

Jak zrušit důchodové spoření

Návrh změn v doplňkovém penzijním spoření

Subkomise pro důchodovou reformu Sociální komise ČSSD (únor 2014 – II. verze)

V Praze dne 20. února 2014

Zpracoval: Dr. Vít Samek

I.

K budoucí podobě českého důchodového systému

K zajištění dlouhodobé finanční stability a sociální přiměřenosti českého důchodového systému i dlouhodobé finanční stability veřejných financí České republiky, pokud nechceme ohrozit základní sociální potřeby a jistoty občanů, pokud jde o jejich důchodové nároky, je nejefektivnější **rozvíjet pouze dva důchodové pilíře: jeden průběžně financovaný, solidární a druhý soukromý fondový, zásluhový (s plnou ekvivalencí).**

Pro toto řešení hovoří zejména omezené ekonomické možnosti České republiky v krátkodobé a střednědobé perspektivě vývoje, potřeba naplnit sociálně ekonomické cíle české důchodové soustavy v evropském kontextu (dlouhodobá finanční udržitelnost a sociální přiměřenost), omezená schopnost spořit si z vlastních příjmů na důchody na straně obyvatelstva (zejména věkově mladších skupin) a v neposlední řadě i neúspěch reformy spořicíh pilířů realizované od 1. ledna 2013 vládou Petra Nečase, zejména malý zájem o nově zavedené důchodové spoření (II. pilíř).

Podle názoru subkomise by mělo novou o „neredukované“ dosavadní průběžné **důchodové pojištění** (I. pilíř), ve kterém lze reagovat na náměty, které rezonují zejména v odborné veřejnosti (větší zohlednění dětí pojištěncům, více zdrojové financování důchodů apod.) a **doplňkové penzijní spoření** zahrnující i transformované penzijní připojištění se státním příspěvkem (dosavadní III. pilíř). Jeho posláním by mělo být zejména zajištění větší zásluhovosti u pojištěnců se středními a nižšími příjmy v jejich celkovém důchodovém příjmu, nově i „kompenzace“ kratší pravděpodobné délky dožití zaměstnanců, kteří po dlouhou dobu vykonávali namáhavé, popř. rizikové práce¹, popř. i kompenzace nižší výše jejich starobního důchodu z průběžného důchodového pojištění, financovaná zaměstnavateli uvedených zaměstnanců.

Argumenty ekonomické povahy pro toto řešení, které počítá se zrušením důchodového spoření (II. pilíř), vyplývají zejména z charakteru důchodového spoření jako (trvalého potenciálního) „škůdce“ průběžného důchodového pojištění, který má potenciál na dlouhou dobu prohlubovat nerovnováhu mezi příjmy a výdaji průběžného důchodového pojištění (transformační deficit) i státního rozpočtu, tak z neúspěchu startu důchodového spoření v roce 2013, kdy velmi nízký počet jeho účastníků činí tento produkt nerentabilním i pro penzijní společnosti a jejich vlastníky.

Argumenty sociální povahy pro zrušení důchodového spoření zdůrazňují především skutečnost, že důchodové spoření odvodem části pojistného z průběžného do spořicího systému omezuje sociálně potřebnou solidaritu bohatších pojištěnců s chudšími, zdravých s invalidními, solidaritu s rodinami postiženými ztrátou živitele apod. Důchodové spoření je rovněž nástrojem privatizace klíčové veřejné sociální služby, která ve svých důsledcích vyplácené důchody prodražuje a ohrožuje i fungování průběžného důchodového pojištění ve

¹ Dořešení problémů souvisejících se zrušením preferovaných pracovních kategorií v důchodovém pojištění od 1. ledna 1993, jak z hlediska snížení důchodového věku, tak příp. kompenzace snížení výše důchodu z důchodového pojištění v důsledku tohoto zdravotně vynuceného dřívějšího odchodu o důchodu.

smyslu shora uvedených evropských požadavků. To je přitom dnes v České republice a ještě na dlouhou dobu zůstane jediným důchodovým systémem, reálně schopným zajistit drtivé většině obyvatelstva přiměřené doživotní důchodové příjmy, spolehlivě měsíčně vyplácené a valorizované s ohledem na růst cen, popř. mezd za přijatelných provozních nákladů, výrazně nižších oproti soukromému sektoru.

II.

