

D ů v o d o v á z p r á v a

Obecná část

Zhodnocení platného právního stavu

Důchody z důchodového pojištění se zvyšují na základě ustanovení § 67 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Ode dne účinnosti zákona (tj. od 1. ledna 1996) doznalo toto ustanovení několik zásadních změn.

Původně se důchody zvyšovaly za podmínky, že index spotřebitelských cen vzrostl od posledního zvýšení důchodů aspoň o 5 %. Zvýšení důchodu muselo odpovídat nejméně nárůstu tohoto indexu, a pokud došlo v posledních dvou letech k růstu reálné mzdy, zvyšovaly se důchody ještě aspoň o jednu třetinu růstu reálné mzdy. Od roku 1998 se důchody zvyšovaly tak, aby zvýšení činilo aspoň 70 % růstu cen.

V roce 2002 byl zaveden pravidelný termín zvýšení důchodů a mimořádný termín zvýšení důchodů. V pravidelném termínu, tj. v lednu, se důchody zvyšovaly za podmínky, že zvýšení důchodu by činilo aspoň 2 % z výše průměrného starobního důchodu. Zvýšení důchodu přitom činilo nejméně 100 % růstu cen a dále též nejméně jednu třetinu růstu reálné mzdy. V mimořádném termínu se důchody zvyšovaly, pokud od posledního zvýšení dosáhl růst cen aspoň 10 % a od roku 2008 aspoň 5 %. Ke zvýšení důchodů v mimořádném termínu došlo pouze v srpnu 2008.

Před rokem 2011 stanovila zvýšení důchodů vláda nařízením. Při splnění stanovených podmínek musela vláda důchody zvýšit, přičemž zákon stanovil minimální zvýšení, avšak vláda mohla rozhodnout i o vyšším zvýšení důchodů. Vláda mohla volit mezi různými způsoby zvýšení. Zvýšení mohlo být jednotné nebo diferencované podle data přiznání důchodu a mohla být zvýšena jen procentní výměra nebo jen základní výměra anebo obě výměry.

K zásadní změně pravidel pro zvyšování důchodů došlo přijetím zákona č. 220/2011 Sb.; tato nová pravidla byla poprvé použita pro valorizaci v roce 2012. Pravidelný termín (leden) a mimořádný termín (za podmínky růstu cen aspoň o 5 %) byly zachovány. Nově byl podrobně definován způsob stanovení zvýšení důchodů na základě statistických údajů o vývoji cen a mezd, bez ponechání možnosti ovlivnit zvýšení důchodů rozhodnutím vlády; vyšší zvýšení podle zákonných pravidel pak stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou.

Zákonná úprava určuje, že pro zvýšení důchodů v pravidelném termínu od ledna se úhrnná výše zvýšení stanoví podle údajů Českého statistického úřadu tak, aby u průměrného starobního důchodu zvýšení činilo částku odpovídající 100 % růstu úhrnného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem a dále též částku odpovídající jedné třetině růstu reálných mezd. Základní výměry vyplácených důchodů se při zvýšení důchodů v pravidelném termínu zvyšují tak, aby výše základní výměry důchodu činila vždy 9 % průměrné mzdy. Zvýšení procentní výměry se stanoví tak, aby u průměrného starobního důchodu úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu odpovídal zvýšení průměrného starobního důchodu stanovenému ve výši součtu růstu cen a jedné třetiny růstu reálné mzdy.

V souvislosti s úsporami ve výdajích státního rozpočtu došlo k dočasné úpravě pravidel pro valorizaci důchodů zákonem č. 314/2012 Sb., který stanovil, že pro zvýšení vyplacených důchodů v období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2015 se při stanovení růstu cen použije jen jedna třetina procentního přírůstku indexu spotřebitelských cen. Upravená pravidla pro zvyšování důchodů v letech 2013 až 2015 měla nepříznivý vliv na reálnou hodnotu důchodů. Zákon č. 183/2014 Sb. proto toto omezující ustanovení zrušil již pro zvyšování důchodů v roce 2015, takže při stanovení růstu cen se opět používá 100 % procentního přírůstku indexu spotřebitelských cen. S cílem posílit reálnou hodnotu důchodů zákon č. 183/2014 Sb. ještě stanovil mimořádnou úpravu pravidel pro zvyšování důchodů v lednu 2015 spočívající v tom, že při zachování všech ostatních pravidel zvyšování důchodů se při zvýšení v lednu 2015 zvýší vyplácené důchody tak, aby úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu činil 1,8 %, pokud by zvýšení vyplacených důchodů stanovené podle 100 % růstu cen bylo nižší (tato upravená pravidla pro zvýšení důchodů v lednu 2015, která zaručovala minimální výši zvýšení, byla zohledněna při stanovení konkrétního zvýšení důchodů ve vyhlášce č. 208/2014 Sb.).

