



V Praze 15. března 2024

Čj. OVA: 170/24

Stanovisko

k

reformě důchodového pojištění; Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Předkládaná změna regulace má za cíl parametrické úpravy v oblasti základního důchodového pojištění (první pilíř) a některé další reformní kroky, jejichž účelem je posílení jeho finanční a sociální udržitelnosti. Jde primárně o 12 úsporných, respektive optimalizačních opatření plus 3 opatření technického charakteru, jejichž cílem je zefektivnit související procesy. Součástí je i návrh na snížení hranice pro odchod do starobního důchodu u osob dlouhodobě vykonávajících riziková zaměstnání, který byl ovšem do zprávy nestrukturovaně vložen a tato zpráva proces RIA k němu popisuje jen ve velmi omezené míře.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále jen „ZZ RIA“) je zpracována nepřehledným a někde až zmatečným způsobem. Mnohé subsekcce nejsou ani číslovány, natož automaticky. Rozsáhlý a velmi strukturovaný text neobsahuje v úvodu obsah, který by usnadnil orientaci. Dlouhá řada zvažovaných opatření není očíslována, a je proto velmi obtížné sledovat kompletnost podkladu. Například dílčí opatření *snížení hranice pro odchod do starobního důchodu u osob dlouhodobě vykonávajících riziková zaměstnání* (náročné profese) je diskutováno pouze v sekci *Popis cílového stavu*, ale vůbec není diskutováno v sekcích *Definice problému*, *Návrh variant řešení*, *Vyhodnocení nákladů a přínosů*, *Výběr variant*.

Analytický obsah ZZ RIA je v míře detailu různých řešených problémů a zvažovaných opatření velmi nevyrovnaný. Někde jsou uváděny velké detaily, jindy téměř žádné informace. V řadě případů u prezentovaných empirických výsledků nejsou uvedeny základní a zásadní předpoklady výpočtů. U některých vložených grafů není zřejmé v jakém jsou kontextu k textu ZZ RIA. Podrobnější připomínky k analytickým aspektům ZZ RIA poskytujeme v **Příloze**.

Ad sekce Shrnutí ZZ RIA

V bodu 3.1 na str. 3 se uvádí, že „*Navrhovaná úprava nepočítá (nad rámec dříve přijatých opatření např. v rámci konsolidačního balíčku) se zvýšením finanční zátěže pojištěnců za účelem získání dodatečných zdrojů na financování důchodů. Finanční stability důchodového systému má být tímto návrhem dosaženo výlučně díky navrženému omezení výdajů.*“ Nezvyšování finanční zátěže pojištěnců ale představuje velmi zásadní východisko, které není v ZZ RIA podrobněji odůvodněno. Přitom zvýšení finanční udržitelnosti důchodového systému lze dosáhnout nejen cestou snížení výdajů, ale také zvýšením obecného daňového výnosu veřejných rozpočtů. Tento přístup má přirozeně svá pro a proti, ale byl v minulosti i dnes vážně zvažován některými politickými subjekty jako reálná alternativa či doplněk výdajových úspor. Vládní (koaliční) ex-ante dohoda o nezvyšování podílu důchodových výdajů na HDP však v rámci procesu RIA dle zásad RIA nemůže být důvodem pro vyloučení tohoto způsobu řešení z množiny posuzovaných variant. **Doporučujeme proto tuto variantu zakomponovat, vyčíslit její dopady a uvést důvody, proč není navržena jako součást navrhovaného řešení.**

Ad Důvod předložení a cíle

ZZ RIA uvádí dva obecné cíle změny regulace: **posílení finanční a sociální udržitelnosti** důchodového systému. Oba cíle by proto měly být adekvátně kvantifikovány jak v sekci popisující řešený problém, tak v sekcích vyhodnocujících varianty řešení, včetně varianty nulové (autonomní vývoj beze změny). Pro kvantifikaci obou hlavních cílů se nabízí řada standardních ukazatelů. Ty jsou sice v ZZ RIA definičně zmíněny, ale téměř se s nimi dále nepracuje. Ani sekce *Cíle*, ani sekce *Definice problému* však neobsahuje popis rozsahu a dynamiky míry finanční a sociální neudržitelnosti současného nastavení důchodového systému, které jsou jako problém hlavní motivací předkladu. Fiskální a sociální neudržitelnost by měly být dokumentovány zavedenými indikátory dlouhodobé finanční udržitelnosti. **Toto doporučujeme do ZZ RIA doplnit.**

