



V Praze dne 25. května 2021
Čj.: OVA 488/21

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Návrh zákona řeší dlouhodobý problém rozdílnosti průměrného důchodu žen a mužů. Rozdíl je dán více faktory, například výchovou dětí, přetrvávající nepružnostmi na trhu práce (nižší odměna za práci v některých sektorech, struktura manažerských pozic zejména ve státní správě, ale také v soukromé sféře, strukturálními problémy na trhu práce – vykonávání určitých hůře placených pozic převážně ženami, např. ve zdravotnictví a sociální péči, školství).

Obecně lze říci, že důchodový systém, minimálně v jeho zásluhové části, je založen na splnění určitých podmínek, na základě kterých je důchod přiznán. Rovněž navrhovaná změna je založena na prokazatelném faktu existence/výchovy dítěte. Jde o platbu, která se váže na konkrétní a prokazatelný příspěvek společnosti. Návrh zákona se tak zabývá relativní výší odměny za skutečný příspěvek daného člověka společnosti.

Objektivní odměnu za produktivní život či vychované dítě nelze stanovit, proto je parametrická změna spojena s diskusí o výši důchodu dána především dostupnými finančními prostředky, které lze dedikovat důchodovému systému (tj. zdraví veřejných financí a stabilitě příjmů důchodového systému a možností dofinancování z veřejných rozpočtů) a též vztahu výše důchodu k ostatním ukazatelům (výše důchodů různých skupin účastníků systému, životních nákladů, průměrných mezd v ekonomice atd.).

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) je i přes klíčové nedostatky, uvedené níže, zpracovaná kvalitně, uvádí zahraniční příklady i prvky řešení a analyzuje dosavadní kompenzační prvky, které dosud v systému přežívají, i s jejich nevýhodami (snížení důchodového věku za vychované dítě, viz str. 6).

Definice problému a cíle řešení

RIA se v této části věnuje komplexní soustavě problémů spojených s důchodovým systémem, problém zásluhovosti za výchovu dětí je ilustrován dle parametru počtu dětí ženy.

Varianty a jejich hodnocení

V ZZ RIA je detailně popsána V0 a jsou navrženy další varianty V1 až V4, které jsou rovněž detailně analyzovány dle Obecných zásad RIA. Následně jsou sumarizovány a je vybrána

a odůvodněna preferovaná varianta. Přestože ZZ RIA uvádí i variantu daňové asignace, která ale byla z praktických důvodů vyloučena, dalo by se uvažovat o dalších realizovatelných cestách, jak požadovaného cíle dosáhnout.

Varianty se omezují jen na obměny a změny charakteristiky preferovaného řešení, tedy „pevné částky“ za každé vychované dítě. U těchto variant, spočívajících v různých formách zastropování, se uvádějí náklady a další výhody a nevýhody. Varianty ale mohou ukazovat i další možné cesty naplnění cíle, třeba obtížněji realizovatelné, ale vedoucí k cíli. ZZ RIA tak **opomíjí další potenciální řešení** (například alternativní cesty v podobě modernějších způsobů započítávání mateřství, které by více ovlivnily vyměřovací základ důchodů žen; nové koncepty přístupu k work-life balance, obdoba základního nepodmíněného příjmu pro ženy v době výchovy dětí jako kompenzace diskriminace na trhu práce s vlivem i na výši důchodu), která by sice nemusela být jednoduchá pro uskutečnění, ale lépe by ilustrovala vhodnost preferované varianty. Stávající V1 až V4 ale Obecným zásadám vyhovují, tato poznámka je pouze pro inspiraci.

ZZ RIA uvádí tezi, že cca 1/3 rozdílu mezi vypláceným starobním důchodem mužů a žen je dána nižším důchodovým věkem a tím i kratší dobou pojištění (str. 5) s tím, že *„přibližně třetina rozdílné úrovně důchodů mužů a žen bude postupně eliminována probíhajícím sjednocením důchodového věku u obou pohlaví“*. Pevná částka je ale v návrhu zákona koncipována jako časově neomezené zvýšení, třebaže by se v budoucnu vyplácené důchody žen a mužů mohly postupně dostávat na stejnou úroveň.

