

Doplňkové systémy – penzijní připojištění se státním příspěvkem

Při tvorbě vládního návrhu zákona o penzijním spoření se vycházelo z úvahy, že cílem tohoto návrhu je reformovat stávající penzijní připojištění se státním příspěvkem. V té době nebylo počítáno se zavedením jakékoliv podoby fondového pilíře (resp. II. pilíře podle Závěrečné zprávy PES) a využití reformovaného systému k tomuto účelu, a proto tento návrh neobsahuje potřebnou úpravu a bylo by nutné ho podstatně přepracovat. Celá tato příloha se věnuje původnímu konceptu a není v ní zohledněna možnost reformovaných penzijních fondů zapojit se do fondového pilíře.

1. Úvod

Systém penzijního připojištění se státním příspěvkem vznikl v roce 1994 na základě zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením se záměrem vytvořit doplňkový produkt, který má pomoci akumulovat prostředky na zabezpečení a udržení vyšší kvality života ve stáří, než kterou je schopen zajistit průběžný systém. Jedná se o ryze specifický národní produkt, který není příliš srovnatelný se systémy penzijního pojištění v zahraničí (převážně kolektivní zaměstnanecké systémy nebo individuální pojistné smlouvy; není přímá podpora státu). Právní úprava byla od roku 1994 několikrát novelizována, nejednalo se však o změny, které by byly systémového charakteru.

V systému je nyní 4,4 mil. účastníků, kteří měli ke konci roku 2009 celkově v penzijních fondech uloženo 200,8 mld. Kč. Počet účastníků a objem uložených prostředků se trvale zvyšuje a to i přes ekonomickou recesi a průměrně nízké výnosy v posledních dvou letech. Roste také počet účastníků, kterým na jejich penzijní připojištění přispívá zaměstnavatel. Jejich podíl představuje již více než čtvrtinu (26,1 %) všech účastníků. Problémem je nízký průměrný měsíční příspěvek účastníka, který činí necelých 480 Kč a klesá jeho podíl k průměrné mzdě.

2. Problematické aspekty stávajícího systému

Podstatným problémem systému je, že svou základní funkci - generování dostatečné výše prostředků účastníkům pro doplnění jejich příjmu k důchodu z povinného státního pilíře - vlastně neplní. Důvodů je několik a navzájem spolu souvisí:

1. Nastavení systému obecně

Penzijní připojištění bylo od počátku nastaveno jako produkt, který nelze jednoznačně zařadit mezi standardní produkty finančního trhu. Penzijní fondy shromažďují ve fázi spoření prostředky účastníků, které jsou v zákoně zabudované garanci nezáporného zhodnocení nuceny investovat velmi konzervativně, aby je posléze ve fázi výplatní vyplácely různými formami dávek, mezi něž patří také forma doživotní anuity. Důsledkem možnosti každého účastníka zvolit si výplatu doživotní penze je, že penzijní fondy nesou pojistné riziko, a tím se v tomto ohledu blíží životně pojišťovně. Problém spočívá v tom, že zákon na ně neklade stejné požadavky, jako klade na činnost životní pojišťovny (kapitálová přiměřenost, tvorbu technických rezerv atd.). Podle vyjádření penzijních fondů tvoří ovšem

jejich naprostá většina na toto riziko adekvátní rezervy a toto je potvrzováno ve výročních auditech.

2. „Neoddělenost majetku účastníků a penzijního fondu“

Podle stávající právní úpravy je penzijní fond akciovou společností, kde je veškerý majetek majetkem penzijního fondu a účastníci jsou vůči němu v postavení věřitelů. Penzijní fondy obhospodařují jak prostředky svých akcionářů, tak prostředky účastníků. Způsob rozdělení zisku je stanoven zákonem a zjednodušeně vyjádřeno se dělí v následujícím poměru: 85 % účastníci, 10 % akcionáři, 5 % odvod do rezervního fondu.

