**IV.**

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

Obecná část

Navrhovaná změna zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“) představuje část reformních opatření, která mají zabezpečit přiměřené důchody akcentující mezigenerační spravedlnost a přispět k zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému v rámci veřejných financí.

Tato část reaguje na některé aspekty důchodového systému v oblasti možností předčasného odchodu do starobního důchodu, které byly akcentovány velmi nestandardním vysokoinflačním ekonomickým vývojem zejména v roce 2022. Změny starobních důchodů, na které vznikne nárok před dosažením důchodového věku (dále také „předčasné důchody“ nebo „předčasné starobní důchody“) jsou doplněny o dílčí úsporná opatření v oblasti valorizace důchodů, které mají za cíl ve střednědobém horizontu snížit výdaje na dávky důchodového pojištění.

Změny v oblasti předčasných důchodů jsou navrženy tak, aby byly přiměřeně restriktivní a aby zároveň došlo k omezení možností využívání předčasných důchodů prostřednictvím snížení motivace k předčasnému odchodu do důchodu. Současně dojde k výraznému snížení pravděpodobnosti opakování situace, kdy je finančně výhodnější volit předčasný odchod z trhu práce, než na něm setrvat a čerpat důchod až při dosažení důchodového věku. Úpravy valorizačního mechanismu jsou koncipovány jako citlivé zásahy, které zásadně neovlivní okamžitou příjmovou a sociální situaci příjemců důchodů, ale mají v delším časovém horizontu potenciál dosáhnout významnější úspory výdajů státního rozpočtu na dávky důchodového pojištění.

# Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Stávající právní úprava regulující problematiku, kterou se návrh zabývá, nemá žádné dopady na rovnost mužů a žen a není ani v rozporu se zákazem diskriminace.

ZDP obsahuje v dotčených oblastech některé prvky, u kterých přetrvávají rozdíly mezi muži a ženami, mj. v oblasti předčasných důchodů, kde je mužům umožněn odchod do předčasného důchodu více let před dosažením důchodového věku než ženám, které vychovaly dvě a více dětí, nebo naopak je některým ženám podle počtu dětí umožněn odchod do předčasného důchodu v nižším absolutním věku.

Všechny rozdíly v úpravě ZDP pro muže a ženy jsou pouze přechodným stavem. Dřívější novely ZDP již rozdíly odstranily, avšak z důvodu potřeby řešit změny postupně bude cílového stavu, kdy budou podmínky pro všechny ženy a muže totožné, dosaženo až po definitivním sjednocení věkové hranice pro odchod do důchodu, což podle současné podoby ZDP plně nastane v roce 2037.

***Maximální doba pro odchod do předčasného důchodu***

Podle § 32 odst. 2 ZDP a přílohy k tomuto zákonu je stanoven důchodový věk (tj. věk pro odchod do řádného starobního důchodu) v závislosti na roku narození pojištěnce. Podmínky předčasného a trvale kráceného starobního důchodu jsou upraveny v § 31 ZDP.

Odchod do předčasného starobního důchodu je umožněn v 60 letech věku nebo 3 roky před dosažením důchodového věku podle § 32 ZDP, podle toho, která hodnota je nižší. Osoby, které mají stanoven důchodový věk pro odchod do nekráceného starobního důchodu nad 63 let, tak mohou předčasný starobní důchod čerpat nejdříve od okamžiku dosažení 60 let věku, ostatní ve věku nižším.

***Penalizace předčasných důchodů***

Na základě § 36 ZDP jsou důchody přiznané před splněním podmínky důchodového věku podle § 32 ZDP trvale kráceny. Míra krácení (penalizace) důchodu je odvislá od doby předčasnosti, tedy od počtu dní, které zbývají ode dne přiznání předčasného důchodu do dosažení důchodového věku.

Výše procentní výměry předčasného starobního důchodu se snižuje za každých i započatých 90 kalendářních dnů z doby ode dne, od kterého se důchod přiznává, do dosažení důchodového věku o 0,9 % výpočtového základu za období prvních 360 kalendářních dnů, o 1,2 % výpočtového základu za období od 361. kalendářního dne do 720. kalendářního dne a o 1,5 % výpočtového základu za období od 721. kalendářního dne. Jinak řečeno, první čtyři 90denní období znamenají krácení předčasného starobního důchodu o 0,9 % výpočtového základu za každé období, páté až osmé období vedou k penalizaci o 1,2 % výpočtového základu za každé období a každé další období pak o 1,5 % výpočtového základu.

Pravidla krácení jsou nastavena tak, aby v průměru a za hladkého ekonomického vývoje byla v zásadě pojistně-matematicky neutrální, tj. aby volba načasování odchodu do důchodu neměla z pohledu průměrného pojištěnce pozitivní ani negativní dopad z hlediska celkové (celoživotní) výhodnosti pobírání důchodu.

***Valorizace předčasných důchodů***

Na trvale krácené předčasné starobní důchody se uplatňují stejná pravidla valorizace, jako na všechny ostatní důchody.

***Valorizace v řádném termínu***

Zvyšování důchodů se řídí ustanoveními § 67 ZDP. Vyplácené důchody se zvyšují v pravidelných termínech vždy od 1. ledna každého kalendářního roku.

Důchody se zvyšují tak, aby u průměrného samostatně vypláceného starobního důchodu procento zvýšení důchodu odpovídalo růstu cen a jedné polovině růstu reálné mzdy. Růst cen se sleduje v období, které začíná prvním měsícem po konci minulého období pro zjišťování růstu cen a končí červnem kalendářního roku, který předchází roku zvýšení důchodů. V typických případech, kdy nedochází k valorizaci v mimořádném termínu, je obdobím pro zjišťování růstu cen období od července roku, který o dva roky předchází roku zvýšení důchodů, do června roku, který předchází o jeden rok zvýšení důchodů.

Růst cen se vypočítává z originálních bazických indexů zveřejňovaných ČSÚ, a to u dvou indexů – obecné inflace (dále jen „CPI“) a životních nákladů domácností důchodců (dále jen „IŽND“). Pro stanovení zvýšení důchodů se pak použije růst toho indexu, který v období pro zjišťování růstu cen rostl rychleji, což znamená, že je vyšší.

Růst reálné mzdy se vypočte za rok, který o dva roky předchází roku, ve kterém budou důchody zvýšeny. Ze změřeného růstu se pak použije jedna polovina.

Zvýšení důchodů je poté rozděleno mezi zvýšení základní výměry, která je dle ZDP zvýšena tak, aby činila 10 % průměrné mzdy definované ZDP, a zvýšení procentní výměry důchodů o příslušné procento její dosavadní hodnoty.

***Valorizace v mimořádném termínu***

Kromě zvyšování v řádných termínech upravuje ZDP i zvyšování důchodů v mimořádných termínech. Mimořádný termín zvýšení je použit, pokud růst cen v průběhu období pro zjišťování růstu cen dosáhne alespoň 5 %.

 V takovém případě jsou důchody zvýšeny v pátém měsíci následujícím po měsíci, ve kterém byla podmínka 5 % růstu cen splněna. Důchody se v mimořádném termínu zvyšují tak, že se procentní výměry důchodů zvýší o stejné procento, o jaké vzrostly ceny.

Také v případě zvyšování v mimořádném termínu se použije ten z indexů CPI a IŽND, který rostl rychleji.

Prolomení podmínky růstu cen o 5 % ukončuje období pro zjišťování růstu cen a je zahájeno nové období, které začíná prvním měsícem následujícím po měsíci, v němž byla podmínka splněna. Je tak zajištěno, že každý růst cen je do zvyšování důchodů zahrnut právě jednou a zároveň žádný měsíční růst cen není vynechán.

# Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen, a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Navržená změna ZDP nijak nezmění současný genderově neutrální stav zákona, ani nemá diskriminační účinky v souvislosti s rovností žen a mužů.

Navržená opatření spojují dva paralelní cíle:

1. Odstranění problematických aspektů v právní úpravě, které byly identifikovány zejména během období velmi vysoké inflace v letech 2022 a 2023.
2. Snížení finanční zátěže veřejných financí prostřednictvím přímého snížení výdajů důchodového systému a posílením prvků, které vedou ke snížení motivace k předčasnému odchodu z trhu práce, což podpoří výkonnost ekonomiky, zvýší příjmy a sníží výdaje státního rozpočtu nesouvisející přímo s důchodovým systémem. Delší doba ekonomické aktivity vede rovněž k pozitivnímu zvýšení úrovně důchodů a tím posílení ekonomické autonomie seniorů.