ad Definice problému

ZZ RIA neřeší problém příliš vysoké doby pojištění (30 let resp. 35 let včetně náhradních dob pojištění) s odkazem (str. 11) na to, že „...*v rámci vládní koalice nedošlo ke shodě*“. Proces RIA by ale měl vyhodnotit problémy bez ohledu na ex-ante deklarovanou politickou (ne)shodu a předložit vyhodnocení dopadů variant včetně nulové varianty (status quo). Výběr varianty je pak věcí politického rozhodnutí, které by mělo být dobře informované. **Tento dílčí problém doporučujeme vyhodnotit a do ZZ RIA doplnit.**

Většina dalších problémů řešených ZZ RIA je osvětlena pouze obecně bez odpovídající kvantifikace hloubky a rozsahu (str. 11-12). Například u výkonu *výdělečné činnosti souběžně s pobíráním starobního důchodu v plné výši* se jako problém pouze uvádí: „*Tento stav generuje na straně orgánů sociálního zabezpečení trvalou potřebu rozhodovat o cca 80 tisících žádostí o toto zvýšení ročně, což je pro ně značně zatěžující.*“ Zde by měl být uveden odhad administrativní zátěže v osobo-hodinách krát celkové náklady práce na osobu. Podobně například v případě problému *nemožnosti obnovy nároku na vdovský, resp. vdovecký důchod u osob, jimž prvotní nárok na tuto dávku zanikl v období relativně krátce před dosažením důchodového věku*, kde není uvedena četnost případů. Podobně v případě *přísnějších pravidel krácení tzv. předčasného starobního důchodu*, kde se pouze obecně uvádí: „*Takové opatření*

se však může jevit jako příliš přísné zejména ve vztahu k osobám, které po celý svůj produktivní život vykonávaly nepřetržitě výdělečnou činnost nebo získaly nepříspěvkovou účast na důchodovém pojištění...”. Podobně v případě zpřísnění právní úpravy regulující tzv. předčasné starobní důchody, kde se pouze obecně uvádí: “Takto přísná podmínka by mohla být příčinou nezískání nároku na tento typ důchodu u pojištěnců”. Je nezbytné **sekci Definice problému ZZ RIA doplnit o kvantifikaci rozsahu a hloubky řešených dílčích problémů.**

Ad Popis existujícího právního stavu

Popis stávajícího stavu (str. 13-18) se téměř výhradně věnuje pouze popisu příslušné legislativy. Absentuje však kvantifikace stavu co do počtu dotčených osob, rozsahu a nákladnosti administrativních úkonů, finančních objemů a hlavně finanční a sociální (ne)udržitelnosti atp. **Doporučujeme toto do ZZ RIA doplnit, aby bylo zřejmé, jak je daná dílčí legislativa z pohledu potenciálně dotčených subjektů a zátěže pro administrativní aparát významná.**

Kapitola je rozdělena do dlouhé řady tematických subsekcí, které však nejsou číslovány, což komplikuje orientaci v rozsáhlém textu. **Doporučujeme subsekcce systematicky a automaticky v dokumentu číslovat a ZZ RIA v úvodu doplnit automaticky vytvořeným obsahem s čísly stránek.**

Ad Identifikace dotčených subjektů

V této sekci (str. 18-19) nejsou jako dotčené subjekty uvedeni zaměstnavatelé a způsob, jakým budou navrhovanými opatřeními dotčeni. **Doporučujeme do ZZ RIA doplnit.**

Ad Popis cílového stavu

Sekce popisující cílový stav nepoužívá číslování dílčích opatření. To velmi komplikuje orientaci v textu, nejen této sekce, ale celé ZZ RIA. **Doporučujeme proto klíčová opatření očíslovat a s číslováním je uvádět v rámci celé ZZ RIA.**

