

Závěrečná zpráva z RIA

**Návrh zákona,
kterým se mění některé zákony v souvislosti se
změnou podmínek stavebního spoření**

červenec 2010

OBSAH

Obsah	2
A. Důvod předložení.....	4
A.1. Definice problému.....	4
A.2. Cíle / Popis cílového stavu	4
A.3. Zdůvodnění potřeby konat / Rizika spojená s nečinností	5
B. Problematika časového posunu	6
B.1. Časový posun mezi vznikem nároku účastníka na státní podporu a poskytnutím prostředků ze státního rozpočtu	6
B.2. Odvod případné srážkové daně z úrokových příjmů	7
C. Možné oblasti úprav	8
C.1. Snížení Státní podpory	8
C.2. Zdanění úroků z vkladů.....	8
C.3. Získání prostředků pro rok 2011	8
C.4. Dotčené skupiny	8
D. Rizika zasahování do systému stavebního spoření	9
D.1. Přespořující účastníci stavebního spoření	9
D.1.1. Důsledek rizika pro likviditu sektoru	9
D.1.2. Důsledek pro budoucí příjmy státního rozpočtu.....	10
D.1.3. Vliv výnosnosti stavebního spoření na reakci přespořujících účastníků stavebního spoření....	10
D.2. Noví účastníci stavebního spoření.....	12
D.2.1. Vliv výnosnosti stavebního spoření na reakci potenciálních nových účastníků	12
D.2.2. Vliv možnosti úvěru ze stavebního spoření na reakci potenciálních nových účastníků	14
D.3. Časové rozložení výdajů státního rozpočtu	14
D.4. Právní riziko spočívající v zásadní změně legislativních podmínek sektoru stavebního spoření ..	15
D.4.1. Reakce stávajících účastníků stavebního spoření	15
D.4.2. Reakce akcionářů stavebních spořitelů	15
D.5. Důsledky zániku stavebního spoření.....	16
D.5.1. Důsledky zániku stavebního spoření na sektor vkladů a investic	16
D.5.2. Důsledky zániku stavebního spoření na sektor úvěrů.....	16
E. Změna výše státní podpory	18
E.1. Návrh variant řešení	18
E.1.1. Varianta 0 – současný stav	18
E.1.2. Varianta 1500	18
E.1.3. Varianta 2000	18
E.2. Vyhodnocení přínosů a nákladů	19
E.2.1. Varianta 0 – současný stav	19
E.2.2. Varianty 1500 a 2000	20
E.3. Shrnutí a výsledek konzultace	23
E.4. Návrh řešení	24
F. Zdanění úroků z vkladů	26
F.1. Návrh variant řešení	26
F.1.1. Varianta F0 – současný stav	26
F.1.2. Varianta F1 – zrušit výjimku	26
F.2. Vyhodnocení přínosů a nákladů	26
F.2.1. Varianta F0 – současný stav	27
F.2.2. Varianta F1 – zrušit výjimku	27
F.3. Shrnutí a výsledek konzultace	27
F.4. Návrh řešení	27
G. Získání prostředků již v roce 2011.....	28
G.1. Návrh variant řešení	28
G.1.1. Varianta G0 – současný stav	28
G.1.2. Varianta G1 – zavést daň ve výši 50%	28
G.2. Vyhodnocení přínosů a nákladů	29
G.2.1. Varianta G0 – současný stav	29
G.2.2. Varianta G1 – zavést daň ve výši 50%	29
G.3. Shrnutí a výsledek konzultace	30
G.4. Návrh řešení	30

H.	§9 odst. 3 – Limit pro smlouvy s právnickými osobami a limit pro poskytování komerčních a překlenovacích úvěrů	31
H.1.	Návrh variant řešení	31
H.1.1.	Varianta H0 – současný stav	31
H.1.2.	Varianta H1 – zvýšit limity	31
H.1.3.	Varianta H2 – zrušit limity	32
H.1.4.	Varianta H3 – upravit konstrukci limitů	32
H.2.	Vyhodnocení přínosů a nákladů	32
H.2.1.	Varianta H0 – současný stav	32
H.2.2.	Varianta H1 – zvýšit limity	33
H.2.3.	Varianta H2 – zrušit limity	33
H.2.4.	Varianta H3 – upravit konstrukci limitů	33
H.3.	Shrnutí a výsledek konzultace	34
H.4.	Návrh řešení	34
I.	Návrh řešení	35
I.1.	Přehled zvolených variant	35
I.1.1.	Dopad na státní rozpočet	35
I.2.	Konzultace	36
I.3.	Realizace a vynucování	36
I.4.	Kontakty a prohlášení schválení hodnocení dopadů	36
	Seznam tabulek a grafů	37

A. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ

A.1. Definice problému

Deficit státního rozpočtu dosáhl za rok 2009 hodnoty 192,4 mld. Kč, což odpovídá 5,9 % HDP. I pro rok 2010 se očekává poměrně vysoký deficit přesahující úroveň 5 % HDP. Ke snížení deficitu jsou na místě úpravy na příjmové i výdajové stránce státního rozpočtu. Proto bylo na politické úrovni rozhodnuto o nutnosti nalezení možných úspor, zejména v oblastech, kde nejsou výdaje alokovány v souladu s původním záměrem.

Současné nastavení podmínek příspěvku fyzickým osobám poskytovaného podle zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o stavebním spoření“), (dále jen „státní podpora“), se významně odráží ve výdajích státního rozpočtu, v roce 2009 konkrétně ve výši 13,26 mld. Kč. Pro nadcházející léta by se při zachování stávajících podmínek očekával mírný pokles v řádu stovek milionů v každém roce, nicméně až do roku 2014 stále nad úrovní 10 mld. Kč ročně.

Účastníci stavebního spoření mohou, po splnění podmínek dle zákona (dodržení stanovené doby trvání spořicí fáze), využít naspořené prostředky na libovolný účel, tedy nikoli pouze na financování bytových potřeb. Prostředky, které jsou alokovány do stavebního spoření, jsou stavebními spořitelny využívány také k poskytování účelových úvěrů na financování bytových potřeb. Ke konci roku 2009 však bylo poskytnuto pouze 267,5 mld. těchto úvěrů, zatímco systém alokoval 415,2 mld. vkladů, ke kterým stát poskytuje státní podporu. Zatímco počet účastníků ve fázi dosáhl 4,9 milionu, příjemců úvěrů je pouze necelý 1 milion. Z toho vyplývá, že poskytování státní podpory tedy plně nevede k původně sledovanému cíli podporovat financování bytových potřeb a pro většinu účastníků představuje stavební spoření spíše výhodný, státem podporovaný spořicí produkt.

Státní podpora je poskytována ze státního rozpočtu, do kterého přispívají všichni daňoví poplatníci, ovšem výhodu z její existence požívají pouze účastníci stavebního spoření. Uvedené okolnosti pak vedou k neoprávněnému zvýhodnění produktu stavebního spoření oproti jiným vkladovým produktům na trhu a současně k disproporci při alokaci výdajů státního rozpočtu, kdy jsou beneficianty pouze ti občané, kteří jsou účastníky stavebního spoření.

Úrokové příjmy z vkladů na účet stavebního spoření a z poskytnuté, resp. připsané státní podpory jsou v současnosti osvobozeny od daně z příjmu podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“). Přitom úrokové příjmy z vkladů v jiných bankovních produktech jsou zatíženy srážkovou daní ve výši 15 %. Stavební spoření je tedy zvýhodňováno oproti alternativním bankovním vkladům. Sekundárním efektem je pak ztráta potenciálního příjmu státního rozpočtu.

Prvním problémem je tedy snížení zátěže státního rozpočtu v souvislosti s poskytováním státní podpory stavebního spoření, která plně nevede k podpoře financování bytových potřeb a čerpá prostředky všech daňových poplatníků ve prospěch pouze části obyvatel. Souvisejícím problémem je pak neoprávněné zvýhodnění produktu stavebního spoření oproti jiným vkladovým produktům na trhu.

Opatření analyzovaná v tomto materiálu vycházejí z programového prohlášení vlády.

A.2. Cíle / Popis cílového stavu

Cílem navržených úprav je

1. snížit zatížení státního rozpočtu v souvislosti s poskytováním státní podpory účastníkům stavebního spoření, která plně nevede k podpoře financování bytových potřeb a čerpá prostředky všech daňových poplatníků ve prospěch pouze části obyvatel, a to cestou snížení výdajů státního rozpočtu na straně jedné, a zvýšením příjmů na straně druhé, a
2. narovnat podmínky pro zdanění úrokových příjmů plynoucích ze stavebního spoření s podmínkami pro zdanění obdobného typu příjmů z jiných bankovních vkladových produktů.

A.3. Zdůvodnění potřeby konat / Rizika spojená s nečinností

V případě ponechání současného stavu:

1. bude nadále trvat vysoké zatížení státního rozpočtu v souvislosti s poskytováním státní podpory účastníkům stavebního spoření, která plně nevede k podpoře financování bytových potřeb a čerpá prostředky všech daňových poplatníků ve prospěch pouze části obyvatel,
2. nebude dosaženo žádaného snížení zatížení státního rozpočtu, tedy nebudou sníženy výdaje v souvislosti s poskytováním státní podpory účastníkům stavebního spoření a nebude dosaženo možného zvýšení příjmů státního rozpočtu, a
3. budou nadále trvat nerovné podmínky ve zdanění úrokových příjmů plynoucích ze stavebního spoření ve srovnání s jinými bankovními vklady.

B. PROBLEMATIKA ČASOVÉHO POSUNU

B.1. Časový posun mezi vznikem nároku účastníka na státní podporu a poskytnutím prostředků ze státního rozpočtu

V systému státní podpory stavebního spoření se rozlišují tzv. staré smlouvy, tedy smlouvy uzavřené do 31. 12. 2003 s požadavkem na státní podporu, jejíž maximální výše je stanovena na 4 500 Kč, a smlouvy nové, do kterých řadíme smlouvy uzavřené sice do 31. 12. 2003, u kterých byl požadavek na státní podporu vznesen po 1. 1. 2004, a dále pak všechny smlouvy uzavřené po 1. 1. 2004.

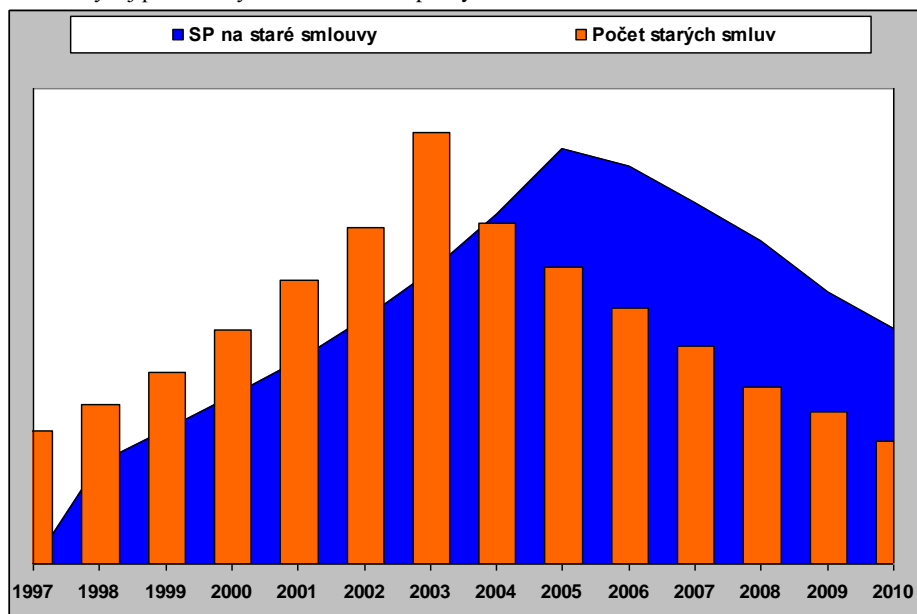
Pro výdaje státního rozpočtu, resp. kalkulaci jejich výše, je zásadní fakt, že **státní podpora je poskytována zpětně, resp. v kalendářním roce následujícím po kalendářním roce, ve kterém na státní podporu vznikl nárok**. Systém je nastaven tak, že účastníci v průběhu kalendářního roku vkládají prostředky na své účty stavebního spoření u stavebních spořitelen. Stavební spořitelny v následujícím roce podají za své účastníky žádost o státní podporu, která je pak poskytnuta Ministerstvem financí.

Výjimkou jsou pouze smlouvy o stavebním spoření uzavřené do 31. 12. 2003 a ukončené do 30. června kalendářního roku. Státní podpora odpovídající nároku vzniklému v roce ukončení smlouvy je poskytnuta ještě v daném roce. V tomto jediném případě dochází k realizaci výdaje státního rozpočtu ve stejném roce, ve kterém vznikl účastníkovi nárok na státní podporu.

Pro jakékoli úpravy výše státní podpory díky popsanému mechanismu časového posunu platí, že se změna výše státní podpory či jejího stropu projeví ve výdajích státního rozpočtu až v roce následujícím po roce, kdy nabude tato změna účinnosti. Výjimku tvoří smlouvy uvedené ve třetím odstavci, u kterých však poskytovaná státní podpora však představuje pouze minoritní část z celkového ročního výdaje státního rozpočtu na státní podporu stavebního spoření.

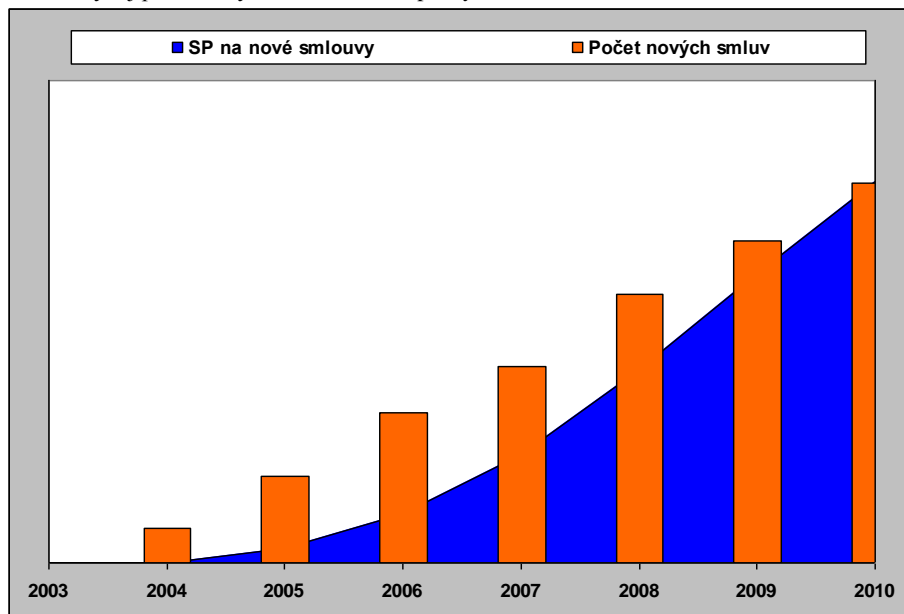
Následující grafy ilustrují časový posun mezi vývojem počtu smluv (který determinuje výši nároků na státní podporu) a výši poskytnuté státní podpory. Z Grafu 1 je patrné, že zatímco počet starých smluv klesá již od roku 2004, poskytovaná státní podpora kulminovala až v roce 2005. Časový posun je vidět i u smluv nových (Graf 2), kdy poskytovaná státní podpora „dohání“ rostoucí počet smluv.