***Maximální doba pro odchod do předčasného důchodu***

Navrhuje se, aby došlo ke zkrácení maximálního rozsahu možného předčasného odchodu do důchodu na 3 roky (tento stav platil do účinnosti zákona č. 203/2017 Sb.).

Řady pojištěnců, konkrétně žen, které vychovaly dvě a více dětí, se změna nijak nedotkne. U ostatních dojde k mírnému posunu okamžiku, kdy mohou odejít do starobního důchodu sníženého za předčasnost.

Trvale krácené předčasné starobní důchody (při dosažení důchodového věku se výše důchodu nijak nepřepočítává) jsou nastaveny tak, aby byly z pohledu celkové doby pobírání důchodu neutrální. Snížení důchodu odpovídá prodloužení průměrné doby pobírání důchodu. Z celkového pohledu udržitelnosti veřejných financí však předčasné důchody situaci zhoršují.

Předčasné odchody z trhu práce vedou k výpadku inkasa u dalších pojistných systémů (nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti) a daně z příjmů fyzických osob. Nižší zaměstnanost starších (před)seniorských věkových kohort také vede k podvazování potenciálního ekonomického růstu s dalším negativním dopadem na příjmy státního rozpočtu. Na výdajové straně se starobní důchodci automaticky stávají státními pojištěnci veřejného zdravotního pojištění, což vede ke zvýšení výdajů státního rozpočtu.

Trvale krácené předčasné důchody jsou rovněž příčinou sociálních výdajů pro jiné sociální (sub)systémy. Analýzy ukazují, že většina seniorů ohrožených rizikem příjmové chudoby jsou současně příjemci trvale krácených předčasných starobních důchodů.

Zkrácení období pro předčasný odchod do důchodu má za cíl limitovat negativní dopady tohoto institutu do veřejných financí i negativní sociální dopady. Potřeba omezit sociální dopad se stává ještě významnější z důvodu navrhovaného zpřísnění penalizace předčasných důchodů a jejich dočasného vynětí z valorizace důchodů.

***Penalizace předčasných důchodů***

Za účelem omezení motivace předčasného odchodu z trhu práce do neaktivity je součástí návrhu i zpřísnění a sjednocení koeficientů krácení za předčasnost. Každé započaté 90denní období by nadále mělo být penalizováno částkou odpovídající vždy 1,5 % výpočtového základu (dochází k zrušení hodnot o 0,9 % a 1,2 %).

Opatření bude mít největší dopad na odchody do důchodu s krátkou zbývající dobou do dosažení důchodového věku, kde je navýšení penalizace největší. Vzhledem ke krátké zbývající době do dosažení důchodového věku podle § 32 ZDP přináší tato změna relativně významnou pobídku k setrvání na trhu práce až do dosažení důchodového věku.

***Valorizace předčasných důchodů***

Podle návrhu by mělo dojít k vynětí procentních výměr trvale krácených starobních důchodů vyplácených před dosažením důchodového věku z valorizací důchodů.

Nastavení opatření přímo reaguje na nežádoucí efekty, které měly valorizace v mimořádných termínech v průběhu roku 2022, kdy vlivem rychlého zvyšování procentních výměr důchodů nastala situace, že výše trvale krácených předčasných starobních důchodů přiznaných v roce 2022 výrazně překonala výši řádných důchodů přiznávaných 2023, a to i za podmínek, kdy parametry přiznávaných důchodů – vyměřovací základy a doba pojištění – byly jinak stejné.

Tento problém není možné přiměřeně řešit penalizací předčasných důchodů, neboť nastavení krácení by muselo být příliš restriktivní a při uplatnění v inflačně výrazně nevybočujících letech by nové trvale krácené starobní důchody byly příliš nízké a docházelo by ke zvýšení rizika chudoby.

Sekundárním efektem opatření je další oslabení motivace k odchodu do předčasného důchodu, což je rovněž v linii cílů reformních opatření.

***Valorizace důchodů***

Navrhují se tři úpravy pravidel zvyšování důchodů. V první řadě bude zrušeno sledování dvou statistických indexů růstu cen. Zachován zůstane pouze index životních nákladů domácností důchodců.

Z obou dosud používaných indexů tento index lépe zachycuje situaci té socioekonomické skupiny, na kterou valorizace cílí, tedy důchodců. Index CPI byl historicky používán z důvodů lepšího metodického ukotvení, avšak tyto důvody již pominuly a index domácností důchodců je nyní stejně etablovaný jako CPI, přičemž cílí a zrcadlí přímo potřeby seniorů.

Používání dvou indexů, kdy zvyšování bylo závislé na rychlejším růstu, vedlo dlouhodobě k výběru vždy vyšší hodnoty a k nadproporčnímu zvyšování důchodů, přičemž ročně byly důchody v průměru zvyšovány o jednu až dvě desetiny procenta více, než kdyby byl používán pouze jeden index.

Odstranění výběru z dvou indexů povede dlouhodobě ke snížení výdajů na důchody, což je druhý z hlavních cílů navrhovaných změn. Současně nedojde k zhoršení průměrné kupní síly starobních důchodů, protože použitím indexu IŽND pro zvyšování důchodů je zajištěno, že důchody porostou alespoň stejně rychle, jako rostly ceny ve spotřebním koši domácností důchodců.

Druhou úpravou, která je navržena za účelem dalšího snížení dlouhodobé finanční zátěže, kterou důchodový systém vytváří vůči státnímu rozpočtu, je snížení zápočtu růstu reálné mzdy při zvyšování důchodů z jedné poloviny na jednu třetinu.

V praxi se jedná o návrat k právnímu stavu před rok 2018. Do roku 2017 byla pro zvyšování důchodů téměř po celou dobu účinnosti ZDP, tedy od roku 1996, do výpočtu zvýšení důchodů zahrnována právě jedna třetina růstu reálné mzdy. Takto nastavená pravidla do jisté míry limitují participaci neaktivní části populace na růstu životní úrovně pracujících, avšak celkový efekt není dramatický.

Omezení zápočtu růstu reálné mzdy se v důchodech velmi pravděpodobně projeví patrně až v horizontu roku 2030. Vlivem poklesu reálné mzdy v roce 2022 a vlivem očekávaného dalšího poklesu v roce 2023 lze důvodně odhadovat, že k návratu růstu reálné mzdy od minulého dosaženého maxima z roku 2021 dojde až v roce 2028, což bude použito právě pro valorizaci od ledna 2030.

Třetí navrhovanou úpravou je nahrazení valorizace v mimořádném termínu dočasným plněním, které bude vypláceno částečně v jednotné výši v podobě dočasného přídavku k důchodu a částečně v závislosti na výši vypláceného důchodu.

Valorizace v mimořádných termínech v letech 2022 a 2023 odhalily nedostatky stávající právní úpravy, kdy valorizace v mimořádných termínech procentně více navyšovaly nadprůměrné důchody. Za účelem posílení sociálního rozměru zvýšení v mimořádném termínu je navrženo komplexní přepracování reakce na zvýšení růst cen v podobě nahrazení stávajících valorizací v mimořádných termínech zcela novým mechanismem. Sekundárně je úprava zaměřena na omezení rozpočtového dopadu v průběžném rozpočtovém roce tak, aby státní rozpočet nemusel být zásadně měněn v průběhu roku.

Podmínka cenového růstu zůstává stejná, tedy 5 %. Pokud bude podmínka splněna, pak dojde v nejbližším červenci nebo ve lhůtě 4 měsíců, pokud bude podmínka splněna v dubnu, květnu nebo červnu, ke zvýšení procentních výměr vyplácených důchodů a zahájení výplaty dočasného přídavku k důchodu.

Obecným pravidlem je, že zvýšení procentní výměry vyplácených důchodů a dočasný přídavek náleží od července. Pouze v případech, kdy není možné z technických důvodů zajistit výplatu od tohoto data, je zahájení výplaty posunuto na nejbližší technicky proveditelný okamžik.

Pro stanovení výše dočasného přídavku k důchodu a zvýšení procentních výměr bude použito 60 % změřeného růstu cen. Takto stanovený růst bude rozdělen na dvě poloviny. Podle první poloviny se stanoví výše jednotné částky dočasného přídavku, a to tak, aby odpovídal částce zvýšení průměrného starobního důchodu o 30 % růstu cen. Podle druhé poloviny se určí procento zvýšení procentních výměr vyplácených důchodů, a to tak, aby opět odpovídalo zvýšení průměrného starobního důchodu o 30 % růstu cen.

Rozdělením zvýšení na pevnou část a na procentní část bude zajištěno, že se v období bezprostředně po zvýšeném růstu cen relativně více zvýší příjmy příjemců nižších důchodů.

