



V Praze dne 25. května 2021
Čj.: OVA 487/21

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění,
ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony**

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále i „návrh zákona“) je úprava dřívějšího odchodu do důchodu pro zaměstnance pracující ve fyzicky náročných profesích. Předkladatel výslovně uvádí odkaz na „*úkol stanovený v Programovém prohlášení Vlády České republiky*“ s tím, že návrh zákona vychází také ze závěrů Komise pro spravedlivé důchody.

Za fyzicky náročná zaměstnání by se měla považovat ta zaměstnání, v nichž se vykonávají práce zařazené podle právních předpisů upravujících ochranu veřejného zdraví do třetí a čtvrté kategorie prací.

Návrh zákona dále upravuje zvýšení sazby pojistného na důchodové pojištění o 5 procentních bodů z 21,5 % na 26,5 % u zaměstnavatelů zaměstnávajících zaměstnance, kteří pracují ve třetí nebo čtvrté kategorii prací. Tito zaměstnavatelé by pojistné stanovovali ze dvou vyměřovacích základů, a to jednak z úhrnu vyměřovacích základů zaměstnanců pracujících ve třetí a čtvrté kategorii prací ve zvýšené sazbě, jednak z úhrnu vyměřovacích základů ostatních zaměstnanců v obecné (nezvýšené) sazbě.

Sazbu pojistného u zaměstnanců návrh zákona nemění.

Návrh zákona je předkládán s rozpory s ministerstvy financí, průmyslu a obchodu, životního prostředí a Svazem průmyslu a dopravy České republiky, v rámci kterých připomínková místa upozorňují kromě jiného na „*absolutní neudržitelnost financování navrhovaných změn důchodového systému*“, ohrožení budoucího vyplácení důchodů a zdraví veřejných financí, ohrožení podnikání zaměstnavatelů s vysokou koncentrací zaměstnanců ve fyzicky náročných profesích, nevhodnost volby vyhlášky pro kategorizaci pracovních míst pro potřeby důchodového pojištění, rezignaci předkladatele na motivaci osob k setrvání na trhu práce vedoucího k zajištění adekvátních penzí a rozpory v tvrzeních předkladatele o tom, že nepůjde o řešení, které by solidárně financovali všichni pojištěnci.

II. Připomínky a návrhy změn

Jako definici problému předkladatel uvádí, že „*řešení dřívějšího odchodu do důchodu pro osoby v náročných profesích ukládá Ministerstvu práce a sociálních věcí (MPSV) Programové prohlášení vlády*“. Dále se odkazuje na Komisi pro spravedlivé důchody s tím, že „*pro řešení předčasných důchodů osob pracujících v tzv. náročných profesích se vyslovilo 66 % členů*“.

Předkladatel uvádí, že „Část odchodů do předčasného starobního důchodu lze považovat za vynucenou, přičemž jedním z nejčastějších důvodů ... je právě zdravotní stav“, a upozorňuje na skutečnost, že mechanismus předčasného starobního důchodu některé pojištěnce, kteří mají k odchodu objektivní důvody a u kterých nemusí být nutně nárok na invalidní důchod, penalizuje. Detaily podle předkladatele uvádí přílohy č. 1 a č. 2, podle kterých „prošlo evidencí ... celkem 451 168 osob v kategorii 3 a 12 931 osob v kategorii 4“.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále i „Zpráva RIA“) neobsahuje základní požadavky *Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*, a to popis stávající situace a existujícího problému, jeho příčin a zhodnocení nezbytnosti zásahu na úrovni vlády s vymezením rozsahu problému, četnosti jeho výskytu a vyjádřením pravděpodobnosti výskytu problémových situací a důsledků, které s sebou přinášejí. Přílohy č. 1 a č. 2 nelze považovat za empirická data, ze kterých by tyto důležité a nezbytné části Zprávy RIA vyplývaly.

