



V Praze dne 25. května 2021
Čj.: OVA 489/21

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Navrhovaný předklad (489/21) je součástí většího balíku dalších předkladů (487/21 a 488/21) souvisejících s komplexním návrhem změny důchodového systému. Předklad 489/21 se zabývá pouze dílčí, byť velmi důležitou problematikou:

- změnou pravidel pro stanovení výdělkového průměru pojištěnce (vyměřovacího základu),
- změnou struktury starobního důchodu na základní (solidární) a procentní (zásluhovou část),
- zkrácením potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod,
- zvýšením vyměřovacího základu pro stanovení výše pojistného na sociální zabezpečení placeného osobami samostatně výdělečně činnými (dále jen „OSVČ“),
- změnou pravidel pro valorizaci důchodů.

Jako hlavní cíle návrhu jsou uvedeny: vyšší spravedlnost, vyšší srozumitelnost a udržitelnost. V dalším se jako cíl navíc uvádí zajištění důstojné úrovně důchodů pro všechny pojištěnce.

Specifikem procesu RIA bylo, že velká část procesu předepsaného zásadami RIA zřejmě proběhla v rámci jednání a činnosti Komise pro spravedlivé důchody. Problematice navíc věnovala detailnější pozornost OECD, která prezentovala svou vlastní kritiku stávajícího systému (identifikace problémů) a vydala středně obecná doporučení (varianty řešení).

II. Připomínky a návrhy změn

Důvod předložení a cíle

Důvod předložení je popsán poměrně přehledně, věcně a srozumitelně, struktura argumentace je logická. Velmi problematické jsou však již od začátku používané termíny „**spravedlnost**“ a „**důstojná výše důchodu**“. Tyto termíny nejsou definovány a tím stojí celá úvodní i další argumentace předkladu tzv. na vodě. Jestliže je v další návrhové sekci diskutována navrhovaná výše základní složky důchodu jako 30 % průměrné mzdy, a zřejmě tato výše z pohledu předkladatele definuje „důstojnou výši důchodu“, pak je velmi žádoucí právě tuto úroveň podložit analýzou. Analýzou základních životních nákladů případně srovnáním s nastavením životních minim, minimální mzdy apod. Koncept „spravedlnost“ však není v předkladu objasněn nijak. Přitom základních konceptů spravedlnosti existuje řada, dimenzí spravedlnosti je řada (mezigenerační;

mezi různými skupinami téže generace; spravedlnost v očekávání; spravedlnost vůči objemu odvedeného pojistného atd.), takže by neměl být problém tento objasnit.

PK RIA doporučuje buď uvedené termíny jasně definovat, anebo je v argumentaci nepoužívat.

V úvodní části se opakovaně hovoří o důchodu jako o „dávce“. Namísto je otázka vhodnosti tohoto termínu s ohledem na to, že se o důchodech následně hovoří více méně jako o pojistném plnění. Za dávku je snad možno považovat navrhovaný rovný základní důchod, ale nikoliv celý důchod včetně zásluhové části.

Popis problému

Popis problému je přehledný, věcný a srozumitelný. Pro větší přesvědčivost by však bylo vhodné doplnit jej o kvantifikaci jednotlivých dílčích problému (kvantifikace v podkladu téměř chybí). Například ozřejmit stávající distribuci výše nově přiznávaných starobních důchodů OSVČ a simulovaný výhled vývoje do budoucna, pokud nedojde k navrhovanému zvýšení vyměřovacího základu. Dále například uvést počty osob, kterým v důsledku vysokého počtu let pojistného dnes nevzniká v různých věkových skupinách nárok na důchod (kolik však do systému tyto odvedli?) a jak vypadá jejich příjmová situace bez přiznaného důchodu. Dále například jaké podíly starobních důchodců dnes žijí s velmi nízkými důchody (tj. distribuce výše důchodů) a simulace výhledu vývoje do budoucích let bez změny nastavení. Bez těchto kvantifikací není dostatečně zřejmý rozsah a závažnost řešeného problému a je tedy velmi obtížné věrohodně posoudit přiměřenost navrhovaných opatření (změn).

PK RIA doporučuje výše uvedené kvantifikace doplnit.

Popis vývoje a stavu

Popis je poměrně přehledný, věcný a jasný. Soustředí se však primárně na parametrické nuance a chybí kvantifikace vývoje hlavních systémových parametrů, jako jsou počty osob, objemy finančních prostředků, indikátory nerovností a zásluhovosti atp. (včetně případné projekce do budoucna). Dále chybí alespoň hrubé odhady dopadů popisovaných legislativních změn v nedávné minulosti.

Předkladatel vůbec neuvádí a nezmiňuje zjištění přezkumů účinnosti v minulých letech zavedené regulace (ex post RIA), kterou v popisu uvádí. Pokud předkladatel přezkum neprovedl, měl by to explicitně ve zprávě uvést a odůvodnit.

PK RIA doporučuje výše uvedené kvantifikace atd. doplnit.

Identifikace dotčených subjektů

Identifikace subjektů je jasná, chybí však jejich kvantifikace (počty) dnes a do budoucna.

PK RIA doporučuje výše uvedené kvantifikace doplnit.

Popis cílového stavu

Popis je poměrně přehledný a jasný. Srozumitelnost a diskutovatelnost ale výrazně snižuje opakované používání nedefinovaných pojmů „spravedlnost“ a „důstojná výše důchodu“. Zde je třeba připomenout, že závazek z programového prohlášení vlády ani doporučení OECD nemohou jako cíl změny regulace obstát samy o sobě, ale musí být argumentačně obhájeny samotným zpracovatelem RIA. Konečným kritériem hodnocení RIA totiž není a nemůže být naplnění vládního prohlášení či doporučení OECD, ale společenská potřebnost, respektive užitečnost.