Dočasný přídavek nebude součástí důchodu, avšak bude vyplácen současně s ním, a to naposledy se splátkou důchodu splatnou v prosinci kalendářního roku, ve kterém byl přídavek přiznán. Dočasný přídavek bude náležet za stejné období jako splátky důchodu, s nimiž je vyplácen. Na ukončení výplaty dočasného přídavku plynule naváže zvýšení důchodů od 1. ledna následujícího kalendářního roku. V tomto termínu budou zvýšeny i procentní výměry, avšak procento jejich zvýšení bude sníženo o to procento, o které již byly důchody navýšeny ve vazbě na výplatu dočasného přídavku.

Dočasný přídavek bude vyplácen každému příjemci důchodu pouze jednou (stejně jako základní výměra důchodu), i když bude pobírat více důchodů. Stejně jako základní výměra důchodu bude i dílčen, pokud bude příjemci důchodu vyplácen důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době.

Výsledným a zamýšleným efektem bude, že na výši důchodů vyplácených v lednu roku následujícího po roce, v němž byl přiznán dočasný přídavek, nebude mít existence dočasného plnění vliv, tj. důchody budou ve stejné výši, jako by dočasné plnění vůbec neexistovalo a důchody byly zvýšeny pouze v lednu.

***Mezinárodní srovnání***

 Valorizační mechanismy platné pro základní důchodová schémata jsou z hlediska mezinárodního srovnání poměrně různorodé. Základní důchodový systém je zpravidla tvořen různými typy důchodů (minimální, jednotný, příjmově odvozený, starobní, předčasný, zaměstnanecký, invalidní, pozůstalostní, národní apod.) a je možno teoreticky ke každému důchodovému schématu přiřadit jiný typ či princip valorizačního mechanismu. Nicméně většinou jsou valorizační schémata v zásadě stejná pro velkou většinu typu důchodů.

Nejčastějším ukazatelem a hybatelem zvyšování vyplácených důchodů je růst cenového indexu, čili inflace (v některých případech poněkud transformovaná a definovaná jako růst životních nákladů apod.). Někdy se jedná o míru inflace očištěnou o vybrané vlivy (např. ceny tabákových výrobků). Dalším klíčovým parametrem je růst mezd (opět možno modifikovaně nalézt jako růst reálných či nominálních příjmů). Tyto dva ukazatele a jejich nejrůznější kombinace jsou stěžejní ve většině zemí EU. Poněkud méně obvyklé jsou mechanismy spočívající v úpravě a nalézání či odvozování od jiných veličin typu růst HDP, definování „koeficientů udržitelnosti“, závislost valorizace na výši důchodu, na růstu pojistného apod. Poměrně řídkým jevem je absence pravidel zakotvených v zákoně a zvyšování důchodů bez těchto pravidel, tj. *ad hoc* valorizace. S jistou opatrností lze konstatovat, že mechanismus valorizace důchodů v zahraničních systémech poměrně jasně reaguje na růst cen. Zároveň existuje i snaha s různou intenzitou reagovat i na růst životní úrovně reprezentovaný zpravidla růstem mezd. V některých zemích lze rovněž vysledovat možnost zvýšení mimo pravidelný termín. Eventuálně existuje možnost neprovedení valorizace v případě, že by se jednalo o velmi nízkou částku, respektive nedosažení limitu růstu určité veličiny. Každopádně lze identifikovat úpravy zaměřené zpravidla tak, aby valorizace důchodů na jedné straně nevedla k sociálnímu ohrožení seniorů a zajišťovala jim důstojnou životní úroveň (adekvátnost) a na druhé straně aby byl mechanismus zvyšování důchodů nějakým způsobem napojen na reálnou ekonomickou či fiskální situaci (udržitelnost). Jde o neustálé citlivé hledání vyváženosti adekvátní výše důchodů a udržitelnosti důchodového systému.



# Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, především s ohledem na čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje právo občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, a na čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem.

Návrh respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu České republiky. Nebyly identifikovány žádné aspekty návrhu, které by byly potenciálně rizikové z hlediska ústavnosti. Všechna opatření jsou navržena jako proporcionální a genderově neutrální, jak je vysvětleno v ostatních relevantních částech důvodové zprávy.

Z hlediska dopadů na jednotlivce je podstatná kombinace opatření směřujících ke zpřísnění podmínek nároku na tzv. předčasný starobní důchod a pravidel pro stanovení jeho výše. Dle názoru předkladatele tato opatření obstojí z hlediska přiměřenosti hmotného zabezpečení ve smyslu čl. 30 Listiny základních práv a svobod, neboť v naprosté většině případů bude výše dávky i po aplikaci těchto restrikcí přiměřeně vysoká pro naplnění jejího účelu, jímž je financování základních životních potřeb jejího poživatele.

Cílem opatření je mj. vyslat signál, že odchod do předčasného starobního důchodu není standardním postupem, ale jde o jev, který společensky a zejména sociálně a ekonomicky není žádoucí. Pojištěnec není nijak nucen tento postup využít, ale může vždy volit jiná řešení, která mu sociální systém nabízí. Pokud se přesto rozhodne upřednostnit tuto alternativu před možností setrvat na trhu práce až do dosažení důchodového věku (resp. pokud o toto setrvání v případě ztráty zaměstnání aktivně neusiluje registrací svojí osoby v evidenci uchazečů o zaměstnání), měl by být srozuměn s tím, že tato volba bude mít dlouhodobě a významně negativní dopad na úroveň jeho hmotného zabezpečení ve stáří. Míra příslušné restrikce se s délkou doby předčasnosti bude stupňovat více, než je tomu podle dosavadní právní úpravy.

Navrhované zvýraznění tohoto demotivačního efektu není samoúčelné ani svévolné, naopak je podepřeno legitimními důvody. Záměrem je omezit dosud široce využívanou možnost odchodu do předčasného důchodu, zmírnit rozpočtové dopady tohoto fenoménu a přispět tak k zachování udržitelnosti důchodového systému, jenž je předpokladem realizovatelnosti práv podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Záměrem je rovněž zabránit výjimečným paradoxním situacím, kdy odchod do předčasného důchodu je z dlouhodobého hlediska finančně výhodnější než vyčkat a pracovat až do dosažení důchodového věku.

Osobám, jejichž úroveň hmotného zabezpečení ve stáří je nedostatečná např. v důsledku krácení důchodu za předčasnost, omezení valorizace nebo z jakéhokoliv jiného důvodu, nabízí sociální systém jako celek řešení v podobě nároku na tzv. nepojistné sociální dávky, např. příspěvek na bydlení.

Z hlediska temporálních souvislostí je úprava navržena tak, že omezení valorizace až do dosažení důchodového věku, jakož i zpřísnění parametrů pro krácení za předčasnost se dotknou pouze těch poživatelů předčasného starobního důchodu, jimž bude důchod přiznán od data spadajícího do období účinnosti nové úpravy. Tyto osoby tedy budou s tímto negativem srozuměny a budou mít možnost se rozhodnout, zda tyto restriktivnější podmínky akceptují či nikoliv. Nároky osob, jimž byl předčasný starobní důchod přiznán od data spadajícího do období před účinností nové úpravy, nejsou návrhem nijak dotčeny. Navržená úprava tedy v tomto směru nepředstavuje u dotčených osob nepřiměřený zásah do legitimního očekávání a nepůsobí retroaktivně (nejde přitom ani o retroaktivitu nepravou).

# Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

 Návrhu zákona se v širších souvislostech dotýkají předpisy EU zejména z oblasti koordinace sociálního zabezpečení a z oblasti rovnosti a zákazu diskriminace, v platném znění:

* čl. 48 a čl. 153 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie a také čl. 126 této Smlouvy, resp. Protokol (č. 12) o postupu při nadměrném schodku (z hlediska finanční udržitelnosti důchodového systému),
* nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení,
* nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení,
* nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti,
* směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení.

 Návrh zákona není v rozporu s těmito právními předpisy Evropské unie, jejichž principy respektuje. Relevantní judikatura vztahující se k předmětné problematice nebyla identifikována.

 Postavení českých občanů a občanů jiných členských států EU je rovnoprávné.

 Česká republika je též vázána dvoustrannými a mnohostrannými úmluvami v oblasti sociálního zabezpečení. Mezi mnohostranné úmluvy patří Úmluva MOP č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení, Úmluva MOP č. 128 o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách a Evropský zákoník sociálního zabezpečení. Navrhovaná opatření nejsou s dvoustrannými a mnohostrannými úmluvami, které Česká republika ratifikovala, v rozporu a tyto úmluvy plně respektují.

# Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky a sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

**Dopad do státního rozpočtu**

Úpravy předčasných starobních důchodů

Počet osob, které odchází do starobního důchodu před dosažením důchodového věku, je v čase relativně stabilní (pohybuje se okolo 30 %) a je ovlivněn spíše velikostí jednotlivých generací, které mají možnost v daném roce předčasně do starobního důchodu odejít. Výjimku z tohoto vývoje představují roky, které předcházely restriktivním legislativním úpravám (tj. roky 2003, 2009 a 2011), nebo ty roky, kdy důchody přiznané v daném roce byly po zvýšení vyšší než důchody přiznané v roce následujícím (tj. roky 2019, 2020 a 2022, kde zatím nejsou k dispozici konečné údaje).

*Graf 1 – Počet osob, kterým byl přiznán předčasný starobní důchod*



Na základě výše uvedeného lze odhadnout, že navrhovaná opatření povedou v období před účinností navrhovaného zákona ke zvýšenému zájmu o přiznání předčasného starobního důchodu za stávajících podmínek, což způsobí dočasně zvýšené výdaje na důchody, než se projeví přímé efekty navrhovaných změn. Na druhou stranu zvýšený zájem o předčasný starobní důchod v roce 2022 mohl do určité míry vyčerpat potenciál zvýšeného zájmu, čímž by mohl být efekt dočasně zvýšených výdajů omezen.

Míra krácení předčasného starobního důchodu bude nově vyšší, resp. srovnatelné výše krácení bude dosaženo při výrazně nižším počtu měsíců předčasnosti, a to až o 7 měsíců.

*Graf 2 – Míra krácení předčasného starobního důchodu podle doby předčasnosti*



Z těch osob, které odcházejí do starobního důchodu předčasně, jich polovina odchází maximálně do jednoho roku před dosažením důchodového věku. Necelých 10 % odchodů do předčasného starobního důchodu je o více než 3 roky před dosažením důchodového věku. Tyto osoby by byly nuceny odchod do starobního důchodu odložit nejméně do okamžiku, kdy by dosáhly věku o 3 roky nižšího, než je jejich důchodový věk. Toto odložení povede ke snížení výdajů na důchody nicméně s ohledem na skutečnost, že se jedná zejména o osoby, které nejsou výdělečně činné, by úsporu na výdajích na důchody u těchto osob minimálně kompenzovaly výdaje spojené s jejich nezaměstnaností[[1]](#footnote-2).

*Graf 3 – Podíl osob, kterým byl přiznán předčasný starobní důchod podle doby předčasnosti*



U řádných starobních důchodů je výrazně nejvyšší podíl osob, které mají tento důchod přiznán v lednu (téměř 16 %) a zvýšený pak v měsíci červenci, přičemž v ostatních měsících je výrazně nižší, zejména pak v posledních 3 měsících roku. U předčasných odchodů je situace odlišná, neboť nejvyšší podíl je v prosinci a zvýšený pak v lednu (vyšší podíl v září je dán jednorázovým zvýšeným zájmem o předčasný odchod do starobního důchodu v roce 2011 při změně způsobu výpočtu důchodu v reakci na nález Ústavního soudu č. 135/2010 Sb.[[2]](#footnote-3)). Lze předpokládat, že část návrhu spočívající ve zrušení valorizace starobních důchodů přiznaných před dosažením důchodového věku až do jeho dosažení by mohla „posunout“ část důchodů přiznávaných v prosinci, tj. před valorizací, na 1. leden.

*Graf 4 – Podíl osob, kterým byl přiznán starobní důchod podle kalendářního měsíce přiznání*



Možnost vyhnout se či zmírnit dopad dodatečné sankce v podobě vynětí předčasného starobního důchodu z valorizace až do dosažení důchodového věku je významně ovlivněna okamžikem, kdy daná osoba dosáhne důchodového věku, neboť má významné redistribuční efekty.

Z tabulky 1 uvedené níže je patrné, že u pojištěnců, kteří dosáhnou důchodového věku v prosinci kalendářního roku, se u více než 26 % z těch, co odejdou do starobního důchodu předčasně, nová sankce vůbec neuplatní, zatímco u pojištěnců, kteří dosáhnou důchodového věku v lednu, je to méně než 1 %. V průměru by pojištěnci, kteří odcházejí do starobního důchodu předčasně s důchodovým věkem v lednu, byli dodatečně sankcionováni téměř dvěma neuplatněnými valorizacemi, zatímco ti s důchodovým věkem v prosinci zhruba 1,3 neuplatněnými valorizacemi.

*Tabulka 1 - Podíly přiznaných předčasných důchodů podle počtu zvýšení od přiznání do dosažení důchodového věku podle měsíce dosažení důchodového věku*



Z těch, kteří odchází do starobního důchodu předčasně, jsou ze zhruba 2/3 ti, kteří byli těsně před odchodem výdělečně činní, více než ¼ byla v evidenci úřadu práce a ze zbytku byla zhruba polovina těch, co pečovali o závislou osobu (aniž by byli výdělečně činní) a druhá polovina byla invalidní (bez výdělečně činnosti), a to především v prvním a druhém stupni invalidity.

Podílem osob v evidenci úřadu práce (na úkor výdělečně činných) se skupina osob odcházejících do starobního důchodu předčasně výrazně odlišuje od těch, kteří odchází až při dosažení důchodového věku. Ostatní podíly jsou v zásadě srovnatelné. Zhruba 40 % osob, které byly před odchodem do předčasného starobního důchodu v evidenci úřadu práce, již nepobíralo podporu v nezaměstnanosti, přičemž další část pravděpodobně spojila odchod do předčasného starobního důchodu s ukončením pobírání podpory v nezaměstnanosti, neboť můžeme pozorovat mírně zvýšený podíl těch, u kterých činí rozdíl mezi ukončením výdělečné činnosti a odchodem do předčasného starobního důchodu 11 měsíců.

Z rozložení příjmů[[3]](#footnote-4) před odchodem do starobního důchodu je patrné, že do předčasného starobního důchodu odcházejí osoby se spíše nižšími příjmy s tím rozdílem, že podíl těch, co neměli před odchodem do starobního důchodu žádné příjmy, je vyšší u těch, co odchází do starobního důchodu až při dosažení důchodového věku. Zvýšený podíl v pásmu 8 000 – 10 000 Kč představují OSVČ platící pojistné z minimálního vyměřovacího základu, nicméně jejich relativní podíl se u předčasných a řádných důchodů nijak zásadně neodlišuje. Mediánový příjem (bez osob bez příjmu) je u těch, co odchází do předčasného starobního důchodu, na úrovni necelých 83 % mediánu odcházejících do řádného důchodu (rozdíl mírně převyšuje 5 000 Kč).

*Graf 5 – Rozložení příjmů před odchodem do starobního důchodu – předčasné důchody*

**

*Graf 6 – Rozložení příjmů před odchodem do starobního důchodu – řádné důchody*



Rozdíly v úrovni výdělků osob odcházejících do předčasného starobního důchodu a těch, kteří odchází řádně, lze vysvětlit i rozdílnou strukturou vzdělání a vykonávaného povolání. U předčasných starobních důchodců jde z 50 % o osoby se středním vzděláním s výučním listem (u řádných je to méně než 40 %) zatímco vysokoškoláků v magisterském stupni je mezi nimi necelých 9 % (u řádných je to téměř dvojnásobek). S tím souvisí i vykonávaná povolání, kdy u osob odcházejících do starobního důchodu předčasně je zvýšený podíl těch, jejichž povolání má spíše manuální charakter (tj. zaměstnanci ve službách a prodeji, řemeslníci nebo různá dělnická povolání včetně pomocných a nekvalifikovaných).

Nižší předdůchodové výdělky u osob odcházejících do předčasného starobního důchodu jsou částečně dány i tím, že jejich schopnost výdělečné činnosti (relativní úroveň předdůchodového výdělku proti výdělkům dosahovaným v mladší a středním věku) je nižší než u osob, které odchází do řádného starobního důchodu. Rozdíl však není nijak zásadní.

Oba tyto „příjmové“ vlivy vedou k tomu, že u 50 % osob odcházejících do starobního důchodu předčasně převyšuje výše přiznaného starobního důchodu (i přes jeho krácení) 70 % dosahovaného hrubého výdělku, tj. buď nad úrovní jejich čistého příjmu z výdělečné činnosti případně jen těsně pod ní. Relativní výše důchodu ve vztahu k příjmům dosahovaným z výdělečné činnosti v kombinaci se zhoršeným zdravotním stavem[[4]](#footnote-5) může pravděpodobně u těch, kteří ukončili výdělečnou činnost (a odešli do starobního důchodu předčasně) z vlastního rozhodnutí oslabovat motivační efekt zvýšené restrikce na ochotu výdělečnou činnost neukončit, ale setrvat v ní.