Popis cílového stavu téměř výhradně popisuje cílové legislativní nastavení parametrů dle vybrané změnové varianty, respektive zvolené kombinace. Toto by však mělo být součástí až v popisu jednotlivých variant a tato sekce by měla především popisovat, jak se daná dílčí opatření mají propsat do deklarovaných cílů změny regulace, tedy do zvýšení finanční a sociální udržitelnosti systému. **Doporučujeme tedy v tomto duchu sekci ZZ RIA přepracovat.**

Ad Snížení hranice pro odchod do starobního důchodu u osob dlouhodobě vykonávajících riziková zaměstnání (náročné profese), str. 21-29: Ve velmi dlouhé subsekcí k tomuto opatření nejsou uvedeny žádné kvantifikace dokládající zdravotní dopady výkonu náročných profesí. Nejsou ani uvedeny odkazy (citace) podkladových studií, ze kterých návrhy vychází. Absentuje také vyčíslení nákladů a výnosů veřejných rozpočtů daných zvýšením pojistného a snížením věku odchodu do důchodu. **ZZ RIA by měla alespoň shrnout klíčové závěry empirických výzkumů v této oblasti a nabídnout explicitní odkazy na podkladové studie s detailními výsledky. Doporučujeme zároveň upravit kapitoly, které z větší části přebírají „legislativní“ text z Důvodové zprávy, např. převzatý text zkrátit a shrnout podstatu uvedeného cíle.**

Ad Zhodnocení rizik

Zhodnocení rizik stávajícího stavu je stručně uvedeno na str. 47 a to ještě před sekci *Návrh variant*. Tento výčet rizik neobsahuje ale nic ve vazbě na problematiku *rizikových povolení*. Popis rizik spojených s realizací navrhovaných změnových variant je uveden až od str. 68 a to hned v samém úvodu sekce *Vyhodnocení nákladů a přínosů variant* (sekce by se spíše měla jmenovat „*Výběr variant*“, protože náklady a přínosy byly popsány (nedokonale) již v sekci 3.3. *Přínosy jednotlivých variant*).

Ad Návrh variant řešení

V úvodu sekce na str. 47 se nejasně píše: „*Vzhledem k tomu, že na rozdíl od opatření, kdy lze objektivně určit, zda přispívá či nepřispívá k naplnění hlavního cíle, není možné míru jeho využití v celém mixu opatření objektivizovat. Míra využití konkrétního opatření závisí na subjektivních preferencích navrhovatele, a proto konkrétní varianty u jednotlivých opatření vychází z dohody a preferencí určených na příslušných jednáních zástupců vládních stran.*“ Zde je třeba připomenout, že podstatou řádného procesu RIA je, že abstrahuje od ex-ante politických dohod či ideologických představ a subjektivních preferencí. Proces RIA by měl s existencí různých preferencí pracovat vhodně zvolenou formou kritériálního výběru variant. **Toto však v ZZ RIA absentuje, a proto to doporučujeme doplnit.**

Až na výjimky v ZZ RIA absentuje popis druhé či další změnové varianty dílčích opatření. Za různé varianty jsou zřejmě považována dlouhá řada různých parametrických opatření. Je však zřejmé, že tato dílčí opatření nejsou navzájem disjunktní (lze je navzájem kombinovat) a změnové varianty fakticky nepředstavují. U těchto dílčích opatření by měla být zvážena více než jedna změnová varianta (vyšší či menší parametrická změna). Protože jde o zásadní porušení obecných zásad RIA, **doporučujeme popis více alternativních změnových variant u dílčích opatření do ZZ RIA doplnit, včetně vyhodnocení jejich dopadů.**