PK RIA upozorňuje na používání různých termínů, např. „náročné profese“, „fyzicky náročné profese“, „fyzicky namáhavé profese“, „riziková zaměstnání“. Nejednoznačná terminologie znepřehledňuje jak Zprávu RIA, tak záměr předkladatele jako takový. Zpráva RIA obsahuje i vnitřní rozpory. Např. na str. 3 v bodě 3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnosti ČR je uvedeno „NE“, přitom v textu předkladatel uvádí „*Tato právní úprava ... může vést ke zhoršení mezinárodní cenové konkurenceschopnosti*“. Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále i „PK RIA“) doporučuje termíny sjednotit a vnitřní rozpory odstranit.

PK RIA doporučuje analyzovat stávající situaci a na základě empirických dat a závěrů analýz definovat skutečný existující problém a nezaměřovat jej s úkolem z Programového prohlášení vlády. Bez provedení tohoto kroku se pravděpodobnost nastavení správného cílového stavu a výběru nejvhodnější varianty k jeho dosažení limitně blíží nule.

Předkladatel uvádí v **popisu existujícího právního stavu** vývoj do roku 1993 a současný stav s uvedením zvláštních podmínek pro zaměstnance v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech.

Předkladatel **identifikuje dotčené subjekty** ve třech skupinách – budoucí důchodci, kteří vykonávají práci v náročných profesích, zaměstnavatelé, kteří zaměstnávají tyto osoby, a orgány sociálního zabezpečení. PK RIA doporučuje provést identifikaci dotčených subjektů znovu po provedení analýzy skutečného stavu a definice existujícího problému a cílového stavu.

Předkladatel automaticky předpokládá, že umožněním dřívějšího odchodu do starobního důchodu dojde ke zvyšování kvality života specifické skupiny obyvatel. Z analýzy by mohly vyplynout i opačné závěry, které by mohly vést k identifikaci dalších dotčených subjektů. Analýza by mohla ukázat některé aspekty spojené s řešeným problémem, které by mohly mít negativní dopad na kvalitu života konkrétních skupin osob – např. omezení sociálního kontaktu v nižším věku v porovnání s většinovou populací v kombinaci s nižší možností společenského vyžití pro konkrétní věkovou skupinu. Dotčeným subjektem by se tak mohly stát obce a neziskové organizace z pohledu aktivit zacílených na seniory, pomoci v nesnadných životních situacích, zajištění cenově dostupného bydlení apod. Zpráva RIA neuvádí žádnou část, ze které by bylo možné zjistit, zda se předkladatel podrobněji zabýval možnostmi rekvalifikace a změny druhu zaměstnání v konkrétních částech profesního života – i tyto oblasti by mohly přinést identifikaci dalších dotčených subjektů.

V popisu **cílového stavu** předkladatel uvádí, že „v cílovém stavu bude realizován záměr z Programového prohlášení vlády“. PK RIA upozorňuje na skutečnost, že popis cílového stavu uvedený předkladatelem předurčuje a preferuje zvolenou variantu řešení. PK RIA doporučuje stanovit cílový stav až po provedení analýzy skutečného stavu a definice existujícího problému.

Ze Zprávy RIA není možné zjistit, z jakého důvodu má vymezení okruhu osob vykonávajících náročné profese vycházet právě z kategorizace prací podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. **PK RIA doporučuje doplnit Zprávu RIA tak, aby argumentace pro vymezení okruhu dotčených osob byla úplná a doložená konkrétními daty, studii nebo analýzami.**

V části **zhodnocení rizik** předkladatel uvádí, že *„největším rizikem existujícího stavu je ohrožení schopnosti zaměstnanců v náročných profesích vykonávat své dosavadní zaměstnání až do postupně se zvyšující se hranice důchodového věku, neschopnost nebo nevhodnost jejich rekvalifikace a tím nepřímý vliv na odchod do tzv. předčasného starobního důchodu, jehož výše je ovšem trvale krácena“*. PK RIA doporučuje provést analýzu rizik minimálně u tohoto rizika. Výsledek analýzy by mohl být dobrou pomůckou pro definici cílového stavu.

Předkladatel zároveň uvádí, že je *„bonifikace starobních důchodů pro uvažovanou skupinu zaměstnanců rizikem pro státní rozpočet“*. PK RIA v této souvislosti upozorňuje na rozpory, se kterými je návrh zákona předkládán, a jejich významnost v návaznosti na chybějící analýzu skutečného stavu, definici existujícího problému a cílového stavu.