Z pohledu dopadů do rozpočtu by okamžité dodatečné náklady spojené se zvýšeným zájmem o předčasné starobní důchody mohly dosáhnout cca 1 – 1,5 mld. Kč[[5]](#footnote-6).

Následně by se začaly postupně projevovat pozitivní rozpočtové dopady v závislosti na tom, zda by navržená opatření vedla ke změnám chování (omezení odchodů do předčasného starobního důchodu) nebo nikoliv.

V případě, že by nedošlo ke změně chování, potom by se navržená opatření projevila ve směru snížení úrovně trvale krácených starobních důchodů (větší krácení při přiznání a nezvyšování vyplácených důchodů valorizací až do dosažení důchodového věku), kdy by tato úspora ve výdajích dosáhla u nově přiznaných důchodů v prvním roce cca 300 mil. Kč (s následným efektem úspory nevalorizováním těchto důchodů na úrovni dalších cca 250 mil. Kč). Dopad by se v čase postupně (ve vazbě na další přiznané důchody podle nových pravidel) zvyšoval až na cílovou úroveň zhruba 11 – 12 mld. Kč ročně v horizontu 20 - 25 let.

Případnou změnu chování v rozhodnutí o okamžiku odchodu do starobního důchodu lze na základě výše uvedených charakteristik osob odcházejících do předčasného starobního důchodu odhadnout tak, že cca 25 % by své chování nezměnilo. Šlo by především o ty, kteří jsou před odchodem do důchodu v evidenci úřadu práce a již nepobírají podporu v nezaměstnanosti, o osoby neaktivní (pečující nebo invalidní) a potom o část těch, co ukončují výdělečnou činnost vlastním rozhodnutím (zejména by šlo o ty, jejich výše přiznaného důchodu bude i přes vyšší krácení a vynětí z valorizace relativně vysoko vůči jejich potenciálnímu výdělku z výdělečné činnosti). Cca 50 % osob by odchod do předčasného starobního důchodu nahradilo evidencí na úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání. Šlo by zejména o ty, kteří již byli v evidenci a stále jim náleží podpora v nezaměstnanosti, a potom o ty, kteří byli propuštěni ze zaměstnání či byli nuceni ukončit samostatnou výdělečnou činnost a nyní odchází přímo do předčasného starobního důchodu (nově by místo toho vstoupili do evidence). Posledních až 25 % pravděpodobně setrvá ve výdělečné činnosti. Šlo by především o část těch, kteří nyní ukončují výdělečnou činnost z vlastního rozhodnutí. Na základě historického vývoje (Graf 1) je přitom pravděpodobné, že část těch, kteří odchod do starobního důchodu odloží, odejde předčasně, nicméně doba předčasnosti se zkrátí.

Výsledný dopad při popsané změně chování by byl v prvním roce na úrovni pozitivního rozpočtového přínosu ve výši cca 400 mil. Kč. Tento celkový dopad by se skládal z úspory na výplatách důchodů (nevyplacené důchody z důvodu odložení odchodu a nižší důchody z důvodu vyššího krácení a nezvyšování předčasných důchodů částečně zmírněný vyššími výdaji na důchody těch, co odchod odložili) ve výši 1,8 mld. Kč, vyšších příjmů z pojistného a daní z příjmů fyzických osob ve výši cca 450 mil. Kč a na druhé straně vyšších výdajů na dávky nemocenského pojištění cca 15 mil. Kč a vyšších nákladů na nezaměstnané na úrovni cca 1,8 mld. Kč. Efekty plynoucí z nižší (krácení a vynětí z valorizace) resp. vyšší (odložení odchodu do důchodu) úrovně přiznaných důchodů by se v čase (obdobně jako v situaci nezměněného chování) vyvíjely, přičemž v cílovém stavu by se pozitivní rozpočtový dopad pohyboval na úrovni cca 1 mld. Kč ročně v horizontu 20 – 25 let.

Změny ve způsobu zvyšování důchodů

Podle dříve provedených odhadů[[6]](#footnote-7) by se efekt výběru cenového indexu (CPI vs. IŽND) s vyšším aktuálním růstem měl dlouhodobě pohybovat v průměrném ročním dodatečném zvýšení důchodů o 0,2 p.b. Použití pouze jednoho z cenových indexů (konkrétně IŽND) má tedy potenciál v dlouhém období snížit roční dynamiku zvyšování důchodů v průměru o uvedených 0,2 p.b.

Tato nižší dynamika růstu důchodů povede ke snížení výdajů na důchody oproti vývoji podle současného právního stavu o 0,1 – 0,2 % HDP ročně (tj. v hodnotách současného HDP o cca 10 mld. Kč).

Snížení zápočtu růstu reálných mezd z jedné poloviny na jednu třetinu se poprvé projeví až při zvýšení důchodů kolem roku 2030 (konkrétně v okamžiku až výše reálné mzdy převýší hodnotu dosaženou v roce 2021). Do té doby se podle platné právní úpravy nebude růst reálných mezd (jako kompenzace předchozího poklesu) do zvýšení důchodů zahrnovat.

*Graf 7 – Vývoj úspory výdajů na důchody z důvodu snížení zohlednění růstu reálné mzdy*



Úspora výdajů na důchody se bude postupně zvyšovat tak, jak budou vyplácené důchody po delší dobu své výplaty „zasaženy“ nižším zohledněním růstu reálné mzdy, s tím, že v dlouhém období by se dopad této změny měl pohybovat na úrovni kolem 0,3 % HDP ročně (tj. v hodnotách současného HDP cca 20 mld. Kč).

Nahrazení zvýšení důchodů v mimořádném termínu dočasným plněním

Vzhledem k tomu, že zvýšení důchodů v mimořádném termínu reaguje na vysoký a především rychlý cenový růst nad 5 %, což je obecně jev v rámci normálního ekonomického vývoje značně výjimečný a nahodilý, nelze rozpočtové dopady přímo odhadnout a vyčíslit, ale pouze ilustrovat, a to konkrétně např. na vývoji v roce 2022.

Podle současného právního stavu[[7]](#footnote-8) by se náklady na zvýšení důchodů v mimořádném termínu v roce 2023 pohybovaly na úrovni cca 34 mld. Kč. Při aplikaci navrhované úpravy dočasného plnění by byly výdaje o cca 10 mld. Kč nižší. Úspora by plynula ze dvou důvodů, a to jednak tím, že dočasné plnění (tj. dočasný přídavek) by bylo vypláceno až od července, zatímco zvýšení v mimořádném termínu by proběhlo již v červnu a také tím, že při dočasném plnění se bude brát do úvahy pouze 60 % růstu cen.

**Dopad na ostatní veřejné rozpočty**

Změny nemají dopad na ostatní veřejné rozpočty.

**Dopad na podnikatelské prostředí**

Změny nemají dopad na podnikatelské prostředí.

**Sociální dopady**

Úpravy předčasných starobních důchodů

Zvýšené krácení předčasných starobních důchodů a jejich vynětí z valorizace do dosažení důchodového věku bude mít negativní vliv na výši těchto důchodů. V případě, že nedojde ke změně chování týkající se rozhodnutí o odchodu do starobního důchodu, by se tyto důchody dodatečně (oproti současnému stavu) snížily o 7 – 12 % (průměrně o 1600‑1700 Kč, u 2 % těchto důchodců by bylo dodatečné snížení vyšší než 2 500 Kč).

Graf 8 – Rozdělení dopadu vyššího krácení a vynětí z valorizace předčasných starobních důchodů



Z pohledu dopadů na pojištěnce je možné porovnat finanční toky u konkrétního pojištěnce[[8]](#footnote-9), který se rozhodne:

a) odejít do starobního důchodu předčasně o 12 devadesátidenních období, tj. cca o 3 roky.

b) odejít do starobního důchodu až při dosažení důchodového věku.

Při odchodu podle a) bude okamžitě pobírat starobní důchod, který bude krácen. Při odchodu podle b) bude dále po 3 roky výdělečně činný a získá další dobu pojištění, a následně bude pobírat starobní důchod, který nebude nijak krácen.