Přezkum účinnosti regulace

PK RIA doporučuje předkladateli zvážit identifikovat období pro revizi samotné „pevné částky“ **s ohledem na skutečný stav (tj. zda potřeba zvyšovat důchody jedné skupině již například nevymizela, například jen zčásti kvůli sjednocení důchodového věku)**.

Základní dva principy nejen českého důchodového systému jsou solidarita a zásluhovost, od jejichž poměru se odvíjejí i spory o nastavení systému. Aktuálně se jedná o zvýšení o pevnou částku automaticky pro ženy a na žádost pro muže. ZZ RIA se zčásti hlásí v rámci změn k principu zásluhovosti (zásluha vychovávání dětí, což evidentně není v současném systému zohledňováno a je to konsensuálně vnímáno jako problém), ale zároveň je zásluhovost značně oslabena tím, že jde o plošné zvýšení bez ohledu na skutečnost, což **může mít negativní dopad na charakteristiky rovnosti**. RIA tyto limity identifikovala, ale tento negativní faktor, i přes jeho deklaraci, stále existuje.

Je nutné upozornit, že část přiznaných zvýšení důchodů nebude odpovídat skutečným zásluhám o výchovu dětí, což do jisté míry znehodnocuje nutnost složitého a detailního výpočtu důchodu z hlediska zásluhovosti pro každého jedince. Jasně definovaného cíle v podobě zvýšení důchodů ženám může být dosaženo, ale zčásti se tím zpochybňuje vhodnost stávajícího designu systému a jeho základ v individuálním zohlednění zásluhovosti.

Zvýšení navázané na výchovu dětí (i s férově přiznaným faktem, že jej mohou obdržet i lidé bez skutečného podílu na výchově dětí) může podryvat důvěru ve spravedlivost systému. Je zřejmé, že legitimní snaha o posílení prvku solidarity může být řešena například zvýšením základní výměry. Aktuální návrh lze chápat jako určitý **mezistupeň mezi posílením prvku solidarity a zásluhovosti**. V některých případech vyšších důchodů (kde tedy není význam zmírnění sociálních dopadů tolik silný) může být při automatickém navýšení bez vazby na skutečnost snížena důvěra ve spravedlnost systému. Tento problém tak v návrhu přetrvává, byť z kontextu ZZ RIA jeho existence vyplývá, čímž ZZ RIA splňuje svůj účel.

PK RIA vyjadřuje obavu, že problematické mohou být spory o výchovné v případě, že není zřejmé, či péče o děti převažovala. Návrh zákona nepředkládá jednoduchý mechanismus pro řešení

složitějších vztahů mezi pečujícími (např. při střídavé péči či jiných situacích, kde je složité určit převažující podíl na výchově) a ve výsledku odkazuje na soudní řízení. **PK RIA doporučuje zdůraznit potenciální hrozbu náročných sporů v určitých individuálních situacích.**

Nevyřešené dopady finanční náročnosti navrhované změny:

Dopad preferované varianty na veřejné rozpočty je významný, ovšem návrh realizace až v roce 2024 patrně předpokládá, že do té doby bude stávající situace hlubokých deficitů a rostoucího zadlužení řešena obnoveným ekonomickým růstem. Vzhledem k výši aktuálních deficitů a oslabeného výběru daní i odvodů a zároveň zvýšených rozpočtových nároků v krizové a pokrizové době lze očekávat, že špatná situace veřejných rozpočtů bude v cca tříletém horizontu patrně ve fázi postupného řešení, ale problémy vyřešeny kompletně nebudou.