Graf 1: Vývoj počtu starých smluv a na ně poskytované SP



Pramen: MF

Graf 2: Vývoj počtu nových smluv a na ně poskytnuté SP



Pramen: MF

B.2. Odvod případné srážkové daně z úrokových příjmů

V případě uvalení daně z úrokových příjmů placené srážkou u zdroje platí, že daň je plátcem sražena v okamžiku, kdy dochází k připsání úroků na účet účastníka stavebního spoření (poplatníka případné daně). Vzhledem k tomu, že stavební spořitelny připsují úroky účastníkům stavebního spoření k 31. 12. daného roku, dojde sice ke sražení k tomuto datu, k zaplacení daně plátcem daně (stavební spořitelnou) však dojde až počátkem roku následujícího.

Pro úpravu spočívající v případném zavedení srážkové daně z úrokových příjmů (resp. zrušení současného osvobození) v souvislosti se stavebním spořením tedy platí, že se tento potenciální příjem státního rozpočtu projeví až v rozpočtu roku následujícím po roce, kdy toto zdanění nabude účinnosti.

Výjimkou budou smlouvy ukončené v průběhu roku 2011, kdy dojde k připsání úroků (a dále i případných úrokových bonusů) dříve než k 31. 12. 2011 a tedy dojde k odvodu daně ještě v průběhu roku 2011.

C. MOŽNÉ OBLASTI ÚPRAV

K dosažení cílů uvedených v části A.2 byly identifikovány níže uvedené možnosti. Podrobnější popis je uveden v jednotlivých částech (E až H) tohoto dokumentu.

C.1. Snížení Státní podpory

Snížení maximální výše státní podpory by se projevilo poklesem výdajů státního rozpočtu, tedy snížením jeho celkového deficitu.

C.2. Zdanění úroků z vkladů

Zrušením stávajícího osvobození úrokových příjmů ze stavebního spoření by se zvýšily příjmy státního rozpočtu. Současně by došlo k naplnění cíle narovnání podmínek zdanění příjmů ze všech bankovních vkladových produktů.

C.3. Získání prostředků pro rok 2011

Vzhledem k časovému posunu mezi účinností změn ve výši státní podpory a dopadem na výdaje státního rozpočtu a současně nemožnosti snížit státní podporu pro nároky vzniklé v roce 2010 (z důvodu nepřipustné retroaktivity opatření) byly identifikovány jiné možnosti, jak ovlivnit výdaje státního rozpočtu v roce 2011.

C.4. Dotčené skupiny

Změny se dotknou především státu, resp. státního rozpočtu, stavebních spořitelů a účastníků stavebního spoření.

Sekundární dopady lze identifikovat u dalších subjektů, zejména finančních zprostředkovatelů podílejících se na distribuci stavebního spoření, poskytovatelů substitučních produktů (bank, družstevních záložen, pojišťoven, penzijních fondů), a to v závislosti na reakci účastníků stavebního spoření (odchodu ze systému a hledání alternativních produktů pro zhodnocení svých úspor či pro úvěrové financování bytových potřeb).

Tabulka 1: Přehled ukazatelů stavebního spoření

Ukazatel	k 31.12.2008	k 31.12.2009
Počet smluv ve fázi spoření	5 070 510	4 926 183
Naspořená částka (v mld. Kč)	401,3	415,2
Úvěry celkem (v mld. Kč)	227,4	267,5
Státní podpora (mld. Kč)	14,2	13,3
Počet stavebních spořitelů	5	5

Pramen: MF

D. RIZIKA ZASAHOVÁNÍ DO SYSTÉMU STAVEBNÍHO SPOŘENÍ

Zásahy do systému stavebního spoření, které jsou popsány v tomto materiálu, nesou rizika trojího typu:

- **riziko ohrožující samotné fungování stavebního spoření**, resp. stavebních spořitelů – toto riziko pramení především z:
 - reakce stávajících přespoujících účastníků stavebního spoření na změny parametrů systému (nejistota, zda a jak dlouho setrvají v systému),
 - reakce potenciálních nových účastníků stavebního spoření (nejistota, zda budou vstupovat do systému);
- **riziko měnící časové rozložení výdajů a příjmů státního rozpočtu** spojených se stavebním spořením pramenící především z ukončování starých smluv;
- **právní rizika spočívající ve změně legislativních podmínek sektoru stavebního spoření**:
 - reakce stávajících účastníků stavebního spoření,
 - reakce akcionářů stavebních spořitelů na zásadní změny podmínek.

V následujících částech kapitoly D jsou výše uvedená rizika blíže popsána, a to včetně dopadů. Dopady variant opatření popsané v kapitolách E až H pak vycházejí z tohoto popisu rizik a jejich vnitřních parametrů.

D.1. Přespoující účastníci stavebního spoření

Největší riziko, které je spojeno se změnami v systému stavebního spoření, představuje reakce tzv. přespoujících účastníků stavebního spoření, tj. účastníků se smlouvou o stavebním spoření, u které již vypršela vázací doba (5 let u smluv uzavřených do 31. 12. 2003 vč. a 6 let u ostatních smluv). Těmto účastníkům musí stavební spořitelny vyplatit naspořené prostředky nejpozději do 3 měsíců od ukončení smlouvy. V praxi však stavební spořitelny vyplácí tyto prostředky zhruba do 1 měsíce od podání výpovědi účastníkem.

Tito přespoující účastníci jsou **velmi citliví na změny v systému stavebního spoření**, protože mohou své prostředky poměrně rychle vybrat. Zároveň však jejich vklady tvoří hlavní zdroj pro poskytování úvěrů stavebními spořitelny – **objem prostředků přespoujících účastníků ke konci roku 2009 dosahoval 314 mld. Kč, tedy 75,7 % všech prostředků (415 mld. Kč) stavebních spořitelů¹**. Tato skutečnost má **závažné důsledky**.

D.1.1. Důsledek rizika pro likviditu sektoru

Pokud by velký počet účastníků ukončil přespořené smlouvy s vysokou naspořenou částkou (takovou masovou reakcí účastníků stavebního spoření na změny nelze vyloučit), **byla by zásadně ohrožena likvidita stavebních spořitelů a obecně stabilita sektoru stavebního spoření**. Při hromadné výpovědi smluv by musely stavební spořitelny získat dostatečné množství peněžních prostředků k výplatě úspor. Musely by tedy nuceně prodávat svá aktiva. Objem prostředků, které stavební spořitelny drží v cenných papírech, dosahoval k 31.3.2010 139,5 mld. Kč. Z toho 2/3 tvořily dluhopisy vydané vládními institucemi (97 mld. Kč). Nucený prodej většího objemu (či dokonce všech) těchto státních dluhopisů by snížil jejich cenu na trhu a tím by zvýšil požadovaný výnos nově vydávaných dluhopisů. Vzhledem k tomu, že v zájmu státu, ČNB i samotných stavebních spořitelů by byla eliminace těchto negativních důsledků prodeje většího objemu státních dluhopisů, lze očekávat, že za pomoci nástrojů ČNB by se problém podařilo vyřešit, aniž by byla významným způsobem ovlivněna tržní cena.

Celkově stavební spořitelny ke konci roku 2009 spravovaly vklady účastníků stavebního spoření v objemu 415,2 mld. Kč a měly pohledávky z poskytnutých úvěrů ve výši 267,5 mld. Kč. Z toho vyplývá, že by měly disponovat zhruba 147,7 mld. Kč v různých formách aktiv. Tyto prostředky by po převedení do peněžní podoby mohly být použity na výplatu odcházejících účastníků. Pokud by však své vklady jednorázově vybrali všichni přespoující účastníci, musely by stavební spořitelny získat 314,1 mld. Kč a tudíž by jim **chybělo zhruba 166,4 mld. Kč. Sektor by se dostal do problémů s likviditou.**

¹ V roce 2008 byl tento poměr 82 % a v roce 2007 jen 53 %.

D.1.2. Důsledek pro budoucí příjmy státního rozpočtu

Hromadné ukončení přespořených smluv by se **mohlo dotknout i příjmů státního rozpočtu**. Úroky z vkladů ve stavebním spoření v současnosti nepodléhají dani z příjmu (15 %). Pokud by byla tato výjimka zrušena, jak se dále navrhuje, přineslo by to při jinak nezměněných podmínkách do státní pokladny ročně 1,5 mld. Kč. Poklesne-li však objem vkladů ve stavebních spořitelnách, poklesnou i vyplácené úroky, a tím i celkový potenciální daňový výnos. Celkový čistý efekt pro státní rozpočet však pouze negativní nutně být nemusí. Prostředky ze stavebního spoření mohou být nově uloženy jako bankovní vklady a stát tak opět může získat výnos ze zdanění úroků z bankovních vkladů. V případě přesunu prostředků ze stavebního spoření do spotřeby by pak daňový výnos ze zdanění úroků realizován nebyl.

D.1.3. Vliv výnosnosti stavebního spoření na reakci přespořujících účastníků stavebního spoření

Výraznější změny systému stavebního spoření, které zásadním způsobem mění výnosnost pro přespořující účastníky, se odrazí v jejich reakci. Z navrhovaných opatření je to především snížení státní podpory. Výjimku tvoří smlouvy především z devadesátých let, kdy stavební spořitelny nabízely běžně úroky z vkladů okolo 4 %. Pro tyto smlouvy nemůže výnos v žádném roce klesnout pod smluvenou sazbu z vkladů, tedy jejich výnosnost zůstává na poměrně vysoké úrovni i bez ohledu na výši státní podpory a účastníci tyto smlouvy proto vypoví pravděpodobně až ve chvíli, kdy budou prostředky nutně potřebovat. Počet těchto smluv (a objem těchto vkladů) však není v současnosti Ministerstvu financí znám.

Aby bylo možné odhadnout reakci účastníků stavebního spoření na změny v parametrech systému, je třeba srovnat výnosnost stavebního spoření u různých smluv (dle doby uzavření smlouvy a výše státní podpory) s alternativními produkty, a to pro nadcházející období.

Následující tabulka přináší přehled výnosnosti stavebního spoření v roce 2011 a 2012 pro smlouvy uzavřené mezi roky 2000 až 2005 za následujících předpokladů:

- Účastník stavebního spoření pravidelně ukládá optimální částku (aby maximalizoval státní podporu)
- Úroky z vkladů a státní podpory jsou započítávány jako vklad v následujícím roce²
- Stavební spořitelny úročí vložené prostředky 2 % (od roku 2000 nejběžnější nabídka)
- Účastník platí na počátku jednorázový poplatek 1 600 Kč za sepsání smlouvy a poté pravidelně 300 Kč ročně za vedení účtu
- Zdanění úroků z vkladů není do výpočtů zahrnuto, protože i výnosy alternativních produktů jsou uvedeny před zdaněním.

První dva řádky v každém roce ukazují, jaký by byl výnos v případě, že by se výše státní podpory neměnila. V dvou dalších je pak uveden výnos stavebního spoření pro přespořující účastníky pro varianty snížení státní podpory na maximálně 2 000 Kč, resp. 1 500 Kč.

² Tento předpoklad odráží současné nastavení stavebního spoření. V další části RIA (kapitola H.1) je navrhována úprava základu pro výpočet nároku na státní podporu. Tato změna by se na výnosu stavebního spoření po nabytí účinnosti projevila poklesem cca o 0,1 %.

Tabulka 2: Výnos stavebního spoření pro přespoující účastníky stavebního spoření podle výše státní podpory (SP)³

Rok uzavření smlouvy	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Výnos za celou dobu spoření do roku 2010						
Se státní podporou dle smlouvy	6,08%	6,51%	7,03%	7,71%	5,86%	6,53%
Výnos v roce 2011						
Při výši státní podpory						
4 500 Kč	3,81%	4,00%	4,24%	4,54%	-	-
3 000 Kč	-	-	-	-	3,84%	4,67%
2 000 Kč	2,73%	2,81%	2,90%	3,02%	3,16%	3,37%
1 500 Kč	2,52%	2,57%	2,64%	2,72%	2,82%	2,97%
Výnos v roce 2012						
Při výši státní podpory						
4 500 Kč	3,65%	3,81%	4,00%	4,24%	-	-
3 000 Kč	-	-	-	-	3,59%	3,84%
2 000 Kč	2,67%	2,73%	2,81%	2,90%	3,00%	3,16%
1 500 Kč	2,47%	2,51%	2,57%	2,64%	2,71%	2,82%

Pramen: Výpočty MF

Nejbližším substitutem stavebního spoření pro přespoující účastníky stavebního spoření jsou takové vkladové produkty, které nabízejí relativně vysokou míru likvidity a současně nízké riziko (jsou pojištěny). Jako relevantní jsou zvažovány spořicí účty a krátkodobé termínované vklady. Družstevní záložny nejsou v současné době reálnou alternativou, a to zejména díky stále nízké důvěře veřejnosti v tyto instituce. Nicméně nelze v tomto ohledu vyloučit změnu, zejména s ohledem na zahrnutí vkladů v družstevních záložnách do Fondu pojištění vkladů, a proto jsou i nabídky družstevních záložen uvedeny v přehledu.

Následující tabulka uvádí přehled vybraných produktů českých bank a družstevních záložen.

Tabulka 3: Přehled úrokových sazeb vybraných alternativních produktů pro přespoující účastníky stavebního spoření⁴

Spořicí účty - banky			
AXA Bank	2,50%	ING	2,00%
UniCredit Bank	2,25%	Citibank	1,75%
Spořicí účty - družstevní záložny			
Unibon	2,60%		
Termínované vklady (3 měsíce) - banky			
Waldviertler Sparkasse	1,00%	Raiffeisenbank	0,80%
Evropsko-ruská banka	1,00%	Volksbank CZ, GE Money	0,70%
Termínované vklady (3 měsíce) - družstevní záložny			
Moravský peněžní ústav - spořitelni družstvo	3,00%	Artesa, spoř. družstvo	2,40%
UNIBON – spoř. a úv. družstvo	2,80%	Fio, družst. záložna	2,05%

Pramen: Webové stránky uvedených institucí.

Ze srovnání údajů ve výše uvedených tabulkách je patrné, že **snížení státní podpory může srazit výnos přespouřených prostředků na hodnoty srovnatelné nebo nižší než nejvýnosnější spořicí účty**. To by pak znamenalo, že **přespoující účastníci stavebního spoření skutečně začnou zvažovat odchod ze systému, resp. se k němu rozhodnou**.

Modelové výpočty v tabulce 2 se týkají typických smluv. V minulých letech nabízely stavební spořitelny také dodatečný úrokový bonus (obvykle 1%), pokud bude účastník pouze spořit a nepožádá o úvěr. Tento bonus by výnos stavebního spoření pro přespoující účastníky zvýšil cca o 1%, což by výnos i nejméně výhodné varianty (smlouva z roku 2000) posunulo na úroveň nejvýhodnějších spořicíh účtů. **Pravděpodobně jen malá část**

³ Ilustrační příklad. Účastník stavebního spoření, který uzavřel smlouvu v roce 2003 (sledujeme sloupec „2003“) a vkládal po celou dobu optimální částku, dosáhl za celé období od roku 2003 do roku 2010 průměrného ročního zhodnocení vložených prostředků ve výši 7,71 %. Pokud bude spořit i v roce 2011, tak dosáhne zhodnocení prostředků za tento dodatečný rok (2011) ve výši 4,54 %. Bude-li spořit nadále, dosáhne výnosu z vložených prostředků za rok 2012 ve výši 4,24 %. Pokud by však maximální výše státní podpory klesla s účinností od roku 2011 na 2000, dosáhne klient výnosu za rok 2011 ve výši 3,02 %, za rok 2012 pak 2,90 %.