Při odchodu do předčasného starobního důchodu je okamžitě pobírán důchod, zatímco při odložení do dosažení důchodového věku pojištěnec důchod nepobírá. Rozdíl se až do dosažení důchodového věku (tj. odchodu do starobního důchodu při jeho dosažení) postupně zvětšuje a dosáhne až téměř 600 tisíc Kč. Nicméně po přiznání vyššího starobního důchodu při dosažení důchodového věku se začne rozdíl zmenšovat a po necelých 7 letech od dosažení důchodového věku se rozdíl změní ve prospěch odchodu při dosažení důchodového věku. Platí tedy, že pokud by se tento pojištěnec nedožil věku, který je o 7 let vyšší, než je důchodový věk, potom by pro něj bylo finančně výhodnější odejít do předčasného starobního důchodu. V ostatních případech by byl výhodnější odchod až při dosažení důchodového věku.

Tabulka 2 – Finanční toky při odchodu do předčasného a řádného starobního důchodu – současný stav

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Rok ve vztahu k důchodovému věku | Předčasný | Řádný | Saldo |
| Důchod | Důchod | Předčasný | Řádný | Rozdíl |
| -3 | 172 458 |  | 172 458 | 0 | -172 458 |
| -2 | 194 328 |  | 366 786 | 0 | -366 786 |
| -1 | 200 772 |  | 567 558 | 0 | -567 558 |
| 0 | 207 468 | 278 772 | 775 026 | 278 772 | -496 254 |
| 1 | 214 440 | 287 880 | 989 466 | 566 652 | -422 814 |
| 2 | 221 628 | 297 192 | 1 211 094 | 863 844 | -347 250 |
| 3 | 229 068 | 306 828 | 1 440 162 | 1 170 672 | -269 490 |
| 4 | 236 640 | 316 656 | 1 676 802 | 1 487 328 | -189 474 |
| 5 | 244 596 | 326 928 | 1 921 398 | 1 814 256 | -107 142 |
| 6 | 252 816 | 337 536 | 2 174 214 | 2 151 792 | -22 422 |
| 7 | 261 300 | 348 480 | 2 435 514 | 2 500 272 | 64 758 |

Navrhovaná opatření zvyšují krácení předčasného starobního důchodu, takže přiznaný předčasný starobní důchod bude nižší než při současném stavu. Zároveň nebude procentní výměra tohoto důchodu až do dosažení důchodového věku valorizována. Kombinace těchto opatření povede k tomu, že maximální rozdíl finančních toků bude asi o 43 tisíc Kč menší. Rozdíl se změní ve prospěch odchodu při dosažení důchodového věku po necelých 5 letech od dosažení důchodového věku, tj. cca o 2 roky dříve než při současném stavu.

Tabulka 3 – Finanční toky při odchodu do předčasného a řádného starobního důchodu – návrh

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Rok ve vztahu k důchodovému věku | Předčasný | Řádný | Saldo |
| Důchod | Důchod | Předčasný | Řádný | Rozdíl |
| -3 | 162 679 |  | 162 679 |  | -162 679 |
| -2 | 179 748 |  | 342 427 |  | -342 427 |
| -1 | 182 028 |  | 524 455 |  | -524 455 |
| 0 | 184 428 | 278 772 | 708 883 | 278 772 | -430 111 |
| 1 | 190 704 | 287 880 | 899 587 | 566 652 | -332 935 |
| 2 | 197 208 | 297 192 | 1 096 795 | 863 844 | -232 951 |
| 3 | 203 940 | 306 828 | 1 300 735 | 1 170 672 | -130 063 |
| 4 | 210 792 | 316 656 | 1 511 527 | 1 487 328 | -24 199 |
| 5 | 217 992 | 326 928 | 1 729 519 | 1 814 256 | 84 737 |

Dodatečné snížení výše předčasných starobních důchodů by se (bez změny chování týkající se rozhodnutí o odchodu do starobního důchodu) negativně projevilo v míře ohrožení chudobou u důchodců, kdy by oproti odhadovanému vývoji podle současného právního stavu byla míra ohrožení chudobou postupně v horizontu 20 - 25 let až o zhruba 10 p.b. vyšší a dostala se k úrovni kolem 30 %, přičemž u žen by přesáhla 40 %.

Změny ve způsobu zvyšování důchodů

Snížení zápočtu růstu reálných mezd v kombinaci cenového růstu „pouze“ prostřednictvím IŽND se v dlouhém období negativně projeví ve výších vyplácených důchodů. Relace průměrného starobního důchodu vůči průměrné mzdě by se oproti vývoji podle současného stavu snížila o cca 2–3 p.b. Relativně nižší důchody by vedly k dodatečnému růstu míry ohrožení chudobou o 4 – 5 p.b.

Nahrazení zvýšení důchodů v mimořádném termínu dočasným plněním

Dopady nahrazení zvýšení důchodů v mimořádném termínu lze pouze ilustrovat na příkladu aplikace navrhovaného řešení na situaci roku 2023.

Tabulka 4 – Srovnání dopadů návrhu na nahrazení zvýšení důchodů v mimořádném termínu[[9]](#footnote-10)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 1/2023 | Právní stav před zákonem 71/2023 | Snížená valorizace 6/23 | Návrh |
| Výše důchodu | Valorizace 6/2023 | Valorizace 6/2023 | 7/2023 |
| 12000 | 916 | 584 | 1023 |
| 14000 | 1146 | 630 | 1111 |
| 16000 | 1376 | 676 | 1199 |
| 18000 | 1606 | 722 | 1287 |
| 20000 | 1836 | 768 | 1375 |
| 22000 | 2066 | 814 | 1463 |
| 24000 | 2296 | 860 | 1551 |
| 26000 | 2526 | 906 | 1639 |
| 28000 | 2756 | 952 | 1727 |
| 30000 | 2986 | 998 | 1815 |

Navrhovaná podoba dočasného plnění je oproti podobě zvýšení důchodů v mimořádném termínu méně diferencovaná, a to zejména s ohledem na skutečnost, že významná část by byla vyplácena všem důchodcům v jednotné částce. Zároveň je toto plnění nižší s ohledem na zohlednění pouze 60 % cenového růstu.

Tabulka 5 – Výše důchodu v lednu 2024[[10]](#footnote-11)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Výše důchodu | Stav bez zákona 71/2023 Sb. | Po snížené valorizaci | Návrh s hypotetickou platností od 1.1.2023 |
| 12000 | 13281 | 12956 | 13538 |
| 14000 | 15522 | 15014 | 15844 |
| 16000 | 17763 | 17072 | 18150 |
| 18000 | 20004 | 19131 | 20456 |
| 20000 | 22245 | 21189 | 22762 |
| 22000 | 24487 | 23247 | 25068 |
| 24000 | 26728 | 25305 | 27374 |
| 26000 | 28969 | 27364 | 29680 |
| 28000 | 31210 | 29422 | 31986 |
| 30000 | 33451 | 31480 | 34292 |

Odlišný dopad by měla navrhovaná úprava i do zvýšení důchodů v lednu 2024 a tedy výši vypláceného důchodu od ledna 2024. Vyplácená výše důchodu od ledna 2024 by byla vyšší než podle současných pravidel. Úspora dočasným přídavkem je realizována jen v roce, ve kterém se přídavek vyplácí, nikoli trvale.

**6. Dopad na životní prostředí**

Změny nemají dopad na životní prostředí.

# 7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh nepřináší žádné změny z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů ve srovnání s dosavadní právní úpravou.

# 8. Zhodnocení korupčních rizik

Návrh zákona nepřináší žádná korupční rizika.

# 9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona nemá vliv na bezpečnost nebo obranu státu.

# 10. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se Zásadami pro tvorbu digitálně přívětivé legislativy

Návrh je v souladu se všemi zásadami pro tvorbu digitálně přívětivé legislativy, která není návrhem zákona nijak dotčena.

Ve srovnání s dosavadním stavem nepřináší žádnou změnu z hlediska eGovernmentu. Při postupu plátců důchodu budou využívány údaje, které již tito plátci mají k dispozici v rámci základních registrů veřejné správy nebo agendových informačních systémů, které sami vedou.

**11. Zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Návrh vzhledem ke svému obsahu nemá vztah k ochraně soukromí a osobních údajů.

**12. Zhodnocení územních dopadů**

Návrh vzhledem ke svému obsahu nemá žádné územní dopady, včetně dopadů na územní samosprávné celky.

**13. Dopady na rodiny**

Návrh nemá přímý dopad na rodiny. Na rodiny a vyživované osoby má vztah nepřímý, neboť návrh ovlivňuje výši důchodů a tím i výši příjmů.

# 14. Hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad

Vzhledem k urgentní povaze návrhu nebylo provedeno hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA). Dopady jsou rozebrány v předchozích oddílech obecné části důvodové zprávy.

