Uwagi Związku Pracodawców Polska Miedź

do projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych

Przedmiotowa regulacja ma na celu utworzenie nowej, powszechnej formy systemu dobrowolnych programów oszczędzania na cele emerytalne (III-filar) dla osób zatrudnionych. Pracownicze plany kapitałowe z założenia mają doprowadzić do systematycznego oszczędzania, z przeznaczeniem na wypłatę zgromadzonych środków po ukończeniu 60 roku życia.

Projekt nie reguluje zasad zarządzania środkami zgromadzonymi na rachunkach PPK. Odsyła w tym zakresie do przepisów ustawy o funduszach inwestycyjnych. Projekt nie wprowadza żadnego rodzaju gwarancji bezpieczeństwa gromadzonych środków.

Projektowana ustawa nakłada na tzw. „podmiot zatrudniający” (nazywany w niniejszym opracowaniu również jako „pracodawca”) obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK z instytucją finansową. Podmiotem zatrudniającym jest pracodawca, nakładca, rolnicza spółdzielnia produkcyjna (w tym spółdzielnia kółek rolniczych) oraz zleceniodawca, a więc każdy podmiot „zatrudniający” pracowników: na podstawie kodeksu pracy, prawa spółdzielczego a nawet umów cywilnoprawnych.

Umowę o zarządzanie PPK podmiot zatrudniający zawiera po zasięgnięciu opinii organizacji związkowej lub innej formy reprezentacji osób zatrudnionych, na podstawie proponowanych: warunków zarządzania środkami, efektywności w zarządzaniu aktywami, doświadczenia w zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi. Umowa nie może być mniej korzystna, niż oferowane w ramach „portalu” PPK (który jest systemem teleinformatycznym).

W przypadku nie zawarcia w wyznaczonym terminie umowy o zarządzanie PPK, umowa taka staje się zawarta z mocy ustawy z „wyznaczoną” instytucją finansową. Przepisy ustawy nie definiują w sposób wyczerpujący tego pojęcia. Słowniczek pojęć ustawowych (art. 2) w wyjaśnieniu odsyła do Rozdziału 10 projektu. Przepisy tego rozdziału definiują wyznaczoną instytucję finansową jako TFI, którego większościowym akcjonariuszem jest PFR (Polski Fundusz Rozwoju). Nie określa się ilości takich instytucji. Z przepisów jednak wynika, że PFR może przekazywać zadania realizowane przez jedną wyznaczoną instytucję, innej wyznaczonej instytucji, celem zabezpieczenia ciągłości działań. Nie precyzuje się jednak, czy powołuje ja wówczas specjalnie, czy też działają one już wcześniej równocześnie. Regulacja tego zagadnienia nie jest dostatecznie precyzyjna.

Polski Fundusz Rozwoju (PFR) – funkcjonująca już obecnie instytucja, która w pewnym zakresie ma „nadzorować” w imieniu państwa funkcjonowanie systemu PPK. Nie jest to jednak podmiot rozumiany jako „organ nadzoru”, którą jest Komisja Nadzoru Finansowego.

Podmiot zatrudniający ma również obowiązek zawarcia, w imieniu każdej uprawnionej osoby zatrudnionej (u siebie), umowy o prowadzenie PPK. Umowę zawiera z tą samą instytucją finansową,   
z którą podmiot zatrudniający zawarł umowę o zarządzanie PPK.

Przepisów ustawy nie stosuje się do podmiotów zatrudniających prowadzących pracownicze programy emerytalne (PPE), jeżeli odprowadzają składki w wysokości co najmniej 3,5% wynagrodzenia zatrudnionego. Ponadto zwolnieni są również mikroprzedsiębiorcy (według definicji zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej) oraz osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej. W tym miejscu można zaznaczyć, iż odniesienie się do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie jest zbyt fortunne z uwagi na planowane uchylenie tego aktu prawnego i zastąpienie go nową regulacją, przygotowywaną przez ministerstwo rozwoju w ramach pakietu „konstytucja dla biznesu”.

