



**SEJM**

**RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**IV kadencja**

**Prezes Rady Ministrów**

**DSP-140 -91(2)/02**

*do druku nr 855*  
Warszawa, 28 listopada 2002 r.

855-x

**Pan**

**Marek Borowski**

**Marszałek Sejmu**

**Rzeczypospolitej Polskiej**

Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 855)**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy o Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

**Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o  
pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie niektórych ustaw  
(druk nr 855)**

Opiniowany projekt zawiera zmiany w zakresie:

1. wprowadzenia, w miejsce obecnie obowiązującej konstrukcji, podziału pracowniczych programów emerytalnych (PPE) na dwa główne typy:
  - a) zakładowe programy emerytalne, które mogą być prowadzone przez pracodawców (jednocześnie proponuje się zastąpienie w przypadku programów zakładowych obecnej procedury rejestracyjnej przez procedurę zgłoszenia uruchomienia programu do urzędu nadzoru);
  - b) indywidualne programy emerytalne prowadzone przez zakłady ubezpieczeń lub fundusze inwestycyjne (w tym przypadku proponuje się wprowadzenie procedury rejestracyjnej w urzędzie nadzoru, oraz zasadę przystępowania do programu przez podpisanie przez uczestnika umowy o charakterze adhezyjnym);a ponadto w przypadku obu typów programów składka opłacana przez uczestnika programu emerytalnego zwolniona ma być z podatku dochodowego od osób fizycznych do ustawowo określonej kwoty;
2. wprowadzenia rozróżnienia na zakładowe programy emerytalne u pracodawcy zatrudniającego:
  - a) ponad 50 pracowników gdzie następuje zawarcie zakładowej umowy emerytalnej,
  - b) poniżej 50 pracowników gdzie zawarcie umowy następuje bezpośrednio pomiędzy pracodawcą a poszczególnymi pracownikami. Procedura przewiduje w tym przypadku bezpośredni kontakt między uczestnikiem programu a instytucją finansową z pominięciem pracodawcy.
3. Większość proponowanych zmian sprowadza się wyłącznie do zmiany nazewnictwa. W mnogości tego rodzaju zmian giną natomiast te regulacje, które zmieniają dotychczasową konstrukcję ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, np. w części dotyczącej zasad finansowania składek. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu do omawianego projektu pominiętych zostało wiele kontrowersyjnych rozwiązań o kluczowym znaczeniu dla kształtu ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, które znalazły się w samym projekcie. W szczególności uwaga ta dotyczy:

- a) zawartej w art. 1 pkt 17 projektu propozycji eliminacji związków zawodowych z procesu negocjowania zakładowej umowy emerytalnej.
- b) zawartej w art. 1 pkt 25 projektu propozycji kwotowego określania składek oraz propozycji umocowania pracodawcy do zróżnicowania wysokości składek finansowanych przez pracodawcę dla poszczególnych pracowników.
- c) zawartej w art. 1 pkt 28 lit. „a” projektu propozycji rozszerzenia możliwości wypłaty środków, w sposób sprzeczny z celem samego programu jakim jest oszczędzanie na starość, poprzez dopuszczenie do wypłaty także w sytuacji gdy uczestnik pozostawać będzie bez pracy po ustaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Odnosząc się do wymienionych wyżej zmian należy stwierdzić że:

#### **Ad. 1a**

Proponowane zmiany wbrew tezie zawartej w uzasadnieniu do projektowanej ustawy w sposób jednoznaczny pogarszają warunki bezpieczeństwa środków gromadzonych w ramach programu. Procedura rejestracyjna w przypadku nowych programów stanowi gwarancję, że konstrukcja umów jest zgodna z warunkami określonymi w ustawie. Wprowadzenia zasady kontroli *ex post* prowadzić musi w praktyce do uniemożliwienia Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych kontroli prawidłowości konstrukcji prawnej nowo uruchamianych programów, uniemożliwiając tym samym właściwe wykonywanie kontroli zgodności z prawem funkcjonowania programów, do której sprawowania instytucja ta została powołana. Istnieje jednak uzasadnienie dla ograniczenia w obecnym stanie prawnym zbędnych procedur biurokratycznych, które stanowią istotny czynnik ograniczający skłonność pracodawców do tworzenia nowych pracowniczych programów emerytalnych. Właściwym w tej sytuacji wydaje się wprowadzenie „procedury pierwszej rejestracji programu” dla programów uruchomianych na nowych warunkach, oraz uproszczonej procedury zgłoszenia do rejestru dla pracodawców przystępujących do umowy już w ten sposób zarejestrowanej;

#### **Ad. 1b**

Projekt usiłuje rozszerzyć ustawę o pracowniczych programach emerytalnych o koncepcję wprowadzenia indywidualnych planów emerytalnych (dodanie rozdziału 2a) stanowiących w zasadzie osobny i złożony problem. Analizując proponowane przepisy należy stwierdzić, iż w konsekwencji w jednym akcie prawnym wprowadza się dwie pozbawione

wspólnych cech systemowych, bardzo różniące się formy gromadzenia oszczędności na starość.