Varianty řešení by měly být v souladu s *Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA)* navrženy na základě analýzy právního a skutkového stavu, stanovení cílů a konzultací. Zpráva RIA tento požadavek nesplňuje.

Předkladatel uvádí 7 základních premis, které zohlednil při výběru variant. PK RIA upozorňuje na skutečnost, že např. u první premisy Zpráva RIA neuvádí, zda a proč právě hranice 5 let by měla být ta optimální – předkladatel tvrdí, že ji není možné nijak objektivizovat, ani hodnotit. I u stanovených premis PK RIA doporučuje v první řadě zpracovat analýzu současného stavu a definovat existující problém a cílový stav.

Dále předkladatel uvádí čtyři alternativy legislativního řešení.

Ke stanovení sazby pojistného na úrovni 7 % (zvýšení pojistného o 5 % na straně zaměstnavatele, zbytek nákladů by měl nést stát) a stanovení *„kombinace předčasnosti o 1 rok za každých 10 let v náročné profesi“* PK RIA doporučuje doplnění o konkrétní data, výpočty a srovnání, které by prokázaly správnost určení uvedených hodnot.

PK RIA pozitivně hodnotí tabulku na str. 13 Zprávy RIA, která názorně dokládá tvrzení *„čím velkorysejší je možnost dřívějšího opuštění náročné profese pro zaměstnance, tím nákladnější je takové řešení pro zaměstnavatele, popř. pro stát“*. Tabulku však nelze zaměňovat za prokázání správnosti zvolených hodnot ani v procentní sazbě pojistného, ani ve stanovené míře doby předčasnosti odchodu do důchodu.

Předkladatel stanovil dvě varianty:

Variantu nulovou – kdy by nedošlo k zákonné změně upravující bonifikaci pro zaměstnance náročných profesí.

Variantu 1 – zavedení zvláštní právní úpravy pro zaměstnance, kteří odpracovali potřebný počet směn v zaměstnáních zařazených podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve třetí a čtvrté kategorii.

Předkladatel uvádí u varianty 1 náklady pro první roky po zavedení na úrovni stovek miliónů Kč ročně s tím, že *„dynamika těchto výdajů bude poměrně vysoká“ a že „cílově budou dodatečné výdaje představovat cca 0,04 % HDP (v alternativním scénáři poklesu podílu na polovinu potom cca 0,02 % HDP), tj. v hodnotách současného HDP částku na úrovni 2 mld. Kč ročně (v alternativním scénáři cca 1 mld. Kč)“*. Předkladatel dále uvádí administrativní náklady spojené

s implementací na straně nositelů pojištění u ČSSZ ve výši cca 100 mil. Kč, náklady na straně zaměstnavatelů v prvních letech realizace zhruba 1,3 mld. Kč.

Zpráva RIA neobsahuje žádné podkladové datové sady, výpočty, kvalifikované odhady, dokonce ani stručné popisy, jakým způsobem předkladatel k uvedeným částkám došel, ve Zprávě RIA nelze dohledat ani žádné kvalitativní či kvantitativní analýzy, které by se k vyhodnocení daly využít. PK RIA doporučuje potřebné analýzy, data nebo kvalifikované odhady doplnit.

V hodnocení přínosů se předkladatel soustředí pouze na porovnání přínosů pro zaměstnance porovnáním výše dosahovaného starobního důchodu. PK RIA doporučuje doplnit podrobnou analýzu celého spektra přínosů, kvantifikovat dopady, případně použít kvalitativní hodnocení.

Doplnění v částech hodnocení nákladů a přínosů považuje PK RIA za zásadní, a to v návaznosti na výše uvedená doporučení.

Vyhodnocení variant hodnotí PK RIA s ohledem na neprovedení analýzy skutečného stavu, identifikaci existujícího problému, nedostatečné stanovení cílového stavu, neprůkazné hodnocení nákladů a přínosů za zavádějící a nevěrohodné.