Ad Vyhodnocení nákladů a přínosů

V úvodu sekce se píše: „*Přínosem navrhovaného opatření bude splnění záměru obsaženého v Programovém prohlášení vlády, tj. realizace skutečné důchodové reformy s cílem nastavení stabilního systému férových důchodů, který se bude skládat ze dvou hlavních složek a třetí, dobrovolné, základní složka se zvýší a bude reflektovat požadavky na důstojnost života ve stáří a finanční možnosti státu a zásluhová složka bude vycházet z odvodů do pojistného systému a počtu vychovaných dětí. A dále pak zavedení dobrovolného společného vyměřovacího základu manželů a fiktivních vyměřovacích základů.*“ Zde je třeba opět upozornit, že cílem změny regulace nemůže být realizace politického ex-ante závazku (realizace důchodové reformy), ale vyřešení konkrétních a jasně popsanych problémů. Cílem procesu RIA pak nemůže být implementace předem zadaných opatření, ale vyhodnocení realistických opatření, která by mohla řešit konkrétní problémy stávajícího stavu. **V tomto smyslu doporučujeme ZZ RIA upravit.**

Cíl je u většiny změnových variant prezentován nevhodně pouze jako dosažení určitého mezicíle (např. snížení výše důchodů či počtu jejich příjemců), ačkoliv cíl by měl být

prezentován z pohledu konečných cílů, tedy ekonomické a sociální udržitelnosti. **A právě dílčí přínos navrhované varianty k dosažení těchto dvou cílů by měl být kvantifikován (změnou fiskální udržitelnosti, změnou sociální udržitelnosti).**

Dopady nulové varianty na str. 50 (tedy řešený problém) nejsou nijak popsány ani kvantifikovány. **Doporučujeme je doplnit už jen proto, aby byly zřejmé nevýhody a rizika nulové varianty.**

Většina doprovodných grafů není v textu zmíněna a obsah grafů není dostatečně prezentován v kontextu diskutované změnové varianty. Jsou prezentovány grafy dopadů podle decilů **vyměřovacích základů**. Ale sociálně-ekonomické dopady, které jsou primárním cílem navrhovaných změn, tyto grafy nedokumentují. Takové změny by měly být dokumentovány například podle decilů **výše přiznaných důchodů** a ve vazbě na míru relativní příjmové chudoby. Tyto sociálně-ekonomické aspekty grafické kvantifikace prezentované v ZZ RIA však nijak nedokumentují. **Doporučujeme je doplnit.**

Sekce dopadů se nijak nevěnuje fenoménu zásluhovosti. Přitom to byla změna zásluhovosti, která před lety dokonce vedla k zásadnímu rozhodnutí Ústavního soudu. **Doporučujeme do ZZ RIA dopady na míru zásluhovosti doplnit.**

Fiskální dopady navrhovaných opatření jsou uvedeny pouze velmi stručně na str. 57-58, přestože právě rozpočtová udržitelnost navrhované změny regulace motivují. Vzhledem k tomu, že se v horizontu do roku 2050 nedá pracovat s predikcemi, ale musí se pracovat s projekcemi, v sekci chybí citlivostní analýza, která by ozřejmila citlivost výsledků na: **(i)** variantní předpoklady projekce (které navíc nejsou v ZZ RIA uvedeny!), a na **(ii)** velikost dílčích parametrických opatření (pokud by bývaly byly zváženy i druhé a další změnové varianty, pak i těchto). Toto je nezbytné do ZZ RIA doplnit.

Ve vyhodnocení dopadů variant absentují indikátory dlouhodobé fiskální udržitelnosti, dlouhodobé sociální udržitelnosti, a dopadů na zásluhovost, respektive parciálních dopadů dílčích opatření i změny celkové, tj. při implementaci množiny dílčích opatření. **Doporučujeme do ZZ RIA doplnit.**

Jsou prezentovány dlouhodobé dopady pouze na výši **průměrných** důchodů. Absentují dopady distribuční (na medián a jednotlivé decilové skupiny důchodců). Absentují tedy i informace o dopadech na incidenci relativní příjmové chudoby mezi seniory. Protože jde o velmi důležité aspekty, **doporučujeme tyto kvantifikace do ZZ RIA doplnit.**

V ZZ RIA je na str. 64 popsána podstata dopadů, resp. požadavků navrhovaných změn na orgány sociálního zabezpečení a zaměstnavatele, ale nejsou uvedeny jakékoliv alespoň hrubé kvantifikace těchto dopadů. Podobně jsou sice popsána možná rizika na straně pojištěnců, ale absentuje kvantifikace (odhad) počtu dotčených osob. **Doporučujeme tyto kvantifikace do ZZ RIA doplnit.**