Návrh variant řešení a náklady variant

Zřejmým nedostatkem zprávy RIA je, že nejsou posouzeny (a vyčísleny) alternativní varianty u některých důležitých dílčích změn. Konkrétně nejsou posouzeny tyto dílčí varianty:

- (i) Zkrácení potřebné doby pro nárok starobní důchod. Zde nestačí poznamenat, že „vzhledem k potřebě zachování kontinuity se jako nejvhodnější jeví (i bez podrobnější analýzy) návrat k úpravě platné před 1. 1. 2010.“
- (ii) Zvýšení pojistného na sociální zabezpečení u OSVČ od roku 2023. Zde nestačí uvést, že „pro tento účel je možno vycházet z jednoznačně znějícího doporučení OECD“.
- (iii) Změny pravidel pro stanovení výdělkového průměru pojištěnce (vyměřovacího základu). Vkopírována je pouze neformátovaná tabulka s čísly bez popisu a bez diskuse.
- (iv) Změny, respektive nová pravidla valorizace nově vzniklých složek důchodu.
- (v) Změny posuzování vyloučených dob.

PK RIA dle obecných zásad RIA požaduje v případech výše uvedených dílčích změn posoudit více změnových variant a vyhodnotit jejich dopady. Pokud k takovému posouzení a vyhodnocení a posouzení již došlo v rámci práce důchodové komise, je třeba zjištění shrnout zde ve zprávě RIA.

Posouzeny tak jsou pouze varianty stanovení základního důchodu. Přitom předkladatel nulovou variantu nekvantifikoval a veškeré finanční dopady na veřejné rozpočty dalších změnových variant srovnává s tímto neznámým základem. Zároveň absentují základní kameny výpočtu dopadů variant a jsou uvedeny jen celkové dopady ve formě podílu na HDP. Zákodárce by tak musel vzít finální částku jako holý fakt bez možnosti ověření a pochopení způsobu výpočtu.

Absentuje také vyhodnocení dopadů na rozložení výše starobních důchodů mezi populaci seniorů a vazby mezi odvedeným pojistným a výší důchodu. To je dost podstatný parametr s ohledem na to, že zvýšení spravedlnosti patří k hlavním cílům předkladu. Tyto důležité fenomény tedy není možno na základě obsahu předkladu posoudit. Například také není uveden odhad počtu dotčených osob v důsledku zavedení bonusu za dítě a celá řada podobných dopadů.

PK RIA doporučuje prezentovat odhady dopadů ve větší míře podrobnosti, nejen na základě makroekonomických agregátů, ale také z pohledu heterogenity dotčených jednotlivců.

Nejsou dostatečně rozlišeny náklady jednorázové (změna IT systémů ČSSZ atd.) a náklady opakující se každý další rok po zavedení změny. V textu zmíněné náklady na straně dotčených resortů (např. Ministerstvo spravedlnosti či obrany) nejsou ničím podloženy, respektive nejsou odůvodněny parametry, výpočty či srovnáním.

PK RIA doporučuje doplnit a upřesnit.

Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Prezentované vyhodnocení nulové a změnových variant (jedné dílčí změny z mnoha dalších) je velmi obecné a pouze slovní. Absentuje alespoň pokus o kritériální vyhodnocení. Není jasné, jakou váhu jednotlivým kritériím zpracovatel přiřadil a proč tedy jako optimální vychází varianta č. 1. Pouhé součty počtu naplněných cílů totiž představují přílišné zjednodušení velmi komplexní a společensky zásadní matérie.

PK RIA doporučuje provést kritériální vyhodnocení s explicitním uvedením vah jednotlivých kritérií.

Přezkum účinnosti regulace

Zpráva RIA uvádí pouze termín přezkumu v horizontu 5 let. Není však uvedeno, co konkrétně se bude vyhodnocovat (jaké ukazatele, jaká kritéria, jaké cílové hodnoty se očekávají a budou poměřovány), jaká data je již nyní třeba a bude třeba začít sbírat, aby bylo vyhodnocení možno posléze udělat.

PK RIA doporučuje výše uvedené doplnit.

Konzultace a zdroje dat

Konzultační proces s reprezentací dotčených subjektů zřejmě proběhl v rámci jednání a práce důchodové komise. Ve zprávě RIA však nejsou popsány zásadní přetrvávající výhrady dotčených subjektů k navrhované variantě, respektive k identifikaci problémů a dopadů.

PK RIA doporučuje výše uvedené doplnit, anebo uvést, že zásadní výhrady nejsou.

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

PK RIA uvádí zásadní připomínky, které jsou podrobně specifikovány v části II.

IV. Závěr

V předložené zprávě RIA téměř absentuje empirické kvantitativní zmapování rozsahu a charakteru řešeného problému (shrnutí výsledků kvantitativních analýz a výzkumů) a analytické vyhodnocení mikroekonomických dopadů na dotčené subjekty – osoby a domácnosti důchodců (celkové makroekonomické dopady jsou popsány pouze výslednými čísly bez objasnění způsobu výpočtu).

Předkladatel přitom měl k dispozici obrovskou výzkumnou kapacitu svého resortního výzkumného ústavu (Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v.v.i.), který v několika posledních letech skrze veřejnou institucionální podporu získal na výzkumnou činnost velmi vysoké částky v řádech několika desítek milionů Kč ročně. Zpráva RIA by tedy měla v argumentaci na tyto výzkumy, pokud si je nechalo MPSV zpracovat, přinejmenším odkazovat.

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 přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracoval: doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v. r.

předsedkyně komise