⁴ AXA Bank - 0,5% bonus při průměrném zůstatku nad 40 tis. Kč; UniCredit Bank – výnos specifického spořicího produktu byl kalkulován na částku 150 tis. Kč.

přespořujících účastníků s úrokovým zvýhodněním by letech 2011 a 2012 ukončila smlouvu . Přesný podíl smluv s úrokovým bonusem není Ministerstvu financí znám, dle informací od Asociace českých stavebních spořitelů (AČSS) tvoří zhruba 5 % všech smluv (9% z pohledu objemu vkladů), tedy většiny přespořujících účastníků by se tento případ netýkal.

Dále je u pro Ministerstvu financí neznámého počtu smluv vyšší než zvažovaná 2% úroková sazba z vkladů (3% a více). Pro tyto smlouvy by opět i při snížení státní podpory zůstala výnosnost nejméně na aktuální úrovni úrokových sazeb na spořicíh účtech. Shodně jako u smluv s úrokovým bonusem ani u smluv s vyšším úročením nelze úplně vyloučit, že by se tito účastníci rozhodli k opuštění systému při snížení státní podpory.

Ukončení větší části přespořujících smluv by však mělo i pozitiva. Především by se systém stavebního spoření navrátil k jeho původnímu záměru, tedy poskytování (řádných, nikoli překlenovacích⁵) úvěrů ze stavebního spoření. Ukončením přespořujících smluv by se značně snížily zdroje stavebních spořitelů pro poskytování úvěrů. V důsledku toho by byly nuceny omezit úvěrové aktivity především v oblasti překlenovacích úvěrů, u kterých je zapotřebí vyššího počtu tzv. přátelských účastníků stavebního spoření⁶. Tím by se zvýšila i efektivita systému, který byl založen především pro poskytování úvěrů ze stavebního spoření, které mají díky nastavení systému nižší úrokovou sazbu než ostatní úvěry na bytové potřeby. Úroková sazba u úvěrů ze stavebního spoření je limitována zákonem, zatím co u překlenovacích úvěrů není nijak omezena. **Je však důležité, aby ukončování přespořovaných smluv bylo plynulé, rozložené do delšího časového období.**

D.2. Noví účastníci stavebního spoření

V systému stavebního spoření se vždy nacházejí 2 základní typy účastníků – pouze spořicí (přátelští účastníci) a účastníci čerpající úvěr. Aby si jeden účastník mohl vzít úvěr ze stavebního spoření, je nutné, aby dalších 2 až 6 přátelských účastníků spořilo (v závislosti na podmínkách úvěru), neboť systém stavebního spoření je tzv. samofinancující. Vzhledem k výše uvedenému a současně k fixaci úrokových sazeb z vkladů i úvěrů (jsou pevně stanoveny ve smlouvě od jejího počátku) je důležité, aby plynule probíhala i obnova smluv, tedy aby místo účastníků opouštějících systém a vybírajících si tak své úspory přicházeli noví, kteří budou spořit.

Z výše uvedeného plyne, že je potřeba, aby podmínky stavebního spoření (tedy zhodnocení úspor) zůstaly dostatečně motivující pro vstup nových účastníků a jejich setrvání v systému po určitou dobu. Toto by měla z části umožnit státní podpora, která jednak zvyšuje zhodnocení vkladů účastníků a současně je drží v systému díky vázací době (dnes 6 let).

Potenciální noví účastníci tedy budou srovnávat očekávané zhodnocení vkladů do stavebního spoření s alternativními produkty (obdobně jako přespořující účastníci), ovšem současně vezmou v úvahu také existenci vázací doby.

Část potenciálních nových účastníků však může do systému vstupovat spíše s cílem budoucího čerpání úvěru a být tedy méně citlivá na výnosnost.

D.2.1. Vliv výnosnosti stavebního spoření na reakci potenciálních nových účastníků

Následující tabulka přináší přehled výnosnosti stavebního spoření pro horizont 6 – 12 let za následujících předpokladů:

- Účastník stavebního spoření pravidelně ukládá optimální částku (aby maximalizoval státní podporu)
- Úroky z vkladů a poskytnuté státní podpory jsou započítávány jako vklad v následujícím roce
- Vložené prostředky jsou úročeny 2 % (v současnosti nejběžnější nabídka)

⁵ Poskytování překlenovacích úvěrů je však současnou běžnou praxí stavebních spořitelů a je účastníky očekáváno a využíváno. Překlenovací úvěry jsou nedílnou součástí dnešního systému stavebního spoření. Původní (historický) koncept však počítal jen s úvěry řádnými.

⁶ Přátelští účastníci (nazývaní také jako přátelští klienti) jsou účastníci stavebního spoření, kteří pouze spoří a nečerpají úvěr. Z jejich vkladů poskytují stavební spořitelny úvěry. Na pokrytí úvěru ze stavebního spoření stačí v průměru 1,5 přátelských účastníků a na pokrytí překlenovacího úvěru (těch je v současnosti 90 %) 6 přátelských účastníků. Pramen: Analýza AČSS, květen 2007.

- Účastník platí na počátku jednorázový poplatek 1 600 Kč za sepsání smlouvy a poté pravidelně 300 Kč ročně za vedení účtu
- Zdanění úroků z vkladů není do výpočtů zahrnuto, protože i výnosy alternativních produktů jsou uvedeny před zdaněním.

Tabulka 4 srovnává vliv výše státní podpory na výnosnost, kdy uvádí jak státní podporu přiznanou ke smlouvám uzavřeným do 31. 12. 2003 vč. (maximálně 4500 Kč)⁷, tak současnou výši státní podpory (maximálně 3000 Kč) a také zvažované snížení státní podpory (na maximálně 2000 Kč či 1500 Kč).

Tabulka 4: Výnosnost stavebního spoření při různých výších státní podpory (SP) a délce trvání

Doba spoření	6 let	7 let	8 let	9 let	10 let	11 let	12 let
SP maximálně 4 500 Kč	8,59%	7,71%	7,03%	6,51%	6,08%	5,73%	5,44%
SP maximálně 3 000 Kč	5,86%	5,36%	4,97%	4,67%	4,43%	4,22%	4,05%
SP maximálně 2 000 Kč	4,34%	4,06%	3,85%	3,66%	3,51%	3,39%	3,29%
SP maximálně 1 500 Kč	3,56%	3,39%	3,25%	3,13%	3,04%	2,96%	2,89%

Pramen: Výpočty MF

Jak je uvedeno výše, nejbližšími substituty stavebního spoření z pohledu nových účastníků jsou bankovní produkty - termínové vklady a spořicí účty. Do přehledu jsou zahrnuty i produkty družstevních záložen, a to z důvodů popsaných v části D.2.1. Určitá část účastníků bude stavební spoření srovnávat také s životním pojištěním nebo penzijním připojištěním. Jedná se především o osoby starší 55 let, protože podmínky jim umožňují vybrat prostředky v horizontu obdobném stavebnímu spoření (6 let). Pro výrazně mladší osoby nejsou vzhledem k možnosti výběru prostředků až ve věku 60 let tyto produkty adekvátní alternativou. Připsaný výnos u penzijního připojištění se pohyboval v minulých letech okolo 2 % až 3 %. Životní pojištění vydělalo klientům v roce 2009 mezi 2 – 5 %. Výnos dále navyšují i daňové výhody, jejich vliv na celkový výnos však s postupem času klesá. Nevýhodou obou produktů je také skutečnost, že ani u jednoho produktu není míra výnosu garantována a každý rok se mění.

Tabulka 5: Přehled úrokových sazeb vybraných alternativních produktů pro nové účastníky stavebního spoření⁸

Spořicí účty - banky			
AXA Bank	2,50%	ING	2,00%
UniCredit Bank	2,25%	Citibank	1,75%
Spořicí účty - družstevní záložny			
Unibon – spoř. a úv. družstvo	2,60%		
Termínované vklady (2-6 let) - banky			
Waldviertler Sparkasse	3,20%	ČS	2,45%
UniCredit Bank	2,52%	Volksbank CZ	2,40%
Termínované vklady (2-6 let) - družstevní záložny			
Creditas, spoř. družstvo	4,71%	UNIBON – spoř. a úv. družstvo	4,00%
Moravský peněžní ústav – spoř. družstvo	4,20%	Artesa, spoř. družstvo	3,80%

Pramen: Webové stránky uvedených institucí.

Systém stavebního spoření je v důsledku svého nastavení (pevná úroková sazba z vkladů i úvěrů) méně pružný - stavební spořitelny nemohou reagovat na změny úrokových sazeb v ekonomice tak pružně jako jiné instituce. Proto musí nabízet podmínky, které účastníky stavebního spoření osloví při zvažování dlouhodobého spoření s vědomím poměrně výrazných postihů při předčasném výběru vložených prostředků (zejména v podobě ztráty nároku na státní podporu). Při předpokladu určité racionality chování účastníků stavebního spoření lze očekávat, že noví účastníci budou požadovat výnos nad úrovní termínových vkladů i spořicích účtů.

⁷ První řádek Tabulky 4 s podporou ve výši 4500 Kč je pouze ilustrační. Smlouvy se státní podporou v této výši již není možné uzavřít. Účelem je pouze ilustrovat jaké rozdíly ve výnosnosti stavebního spoření by znamenaly zvažované změny výše státní podpory.

⁸ AXA Bank - 0,5% bonus při průměrném zůstatku nad 40 tis. Kč; UniCredit Bank – výnos specifického spořicího produktu byl kalkulován na částku 150 tis. Kč.

Do výčtu byly zařazeny termínové vklady s nejvyšším výnosem se splatností mezi 2-6 lety.

Z výše uvedeného lze soudit, že **snížení státní podpory na úroveň 2 000 Kč by nemělo výrazným způsobem ovlivnit příliv nových účastníků do systému stavebního spoření. Státní podpora ve výši 1 500 Kč už by mohla odradit část účastníků od uzavření nové smlouvy.**

D.2.2. Vliv možnosti úvěru ze stavebního spoření na reakci potenciálních nových účastníků

Kromě zhodnocení vkladů by měla být motivem vedoucím k uzavření stavebního spoření i možnost získat výhodný úvěr na bytové potřeby. Ve stavebním spoření existují 2 typy úvěrů – řádný úvěr ze stavebního spoření a překlenovací úvěr. Nárok na úvěr ze stavebního spoření získává účastník stavebního spoření automaticky po splnění určitých podmínek, které kombinují především 3 parametry – dobu spoření, naspoření sjednané částky a příjmy účastníka (bonita).

Pokud účastník ještě nezískal nárok na řádný úvěr ze stavebního spoření, může požádat o překlenovací úvěr. Na tento úvěr nemá účastník právní nárok, stavební spořitelna se může rozhodnout, že jej neposkytne. Překlenovací úvěr může být poskytnut ihned, tedy před uplynutím zákonem stanovené minimální doby spoření (2 roky), spořicí fáze není dotčena a pokračuje dále. Na rozdíl od úvěru ze stavebního spoření však není úroková sazba z překlenovacího úvěru nijak zákonem limitována.⁹ Překlenovací úvěr je oblíben jak u účastníků (pohotový úvěr na nenadálé bytové potřeby), tak u stavebních spořitel (vyšší úrokový výnos).

Současná situace, kdy mají stavební spořitelny přebytek vkladů, umožňuje poskytovat překlenovací úvěry ve velké míře. **Postupem času se však poměr úvěrů k vkladům zvýší a stavební spořitelny nebudou mít dostatek prostředků na poskytování překlenovacích úvěrů.** Navíc si budou muset udržovat prostředky pro poskytování úvěrů ze stavebního spoření účastníkům, kteří jsou již v systému a mají ze zákona nárok na úvěr ze stavebního spoření. Postupně tedy nebude téměř možné překlenovací úvěr získat a jedinou cestou bude úvěr řádný. Lze tedy očekávat, že část potenciálních nových účastníků bude vstupovat do systému z toho důvodu, aby měla brzy splněny podmínky pro budoucí čerpání výhodného úvěru (zejména minimální dobu spoření a naspoření potřebné části cílové částky). **Výše zhodnocení vkladů (a tedy i státní podpory) bude hrát menší roli při rozhodování o vstupu do systému než doposud.**

D.3. Časové rozložení výdajů státního rozpočtu

Jak již bylo uvedeno v části B, v případě smluv o stavebním spoření uzavřených do 31. 12. 2003, které jsou ukončeny do 30. 6. kalendářního roku, je státní podpora odpovídající nároku, který vznikl v roce ukončení smlouvy, poskytnuta ještě v daném kalendářním roce. Dochází tak k realizaci výdaje státního rozpočtu ve stejném roce, ve kterém vznikl účastníkovi nárok na státní podporu.

Budou-li účastníci s těmito smlouvami považovat nové podmínky stavebního spoření za neatraktivní v porovnání s konkurenčními produkty a vypoví smlouvy v 1. polovině roku 2011, bude nutné poskytnout část státní podpory za období roku 2011 ještě v tomtéž roce. Pokud by účastníci své smlouvy vypověděli v období od 1. 7. do 31. 12. 2011, byla by státní podpora za rok 2011 poskytnuta až ze státního rozpočtu roku 2012, jak je běžné.

Na každou starou smlouvu se v současnosti poskytuje státní podpora v průměrné výši cca 4000 Kč, tedy zhruba 88 % maximální výše. Lze tedy očekávat, že po snížení maximální výše státní podpory na 2000 Kč či 1500 Kč by u těchto smluv vznikl nárok na státní podporu ve výši zhruba 1780 Kč, resp. 1330 Kč. Pokud by došlo k hromadnému ukončování uvedeného typu smluv v 1. polovině roku 2011, za který lze považovat ukončení např. 1 mil. smluv, dosáhla by výše státní podpory za 1. pololetí 2011 částky 1,8 mld. Kč, resp. 1,4 mld. Kč. Státní podpora by byla poskytnuta ještě v roce 2011. O tuto částku by však klesly výdaje roku 2012. Došlo by pouze k přerozdělení výdajů mezi roky 2011 a 2012.

⁹ Úroková sazba úvěru ze stavebního spoření pro danou smlouvu může být maximálně o 3 % vyšší než úrok z vkladu u této smlouvy.

D.4. Právní riziko spočívající v zásadní změně legislativních podmínek sektoru stavebního spoření

D.4.1. Reakce stávajících účastníků stavebního spoření

Vzhledem k očekávané potřebě zavedení takových opatření, která zasáhnou jak smlouvy nově uzavřené po účinnosti změn, tak také smlouvy dříve uzavřené, existuje určité riziko napadení platnosti těchto změn ze strany stávajících účastníků. Možnými argumenty může být, že zaváděné opatření je retroaktivní a je tudíž ústavně nepřijatelné, anebo by mohlo být namítáno porušení zásady legitimního očekávání.

Realizovatelnost změn podmínek v podobě snížení státní podpory u nových smluv i smluv již uzavřených prověřilo Ministerstvo financí interním i externím právním rozbořem v roce 2007. Z těchto rozborů vyplývá, že lze snížit státní podporu u všech smluv k jednomu datu na jednotnou výši. Dodržení zásady legitimního očekávání bude pak ovlivněno tím, zda budou účastníci o takové změně v dostatečném předstihu informováni, aby mohli adekvátně reagovat.

Důležitým aspektem v souvislosti s identifikovaným rizikem je také záměr, který předkladatel nové úpravy podmínek sleduje, obzvláště je-li jím veřejný zájem, který převažuje nad zájem skupiny obyvatel (účastníků stavebního spoření).