Současně platný systém zvyšování důchodů je tedy plně automatický, navázaný na statisticky zjištěné údaje a bez možnosti jej ovlivnit rozhodnutím vlády.

Popis problému

Vzhledem k tomu, že zvyšování důchodů nestačí kompenzovat důchodcům vliv růstu cen, reálná hodnota důchodů se po snížení v letech 2012 – 2014 a zvýšení v roce 2015 opět sníží v roce 2016. V roce 2015 se např. očekává, že reálná hodnota důchodu dosáhne 113,8 % hodnoty, kterou měl takový důchod v roce 1989, a v roce 2016 se očekává její snížení na 112,5 %. Zohlednění jedné třetiny růstu reálných mezd, k němuž při zvyšování důchodů také dochází, totiž může, ale nemusí eliminovat vliv výraznějšího dopadu růstu cen na domácnosti důchodců, a to zejména v období nízkého nebo nulového růstu reálné mzdy. Po letech 2012 a 2013, kdy se reálná mzda nezvýšila (pokles činil 0,1 % a 1,4 %), došlo sice v roce 2014 k růstu reálné mzdy o 1,4 %, ale pro stanovení zvýšení důchodů je podle zákona třeba zohlednit celé období po předchozím růstu reálné mzdy, takže ve zvýšení důchodů v roce 2016 se růst reálné mzdy opět neprojeví.

Zachování současných pravidel zvyšování důchodů by s nejvyšší pravděpodobností vedlo k pokračování trendu snižování reálné hodnoty důchodů.

rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
zvýšení důchodů v %	3,7	1,7	1,3	0,4	1,9	0,9	2,7	2,6
reálná hodnota (rok 1989=100)	113,8	111,1	110,9	112,0	113,8	112,5	113,2	114,0

Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a cíle, kterého má být dosaženo

Příčinou snižování reálné hodnoty důchodů v letech 2012 – 2014 byla úsporná opatření spočívající v tom, že cenový růst se při stanovení zvýšení důchodů zohlednil pouze jednou třetinou. Tato skutečnost vyvolala v roce 2014 potřebu nejen zrušení uvedeného úsporného opatření, ale i realizace mimořádné úpravy pravidel pro zvyšování důchodů, která posílila reálnou hodnotu důchodů. Velmi nízké hodnoty publikované i očekávané inflace do srpna 2015, jakož i očekávaný nízký růst mezd, by mohly mít za následek nedostatečný růst důchodů v roce 2016. Tato očekávání odůvodňují potřebu opětné realizace mimořádné úpravy pravidel pro zvyšování důchodů, která by zamezila výraznému snížení reálné hodnoty důchodů. Pravidla pro zvyšování důchodů je možné změnit pouze zákonem.

Změna zákona by proto měla stanovit, že při zachování všech ostatních pravidel zvyšování důchodů se od ledna 2016 mimořádně zvýší vyplácené důchody tak, aby úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu činil 1,8 %, pokud by zvýšení vyplácených důchodů stanovené podle růstu cen a reálné mzdy bylo nižší. Podle současných údajů o průměrném vypláceném starobním důchodu to zajistí jeho navýšení cca o 205 Kč měsíčně. Reálná hodnota průměrného vypláceného starobního důchodu by se tak v roce 2016 zvýšila o 0,9 procentního bodu ve srovnání se zvýšením podle současného právního stavu, avšak byla by stále o 0,4 procentního bodu nižší než v roce 2015.

Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Pokud nebude realizována mimořádná úprava pravidel pro zvyšování důchodů, bude pokračovat trend snižování reálné hodnoty důchodů a zaostávání vývoje životní úrovně důchodců za vývojem životní úrovně ostatního obyvatelstva.