Výše nákladů na správu prostředků, na akvizice atd. není omezena, a to se samozřejmě také projevuje ve výsledcích výnosnosti penzijního připojištění. Akviziční náklady se v minulých letech rychle zvyšovaly a systém je jimi nežádoucím způsobem zatížen zejména v podobě nákladů příštích období, jejichž rozpouštění v následujících letech bude mít negativní vliv na výsledek hospodaření.

Dle stávající právní úpravy účtují penzijní fondy v pořizovacích cenách. Rozdíly mezi pořizovací a tržní cenou cenných papírů, které mají penzijní fondy v svém investičním portfoliu, se zachycují přes rozvahový účet oceňovacích rozdílů. Zmíněný přístup umožňuje penzijním fondem přenášet případné poklesy hodnoty portfolia do dalších let. V této souvislosti by v případě jednorázového přecenění mohlo dojít ke snížení hodnoty majetku penzijního fondu.

S neodděleností majetku je v neposlední řadě také spojeno, že penzijní fond nemůže nabídnout vícero investičních strategií.

3. Pravidla pro zacházení s případnou ztrátou (garance nezáporného zhodnocení)

Současný systém nabízí nízký, ale relativně zaručený výnos. Penzijnímu fondu totiž ze zákona vyplývá povinnost garantovat, že se účastníkovi nesníží výše „naspořených prostředků“. Právě tato garance je příčinou velmi nízkých výnosů, které jen o málo převyšují inflaci.

Důvodem je zákonná úprava – v případě, že hospodaření penzijního fondu skončí ztrátou, použije se ke krytí ztráty nerozdělený zisk z minulých let, rezervní fond a jiné fondy tvořené ze zisku. V případě, že tyto zdroje nepostačují, musí být ztráta kryta z prostředků akcionářů (snížením akciového kapitálu resp. požadavkem na jeho navýšení).

Na penzijních fondech je tedy prakticky vyžadován nezáporný roční hospodářský výsledek, protože v případě ztráty hrozí, že tato bude kryta z prostředků akcionářů. To samozřejmě není v jejich zájmu, a proto je investiční politika penzijních fondů z velké míry podřízena výše uvedenému požadavku. Z hlediska investičního (a zejména dlouhodobých investic, jakými by úspory na penzi měly být – shromažďují se po celou dobu produktivního života účastníků) to vede k suboptimálnímu zhodnocení prostředků účastníků (méně konzervativní investiční strategie by v dlouhodobém investičním horizontu zhodnotila prostředky účastníků výrazně lépe a přispěla by tak k vyšší tvorbě penzijních úspor). Tento fakt zároveň vede i k neochotě účastníků přispívat si (spořit) na penzijní připojištění vyšší částkou, než jaká je zatraktivněna státním příspěvkem (max. 500 Kč/měs.) popř. daňovým odpočtem (dalších 1000 Kč/měs.). Z pohledu účastníků se jedná o racionální jednání (viz také níže). A z hlediska státního rozpočtu nelze očekávat zvýšení motivačních prvků ke spoření vyšších částek navyšováním státního příspěvku s ohledem na jeho finanční náročnost pro stát.

4. Nízké příspěvky účastníků

Účastníci v současnosti vkládají do systému nízké částky. Naspořená částka je při přepočtení na měsíční výplatu doživotní penze zanedbatelná (v řádu stokorun). Hlavní důvody jsou následující:

- Racionální chování s ohledem na státní příspěvek, daňový odpočet a současně relativně nízké zhodnocení vložených prostředků (viz výše).
- Relativně vysoký důchod z průběžného systému: Výše důchodu, který lidé obdrží z průběžného systému, nenutí běžného občana k dodatečným úsporám. Snížení příjmů po odchodu do důchodu není příliš citelné (cca 25 % čisté mzdy u člověka, který pobíral 15 000 Kč v minulých 5 letech a předtím adekvátní částku).
- Vysoký odvod ze mzdy (příjmů) na průběžný důchodový systém.