**Zvláštní část**

**K čl. I**

K bodu 1

 Upravuje se časová podmínka, kdy může pojištěnec odejít do předčasného starobního důchodu. Podle návrhu se sjednocuje doba, kdy může pojištěnec odejít do předčasného starobního důchodu, na 3 roky před dosažením důchodového věku, a to bez ohledu na to, zda důchodový věk pojištěnce přesahuje či nepřesahuje věk 63 let. Doba 3 roků se vztahuje jak k obecnému důchodovému věku podle § 32 ZDP, tak ke sníženému důchodovému věku podle § 37b až § 37e ZDP. Ostatní podmínky nároku na předčasný odchod od starobního důchodu, zejména potřebná doba pojištění, se nemění.

K bodům 2 a 3

 Částka zvýšení procentní výměry starobního důchodu za vychované děti se zvyšuje od 1. ledna o tolik procent, o kolik se od 1. ledna zvyšují procentní výměry vyplácených starobních důchodů. Protože se podle § 67 odst. 6 ZDP bude snižovat tento počet procent o tolik procent, o kolik se zvýšily procentní výměry vyplácených důchodů podle navrhovaného § 67a ZDP v průběhu předchozího roku, stanoví se, že se pro účely valorizace částky zvýšení za vychované děti nebude k tomuto snížení přihlížet, čímž bude zajištěno, že se částka zvýšení za vychované děti bude vždy valorizovat podle plného růstu cen, což je dosavadní stav.

K bodu 4

 Navrhuje se zpřísnění při stanovení výše procentní výměry předčasného starobního důchodu. Návrh spočívá ve sjednocení dosavadních tří sazeb závisejících na době chybějící do dosažení důchodového věku. Nově se bude procentní výměra snižovat jednotně podle dosavadní nejvyšší sazby ve výši 1,5 %, tj. procentní výměra se sníží za každých i započatých 90 kalendářních dnů z doby ode dne přiznání důchodu do dosažení důchodového věku o 1,5 % výpočtového základu. Například schází-li ode dne přiznání předčasného starobního důchodu do dosažení důchodového věku 740 dnů, sníží se procentní výměra o 9 x 1,5 %, tj. o 13,5 % výpočtového základu (740 dnů představuje 8 období po 90 dnech a jedno započaté období, tedy celkem se jedná o 9 období); podle dosavadní právní úpravy by snížení procentní výměry v tomto případě činilo celkem 9,9 % výpočtového základu (tj. 4 x 0,9 % + 4 x 1,2 % + 1,5 %).

K bodům 5, 12, 13 a 21

 Institut zvýšení důchodů v mimořádném termínu se zrušuje (srov. bod 6) a v návaznosti na to se vypouští odkaz na zvýšení důchodů v pravidelném termínu (není-li zvýšení v mimořádném termínu, je nadbytečné hovořit o pravidelném termínu) a zároveň se vypouštějí se odkazy na tento mimořádný termín, popřípadě se odkaz na zvýšení v mimořádném termínu nahrazuje odkazem na novou úpravu v § 67a, která zvýšení v mimořádném termínu nahrazuje.

K bodům 6 a 7

 V návaznosti na zrušení zvýšení důchodů v mimořádném termínu se vypouští úprava stanovení období pro zjišťování růstu cen v tomto termínu a zároveň se nově formuluje stanovení období pro zjišťování růstu cen při zvýšení důchodů od 1. ledna kalendářního roku, které bude vždy zahrnovat 12 kalendářních měsíců počínaje červencem kalendářního roku, který o dva roky předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá 1. leden, od něhož se důchody zvyšují. Například při zvýšení důchodů od 1. ledna 2025 bude tímto obdobím období od července 2023 do června 2024.

K bodu 8

 Dosud se výpočet růstu cen provádí z indexů spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti celkem a z indexů spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti důchodců s tím, že pro stanovení valorizace procentní výměry důchodu se použije vyšší růst cen. Navrhuje se stanovovat tuto valorizaci jen podle růstu cen zjištěného podle indexu spotřebitelských cen (životních nákladů) za domácnosti důchodců, což je jednak vhodnější k účelu valorizace důchodů, která se týká jen poživatelů důchodů, jednak přispěje též k určitému snížení nákladů na důchody v případě, kdy by byl obecný růst cen vyšší než růst cen u domácností důchodců.

K bodu 9

 K růstu reálných mezd se přihlíží jen v částečném rozsahu. Navrhuje se toto kritérium ponechat, avšak zohledňovat nikoliv polovinu růstu reálné mzdy, nýbrž jen třetinu růstu reálné mzdy. Tato změna přitom znamená jen návrat k úpravě, která platila před 1. srpnem 2017.

K bodu 10

 Navrhované doplnění reaguje na zvyšování důchodů v průběhu kalendářního roku podle § 67a. Podle § 67a se v případě růstu cen aspoň o 5 % zvýší procentní výměry vyplácených důchodů o 30 % tohoto růstu, a to trvale. Z tohoto důvodu se od počtu procent zjištěného za rozhodné období stanoveného pro účely zvýšení důchodů od 1. ledna odečte počet procent zvýšení stanoveného podle § 67a, neboť rozhodná období podle § 67 odst. 3 a podle § 67a odst. 2 se částečně překrývají a zvýšení v průběhu kalendářního roku je přiznáváno jen v určitém předstihu.

K bodům 11, 14, 15 a 22

 Jedná se o legislativně-technické úpravy reagující zejména na přečíslování odstavců v § 67.

K bodu 16

 Procentní výměry předčasných starobních důchodů, tedy důchodů přiznaných před dosažením důchodového věku, budou zvyšovány až v návaznosti na dosažení tohoto věku.

Jedná se o jedno z opatření směřujících ke snížení motivace k předčasnému odchodu do starobního důchodu. Pro účely valorizace důchodů bude tedy s předčasným starobním důchodem nakládáno stejně, jako kdyby byl přiznán od data, v němž pojištěnec dosáhl důchodového věku. Základní výměra však bude i u předčasných starobních důchodů zvyšována, neboť platí princip, že základní výměra je jednotná u všech důchodů a platí stejně pro všechny poživatele důchodů (rozdílná výše základní výměry by též představovala provozní problémy u plátců důchodů).

K bodu 17

 Vyplácené důchody se zvyšují od 1. ledna a protože v praxi se zvýšený důchod vyplácí od splátky splatné v lednu, poskytuje ČSSZ ještě doplatek zvýšení za část doby od 1. ledna do dne předcházejícího splátce důchodů; důchody totiž ČSSZ vyplácí podle § 116 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách, tedy na tzv. klouzavý měsíc (na kalendářní měsíc vyplácejí důchody ostatní plátci důchodů podle § 117 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Vzhledem k tomu, že podle § 67aa odst. 5 se dočasný přídavek vyplácí naposledy se splátkou důchodu splatnou v prosinci, tedy i na část ledna následujícího roku, budou se v tomto případě důchody zvyšovat v lednu až od splátky důchodu splatné v lednu, aby v lednu nedošlo zároveň jednak k výplatě části dočasného přídavku, jednak k výplatě doplatku zvýšení, tedy v podstatě k duplicitnímu plnění.

K bodu 18

 Zmocňovací ustanovení se nově formuluje vzhledem k tomu, že bylo zrušeno zvýšení důchodů v mimořádném termínu; věcně ke změnám nedochází, tj. zvýšení důchodů od 1. ledna bude nadále stanovovat vláda svým nařízením do 30. září předchozího kalendářního roku.

K bodu 19

 V návaznosti na zrušení institutu zvýšení důchodů v mimořádném termínu v § 67 ZDP se navrhuje jiné řešení pro případ růstu cen aspoň ve výši 5 %. Tímto jiným řešením bude zvýšení procentních výměr vyplácených důchodů v průběhu kalendářního roku, tedy v určitém předstihu, přičemž toto zvýšení bude trvalé a zohlední se při následném zvýšení od 1. ledna (srov. § 67 odst. 6, ve znění podle bodu 10). Účelem je částečná kompenzace vyššího růstu cen, přičemž bude v daném kalendářním roce náležet ještě dočasný přídavek podle § 67aa; celkem se bude takto v předstihu zohledňovat 60 % růstu cen.

 Období pro zjišťování růstu cen bude začínat vždy červencem kalendářního roku, který předchází roku, do něhož spadá měsíc, od něhož se důchody podle § 67a zvyšují, a posledním měsícem bude měsíc, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %, nejpozději však červen. Například pro zjištění, zda v průběhu roku 2025 došlo ke splnění podmínky růstu cen, se tento růst cen bude zjišťovat od července 2024 nejpozději do června 2025. Měsíc, v němž dojde ke zvýšení podle odstavce 3, vychází jednak z účelu zvýšení, jednak z praktických možností plátců důchodů; důchody se tak v případě, že by se podmínka růstu cen splnila v posledním možném měsíci, tedy v červnu, zvýší v říjnu a poté hned od 1. ledna následujícího roku.