I při přijetí takového opatření, které nebude ani retroaktivní ani narušující legitimní očekávání účastníků a současně bude jeho přijetí ve veřejném zájmu, nelze zaručit, že se část dotčených subjektů neobrátil na Ústavní soud.

D.4.2. Reakce akcionářů stavebních spořitelen

Standardní součástí mezinárodních dohod o podpoře a ochraně investic je ustanovení, které zaručuje investicím investorů druhé smluvní strany „řádné a spravedlivé zacházení“ (fair and equitable treatment). Prvkem tohoto řádného a spravedlivého zacházení je ochrana tzv. „legitimního očekávání“ (legitimate expectations) investora. Ochrana uvedeného legitimního očekávání znamená, že se smluvní strana (Česká republika) zavazuje k dodržování stability a konzistence obecného právního rámce na svém území. Ve svém důsledku to znamená, že za porušení uvedeného legitimního očekávání mohou být považovány nejen změny administrativních postupů, ale i změny v oblasti legislativy, pokud představují zásadní změny právního investičního prostředí oproti stavu, za jakého byla investice realizována.

Pokud by došlo k zásadní změně podmínek, za kterých zahraniční investoři realizovali svoje investice v oblasti stavebního spoření, existuje tedy obecné riziko, že tito investoři zahájí proti České republice arbitrážní spory podle dohod o podpoře a ochraně investic z důvodu porušení závazků převzatých Českou republikou v uvedených dohodách. Vzhledem ke skutečnosti, že většina stavebních spořitelen operujících na českém trhu má zahraniční vlastníky, je identifikované riziko pro v tomto materiálu navrhované změny v obecné rovině relevantní. Toto riziko bude výrazně vyšší, pokud budou mít změny podmínek zásadní nepříznivé dopady na stavební spořitelny (investice zahraničních investorů) nebo dokonce povedou až k likvidaci stavebního spoření jako takového, tedy i stavebních spořitel. Pokud by došlo v důsledku navrhovaných změn k likvidaci sektoru stavebního spoření a zániku podnikání v této oblasti, bylo by porušeno ještě ustanovení o vyvlastnění, rovněž obsažené v dohodách o ochraně investic.

S každým zahájeným sporem proti České republice vznikají na straně státu náklady spojené přímo s vedením arbitrážního řízení (náklady tribunálu, právní zastoupení České republiky) a pokud by byla Česká republika shledána tribunálem odpovědnou za porušení příslušné dohody o podpoře a ochraně investic, byla by povinna uhradit stamilionové až miliardové částky jako náhradu způsobené škody.

Z hlediska posuzování intenzity tohoto rizika je nutné konstatovat, že existuje řada argumentů, které takový postup zpochybňují. Například se jedná o skutečnost, že navrhovaná opatření ke snížení fiskálních výdajů a na podporu fiskálních příjmů se budou přímo vztahovat na samotné účastníky stavebního spoření, na subjekty stavebních spořitel dopadnou pouze nepřímo. Rozhodnutí státu o trvání a formě podpory bydlení je zde projevem jeho suverenity a musí být činěno v kontextu hlavního veřejného zájmu nutnosti snížení deficitu státního rozpočtu, který je v současné době považován za prioritní úkol s celospolečenským dopadem. Nutnost přijetí takových opatření je ze strany státu avizována již několik let. Dále je potřeba zdůraznit, že tato opatření

budou účinná jednotně na všechny tyto účastníky a nelze je proto považovat ani za selektivní či diskriminační. Pro úplnost je nutné uvést, že v současné době jsou navíc přímo subjektům poskytujícím finanční služby ve členských státech EU ukládány dodatečné daňové povinnosti za účelem zvýšení fiskálních příjmů (např. Velká Británie, Švédsko) a ani tato praxe není obecně považována za rizikovou z hlediska případných arbitrážních sporů.

D.5. Důsledky zániku stavebního spoření

Tato kapitola zvažuje dopady výrazného utlumení nebo dokonce zániku sektoru stavebního spoření. Hlavní otázky, kterými se odhad zabývá, jsou:

- Kam by byly investovány prostředky, které by jinak byly vloženy do stavebního spoření?
- Jaké důsledky by to mělo pro vývoj trhu s úvěrovými produkty a jejich úrokovými sazbami?

D.5.1. Důsledky zániku stavebního spoření na sektor vkladů a investic

Nelze očekávat, že by všechny prostředky doposud uložené na účtech stavebního spoření byly alokovány do alternativních produktů, tedy do bankovních spořicího produktů – termínových vkladů a spořicího účtů, a to ze dvou důvodů. Zaprvé, zhodnocení vkladů oproti dosavadnímu zhodnocení ve stavebním spoření je výrazně nižší. Účastníci by tedy zřejmě hledali jiné možnosti, které by přinesly zhodnocení bližší tomu, na co byli doposud zvyklí. Druhým důvodem je role finančních poradců a zprostředkovatelů, kteří by byli ve velké míře zapojeni do hledání alternativních investičních příležitostí. Jejich doporučení je často motivováno provizí, která je však v případě zprostředkování bankovního vkladu (termínovaného či spořicího) minimální.

Z pohledu jak zhodnocení prostředků tak i provizní motivace poradců a zprostředkovatelů je relevantní zvažovat investiční či kapitálové životní pojištění, částečně i penzijní připojištění (se státním příspěvkem) či investice do fondů kolektivního investování. Tyto produkty se sice svými parametry stavebnímu spoření příliš nepodobají, ale za určitých podmínek se dají využít pro dlouhodobé spoření stejně jako stavební spoření.

Zejména přesun prostředků do životního pojištění a penzijního připojištění pak může pro stát znamenat dočasné snížení příjmů státního rozpočtu z důvodu zvýšeného počtu fyzických osob uplatňujících snížení daňového základu o prostředky vložené do těchto produktů.¹⁰

D.5.2. Důsledky zániku stavebního spoření na sektor úvěrů

Úvěry poskytované stavebními spořitelny vytvářejí konkurenci bankovním úvěrům na bytové potřeby, vč. hypoték. Stavební spořitelny poskytují úvěry jak ve výši několika desítek tisíc korun (na rekonstrukce nebo vybavení bytu), tak i přesahující 1 mil. Kč, které umožňují při spojení smluv od více členů rodiny pořízení bydlení jako takového.

Vzhledem k podmínkám stanoveným zákonem a relativní stabilitě vkladů stavebního spoření musí stavební spořitelny poskytovat úvěry s fixní úrokovou sazbou po celou dobu úvěru, která nepřesahuje u úvěrů ze stavebního spoření 5 %. Tyto úvěry tak vytvářejí tlak na úrokové sazby bankami poskytovaných úvěrů na bydlení. Případný zánik sektoru stavebního spoření by znamenal zásah pro celý úvěrový sektor.

Z pohledu bankovních úvěrů na pořízení nemovitosti, reprezentovaných hypotečními úvěry, by došlo k posílení poptávky klientů, kteří by na trhu nenašli alternativní produkt. Úrokové sazby z hypotečních úvěrů se v současné době pohybují nad hranicí sazeb z řádných úvěrů ze stavebního spoření. Tedy účastníci, kteří by hypoteticky mohli čerpat řádný úvěr ze stavebního spoření, by byli nuceni (při nezměněných podmínkách bankovních hypotečních úvěrů) akceptovat dražší zdroj financování. V případě účastníků bez nároku na řádný úvěr ze stavebního spoření, kteří by tedy museli čerpat nejdříve úvěr překlenovací a až poté úvěr řádný, je celková roční procentní sazba nákladů u hypotéky i stavebního spoření zhruba vyrovnaná. Za nezměněných podmínek bankovních hypoték by se jejich situace příliš nezměnila.

¹⁰ Samozřejmě pouze do výše stanovené zákonem (24 000 Kč) souhrnně pro oba produkty (u každého až do výše 12 000 Kč).

Odlišná situace je však v segmentu úvěrů na bytové potřeby s nižší částkou, maximálně ve stovkách tisíc Kč. Tyto úvěry ze stavebního spoření jsou čerpány na rekonstrukce a modernizace bydlení. Z nabídky bank jim konkurují účelové úvěry či americké hypotéky, neboť běžné hypotéky jsou určeny pouze k pořízení nemovitosti. Z tabulky 6 vyplývá, že tyto bankovní úvěry jsou výrazně dražším zdrojem financování (úrokové sazby obvykle nad 7 % p.a.) než úvěry ze stavebního spoření (úročené do 5 % p. a.). Zánik sektoru stavebního spoření by pro trh úvěrů na výdaje související s bydlením v nižších částkách (statisíce Kč) znamenal ztrátu silného konkurenta. Otázkou by byla reakce bank, které by buď zachovaly zhruba stávající úrokové sazby z tohoto typu úvěrů a účastníkům by se tedy tyto úvěry citelně zdražily, anebo by pokryly uvolněný prostor na trhu novými produkty s nižšími úrokovými sazbami. Lze však očekávat spíše první scénář.

Tabulka 6: Úrokové sazby vybraných bankovních úvěrů na bytové potřeby

Produkt	Minimální úroková sazba	RPSN
Raiffeisenbank	6,30 %	od 7,74 %
Poštovní spořitelna	6,90 %	7,37 - 15,06%
ČSOB	7,70 %	-
Česká spořitelna	8,50 %	9,18 %
Waldviertler Sparkasse von 1842	-	12,38%
Cofidis	-	13,0 %

Pramen: Finanční internetové servery.

E. ZMĚNA VÝŠE STÁTNÍ PODPORY

Po několik let vyžadovala přímá podpora stavebního spoření ze státního rozpočtu výdaje přesahující 14 mld. Kč, v posledních letech ovšem klesá. V roce 2008 si vyžádala 14,22 mld. Kč a v roce 2009 13,26 mld. Kč.

Tabulka 7: Přímé podpory státu na finančním trhu, v mld. Kč

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Výdaje státního rozpočtu na přímou podporu stavebního spoření	14,98	14,22	13,26	12,73*	12,11*	11,38*

Pramen: MF; údaje označené * jsou expertním odhadem MF

Poznámka: návrh státního rozpočtu pro rok 2010 však počítá s mírně vyšší částkou z důvodu nutné rezervy

V rámci snižování státních výdajů sílí tlaky na snížení nároků na státní rozpočet v této oblasti. Cílem úprav systému stavebního spoření je tedy snížení/zefektivnění celkové každoročně poskytované státní podpory.

Původní myšlenkou stavebního spoření bylo zpřístupnění úvěrů souvisejících s bydlením za výhodnějších podmínek širšímu okruhu obyvatel. Stavební spoření v současné době představuje především nejvýhodnější produkt středně/dlouhodobého spoření, až poté je zdrojem úvěrů souvisejících s bydlením. Díky poměrně výrazné státní podpoře neúměrně zatěžuje státní rozpočet, i když v posledních 2 letech došlo k významnému zvýšení objemu úvěrů. Právě vysoký počet účastníků stavebního spoření, kteří pouze spoří, snižuje efektivitu systému.

E.1. Návrh variant řešení

Navrhované varianty snížení státní podpory se zvažují jak pro smlouvy nově uzavřené, tak i pro smlouvy stávající. Pokud by se nová pravidla vztahovala pouze na smlouvy nové, vyvolalo by to stejný efekt jako při novele zákona o stavebním spoření účinné od 1.1.2004, kdy velké množství účastníků uzavřelo smlouvu před účinností změn, tedy za původních podmínek, a následně tak díky enormnímu nárůstu počtu smluv došlo ke zvýšení výdajů státního rozpočtu.¹¹ Varianty zahrnující snížení státní podpory u nových smluv i smluv již uzavřených mají zásadní vliv na další fungování a existenci systému stavebního spoření. Jako jediné však plní cíl, tedy snížení nároků na státní rozpočet.

Vzhledem k závěrům kapitoly D. ohledně výnosnosti vkladů ve stavebním spoření a její vazbě na reakci účastníků stavebního spoření, potažmo pak stabilitu sektoru stavebního spoření, jsou dále uvažovány varianty snížení maximální výše státní podpory na 1500 Kč (Varianta 1500) a 2000 Kč (Varianta 2000).

E.1.1. Varianta 0 – současný stav

Ponechat současný stav.

E.1.2. Varianta 1500

Snížit maximální výši státní podpory na 1 500 Kč (7,5 % z 20 000 Kč) pro všechny účastníky (nejen pro nově uzavřené smlouvy).

E.1.3. Varianta 2000

Snížit maximální státní podporu na 2 000 Kč (10 % z 20 000 Kč) pro všechny účastníky (nejen pro nově uzavřené smlouvy).

¹¹ Při novele z roku 2003, kdy nové podmínky od 1. 1. 2004 platily pouze pro nově uzavřené smlouvy, reagovali občané tak, že se „předzásobili“ smlouvami za (původních) výhodnějších podmínek a segment stavebního spoření se s následky vypořádává dodnes. Pokud by tedy opatření v tomto materiálu zvažovaná platila jen pro smlouvy nově uzavřené po účinnosti změn, uzavřeli by občané ještě v roce 2010 smlouvy za stávajících podmínek. Výraznější efekty změn by se tak projevil až v roce 2017. Proto je navrhováno, aby se změny týkaly také smluv stávajících.

E.2. Vyhodnocení přínosů a nákladů

V této části jsou odhadovány dopady vybraných variant na státní rozpočet. V kvalitativní části dopadů jsou pak nastíněny také další konsekvence jednotlivých variant.

V predikcích předpokládáme, že novela nabude účinnosti 1.1.2011. Predikce vývoje pro jednotlivé varianty byla provedena do roku 2015. Jedná se o dostatečně dlouhý horizont, aby byl patrný vliv variant. Delší časový horizont je však prakticky nepredikovatelný.

I pro zvolený časový horizont je v současné době velmi složité nastavení parametrů a odhad reakce účastníků. Rovněž časové řady údajů o stavebním spoření nejsou dostatečně dlouhé a navíc jsou poznamenány novelou pravidel z roku 2004, jejíž efekty se dosud ještě plně neprojeví.

E.2.1. Varianta 0 – současný stav

Tabulka 8: Dopady Varianty 0 – současný stav

POZITIVA A PŘÍNOSY
+ nechají se plně projevit důsledky novely z roku 2004 (sníží se počet starých smluv atd.)
+ snížení reálné hodnoty celkově poskytované státní podpory v čase
+ nehrozí žaloby vůči státu ze strany akcionářů a účastníků stavebního spoření
+ menší riziko pro stabilitu systému
+ nedochází k prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů
NEGATIVA A NÁKLADY
- nedojde k naplnění cíle, celková státní podpora poskytovaná každý rok se stabilizuje kolem 9 - 10 mld. Kč a dále již nebude klesat

V modelu vývoje poskytované státní podpory byl odhadován vývoj základních ukazatelů¹², pokud by právní úprava zůstala nezměněna. Bylo stanoveno několik **předpokladů pro všechny smlouvy** (staré i nové):

- Pokles celkového počtu smluv bude ztrácet na dynamice.
- Celkový počet smluv se ustálí okolo 5 mil.
- Počet nově uzavřených smluv bude růst, ale ztrácet na dynamice.
- Nejpozději v roce 2015 se každoročně začne obnovovat přibližně 1/7 smluv (bude záležet na tom, v jakém roce dosáhne celkový počet smluv hranice 5 mil.)
- Celkový počet smluv ukončených po vázací době bude plynule narůstat až k hodnotě o něco menší než rozdíl počtu nových smluv a smluv ukončených úvěrem (přibližně 650 tis.).
- Celkový počet úvěrů bude narůstat rovnoměrně.