5. Výběr dávky

Dalším výrazným rysem stávající podoby penzijního připojištění je to, že účastníci v drtivé většině využívají, po splnění stanovených podmínek (60 let věku, 60 měsíců trvání smlouvy), možnosti jednorázového výběru naspořených prostředků namísto volby výplaty doživotní penze. Může to být způsobeno dílem preferencí hotovosti, ale jde také o logický důsledek nízké výše průměrně naspořené částky na účastníka (k 31.3.2010 měl účastník průměrně uloženo u penzijního fondu 45 240 Kč), jež neumožňuje vyplácení smysluplné doživotní penze. Do výběru dávky se jistě také promítá pohled účastníka na očekávanou délku života.

3. Navrhované změny stávajícího systému

Ministerstvo financí doporučuje pokračovat v diskuzích ohledně reformy penzijních fondů na základě již do Poslanecké sněmovny předloženého návrhu zákona o penzijním spoření.

Při hodnocení fungování penzijních fondů/penzijního připojištění vyvstávají zásadní systémové deficity (viz bod 2. výše). Odstranění těch nejzávažnějších nedostatků je nutnou podmínkou pro budoucí dlouhodobé úspěšné fungování tohoto systému v České republice tak, aby plnil svoji základní funkci doplňkového pilíře k průběžnému státnímu penzijnímu pilíři.

Návrh zákona o penzijním spoření

Odborné diskuze o reformě systému penzijního připojištění a v jejich rámci zejména o oddělení majetku účastníků penzijního připojištění od majetku penzijních fondů se vedou již několik let. Po zvážení několika variant postupu schválila vláda v dubnu 2009 návrh zákona o penzijním spoření. V květnu 2009 byl tento návrh a s ním související tzv. změnový zákon předložen Poslanecké sněmovně. Stávající systém penzijního připojištění se státním příspěvkem by podle tohoto návrhu reformy doplňkového pilíře v České republice zůstal zachován na původních principech a existoval by nadále s tím, že by již nebylo možné uzavírat nové smlouvy s účastníky. Vedle toho by došlo k vytvoření nového systému – penzijního spoření.

V rámci nově navrženého systému by měli mít účastníci příležitost dosáhnout vyššího zhodnocení prostředků, což by společně se snižujícím se důchodem z průběžného systému mohlo mít pozitivní dopad na ochotu účastníků přispívat do systému vyšší částky, než je tomu doposud (viz bod 1. a 2. výše). Co se týká těchto dvou očekávaných efektů, je nutné ovšem upozornit na následující:

- **K vyššímu zhodnocení:** Dosažení vyššího výnosu je obecně přímo úměrné vyššímu podstoupenému riziku. Pokud tedy mají v novém systému penzijní společnosti dosahovat vyšších výnosů, je nutné, aby mohly ve větší míře investovat do méně konzervativních nástrojů (např. dluhopisů s nižším ratingem nebo akcií), což návrh penzijního spoření umožňuje. Cena těchto aktiv je ovšem volatilnější, může dosahovat výraznějších výkyvů. Pokud nebudou penzijní společnosti ze zákona povinny dosahovat každoročně nezáporného zhodnocení, jak nová úprava předpokládá, jejich portfolio může v horizontu několika let přinášet vyšší průměrný výnos, i když na roční bázi může docházet k poklesům hodnoty oproti předcházejícímu roku. Toto bude muset být účastníkům dostatečně komunikováno. Návrh nového systému umožní nabídnout účastníkům vícero investičních strategií tak, aby si každý účastník mohl podle svého postoje k rizikům zvolit, co mu nejlépe vyhovuje a toto přizpůsobovat změně svých preferencí v průběhu života.

- **K vyšším příspěvkům účastníků:** Bude-li se snižovat výše důchodu z průběžného státního důchodového pilíře, budou občané nuceni tento výpadek v budoucích příjmech nahradit. Budou více motivováni ke spoření než dnes. Pozitivní vliv na zvýšení příspěvků a posléze i vyplácených penzí by nepochybně měly i nižší nároky průběžného systému na pojistné, jelikož by umožnily přesunout uspořené prostředky do doplňkového soukromého spoření.