Proponowanie na gruncie obecnej ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, odrębnej od dotychczasowego przedmiotu regulacji, instytucji indywidualnych programów emerytalnych, przy jednoczesnej próbie zachowania tożsamyh elementów dla instytucji zakładowych i indywidualnych programów emerytalnych, skutkuje szeregiem błędnych uregulowań. Dlatego też rząd zdecydował, że kwestie te powinny być regulowane w osobnej ustawie – ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych.

Sama idea wprowadzenia indywidualnych programów emerytalnych wydaje się być rozwiązaniem wartym rozważenia. Autorzy projektu proponują w tym celu wprowadzenie zachęt o charakterze podatkowym. Proponując rozwiązanie o charakterze kosztowym uznają je za główny czynnik mogący zwiększyć zainteresowanie uczestnictwem w formach dobrowolnego oszczędzania na starość. Podstawą do tego typu prognozy są doświadczenia z przeszłości a szczególnie niewielkie zainteresowanie tworzeniem pracowniczych programów emerytalnych. Autorzy projektu ustawy nie uwzględniają jednak faktu, że zasadniczym powodem takiego braku zainteresowania nie jest, zdaniem Rządu brak zachęt podatkowych lub powody o charakterze proceduralnym na które wskazują autorzy projektu, lecz sytuacja społeczno – gospodarcza w kraju. Proponowane ulgi podatkowe muszą nieść za sobą znaczące skutki dla budżetu państwa - szacowane przez samych autorów na 173 mln zł w roku 2003 oraz 456 mln w latach następnych, przy wprowadzeniu zachęt zaproponowanych w tym projekcie ustawy. Ponadto należy zauważyć, iż wprowadzenie w regulacji prawnej jedynie ulgi podatkowej w wysokości 19% kwoty inwestowanej części składki, jest niewystarczające. Nadal bowiem nieuregulowane pozostaną kwestie m.in. wysokości limitu odliczeń, dokumentowania poniesionych wydatków (inwestycyjnej części składek), utraty prawa do ulgi, a także tzw. praw nabytych dla podatników, którzy w chwili obecnej są uczestnikami pracowniczych programów emerytalnych.

W obowiązującym stanie prawnym wolne od podatku dochodowego są wypłaty środków z pracowniczego programu emerytalnego na rzecz członka lub osób uprawnionych do tych środków w razie śmierci uczestnika (art. 21 ust. 1 pkt 58 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Wprowadzenie odliczenia w podatku dochodowym w wysokości 19% wniesionej składki - bez wprowadzenia dodatkowych regulacji - spowoduje, że te same środki korzystałyby z dwukrotnej preferencji podatkowej, tj. raz jako ulga, drugi - jako zwolnienie w podatku dochodowym. Dlatego też wprowadzeniu odliczenia od podatku powinna towarzyszyć likwidacja zwolnienia, o którym mowa wyżej, z jednoczesnym

zachowaniem praw nabytych dla podatników, którzy w chwili obecnej są uczestnikami pracowniczych programów emerytalnych. Kwestia zachowania praw nabytych jest niezwykle ważna. Osoby, które przystąpiły do pracowniczych programów emerytalnych przed wejściem w życie nowych regulacji, powinny zachować nabyte prawa. Dlatego też skutki finansowe przedstawione przez projektodawców są zaniżone. Niezależnie od kwestii dyskusyjności przyjętych dla celów omawianej symulacji założeń prowadzenie rozwiązań zmniejszających w tak znaczącym stopniu wpływy podatkowe wymaga bardzo starannego przemyślenia i wskazania źródeł finansowania, czego nie dokonali autorzy projektu. Projektodawcy skupili się wyłącznie na wskazaniu korzyści płynących z ułatwień w tworzeniu PPE oraz wzrostu rynku usług finansowych, wskazując jedynie część ubytków w dochodach budżetu państwa z tytułu 19 %-owej ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych, przemilczając jednocześnie ubytek, jaki powstałby w składkach na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych, po możliwości nie wliczenia opłaconych kwot do podstawy wymiaru składek na FUS oraz zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów składek opłaconych przez pracodawcę na rzecz pracowników będących uczestnikami powszechnego programu emerytalnego (nie więcej niż 7% wynagrodzenia pracownika).