Následně byl namodelován vývoj ukazatelů zvláště pro staré a nové smlouvy na základě předpokladů vycházejících z historického vývoje určitých ukazatelů.

Předpoklady pro predikci údajů pro staré smlouvy:

- Počet starých smluv bude klesat každoročně zpočátku o cca 500 tis. smluv a postupně se bude snižovat k tempu cca 300 tis. smluv ročně. Zastaví se na konečném stavu několika tisíc smluv.
- Počet starých smluv ukončených úvěrem bude plynule klesat k nule.
- Průměrná státní podpora poskytnutá na jednu starou smlouvu se bude velmi mírným tempem blížit 90 % z maxima 4 500 Kč.

Předpoklady pro predikci údajů pro nové smlouvy:

- Průměrná státní podpora poskytnutá na jednu novou smlouvu poroste a bude se snižující dynamikou blížit přibližně 60 % maximální státní podpory, jako tomu bylo v letech 1999 až 2003.

¹² Za základní ukazatele stavebního spoření považujeme:

Počet smluv o stavebním spoření ve fázi spoření

Počet nově uzavřených smluv

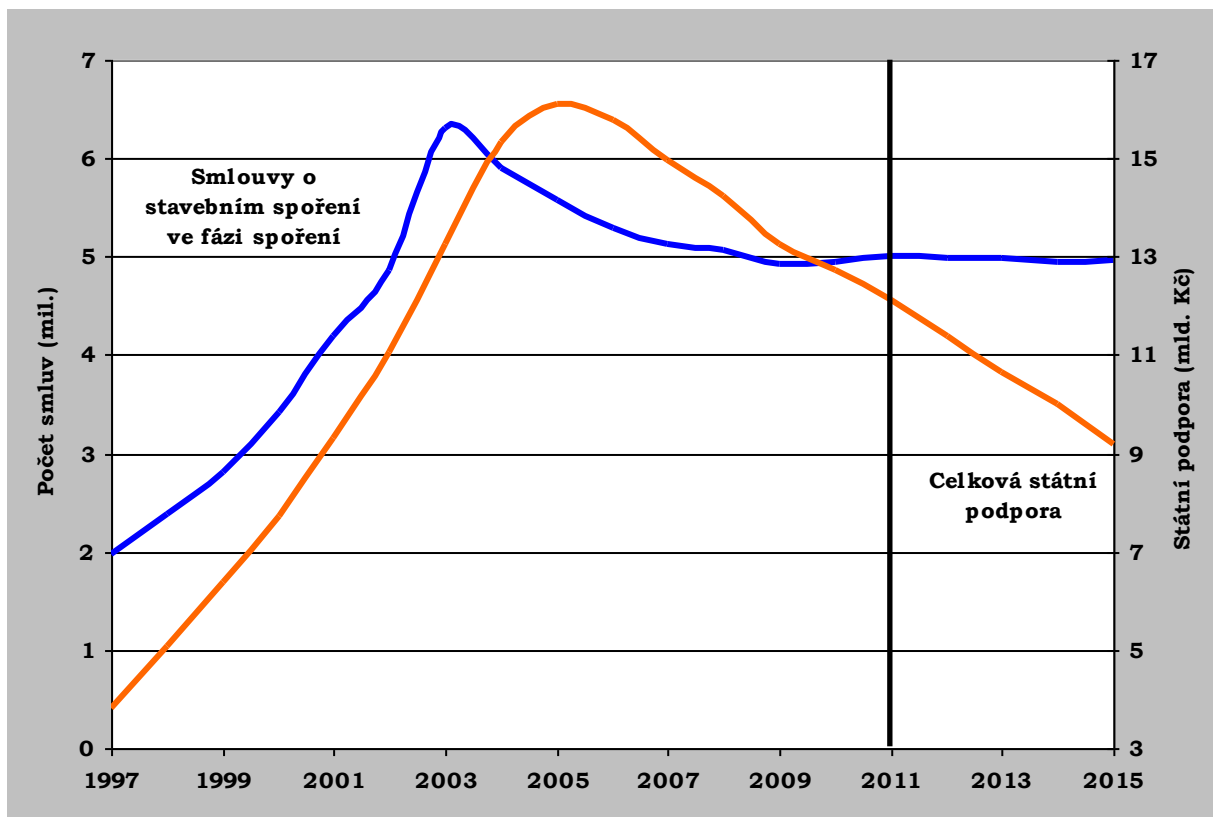
Počet smluv ukončených úvěrem

Počet smluv ukončených po vázací době

Celkově poskytnutou státní podporu

Vývoj hlavních ukazatelů v jednotlivých letech shrnuje následující graf:

Graf 3: Vývoj hlavních ukazatelů stavebního spoření do roku 2015.



Pramen: MF

Celková státní podpora poskytnutá každý rok klesne z 13,26 mld. Kč v roce 2009 na 9,21 mld. Kč v roce 2015.

Hlavním aspektem této varianty je, že se nechají projevit důsledky novely z roku 2004.

E.2.2. Varianty 1500 a 2000

Tabulka 9: Dopady Varianty 1500

POZITIVA A PŘÍNOSY
+ velmi výrazný pokles poskytované státní podpory (až na úroveň 3,5-4,5 mld. Kč)
NEGATIVA A NÁKLADY
- riziko destabilizace systému - možná ztráta důvěry účastníků stavebního spoření, velmi složité odhadnutelný úbytek účastníků, pro které přestane být stavební spoření atraktivní (zhodnocení prostředků se blíží kritické úrovni, kdy přestává být stavební spoření atraktivním vkladovým produktem)
- negativní reakce účastníků stavebního spoření a potenciálních účastníků a stavebních spořitel (pokles zhodnocení prostředků o cca 1,5 p.b., více viz část B)
- prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů (délka jejich splatnosti počítá s dosavadní výší státní podpory, neboť po dobu trvání překlenovacího úvěru stále trvá fáze spoření účastníka)
- vysoké riziko žalob vůči státu ze strany akcionářů a účastníků (a z něj vyplývající náklady státu na vedení sporu, případně přiznanou náhradu škody)
- prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů (a tedy nutnost úpravy stávajících smluv, pokud obsahují termín splatnosti)
- náklady na úpravu informačních systémů stavebních spořitel i Ministerstva financí

Tabulka 10: Dopady Varianty 2000

POZITIVA A PŘÍNOSY
+ výrazný pokles celkové státní podpory (na úroveň 5 - 6,5 mld. Kč)
+ zachování dostatečné výhodnosti stavebního spoření
NEGATIVA A NÁKLADY
- možná ztráta důvěry účastníků stavebního spoření a z toho vyplývající destabilizace systému stavebního spoření
- negativní reakce účastníků stavebního spoření a potenciálních účastníků a stavebních spořitelen (pokles zhodnocení prostředků o cca 2 p.b., více viz část D)
- prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů (délka jejich splatnosti počítá s dosavadní výší státní podpory, neboť po dobu trvání překlenovacího úvěru stále trvá fáze spoření účastníka)
- riziko žalob vůči státu ze strany akcionářů a účastníků stavebního spoření (a z něj vyplývající náklady státu na vedení sporu, případně přiznanou náhradu škody)
- prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů (a tedy nutnost úpravy stávajících smluv, pokud obsahují termín splatnosti)
- náklady na úpravu informačních systémů stavebních spořitelen i Ministerstva financí

Nová právní úprava by nabyla účinnosti k 1. 1. 2011. **Je důležité připomenout, že se státní podpora poskytuje zpětně a snížení nároků na státní rozpočet se projeví až od roku 2012, kdy bude poskytována státní podpora nároků vzniklých v roce 2011.**

Pro dosažení požadovaného snížení státní podpory je nutné nastavit nová pravidla pro **všechny typy smluv** (stávající i nově uzavírané). Na základě těchto informací byly stanoveny 2 varianty úpravy současného systému a provedena predikce vývoje celkové výše státní podpory v následujících letech.

Varianty by měly být jednoduše vysvětlitelné občanům/účastníkům stavebního spoření (stát šetří => snižuje státní podporu). Principy přijaté varianty by měly být jednoduché, aby účastníci zbytečně nepodléhali panice, předcházelo se různým nedorozuměním a informačním dezinterpretacím a celý systém stavebního spoření se tím nedestabilizoval.

Zároveň byly varianty zvoleny tak, aby apriori nevedly k likvidaci sektoru. Je tedy počítáno s tím, že nedejde k odchodu kritické masy účastníků (resp. jejich prostředků) ze systému. V současnosti se čistý výnos účastníka spořicího přesně do uplynutí vázací doby při státní podpoře ve výši 3000 Kč ročně pohybuje v závislosti na výpočtu okolo 5,9 % ročně. Snížení státní podpory by za jinak stejných podmínek srazilo čistý výnos na 4,3 %, resp. 3,6 % u smluv se státní podporou maximálně 2 000 Kč, resp. 1 500 Kč ročně (více viz tabulka 4). Možné zvýšení inflace a s ním spojený růst úrokových měr by učinily stavební spoření nevýhodným.

V následujících odhadech dopadů byly vzhledem k zadání zvažovány pouze varianty snížení maximální státní podpory na 2 000 Kč a 1500 Kč. Naopak nebyly zvažovány varianty graduálního snižování výše státní podpory či indexace státní podpory.

E.2.2.1. Východiska predikce

Analýza dopadů těchto variant na celkovou státní podporu a tím na státní rozpočet vycházela z následujících předpokladů:

- **Snížení státní podpory může, ale nemusí vyvolat snížení zájmu o stavební spoření. Proto budou pro každou z variant snížení státní podpory (Variantu 1500 a Variantu 2000 a) vypracovány dvě predikce:**
 - Počet smluv ve fázi spoření se nebude příliš lišit od nulové varianty. Státní podpora ve výši 1 500 Kč, resp. 2 000 Kč bude postačovat k tomu, aby lidé měli nadále zájem o stavební spoření. Trh bude saturován kolem 5 mil. smluv ve fázi spoření.
 - Počet smluv ve fázi spoření bude nižší než při nulové variantě. Státní podpora ve výši 1 500 Kč, resp. 2 000 Kč nebude dostatečná k udržení zájmu současného počtu účastníků. Dojde tedy k poklesu počtu účastníků na úroveň 4 mil.
- **Podíl smluv bez státní podpory bude v čase stálý.**
- **Účastníci budou i nadále v průměru ukládat přibližně 60 – 65 % optimální částky¹³, jak tomu bylo doposud, s výjimkou starých smluv, kde je tento poměr výrazně vyšší, téměř 90 %.**

¹³ Optimální částka je částka, která maximalizuje absolutní výši SP.

- **Ve variantách s poklesem celkového počtu účastníků ke 4 mil. účastníků:**
 - V letech 2010 a 2011 dojde k výraznému nárůstu počtu smluv ukončených po vypršení vázací doby. Ovšem pouze většina účastníků (nikoliv všichni) si uzavře nové smlouvy. Dojde tedy k určitému poklesu počtu smluv ve fázi spoření.

E.2.2.2. Dopad na celkovou státní podporu

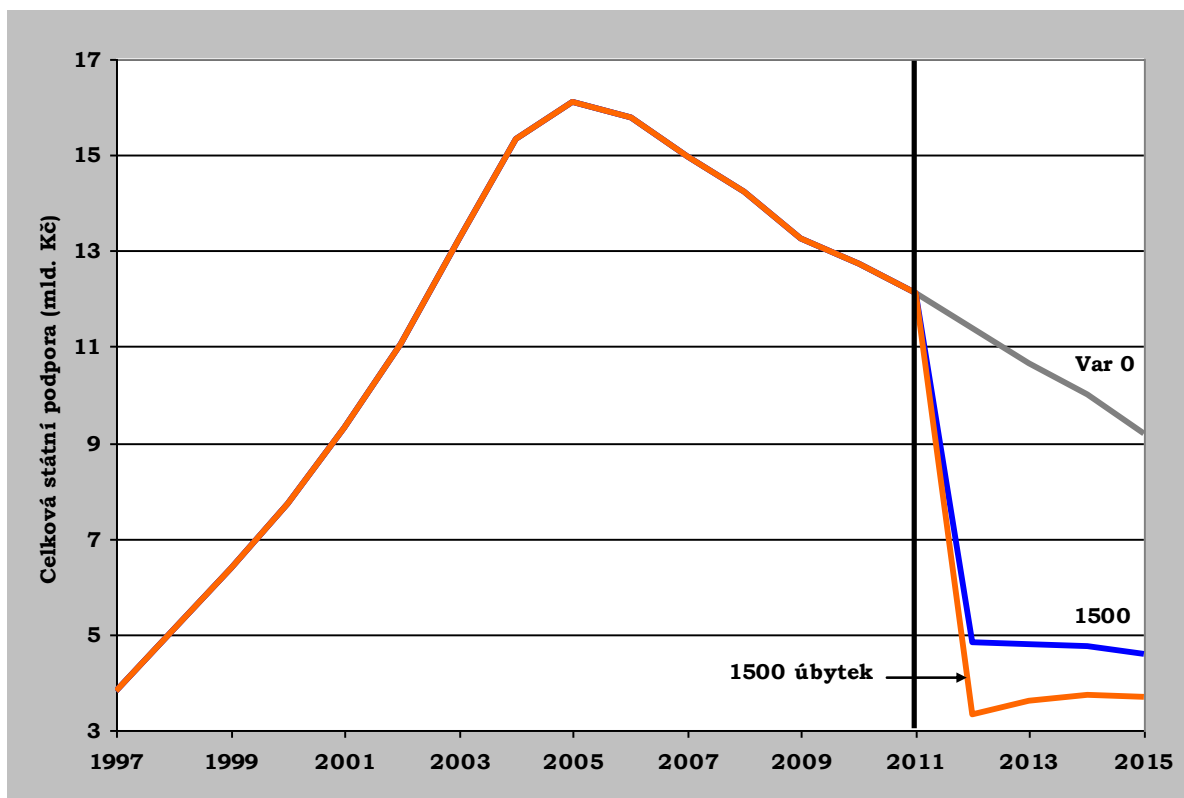
Pokud bude od 1.1.2011 snížena státní podpora u všech smluv, **dojde k razantnímu poklesu v celkové výši poskytované státní podpory** ze 12,11 mld. Kč v roce 2011 (při nulové variantě) **na cca 5 – 6,5 mld. Kč v roce 2012** v závislosti na zvolené variantě (1500 nebo 2000) a reakci účastníků.

Varianta 1500

Pokud nedojde k úbytku počtu účastníků v reakci na snížení státní podpory, sníží se poskytovaná státní podpora v roce 2012 na cca 4,8 mld. Kč. V dalších letech se bude i nadále pohybovat kolem 4,5 mld. Kč.

Dojde-li k úbytku účastníků stavebního spoření (na cca 4 mil.), povede to k výraznějšímu snížení poskytované státní podpory v roce 2012, a to **na 3,5 mld. Kč.** Kolem této úrovně a spíše mírně níže by se měla pohybovat i v dalších letech.

Graf 4: Vývoj celkové státní podpory u jednotlivých scénářů pro Variantu 1500, srovnání s Variantou 0.



Pramen: MF

Varianta 2000

Pokud nedojde k úbytku počtu účastníků stavebního spoření v reakci na snížení státní podpory, sníží se poskytovaná státní podpora v roce 2012 na cca 6,5 mld. Kč. V dalších letech se bude i nadále pohybovat mírně nad úrovní 6 mld. Kč.

