslava Vostatka, CSc. vznesen protinávrh: aby bylo zrušeno pojistné placené zaměstnanci na důchodové a zdravotní pojištění a došlo ke sloučení stávajícího pojistného (11 % ze mzdy) s daní z příjmu ze závislé činnosti. Návrh prof. Vostatka však nezískal podporu ani PT3 ani OK.

1.4 Návrh na prodloužení náhradní a vyloučené doby rodičů pečujících o více dětí

Anotace: Návrh představuje významné prorodinné opatření a významné společenské ocenění domácí péče o děti a zároveň příspěvek ke spravedlivějšímu ocenění zásluhovosti rodin a částečné kompenzace nákladů ušlých příležitostí v souvislosti s výchovou dětí v rodině v rámci důchodového systému. Návrh cílí na dvě cílové skupiny rodičů (nejčastěji se jedná o matky). Pro cílovou skupinu osob pečujících současně o více dětí narozených rychleji po sobě nebo vícerať, které kvůli rozsahu zajištění kvalitní péče a výchovy takto pečují déle než do 4 let věku nejmladšího dítěte, a kterým následně chybí doba pojištění, navrhuje prodloužení náhradní doby pojištění. Dále na druhou cílovou skupinu osob pečujících současně o více dětí narozených rychleji po sobě nebo vícerať, které jsou v uvedeném rozdílovém období znevýhodněny nižším základem pro výpočet důchodu v důsledku částečných pracovních úvazků, navrhuje rozšířit možnost vyloučit tuto dobu z výpočtu výše vyměřovacího základu déle než do věku 4 let u nejmladšího ze současně vychovávaných dětí, pokud to pro ně bude výhodnější. V OK byla podána krátká informace o tomto návrhu.

Navrhovatel: Ing. Otakar Hampl, Ph.D.

Plný text návrhu: dostupný [zde](#)

Z činnosti pracovního týmu č. 3 vzešly i další návrhy, včetně návrhů rodinné politiky, které se přímo nedotýkají důchodového systému. Tyto návrhy a jejich rozpracování je možné najít [zde](#).

2. Metodické výstupy PT3

Pracovní tým se v rámci komplexní systémové analýzy a s ohledem na posílení principu zásluhovosti a transfery mezi rodinami a státem dále zabýval detailnějším metodickým rozpracováním otázek spojených se zvýšením zásluhovosti rodin spravedlivějším zohledněním práce a nákladů spojených s výchovou budoucí generace plátců v rámci důchodového systému a větší spravedlnosti pomocí narovnání transferů mezi rodinami a společností.

2.1 Mapování explicitně vyčíslitelných transferů mezi rodinou a společností

PT3 se v rámci mapování transferů mezi rodinou a společností zabýval nejprve mapováním transferů ve formě explicitně vyjádřitelných vstupů a výstupů. Nevýhodnost těchto společenských finančních transferů pro rodiny s dětmi ve srovnání s bezdětnými se stejnou úrovní příjmů se ukazuje ve všech sledovaných příjmových kategoriích. Počínaje od minimální mzdy postupně narůstá s příjmem rodiny. V závislosti na příjmu rodiny a počtu dětí za celý životní cyklus rodiny **se toto znevýhodnění pohybuje v řádu milionů korun a je srovnatelné s náklady na pořízení vlastního bydlení, které mladým lidem většinou chybí právě pro založení rodiny. Největší transfery jsou přitom realizovány prostřednictvím systémů důchodového a zdravotního pojištění a tyto transfery také mají do příjmové situace rodin s dětmi nejvyšší dopad.** Z hlediska základních systémových vazeb za vklad do systému je nezbytné považovat nejen finanční odvody, ale i řádnou výchovu dětí nejlépe spojenou s příkladem aktivního pracovního života rodičů. Bez těchto vstupů by totiž systém přestal fungovat hned v následující generaci - jsou to totiž právě děti vychované k pracovitosti a solidaritě, na nichž budou záviset zdroje pro naše budoucí důchody, ale také odvody daní a zdravotního pojištění a v neposlední řadě fungování celé národní ekonomiky.

Tato zmíněná výchova představuje nejenom práci (kterou je do značné míry uznávána jako společensky potřebná prostřednictvím náhradní doby a současně vyloučené doby z hlediska výše vyměřovacího základu pro výpočet důchodu.). Kromě toho představuje také nemalé náklady na výchovu a péči o děti vynakládané rodinami. Tyto náklady představují rovněž vstup do fungování důchodového systému a u průměrně vydělávajících rodičů po odečtení všech rodinných dávek a slev na daních a náhradních dob (kdy jeden z rodičů neodvádí pojistné odvody) představují **jednogeneační explicitní nákladový transfer vůči společnosti**, který činí 3-4 miliony Kč za celý životní cyklus rodiny.

Z pohledu **dvougeneačních explicitních transferů** se pak jedná o **příspěvek rodin k dlouhodobé udržitelnosti veřejných rozpočtů** (jako investice do budoucích příjmů veřejných rozpočtů v podobě daňových a pojistných odvodů již dospělých dětí) pak představuje přínos rodin pracujících rodičů s průměrným příjmem přibližně 3,5 mil Kč na každé vychované dítě.