Podle statisticky zjištěného vývoje životních nákladů do března 2015 a jejich odhadu v následujících obdobích, jakož i odhadu mzdového vývoje v letech 2014 – 2017 (mzdový vývoj ovlivňuje zvýšení základní výměry důchodů a vývoj reálné mzdy), by se reálná hodnota důchodů a relace průměrného vypláceného starobního důchodu k průměrné hrubé mzdě do roku 2018 vyvíjela následovně:

Rok	2016	2017	2018
Podle současného právního stavu			
zvýšení důchodů v %	0,9	2,7	2,7
reálná hodnota (rok 1989=100)	112,5	113,2	114,1
relace důchodu k hrubé mzdě v %	40,5	40,2	39,8
V lednu 2016 minimálně 1,8 %			
zvýšení důchodů v %	1,8	2,7	2,7
reálná hodnota (rok 1989=100)	113,4	114,2	115,1
relace důchodu k hrubé mzdě v %	40,9	40,5	40,2

Návrh řešení

Navrhuje se stanovit, že při zachování všech ostatních pravidel zvyšování důchodů se při zvýšení od ledna 2016 mimořádně zvýší vyplácené důchody tak, aby úhrn částky zvýšení základní výměry důchodu a částky zvýšení procentní výměry důchodu činil 1,8 %, pokud by zvýšení vyplácených důchodů stanovené podle 100 % růstu cen a podle jedné třetiny růstu reálné mzdy bylo nižší.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a na ostatní veřejné rozpočty

Finanční a sociální dopad navrhované úpravy pravidel pro zvyšování důchodů, spočívající v tom, že zvýšení důchodů od ledna 2016 nebude u průměrného samostatně vypláceného starobního důchodu činit méně než 1,8 %, bude záviset nejen na uvedené právní úpravě, ale i na rozdílu hodnot aktuálně odhadovaných ukazatelů a hodnot statisticky zjištěných ukazatelů, podle nichž bude v září 2015 stanoveno zvýšení důchodů, tj. na růstu indexu spotřebitelských cen do srpna 2015 a na růstu všeobecného měřovacího základu

(průměrné mzdy) v roce 2014 a v I. pololetí 2015. Podle aktuálního¹ očekávání cenového a mzdového vývoje se odhaduje, že navrhovaná změna zákona by se ve výdajích důchodového systému projevila následovně:

Rok	v mld. Kč		
	2016	2017	2018
Výdaje (kap. 313 - MPSV) na zvýšení důchodů v roce podle současného právního stavu	3,5	10,6	11,2
v lednu 2016 minimálně 1,8 %	6,9	10,6	11,2
Výdaje na důchody v kap. 313 - MPSV podle současného právního stavu	393,7	408,4	423,9
v lednu 2016 minimálně 1,8 %	397,0	411,8	427,5

Zvýšení důchodů podle současného právního stavu si přitom při použití střední hodnoty odhadu vyžádá v roce 2016 cca 3,5 mld. Kč, takže celkový dopad zvýšení důchodů na důchodové výdaje u Ministerstva práce a sociálních věcí dosáhne 6,9 mld. Kč v roce 2016.

Celkový finanční dopad navrhované právní úpravy bude v roce 2016 činit 7,1 mld. Kč.

Finanční dopad navrhované úpravy zvyšování důchodů povede ke zvýšení výdajů státního rozpočtu na důchody v roce 2016 o 6,9 mld. Kč u Ministerstva práce a sociálních věcí v kapitole 313, o 0,06 mld. Kč u Ministerstva obrany v kapitole 307, o 0,09 mld. Kč u Ministerstva vnitra v kapitole 314 a o 0,01 mld. Kč u Ministerstva spravedlnosti v kapitole 336. Finanční dopad na navazující zvýšení příplatků k důchodu náležejících podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. a podle zákona č. 357/2005 Sb. bude v rozpočtové kapitole 313 činit částku cca 4,7 mil. Kč.

Navrhovaná právní úprava (stanovení minimálního zvýšení) se tedy projeví zejména v roce 2016, kdy může dojít k dodatečnému zvýšení výdajů až o 3,4 mld. Kč oproti současnému právnímu stavu, tj. oproti stavu, kdy by se zvýšení důchodů stanovilo podle 100 % růstu indexu spotřebitelských cen a podle jedné třetiny růstu reálné mzdy. Zvýšení nad rámec současného znění zákona se projeví dodatečnými výdaji i v dalších letech, a to až do doby, než dojde k zániku nároku na všechny důchody, které budou vypláceny v lednu 2016. Úhrnný dopad této změny v podobě dodatečných výdajů se v průběhu příštích zhruba 25 let v kapitole Ministerstva práce a sociálních věcí odhaduje na 60 - 70 mld. Kč

Navrhovaná právní úprava ovlivní výdaje státního rozpočtu. Na ostatní veřejné rozpočty nebude mít žádný vliv.