Ustawa przewiduje, że każdy uczestnik („osoba zatrudniona”, „pracownik”) może być w tym samym czasie stroną więcej niż jednej umowy o prowadzenie PPK. Nie jest wszakże doprecyzowane, czy może to być kilka umów o prowadzenie PPK z tą samą instytucją finansową, czy też mogą to być umowy z różnymi instytucjami finansowymi. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na problemy, które mogą się pojawić w przypadku osoby zatrudnionej, zmieniającej stosunkowo często podmiot zatrudniający. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej przypadki, gdy dana osoba zatrudniona jest przez cały okres aktywności zawodowej u jednego pracodawcy, względnie dwóch lub trzech, jest stosunkowo rzadki. Najczęściej zmieniają one w tym czasie pracodawców nawet kilkanaście razy. Należy się również spodziewać, że taki też model zatrudnienia (częste zmiany pracodawcy) będzie obowiązywał w kolejnych dziesięcioleciach. W związku z tym, przy stosowaniu projektowanych rozwiązań, dla każdej nowozatrudnionej osoby podmiot zatrudniający będzie zawierał umowę o prowadzenie PPK, a zapewne będą to umowy z różnymi instytucjami finansowymi, tymi z którymi dany pracodawca ma podpisaną umowę o zarządzanie PPK. W związku z powyższym osoba, która zmienia zatrudnienie co kilka, kilkanaście miesięcy, może mieć zawartych kilkanaście umów o prowadzenie PPK. Jak w praktyce zostanie rozwiązany problem wielości tych umów? Czy będą one systematycznie wygaszane, a środki przenoszone (wypłata transferowa), czy też pracownik ten będzie miał kilka tych kont w różnych instytucjach finansowych. Nie możemy zapominać o tym, że dla danej osoby atrakcyjniejszą instytucją nie musi być wcale ta, która wybrana została u aktualnego pracodawcy, lecz inna wybrana przez któregoś z poprzednich podmiotów zatrudniających. Oczywiście sama ustawa dopuszcza funkcjonowanie dla jednego uprawnionego więcej niż jednej umowy o prowadzenie PPK, lecz pamiętać należy, że wpłaty wpływają tylko na ten „ostatni” rachunek, natomiast opłaty za prowadzenie pobierane są w ramach każdej umowy.

Problemu powyższego nie rozwiązuje również do końca procedura zawarta w art. 19 projektowanego aktu. Zgodnie z nią uczestnik informuje podmiot zatrudniający o wcześniej zawartych umowach o prowadzenie PPK. Kolejny ustęp mówi o poinformowaniu uczestnika o obowiązku złożenia wniosku o wypłatę transferową. Trzeci z kolei ustęp wprowadza zapis: „w terminie 7 dni uczestnik informuje na piśmie podmiot zatrudniający o braku zgody na złożenie wniosku o wypłatę transferową”. Przepis ten warunkuje złożenie oświadczenia negatywnego, poniekąd nie dając uczestnikowi wyboru, obligując go do złożenia oświadczenia tej treści. Jeżeli ustawodawca ma zamiar umożliwić uczestnikowi złożenie oświadczenia o innej treści, powinien wprowadzić do zapisu słowo: „może”, a przepis powinien brzmieć: „ … uczestnik może złożyć wniosek o braku zgody … „

Teoretycznie uczestnictwo w procedurze PPK jest dla potencjalnych uczestników dobrowolne. Jednakże przewidziana konstrukcja podważa zasadę dobrowolności. Przede wszystkim podmiot zatrudniający ma obowiązek zawrzeć umowę o prowadzenie PPK na rzecz uczestnika, a sam uczestnik nie ma tu możliwości podejmowania decyzji. Jego decyzja została ograniczona wyłącznie do możliwości rezygnacji z odprowadzania składek, a rezygnacja ta jest wyłącznie czasowa (na maksymalnie dwa lata) i musi być regularnie powtarzana dla uzyskania efektu. Konstrukcja taka de facto kwestionuje   
i przeczy regule swobody, a należy pamiętać, że rachunki PPK należą do tzw. III filara ubezpieczenia emerytalnego, a więc objętego z założenia całkowita dobrowolnością. Należy zauważyć również, że przewidziana procedura automatycznego powrotu do odprowadzania składek co dwa lata może prowadzić do problemów interpretacyjnych. Dla przykładu: jeżeli oświadczenie o rezygnacji zostanie złożone latem, to kiedy wówczas upływa dwuletni okres zaprzestania odprowadzania składek: po półtora roku, czy pod dwóch i pół latach? Obecnie projekt nie precyzuje tego w sposób dostateczny.