K budoucí podobě českého spořicího důchodového pilíře

Hlavní argumenty, proč by mělo do budoucna v České republice mít přednost v rámci obou velmi podobných důchodových spořicích produktů doplňkové penzijní spoření (současný III. pilíř) a nikoliv doplňkové penzijní spoření (současný II. pilíř):

- **Ve III. pilíři je téměř 5 mil. účastníků a tento systém je finančně stabilizován,** zatímco ve II. pilíři je cca jen cca 85 tis. účastníků a existuje vážné riziko, že většina penzijních společností nezíská do konce roku 2014 zákonem stanovený povinný počet účastníků², a že ČNB bude zřejmě nucena nařizovat převody obhospodařování důchodových fondů takových penzijních společností na penzijní společnosti, které tuto podmínku splní,
- **III. pilíř neoslazuje průběžné důchodové pojištění** (I. pilíř), ani ekonomicky, ani sociálně,
- **III. pilíř nabízí veřejnosti důchodové „nadlepení“** v podobě doplňkového důchodového příjmu (tedy vyšší celkový důchodový příjem), zatímco II. pilíř směřuje především k náhradě části průběžně financovaného „státního“ důchodu z I. pilíře (kompenzaci snížení důchodu z I. pilíře) soukromým důchodem financovaným z vlastních úspor s nejistým příslibem, že účastník může celkově získat důchod vyšší v závislosti na investičních výsledcích,
- **pouze ve III. pilíři mohou hrát významnou roli dodatečné příspěvky zaměstnavatelů ve prospěch jejich zaměstnanců** - sociální partneři je chtějí dále rozvíjet v samostatném právním režimu (umožňujícím jejich oddělenou evidenci od příspěvků účastníků, popř. ostatních třetích osob tak, aby s nimi mohlo být samostatně nakládáno podle zákonem stanoveného účelu), zčásti povinném, pokud jde o řešení dopadů souvisejících s dlouhodobým výkonem rizikových či namáhavých prací; jejich cílem je zejména
 - zabránit předčasným výběrům příspěvků na doplňkové penzijní spoření,
 - stanovit podrobnější zákonná pravidla týkající se předdůchodů poskytovaných z doplňkového penzijního spoření, zejména zavedení povinných příspěvků zaměstnavatelů na financování předdůchodů u zaměstnanců, kteří vykonávali

² Podle § 30 zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, musí počet účastníků v důchodových fondech obhospodařovaných penzijními společnostmi po uplynutí 24 měsíců ode dne udělení povolení k vytvoření důchodových fondů dosahovat alespoň 50 000 účastníků (tato doba uplyne u současných penzijních společností v druhém pololetí letošního roku). Jestliže do 24 měsíců ode dne udělení povolení k vytvoření důchodových fondů nebudou tyto podmínky splněny, pak může podle § 99 Česká národní banka penzijní společnosti nařídít převod obhospodařování důchodových fondů na jinou penzijní společnost. Může se však stát, že uvedenou podmínku nesplní ani jedna z penzijních společností; zákon však pro takovou situaci nedává ČNB žádné vodítko, jak postupovat – je zřejmé, že stanovení limitu 50 000 účastníků má představovat minimální hranici provozuschopnosti důchodového spoření penzijními společnostmi – ty samy, popř. jejich akcionáři tak budou v případě, že dosáhnou příliš nízký počet účastníků, nuceny samy hledat východisko (odprodej kmene, sloučení apod.).

Podle neoficiálních informací z prostředí ČNB bude banka zatím vyčkávat na akci vlády (případnou přípravu nové legislativy), vlastní kroky připraveny nemá.

po dlouhou dobu rizikové, popř. namáhavé práce³, a vymezení okruhu takových zaměstnanců⁴,

- **III. pilíř může nabídnout i různé formy podpory účastníků** v zájmu jejich zapojení i v zájmu odvádění vyšších příspěvků
 - a. státní příspěvek v pevné měsíční částce,
 - b. státní příspěvek ve formě částky stanovené procentním podílem z vyměřovacího základu účastníka),
 - c. daňová účinnost příspěvků účastníka i jeho zaměstnavatele),
- **III. pilíř může umožnit** v rámci mezigenerační solidarity **poskytování příspěvků rodičů ve prospěch jejich dětí, popř. dětí ve prospěch jejich rodičů** s daňovou podporou,
- **Ve III. pilíři lze zajistit povinnou nabídku účastnického fondu s garancí** zachování nominální hodnoty vložených prostředků, např. podle pravidel, která jsou uplatňována v transformovaném fondu.

III.