V části věnované **implementaci doporučené varianty a vynucování** předkladatel uvádí popis kroků implementace s tím, že nepředpokládá nutnost zvýšené potřeby vynucování. **PK RIA doporučuje doplnit část zabývající se možnými zvýšenými náklady vymáhání na straně např. krajských hygienických stanic a inspektorátů práce.**

Předkladatel stručně popisuje **přezkum účinnosti regulace** s tím, že navrhuje stanovit lhůtu pro přezkum regulace v délce 5 let. Sledovaným indikátorem by měl být počet osob, za které je placeno zvýšené pojistné na důchodové pojistné na důchodové pojištění z titulu práce v náročné profesi, a počty a výše přiznaných starobních důchodů z důvodu sníženého důchodového věku a předčasných starobních důchodů. PK RIA doporučuje upravit sledované indikátory v návaznosti na přepracovaný cílový stav.

PK RIA doporučuje doplnit celkový pohled a vyhodnocení všech souvisejících navrhovaných změn v oblasti důchodového pojištění tak, aby Zpráva RIA poskytovala i ucelený pohled na všechny připravované změny z pohledu očekávaných nákladů a přínosů.

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony uplatňuje tyto **zásadní připomínky**:

1. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) neobsahuje základní požadavky Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA), a to popis stávající situace a existujícího problému, jeho příčin a zhodnocení nezbytnosti zásahu na úrovni vlády s vymezením rozsahu problému, četnosti jeho výskytu a vyjádřením pravděpodobnosti výskytu problémových situací a důsledků, které s sebou přinášejí, navržení variant řešení na základě analýzy právního a skutkového stavu, stanovení cílů a konzultací. Vyhodnocení variant s ohledem na neprovedení analýzy skutečného stavu, identifikaci existujícího problému, nedostatečné stanovení cílového stavu, neprůkazné hodnocení nákladů a přínosů lze hodnotit jako zavádějící a nevěrohodné.
2. Pro dopracování Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA) je nezbytné:
 - analyzovat stávající situaci a na základě empirických dat a závěrů analýz definovat existující problém a nezaměřovat jej s úkolem z Programového prohlášení vlády,

- doplnit celkový pohled a vyhodnocení všech souvisejících navrhovaných změn v oblasti důchodového pojištění tak, aby Zpráva RIA poskytovala i ucelený pohled na všechny připravované změny z pohledu očekávaných nákladů a přínosů.
- věnovat zvýšenou pozornost významným rizikům ve vztahu ke státnímu rozpočtu, na které upozorňují i rozpory, se kterými je návrh zákona předkládán,
- provést identifikaci dotčených subjektů znovu po provedení analýzy skutečného stavu a definice existujícího problému a cílového stavu,
- doplnit konkrétní analytické údaje, datové zdroje, výpočty nebo odhady, které by prokázaly správnost stanovení okruhu osob podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve třetí a čtvrté kategorii,
- provést analýzu rizik minimálně u rizika identifikovaného jako *„ohrožení schopnosti zaměstnanců v náročných profesích vykonávat své dosavadní zaměstnání až do postupně se zvyšující se hranice důchodového věku, neschopnost nebo nevhodnost jejich rekvalifikace a tím nepřímý vliv na odchod do tzv. předčasného starobního důchodu, jehož výše je ovšem trvale krácena“* a využít ji i při stanovení definice cílového stavu,
- doplnit konkrétní data, výpočty a srovnání, které by prokázaly správnost určení sazby pojistného na úrovni 7 % (zvýšení pojistného o 5 % na straně zaměstnavatele, zbytek nákladů by měl nést stát) a stanovení *„kombinace předčasnosti o 1 rok za každých 10 let v náročné profesi“*,
- doplnit konkrétní analytické údaje, data nebo kvalifikované odhady, ze kterých by bylo možné ověřit správnost stanovení odhadovaných nákladů až na úrovni 2 mld. Kč ročně, administrativních nákladů ve výši cca 100 mil. Kč a nákladů na straně zaměstnavatelů v prvních letech realizace ve výši zhruba 1,3 mld. Kč,
- upravit sledované indikátory v rámci přezkumu účinnosti regulace v návaznosti na přepracovaný cílový stav,
- doplnit část zabývající se možnými zvýšenými náklady vymáhání na straně např. krajských hygienických stanic a inspektorátů práce
- sjednotit používané termíny a odstranit vnitřní rozpory, které Zpráva RIA obsahuje.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA) doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovala: Mgr. Martina Vránová

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise