



INSTYTUT
EMERYTALNY

Pracownicze Plany Kapitałowe - szansa czy miraż ?

Postulaty *de lege ferenda* z różnych perspektyw nad projektowaną formą dodatkowego oszczędzania na emeryturę

Warszawa, grudzień 2017

przygotowano przez Instytut Emerytalny

www.institutemerytalny.pl



Spis treści

Autorzy oraz cele raportu	2
Wprowadzenie.....	3
Dotychczasowe raporty innych autorów	5
Rozdział I Kwestie ogólne	6
O głównych założeniach PPK.....	7
Grupy interesariuszy w PPK	9
Czego uczy doświadczenie zagranicy	11
Rozdział II PPK z perspektywy pracownika	15
Źródła środków wpłacanych do PPK	16
Koszty oszczędzania w ramach PPK	19
Kiedy i jak wykorzystać środki z PPK	21
Rozdział III PPK z perspektywy pracodawcy.....	23
Czy PPE pozostaną alternatywą dla PPK	24
Uwarunkowania wyboru usługodawcy PPK.....	27
Rola partnerów społecznych w PPK.....	30
Rozdział IV PPK z perspektywy usługodawcy.....	31
W kręgu usługodawców PPK.....	32
Wyzwania kwestii akwizycji w PPK	34
O zasadności licencjonowania oferowania PPK.....	36
Rozdział V Determinanty sukcesu PPK.....	37
Miernik sukcesu PPK - poziom partycypacji.....	38
Czynniki sukcesu PPK	40
PPK a planowane zniesienie 30-krotności.....	41
Podsumowanie	42
Pracownicze Plany Kapitałowe – szansa czy miraż	43



Autorzy oraz cele raportu

Niniejszy Raport pt. *Pracownicze Plany Kapitałowe – szansa czy miraż?* został przygotowany przez dr. Antoniego Kolka oraz dr. Marcina Wojewódkę, ekspertów Instytutu Emerytalnego, który jest niezależnym think tankiem, skupiającym młodych naukowców oraz praktyków systemu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w naszym kraju. Podstawą do przygotowania raportu był projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, którego założenia zostały opublikowane dnia 7 listopada 2017 roku na rządowych stronach internetowych, jak też odpowiedzi na interpelacje poselskie, odnoszące się do analizowanego zagadnienia oraz dostępne publikacje medialne. Należy również podkreślić, że zainteresowania naukowe oraz doświadczenie posiadane przez ekspertów Instytutu Emerytalnego pozwalały na skonfrontowanie niektórych z tez stawianych przez Autorów w treści niniejszego opracowania z publicznie dostępnymi informacjami na temat Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK).

Ambicją Autorów niniejszego Raportu pt. *Pracownicze Plany Kapitałowe – szansa czy miraż?* jest zwrócenie uwagi na wybrane aspekty planowanych Pracowniczych Planów Kapitałowych, a w szczególności wskazanie zidentyfikowanych na obecnym etapie szans, obszarów ryzyk związanych z PPK, a także barier w tworzeniu oraz funkcjonowaniu tych rozwiązań. Zamiarem Autorów jest zainicjowanie dyskusji w przedmiocie poruszanego zagadnienia. Raport zawiera także postulaty uwzględnienia w finalnym projekcie legislacji PPK określonych rozwiązań oraz dorobku ekonomii behawioralnej.



dr Antoni Kolk
Prezes Zarządu
Instytut Emerytalny



dr Marcin Wojewódka
Wiceprezes Zarządu
Instytut Emerytalny



Wprowadzenie

W obliczu negatywnych trendów demograficznych, w wyniku których w roku 2060 Polaków będzie jedynie ok. 33 mln (z czego ponad 1/3 stanowić będą osoby powyżej 65 roku życia)¹, a także mając na względzie charakter współczesnego systemu emerytalnego oraz konsekwencje wynikające z przyjętego mechanizmu ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, należy przyjąć, że przyszli emeryci potrzebują dodatkowego kapitału na starość, celem zamortyzowania niekorzystnie kształtującej się relacji wysokości spodziewanych świadczeń emerytalnych z publicznego systemu emerytalnego w stosunku do ostatniego wynagrodzenia.

Nie ulega wątpliwości, że wdrożenie Pracowniczych Planów Kapitałowych stanowi ogromną szansę ukształtowania potrzebnego w Polsce nawyku długoterminowego oszczędzania. Proponowane w projekcie rozwiązania, wywodzące się z dorobku ekonomii behawioralnej, dają szansę przyniesienia oczekiwanego rezultatu, jakim niewątpliwie jest zainicjowanie procesu systemowego gromadzenia prywatnych oszczędności emerytalnych na poczet przyszłej emerytury przez jak najszersze grono obywateli. Funkcja powyżej określonego celu, jak również skala wyzwań nagromadzonych w polskim systemie emerytalnym, lokują PPK w kategorii pomysłów o strategicznym znaczeniu dla zapewnienia długoterminowego bezpieczeństwa finansowego naszego społeczeństwa. Niestety, ani doświadczenia historyczne XX wieku, ani też dotychczasowy rozwój instytucjonalny nie wspierał wystarczająco nawyku przezorności emerytalnej, a dotychczasowa praktyka nie zawsze rozsądnych i przemyślanych pod kątem długofalowych zmian w systemie emerytalnym, nie są okolicznościami sprzyjającymi sukcesowi planowanego rozwiązania w postaci PPK. Tym bardziej wdrożenie Pracowniczych Planów Kapitałowych wydaje się koniecznością, aby nawyki oszczędzania pobudzić i tym samym przesunąć środki dziś przeznaczane na bieżącą konsumpcję na długoterminowe oszczędności. Będzie to korzystną korektą dotychczasowego modelu rozwoju zakładającego niski udział finansowania krajowych inwestycji z oszczędności gospodarstw domowych, a jednocześnie szansą na podniesienie poziomu życia przyszłych emerytów.

Z drugiej strony istnieje ryzyko, że wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych może okazać się mirażem, jeśli spełni się czarny scenariusz polegający na masowym wykorzystaniu opcji wystąpienia z PPK przez obligatoryjnie zapisanych uczestników. Nie ma bowiem żadnych gwarancji, że rozwiązanie oparte na domyślnym zapisie, sprawdzone zagranicą w krajach anglosaskich – państwach o stosunkowo wysokiej kulturze długoterminowego oszczędzania – sprawdzi się również w Polsce. Ryzyko to może się zmaterializować, jeśli wprowadzenie PPK nie będzie oparte na szerokim konsensusie wspólnoty interesów zatrudnionych, pracodawców, przedstawicieli związków zawodowych i usługodawców oraz nie będzie odpowiednio wsparte przez działania agend państwowych oraz organów administracji

¹ European Commission, *The Ageing Report 2012. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States*, Bruksela 2013 rok



publicznej takich jak Polski Fundusz Rozwoju, Komisja Nadzoru Finansowego, Państwowa Inspekcja Pracy czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dostrzegając efekty i pozytywną rolę doradców emerytalnych działających w drugiej połowie 2017 roku w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych warto wskazać również na nieobecność i niedocenianą w publicznej debacie rolę edukacji społeczeństwa oraz uświadamiania w kwestii wyzwań dotyczących przyszłego kształtu systemu emerytalnego.

W związku z powyższym warto już teraz, na wstępnym etapie legislacyjnym projektu PPK, rozważyć kilka istotnych kwestii, które mogą mieć zauważalny wpływ na rozwój, a w konsekwencji także na sukces PPK. Do kwestii tych należy zaliczyć między innymi wprowadzenie mechanizmów zachęcających uczestników PPK do długoterminowego i aktywnego uczestnictwa w systemie PPK oraz korzystania z możliwości opłacania składek dodatkowych. Sukces w tym zakresie wymaga ukształtowania odpowiednich i zauważalnych mechanizmów zachęt podatkowych czy wprowadzenia szerokiej gamy produktów finansowych dostępnych w ramach PPK. Należy zwrócić uwagę, że chociażby z perspektywy wspierania edukacji społeczeństwa oraz budowania pozytywnych postaw oszczędnościowych obywateli należy rozważyć przede wszystkim dopuszczenie do realnego wpływu przedstawicieli pracowników na kształt PPK w zakładach pracy.

W niniejszym Raporcie Autorzy przedstawiają uwagi nad wybranymi rozwiązaniami planowanych Pracowniczych Planów Kapitałowych identyfikując także istotne postulaty *de lege ferenda* w tym zakresie.





Dotychczasowe raporty innych autorów

Możliwości dodatkowego oszczędzania z przeznaczeniem emerytalnym były przedmiotem licznych rozpraw i raportów w ostatnich trzech latach. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na raport poświęcony dodatkowym sposobom oszczędzania pt. *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian* autorstwa J. Ruteckiej, K. Bielawskiej, R. Petru, S. Pieńkowskiej-Kamienieckiej, M. Szczepańskiego i M. Żukowskiego. W raporcie tym przedstawiona jest diagnoza dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oraz analiza porównawcza dobrowolnych systemów emerytalnych na świecie. Szczególną wartość stanowią rekomendacje rozwiązań związanych z ulgami podatkowymi dla osób, które uczestniczą w dodatkowych i dobrowolnych formach oszczędzania². Z kolei zespół Capital Strategy, w składzie S. Kawalec, K. Błażuk, M. Kurek opracowali na zlecenie Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych obszerny raport odpowiadający na pytanie *Jak mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne?* Odpowiedzi na powyższe pytanie upatrują w stwierdzeniach, że powszechne uczestnictwo gwarantują jedynie przymusowe lub quasi-przymusowe systemy, zachęcanie poprzez ulgi podatkowe osób mało zarabiających do oszczędzania na starość jest nieskuteczne, a najskuteczniejszą metodą stymulowania wysokiego poziomu partycypacji okazuje się połączenie automatycznego zapisu z silnymi zachętami do pozostania w systemie w postaci wnoszenia składki przez pracodawcę i dopłaty z budżetu państwa³. Zwrócić należy uwagę także na tegoroczny raport Fundacji Kaleckiego, autorstwa D. Standerskiego i F. Konopczyńskiego pt. *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*, wskazujący, że w związku z zaopatrzeniowym charakterem I filara systemu emerytalnego należy oczekiwać ze strony państwa instytucjonalnego wzmocnienia zakładowych programów emerytalnych, m.in. poprzez uproszczenie procedury ich powstawania i administrowania nimi oraz stworzenie systemu zachęt związanych z długością okresu korzystania z programów⁴. Raport ten promuje również emeryturę obywatelską. Najnowszym opracowaniem w tematyce Pracowniczych Planów Kapitałowych jest pochodzące z listopada 2017 roku opracowanie A. Fandrejewskiej-Tomczyk pt. *Pracownicze programy kapitałowe. Ratunek przed wtórnym ubóstwem polskich emerytów*. Poświęcone zostało ono dodatkowym formom oszczędzania, które pozwolą uniknąć pułapki średniego rozwoju poprzez podniesienie stopy oszczędności i inwestycji. Zaprezentowana w Raporcie koncepcja Pracowniczych Planów (nazywanych niekiedy „Programami”) Kapitałowych ma stanowić odpowiedź na główne wyzwania rozwojowe Polski⁵.

² J. Rutecka, K. Bielawska, R. Petru, S. Pieńkowska-Kamieniecka, M. Szczepański, M. Żukowski, *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, Warszawa 2014 rok

³ S. Kawalec, K. Błażuk, M. Kurek, *Jak mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne?*, Warszawa 2015 rok

⁴ D. Standerski, F. Konopczyński, *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*, Warszawa 2017 rok

⁵ A. Fandrejewska-Tomczyk, *Pracownicze programy kapitałowe. Ratunek przed wtórnym ubóstwem polskich emerytów*, Warszawa 2017 rok



Rozdział I

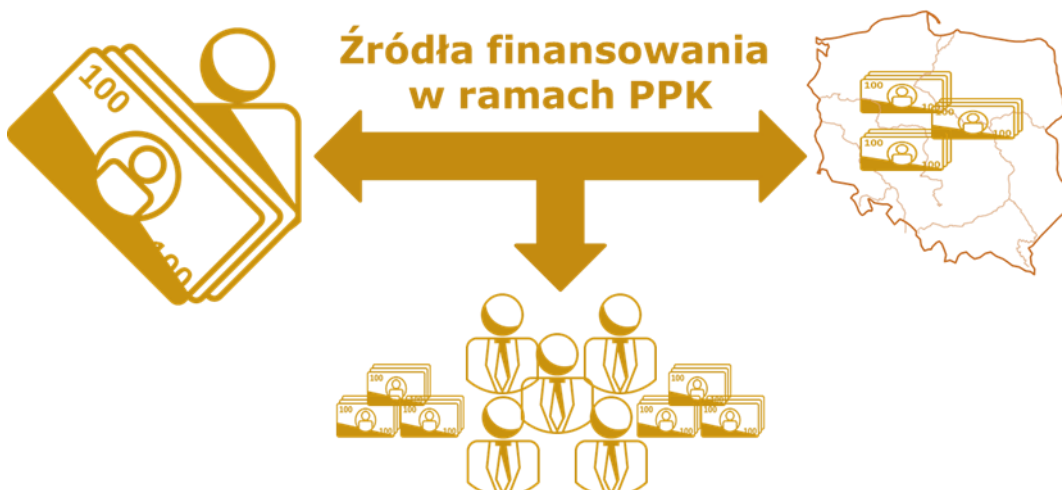
Kwestie ogólne



O głównych założeniach PPK

Pracownicze Plany Kapitałowe to planowana do wprowadzenia w 2018 roku nowa forma dodatkowego oszczędzania na poczet emerytury w ramach kapitałowej części systemu emerytalnego. Zgodnie z założeniami projektu ustawy o PPK plany te mają być tworzone na zasadzie obligatoryjności przez docelowo włączenie do systemu wszystkich zatrudniających (przede wszystkim pracodawców). Z deklaracji Ministerstwa Finansów wynika, że instrument ten ma być przeznaczony dla ponad 11 mln pracujących Polaków⁶. Pod względem prawnym PPK będą w istocie instytucją III-filara systemu emerytalnego o konstrukcji zbliżonej do obecnie istniejących Pracowniczych Programów Emerytalnych. Osią konstrukcji prawnej PPK będzie umowa o zarządzanie zawierana między podmiotem zatrudniającym, a wybraną instytucją finansową, zarządzającą środkami zatrudnionych gromadzonymi w ramach danego PPK. Pracownicze Plany Kapitałowe będą oparte na triadzie podmiotów finansujących, na zasadzie współfinansowania przez pracodawcę, pracownika oraz z zasileniami ze strony Skarbu Państwa, które będzie wpłacało każdemu uczestnikowi PPK 250 zł opłaty powitalnej (w ograniczonej perspektywie czasowej) oraz 240 zł dopłaty rocznej. Samo uczestnictwo w PPK wiązać się będzie z koniecznością dokonywania obligatoryjnych kontrybucji składek przez pracodawcę (1,5% wynagrodzenia uczestnika) oraz uczestnika (2% wynagrodzenia). Założenia konstrukcji PPK zostaną oparte na zasadzie obligatoryjnego tworzenia planów przez podmioty zatrudniające oraz obowiązkowego zapisu większości pracowników, z zastrzeżeniem możliwości wystąpienia z PPK (czasowego zawieszenia uczestnictwa) przez uczestnika.

Źródła finansowania w ramach PPK



⁶ Potencjalni uczestnicy podmiotów zatrudniających powyżej 250 osób - 3 258 600 osób
Potencjalni uczestnicy podmiotów zatrudniających od 50 do 249 osób - 1 967 200 osób
Potencjalni uczestnicy podmiotów zatrudniających od 20 do 49 osób - 1 740 000 osób
Pozostali uczestnicy i jednostki Sektora Finansów Publicznych - 5 103 800 osób



Regulacja ustawowa dotycząca PPK ma określać kierunkowe warunki dotyczące polityki inwestycyjnej adresowanej do instytucji finansowych zarządzających środkami gromadzonymi w tym systemie. Środki wpłacane w ramach PPK będą co do zasady inwestowane w fundusze inwestycyjne zdefiniowanej daty, gdzie każdy uczestnik będzie automatycznie przypisany do funduszu odpowiedniego do jego daty urodzenia. Środki gromadzone w ramach PPK będą inwestowane w większości w Polsce, w polskie papiery dłużne oraz udziałowe, wspomagając tym samym rozwój rodzimej gospodarki, przyczyniając się do budowy polskiego kapitału i miejsc pracy w Polsce. Ograniczona do poziomu nie większego niż 0,5% opłaty stałej oraz do 0,1% opłaty zmiennej wysokość opłaty za zarządzanie PPK wraz z rozbudowanym systemem instytucjonalnego nadzoru nad PPK ze strony Komisji Nadzoru Finansowego oraz innych instytucji, w połączeniu z możliwością dziedziczenia środków z PPK będą się przyczyniały do długoterminowego wzrostu gospodarczego w naszym kraju. Jednocześnie zostanie wprowadzona rzeczywista możliwość budowania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego Polaków. Mają temu służyć także zasady wypłat środków z PPK, gdzie zasadą będzie nieopodatkowana możliwość wycofania środków po osiągnięciu wieku emerytalnego lub nabyciu uprawnień emerytalnych, a wcześniejsze skorzystanie ze zgromadzonych zasobów możliwe będzie np. w razie zaistnienia poważnego zachorowania uczestnika PPK lub bliskiej mu osoby.

Wybrane przypadki wypłat z PPK

Wypłata przed osiągnięciem wieku emerytalnego	Wypłata po osiągnięciu wieku emerytalnego
- Wypłata na cele mieszkaniowe - Wypłata w przypadku poważnego zachorowania - Wypłata transferowa	- Jednorazowa wypłata 25% zgromadzonych środków - Wypłata pozostałych 75% zgromadzonych środków w 120 miesięcznych ratach - Świadczenie małżeńskie w 120 miesięcznych ratach

Szczegółowy opis głównych założeń projektu PPK zostanie przedstawiony przez Instytut Emerytalny w odrębnym opracowaniu w pierwszej połowie 2018 roku. Raport ten zostanie przygotowany po formalnym opublikowaniu projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.



Grupy interesariuszy w PPK

Wśród podmiotów zaangażowanych w tworzenie oraz funkcjonowanie PPK wyróżnić można kilka grup. Są to pracownicy, przedstawiciele pracowników, pracodawcy, usługodawcy oraz państwo. Każda z tych grup cechuje się specyficznymi interesami związanymi z planowanymi PPK. W pierwszej kolejności należy wskazać, że grupą, która powinna być najbardziej zainteresowana PPK są pracownicy, jako ci, którzy będą największymi oraz bezpośrednimi beneficjentami nowego elementu systemu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Celem oszczędzania w ramach PPK jest gromadzenie i pomnażanie w okresie akumulacji środków oraz wypłata po osiągnięciu przez uczestnika wieku emerytalnego. Wydaje się więc logicznym, że wszelkie działania podejmowane w ramach PPK powinny mieć na celu osiągnięcie tego założenia, co może przybierać formę limitowania kosztów zarządzania PPK czy wskazywania pewnej z góry narzuconej polityki inwestycyjnej.

Interesariusze w PPK



Druga grupa interesariuszy PPK to związki zawodowe lub inne przedstawicielstwa pracownicze działające w zakładach pracy. Ze zdziwieniem należy odnotować, że w przypadku planowanego PPK poziom zaangażowania partnerów społecznych w instytucję PPK jest wręcz znikomy. W porównaniu do uprawnień o charakterze stanowiącym jakie przysługują związkom zawodowym oraz innym reprezentacjom pracowniczym na gruncie przepisów regulujących już dzisiaj Pracownicze Programy Emerytalne, wpływ tych podmiotów na PPK został praktycznie zminimalizowany do zera. W przypadku PPK nie przewidziano żadnej istotnej roli dla związków zawodowych czy innych reprezentacji pracowników, pozostawiając im jedynie ograniczony konsultacyjny wpływ na decyzje podejmowane autonomicznie przez pracodawcę. Wydaje się, że takie nastawienie pomysłodawców PPK, którzy zdają się nie zauważać roli oraz znaczenia związków zawodowych w zakładach pracy nie jest właściwe. Z perspektywy przedstawicieli związków zawodowych widać, że słusznym będzie podnoszony argument o nieuzasadnionym

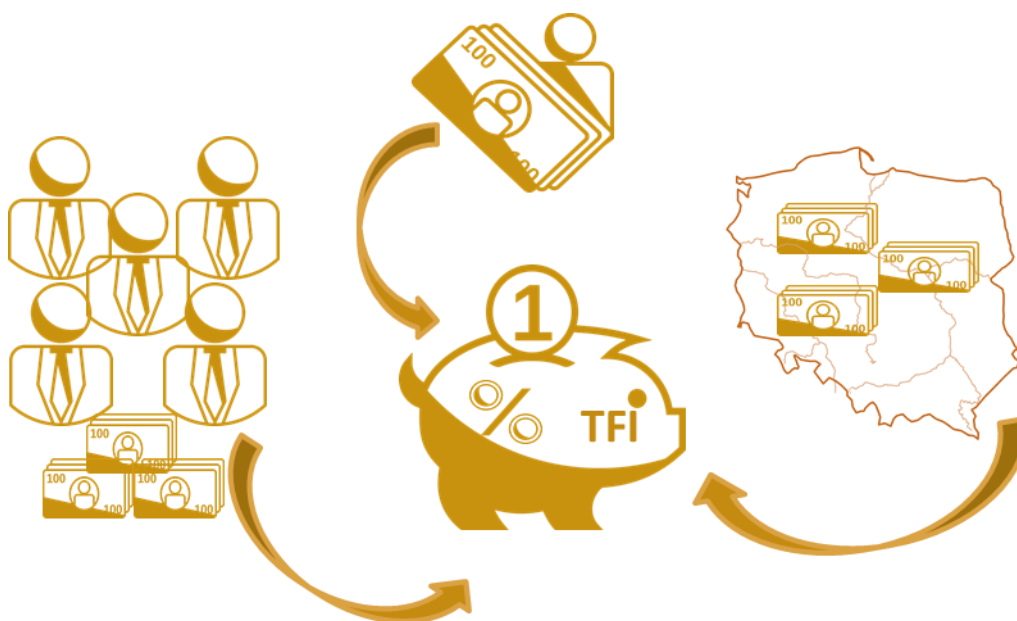


różnicowaniu uprawnień oraz znaczenia partnerów społecznych między obecnie funkcjonującymi PPE, a planowanymi PPK.

Podmiotami, które mogą zostać bezpośrednio pierwszymi beneficjentami wprowadzenia systemu PPK, są usługodawcy, czyli zgodnie z zapowiedziami medialnymi przede wszystkim towarzystwa funduszy inwestycyjnych, które zarządzać będą funduszami inwestycyjnymi dedykowanymi dla celów oszczędzania w ramach PPK. Podmioty te będą otrzymywały limitowaną na poziomie maksymalnie 0,6% opłatę za zarządzanie, która przy planowanej powszechności PPK oraz faktycznej skali partycypacji może znacząco zmodyfikować rynek zarządzania aktywami i funduszami w Polsce.

Omawiając zagadnienie interesariuszy PPK nie sposób pominąć państwa. Mimo, że nie artykułuje ono wyraźnie swoich potrzeb oraz korzyści z wprowadzenia PPK, nie może ulegać wątpliwości, że każda inwestycja w długoterminowe oszczędzanie jest rozwiązaniem nie tylko korzystnym, ale wręcz koniecznym dla budżetu państwa oraz bieżących obciążeń. Nie można abstrahować od faktu, że perspektywy demograficzne najbliższych kilkudziesięciu lat w Polsce nie napawają optymizmem - nie tylko w zakresie braku wzrostu populacji w Polsce, ale jednocześnie jednoznacznie wskazują na postępujące wyzwanie starzejącego się społeczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że w przyszłości trzeba będzie znaleźć dodatkowe środki na finansowanie świadczeń dla emerytów.

Przepływ zasileń w ramach PPK





Czego uczy doświadczenie zagranicy

Należy podkreślić, że dla dokonania oceny szans na sukces projektowanego systemu PPK kluczowa wydaje się architektura prawna proponowanych rozwiązań w postaci mechanizmu automatycznego zapisu (z ang. „auto enrolment”) oraz ściśle związanego z nim uprawnienia uczestnika do rezygnacji z aktywnej partycypacji w systemie (z ang. „opt-out”). Dostrzegając unikalność systemów emerytalnych w poszczególnych krajach, co jest konsekwencją m.in. ich niepowtarzalnych doświadczeń historycznych, dotychczasowej polityki społecznej, czy struktury społecznej, warto uwzględnić dotychczasowy dorobek i doświadczenia międzynarodowe w zakresie kształtowania mechanizmów konstruujących architekturę prawną systemu emerytalnego w Polsce, tak aby doprowadzić do kluczowego wskaźnika skuteczności proponowanego działania, który trzeba określić jako wysoki odsetek partycypacji w PPK.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że proponowane rozwiązania systemu PPK stanowią odzwierciedlenie rozwiązań przyjętych w szczególności w Wielkiej Brytanii, w mniejszym zakresie również w Nowej Zelandii, Chile czy Włoszech, gdzie również zastosowano mechanizmy automatycznego zapisu. W zagranicznych analizach zwraca się uwagę, że celem takiego mechanizmu jest przede wszystkim maksymalizacja poziomu uczestnictwa w systemach prywatnego zabezpieczenia emerytalnego z zachowaniem charakteru dobrowolności oraz swobody decyzji. Stąd też odzwierciedleniem takiej konstrukcji jest zachowanie „opcji wyjścia” (opt-out) z systemu w wyniku swobodnej decyzji uczestnika na warunkach i czasie określonym w przepisach prawa. Tak kształtowana architektura prawna systemu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego sprzyja zwiększeniu poziomu uczestnictwa⁷. Mechanizmy automatycznego zapisu stanowią przeniesienie na grunt prawny znanych w psychologii oraz ekonomii behawioralnej doświadczeń tzw. „efektu oprawy” (z ang. „framing effect”), co odzwierciedla przykład brytyjskiej reformy emerytalnej⁸.

W kontekście powyższego warto przede wszystkim zwrócić uwagę na brytyjską reformę emerytalną⁹ oraz doświadczenia z niej płynące. Architektura prawna brytyjskiej reformy emerytalnej zakłada m.in. obowiązek utworzenia pracowniczych programów emerytalnych przez pracodawców, jak również obowiązek automatycznego zapisu pracowników (z ang. „jobholders”) z zastrzeżeniem dla nich możliwości rezygnacji czasowej z aktywnego gromadzenia oszczędności emerytalnych (opt-out). Rezygnacja z uczestnictwa ma charakter czasowy, a po upływie 3-letniego cyklu obowiązkiem pracodawcy jest ponowny zapis pracownika. Jednym z kluczowych elementów architektury prawnej jest kwestia zabezpieczenia praw pracowników do swobodnej decyzji w kwestii uczestnictwa w tak

⁷ OECD Pension Outlook 2014.

⁸ por. Wojciech Sieczkowski, *Reforma systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2/2014.

⁹ Pensions Act 2008, źródło: <http://www.legislation.gov.uk>.



skonstruowanym systemie. W myśl regulacji prawnych brytyjskiej reformy niedopuszczalne pozostają praktyki pracodawców polegające na nakłanianiu pracowników do rezygnacji z aktywnego uczestnictwa. Działania pracodawców podlegają ocenie nadzoru emerytalnego za pomocą testu jedyne lub głównego celu działania (z ang. „sole or main purpose”)¹⁰.

Powyższa konstatacja każe zwrócić uwagę na istotną rolę nadzoru dla systemu prywatnego zabezpieczenia emerytalnego wykorzystującego instytucję automatycznego zapisu uczestnika z zachowaniem możliwości jego rezygnacji. W analizach zagranicznych podkreśla się nie tylko znaczenie nadzoru w kontekście przestrzegania obowiązków prawnych związanych z automatycznym zapisem, ale również w zakresie kształtowania procedur istniejących w systemie, w tym również akcji informacyjnych i edukacyjnych adresowanych do głównych interesariuszy funkcjonujących w tak skonstruowanym systemie¹¹. Należy podkreślić, że kwestia nadzoru może w sposób istotny zaważyć na skuteczności planowanej reformy PPK, w której ciężar ekonomiczny oszczędności został rozłożony zarówno na samych zatrudnionych (głównie pracowników), jak również na podmioty ich zatrudniające.

W świetle powyższego jako jeden z elementów ryzyka związanego z PPK należy wskazać brak odpowiedniego docenienia roli nadzoru administracji publicznej nad wszystkimi adresatami obowiązków, jakie będą wiązały się z wdrożeniem Pracowniczych Planów Kapitałowych. Przenosząc taką konstatację na grunt brytyjskiej reformy należy podkreślić, że publiczny nadzór emerytalny („The Pension Regulator”), został wyposażony w instrumenty prawne umożliwiające skuteczny nadzór nie tylko nad instytucjami finansowymi zarządzającymi środkami, ale przede wszystkim nad podmiotami zatrudniającymi. Podkreślenia wymaga, że ustawodawstwo brytyjskie wydaje się przede wszystkim nadawać priorytet sankcjom administracyjno-prawnym, nie wykluczając możliwości nakładania na podmioty niestosujące się do swoich obowiązków, kar administracyjnych o charakterze finansowym¹². Warte podkreślenia jest również aktywność informacyjno-edukacyjna regulatora brytyjskiego prowadzona również za pomocą nowoczesnych kanałów komunikacji, takich jak Facebook czy Twitter¹³. Podkreślenia wymagają także opisane przystępnym językiem wskazówki dla uczestników oraz pracodawców co do podstawowych ich praw i obowiązków. Ponadto aktywna postawa publicznego nadzoru jest jednym z kluczowych czynników sukcesu w Wielkiej Brytanii. W odniesieniu do brytyjskich doświadczeń warto zwrócić uwagę na pozytywną reakcję społeczną dla wprowadzanych zmian mierzoną odsetkiem osób korzystających z możliwości rezygnacji. W latach 2013-2016 poziom wykorzystania opt-out przez brytyjskich uczestników kształtował się na poziomie 8-17% rezygnacji. Jest to odsetek

¹⁰ *Detailed guidance for employers, Safeguarding individuals: The new safeguards for workers:* źródło: <http://www.thepensionsregulator.gov.uk>.

¹¹ N. Paklina, *Role of Pension Supervisory Authorities in Automatic Enrolment*, IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision, No.22, December 2014.

¹² Pension Act 2008, chapter 2-3.

¹³ <https://twitter.com/TPRgovuk>.



niższy od zakładanego na początkowym etapie reformy, chociaż zwraca się uwagę, że odsetek rezygnacji jest wyższy u mniejszych pracodawców¹⁴.

Przykład kampanii informacyjnej The Pension Regulator na Twitterze



W świetle doświadczeń zagranicznych można stwierdzić, że istotnym czynnikiem sukcesu Pracowniczych Planów Kapitałowych w Polsce będzie niedoceniana obecnie w dyskusji publicznej rola organów administracji publicznej w nadzorze nad efektywnym wdrożeniem PPK w zakładach pracy. W odniesieniu do założeń konstrukcyjnych dotyczących Pracowniczych Planów Kapitałowych należy przestrzec przed bezpośrednim przenoszeniem mechanizmów prawnych nadzoru państwa obecnie funkcjonujących w bliźniaczej instytucji PPE, w której to całkowity nadzór nad wykonywaniem obowiązków związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem PPE został powierzony Komisji Nadzoru Finansowego¹⁵. Przeniesienie

¹⁴ Pensions Policy Institute, *The impact of automatic enrolment in the UK as at 2016*, PPI Briefing Note Number 87.

¹⁵ art. 36 ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1449).



takiego rozwiązania do PPK nie wydaje się wskazane. Należy zauważyć, że PPE są zbudowane na zasadzie całkowitej dobrowolności utworzenia i uczestnictwa zarówno dla pracodawcy i pracowników. Dobrowolnie podjęta przez pracodawcę decyzja o realizacji zobowiązań związanych z produktami emerytalnymi, a przez uczestnika o przystąpieniu do PPE, wpływają na ich postawy wobec wynikających z tej decyzji obowiązków prawnych oraz pozwalają w sposób mniej restrykcyjny podchodzić do kwestii nadzoru ze strony państwa. W przypadku PPK rola nadzoru administracyjnego powinna zostać ukształtowana w inny, zdaje się bardziej restrykcyjny w stosunku do interesariuszy PPK, sposób.



Rozdział II

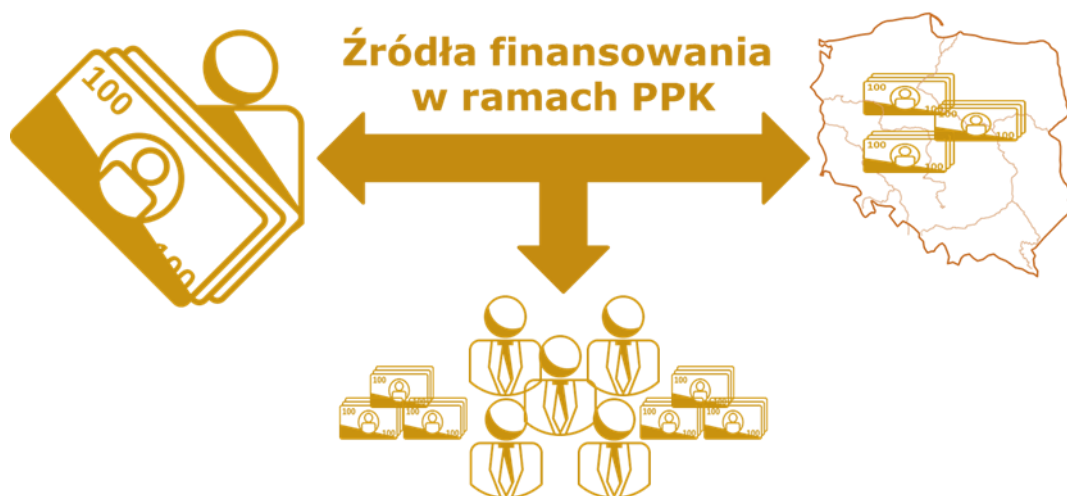
PPK z perspektywy pracownika



Źródła środków wpłacanych do PPK

Zgodnie z założeniami środki wpłacane do PPK będą pochodziły z trzech źródeł: ze środków pracodawców, ze środków pracowników oraz z zasileń dokonywanych ze strony państwa.

Źródła finansowania w ramach PPK



W pierwszej kolejności zostały przewidziane zasilenia obowiązkowe w postaci obowiązkowych składek podstawowych pracodawcy oraz pracownika, które zostały określone jako procent wynagrodzenia pracownika, odpowiednio na poziomie 1,5% oraz 2%. Natomiast składki dodatkowe będą dobrowolne, również finansowane przez pracodawcę (w wysokości do 2,5% wynagrodzenia) oraz pracownika (w wysokości do 2% wynagrodzenia). Powyższe oznacza, że minimalna składka miesięczna do PPK wynosić będzie 3,5% wynagrodzenia uczestnika, a maksymalna może wynieść 8%. W konsekwencji, w skali roku pracownik może odłożyć na PPK do 96% swojego miesięcznego wynagrodzenia, co razem z zasileniami ze strony państwa może oznaczać odłożenie na przyszłą dodatkową emeryturę jednomiesięcznego wynagrodzenia.

Oszczędzanie w ramach PPK będzie dodatkowo wzmacniane poprzez zachęty finansowe ze strony państwa, tak w postaci przewidzianej w początkowym okresie funkcjonowania PPK (zgodnie z założeniami na lata 2019-2020) składki powitalnej w wysokości 250 złotych, jak i w postaci corocznej dopłaty rocznej w wysokości 240 złotych, która będzie wypłacana w przypadku odłożenia przez uczestnika na emeryturę w danym roku określonej minimalnej kwoty ze składek. Taka konstrukcja powinna wpłynąć na zainteresowanie oszczędzaniem na emeryturę, gdyż przewiduje wymierne i faktyczne wsparcie państwa w gromadzeniu dodatkowych oszczędności emerytalnych.



Symulacja wysokości zasilen w PPK w złotych

Wynagrodzenie	Składka podstawowa pracodawcy 1,5%	Składka podstawowa pracownika 2%	Składka dodatkowa pracownika 2%	Składka dodatkowa pracodawcy 2,5%	Razem minimalne składki w skali roku	Razem maksymalne składki w skali roku	Składka powitalna 250 oraz dopłata roczna 240
2 000	30	40	40	50	840	1 920	490
4 000	60	80	80	100	1680	3 840	490

Planowana w przypadku PPK sztywna konstrukcja składek określanych wyłącznie w kategoriach procentowych może powodować, że siłą rzeczy aktywnymi uczestnikami, to jest tymi którzy nie wycofują się z oszczędzania po ich automatycznym zapisaniu do PPK, będą osoby o wyższych dochodach, dla których uzyskanie od pracodawcy składki w wysokości od 1,5% do 4% będzie atrakcyjne mimo konieczności sfinansowania własnej składki w wysokości 2% wynagrodzenia oraz zaliczek na podatek od składek opłacanych przez pracodawcę. Natomiast zasilenia ze strony państwa, z uwagi na ich kwotowy charakter będą bardziej atrakcyjne dla uczestników o niższych dochodach i niższych nominalnych składkach. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w przypadku PPK, w odróżnieniu od PPE, nie przewidziano innego sposobu określenia składek niż w sposób procentowy. Takie rozwiązanie może powodować, że osoby o niższych dochodach będą stosunkowo częściej występowały z PPK (zawieszały uczestnictwo w PPK), niż osoby relatywnie lepiej sytuowane. Może się tak dzieć w przypadku osób zarabiających równowartość lub kwotę większą niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Kwotowy charakter składek do PPK byłby natomiast bardziej atrakcyjny dla osób o niższych dochodach.





W konsekwencji dla takich osób wprowadzenie dodatkowego obciążenia w postaci obligatoryjnej, składki podstawowej opłacanej przez osobę zatrudnioną w wysokości tylko 2% wynagrodzenia, może stanowić istotną barierę dla długoterminowego uczestnictwa w PPK. W sytuacji gdzie 100% miesięcznego wynagrodzenia przeznaczane jest na niezbędne potrzeby, oszczędzanie na cele dodatkowej emerytury musi się wydawać swoistym mirażem. Można się również spodziewać, że osoby o najniższych dochodach nie będą w stanie przez cały okres zatrudnienia wypracować własnych zasileń z systemu ubezpieczeń społecznych o takiej wysokości, aby sfinansować z tych środków najniższą emeryturę. W związku z powyższym zasadnym jest rozważenie wprowadzenia w ramach PPK dodatkowych bodźców skłaniających do oszczędzania przez osoby najmniej zarabiające. Tego rodzaju rozwiązanie mogłoby polegać na dodatkowych zachętach fiskalnych, np. w postaci wprowadzenia dodatkowej ulgi podatkowej polegającej na odliczaniu od podatku kwot wpłaconych przez uczestnika składek podstawowych, wpłaconych do PPK albo zastosowaniu mechanizmu degresywnej dopłaty rocznej. Zwrócić przy tym należy uwagę, że stosowanie zachęt fiskalnych na etapie wpłat składek jest rozwiązaniem skuteczniejszym niż zwolnienia podatkowe od dochodów kapitałowych wprowadzane na etapie wypłaty świadczeń¹⁶. Już sama konstrukcja równych dla wszystkich uczestników kwotowych zasileń ze strony państwa, jest relatywnie bardziej atrakcyjna dla osób niżej sytuowanych.

De lege ferenda: W ramach planowanych PPK powinno się wprowadzić mechanizmy skutecznie zachęcające osoby o niższych dochodach do pozostawania aktywnymi uczestnikami Pracowniczych Planów Kapitałowych. Oprócz równych dla wszystkich oszczędzających kwotowych składek powitalnych oraz dopłat rocznych, powinno się rozważyć mechanizm zachęt fiskalnych, skłaniających do wpłacania przez uczestników składek finansowanych z ich własnych środków lub degresywne dopłaty roczne.

¹⁶ Joanna Rutecka, *Realokacja czy nowe oszczędności? – O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce*; Rozprawy Ubezpieczeniowe nr 18 (1/2015)



Koszty oszczędzania w ramach PPK

W ramach planowanych PPK przewiduje się limitowanie kosztów zarządzania jakie będą obciążały uczestnika. Zgodnie z zapowiedziami koszty, z tytułu stałej opłaty za zarządzanie mają być limitowane na poziomie do 0,5% wartości aktywów w zarządzaniu w ramach PPK. Dodatkowo podmiot zarządzający będzie mógł otrzymać z zarządzanych środków wynagrodzenie zmienne w wysokości do 0,1% wartości aktywów, co będzie uzależnione od osiągnięcia przez fundusz określonego wyniku (pobicia benchmarku). Wprowadzenie tego rodzaju limitu wysokości kosztów zarządzania, stanowi nową jakość w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym w naszym kraju. Do tej pory nie były i nie są limitowane ogólnie przez ustawodawcę koszty zarządzania w ramach takich produktów jak Indywidualne Konta Emerytalne, Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego czy Pracownicze Programy Emerytalne. Natomiast limit kosztów zarządzania stosowany jest obecnie w Otwartych Funduszach Emerytalnych, gdzie został ustalony na poziomie 0,6%. Należy podkreślić, że obecnie w przypadku Pracowniczych Programów Emerytalnych prowadzonych przez dużych przedsiębiorców, tj. zatrudniających tysiące pracowników, oferowane przez usługodawców koszty zarządzania w ramach takich programów potrafią być niższe niż limity w przypadku planowanych PPK. Powyższe pośrednio potwierdza, że limit kosztów zaplanowany w przypadku PPK, które w założeniu mają stać się powszechne i są adresowane do wszystkich podmiotów zatrudniających bez względu na ich wielkość liczoną liczbą pracowników, jest rozwiązaniem trafnym i odpowiada obecnej sytuacji rynkowej. Warto jednakże pamiętać, że poza kosztami zarządzania w ramach PPK, z aktywów funduszy, w których gromadzone będą środki w ramach PPK będą również potrącane inne koszty związane z oszczędzaniem w ramach PPK, np. koszty związane z przechowywaniem aktywów czy koszty transakcyjne. Na starcie projektu trudno jest jeszcze określić jak duże to będą koszty i czy będą one w istotny sposób wpływały na osiągane przez uczestników PPK wyniki inwestycyjne.

Powyższe nie zmienia faktu, że kluczowe znaczenie dla wiarygodności PPK będzie miał nie tylko rzeczywisty poziom tych kosztów, ale także kwestia ich przejrzystości. Należy pamiętać, że jednym z kryteriów wyboru, jakimi będzie kierował się podmiot zatrudniający decydując się na daną ofertę instytucji finansowej zarządzającej PPK, będzie wysokość przedmiotowych kosztów. Uwaga o przejrzystości musi być adresowana przed wszystkim do konstrukcji inwestowania w ramach PPK, które byłyby oparte na tzw. funduszach funduszy, czyli przypadku gdy środki wpłacane do funduszu lub subfunduszu inwestycyjnego będą inwestowane w jednostki uczestnictwa innych funduszy lub subfunduszy. To jedna z kwestii, która powinna zostać szczególnie dobrze uregulowana na etapie legislacyjnym projektu PPK.

Kolejną kwestią podnoszoną przez przyszłych uczestników w zakresie ponoszonego kosztu wiążącego się z inwestowaniem w ramach PPK jest konieczność sfinansowania przez uczestnika własnych składek w związku z uczestnictwem w PPK. W pierwszej kolejności jest to planowana obowiązkowa składka podstawowa uczestnika PPK w wysokości



2% wynagrodzenia. Podnoszone są liczne głosy, że ta konstrukcja obligatoryjnej składki po stronie uczestnika PPK, która będzie prowadziła do efektywnego zmniejszenia wynagrodzenia netto otrzymywanego przez uczestnika na rachunek bankowy lub „do ręki”, będzie skłaniała niektórych uczestników PPK do występowania z planu. W latach w których uruchamiane będą PPK w poszczególnych zakładach pracy można się spodziewać, podnoszenia ze strony pracowników oraz ich przedstawicielstw oczekiwań płacowych w zakresie swego zrekompensowania pracownikom „ubytku” wysokości wynagrodzeń netto zmniejszonych na skutek wprowadzenia PPK. Kolejnym kosztem po stronie uczestnika PPK, związanym z uczestnictwem danej osoby w planie oraz otrzymywaniem kwot składek finansowanych przez pracodawcę (bez względu na to czy będzie to wyłącznie obligatoryjna składka w wysokości 1,5% wynagrodzenia, czy także składka dodatkowa w wysokości do 2,5% wynagrodzenia) będzie konieczność zapłacenia przez uczestnika PPK od tych kwot podatku dochodowego od osób fizycznych. W zależności od sytuacji indywidualnej będzie to 18% lub 32%. Kwota ta będzie musiała być *de facto* potrącona z wynagrodzenia netto danego uczestnika PPK. Nie przewiduje natomiast się aby podatkiem dochodowym od osób fizycznych były obciążone po stronie uczestnika zasilenia jakie wpłacane będą do PPK ze strony państwa. Zestawienie powyższych informacji wskazuje, że faktyczny koszt uczestnika PPK związany z jego partycypacją w planie nie ograniczy się wyłącznie do pokrycia kosztów obligatoryjnej składki podstawowej uczestnika PPK. Zastosowana przez pomysłodawców konstrukcja może mieć wpływ na poziom rzeczywistej partycypacji w PPK mierzonej liczbą tych uczestników, którzy nie wypiszą się w określonym czasie z PPK. To jedno z największych wyzwań, z jakim przyjdzie zmierzyć się w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych.

Niezbędnym wydaje się także wprowadzenie przejrzystych kryteriów funkcjonowania PPK pod względem kosztowym. Brak zaufania społecznego do instytucji finansowych wynika m.in. z braku wiedzy o szczegółowych rozwiązaniach, w tym o opłatach, systemie prowizyjnym czy ponoszonych kosztach. Transparentne określenie wysokości opłat oraz rzetelne przedstawienie klientom zakresu usług, za które pobierane mogą być opłaty, będzie umożliwiało zachęcenie większej liczby osób do posiadania PPK.

De lege ferenda: Celem zwiększania poziomu partycypacji w PPK warto rozważyć mechanizmy pozwalające na zminimalizowanie dodatkowych obciążeń kosztowych po stronie uczestników PPK związanych z koniecznością pokrywania zobowiązań podatkowych od kwot składek finansowanych przez podmioty zatrudniające. Niezbędnym wydaje się także wprowadzenie przejrzystych kryteriów funkcjonowania PPK pod względem kosztowym.



Kiedy i jak wykorzystać środki z PPK

Bez względu na to, czy i w jaki sposób uczestnik wycofa swoje środki z PPK przed osiągnięciem wieku emerytalnego lub uzyskaniem uprawnień emerytalnych, nadrzędnym celem oszczędzania w ramach planu powinno być odkładanie i pomnażanie środków w celu zminimalizowania ryzyka niskich dochodów w okresie braku aktywności zawodowej. Pomysłodawcy PPK przewidzieli co prawda możliwość skorzystania ze środków zgromadzonych w ramach PPK przed uzyskaniem uprawnień emerytalnych, jednakże możliwości te należy traktować jako zdarzenia wyjątkowe. Skorzystanie z nich, czy to w postaci możliwości wycofania 25% zgromadzonych środków w razie poważnego zachorowania, czy też zaangażowania 100% zgromadzonych środków na cele mieszkaniowe uczestnika PPK, jest z pewnością w pewnych sytuacjach życiowych pożądanym rozwiązaniem. Nie powinno ono jednak przysłaniać nadrzędnego celu gromadzenia środków w trakcie okresu aktywności zawodowej danej osoby, jakim powinno być gromadzenie dodatkowych środków na czas emerytury. Mimo użytej nomenklatury i nazwania całego projektu Pracowniczymi Planami Kapitałowymi, nie może ulegać wątpliwości, że nadrzędnym celem PPK jest gromadzenie środków na cele emerytalne. Nie wolno o tym zapominać.

Zaproponowane przez projektodawców PPK zasady wycofania środków należy podzielić na te, które dotyczą okresu akumulacji kapitału (gdzie ewentualne skorzystanie przez uczestnika ze zgromadzonych środków ma charakter wyjątkowy, powiązany ze zdarzeniami losowymi czy życiowymi, jakie mogą mieć miejsce w okresie cyklu życia każdego uczestnika) oraz te określające zasady wycofania środków po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nie ulega wątpliwości, że każdego z oszczędzających może dotknąć zdarzenie losowe w postaci poważnego zachorowania, które czasowo lub trwale nie tylko pozbawi uczestnika PPK możliwości dalszego zarabkowania oraz odkładania środków na cele emerytalne, ale uczyni jak najbardziej zasadnym możliwość czy wręcz konieczność skorzystania przez uczestnika ze zgromadzonych w ramach PPK środków. Możliwość wcześniejszego wycofania środków z PPK nie powinna być eksponowana jako jedna z głównych zalet PPK, gdyż w pewnym stopniu stanowi ona zaprzeczenie koncepcji długoterminowego oszczędzania na cele emerytalne. Perspektywa wycofania części środków w przypadku zaistnienia poważnego zachorowania powinna być traktowana jako swoisty wentyl bezpieczeństwa dla uczestnika oraz jego bliskich, a nie zaś jako kluczowy parametr decydujący o wyższości nowatorskiego XXI-wiecznego konceptu PPK nad pochodzącym z końca XX wieku rozwiązaniem w postaci PPE. Co więcej, dla niektórych osób popierających pomysł PPK niezrozumiałym jest brak docenienia przez pomysłodawców PPK dorobku oraz niewątpliwych zalet PPE, z których cały projekt PPK czerpie nota bene pełnymi garściami.

Podobnie pewne wątpliwości musi budzić druga ze sztandarowych ikon pomysłu PPK, jaką jest możliwość skorzystania przez uczestnika PPK ze zgromadzonych środków na własne cele mieszkaniowe. Nie przesądzając w tym miejscu czy skorzystanie z tej specyficznej instytucji



będzie możliwe tylko w przypadku osób do 45 roku życia, czy także osób starszych, należy zwrócić uwagę na konsekwencje tego konceptu. Przypomnieć należy, że konstrukcja wypłaty na cele mieszkaniowe ma działać w ten sposób, że uczestnik PPK będzie mógł skorzystać (wypłacić) do 100% środków zgromadzonych w ramach PPK na własne cele mieszkaniowe, np. sfinansowanie wkładu własnego na zakup mieszkania czy domu. Konstrukcja ta zakłada jednocześnie, że na uczestniku PPK, który skorzysta z możliwości zaangażowania posiadanych środków w PPK, ciążyć będzie obowiązek zwrotu do PPK (na swój własny rejestr czy rachunek) nominalnej wartości wypłaconych środków. Zwrot ten powinien nastąpić w okresie od 5 do 15 lat po dokonaniu wypłaty środków na cele mieszkaniowe. Powyższy opis głównych założeń wypłaty na cele mieszkaniowe musi budzić pytania o realną wartość takiego pomysłu oraz możliwość faktycznego skorzystania z niego. Zakładając, że uczestnik PPK zgromadzi przez okres 20 lat oszczędzania w PPK kwotę 100 tys. złotych, która z obecnie obowiązującymi rekomendacjami Komisji Nadzoru Finansowego będzie stanowiła 20% wartości lokalu, będzie on mógł nabyć mieszkanie wartości 500 tys. złotych. Z tej kwoty 400 tys. złotych stanowiąc będzie kredyt. Natomiast przedmiotowe 100 tys. złotych uczestnik PPK będzie zobowiązany zwrócić sam sobie do PPK w okresie od 5 do 15 lat, co oznacza, że przez okres 10 lat będzie musiał wpłać na swoje konto w ramach PPK miesięcznie kwotę 833 złotych po to, by z powrotem zgromadzić na swoim rejestrze w ramach PPK początkowe 100 tys. złotych. Powyższe oznacza, że równolegle do spłacania kredytu w wysokości 400 tys. złotych, który zostanie prawdopodobnie zaciągnięty na maksymalny (zgodnie z przedmiotowymi rekomendacjami) 35-letni okres, na uczestniku PPK będzie spoczywał obowiązek spłaty samemu sobie kwoty 100 tys. złotych w 10-letnim okresie. Przyjęta konstrukcja implikuje liczne pytania tak natury prawnej, jak i faktycznej, na które odpowie prawdopodobnie dopiero praktyka. Nie jest jasne jakie będą konsekwencje braku zwrotnego wpłacania przez uczestnika środków do PPK w przypadku wcześniejszego skorzystania z nich na cele mieszkaniowe albo kto w takim przypadku będzie dochodził wywiązania się przez uczestnika PPK z zaciągniętego zobowiązania. To tylko niektóre z kwestii, co do których pojawiać się będzie coraz więcej wątpliwości.

De lege ferenda: Wydaje się, że na etapie konsultacji społecznych oraz prac parlamentarnych warto szczegółowo przedyskutować oraz ewentualnie zwrócić uwagę na niektóre zapowiadane medialnie nowatorskie rozwiązania zawarte w projekcie PPK, tak, aby zapewnić ich spójność systemową oraz wykorzystać potencjał.



Rozdział III

PPK

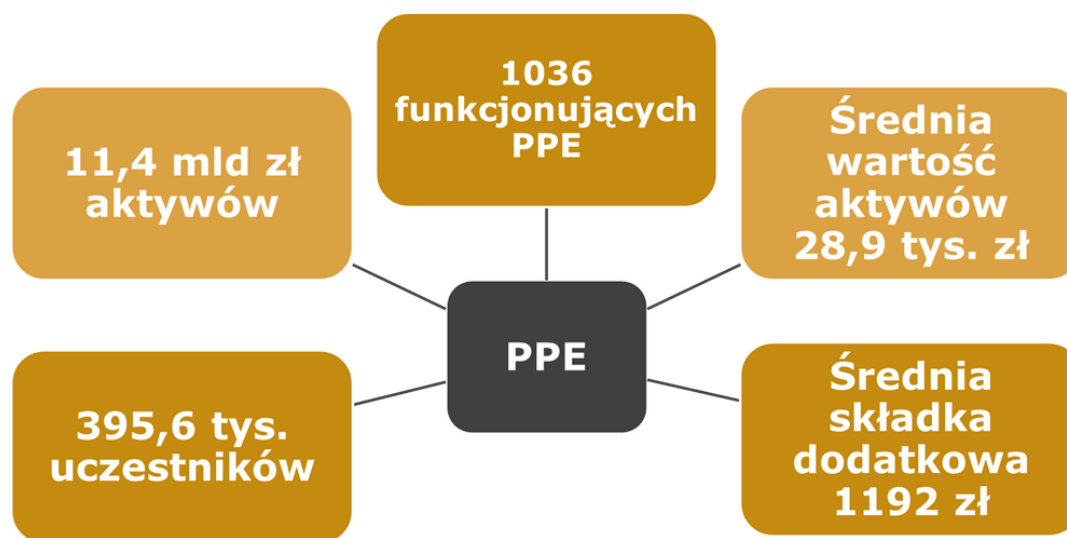
z perspektywy pracodawcy



Czy PPE pozostaną alternatywą dla PPK

Pracownicze Programy Emerytalne (PPE) stanowią obecnie jedyną, wprowadzoną jeszcze pod koniec XX wieku formę wspomaganej przez państwo grupowego oszczędzania na poczet dodatkowej emerytury. Forma ta, mimo niewątpliwej swojej atrakcyjności, nie rozwinęła się w sposób dostateczny, obejmując uczestnictwem na koniec 2016 roku jedynie 395 tys. osób, które zgromadziły ponad 11,4 mld złotych aktywów. Powyższe wartości stanowią jedynie 5,2% wartości aktywów zgromadzonych na koniec 2016 roku w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Pod względem liczby oszczędzających, uczestnicy PPE to mniej niż 3% członków Otwartych Funduszy Emerytalnych. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółową analizę przyczyn braku rozwoju na pożądanym poziomie systemu PPE, należy podkreślić, że cała koncepcja PPE opiera się na założeniu niezbędności wykazania inicjatywy przy tworzeniu PPE ze strony pracodawcy oraz konieczności dobrowolnego zgłoszenia się przez pracownika do programu. Powyższe nie zmienia faktu, że funkcjonujące pod koniec 2017 roku ponad 1050 Pracowniczych Programów Emerytalnych, stanowi dzisiaj najważniejszy rzeczywisty element systemu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego.

PPE w liczbach na koniec 2016 roku



W obliczu planowanego wdrożenia Pracowniczych Planów Kapitałowych aktualnym staje się pytanie o relacje, jakie powinny docelowo mieć miejsce między tymi dwoma rozwiązaniami. W opinii Autorów niniejszego Raportu, PPE oraz PPK powinny równolegle współistnieć, stanowiąc dla podmiotów zatrudniających alternatywne sposoby oferowania pracownikom formy dodatkowego oszczędzania na poczet emerytury. Niewątpliwe zróżnicowanie poszczególnych elementów składowych PPE oraz PPK (np. wysokość obowiązkowych składek finansowanych przez zatrudniających, możliwość wycofania środków przed osiągnięciem



wieku emerytalnego, obowiązek uzyskania zezwolenia (rejestracji) oferowanego świadczenia) powinno stanowić o możliwości podjęcia przez finansujących dane rozwiązanie świadomej decyzji o wyborze sposobu oszczędzania na dodatkową emeryturę. Jednocześnie nie powinno dopuścić się do wytworzenia swoistego arbitrażu między PPE a PPK, gdyż odbywałoby się to kosztem kluczowych interesariuszy dodatkowego oszczędzania na emeryturę, tj. pracodawca podejmowałby decyzję o wyborze jednej albo drugiej formy, kierując się swoimi partykularnymi interesami, nie zaś koniecznie interesem uczestników PPK. Natomiast mając na względzie niezwykle pozytywne doświadczenia, przede wszystkim setek tysięcy uczestników PPE, powinno się zapewnić, że wejście w życie przepisów o PPK nie powinno doprowadzić do zmarginalizowania dobrego rozwiązania jakim w praktyce były i są PPE.

Można się spodziewać, że z perspektywy pracodawcy na podjęcie przyszłej decyzji o wyborze między PPE a PPK wpływ będą miały przede wszystkim takie czynniki jak obciążenia finansowe związane z oferowanym rozwiązaniem (wysokość obligatoryjnych składek opłacanych przez pracodawcę – tj. 1,5% w przypadku PPK vs. 3,5% w przypadku PPE, nakłady administracyjne związane z obsługą danego rozwiązania oraz atrakcyjność danego świadczenia dla pracowników podmiotu zatrudniającego). W przypadku pozostałych interesariuszy przedmiotowe przesłanki wyboru PPE czy PPK mogą być inne. Dla przykładu przedstawiciele pracowników, mając zauważalnie większy wpływ na warunki świadczenia w przypadku PPE, mogą preferować to rozwiązanie. Należy podkreślić, że czynników, które mogą mieć rzeczywisty wpływ na preferencje w zakresie wyboru jednego lub drugiego rozwiązania, może być wiele.

Z drugiej strony należy pamiętać, że celem wprowadzenia instytucji PPK jest objęcie tym sposobem oszczędzania na dodatkową emeryturę możliwie jak największej grupy zatrudnionych. Wszelkie wyłączenia, czy to przedmiotowe czy podmiotowe, będą działały pośrednio negatywnie na faktyczną możliwość osiągnięcia zamierzonego celu. Rozwiązaniem pożądanym jest jednoznaczne i pozbawiające jakichkolwiek wątpliwości rozstrzygnięcie relacji między PPE a PPK. Wprowadzenie takich przepisów, powodowałoby, że na poziomie danego zakładu pracy decyzja o wyborze ścieżki postępowania podejmowana byłaby przede wszystkim przez pracodawcę, który jest głównym podmiotem ponoszącym ciężar ekonomiczny wprowadzanego rozwiązania. Powinien zostać wprowadzony mechanizm jednoznacznej alternatywy rozłącznej między oferowaniem przez danego pracodawcę PPK albo PPE, z tym zastrzeżeniem, że o ile PPK powinno być obowiązkiem każdego objętego dyspozycją ustawową, to wprowadzenie PPE (spełniającego określone parametry ustanowione przez ustawodawcę) dawałoby rzeczywisty brak obowiązku tworzenia przez dany podmiot PPK dla osób zatrudnionych w tym podmiocie.

Inną istotną kwestią związaną z relacjami PPE oraz PPK jest sytuacja, gdy w obowiązujących u danego pracodawcy źródłach zakładowego prawa pracy (np. zakładowym układzie zbiorowym pracy) świadczenie w postaci PPE zostało uregulowane w sposób na tyle klarowny, że możliwe jest sformułowanie konkretnego roszczenia przez pracownika. Sytuacja taka



stanowić może wyzwanie dla wielu pracodawców w przypadku, gdyby ostatecznie ukształtowane przepisy o PPK nie wprowadzały postulowanej alternatywy rozłącznej.

De lege ferenda: Celem zagwarantowania pewności prawnej, zminimalizowania dodatkowych obciążeń administracyjnych po stronie pracodawców oraz wprowadzenia prostych, zrozumiałych dla przyszłych emerytów zasad, powinno wprowadzić się zasadę jednoznacznej alternatywy rozłącznej między prowadzeniem na poziomie danego zakładu pracy PPE albo PPK, przy zachowaniu domyślnej formy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w postaci PPK.

Zgodnie z zapowiedziami decyzję o wyborze usługodawcy oferującego produkt PPK ma podejmować samodzielnie podmiot zatrudniający, dokonując wyboru zarządzającego środkami gromadzonymi w ramach danego PPK spośród ofert dostępnych na tzw. portalu emerytalnym PPK. Portal ten będzie prowadzony przez agencję rządową podległą Polskiemu Funduszowi Rozwoju, który będzie platformą łączącą podmioty zatrudniające z podmiotami oferującymi produkty PPK. Będzie też pełnił funkcję informacyjno-komunikacyjną dla uczestników oraz przyszłych uczestników PPK.

Wybór usługodawcy PPK ma zostać ograniczony wyłącznie do tych podmiotów, które zdecydują się oferować produkt PPK oraz spełnią określone kryteria dostępu na przedmiotowy portal. Jednocześnie przewiduje się, że w razie braku dokonania wyboru oferty usługodawcy z portalu w określonym terminie przez podmiot zatrudniający (uzależnionym od wielkości podmiotu zatrudniającego, mierzonej liczbą jego pracowników), taki podmiot z mocy prawa stanie się stroną umowy o zarządzanie PPK zawartej z tzw. wyznaczoną instytucją finansową, którą zostanie jedno z towarzystw funduszy inwestycyjnych, w których akcjonariuszem jest Skarb Państwa lub spółka należąca do Skarbu Państwa. Obecnie (grudzień 2017) kryterium to spełnia sześć podmiotów. Z uwagi na istnienie także innych wymogów – kryteriów dostępu na portal emerytalny, wydaje się, że wskazanie wyznaczonej instytucji finansowej będzie musiało zostać dokonane jedynie spośród grupy trzech funkcjonujących dzisiaj podmiotów spełniających kryteria ustawowe - PFR TFI S.A., PZU TFI S.A. oraz PKO TFI S.A.

The diagram illustrates the flow of funds and documents in the PPK system. It shows a cycle involving the 'PORTAL EMERYTALNY' (Pension Portal), 'UMOWA O ZARZĄDZANIE PPK' (PPK Management Agreement), 'UMOWA O PROWADZENIE PPK' (PPK Conduct Agreement), and a piggy bank labeled 'TFI' (Investment Management Company). Arrows indicate the flow of documents and funds between these elements.



W przypadku podjęcia przez podmiot zatrudniający decyzji o wyborze instytucji finansowej spośród oferentów obecnych na portalu emerytalnym, podmiot ten powinien kierować się ogólnie wskazanymi przez pomysłodawców przesłankami wyboru. W pierwszej kolejności powinna to być ocena proponowanych przez wybraną instytucję finansową warunków zarządzania środkami gromadzonymi w PPK, efektywność tej instytucji finansowej w zarządzaniu aktywami oraz doświadczenie w zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi. Jak widać z powyższego zestawienia są to kryteria stosunkowo nieostre. Powinny one pozwolić na elastyczne podejmowanie decyzji przez podmioty zatrudniające. Muszą one jednak pamiętać o pojawiającej się w całym projekcie PPK przesłance *najlepiej rozumianego interesu osób zatrudnionych*, która sama w sobie jest pojęciem subiektywnym i nieostрым zarazem. Być może nadanie ograniczonego uprawnienia konsultacyjnego związkowi zawodowym działającym u danego podmiotu zatrudniającego, np. w postaci prawa do wyrażenia przez związki zawodowe opinii w przedmiocie wyboru przez pracodawcę podmiotu zarządzającego PPK, mogłoby stanowić narzędzie kontroli pracodawców, a co za tym idzie uzyskiwania jak najlepszych warunków gromadzenia środków na przyszłą emeryturę dla osób najważniejszych w całym przedsięwzięciu PPK, jakim są interesariusze w postaci osób zatrudnionych. Kontrola sprawowana przez czynnik społeczny byłaby także z korzyścią dla transparentności wyboru oferenta PPK.

Niemożliwe jest dzisiaj wskazanie kryteriów wyboru, jakimi będą kierowali się usługodawcy podejmując decyzję w przypadku wyboru PPK. Nie ulega jednak wątpliwości, że będą to częstokroć bardzo zróżnicowane stany faktyczne, prowadzące do podejmowania różnych decyzji przez podmioty zatrudniające. Dla przykładu w niektórych podmiotach decyzja o wyborze konkretnego usługodawcy PPK będzie wynikała z przyjętej, czy to na poziomie lokalnym polskim, czy też korporacyjnym międzynarodowym, decyzji, np. o korzystaniu z usług jednego globalnego dostawcy w tym obszarze. Będzie także grupa podmiotów, w tym w szczególności z sektora finansowego, które będą niejako zmuszone do korzystania z usługodawcy PPK, oferującego to rozwiązanie, a będącego członkiem grupy kapitałowej, do której przynależy podmiot zatrudniający. W odwrotnej sytuacji, podmioty zatrudniające, działając na zasadzie dywersyfikowania ryzyka, będą podejmowały decyzje o skierowaniu strumienia środków do PPK prowadzonego w innym niż dotychczas podmiocie obsługującym daną grupę. Indywidualne preferencje podmiotów zatrudniających będą determinowane liczbami i parametrami (form prawnych) produktów PPK oferowanych na portalu emerytalnym.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że zgodnie z zapowiedziami pomysłodawców PPK mają mieć charakter powszechny, a co za tym idzie, trafić także do podmiotów sektora finansów publicznych w drugiej połowie 2020 roku. W tym miejscu pojawia się specyficzna, chociaż może dobrze znana wielu odbiorcom niniejszego raportu, instytucja zamówień publicznych, którą w szczególności zobowiązane są stosować te podmioty. Należy wskazać, że celem uniknięcia wątpliwości w zakresie obowiązku lub braku obowiązku stosowania procedury wyboru kontrahenta dla celów utworzenia PPK, powinno się w przygotowywanej w tym



zakresie regulacji jednoznacznie określić relację postępowania w zakresie wyboru usługodawcy PPK do przepisów o zamówieniach publicznych. Tematyka zamówień publicznych wiąże się także z kwestią wskazanej powyżej tzw. wyznaczonej instytucji finansowej, do której będą z mocy prawa trafiały podmioty, które w przewidzianym przez ustawodawcę czasie nie zdążą zawrzeć umowy o zarządzanie w ramach PPK z podmiotem dopuszczonym do oferowania produktu na portalu emerytalnym. Należy zwrócić uwagę, że taka konstrukcja, skądinąd dosyć efektywna pod względem doprowadzenia do faktycznego upowszechnienia systemu PPK, może prowadzić do swoistego kumulowania podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów prawa zamówień publicznych w wyznaczonej instytucji finansowej. Trzymiesięczny okres na wykonanie przez pracodawcę podlegającemu rygorowi prawa zamówień publicznych na dokonanie zgodnego z procedurami wyboru może okazać się niewystarczający.

De lege ferenda: Decyzja o wyborze podmiotu zarządzającego PPK powinna być podejmowana przez finansujących składki wpłacane do PPK, z tym zastrzeżeniem, że dla skuteczności dokonania wyboru potrzebne jest jasne wskazanie decydenta w tym zakresie oraz doprecyzowanie zasad, na jakich dokonywany będzie wybór. Z punktu widzenia podmiotów sektora finansów publicznych kluczowe jest jednoznaczne określenie zasad stosowania do PPK przepisów ustawy prawo zamówień publicznych.



Rola partnerów społecznych w PPK

Kolejnym istotnym elementem, mogącym mieć istotny wpływ na sukces PPK, jest pozyskanie sojuszników, którzy będą wspierać ideę PPK, np. poprzez zachęcanie uczestników PPK do nie występowania z planów, do których zostali obligatoryjnie zapisani. Sojusznikiem o podstawowym, wręcz strategicznym znaczeniu dla sukcesu PPK, mogą być struktury związków zawodowych. Bez względu na to, jak silne oraz jak liczne są obecnie w naszym kraju organizacje związkowe i u jakiej części pracodawców funkcjonują, istnienie tych podmiotów nie powinno pozostać niezauważone w przypadku PPK.

Z doniesień medialnych dotyczących projektu PPK wynika, że projektodawcy w pewnym stopniu zapomnieli o istnieniu związków zawodowych, a także innych przedstawicielstw pracowniczych, np. rad pracowników organizowanych zgodnie z ustawą o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. W PPK przyznano przedstawicielom pracowników (wyłącznie związkom zawodowym) ograniczone uprawnienia konsultacyjne, w praktyce sprowadzające się jedynie do możliwości wpływu na wysokość oraz ewentualnie sposób dystrybucji między osobami zatrudnionymi, dobrowolnej składki dodatkowej, opłacanej przez pracodawcę, np. w postaci zróżnicowania wysokości tej składki w zależności od stażu pracy danego pracownika zatrudnionego u pracodawcy prowadzącego PPK.

Takie podejście projektodawców do obszaru zaangażowania partnerów społecznych w PPK jest o tyle dziwne, że istnienie oraz wpływ czynnika społecznego na powstanie PPE oraz wybór jego formy i dostawcy sprawdza się w praktyce od lat. Strona społeczna nie tylko aktywnie uczestniczy w procesie wyboru usługodawcy PPE, ale jest także zaangażowana w negocjowanie świadczeń, które z jej udziałem powstają u danego pracodawcy. Te dobre doświadczenia warto wykorzystać w ramach planowanych PPK.

De lege ferenda: Dla upowszechnienia PPK, w tym w szczególności do zatrzymania zapisanych obligatoryjnie w PPK, tj. do nie składania przez nich oświadczeń o wypowiedzeniu uczestnictwa w PPK, powinno zaangażować się po stronie PPK takich sojuszników, jak związki zawodowe. Powyższe powinno być możliwe do osiągnięcia dzięki przyznaniu partnerom społecznym ograniczonych uprawnień stanowiących w ramach PPK – np. w postaci realnego wpływu na wysokość dodatkowej składki pracodawcy czy na wybór usługodawcy. Alternatywnie można rozważyć uprawnienia konsultacyjne, które powinny mieć odpowiednio szeroki zakres.



Rozdział IV

PPK z perspektywy usługodawcy



W kręgu usługodawców PPK

Zgodnie z założeniami przyjętymi w projekcie PPK, podmiotami gromadzącymi środki mają być fundusze inwestycyjne zarządzane przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Na koniec 2017 roku w naszym kraju ukształtował się szeroki rynek takich podmiotów, a wedle danych udostępnianych przez Komisję Nadzoru Finansowego¹⁷ w Polsce funkcjonuje 65 towarzystw funduszy inwestycyjnych. Duża część z tych podmiotów posiada doświadczenie w zakresie oferowania zarówno grupowych produktów emerytalnych PPE, jak i produktów indywidualnych takich - IKE lub IKZE. Pomysł oparcia PPK na podstawie umów o wnoszenie składek do funduszy inwestycyjnych, należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie planowane jest swoiste licencjonowanie możliwości oferowania produktu PPK poprzez konieczność umieszczenia oferty produktowej PPK na specjalnie dedykowanym portalu emerytalnym. Jeżeli zostaną ustalone rygorystyczne parametry wejścia na portal, np. w postaci wysokiej opłaty dostępowej, skomplikowanej procedury rejestracyjnej lub wysokich wymogów kapitałowych w stosunku do aplikujących, może to prowadzić do sytuacji ograniczonego zainteresowania oferowaniem produktu PPK przez tę kategorię podmiotów. Jeśli bowiem opłata wstępna opłacana przez usługodawcę za dostęp do portalu emerytalnego liczona będzie w setkach tysięcy złotych, a zapowiadane ograniczenie kosztów zarządzania PPK rzeczywiście zostanie określone na poziomie 0,5-0,6%, to można oczekiwać, że jedynie największe podmioty oraz te specjalizujące się w oferowaniu grupowych dodatkowych rozwiązań emerytalnych, zdecydują się na oferowanie produktów PPK. Natomiast z perspektywy uczestnika, a także pracodawcy, rozwiązaniem pożądanym jest możliwość dokonywania wyboru z możliwie jak najszerszej palety opcji.

Jednocześnie należy podkreślić, że obecnie w ramach różnorodnych form oszczędzania na poczet dodatkowej emerytury, tak indywidualnych, jak i grupowych, wykorzystywane są różne instytucje prawne. Przykładowo usługodawcami w przypadku PPE mogą być oprócz funduszy inwestycyjnych, także pracownicze fundusze emerytalne czy ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe. Natomiast w przypadku produktów indywidualnych jak IKE czy IKZE, dodatkowe oszczędzanie na emeryturę jest możliwe także w formie lokaty bankowej, rachunku w domu maklerskim, rejestrze w dobrowolnym funduszu emerytalnym, a także w funduszu inwestycyjnym. Oczywiście poszczególne produkty oraz ich specyfika różnią się czasami znacząco i trudno sobie wyobrazić oszczędzanie w ramach PPE w formie rachunku w domu maklerskim.

Powyższe nie zmienia faktu, że jak najbardziej możliwą i zasadną do rozważenia staje się kwestia, czy w przypadku PPK nie warto rozważyć rozszerzenia katalogu podmiotów, które będą mogły oferować ten produkt poza towarzystwami funduszy inwestycyjnych. W tym zakresie warto uwzględnić dwie grupy podmiotów: towarzystwa emerytalne (tak pracownicze, jak też powszechne) oraz zakłady ubezpieczeń na życie. W przypadku tej pierwszej grupy

¹⁷ https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_ryнку_kapitałowego/TFI_i_FI



– towarzystw emerytalnych, warto zwrócić uwagę na fakt, że są to duże jak na polskie warunki podmioty, o stosunkowo zasobnych portfelach inwestycyjnych, wieloletnim doświadczeniu zarządzających na rynku polskim oraz rozpoznawalnych markach. Wraz z zapowiedzianą, a następnie zawieszoną finalizacją reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych z zarządzającymi tymi funduszami Powszechne Towarzystwa Emerytalne (a także dwa pozostałe Pracownicze Towarzystwa Emerytalne) pozostały w swoistym zawieszeniu. Z jednej bowiem strony ich działalność w ostatnich latach, w tym w szczególności osiągnięte wyniki inwestycyjne pozwalają na stwierdzenie, że nawet w tej okrojonej formie funkcjonowania są to podmioty właściwie spełniające rolę uzupełniającego zabezpieczenia emerytalnego. Z drugiej strony niepewność co do ich przyszłości wpływać może negatywnie na podejmowanie jednoznacznych decyzji. Na koniec 2016 roku członkami OFE było 16 mln 425 tys. osób, a zgromadzone aktywa wynosiły 153,4 mld złotych¹⁸. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obecnie Powszechne Towarzystwa Emerytalne zarządzają nie tylko Otwartymi Funduszami Emerytalnymi. Zostały bowiem dopuszczone do możliwości oferowania produktu Indywidualnego Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) oraz Indywidualnego Konta Emerytalnego (IKE) na podstawie zarządzanych przez nie Dobrowolnych Funduszy Emerytalnych (DFE). Zgodnie z danymi Komisji Nadzoru Finansowego na dzień 31 grudnia 2016 roku produkt DFE oferowało 8 spośród 12 Powszechnych Towarzystw Emerytalnych¹⁹, prowadząc IKZE dla prawie 90 tys. osób, które zgromadziły tam aktywa w wysokości ponad 148 mln złotych. Powyższe wskazuje, że możliwe jest, aby Powszechne Towarzystwa Emerytalne mogły skutecznie zarządzać nie tylko środkami OFE czy DFE, ale także uczestniczyć w budowie kapitału w postaci oferowania produktu PPK. Dopuszczenie PTE do oferowania PPK stanowiłoby też jednoznaczną deklarację ustawodawcy co do przyszłych zamiarów w stosunku do Powszechnych Towarzystw Emerytalnych.

De lege ferenda: W interesie uczestników PPK jest, aby krąg usługodawców PPK był w miarę możliwości szeroki, gdyż będzie to prowadziło do większej konkurencji oraz potencjalnie niższych kosztów dla uczestników PPK. W związku z powyższym warto rozważyć dopuszczenie do możliwości oferowania produktu PPK poza towarzystwami funduszy inwestycyjnych, także pracownicze towarzystwa emerytalne, powszechne towarzystwa emerytalne oraz zakłady ubezpieczeń na życie. Wszystkie powyższe podmioty już dzisiaj oferują produkty w ramach PPE, IKE czy IKZE, choć w zróżnicowanym zakresie.

¹⁸ Dane za Komisją Nadzoru Finansowego *Biuletyn Kwartalny OFE 4/2014* www.knf.gov.pl

¹⁹ Dane za Raportem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego *IKE i IKZE w 2016* www.knf.gov.pl



Wyzwania kwestii akwizycji w PPK

Jedną z kwestii, która może w największym stopniu w praktyce wzbudzać zainteresowanie różnych interesariuszy PPK, będzie kwestia trybu wyboru podmiotów zarządzających PPK, a w szczególności wyzwanie akwizycji. Warto pamiętać o doświadczeniach z Otwartych Funduszy Emerytalnych, gdzie sprzedawcy – głównie agenci, prześcigali się w różnych, nie zawsze etycznych działaniach, aby doprowadzić do zwerbowania nowych członków do reprezentowanego funduszu emerytalnego. Akwizycja w przypadku OFE dotyczyła jednakże relacji oraz podejmowanej decyzji o przystąpieniu do danego OFE, podejmowanej na poziomie jednostki - konkretnej osoby fizycznej oraz instytucji zarządzającej środkami. W przypadku PPK jest inaczej, a przez akwizycję należy rozumieć doprowadzanie do zawierania umów o zarządzanie PPK, których stroną będą podmioty zatrudniające oraz instytucje finansowe dopuszczone do oferowania produktu na portalu PPK. Celem działań akwizytorów PPK będą więc nie ostateczni beneficjenci PPK, czyli uczestnicy, a przede wszystkim pracodawcy – jako te podmioty, które będą ustawowo uprawnione do podejmowania decyzji o wyborze konkretnego usługodawcy PPK.

Należy pamiętać, że to pracodawca będzie formalnie podejmował decyzję o wyborze określonego usługodawcy w ramach PPK, poprzez wybór dopuszczonej na portal emerytalny propozycji danego usługodawcy (oferty produktu PPK). Zgodnie z planami możliwość oferowania produktu PPK będzie faktycznie ograniczona podmiotowo w ten sposób, że PPK będą mogły oferować – to jest zawierać umowy o zarządzanie, a w konsekwencji o prowadzenie PPK – wyłącznie podmioty, które zostaną dopuszczone do specjalnie utworzonego internetowego portalu emerytalnego. W razie braku podjęcia przez podmiot zatrudniający decyzji o wyborze usługodawcy spośród ofert dostępnych na portalu lub też braku podjęcia takiej decyzji w określonym czasie z mocy prawa, zostanie nawiązany stosunek prawny, wynikający z umowy o zarządzanie między tym podmiotem zatrudniającym, a tzw. wyznaczoną instytucją finansową (szerzej w tym temacie patrz powyżej Rozdział III PPK z perspektywy pracodawcy – Uwarunkowania wyboru usługodawcy PPK).

Poza powyżej opisanym przypadkiem, gdy zadziała zasada automatyzmu prawnego, decyzję o wyborze konkretnej oferty zamieszczonej na przedmiotowym portalu, podejmie podmiot zatrudniający. Można się spodziewać, że ustawodawca wskaże pewne ogólne zasady, jakimi podejmując decyzję powinny kierować się podmioty zatrudniające. Będzie to prawdopodobnie przeprowadzenie oceny proponowanych przez instytucję finansową warunków zarządzania środkami gromadzonymi w ramach PPK, efektywności inwestycji finansowych w zarządzaniu aktywami oraz posiadania doświadczenia w zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi. Jednocześnie mają zostać wprowadzone przepisy zakazujące oraz penalizujące podejmowanie przez podmioty zatrudniające decyzji o wyborze oferty zarządzającego z uwagi na inne przesłanki, np. korzyści materialne czy niematerialne oferowane z tytułu wyboru oferty oraz zawarcia umowy o zarządzanie z konkretnym zarządzającym PPK.



W kontekście akwizycji PPK warto jeszcze zwrócić uwagę na rolę brokerów ubezpieczeniowych. Podmioty te z dużą dozą prawdopodobieństwa będą bardzo aktywnymi doradcami podmiotów zatrudniających w procesie wyboru podmiotu zarządzającego danym PPK. Powstaje w tym miejscu pytanie o zasady wynagradzania brokerów w przypadku produktów PPK, a w szczególności o zastosowanie standardowych i powszechnie znanych zasad kurtażu brokerskiego, co jest praktyką w przypadku produktu PPK prowadzonego w formie ubezpieczeniowej. Nie można wykluczyć ryzyka, że podobne praktyki będą miały miejsce także w przypadku PPK. Co więcej, otwierają się także inne pola do dyskusji, np. czy płatne doradztwo w wyborze usługodawcy oferującego PPK, jeśli miałoby być oparte na zasadzie finansowania kurtażem brokerskim, nie powinno być traktowane jako podlegająca licencjonowaniu działalność dystrybucyjna.

Warto również wskazać, że każde wynagrodzenie czy płatność dla jakiegokolwiek dystrybutora czy pośrednika w ramach PPK będzie w finalnym rozrachunku obciążało aktywa zgromadzone w ramach planu, a w konsekwencji ich koszt poniesie uczestnik PPK. Wydaje się więc zasadnym rozważenie wprowadzenia w ramach projektowanych PPK takich rozwiązań, które skutecznie chroniłyby interesy uczestników PPK.

De lege ferenda: W przypadku PPK warto rozważyć szczegółowe uregulowanie zasad akwizycji produktów PPK, tak, aby w możliwie jak największym stopniu zabezpieczyć długoterminowe interesy finansowe uczestników PPK.



O zasadności licencjonowania oferowania PPK

W przypadku funkcjonujących w Polsce od prawie 20 lat produktów Pracowniczych Programów Emerytalnych ustawodawca przyjął zasadę ich licencjonowania na poziomie pracodawcy prowadzącego PPE. W praktyce PPE mogą się zatem zasadniczo różnić między sobą, np. w zakresie wysokości opłat obciążających uczestników, czy stosowanych polityk inwestycyjnych. Rozwiązanie takie sprawdziło się i pozwala każdemu z pracodawców chcących prowadzić dla swoich pracowników PPE znalezienie dobrego, odpowiadającego potrzebom danego pracodawcy produktu oraz wynegocjowanie korzystnych dla danego podmiotu oraz zatrudnionych w nim pracowników warunków oszczędzania w ramach PPE. W przypadku PPE decyzja administracyjna Komisji Nadzoru Finansowego o wpisie danego PPE do rejestru programów, ma charakter konstytutywny i stanowi o utworzeniu danego PPE w określonej dacie, od której to daty możliwe jest opłacanie składek do PPE.

W przypadku PPK ma zostać wprowadzone inne rozwiązanie. Ma ono polegać na licencjonowaniu produktów PPK na poziomie usługodawcy, tj. podmiotu zarządzającego PPK, np. towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Przedmiotowe licencjonowanie ma polegać na dopuszczaniu produktów PPK oferowanych przez poszczególnych usługodawców na dedykowany portal internetowy. Na portalu tym mają być prezentowane najważniejsze parametry poszczególnych ofert. Dopuszczenie na portal emerytalny produktu PPK ma wiązać się z koniecznością spełnienia przez oferenta określonych wymogów w zakresie posiadanego kapitału zakładowego, doświadczenia w zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi oraz oferowania określonych funduszy emerytalnych. Dopuszczenie na portal może się również wiązać z koniecznością wniesienia jednorazowej opłaty dostępowej, a także późniejszym regularnym opłacaniem przez usługodawcę corocznej opłaty związanej z oferowaniem produktu PPK, której wysokość będzie uzależniona od wartości aktywów PPK w zarządzaniu. W tej sytuacji siłą rzeczy musi rodzić się pytanie o zasadność takiego postępowania ustawodawcy, który już na starcie nieco ogranicza grę rynkową, nie dając możliwości równego wystartowania wszystkim potencjalnym usługodawcom PPK.

De lege ferenda: Zmianę poziomu licencjonowania świadczenia emerytalnego z poziomu finalnego odbiorcy, tj. pracodawcy w PPE na poziom licencjonowania produktu PPK, oferowanego przez usługodawcę, należy ocenić pozytywnie. Jednakże kluczowe będzie na ile podejście podmiotu decydującego o dopuszczeniu do portalu emerytalnego będzie faktycznie wpływało na rozwój rynku oraz możliwość pojawienia się na nim faktycznie konkurencyjnych produktów.



Rozdział V

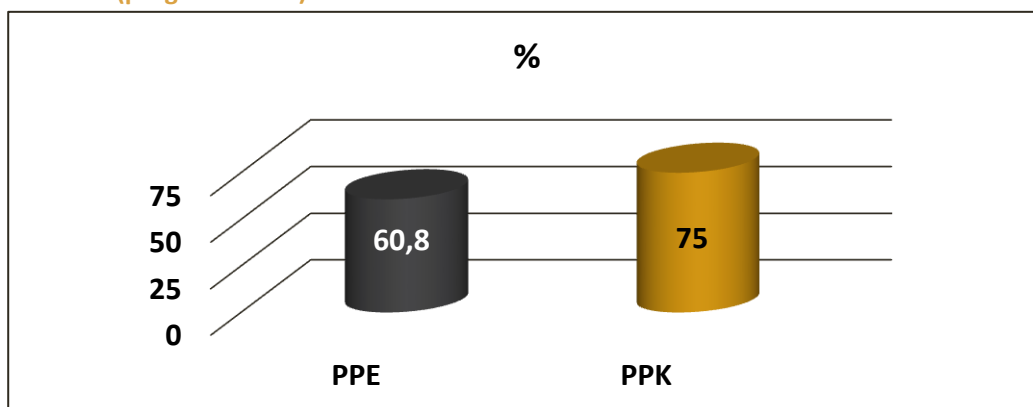
Determinanty sukcesu PPK



Miernik sukcesu PPK - poziom partycypacji

Kwestią kluczową dla sukcesu każdego przedsięwzięcia, w tym w szczególności dla takiego adresowanego do pracowników, jest ich faktyczna partycypacja (poziom uczestnictwa) oraz zaangażowanie w oferowane rozwiązanie. W przypadku PPK miernikiem sukcesu będzie przede wszystkim to, jaki procent pracowników obowiązkowo zapisanych do PPK przez podmioty zatrudniające nie wystąpi z oferowanej możliwości dodatkowego oszczędzania, a w drugiej kolejności także to, czy osoby, które pozostaną w PPK, będą także opłacały składki dodatkowe. Te dwa mierniki – poziom partycypacji w ramach PPK oraz dobrowolne zaangażowanie własnych środków finansowych, wydają się kluczowe. Zgodnie z deklaracjami pomysłodawców PPK mają być adresowane do 11,4 mln zatrudnionych²⁰, a przyjęte założenia wskazują na oczekiwany poziom partycypacji na poziomie 75%²¹. Powyższe musi budzić pewne wątpliwości. Implikuje też dalsze pytania o podstawy takich założeń. Niestety, na dzień sporządzenia niniejszego raportu tych założeń nie ujawniono. W tym miejscu, w zakresie partycypacji, należy przywołać doświadczenia, jakie posiadamy z prowadzonych już od ponad 18 lat PPE. Przyrównując mierniki sukcesu do tych wskazanych powyżej w pomyśle PPK, w przypadku PPE należałoby do nich zaliczyć poziom partycypacji w PPE, liczony jako procent pracowników uczestniczących w PPE do liczby uprawnionych do uczestnictwa oraz procent uczestników PPE opłacających dobrowolną składkę dodatkową. Zgodnie z najnowszymi danymi udostępnionymi przez Komisję Nadzoru Finansowego, procent partycypacji w PPE wynosił na koniec 2016 roku wartość 60,8%, podczas gdy w latach poprzednich utrzymywał się na poziomie około 70%²².

Porównanie poziomów partycypacji PPE (na dzień 31 grudnia 2016) oraz PPK (prognozowane)



²⁰ Ikonografia oraz opis na stronie internetowej Ministerstwa Finansów <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/> Dostęp 5.12.2017

²¹ Ikonografia oraz opis na stronie internetowej Ministerstwa Finansów <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/> Dostęp 5.12.2017

²² Raport *Pracownicze Programy Emerytalne w 2016 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, Czerwiec 2017 r. DLU/A/R/2016/001



W związku z powyższym oczekiwana przez pomysłodawców PPE partycypacja na poziomie 75% wydaje się być oczekiwaniem po części uzasadnionym, w szczególności biorąc pod uwagę, że zasadą w PPK będzie automatyczne zapisywanie do planu większości²³ zatrudnionych (wspominany wcześniej mechanizm „auto enrolment”), a dopiero zapisany do PPK uczestnik będzie musiał wykazać się własną inicjatywą i wystąpić z PPK (wspomniany wcześniej mechanizm „opt-out”). Optymiści twierdzą, że wskazany mechanizm „opt-out”, będący sztanदारowym zastosowaniem dorobku ekonomii behawioralnej, powinien pozwolić na osiągnięcie zamierzonego lub zbliżonego do zamierzonego celu, jakim jest partycypacja na poziomie 75%.

Nie sposób też nie wskazać, że w samej planowanej konstrukcji PPK zawarty jest czynnik, który niesie potencjalne ryzyko zmniejszania partycypacji w PPK. Czynnikiem tym jest obligatoryjna składka podstawowa pracownika w planowanej wysokości 2% wynagrodzenia, której opłacanie będzie warunkowało możliwość uczestnictwa w PPK oraz otrzymywania obligatoryjnej składki podstawowej w wysokości 1,5% wynagrodzenia uczestnika, finansowanej przez podmiot zatrudniający. Należy podkreślić, że taka konstrukcja może powodować zwiększone występowanie z PPK osób o najniższych uposażeniach, dla których każde kilkadziesiąt złotych wynagrodzenia jest z góry rozplanowane na niezbędne koszty życia i nie ma miejsca na ekstrawagancję w postaci odkładania na dodatkową emeryturę. Co więcej, można się spodziewać, że w praktyce nie uniknie się sytuacji, w których niektórzy pracodawcy, kierując się chęcią minimalizacji kosztów związanych z zatrudnieniem, będą co najmniej tolerowali występowanie z PPK, mimo że w projektowanym rozwiązaniu zapowiadane są przepisy karne, które mają przeciwdziałać nakłanianiu przez podmioty zatrudniające uczestników to występowania z PPK.

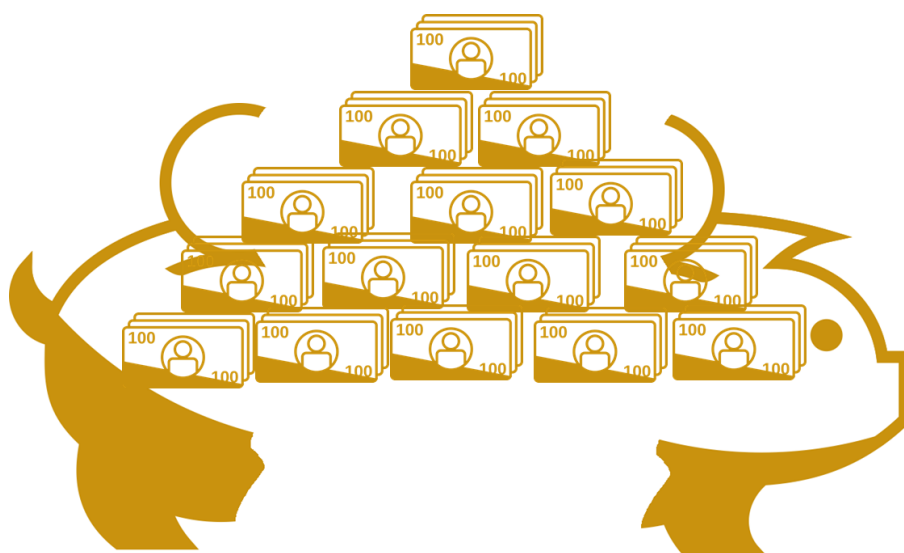
De lege ferenda: Faktyczny poziom uczestnictwa w PPK będzie najważniejszym miernikiem sukcesu tego przedsięwzięcia. To ile osób zaufa po raz kolejny państwu, które nie dawało do tej pory zbyt wielu przekonujących argumentów dla zasadności dodatkowego oszczędzania na emeryturę, będzie w dużym stopniu uzależnione od przeprowadzenia dobrej komunikacji projektowanych rozwiązań oraz znalezienia możliwie szerokiego spektrum sojuszników, np. wśród pracodawców, związków zawodowych czy usługodawców.

²³ Zgodnie z planem obowiązkowi zapisania do PPK mają podlegać wszyscy zatrudnieni w wieku do lat 55, a w wieku od 55 do 70 lat na wniosek.



Czynniki sukcesu PPK

Wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych niesie ze sobą wiele szans. Najważniejszą jest faktyczna możliwość zbudowania dodatkowego źródła finansowania na czas emerytury dla milionów Polaków, co jest szczególnie istotne w obliczu prognozowanej sytuacji demograficznej najbliższych kilkudziesięciu lat. Dla realizacji tych szans niezbędne jest zidentyfikowanie oraz dobre zaadresowanie kwestii czynników sukcesu PPK. Przeprowadzone analizy pozwalają na wskazanie kilku takich czynników. Kluczowe jest zapewnienie szerokiej oferty produktowej w PPK, tak aby każdy podmiot zatrudniający mógł znaleźć odpowiadający mu produkt. Kolejnym czynnikiem sukcesu będzie zbudowanie szerokiej koalicji poparcia dla pomysłu skutecznego wdrożenia PPK. W pierwszej kolejności sojusznikami PPK powinni być pracodawcy, jako podmioty organizujące oszczędzanie w ramach PPK. Równie kluczowe znaczenie ma udział i poparcie dla idei PPK ze strony partnerów społecznych, tj. przede wszystkim związków zawodowych. Ich przekonanie oraz zaangażowanie w nakłanianie pracowników to pozostawania w PPK będzie kluczowe dla sukcesu tego projektu. Niezbędna jest także przeprowadzona na szeroką skalę akcja edukacyjno-informacyjna w zakresie PPK, w tym w szczególności przekonywująca odbiorców o bezwzględnej konieczności dodatkowego oszczędzania na poczet emerytury. Ostatnim elementem tej układanki powinien być skuteczny nadzór nad systemem PPK, prowadzony ze strony państwa.





PPK a planowane zniesienie 30-krotności

W ostatnich tygodniach 2017 roku polski Parlament przyjął ustawę nowelizującą przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Na mocy tych przepisów od 2019 roku ma zostać zniesiony limit składek na ubezpieczenia emerytalne oraz rentowe, powyżej którego nie pobierane są składki na te ubezpieczenia. Nie wchodząc w tym miejscu w ocenę zasadności oraz trybu takiej zmiany przepisów należy wskazać, że tzw. zniesienie 30-krotności może mieć wpływ na tworzenie PPK oraz na poziom partycypacji pracowników w tym przedsięwzięciu. W pierwszej kolejności należy bowiem wskazać, że planowane od 2019 roku zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oznaczają zauważalne zwiększenie kosztów pracy dla wielu pracodawców, przy jednoczesnym zmniejszeniu wynagrodzeń netto otrzymywanych przez najlepiej zarabiających pracowników. Rozumiejąc, chociaż nie podzielaając, potrzeby państwa w zakresie bieżących potrzeb finansowania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, należy zadać pytanie czy tego rodzaju swoisty atak na osoby dobrze sytuowane, właśnie te o największym potencjale wzrostowym oraz wytwarzające część produktu krajowego brutto w części znacząco przewyższającej rozmiar populacji osób, które zostaną dotknięte zniesieniem 30-krotności, nie będzie miał wpływu na równoległe wprowadzenie PPK od stycznia 2019 roku. Nie może ulegać wątpliwości, że obydwie planowane na 2019 rok nowości będą prowadziły do zwiększenia kosztów pracy i z tego powodu nie zostaną z entuzjazmem przyjęte przez przedsiębiorców. W takim przypadku powstaje pytanie o to, przed którym zwiększeniem kosztów i w jaki sposób przedsiębiorcy będą się bronili w pierwszej kolejności. Należy postawić pytanie, które zwiększenie kosztów będzie dla nich łatwiejsze do zniwelowania bądź przeciwdziałania. W zestawieniu ze zniesieniem 30-krotności, kwestia braku zwiększania kosztów pracy poprzez odpowiednie działania w stosunku do idei PPK, wydaje się być znacząco łatwiejsza dla przedsiębiorców do zaadresowania. Wystarczy bowiem, że postawią pracownikom wybór między brakiem zwiększania kosztów pracy w postaci występowania z PPK a koniecznością zmniejszania wynagrodzeń w razie zwiększania kosztów pracy przez wdrożenie PPK. Podobną argumentację można niestety mnożyć.

De lege ferenda: Jednoczesne wejście w życie od stycznia 2019 roku przepisów znoszących limit ograniczenia na poziomie 30-krotności składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz przepisów o PPK nie jest dobrym rozwiązaniem i może wpływać negatywnie na poziom partycypacji w PPK.



Podsumowanie



Pracownicze Plany Kapitałowe – szansa czy miraż

Wdrożenie Pracowniczych Planów Kapitałowych może być rzeczywistą szansą na praktyczną realizację jednego z elementów Planu Budowy Kapitału ogłoszonego jeszcze w 2016 roku, a w konsekwencji na zbudowanie zauważalnych, dodatkowych oszczędności emerytalnych Polaków. Wiele spośród proponowanych w ramach PPK rozwiązań może się istotnie przyczynić do powodzenia tego pomysłu. Powyższe nie zmienia faktu, że jednocześnie niektóre z propagowanych w ramach PPK koncepcji mogą się okazać wyłącznie rozwiązaniami z obszaru public relations czy też subiektywnego przeświadczenia pomysłodawców o możliwości skutecznego wdrażania rozwiązań, które sprawdziły się w innych państwach, ale wcale nie muszą się sprawdzić w Polsce.

Jednakże obecnie, gdy projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych nie został jeszcze upubliczniony,²⁴ warto już teraz podjąć dyskusję na temat istotnych kwestii dotyczących PPK, aby możliwe było takie wymodelowanie tego konceptu, w którym PPK wykorzystaby szansę jaka przed nimi stoi. Mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie będzie słyszalnym głosem w tej dyskusji.



²⁴ Stan na dzień 19 grudnia 2017 roku



www.instytutemerytalny.pl

Instytut Emerytalny Sp. z o.o.

ul. Solec 38

00-394 Warszawa

tel./fax: 022 458 23 00/01

email: biuro@instytutemerytalny.pl

Podziękowania

Niniejsze opracowanie powstało dzięki nieodpłatnej pomocy, zaangażowaniu oraz radom następujących ekspertów oraz współpracowników Instytutu Emerytalnego, za które Autorzy serdecznie dziękują:

- dr. Pawłowi Wojciechowskiemu
- dr. Tomaszowi Jedynakowi
- dr. Damianowi Walczakowi
- mec. Adrianowi Prusikowi
- Agnieszce Łukawskiej
- Aleksandrze Pakule
- Oskarowi Sobolewskiemu