V sekci zcela chybí další změnové varianty dílčího opatření *snížení hranice pro odchod do starobního důchodu u osob dlouhodobě vykonávajících riziková zaměstnání (náročné profese)*. Není dokonce obsaženo ani kvantifikované vyhodnocení jediné navrhované změnové varianty (navíc uvedené pouze v sekci *Popis cílového stavu!*) a logicky nejsou ani

zváženy další změnové varianty. Takže například absentuje velmi důležitá analýza nákladů a výnosů pro veřejné rozpočty, které s ohledem na způsob zavádění bude nutně mít dynamický náběh. Doporučujeme toto do ZZ RIA doplnit.

Ad výběr variant

Nulovou variantu předkladatel do závěrečného vyhodnocení nezařadil s odkazem na to, že není v souladu s Programovým prohlášením vlády (viz neočíslovaná Tabulka na str. 71). Takto ZZ RIA však argumentovat nemůže. Vyhodnocení variant pak postrádá smysl, protože dílčí opatření nelze považovat za alternativní disjunktní změnové varianty.

Kriteriální Tabulka na str. 71 prezentuje přínos dílčích opatření (nevhodně se tam uvádí, že jde o varianty) k dosažení cílů finanční a sociální udržitelnosti. Není však ozřejmáno, jak byla míra přínosu dílčích opatření a jejich kombinací k dosažení konkrétních cílů kvantifikována (je to obzvlášť nejasné v případě cíle **sociální udržitelnosti**). Z analýzy by mělo být zřejmé, jak a hlavně nakolik proti sobě jde cíl fiskální udržitelnosti na straně jedné a cíl sociální udržitelnosti na straně druhé a s jakou vahou se s nimi při výběru změnové varianty pracovalo.

Doporučujeme toto do ZZ RIA doplnit.

Není zřejmé, jakou váhu předkladatel jednotlivým dílčím opatřením dal. V textu se sice uvádí, že „*Všechny cíle důchodové reformy je nutné považovat za rovnocenné a žádný tedy nemá v hodnocení výhodnosti řešení větší váhu.*“ V textu však není ozřejmáno, proč mají všechny cíle stejnou váhu. Z textu také není zřejmé, zda se kritéria týkají pouze prvních dvou deklarovaných cílů (fiskální udržitelnost a sociální udržitelnost) nebo i dalších dvou v tabulce (nedeklarované jako cíle v úvodu ZZ RIA), tedy *Zavedení fiktivního vyměřovacího základu a Zavedení dobrovolného společného vyměřovacího základu manželů*. **Kriteriální výběr variant doporučujeme lépe ujasnit.**

Ad Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti je popsán extrémně stručně. Zcela absentuje výčet indikátorů, které budou při ex-post vyhodnocení sledovány a jaké jejich hodnoty se očekávají po pěti letech, které ZZ RIA uvádí jako vhodný horizont ex-post vyhodnocení, a v letech dalších. Stejně tak nejsou uvedena podkladová data, která bude třeba pro tyto účely sbírat – pokud se již všechna sbírají, nechť je to uvedeno. Lze o tom však vážně pochybovat přinejmenším v případě předčasných odchodů do důchodu v případě rizikových profesí, kde nejsou prezentovány kvantifikace žádné. Poprvé a naposledy v celé ZZ RIA je až zde a velmi stručně zmíněn indikátor fiskální udržitelnosti S2, aniž by byla ozřejmána jeho současná hodnota a očekávaná hodnota po implementaci navržených změn. **Metodiku přezkumu činnosti je proto třeba popsat v mnohem větším detailu.**

Ad Konzultované organizace

Ve výčtu konzultovaných organizací na str. 73 nejsou uvedeni zástupci zaměstnavatelů, podnikatelů a odborů. To jsou tři velmi relevantní dotčené skupiny i s ohledem na dílčí opatření *snížení hranice pro odchod do starobního důchodu u osob dlouhodobě vykonávajících riziková zaměstnání (náročné profese) a omezení zasílání informativních osobních listů důchodového pojištění v listinné podobě*.