V průběhu legislativního procesu výše zmíněného návrhu zákona i v době po předložení zákona do Poslanecké sněmovny obdrželo Ministerstvo financí **náměty k možným úpravám návrhu zákona o penzijním spoření**, které by mohly přispět k hledání širšího konsenzu nad touto normou. Zásadní jsou otázky přípravy sektoru penzijního připojištění na náběh systému penzijního spoření, výplaty anuit, jak ve stávajícím, tak v novém systému a garance v novém systému. Cílem musí být nalézt takové řešení, které neohrozí důvěru občanů v systém doplňkového spoření na stáří obecně.

Problémy spojené s přechodem na nový systém - Náklady příštích období

Přechod na nový systém je komplikován faktem, že současné penzijní fondy z účetního hlediska evidují aktiva v podobě nákladů příštích období (NPO) ve výši cca 4 mld. Kč. Praxe odpisů je napříč trhem penzijních fondů heterogenní. Lze ovšem předpokládat, že trh je schopen v horizontu 2 let umořit většinu NPO za předpokladu, že nedojde k jejich nové tvorbě. Návrh zákona o penzijním spoření předpokládá vytvoření paralelního systému penzijního spoření s odděleným majetkem a pokračování uzavřeného stávajícího penzijního připojištění v penzijních fondech. Zákon by ovšem ponechal sektoru penzijního připojištění dostatečnou lhůtu pro přípravu na nový systém, zejména k umoření současných NPO (minimálně 2 roky legisvakance nebo přechodného období). Současně se diskutují možnosti, jak zabránit tvorbě nových NPO.

Poplatek za přestup do nového systému

Lze zvážit zavedení nástroje, kterým by se penzijním fondům umožnilo řídit přechod účastníků ze starého do nového systému, a to v podobě poplatku za přestup. Pravidla pro jeho zavedení, výši a užití penzijním fondem by byla stanovena zákonem.

Garance v novém systému

Co se týká garance v novém systému penzijního spoření, preferovaným řešením je upravit současný návrh zákona o penzijním spoření tak, že penzijní společnosti by musely **povinně vytvořit pouze konzervativní garantovaný fond**, kde bude garance nezáporného výnosu např. na pětileté bázi a **ostatní účastnické fondy bude moci penzijní společnost**

nabídnout v rámci daných investičních pravidel dle svého uvážení. *Alternativně navrhuje* při ponechání povinnosti vytvořit zákonem definované tři fondy, jak je tomu v současném znění návrhu zákona o penzijním spoření, uložit povinnost garance pouze u konzervativního fondu.

Anuity

Penzijní společnosti by podle návrhu zákona mohly vyplácet pouze dávky neobsahující pojistné riziko (např. jednorázovou dávku nebo penzi na dobu určitou). Dávky obsahující pojistné riziko (např. doživotní penze) by mohly vyplácet výhradně životní pojišťovny. Pro stávající **penzijní fondy** je žádoucí uložit **povinně tvorbu rezervy k závazkům, které obsahují pojistné riziko** (např. riziko dlouhověkosti). Tyto rezervy by byl penzijní fond povinen vytvářet ke každé smlouvě v případě uplatnění nároku na výplatu doživotní penze účastníkem.