Bazując na założeniach przyjętych przez autorów projektu odnośnie zatrudnienia i uczestnictwa w PPE (uczestnictwo w programach ok. 4 mln osób, tj. 40% osób zatrudnionych i samozatrudniających się, Ministerstwo Finansów dokonało szacunku ubytku dla dochodów wynikającego z wprowadzenia ww. zmian, które wynoszą w podziale na poszczególne podatki:

- CIT ubytek ok. 800 mln zł
- PIT ubytek
  - z tytułu ulgi podatkowej: ok. 320 mln zł
  - z tytułu zaliczenia składki do wysokości 7% do kosztów uzyskania przychodów: ok. 10 mln zł
- FUS ubytek ok. 30 mln zł

co daje łączny skutek w wysokości 1.160 mln zł, podczas gdy autorzy projektu szacują skutki ww. propozycji na kwotę 465 mln zł.

Dlatego też, przyjęcie ww. rozwiązań dotyczących PPE, w kształcie zaproponowanym przez autorów projektu jest w chwili obecnej zbyt kosztowne dla budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych.

Niektóre z przedstawionych przez autorów projektu rozwiązań są warte rozważenia. Dotyczy to w szczególności rozwiązań dotyczących wprowadzenia kont indywidualnych.

Jednak nie wydaje się, aby właściwym miejscem do regulowania tych kwestii była ustawa o pracowniczych programach emerytalnych, ponieważ nałożenie tej problematyki na i tak stosunkowo złożony, funkcjonujący obecnie system pracowniczych programów emerytalnych spowodowałoby utratę czytelności przepisów a także prowadzić musiałoby do utraty ich spójności. Zagadnienia te zostaną poddane szczegółowej analizie podczas opracowywania projektu ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych, której założenia zostały przyjęte przez Radę Ministrów. Także z wyżej wymienionych względów ten przygotowywany obecnie przez Rząd projekt ustawy wydaje się być znacznie lepszym rozwiązaniem.

## Ad. 2

Nie wydaje się uzasadniona koncepcja wprowadzenia szczególnych uproszczonych zasad tworzenia i prowadzenia pracowniczych programów emerytalnych w przypadku małych pracodawców. Cenzus wielkości nie wydaje się być w tym przypadku właściwy. Brak jest uzasadnienia dlaczego akurat w przypadku zatrudniania 51 pracowników pracodawca powinien podlegać bardziej złożonej procedurze rejestracyjnej niż ten, który zatrudnia jedynie 50 pracowników.

Właściwym rozwiązaniem jest wprowadzenie wspomnianej przy omawianiu punktu pierwszego „procedury pierwszej rejestracji programu” dla programów uruchomianych na nowych warunkach, docelowo dla grupy różnych pracodawców, lub też z założenia prowadzonych na warunkach niestandardowych. Uproszczona procedura zgłoszenia do rejestru dotyczyć powinna natomiast pracodawców przystępujących do umowy już zarejestrowanej w wyżej opisany sposób. Koncepcja ta znajdzie wyraz w przygotowywanym projekcie rządowym i w tej postaci wydaje się tworzyć lepszą bazę dla dyskusji o omawianym problemie.

## Ad 3a

Związki zawodowe jako organizacje powołane do ochrony interesów pracowników dysponują w tym celu osobami posiadającymi odpowiednią wiedzę ekspercką. W tej sytuacji są one w stanie zapewnić pracownikowi znacznie lepsze warunki uczestnictwa w programie oraz jego wyższą wiarygodność. Formalna eliminacja związków zawodowych z procesu negocjacyjnego w żaden sposób nie gwarantuje usprawnienia procesu negocjacji, zwłaszcza w zakładach, w których organizacje związkowe mają silną pozycję. W takich przypadkach rozwiązanie to doprowadzić może do wprost przeciwnych rezultatów, związanych z kontestowaniem przez związki rozwiązań przyjętych w ramach PPE, z pominięciem ich

udziału. Tworzenie procedury pomijającej udział związków zawodowych w sprawie tak istotnej dla pracowników jak konstrukcja dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego musi napotkać na opór ze strony tych organizacji, co znalazło wyraz w stanowiskach przygotowanych do projektu poselskiego przez obie główne centrale związkowe – OPZZ oraz NSZZ „Solidarność”.