Není uvedeno Ministerstvo zdravotnictví (také ve vazbě na opatření *snížení hranice pro odchod do starobního důchodu a zavedení mechanismu navazujícího hranici pro odchod do starobního důchodu na naději dožití*).

Není uveden ČSÚ s ohledem na datově statistikou náročnost plánu přezkumu účinnosti regulace a opatření *mechanismu navazujícího hranici pro odchod do starobního důchodu na naději dožití*. **Doporučujeme to do ZZ RIA doplnit a pokud ke konzultacím nedošlo, pak konzultace realizovat dodatečně.**

ZZ RIA neuvádí zásadní rozpory dotčených (konzultovaných) subjektů s navrhovanou variantou. **Doporučujeme to do ZZ RIA doplnit.**

III. Shrnutí připomínek

Předloha má zcela zásadní celospolečenský význam nejen pro současné, ale i budoucí generace. Její projednávání a schvalování v Parlamentu ČR bude velmi bedlivě mediálně a celospolečensky sledováno. I proto je třeba zajistit srozumitelnost a argumentační kompletnost ZZ RIA, a to i pro politickou reprezentaci vlády, která bude změnu regulace politicky prosazovat a obhajovat před širokou veřejností. V zájmu co nejširší přijatelnosti navrhovaných změn a minimalizace rizik nepochopení či dezinterpretace návrhů a případného pozdějšího rušení opatření příštími vládami, musí ZZ RIA poskytnout kompletní, kvantifikovaný a zároveň srozumitelný argumentář, který však v současné podobě nenabízí.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Za PK RIA vypracovali:
doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.
Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise

Příloha: Analytické připomínky a otázky k ZZ RIA k důchodové reformě

Položené otázky je třeba interpretovat jako orientační a žádným způsobem nejsou vyčerpávající. Cílem je ilustrovat smysl procesu RIA a jeho užitečnost pro tvorbu legislativních návrhů v dané oblasti.

A. Definice problému

Otázky směřují k ospravedlnění nutnosti navrhovaných změn

- a. Jaká je očekávaná trajektorie salda důchodového účtu vůči HDP do roku 2050?
- b. Jaká je citlivost této trajektorie na počáteční předpoklady vstupující do modelu?
- c. Jaká je četnost nových žadatelů dle poměru procentní výměry k průměrné mzdě?
 - Kolik žadatelů čerpá méně než 10 % průměrné mzdy?
- d. Jaká část ze žadatelů s méně než 10 % průměrné mzdy čerpá další nástroje podpory (např. nepojistné dávky)? U kolika z nich lze očekávat, že zvýšení minimálních důchodů omezí jejich čerpání dalších dávek (proto, že na ně ztratí nárok)?
- e. Jaká je očekávaná trajektorie očekávaného věku dožití do roku 2050?
- f. Jaký je a bude rozdíl v rozdělení přiznaných důchodů u pečujících o děti vs. v celé populaci? Totéž platí pro péči o závislé osoby.
- g. Kolik žadatelů o důchod dnes trpí závažnými zdravotními problémy vyplývající ze zaměstnání? Skutečně použití konstrukce ze zákona o veřejném zdraví povede ke snížení věku odchodu do důchodu u žadatelů, kteří mají nejhorší zdravotní stav?
- h. Jaká část jednotlivých populačních ročníků nemá dostatečný počet odpracovaných let? Kolik let jim chybí?
- i. Jaké příjmy mají osoby s nedostatečným počtem odpracovaných let?
- j. Čerpají osoby s nedostatečným počtem let jiné nástroje podpory (např. dávky)? Budou na tom po reformě lépe či hůře?
- k. Jaká část relevantních populačních ročníků čerpá důchod souběžně s výdělečnou činností?
- l. Jaká část relevantních populačních ročníků zůstává ve své výdělečné činnosti a zároveň nečerpá důchody, přestože na to má právo? Nezpůsobí reforma jejich dřívější odchod do důchodu?