Metodické a analytické dokumenty k explicitním transferům:

- Státem organizované transfery mezi rodinami s dětmi a bezdětnými, Karel Pelán. 2014. Dostupný [zde](#).
- Mapování transferů mezi rodinou a společností zprostředkovaných státem, 1. část: Jednogeneační ukazatele, Otakar Hampl a Vojtěch Kotrba. 2015. Dostupný [zde](#).

- Mapování transferů mezi rodinou a společností zprostředkovaných státem, 2. a 3. část: Aktualizace a rozšíření analýz - dvougenerační a další ukazatele, náklady příležitosti, Otakar Hampl a Marie Kotrbová. 2017. Dostupný [zde](#).

2.2 Mapování nákladů ušlé příležitosti

Z hlediska kvantitativního vyčíslení se tým v rámci mapování transferů mezi rodinou a společností zabýval především mapováním explicitně vyjádřitelných vstupů a výstupů. Skutečný ekonomický dopad jakékoli činnosti se ale obvykle 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. 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. Dalším příkladem může být porovnání ušlé mzdy a kariérního postupu s vyšší rodičovského příspěvku a čerpáním rodičovské dovolené. Pracovní tým se proto zabýval souhrnnou klasifikací jednotlivých druhů nákladů ušlé příležitosti spojených s výchovou a výživou nezaopatřených dětí.

Pro společenskou argumentaci a navazující rozhodování je důležité znát, který druh nákladu jednotlivá opatření kompenzují a zda jsou v tomto smyslu náklady ušlé příležitosti spojené s výchovou a výživou nezaopatřených dětí více systematicky kompenzovány a jakým způsobem se přímo dotýkají důchodového systému. Uplatnění tohoto přístupu požaduje mimo jiné **Strategický rámec Česká republika 2030** schválený Usnesením vlády ČR č. 292 ze dne 19. dubna 2017 (dostupný [zde](#)), který upozorňuje, že náklady na plnění funkcí rodiny nejsou přiměřeně ekonomicky kompenzovány a stanovuje, **že stát proto bude více zohledňovat zvyšující se náklady a hodnotu ušlých příležitostí spojenou s péčí a výchovou dětí**. Rodinnou politiku je v souladu s tímto dokumentem třeba chápat komplexně – především jako prorůstový program dlouhodobých investic do „lidského kapitálu“, dále jako podporu rodin při řešení standardních životních situací, ale zároveň také jako prevenci nových sociálních rizik pramenících z demografického stárnutí.

Metodické a analytické dokumenty:

- Pracovní dokument PT3: Náklady ušlé příležitosti. 2015. Dostupný [zde](#).
- Mapování transferů mezi rodinou a společností zprostředkovaných státem, 2. a 3. část: Aktualizace a rozšíření analýz - dvougenerační a další ukazatele, náklady příležitosti, Otakar Hampl a Marie Kotrbová. 2017. Dostupný [zde](#).

2.3 Návrh sady indikátorů pro analytické a simulační modely

PT3 rovněž pracoval na návrhu sady indikátorů pro analytické a simulační modely pro analýzy a simulace dopadů navrhovaných změn do důchodového systému – na bázi porovnání páru se stejným příjmem s dětmi a bez dětí. Jedná se zejména o následující ukazatele:

- jednogenerační ukazatele (ukazatele nákladů základního páru),
- dvougenerační ukazatele (ukazatele celkového transferového příspěvku rodiny, resp. domácnosti),
- průměrný čistý příjem domácnosti na osobu,
- průměrný čistý příjem domácnosti na osobu v členění podle příjmových decilů,

- ukazatel úhrnné plodnosti,
- přírůstek populace,
- přirozený přírůstek,
- ukazatele investic do lidského a sociálního kapitálu,
- míra nezaměstnanosti,
- a některé další.

Metodické a analytické dokumenty:

- Mapování transferů mezi rodinou a společnostmi zprostředkovaných státem,
1. část: Jednogenerační ukazatele, Otakar Hampl a Vojtěch Kotrba. 2015. Dostupný [zde](#).
- Mapování transferů mezi rodinou a společnostmi zprostředkovaných státem,
2. a 3. část: Aktualizace a rozšíření analýz - dvougenerační a další ukazatele, náklady příležitosti, Otakar Hampl a Marie Kotrbová. 2017. Dostupný [zde](#).

2.4 Další vybrané metodické zdroje a související návrhy opatření

Think tank CESTA. 2011. *Návrh penzijní reformy se zohledněním dětí v průběžném systému*. Dostupné [zde](#).

Hyzl, J.; M. Kulhavý a J. Rusnok. 2005. *Penzijní reforma pro Českou republiku (inovativní přístup)*. Dostupné [zde](#).

Sinn, H. W. 2014. *Země bez dětí, fakta důsledky, příčiny a politické implikace*. Dostupné [zde](#).

Hiršl, J. 2004. „Příspěvky českého státu rodinám na náklady spojené s výchovou dětí“. *Demografie* 46 (3): 166–176. Dostupné [zde](#).