K realizaci zrušení důchodového spoření

Zrušení důchodového spoření, prováděného na základě zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, např. od 1. ledna 2015, lze provést různými způsoby. **Subkomise navrhuje realizovat „ukončení“ důchodového spoření následujícími kroky:**

- **Důchodové spoření se uzavře k datu 1. 1. 2016** (alt. 1.1.2015), tj. od tohoto dne do něj již nebudou moci vstupovat noví účastníci a bude ukončen odvod pojistného na důchodové spoření,
- **dosavadním účastníkům důchodového spoření se od dne uzavření tohoto systému zvýší pojistné na důchodové pojištění (I. pilíř) opět na plnou výši,**
- **dosavadním účastníkům důchodového spoření bude nabídnut**
 - **přechod do doplňkového penzijního spoření**, tj. změna podmínek spoření podle pravidel **III. pilíře**,
 - **návrat do důchodového pojištění,**
- **pokud jde o prostředky dosavadních účastníků** důchodového spoření, které nebudou do stanovené doby převedeny na základě rozhodnutí účastníka do doplňkového penzijního spoření, bude s nimi naloženo způsobem uvedeným v § 9a odst. 2 a 3 zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření⁵,

³ Ve III. pilíři lze řešit kompenzace dlouhodobého výkonu rizikových či namáhavých prací, např. předčasným odchodem do důchodu, příplatkem k důchodu financovaným z dodatečných odvodů zaměstnavatelů, u kterých účastníci takové práce vykonávali apod. V této souvislosti bude zapotřebí zjistit relevantní údaje (např. studie hygieny práce) umožňující posoudit dopady dlouhodobého výkonu namáhavých či rizikových prací na dobu dožití zaměstnanců pracujících odvětví, popř. posoudit alternativní možnosti řešení problému - inspirovat se např. v průběžně fungujícím zákonném pojištění odpovědnosti zaměstnavatelů za škodu způsobenou pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, uvažovat současně o rentě v podobě dávky „úrazového pojištění“, příp. financované i z pojistného na zákonné pojištění; v takovém případě by bylo nutné dořešit převod tohoto pojistného na subjekt takovou dávkou vyplácející (penzijní společnost) apod.

⁴ Tento okruh může vymezit buď legislativa nebo může být na základě zákonem stanovených pravidel vymezen v rámci kolektivního vyjednávání, zejména v kolektivních smlouvách vyššího stupně.

⁵ Penzijní společnost vrátí správci pojistného část výnosu pojistného připadající na poplatníka. Výnos pojistného připadající na poplatníka vrácený správci pojistného se stane z 60 % příjmem státního rozpočtu a tato část se poplatníkovi započítá na jeho úhradu pojistného na důchodové pojištění. Zbylou část správce pojistného vrátí účastníkovi důchodového spoření do 15 dnů ode dne, kdy obdrží příslušnou částku od penzijní společnosti.

- **penzijním společností nebude poskytnuta zvláštní kompenzace** z důvodu zrušení důchodového spoření, protože
 - budou mít možnost nabízet jeho účastníkům přechod do doplňkového penzijního spoření⁶,
 - budou mít možnost využívat širší možnosti, které nabídnou reformní opatření provedená v doplňkovém penzijním spoření,
 - bude jim umožněno snížení vlastního kapitálu.,
- Budou provedeny změny v doplňkovém penzijním spoření, zejména bude
 - účastník moci čerpat jednu ze dvou forem státní podpory⁷ poskytované Ministerstvem financí (tuto možnost získají nově i všichni účastníci reformovaného doplňkového penzijního spoření):
 1. státní příspěvek a daňovou podporu podle dosavadní úpravy,
 2. státní příspěvek v podobě zákonem stanovené procentní částky z vyměřovacího základu pro odvod pojistného účastníka na sociální zabezpečení; účastník bude v takovém případě povinen platit vlastní příspěvek nejméně ve výši dvojnásobku uvedeného státního příspěvku,
 - zaveden zvláštní status příspěvku zaměstnavatele na doplňkové penzijní spoření, umožňující jejich využití k financování tzv. předdůchodů (v případě zaměstnanců vykonávajících namáhavé, popř. rizikové práce budou tyto příspěvky povinné), popř. po dosažení důchodového věku ke zvýšení penze účastníka,
 - doplněna povinnost penzijních společností nabízet též účastnický fond s garancí zachování hodnoty vložených prostředků,
- smlouva o důchodovém spoření, účastníků, kteří přejdou z důchodového spoření do doplňkového penzijního spoření, bude změněna na smlouvu o doplňkovém penzijním spoření účastníka; účastník bude nadále moci mít jen jedinou smlouvu v doplňkovém penzijním spoření.