B. Parametry nastavení důchodového systému

Otázky směřují k systematickému ocenění nákladů a přínosů jednotlivých variant a k nalezení optimálního mixu parametrů za daných omezení (rozpočet + sociální dopady)

U každého z níže uvedených klíčových parametrů a. – h. je třeba jasně ukázat:

- i. Vliv jednotkových změn na celkovou výši důchodů
- ii. Vliv jednotkových změn na distribuci příjmů důchodců
- iii. Vliv jednotkových změn na distribuci čerpaného důchodu u nových žadatelů. U parametrů s dopadem na omezený okruh uživatelů je třeba ukázat vliv na dotčené skupiny.
- iv. U parametrů ovlivňujících věk odchodu do důchodu (parametr a., f., i.) je potřeba i zahrnout počty důchodců, které daná změna zasáhne.

Klíčové parametry (v závorce za parametrem je uvedena ilustrativní jednotka).

- a. Věk odchodu do důchodu (1 rok)
- b. Procentní sazba z výpočetního základu (setina p. b.)
- c. Míra zápočtu příjmů před 1. redukční hranicí (p. b.)
- d. Minimální výše procentní výměry (p. b. průměrné mzdy)
- e. Věk odchodu do tzv. odloženého důchodu (p. b. průměrné mzdy)
- f. Výchovné (100 Kč přiznaných)
- g. Výše fiktivního vyměřovacího základu (odstupňovat např. od 70 % - 150 % průměrného příjmu po 10 p. b.)
- h. Požadovaný počet let pojištění (1 rok)

C. K (efektivnímu) navržení variant řešení

Pro efektivní nastavení vhodných alternativních změnových variant doporučujeme hledat inspiraci např. v těchto otázkách: Lze cíle dosáhnout i jinou cestou, než která spočívá v preferované variantě? Lze se inspirovat pro tvorbu alternativní varianty v návrhu důchodové reformy z r. 2010 (tj. reforma sestávající z malé a velké důchodové reformy, která byla později plně zrušena)? Lze udržitelnost alternativně řešit též zvýšením počtu přispěvatelů a tím posílit zdroje důchodového systému (např. různým způsobem řešit příliv dalších účastníků, omezit šedou ekonomiku)?

Při definici variant se lze zaměřit na rizikové oblasti a jejich prostřednictvím vytvořit/definovat alternativní varianty (např. zaměřit se na změny vedoucí ve výsledku k nedostatečnému výběru pojistného a s vědomím tohoto rizika navrhovat varianty, které by takovým rizikem netrpěly; dále se takto zaměřit na změny způsobující nechtěně zvýšené výdaje systému; na změny, které nepřinesou ve výsledku očekávané efekty) – tj. zaměřit se na rizika, že změny preferované varianty nepřinesou předpokládaný efekt pro udržitelnost systému nebo mohou mít nějaký negativní dopad a u nich navrhovat varianty.

ZZ RIA by v situaci, kdy není možné vše důkladně a standardně zpracovat, měla obsahovat především identifikaci slabých míst a ty analyticky zkoumat a hodnotit dopady. Mezi rizika a slabá místa, která nejsou v ZZ RIA dostatečně řešena a mohou být využita při definici variant, může patřit: Co se stane a jaké budou dopady, když bude v budoucnu tento koncept změn výrazně měněn či rušen? Pomůže alespoň dočasná existence změn k udržitelnosti průběžného systému? Jaká minimální délka existence a účinnosti změn pomůže např. snížit potenciální deficit či relaci deficitu k příjmům?

D. Odkaz na Country specific Recommendations

Začátek kapitoly 1.2 Definice problému odkazuje na NERV a na OECD (str. 11), ovšem na Evropskou komisi – Country Specific Recommendations (pro ČR) se odkazuje až na str. 20, kde se v rámci kap. 1.5 Popis cílového stavu text věnuje důchodovému věku. Případně lze zmínit doporučení EK explicitně již zpočátku ZZ RIA, protože CSR z r. 2023 uvádí: „Possible measures to address fiscal sustainability in the long term include adjusting the retirement age in line with the increase in life expectancy, providing incentives to increase the participation rates of older people, limiting early retirements,

adjusting pension indexation rates and increasing the labour supply in order to ensure higher revenues for the pension system.“ Zdroj [zde](#)