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 ústavně zaručující právo na přiměřené hmotné zabezpečení a na čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod garantující rovnost obecně i rovnost v základních právech zaručených ústavním pořádkem.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s právními akty Evropské unie

Česká republika je v oblasti důchodového pojištění vázána dvoustrannými

¹ Odhad MPSV zohledňující statisticky zjištěný růst indexu spotřebitelských cen do března 2015 a růst průměrné mzdy (všeobecného vyměřovacího základu) v roce 2014 podle předběžných údajů ČSÚ ze dne 13. 3. 2015.

a mnohostrannými úmluvami. 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. Nejsou v rozporu ani s právními předpisy Evropské unie, zejména pak s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/04 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a prováděcím předpisem k tomuto nařízení, tj. nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/09, a se směrnicí Rady EHS 79/7 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v otázkách sociálního zabezpečení.

Zhodnocení navrhované právní úpravy ve vztahu k zákazu diskriminace

Návrh zákona není diskriminační k žádné skupině osob; z hlediska rovnosti mužů a žen je návrh neutrální, neboť navrhovaná právní úprava je pro obě pohlaví stejná.

Zhodnocení sociálních dopadů a dopadů na životní a na podnikatelské prostředí

Návrh zákona bude mít pozitivní dopad na poživitele důchodů, neboť povede ke zvyšování vyplácených důchodů a tedy ke zlepšení jejich životní úrovně. Návrh nebude mít žádné dopady na životní ani na podnikatelské prostředí.

Zhodnocení dopadů navrhované právní úpravy ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona se nevztahuje k osobním údajům ani nemá vliv na soukromí.

Zhodnocení dopadů do státní statistické služby

Návrh zákona nemá žádný vliv na státní statistickou službu.

Zhodnocení korupčních rizik

Návrh zákona nevytváří žádná korupční rizika.

Odůvodnění návrhu, aby Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení

Vzhledem k tomu, že podle § 67 odst. 15 zákona má zvýšení důchodů v lednu 2016 stanovit prováděcí předpis do 30. září 2015, bude třeba podle navrhované změny pravidel zvýšení důchodů postupovat již v září 2015 při přípravě a schválení vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí. Je tedy nutné, aby zákon s navrhovanou účinností od 1. září 2015 byl schválen včas, a proto se navrhuje, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas již v prvním čtení v režimu podle § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Zvláštní část

K čl. I

Při zvýšení důchodů v roce 2016 (od lednové splátky důchodu) se s ohledem na nižší zvýšení důchodů v letech 2013 a 2014, v jehož důsledku došlo ke snížení reálné výše důchodů a jejich kupní síly, navrhuje provést takové zvýšení, které zlepší kupní sílu důchodců více, než by odpovídalo zvýšení pouze o 100 % růstu cen a o 1/3 růstu reálných mezd. Pro zvýšení důchodů od ledna 2016 se proto, obdobně jako při zvýšení v lednu 2015 na základě čl. II zákona č. 183/2014 Sb., stanoví nejnižší zvýšení, a to ve výši 1,8 % u průměrné měsíční výše samostatně vypláceného starobního důchodu, které zajistí podle současných údajů jeho navýšení cca o 205 Kč; takto stanovená výše zvýšení se uplatní v případě, že zvýšení stanovené podle § 67 zákona bude nižší.

K čl. II

Účinnost navrhovaného zákona se stanoví dnem 1. září 2015 s přihlédnutím k tomu, že podle ustanovení § 67 odst. 15 zákona je třeba již do 30. září 2015 stanovit vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí zvýšení důchodů v roce 2016, tj. od splátky důchodu splatné v lednu 2016. Pozdější účinnost by mj. znamenala nezbytné provedení dvou zvýšení důchodů v roce 2016 a s tím spojené vynaložení vyšších administrativních nákladů u České správy sociálního zabezpečení a ostatních plátců důchodů.

V Praze dne 2015

předseda vlády

ministerně práce a sociálních věcí