### **Ad. 3b**

Wprowadzenie możliwości różnicowania przez pracodawcę wysokości składki wnoszonej dla poszczególnych uczestników PPE, jest rozwiązaniem antyegalitarnym, umożliwiającym w praktyce realizację programu jedynie dla wybranych grup pracowników (na przykład osób zarządzających firmą). Groźba tego zjawiska jest większa w efekcie proponowania omówionych wcześniej rozwiązań, przekazujących prawo do negocjowania warunków programu w ręce niesformalizowanej reprezentacji w miejsce związków zawodowych. Takie same konsekwencje ma zawarta w art. 1 pkt 25 propozycja zmiany zasad finansowania składek odprowadzanych w ramach pracowniczych programów emerytalnych, tak aby obecną składkę podstawową opłacaną przez pracodawcę finansował bądź uczestnik programu, bądź też pracodawca. Warto również zwrócić uwagę także na inne konsekwencje omówionej wyżej zmiany. W jej wyniku pracodawca nie jest już zobowiązany do finansowania i odprowadzania składek na rzecz pracowników w ramach programu emerytalnego. Fakultatywny charakter finansowania składek pracodawcy, umożliwienie różnicowania przez pracodawcę składek na rzecz poszczególnych pracowników oraz dokonania zmiany w dowolnej chwili ich wysokości prowadzi do braku pewności odnośnie przyszłych obowiązków pracodawcy tworzącego program w zakresie finansowania składek na rzecz uczestników. Powoduje to poważne zagrożenie dla ciągłości przedmiotowej instytucji, jak również nie będzie stanowiło zachęty dla pracowników przystępujących do zakładowego programu. Trudno przychylić się do stwierdzenia, że omówione rozwiązanie pozwoli osiągnąć określony przez projektodawców cel w postaci znacznego rozwoju programów emerytalnych.

### **Ad. 3c**

Wprowadzenie propozycji rozszerzenia możliwości wypłaty, na wniosek uczestnika, środków gromadzonych w PPE, na sytuację, w której uczestnik ten pozostawać będzie bez pracy po ustaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych oznacza w praktyce wprowadzenia bardzo elastycznych zasad dokonania wypłaty środków przed osiągnięciem wieku

emerytalnego. Może to w zasadniczy sposób zagrozić realizacji celu regulacji, którym jest stworzenie zachęt i warunków dla dodatkowego gromadzenia środków przeznaczonych na cele emerytalne. Nadanie zakładowym programom emerytalnym proponowanej w projekcie formuły w rzeczywistości pozbawia programy emerytalne charakteru zabezpieczenia emerytalnego. W kontekście przyjętych w projekcie rozwiązań dotyczących braku obowiązku pracodawcy finansowania składek na rzecz uczestników programów, przy jednoczesnym uwzględnieniu przepisu art. 31 ust. 1 projektu ustawy, zgodnie z którym uczestnik zakładowego programu emerytalnego może dokonać w każdym czasie wypowiedzenia umowy emerytalnej i zrezygnować z gromadzenia środków na cele emerytalne, projekt nie różnicuje tego sposobu oszczędzania od innych funkcjonujących na rynku. W projekcie pojawia się bowiem możliwość wielokrotnego dokonywania wypłaty środków zgromadzonych w programie na wniosek uczestnika. Szczególne wątpliwa, w tym kontekście jest propozycja wykorzystania środków zgromadzonych na przyszłą emeryturę przez osoby bezrobotne bez względu na ich wiek, czy czas niezbędny do uzyskania uprawnień emerytalnych z filarów obowiązkowych. Ponadto przyjęcie omawianej konstrukcji doprowadzi do umieszczenia i pozostawania w rejestrze także programów emerytalnych, w ramach których nie będą odprowadzane środki na cele emerytalne lub składki będą odprowadzane okresowo, bądź jedynie na rzecz małej części pracowników.

Podsumowując, omawiany projekt zawiera rozwiązania prowadzące do istotnego zmniejszenia dochodów budżetu, spowodowałby on także poważne utrudnienia w realizacji podstawowych celów ustawy o pracowniczych programach emerytalnych. Niektóre propozycje są obecnie przedmiotem prac legislacyjnych Rządu. Opracowywane rządowe projekty ustaw będą jednak zawierały inne rozwiązania niż proponowane w poselskim projekcie ustawy, lepiej służące realizacji założonych celów.

Z wyżej wymienionych powodów Rada Ministrów nie może pozytywnie zaopiniować projektu ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 855).

---

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku 3 grudnia 2002 r.

Cena 0,48 zł + 22% VAT