Dojde-li k úbytku účastníků, povede to k výraznějšímu snížení poskytované státní podpory v roce 2012, a to na **4,4 mld. Kč.** V příštích letech mírně vzroste k 5 mld. Kč.

Graf 5: Vývoj celkové státní podpory u jednotlivých scénářů pro Variantu 2000, srovnání s Variantou 0.



Pramen: MF

Lze s velkou mírou jistoty předpokládat, že počet účastníků stavebního spoření, resp. smluv ve fázi spoření se po reformě nezvýší. Naopak lze reálně očekávat, že počet účastníků může poklesnout, protože nová výše státní podpory nemusí být pro část dosavadních účastníků dostatečně atraktivní. Odhadnout a kvantifikovat možný úbytek účastníků je velmi složité, protože zatím k takové situaci za dobu existence stavebního spoření nedošlo.

Počet účastníků je jedním ze 2 hlavních faktorů ovlivňujících celkovou výši státní podpory. Druhým je průměrná ročně uložená částka, z níž se vypočítává výše státní podpory pro jednotlivé smlouvy. Výrazné zvýšení disponibilního důchodu domácností po celé období do roku 2015 není i vzhledem k probíhající hospodářské krizi pravděpodobné a lze tedy předpokládat, že výše ročně ukládané částky bude zachována a tedy tento faktor nebude tlačit na růst celkové státní podpory.

Odhadované dopady variant bez úbytku účastníků stavebního spoření tak můžeme považovat za maximální očekávané nároky na výdaje státního rozpočtu. Celková státní podpora může být nižší než je uvedeno, ale je nepravděpodobné, že by tyto odhady výrazně překročila. Varianty, ve kterých byl odhadován pokles počtu účastníků, jsou tak spíše ilustrativní a dávají představu, jak by se určitý úbytek účastníků projevil na celkové poskytované státní podpoře.

E.3. Shrnutí a výsledek konzultace

V rámci bilaterálních jednání sdělili zástupci AČSS, že snížení maximální státní podpory ze současných 3 000 Kč na 2 500 Kč by nemělo vyvolat zásadnější odliv účastníků stavebního spoření ze systému. Snížení státní podpory na 2 000 Kč považuje trh za limitní, kdy již lze očekávat ukončování smluv, nicméně celková stabilita systému by neměla být ohrožena.

Snížení státní podpory se dle AČSS projeví také v prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů. Vzhledem k tomu, že smlouvy k překlenovacím úvěrům obsahují i uvedení data splatnosti, bude nutné tyto smlouvy upravit, což si vyžádá administrativní náklady. AČSS proto navrhovala nevztahovat navrhované změny na účastníky čerpající překlenovací úvěr. AČSS dále upozornila na potenciální právní rizika, neboť jsou návrhem dotčeny také stávající smlouvy.

ČNB taktéž navrhuje volbu varianty snižující maximální státní podporu pouze na 2 000 Kč. Po zahrnutí všech navrhovaných změn a zohlednění charakteristik stavebního spoření se ČNB domnívá, že může dojít k nezanedbatelnému snížení atraktivnosti stavebního spoření. Zejména v delším horizontu je pak reakce stávajících a potenciálních účastníků stavebního spoření dosti nejistá. Pokud by kombinace těchto faktorů vyvolala silnou reakci účastníků, celý systém by mohl být vystaven likviditním problémům, které jsou popsány v předchozích částech. Proto ČNB doporučuje takové nastavení, které v konečném důsledku zachová dostatečnou atraktivitu produktu, eliminuje zásadní odliv prostředků a zachová stabilitu systému.

ČNB dále upozornila na potenciální právní riziko úpravy vztažené na stávající smlouvy a dále na riziko reakce akcionářů na situaci, kdy by negativní reakce účastníků stavebního spoření na navrhované změny byla taková, že by podnikání stavebních spořitelen bylo ekonomicky či regulatorně ohroženo.

E.4. Návrh řešení

S navrženými variantami snížení státní podpory se pojí totožné druhy dopadů. Varianty se však liší intenzitou jednotlivých dopadů. Hlavními kritérii při porovnávání variant byla míra úspor výdajů státního rozpočtu ve spojení s mírou rizika destabilizace systému stavebního spoření. Následující tabulka obsahuje přehled dopadů jednotlivých variant v porovnání s nulovou variantou, tj. ponechání státní podpory na současných hodnotách.

Tabulka 11: Dopady variant snížení státní podpory (SP) ve srovnání s nulovou variantou¹⁴

Dopad (oproti nulové variantě)	Varianta	
	1500	2000
Přínosy		
Pokles celkové SP poskytnuté v roce 2012	o 6,5 – 8 mld. Kč	o 5 – 7 mld. Kč
Pokles celkové SP ročně poskytované dlouhodobě	o 4,5 – 5,5 mld. Kč	o 3 – 4,5 mld. Kč
Náklady		
Riziko destabilizace systému stavebního spoření	++	+
Pokles zhodnocení prostředků	o 2 p.b.	o 1,5 p.b.
Náklady na úpravu informačních systémů stavebních spořitelen i Ministerstva financí	+	+
Prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů	++	+

V současné době je **pro stabilitu stavebního spoření důležité postupně snížit objem prostředků přespouřujících účastníků a současně uzavřít každoročně dostatek nových smluv**, aby byl zajištěn přítok prostředků do systému stavebního spoření.

Pro postupné snížení objemu prostředků přespouřujících účastníků je důležité, aby výnosnost stavebního spoření byla alespoň obdobná jako u srovnatelných produktů na trhu – spořicíh účtů nebo 3měsíčních termínovaných vkladů. Tyto produkty v současné době nabízejí zhodnocení maximálně 2,50 % u bank a 3,00 % u družstevních záložen (viz tabulka 3). **Výnos vyšší než u bankovních produktů pro smlouvy uzavřené po roce 1999 přinese pouze státní podpora ve výši 2000 Kč.** Státní podpora ve výši 1500 Kč už pro smlouvy uzavřené před rokem 2002 znamená snížení výnosnosti pod úroveň srovnatelných produktů (viz tabulka 2), což by mělo pravděpodobně za následek prudký odliv přespouřujících účastníků stavebního spoření a destabilizaci systému. Výnos vyšší než nabízejí družstevní záložny na termínovaných vkladech přináší pouze státní podpora ve výši 2000 Kč a to jen pro smlouvy uzavřené po roce 2003.

Aby byly stavební spořitelny schopny uzavřít dostatek nových smluv, musí nabízet novým účastníkům dostatečně atraktivní zhodnocení vložených prostředků. Odhaduje se, že vzhledem k fixnosti podmínek stavebního spoření by zvýhodnění oproti srovnatelným produktům, spořicíh účtům a termínovaným vkladům, mělo dosahovat alespoň 1 %. Tyto produkty v současnosti nabízejí výnos ve výši maximálně 3,20 % u bankovních produktů a 4,71 % u družstevních záložen (viz tabulka 5). **Dostatečné zhodnocení tak nabízí pouze státní podpora ve výši 2000 Kč (4,34 % ročně po uplynutí 6 let vázací doby). Státní podpora ve výši 1500 Kč**

¹⁴ Znaménka + a – a 0 znamenají intenzitu dopadu ve srovnání s nulovou variantou. U přínosů tedy + znamená vyšší přínos a – nižší přínos. Naopak u nákladů + znamená, že náklady budou vyšší a – nižší než u nulové varianty. 0 znamená že intenzita se nezmění nebo téměř nezmění.

dostatečné zvýhodnění nepřináší, neboť po 6 letech spoření bude průměrné roční zhodnocení pouze 3,56 % (viz tabulka 4).

V současnosti jsou úrokové sazby na historických minimech a dá se proto očekávat jejich zvýšení v budoucnu. Tím poklesne výhodnost stavebního spoření. V tu dobu však již může hrát roli další okolnost, která v současnosti neovlivňuje rozhodování lidí o tom, zda vložit prostředky do stavebního spoření – nedostupnost překlenovacích úvěrů (pohotovostních levných úvěrů na bytové potřeby – viz kapitola D.2.2.). **Státní podpora tak bude hrát menší roli při rozhodování o vstupu do systému stavebního spoření než doposud.**

Varianta 1500 přináší výraznější úsporu výdajů státního rozpočtu o cca 1 – 1,5 mld. Kč, ovšem riziko destabilizace systému stavebního spoření je v tomto případě výrazně vyšší než u varianty 2000, především kvůli citlivosti přespořujících účastníků na změny zhodnocení prostředků ve stavebním spoření (více viz část D). I s ohledem na výsledek konzultace s AČSS a ČNB proto **doporučujeme zvolit Variantu 2000 a po určité době, kdy již dojde ke snížení podílu prostředků přespořujících účastníků, zvážit možnost další úpravy parametrů státní podpory.**

F. ZDANĚNÍ ÚROKŮ Z VKLADŮ

Úrokové příjmy z vkladů na účet stavebního spoření a z poskytnuté státní podpory jsou osvobozeny od daně z příjmu. Přitom úrokové příjmy z vkladů v jiných bankovních produktech jsou zatíženy srážkovou daní ve výši 15 %. Stavební spoření je tedy zvýhodněno oproti alternativním bankovním vkladům, státní rozpočet pak ztrácí potenciální příjem.

Cílovým stavem je zvýšení příjmů státního rozpočtu a současně narovnání podmínek pro zdanění úrokových příjmů z vkladů ve stavebním spoření s podmínkami pro zdanění obdobného typu příjmů z jiných bankovních vkladových produktů.

V případě ponechání současného stavu nebude dosaženo možného zvýšení příjmů státního rozpočtu a nebude tak snížen deficit státního rozpočtu. Nadále budou také trvat nerovné podmínky ve zdanění úrokových příjmů z vkladů ve stavebním spoření ve srovnání s jinými bankovními vklady.

F.1. Návrh variant řešení

F.1.1. Varianta F0 – současný stav

Zachovat výjimku ze zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření.

F.1.2. Varianta F1 – zrušit výjimku

Zrušení výjimky ze zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření, a to s účinností od 1. 1. 2011. Sazba daně by byla nastavena shodně s ostatními příjmy z kapitálového majetku, tedy ve výši 15 %. Daň by byla vybírána srážkou u zdroje.

F.2. Vyhodnocení přínosů a nákladů

Zruší-li se výjimka, podle které jsou úroky z vkladů a státní podpory ve stavebním spoření osvobozeny od daně, nesníží se náklady státního rozpočtu na poskytování státní podpory. Zvýší se však příjmy státního rozpočtu.

Vzhledem k tomu, že stavební spořitelny připisují úroky až k 31. 12. daného roku, bude sice daň sražena k tomuto dni, nicméně k platbě daně plátcem, tedy stavební spořitelnou, dojde až počátkem roku následujícího. Dopad na státní rozpočet tedy bude podléhat tomuto časovému posunu (více viz část B).

V roce 2009 činily náklady z úroků stavebních spořitelen cca 10 mld. Kč¹⁵. Pokud by byly vklady na účtech stavebních spořitelen zdaněny stejně jako v bankách, tedy 15 %, byl by výnos pro stát 1,5 mld. Kč. Vzhledem k navrhovaným změnám je pravděpodobné, že dojde k poklesu vkladů, čímž se sníží výnos ze zdanění úroků na cca 1 mld. Kč.

Stavební spořitelny v minulých letech sjednaly zhruba u 5 % smluv tzv. úrokové zvýhodnění (úrokový bonus), který je účastníkům vyplácen až při ukončení smlouvy, nicméně pouze při splnění určitých podmínek po dobu trvání smlouvy. Vzhledem k tomu, že toto úrokové zvýhodnění je z pohledu zákona o daních z příjmu úrokovým příjmem, podléhalo by zdanění. Nad rámec odhadu 1 – 1,5 mld. Kč by tedy byly realizovány další příjmy státního rozpočtu, jejichž výše není vzhledem k absenci dat predikovatelná. Negativním dopadem této okolnosti je potenciální rychlejší reakce těchto účastníků, protože by byli motivováni k opuštění systému ještě v roce 2010, tedy před účinností nové úpravy. Protože se jedná v převážné míře o účastníky, jejichž smlouvy jsou již po tzv. vázací době (a tedy mohou své vklady vybrat v horizontu maximálně 3 měsíců) a vykazují spíše vyšší zůstatky naspořených prostředků, hrozí větší odliv prostředků ze systému.

Podle údajů stavebních spořitelen představuje objem vkladů u smluv s úrokovým bonusem zhruba 9 % celkového objemu vkladů účastníků stavebního spoření, což znamená 37,4 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že část těchto smluv by byla ukončena i v případě, kdy by nedošlo ke změně legislativy, byl by dodatečný odliv

¹⁵ Úroky z klientských vkladů činily 99 % z těchto nákladů.

prostředků ze systému vyvolaný legislativní změnou nižší než uvedených 37,4 mld. Kč. Vzhledem k objemu prostředků držných v cenných papírech (139 mld. Kč k 31.3.2010), které by byly použity na výplatu ukončovaných smluv s úrokovým bonusem, nepředstavují samotné ukončované smlouvy s úrokovým bonusem výrazné riziko pro systém. Stavebním spořitelnám by stále zůstával dostatek volných prostředků k poskytování úvěrů (roční objem cca 60 mld. Kč.)

F.2.1. Varianta F0 – současný stav

Tabulka 12: Dopady Varianty F0 – současný stav

POZITIVA A PŘÍNOSY
+ nezvýšení negativní reakce účastníků stavebního spoření vyvolané ostatními v tomto materiálu zvažovanými opatřeními
+ nezvýšení rizika rychlého odlivu prostředků ze systému stavebního spoření
+ nedochází k prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů
+ nevyžaduje zásahy do informačních systémů stavebních spořitelen
NEGATIVA A NÁKLADY
- nenaplnění cíle – odstranění neodůvodněné výjimky ze zdanění úrokových příjmů
- nenaplnění cíle - využití potenciálního zdroje příjmů státního rozpočtu

F.2.2. Varianta F1 – zrušit výjimku

Tabulka 13: Dopady Varianty F1 – zrušit výjimku

POZITIVA A PŘÍNOSY
+ zvýšení příjmů státního rozpočtu v letech 2012 a dále, a to ve výši 1 až 1,5 mld. Kč ročně v závislosti na reakci účastníků stavebního spoření na toto a další navrhovaná opatření
+ sjednocení podmínek zdanění úrokových příjmů z bankovních vkladů
+ příspěvek k celkovému zjednodušení daňového řádu cestou rušení výjimek
NEGATIVA A NÁKLADY
- negativní reakce účastníků stavebního spoření, potenciálních účastníků a stavebních spořitelen – může se projevit ve snížení očekávaných příjmů státního rozpočtu (v případě většího odlivu účastníků ze systému, a to díky dalším zvažovaným opatřením)
- riziko většího odlivu prostředků ze systému
- prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů (a tedy nutnost úpravy stávajících smluv, pokud obsahují termín splatnosti)
- náklady na úpravu informačních systémů stavebních spořitelen

F.3. Shrnutí a výsledek konzultace

V rámci bilaterálních jednání sdělili zástupci AČSS, že berou na vědomí návrh zrušit výjimku ze zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření. Současně se však AČSS domnívá, že zdanění úrokových bonusů může vést k vyššímu dopadu na odliv účastníků. AČSS upozornila na dopad v podobě prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů.