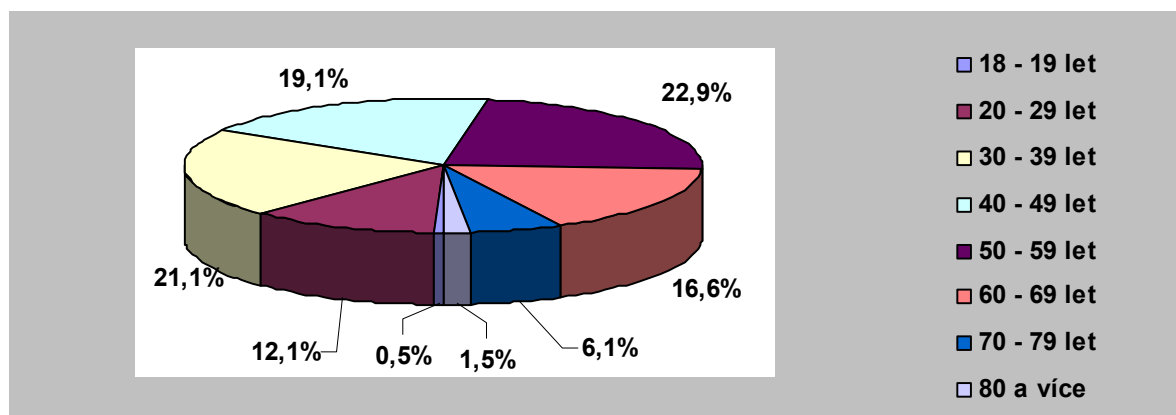
Motivační prvky v rámci nové úpravy

V otázce motivace pro účastníky je vhodné sledovat řešení upravené v návrhu zákona o penzijním spoření, a tzv. změnového zákona tak, jak byl předložen do Poslanecké sněmovny Parlamentu v květnu 2009. Tzn. posunutí hranice pro poskytnutí státního příspěvku a daňové zvýhodnění výběru penze.

Přílohy:

Údaje a analýza za rok 2009.

Věková struktura účastníků penzijního připojištění



Pramen: MF¹

Již tradičně byl nejvyšší absolutní nárůst počtu účastníků zaznamenán u skupiny ve věku 30-39 let. Překvapivý primát mezi relativními přírůstky zaznamenala kategorie účastníků starších 80 let. Nadprůměrné relativní přírůstky zaznamenaly i ostatní další kategorie důchodového věku. Podíl účastníků starších 60 let se od roku 2005 zvýšil z 20,1 na loňských 24,2 %. Značná část nárůstu účastníků v těchto kategoriích je dána prostým přesunem účastníků do vyšší kategorie (jejich stárnutím). Přesto je počet účastníků, kteří spoří i ve věku nad 60 let poměrně vysoký a souvisí s nastavením produktu. Po dosažení hranice 60 let se penzijní připojištění stává bezpečným krátko/střednědobým spořením se státním příspěvkem. Obdobně jako loni z účastníků v produktivním věku pouze kategorie třicátníků zaznamenala zřetelnější růst.

¹ Uvedené údaje vycházejí z informačního systému Ministerstva financí, který eviduje žádosti o státní příspěvek v penzijním připojištění. Případné rozdíly zde uvedených údajů od údajů zveřejňovaných jinými institucemi vycházejí z rozdílné metodiky vykazování a zpracování dat jednotlivými institucemi.

Počet účastníků penzijního připojištění dle věku

k 31.12.	2005	2006	2007	2008	2009	meziroční změna	
						abs.	(%)
18 - 19 let	12 522	16 513	21 461	22 526	23 433	907	4,03
20 - 29 let	368 952	420 387	475 887	512 496	530 382	17 886	3,49
30 - 39 let	601 614	686 156	786 781	867 574	927 964	60 390	6,96
40 - 49 let	705 074	735 250	777 167	807 665	839 614	31 949	3,96
50 - 59 let	931 001	966 952	996 474	1 010 509	1 008 265	-2 244	-0,22
60 - 69 let	452 878	530 932	610 778	682 601	729 339	46 738	6,85
70 - 79 let	173 965	196 484	218 919	245 558	267 966	22 408	9,13
80 a více	33 721	40 971	48 890	58 307	67 559	9 252	15,87
celkem	3 279 727	3 593 645	3 936 357	4 207 236	4 394 522	187 286	4,45

Pramen: MF²Počet účastníků, kterým přispívá zaměstnavatel³

Věk	2006	2007	2008	2009	meziroční změna	
					abs.	(%)
18-19	344	459	461	292	-169	-36,66
20-29	81 412	83 203	86 224	86 288	64	0,07
30-39	200 425	218 108	238 090	273 198	35 108	14,75
40-49	230 051	242 993	257 048	293 422	36 374	14,15
50-59	267 726	279 464	290 310	372 878	82 568	28,44
60-69	29 757	37 468	43 315	120 077	76 762	177,22
70-79	658	756	907	2 748	1 841	202,98
80 a více	22	28	43	108	65	151,16
Celkem	810 395	862 479	916 398	1 149 011	232 613	25,38

Pramen: MF²

Zhoršená ekonomická situace domácností se promítla do výše průměrných měsíčních příspěvků. Poprvé od počátku penzijního připojištění poklesl celkový průměrný účastnický příspěvek. To se promítlo i do výše průměrného státního příspěvku, který velmi mírně klesl.