IV.

K časovým souvislostem zrušení důchodového spoření

V dosavadních vystoupeních představitelů ČSSD v médiích (např. ministryně práce a sociálních věcí M. Marksová) se zrušení důchodového spoření směřuje k datu 1. ledna 2016 – to je realistický termín⁸ s ohledem na potřebu připravit, projednat a schválit legislativu potřebnou k realizaci tohoto kroku, a také ke změnám v doplňkovém penzijním spoření, minimálně v rozsahu, který umožní převzít prostředky účastníků důchodového spoření do doplňkového penzijního spoření. Žádoucí by však bylo i realizování výše uvedených dalších úprav rozšiřujících možnosti využívání doplňkového penzijního spoření.

⁶ Riziko případných arbitrží se státem není vysoké, s ohledem na zkušenost, že žádná taková arbitráž není „na stole“ ani dnes, kdy byla fakticky penzijním společností „zaříznuta slepice nesoucí zlatá vejce“ v podobě dřívějšího benevolentnějšího penzijního připojištění se státním příspěvkem – čísla ukazují na zřetelný pokles účastníků ve III. pilíři po této změně, tj. na nenaplnění legitimních očekávání na straně penzijních společností.

⁷ Tyto formy budou nastaveny nově tak, aby představovaly srovnatelnou finanční podporu ze strany státu a umožnily tak účast na doplňkovém penzijním připojištění osobám s pracovním příjmem, tak osobám bez tohoto příjmu, které budou hradit své příspěvky z jiných zdrojů, popř. za které budou tyto příspěvky zcela nebo z části hradit třetí osoby (zejména rodič či dítě účastníka).

⁸ Vzhledem k ročnímu cyklu vyúčtování úhrad pojistného na důchodové spoření a podávání pojistných přiznání není rozumné ukončení placení pojistného do systému důchodového spoření realizovat v jiném termínu, než ke konci roku, tj. je třeba znemožnit odvody pojistného na důchodové spoření od počátku roku.

Je zřejmé, že rok 2014 tak bude představovat jisté provizorium, kdy ČNB a penzijní společnosti budou na jedné straně podle dosavadní právní úpravy nuceny podnikat určité stabilizační kroky ve vztahu k důchodovému spoření, ale na druhé straně zřejmě s ohledem na avizované zrušení důchodového spoření v těchto krocích nebudou příliš aktivní s poukazem na připravovanou novou právní úpravu, která je „těchto jejich problémů zbaví“.

Současně by měly být velmi rychle (tj. ještě v I. čtvrtletí 2014) zahájeny legislativní práce na přípravě právní úpravy realizující zrušení důchodového spoření a změny v oblasti doplňkového penzijního spoření. Je totiž nezbytné vzít v úvahu jak lhůty legislativního procesu, ale i odbornou a politickou diskusi zahrnující i penzijní společnosti, sociální partnery a další subjekty, jichž se zrušení důchodového spoření týká.

Bude třeba vyřešit řadu technických otázek (nedoplatky na pojistném, doplacení pojistného v červnu 2016 u OSVČ, odnětí povolení penzijním společnostem k vytvoření důchodových fondů v srpnu 2016, které lze realizovat ze zákona nebo rozhodnutím ČNB, likvidace fondů spravovaných penzijními společnostmi, popř. samotných penzijních společností pod dohledem ČNB, vypořádání prostředků účastníků důchodového spoření, daňové souvislosti, nastavení finančních toků ve vztahu k ČSSZ, stanovení nezbytných informačních toků na straně finanční správy, penzijní společnosti, či zaměstnavatele v rámci procesu ukončení důchodového spoření apod.).

Účast na důchodovém spoření bude zanikat okamžikem vypořádání všech jejich prostředků (výplatou na vlastní účet, na účet zřízený u finanční správy, pokud by sami o vypořádání nepožádali, či převedením do doplňkového penzijního spoření podle jejich rozhodnutí).

Je nesporné, že **gesce za přípravu legislativy související se zrušením důchodového spoření přísluší Ministerstvu financí.** S ohledem na význam tohoto kroku pro celou důchodovou reformu a **je zapotřebí jeho těsná spolupráce s Ministerstvem práce a sociálních věcí a ČNB.** S ohledem na záměry vyjádřené v koaliční smlouvě podepsané představiteli vlády Bohuslava Sobotky by se tímto tématem měla zabývat pravidelně **RHSD a expertní komise pro důchodovou reformu,** s jejímž vytvořením koaliční smlouva počítá.