ČNB souhlasí s navrhovanou variantou zrušení výjimky. Za výrazně rizikový prvek však považuje zpětné zdanění úrokového bonusu u části starých smluv, neboť by se mohl v letošním roce stát spouštěcím mechanismem pro výpovědi starších smluv, které by mohly ve velmi krátké době ze systému vyvést značné zdroje a zhoršit tak jeho likviditu.

F.4. Návrh řešení

Navržená sazba daně 15 % nepředstavuje zásadní snížení výnosu účastníků stavebního spoření a současně generuje nezanedbatelný příjem státního rozpočtu. Riziko odlivu prostředků účastníků se smlouvami zahrnujícími úrokový bonus existuje, nicméně nepředstavuje ohrožení stability sektoru, neboť ten disponuje dostatečnými prostředky pro okamžitou výplatu všech smluv s úrokovým bonusem. Proto se **doporučuje varianta F1 – zrušit výjimku.**

G. ZÍSKÁNÍ PROSTŘEDKŮ JIŽ V ROCE 2011

Vzhledem k existenci časového posunu popsáném v části B budou mít změny, které spočívají ve snížení státní podpory či zrušení výjimky ze zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření, dopad až na výdaje státní rozpočtu roku 2012¹⁶.

Je-li tedy cílem zamýšlených opatření zajistit snížení nároků na státní rozpočet již v roce 2011, lze toho dosáhnout v podstatě jen zvýšením příjmů. Uvalení daně na poskytnutou státní podporu navrátí část prostředků poskytnutých na státní podporu zpět do státního rozpočtu.

Cílem je snížit zatížení státního rozpočtu roku 2011 v souvislosti s poskytováním státní podpory účastníkům stavebního spoření, kdy nároky na tento příspěvek vznikly v roce 2010, tedy za stávajících podmínek pro státní podporu. Cílovým stavem je snížení zátěže státního rozpočtu o 50 %.

V případě ponechání současného stavu nebude dosaženo žádaného snížení zatížení státního rozpočtu, tedy budou realizovány výdaje státního rozpočtu pro rok 2011 v odhadované výši 12,11 mld. Kč.

G.1. Návrh variant řešení

G.1.1. Varianta G0 – současný stav

Ponechat současný stav.

G.1.2. Varianta G1 – zavést daň ve výši 50%

Vzhledem k nemožnosti snížení státní podpory pro nároky, které již vznikly v roce 2010 (z důvodu nepřipustnosti retroaktivního opatření), je tak jedinou možností získat část prostředků rozpočtu roku 2011 zpět zavedením zvláštní sazby daně. Teoreticky lze uvažovat o dvou nástrojích k dosažení stanoveného cíle:

1. úrokový příjem účastníka

V části F tohoto materiálu je popsáno opatření spočívající ve zrušení výjimky ze zdanění úrokového příjmu ze stavebního spoření. Základ daně se za všechny účastníky v systému stavebního spoření pohybuje okolo 10 mld. Kč. Pokud by bylo cílem získat zpět do státního rozpočtu zhruba 6 mld. Kč, je možné nastavit vyšší sazbu daně než v části F navrhovaných 15 %. Jak je však popsáno v části B, existuje časový posun i v případě zdanění úrokových příjmů a opatření by se projevilo až v rozpočtu roku 2012. Tedy původní zadání snížit výdaje státního rozpočtu roku 2011 by nebylo splněno. Proto není tato varianta dále rozpracována.

2. poskytnutá státní podpora

Druhým možným nástrojem k dosažení cíle je zdanění státní podpory poskytnuté, resp. připsané na účet účastníka stavebního spoření. Připsání státní podpory probíhá tak, že stavební spořitelna podává za účastníky žádost Ministerstvu financí, které prostředky poukáže stavebním spořitelnám, a ty je následně přepisují účastníkům na jejich účty. Stavební spořitelny zde tedy nevystupují jako příjemce státní podpory, ale jako prostředník. Proto je poskytovatelem Ministerstvo financí a příjemcem účastník.

Lze tedy zvažovat uvalení daně na poskytnutou státní podporu, kdy je poplatníkem účastník stavebního spoření (jako příjemce státní podpory), plátcem daně pak Ministerstvo financí (jako poskytovatel státní podpory a subjekt, který poukazuje prostřednictvím stavebních spořitelen účastníkům stavebního spoření státní podporu). Daň by byla vybírána formou srážky u zdroje.

Uvažovaný cíl navýšit příjmy státního rozpočtu v roce 2011 o cca 6 mld. Kč prostřednictvím státní podpory představuje cca 50 % odhadované státní podpory pro rok 2011. Proto je zvažována zvláštní sazba daně právě ve výši 50 %.

¹⁶ S výjimkou dopadů způsobených ukončením smluv některých účastníků v průběhu 1. poloviny roku 2011 u některých typů smluv, kdy budou nároky na státní rozpočet zvýšeny díky výplatě nároků roku 2011 v tomtéž roce.

Pokud by nastala situace, kdy by účastník nesplnil podmínky pro poskytnutí státní podpory a došlo by tedy k vrácení poskytnuté státní podpory, pak by státní podpora zatížená zde zvažovanou daní byla vrácena zpět Ministerstvu financí v té výši, ve které byla připsána účastníkovi (tedy po zdanění). Ministerstvo financí by pak zaplacenou srážkovou daň odpovídající této vrácené státní podpoře vykázalo jako přeplatek na dani.

U smluv uzavřených do 31.12.2003 s požadavkem na státní podporu platí, že jsou-li ukončeny do 30. června kalendářního roku, poukáže Ministerstvo financí odpovídající státní podporu ještě v tomtéž kalendářním roce. Pokud by tyto smlouvy byly ukončeny do 30. 6. 2011, byla by odpovídající státní podpora již v nové snížené výši (viz část E). V tomto případě by tedy neměla být zatížena zde navrhovanou daní, neboť ta má být uvalena pouze na výplaty ze státního rozpočtu roku 2011, které však odpovídají nárokům vzniklým v roce 2010, tedy nárokům na státní podporu v dnes platné výši.

G.2. Vyhodnocení přínosů a nákladů

G.2.1. Varianta G0 – současný stav

Ponechat současný stav.

Tabulka 14: Dopady Varianty G0 – současný stav

POZITIVA A PŘÍNOSY	
+	nebudou narušena legitimní očekávání účastníků stavebního spoření ohledně výše připsané státní podpory vztahující se k nárokům z roku 2010
+	nezvýšení rizika odchodu části účastníků ze systému, tedy výběru části vkladů, následně tedy snížení rizika problémů sektoru s likviditou (viz. část D3 tohoto materiálu)
+	neexistence rizika žalob vůči státu ze strany akcionářů a účastníků stavebního spoření
+	nebude nutné komunikovat vůči veřejnosti ohledně zavedení zvláštního opatření spočívajícího ve zdanění státní podpory
+	nedochází k prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů
NEGATIVA A NÁKLADY	
-	výdaje státního rozpočtu v roce 2011 budou realizovány v původně očekávané výši 12,11 mld. Kč

G.2.2. Varianta G1 – zavést daň ve výši 50%

Zavést daň ve výši 50% uvalenou na státní podporu, na niž vznikl nárok v roce 2010 a která bude poskytnuta v roce 2011.

Tabulka 15: Dopady Varianty G1 – zavést daň ve výši 50 %

POZITIVA A PŘÍNOSY
+ výdaje státního rozpočtu na výplatu státní podpory stavebního spoření budou realizovány v poloviční výši (cca 6 mld. Kč)
NEGATIVA A NÁKLADY
<ul style="list-style-type: none"> - budou narušena očekávání účastníků stavebního spoření ohledně výše připsané státní podpory vztahující se k nárokům z roku 2010 - dojde k nerovnému postavení účastníků stavebního spoření u nároku na státní podporu za rok 2010, neboť účastníkům, kteří spoření ukončili v první polovině roku 2010, bude poskytnuta státní podpora za rok 2010 v plné výši, zatímco účastníkům, kteří spoření ukončí až ve druhé polovině roku 2010, popř. ve spoření pokračují, bude poskytnuta státní podpora za rok 2010 v důsledku daňového zatížení pouze v poloviční výši - zvýšení rizika odchodu části účastníků ze systému, tedy výběru části vkladů, neboť bude snížena důvěra účastníků v další osud systému stavebního spoření - zvýšení rizika problémů systému stavebního spoření s likviditou (viz. část D3) - nutnost komunikovat vůči veřejnosti zavedení zvláštního opatření spočívajícího ve zdanění státní podpory, které nemá v českém daňovém řádu obdoby, současně nutnost zajistit správné pochopení zdanění připsané státní podpory pouze u nároků vzniklých v roce 2010 a připsaných v roce 2011, aby nedošlo k nesprávnému pochopení a tím vzniku paniky účastníků (a následně hromadnému odlivu prostředků ze systému nad úroveň, kterou je sektor schopen absorbovat – viz. část D.3) - dojde k narušení konceptu jedné sazby daně, neboť bude do zákona o daních z příjmů zavedena další sazba daně - riziko žalob vůči státu ze strany akcionářů a účastníků stavebního spoření (a z něj vyplývající náklady státu na vedení sporu, případně přiznanou náhradu škody) - prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů (a tedy nutnost úpravy stávajících smluv, pokud obsahují termín splatnosti) - náklady na úpravu informačního systému Ministerstva financí, prostřednictvím kterého se zpracovávají žádosti o státní podporu (a to jak pro účely provedení vlastní srážky daně, tak pro účely vracení státní podpory, kdy by bylo nutno vykázat přeplatek na dani)

G.3. Shrnutí a výsledek konzultace

AČSS považuje variantu zavedení daně se sazbou 50 % za nepřiměřené opatření a navrhuje sazbu 33 %, která by znamenala nižší výnos pro stát, ale více by se dopadem na účastníky stavebního spoření blížila doporučené variantě budoucího snížení maximální státní podpory na 2 000 Kč. AČSS znovu zopakovala dopad v podobě prodloužení splatnosti stávajících překlenovacích úvěrů.

G.4. Návrh řešení

Vzhledem k tomu, že i při srážce 50 % poskytnuté státní podpory zůstává účastníkům poměrně výhodné zhodnocení vložených prostředků (viz. modelace varianty snížení stropu státní podpory na 2000 Kč, resp. 1500 Kč), lze očekávat, že nedojde k zásadnímu odlivu účastníků ze systému stavebního spoření a tudíž spíše nebude ohrožena likvidita sektoru. Současně je splněn cíl snížení zátěže státního rozpočtu v souvislosti se stavebním spořením na 50 %. **Doporučuje se tedy volba varianty G1 – zavést daň ve výši 50 %.**

H. §9 ODS. 3 – LIMIT PRO SMLOUVY S PRÁVNICKÝMI OSOBAMI A LIMIT PRO POSKYTOVÁNÍ KOMERČNÍCH A PŘEKLENOVACÍCH ÚVĚRŮ

Současná právní úprava stavebního spoření obsahuje v ustanovení § 9 odst. 3 omezení pro některé činnosti stavebních spořitelén.

Prvním omezením je limit pro smlouvy uzavřené s právnickými osobami, kdy je stanoveno, že podíl součtu cílových částek u smluv uzavřených stavební spořitelnou s právnickými osobami na součtu cílových částek u smluv, u nichž dosud nevznikl nárok na úvěr ze stavebního spoření, může činit nejvýše 15 %.

Druhým omezením je limit pro poskytování komerčních a překlenovacích úvěrů, kdy je stanoveno, že objem pohledávek z těchto úvěrů nesmí překročit 20 % součtu cílových částek ze smluv, které má daná stavební spořitelna uzavřeny.

V současné době je první limit (pro smlouvy s právnickými osobami) celým sektorem plněn – sledovaný podíl cílových částek smluv s právnickými osobami dosahuje 2,02 %, existuje tedy značná rezerva. Ovšem jedna stavební spořitelna se dosažení limitu blíží (13,53 %).

Druhý limit je sektorem jako celkem plněn s menší, avšak existující rezervou. Sledovaný poměr pohledávek z komerčních a překlenovacích úvěrů dosahuje za všechny stavební spořitelny 14,34 %. Individuální plnění jednotlivými stavebními spořitelny je však různé, u jednoho subjektu dosahuje dokonce 19,92 %.

Tabulka 16: Plnění limitů dle § 9 odst. 3

Limit	Smlouvy s právnickými osobami	Pohledávky z komerčních a překlenovacích úvěrů
Výše limitu	15 %	20 %
Plnění limitu celým sektorem (k 30. 6. 2010)	2,02 %	14,34 %
Plnění limitu stavební spořitelnou, která je nejbližší limitu (k 30. 6. 2010)	13,53 %	19,92 %

Pramen: Stavební spořitelny

V tomto materiálu doporučovaná opatření snižující atraktivitu stavebního spoření mohou vést k většímu odlivu stávajících účastníků ze systému než k přílivu účastníků nových (z pohledu cílových částek) a tedy může dojít k situaci, kdy se některé stavební spořitelny dostanou do situace, kdy nebudou zmíněné limity splňovat, přestože by přestaly uzavírat smlouvy s právnickými osobami či poskytovat komerční a překlenovací úvěry. Tedy dostaly by se do rozporu se zákonem bez vlastního zavinění, neboť odliv stávajících účastníků (a tedy pokles cílových částek, které ovlivňují plnění limitu) by byl do jisté míry dán změnou parametrů ze strany státu. Je tedy vhodné limity upravit tak, aby se státem vyvolané změny na trhu nevedly k automatickému (a nezaviněnému) nedodržení zákona ze strany stavebních spořitelén.

Tato kapitola se zabývá analýzou variant řešení identifikovaného problému, který není původním problémem k řešení identifikovaným v části A.1, ale problémem vyvolaným doporučenými variantami řešení ostatních analyzovaných problémů.

H.1. Návrh variant řešení

H.1.1. Varianta H0 – současný stav

Ponechat současný stav.

H.1.2. Varianta H1 – zvýšit limity

Zachování stávající konstrukce limitů spojené s jejich zvýšením tak, aby bylo zajištěno plnění stavebními spořitelny i při odlivu části účastníků dle předpokladů dopadů variant doporučených v ostatních kapitolách.

H.1.3. Varianta H2 – zrušit limity

Zrušení celého ustanovení § 9 odst. 3.

H.1.4. Varianta H3 – upravit konstrukci limitů

Úprava konstrukce limitů tak, že zůstane zachována výše limitů 15 %, resp. 20 %, ovšem pravidlo bude reformulováno tak, že stavební spořitelny budou moci pokračovat v limitované činnosti (uzavírat nové smlouvy s právníckými osobami či poskytovat nové komerční či překlenovací úvěry) pouze pokud tyto limit nepřekročí. V případě dosažení limitu by se pouze pozastavila daná činnost do doby, než by daná stavební spořitelna uzavřela další smlouvy na nové cílové částky (či na navýšení cílových částek) a tím si vytvořila nový prostor pro uzavření nových smluv s právníckými osobami či poskytnutí nových komerčních či překlenovacích úvěrů. V případě překročení limitu způsobeného odchodem účastníků (a tedy poklesem celkové cílové částky z platných smluv) by nedošlo k porušení zákona, pouze by byla limitovaná činnost pozastavena.

H.2. Vyhodnocení přínosů a nákladů

Pokud nebudou současné limity změněny, poruší některé stavební spořitelny zákon bez vlastního zavinění či možnosti tomu zabránit.

Problém limitu objemu cílových částek smluv s právníckými osobami spočívá pouze v překročení dané hranice. Většinou se jedná o smlouvy s bytovými družstvy či sdruženími vlastníků jednotek. Právnícké osoby nemají nárok na státní podporu a trh má zatím dostatečný prostor pro uzavírání dalších smluv. Jiné negativní ani pozitivní důsledky tak ve spojení s těmito subjekty nebyly identifikovány.