Rozložení průměrné výše měsíčních příspěvků

Kč/měsíc	2005	2006	2007	2008	2009
Úč. přísp. na starobní penzi	399,3	406,4	414,1	394,9	375,3
Úč. přísp. na výsluhovou penzi	162,1	171,3	181,4	187,7	187,7
Účastnický příspěvek	459,1	474,8	495,9	488,0	475,5
Státní příspěvek	100,8	103,6	104,0	105,4	105,2

Pramen: MF²

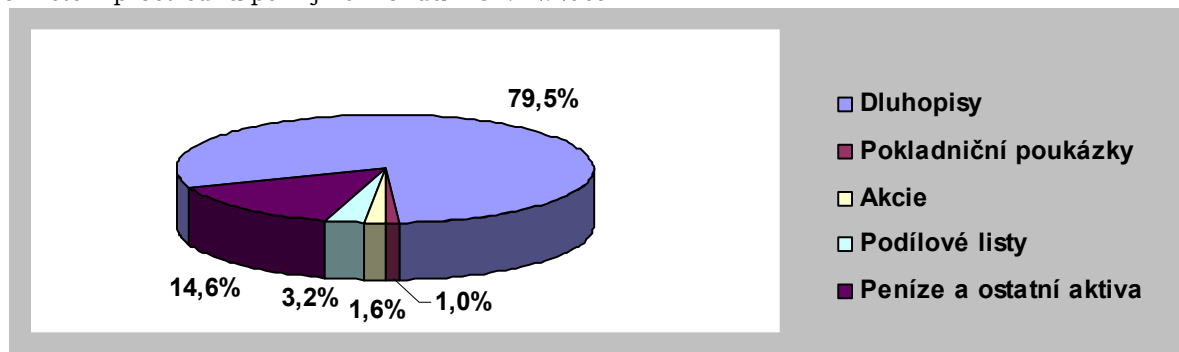
Investiční portfolio penzijních fondů se během roku 2009 stalo ještě konzervativnějším než v předchozích letech. Podíl dluhopisů dosáhl téměř 80 %. Zatímco podíl akcií se snížil téměř o polovinu na 1,6 %. Akcie v loňském roce nabízely zajímavé zhodnocení, ovšem problémem z pohledu PF byla zřejmě vysoká volatilita a přetrvávající

² Uvedené údaje vycházejí z informačního systému Ministerstva financí, který eviduje žádosti o státní příspěvek v penzijním připojištění. Případné rozdíly zde uvedených údajů od údajů zveřejňovaných jinými institucemi vycházejí z rozdílné metodiky vykazování a zpracování dat jednotlivými institucemi.

³ Údaje k 31.12. daného roku.

nejistota na trzích, která PF majícím povinnost dosáhnout za fiskální rok nezáporného výsledku hospodaření od tohoto aktiva zrazovala.

Umístění prostředků penzijních fondů k 31.12.2009



Pramen: APF ČR

Umístění prostředků penzijních fondů

k 31.12. (tržní ceny, mld. Kč)	2006	2007	2008	2009	podíl 2009 (%)
Dluhopisy	110,2	119,4	144,8	171,6	79,55
Pokladniční poukázky	5,5	7,4	6,4	2,2	1,00
Akcie	9,6	9,8	5,7	3,5	1,62
Podílové listy	4,8	7,6	6,2	6,9	3,21
Peníze a ostatní aktiva	15,2	22,8	28,4	31,5	14,62
celkem	145,4	167,0	191,5	215,7	100,00

Pramen: ČNB⁴

⁴ http://www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zakladni_ukazatele_fin_trhu/penzijni_fondy/index.html