Wątpliwości budzi również sformułowanie „rezygnacji uczestnika z odprowadzania składek do PPK” oraz „nie odprowadzanie składek za uczestnika”, który złożył deklarację o rezygnacji. Dotyczy to zakresu rezygnacji, a konkretnie tego czy rezygnacja dotyczy odprowadzania wyłącznie składek finansowanych przez uczestnika, czy wszystkich składek, a więc również tych finansowanych przez podmiot zatrudniający. Wstępnie słuszna wydaje się interpretacja zakładająca, że zaprzestanie płacenia dotyczy wszystkich składek, a więc również tych finansowanych przez pracodawcę. Jednakowoż może pojawić się interpretacja oparta na zasadzie zobowiązania (obligatoryjności). Uczestnictwo w programie jest dobrowolne, lecz wyłącznie dla „uczestników”, a nie dla podmiotów zatrudniających. Podmioty zatrudniające nie mają wyboru, one są zobligowane do udziału w proponowanym programie PPK, a jeżeli są zobowiązane do udziału w tym programie, czy to nie przekłada się również na bezwzględny obowiązek odprowadzania składek, nawet wówczas gdy pracownik skorzystał z możliwości danej mu przez ustawę czasowego zawieszenia odprowadzania składki (która to możliwość jest ograniczona wyłącznie do części finansowanej przez pracownika).

Uczestnictwo w PPK finansowane jest ze środków podmiotu zatrudniającego oraz uczestnika. Zarówno jeden jak i drugi podmiot płaci składkę podstawową. Mogą również zobowiązać się do wpłaty składki dodatkowej. Dla podmiotu zatrudniającego składka podstawowa to 1,5% wynagrodzenia. Składka dodatkowa może osiągnąć wysokość do 2,5% wynagrodzenia. Z kolei dla uczestnika składka podstawowa to 2%, natomiast dodatkowa to maksymalnie kolejne 2%. Wprowadzenie w życie projektowanej ustawy wiąże się więc w wygenerowaniem kolejnych, dodatkowych, znaczących kosztów po stronie podmiotów zatrudniających. Należy tu również zwrócić uwagę, że koszty te nie ograniczą się jedynie do wysokości odprowadzanych za pracowników składek. Obejmą one również koszty obsługi całego programu, które związane będą z wyborem i współpracą z instytucją finansową, naliczaniem i odprowadzaniem składek w stosownej wysokości, administrowaniem dokumentami, nadzorem nad działalnością finansową danej instytucji (jej skuteczności, bezpieczeństwa powierzonych jej środków itp). Z kolej nie należy zapominać, że dla pracowników konieczność odprowadzania proponowanych składek może się również okazać stosunkowo kosztowna. Przede wszystkim składki naliczane są od wynagrodzeń ubruttowionych, a potrącane z wynagrodzenia netto. Nie przewidziano w tym względzie żadnych ulg podatkowych. Dla przykładu dla osoby zarabiającej w granicach 3 tysięcy PLN brutto, a dostającej „na rękę” około 2 tysiące złotych, sama składka podstawowa to kwota 60 złotych. Dla osoby o takich miesięcznych zarobkach, 60 złotych stanowić może pokaźną sumę w jej budżecie. W związku z tym nie można wykluczyć negatywnego odbioru proponowanego rozwiązania przez szerokie kręgi społeczne.

Instytucje finansowe za zarządzanie funduszami uprawnione zostały do pobierania wynagrodzenia w wysokości 0,5% wartości aktywów funduszu netto w skali roku, bez względu na osiągane wyniki. Za osiągnięte efekty mogą otrzymać dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 0,1% wartości aktywów netto funduszu w skali roku. Ponadto z aktywów pokrywany jest szereg prowizji i opłat związanych z funkcjonowaniem programu. Biorąc pod uwagę, że wynagrodzenie ma być obliczane od poziomu aktywów funduszy, sumy te mogą się okazać zaskakująco wysokie, szczególnie w dłuższej perspektywie.