 Zvýšení procentních výměr bude náležet, tak jako dosud, i k důchodům přiznávaným do konce kalendářního roku. Zvýšení však nebude náležet k předčasným starobním důchodům, pokud poživatel tohoto důchodu nedosáhl důchodového věku, a to obdobně podle úpravy navrhované v § 67, srov. bod 16.

K bodu 20

K § 67aa

 Vedle zvýšení procentních výměr podle nového § 67a (srov. bod 19) bude část růstu cen ve výši 30 % kompenzována ještě dočasným přídavkem k důchodu, který bude náležet jen do konce roku; v následujícím roce se vyplácené důchody zvýší od 1. ledna se zohledněním plného růstu cen. Dočasný přídavek nebude součástí důchodu (základní ani procentní výměry), avšak bude vyplácen spolu s důchodem, a to stejným způsobem.

 Dočasný přídavek bude stanoven v jednotné pevné měsíční částce, která se bude podle odstavce 2 odvozovat od výše průměrného starobního důchodu. Každému důchodci bude dočasný přídavek náležet jen jednou, tj. v případě souběhu nároků na výplatu více důchodů bude dočasný přídavek náležet k tomu důchodu, který se vyplácí v plné výši.

 Dočasným přídavek se bude vyplácet bez žádosti (o dočasném přídavku se nebude také vydávat samostatné rozhodnutí) a poprvé se vyplatí se splátkou důchodu splatnou v kalendářním měsíci, v němž se zvyšují důchody podle § 67a a naposledy se splátkou důchodu splatnou v prosinci.

 Pro účely příslušných ustanovení ZDP se bude s dočasným přídavkem podle odstavce 6 nakládat tak, jako by byl součástí základní výměry. V případě dílčího důchodu podle § 61 ZDP se bude poměrně upravovat i výše dočasného přídavku. Pro účely jiných právních předpisů, kdy se zjišťuje výše příjmů (např. pro účely dávek státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi), se bude k dočasnému přídavku přihlížet, tj. bude se s ním nakládat tak, jako by byl součástí důchodu.

§ 67ab

 Toto ustanovení je stejné jako dosavadní § 67a a jen ze systematických důvodů, s příslušnou formulační úpravou odkazující na nový § 67a, se přesouvá na jiné místo.

K bodu 23

 Ustanovení navazuje na § 67a odst. 8 a § 67aa odst. 7 (body 19 a 20) a stanoví, že zvýšení procentní výměry a výši dočasného přídavku pro příslušný kalendářní rok, resp. jeho část, stanoví MPSV vyhláškou. Tato úprava formou vyhlášky se volí proto, že pravidla jsou stanovena jednoznačně bez možnosti se od nich odchýlit (na rozdíl od zvýšení od 1. ledna, srov. § 67 odst. 6, kdy vláda může za určitých podmínek rozhodnout o vyšším než statistickém zvýšení); vydání vyhlášky je také operativnější.

**K čl. II**

K bodu 1

 Jedná se o standardní přechodné ustanovení, které bude využitelné zejména v případě předčasných starobních důchodů.

K bodu 2

 Předčasné starobní důchody se za dobu výdělečné činnosti vykonávané v období ode dne přiznání důchodu do dosažení důchodového věku přepočítávají tak, že se doba této výdělečné činnosti přičte k době pojištění získané do přiznání předčasného starobního důchodu a současně se zkrátí doba, za kterou se snižovala výše procentní výměry tohoto důchodu. Vzhledem k novým pravidlům snižování výše procentní výměry za chybějící dobu do dosažení důchodového věku se z důvodu právní jistoty stanoví, že tento přepočet s eu důchodů přiznaných přede dnem nabytí účinnosti navrhovaného zákona postupuje podle dosavadní právní úpravy, a to i za dobu výdělečné činnosti vykonávané za účinnosti navrhovaného zákona.

K bodu 3

 Dosud platí úprava obsažená v § 67 odst. 15 ZDP, podle níž k důchodům přiznávaným v tom, kalendářním roce, v němž došlo ke zvýšení procentních výměr vyplácených důchodů v mimořádném termínu, náleží též zvýšení procentních výměr v mimořádném termínu. V roce 2023 byly procentní výměry vyplácených důchodů, které byly přiznány před 1. červnem 2023, zvýšeny na základě zákona č. 71/2023 Sb. a podle § 67 odst. 15 ZDP v dosavadním znění byly zvyšovány i procentní výměry důchodů přiznávaných po 31. květnu 2023. Tato zásada obsažená v § 67 odst. 15 se pro rok 2023 zachovává i pro důchody přiznávané ode dne nabytí účinnosti navrhovaného zákona, aby nebyly rozdíly mezi důchody přiznanými po 31. květnu 2023 do dne nabytí účinnosti navrhovaného zákona a důchody přiznanými ode dne nabytí účinnosti navrhovaného zákona do 31. prosince 2023; přihlíží se k tomu, že pro všechny důchody přiznané v roce 2923 platí stejné parametry, zejména rozhodné období, koeficienty nárůstu všeobecného vyměřovacího základu a redukční hranice.

K bodu 4

 Vzhledem k novým pravidlům stanovení období pro zjišťování růstu cen se stanoví, jak se bude toto období stanovovat při zvýšení důchodů od 1. ledna 2024. Přitom je nutné přihlédnout k tomu, že v roce 2023 došlo ke zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023, přičemž pro toto zvýšení období pro zjišťování růstu cen končilo lednem 2023; to znamená, nebude-li v roce 2023 před účinností navrhovaného zákona ještě další zvýšení v mimořádném termínu, že období pro zjišťování růstu cen začne únorem 2023. Dále se řeší situace, kdyby v roce 2023 ke splnění podmínky pro další mimořádnou valorizaci došlo v červenci nebo v srpnu 2023, a to v návaznosti na § 67 odst. 5 ZDP v dosavadním znění, a to pro účely stanovení období pro zjišťování růstu cen pro valorizace od 1. ledna 2024 a od 1. ledna 2025.

**K čl. III**

 Účinnost zákona se navrhuje prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona se zřetelem na naléhavost navrhovaných změn, které mají významné rozpočtové dopady; délku legislativního procesu nelze přitom přesně odhadnout.

1. Robert Jahoda - Odhad nákladů veřejných rozpočtů vynakládaných na jednoho nezaměstnaného za rok 2021, <https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_500.pdf>. [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/2010_04_16.pdf>. [↑](#footnote-ref-3)
3. Jde o příjem v roce, který předchází roku přiznání starobního důchodu (konkrétně jde o příjmy dosahované v roce 2020 u důchodců s důchodem přiznaným v roce 2021). [↑](#footnote-ref-4)
4. Na základě dostupných dat je možné odhadnout, že nemocnost před odchodem do starobního důchodu je u osob, které odchází předčasně zhruba dvojnásobná proti těm, co odchází až do řádného starobního důchodu. [↑](#footnote-ref-5)
5. Na základě předchozích zkušeností s dopady úprav u předčasných starobních důchodů lze odhadnout, že zvýšený zájem by se mohl pohybovat na úrovni 10 - 15 tisíc osob. [↑](#footnote-ref-6)
6. Zpráva o stavu důchodového systému České republiky a o jeho předpokládaném vývoji se zřetelem na demografickou situaci České republiky a na očekávaný populační a ekonomický vývoj z roku 2019 ([https://www.mpsv.cz/documents/20142/225513/Zpr%C3%A1va+2019.pdf/6f47700b-66a2-00a1-c86e-28090e8f5c6a](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225513/Zpr%C3%A1va%2B2019.pdf/6f47700b-66a2-00a1-c86e-28090e8f5c6a)) – kapitola 6.4.3. [↑](#footnote-ref-7)
7. Bez zohlednění efektů zákona č. 71/2023 Sb. [↑](#footnote-ref-8)
8. Srovnání vychází z předpokladu stabilního ekonomického vývoje, konkrétně růstu mezd na úrovni 4,5 % a cen na úrovni 2 %, při výpočtu výše starobního důchodu podle parametrů pro a) v roce 2023 a výdělku na úrovni průměrné mzdy. [↑](#footnote-ref-9)
9. Srovnání s podobou zvýšení podle zákoně č. 71/2023 Sb., je doplněno pouze jako kontextová informace. [↑](#footnote-ref-10)
10. Jedná se o odhad vzhledem k tomu, že ještě není k dispozici růst cen do června 2023 a mezd v roce 2022 a prvním pololetí 2023. [↑](#footnote-ref-11)