Limit vztahující se k poskytování komerčních překlenovacích úvěrů¹⁷ je třeba vnímat v širším kontextu. Ke konci roku 2009 dlužili účastníci stavebního spoření stavebním spořitelnám 267,5 mld. Kč. Z toho 81,7 % (218,6 mld. Kč) tvořily komerční a překlenovací úvěry. Pokud by došlo k výraznějšímu poklesu celkové výše cílových částek (neboli výraznějšímu poklesu počtu účastníků), mohla by být významně ohrožena úvěrová aktivita stavebních spořitel. Na druhou stranu by se stavební spořitelny více soustředily na možnosti poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření. Ovšem téměř okamžité omezení úvěrové aktivity stavebních spořitel by mělo neblahé následky pro ekonomiku ČR, protože překlenovací úvěry jsou důležitým zdrojem prostředků pro financování především drobnějších stavebních prací.

Vzhledem ke skutečnosti, že u komerčních a překlenovacích úvěrů není na rozdíl od řádných úvěrů zákonem stanoven maximální rozdíl úrokových sazeb z vkladu a úvěru, je poskytování překlenovacích úvěrů i ze strany stavebních spořitel vítané. Díky vyššímu úroku umožňují totiž dosahovat vyšších zisků. Limit pro poskytování komerčních a překlenovacích úvěrů má své opodstatnění, neboť tuto činnost omezuje, aby stavebním spořitelnám zůstal dostatek prostředků pro poskytování řádných úvěrů, na které mají účastníci po splnění určitých podmínek nárok stanovený zákonem. Byť se tak zatím neděje, lze zvažovat situaci, kdy by stavební spořitelny půjčily na komerčních a překlenovacích úvěrech tolik prostředků, že by jim nezbyval dostatek zdrojů na poskytování řádných úvěrů a pak by musely přistoupit ke zprísnění podmínek pro získání nároku na řádný úvěr ze stavebního spoření.

H.2.1. Varianta H0 – současný stav

Ponechat současný stav.

¹⁷ Úvěry podle § 5 odst. 5 zákona č. 96/1993 Sb. o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů

Tabulka 17: Dopady Varianty H0 – současný stav

POZITIVA A PŘÍNOSY	
+	poskytování komerčních či překlenovacích úvěrů je limitováno - neohroží poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření
NEGATIVA A NÁKLADY	
-	některé stavební spořitelny poruší zákon bez vlastního zavinění a bez možnosti tomu zabránit
-	značné snížení (u některých stavebních spořitelen až zastavení) aktivity v oblasti komerčních či překlenovacích úvěrů

H.2.2. Varianta H1 – zvýšit limity

Zvýšení limitů tak, aby bylo zajištěno plnění stavebními spořitelny i při odlivu části účastníků dle předpokladů dopadů variant doporučených v ostatních kapitolách.

Tabulka 18: Dopady Varianty H1 – zvýšit limity

POZITIVA A PŘÍNOSY	
+	poskytování komerčních či překlenovacích úvěrů bude limitováno – neohroží poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření (podle výše limitu)
+	stavební spořitelny budou mít prostor pro dodržení zákonných podmínek
+	zachování úvěrové aktivity stavebních spořitelen
NEGATIVA A NÁKLADY	
-	velmi obtížné stanovení správné výše limitu tak, aby nebylo ohroženo poskytování řádných úvěrů a současně limit postačoval pro situaci odlivu účastníků z důvodu navržených změn
-	možné zhoršení podmínek pro poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření (podle výše limitu)

H.2.3. Varianta H2 – zrušit limity

Zrušení celého ustanovení § 9 odst. 3.

Tabulka 19: Dopady Varianty H2 – zrušit limity

POZITIVA A PŘÍNOSY	
+	zachování úvěrové aktivity stavebních spořitelen
+	stavební spořitelny nebudou muset dodržovat konkrétní zákonem stanovené limity
NEGATIVA A NÁKLADY	
-	možné zhoršení podmínek pro poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření v případě, kdy by stavební spořitelny výrazně rozšířily své aktivity v oblasti poskytování komerčních a překlenovacích úvěrů – systém by byl odkázán na samoregulaci stavebními spořitelny

H.2.4. Varianta H3 – upravit konstrukci limitů

Úprava konstrukce limitů tak, že zůstane zachována výše limitů 15 %, resp. 20 %, ovšem pravidlo bude reformulováno tak, že stavební spořitelny budou moci pokračovat v limitované činnosti (uzavírat nové smlouvy s právníckými osobami či poskytovat nové komerční či překlenovací úvěry) pouze pokud tyto limit nepřekročí.

Tabulka 20: Dopady Varianty H3 – upravit konstrukci limitů

POZITIVA A PŘÍNOSY	
+	uzavírání smluv s právníckými osobami a poskytování komerčních či překlenovacích úvěrů je limitováno - neohroží poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření
+	stavební spořitelny budou mít prostor pro dodržení zákonných podmínek
NEGATIVA A NÁKLADY	
-	Omezení úvěrové aktivity stavebních spořitelen

H.3. Shrnutí a výsledek konzultace

AČSS navrhla vypustit v novele zákona ustanovení §9 odst. 3, neboť zákonem stanovené limitování mj. i s ohledem na úvahy o samoregulaci poskytování překlenovacích úvěrů, které jsou v materiálu zmíněny, považuje za nadbytečné. AČSS také upozornila na riziko, které je v materiálu popsáno, kdy některé stavební spořitelny se "automaticky" v případě vyššího odlivu účastníků dostanou nad limitní hranici.

H.4. Návrh řešení

Všechny varianty řeší zásadní problém porušení zákona ze strany stavebních spořitelen bez jejich zavinění.

Důležité však jsou i dopady na úvěrové aktivity stavebních spořitelen v oblasti komerčních a překlenovacích úvěrů. Nejmenší vliv na úvěrovou aktivitu mají varianty X1 a X2, které by však v důsledku mohly vést ke zhoršení podmínek pro poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření.

U varianty X1 – Zvýšení limitů je zásadní komplikací nastavení správné výše limitů tak, aby bylo zaručeno jejich dodržení i při odlivu části účastníků stavebního spoření vyvolaného navrhovanými opatřeními (snížení státní podpory, zdanění úrokových příjmů, zavedení 50 % daně) a současně nebyla ohrožena kapacita zdrojů pro poskytování řádných úvěrů.

Tabulka 21: Dopady variant úpravy limitů ve srovnání s nulovou variantou¹⁸

Dopad (oproti nulové variantě)	Varianta		
	H1 – zvýšit	H2 – zrušit	H3 – upravit konstrukci
Přínosy			
Uchování úvěrové aktivity stavebních spořitelen	++	++	+
Prostor pro dodržení zákonných podmínek	++	+++	+
Náklady			
Riziko zhoršení podmínek pro poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření	+	++	0

Proto doporučujeme zvolit variantu X3 – upravit konstrukci limitů, která řeší oba základní problémy – porušení zákona a úvěrovou aktivitu – lépe než varianta X0 – ponechat současný stav a nenese sebou riziko zhoršení podmínek pro poskytování řádných úvěrů ze stavebního spoření. Nejedná se však o konečné řešení **Doporučujeme zabývat se otázkou nastavení výše limitů do budoucna.**

¹⁸ Znaménka + a – a 0 znamenají intenzitu dopadu ve srovnání s nulovou variantou. U přínosů tedy + znamená vyšší přínos a – nižší přínos. Naopak u nákladů + znamená, že náklady budou vyšší a – nižší než u nulové varianty. 0 znamená že intenzita se nezmění nebo téměř nezmění.

I. NÁVRH ŘEŠENÍ

I.1. Přehled zvolených variant

Z navržených variant řešení dílčích problémů řešených v kapitolách E, F, G a H byly zvoleny následující:

- Varianta 2000 - Snížit maximální státní podporu na 2 000 Kč, (10 % z 20 000 Kč) pro všechny smlouvy (existující i nově uzavřené smlouvy).
- Varianta F1 - Zrušit výjimku ze zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření.
- Varianta G1 - Zavést daň ve výši 50% uvalenou na státní podporu, na niž vznikl nárok v roce 2010 a která bude poskytnuta, resp. poukázána v roce 2011.
- Varianta H3 – Upravit konstrukci limitů.

Tato navržená řešení vedou ke stanoveným cílům. Zásadně sníží výdaje nebo zvýší příjmy státního rozpočtu, čímž klesnou nároky stavebního spoření na státní rozpočet.

I.1.1. Dopad na státní rozpočet

Většina z výše uvedených variant (kromě té poslední) výrazným způsobem ovlivňuje příjmy nebo výdaje státního rozpočtu v následujících letech. Následující tabulka uvádí přehled těchto dopadů tak, jak byly uvedeny v předcházejících kapitolách dopadové studie.

Tabulka 22: Přehled dopadů navržených řešení na státní rozpočet

Dopad na státní rozpočet v roce 2011 (mld. Kč)	Pokles výdajů	Růst příjmů
Navržené řešení		
Snížení maximální státní podpory na 2 000 Kč	0	-
Zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření	-	-
Daň ve výši 50% na státní podporu roku 2010	-	6,0
Snížení deficitu v roce 2011 celkem	6,0	
Dopad na státní rozpočet v roce 2012 (mld. Kč)		
Snížení maximální státní podpory na 2 000 Kč	5,0 - 7,0	-
Zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření	-	1,5
Snížení deficitu v roce 2012 celkem	6,5 – 8,5	
Dopad na státní rozpočet v dalších letech (každoročně, mld. Kč)		
Snížení maximální státní podpory na 2 000 Kč	3,0 - 4,5	-
Zdanění úrokových příjmů ze stavebního spoření	-	1,0 – 1,5
Snížení deficitu celkem	4,0 – 6,0	

V důsledku navrhovaných opatření dojde v roce 2011 k navýšení příjmů státního rozpočtu o cca 6 mld. Kč, čímž se sníží deficit státního rozpočtu. V případě vypovídání smluv s úrokovými bonusy (viz část F2) by byly realizovány další daňové příjmy, jejichž výše je však nepredikovatelná.

V roce 2012 dojde ke snížení výdajů na výplatu státní podpory o cca 5 – 7 mld. Kč (v závislosti na reakci účastníků stavebního spoření) oproti odhadu výdajů bez realizace navrhovaných změn. Současně dojde k růstu příjmů státního rozpočtu o 1,5 mld. Kč. Celkový dopad na snížení deficitu státního rozpočtu bude v rozmezí 6,5 až 8,5 mld. Kč.

Pro roky 2013 a následující je odhadováno snížení výdajů na výplatu státní podpory o cca 3 – 4,5 mld. Kč (v závislosti na reakci účastníků stavebního spoření) oproti odhadu bez realizace navrhovaných změn. Nižší snížení oproti roku 2012 vychází z faktu, že i bez realizace navrhovaných změn by postupně docházelo k poklesu výdajů státního rozpočtu (viz část E.2.1).

I.2. Konzultace

Dopady navrhovaných opatření byly konzultovány se zástupci AČSS. V tomto materiálu představené odhady však vycházejí z modelů Ministerstva financí, který se v některých parametrech může lišit od odhadů AČSS.

Materiál byl diskutován také s ČNB.

Konkrétní výsledky konzultace se buď promítly v textu materiálu, anebo jsou uvedeny v rámci subkapitol Shrnutí a výsledek konzultace.

Dále byly v rámci konzultací zmíněny další návrhy na úpravu stavebního spoření směřující ke zvýšení flexibility výše státní podpory (například navázáním na tržní úrokové sazby), rozšíření a zpřesnění účelů úvěrů ze stavebního spoření či využití produktu v rámci spoření na stáří. Bylo doporučeno se těmto návrhům do budoucna věnovat.

I.3. Realizace a vynucování

Realizace navržených opatření bude provedena přijetím zákona, kterým se mění zákon o stavebním spoření a zákon o daních z příjmů.

Vynucování stanovených pravidel, pokud jde o opatření spočívající v uvalení daně ze státní podpory nebo daně z úroků ze státní podpory a vkladů podle zákona o daních z příjmů bude probíhat v rámci existující struktury územních finančních orgánů. Opatření spočívající v poskytování nižší maximální státní podpory v důsledku uvalení daně ze státní podpory a státní kontrolu dodržování podmínek pro poskytování státní podpory stanovených zákonem o stavebním spoření bude provádět Ministerstvo financí.

I.4. Kontakty a prohlášení schválení hodnocení dopadů

Osoby, které zpracovaly závěrečnou zprávu RIA.

Ing. Dušan Hradil, vedoucí oddělení Analýzy finančního trhu, odbor Finanční trhy I, Ministerstvo financí, e-mail: dušan.hradil@mfcz.cz, tel: +420 257 042 572

Mgr. Lukáš Horák, referent oddělení Analýzy finančního trhu, odbor Finanční trhy I, Ministerstvo financí, e-mail: lukas.horak@mfcz.cz, tel: +420 257 042 142

SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

Tabulka 1: Přehled ukazatelů stavebního spoření	8
Tabulka 2: Výnos stavebního spoření pro přespórující účastníky stavebního spoření podle výše státní podpory (SP).....	11
Tabulka 3: Přehled úrokových sazeb vybraných alternativních produktů pro přespórující účastníky stavebního spoření	11
Tabulka 4: Výnosnost stavebního spoření při různých výších státní podpory (SP) a délce trvání	13
Tabulka 5: Přehled úrokových sazeb vybraných alternativních produktů pro nové účastníky stavebního spoření	13
Tabulka 6: Úrokové sazby vybraných bankovních úvěrů na bytové potřeby.....	17
Tabulka 7: Přímé podpory státu na finančním trhu, v mld. Kč	18
Tabulka 8: Dopady Varianty 0 – současný stav	19
Tabulka 9: Dopady Varianty 1500	20
Tabulka 10: Dopady Varianty 2000	21
Tabulka 11: Dopady variant snížení státní podpory (SP) ve srovnání s nulovou variantou.....	24
Tabulka 12: Dopady Varianty F0 – současný stav	27
Tabulka 13: Dopady Varianty F1 – zrušit výjimku.....	27
Tabulka 14: Dopady Varianty G0 – současný stav	29
Tabulka 15: Dopady Varianty G1 – zavést daň ve výši 50 %.....	30
Tabulka 16: Plnění limitů dle § 9 odst. 3	31
Tabulka 17: Dopady Varianty H0 – současný stav	33
Tabulka 18: Dopady Varianty H1 – zvýšit limity	33
Tabulka 19: Dopady Varianty H2 – zrušit limity	33
Tabulka 20: Dopady Varianty H3 – upravit konstrukci limitů.....	33
Tabulka 21: Dopady variant úpravy limitů ve srovnání s nulovou variantou	34
Tabulka 22: Přehled dopadů navržených řešení na státní rozpočet.....	35
Graf 1: Vývoj počtu starých smluv a na ně poskytované SP.....	6
Graf 2: Vývoj počtu nových smluv a na ně poskytované SP	7
Graf 3: Vývoj hlavních ukazatelů stavebního spoření do roku 2015.	20
Graf 4: Vývoj celkové státní podpory u jednotlivých scénářů pro Variantu 1500, srovnání s Variantou 0.	22
Graf 5: Vývoj celkové státní podpory u jednotlivých scénářů pro Variantu 2000, srovnání s Variantou 0.	23