Projekt ustawy wskazuje na Komisję Nadzoru Finansowego jako organ nadzorujący cały projekt PPK. Zgodnie z projektowanymi przepisami nadzór obejmuje jednak jedynie kontrolę zgodności działań instytucji finansowych z prawem, de facto ograniczając się najwyraźniej wyłącznie do kwestii formalno-prawnych. W związku z powyższym materia ryzyka i ewentualnych strat spowodowanych działaniami zgodnymi co prawna z prawem, lecz przynoszącymi uszczerbek na majątku uprawnionych nie pociągnie za sobą konsekwencji w stosunku do instytucji finansowych i osób nimi zarządzających. Biorąc pod uwagę konstrukcję PPK oraz fakt, iż projekt ten jest promowany, a nawet w pewien sposób „narzucany” przez państwo, kwestia zabezpieczenia (gwarancji) zgromadzonych środków na funduszach PPK może budzić uzasadnione obawy.

Projekt zakłada, że w ramach PPK są gromadzone środki przeznaczone na dodatkowe świadczenie emerytalne i przewiduje możliwość wypłaty tych środków po ukończeniu przez uczestnika 60 roku życia. Wcześniej wypłata może nastąpić jedynie w dwóch wypadkach: na cele mieszkaniowe (100%) oraz w przypadku poważnego zachorowania (25%). Zaznaczyć w tym miejscu należy, że ograniczenie możliwości wypłaty przy poważnym zachorowaniu do wysokości ¼ zgromadzonych środków, przy jednoczesnej zgodzie na całościowe ich przeznaczenie na cele mieszkaniowe, budzi poważne wątpliwości, szczególnie w sytuacji, gdy naprawdę poważne procedury medyczne finansowane są obecnie przede wszystkim ze środków prywatnych, zgromadzonych w ramach zbiórek publicznych, dofinansowane przez różnorodne fundację itp. Biorąc pod uwagę sytuację związana z dostępem do usług zdrowotnych, w przypadku poważnego zachorowania uczestnik winien również mieć możliwość wycofania 100% zgromadzonych środków.

Wypłata środków po ukończeniu 60 roku życia przewiduje możliwość jednorazowej wypłaty 25% zgromadzonych środków, a pozostałą cześć w ramach 120 miesięcznych rat (tzn. przez 10 lat). Mnożna też przeznaczyć na wypłatę ratalną więcej niż 75% środków, rezygnując lub zmniejszając w wypłatę jednorazową. Abstrahując od szczegółów proponowanej możliwości wypłaty świadczeń, podkreślić należy, że generalnie świadczenia z PPK prawodawca planuje przekazać uprawnionym uczestnikom pomiędzy 60 a 70 rokiem ich życia. Biorąc pod uwagę podstawowy zamysł projektu, którym jest bez wątpienia zapewnienie dodatkowych środków na starość, a więc w okresie, gdy osoby te nie będą mogły już wykonywać pracy zarobkowej, propozycja wypłaty tych świadczeń w całości do 70 roku życia budzi poważne wątpliwości. Spodziewać należałoby się raczej wskazania dolnej granicy wieku na 70 rok życia, aby zgromadzone środki podwyższyły standard życia osobom, które nie są w stanie już prowadzić działalności zawodowej/zarobkowej. Tym bardziej, że już obecnie minimalny wiek emerytalny to 65 lat dla mężczyzn (dla kobiet 60, lecz są już obecnie zachęcane do wydłużania aktywności), a wszelkie szacunki wskazują, że czasokres działalności zawodowej będzie się wydłużał.

Projektowana ustawa może wprowadzić również problemy związane z rozliczaniem podatku dochodowego od osób fizycznych. Przede wszystkim sami autorzy zwrócili uwagę na możliwość obciążenia wypłacanych świadczeń z funduszy PPK zryczałtowanym podatkiem dochodowym. Ponadto projektowana ustawa wprowadza również zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, które różnicują sytuację składek i wpłat na fundusze PPK, w zależności od pochodzenia tych składek. Dla przykładu inaczej mają być pod względem podatkowym traktowane składki od wynagrodzenia podstawowego, a inaczej do premii i nagród.

Podsumowując stwierdzić należy, że o ile konieczność gromadzenia środków finansowych przeznaczonych na dodatkowe świadczenia emerytalne oraz idea stworzenia dużych krajowych funduszy inwestujących w rozwój gospodarki krajowej jest godne pochwały, o tyle szczegółowe elementy mogą budzić wątpliwości i wymagać poprawek, a podstawową kwestią jest faktyczna i pełna dobrowolność uczestniczenia oraz ewentualne gwarancje zgromadzonych w funduszach środków.