Dále je důležité zmínit, že podoba výdajů bude mandatorní – lze proto v návaznosti na další trvalé navýšení výdajů čekat dopad na dlouhodobé hodnocení stability veřejných rozpočtů, též se může zhoršit mezinárodní pohled na makroekonomickou udržitelnost (dopad to může mít na rating ČR, zvýšení nákladů na obsluhu státního dluhu, atraktivitu pro investory, očekávání navýšení zdanění atd.). **Tyto širší dopady na makroekonomickou stabilitu způsobené zvýšenou potřebou krytí mandatorních výdajů doporučujeme podrobněji v ZZ RIA zmínit.**

S tezemi výše se pojí i to, že ZZ RIA nedostatečně popisuje výhled stavu financování důchodového systému v roce 2024 se zřetelem na zvýšené požadavky způsobené touto novelou a též **nedostatečně identifikuje potenciální zdroje** potřebné k financování „pevné částky“. Určitý nástin zdrojů financování a dopadů na stabilitu sice obsahuje *Důvodová zpráva*, ale nikoliv ZZ RIA, přestože zde by bylo hodnocení těchto dopadů velmi přínosné připojit. Nejde jen o výhled vývoje zdrojů financování, ale také ohodnocení kvality takového výhledu a definici pravděpodobnosti očekávaného vývoje.

Doporučujeme tedy doplnit odhad vývoje základních parametrů vývoje ekonomiky a z toho pramenící výnosy z daní a odvodů, očekávaný stav zadlužení veřejných rozpočtů/státního rozpočtu a s tím související výhled situace důchodového účtu a způsob zajištění zdrojů pro krytí nákladů preferované varianty.

Zásadním nedostatkem ZZ RIA je tedy podcenění dopadu na státní rozpočet (resp. rizika pro veřejné rozpočty), kdy není identifikován zdroj financí pro navrhovanou změnu v kontextu dané rozpočtové a ekonomické situace. Podcenění dopadů se týká i **podnikatelského prostředí a spotřebitelů** – je zřejmé, že **změna vystaví tlaku běžné zdrojů důchodového systému (odvody)**, ale může si vyžádat i dofinancování z dalších například daňových zdrojů, takže může dopadnout na ekonomicky aktivní populaci **ve formě vyšších daní z příjmů/vyšší zdanění spotřeby.**

Doporučujeme tyto dopady kvantifikovat a doplnit, tak jak identifikaci a kvantifikaci požadují Obecné zásady RIA v kapitole 3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty a dále též v kapitole 3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR a kvůli hrozbě zvyšování zdanění dle kapitoly 3.3. Dopady na podnikatelské prostředí. Kvůli potenciálnímu snížení disponibilního příjmu či jiných dopadů by měly být doplněny i zmíněné 3.6 Dopady na spotřebitele

Ze ZZ RIA plyne, že konkrétní konzultace nebyly realizovány s nikým, kdo by se mohl kvalifikovaně vyjádřit ke zdroji financování, například z Ministerstva financí ČR či z Národní rozpočtové rady. **Doporučujeme provést další případné rychlé konzultace s ohledem na rozpočtovou udržitelnost.**

Tento konkrétní návrh zákona a k němu zpracovaná RIA se nevěnuje systému jako celku a v kontextu celé reformy. Je problematické vybrat pouze jednu atraktivní část, která by mohla být

realizovaná separátně jako oddělený návrh zákona, aniž by byly zohledněny další připravované, prosazované a potenciálně uskutečnitelné změny. Z této ZZ RIA neznáme dopady ostatních souběžných návrhů a nevíme, jak popsaná změna bude zapadat do celkového kontextu dalších parametrických úprav. **Doporučujeme, aby ZZ RIA zohlednila rizika souběžných změn a vlivu předloženého návrhu v kontextu ostatních navrhovaných úprav (a jaká jsou rizika při realizaci všech návrhů, či jen některých).**

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

RIA je v konkrétních částech věnovaných vlastnímu parametrickému návrhu zpracována kvalitně a detailně se věnuje identifikovaným variantám.

Zásadním nedostatkem je opominutí identifikace řady dopadů vyplývajících z nevyřešené finanční náročnosti návrhu – tento nedostatek však pro formulaci závěru PK RIA nebyl vzat v úvahu.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracoval: Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

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