



Komisja Krajowa

80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219
sekprez@solidarnosc.org.pl

L.dz. PBE/74665/402/2018

Gdańsk, dnia 21 marca 2018 roku

Szanowna Pani
dr hab. Teresa Czerwińska
Minister Finansów

Działając z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawiam następujące uwagi do *projektu ustawy Ministra Finansów z dnia 8 lutego 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych*.

Zaprezentowany przez Ministerstwo Finansów projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych (PPK), tworzący zasady gromadzenia środków w pracowniczych planach kapitałowych, pomimo słuszności celów określonych jako Program Budowy Kapitału, będący narzędziem budowania długoterminowych oszczędności Polaków dla zwiększenia bezpieczeństwa finansowego obywateli i stabilności systemu finansów publicznych, rozwoju lokalnego rynku kapitałowego oraz podniesienia potencjału rozwoju gospodarki, nie może uzyskać pozytywnej oceny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” z następujących powodów:

1. Przed obecnie funkcjonującym systemem ubezpieczeń społecznych stoją dwa wyzwania. Po pierwsze jest to konieczność dofinansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) środkami z budżetu państwa, innymi słowy jest to problem równowagi budżetowej czy też deficytu budżetowego. Po drugie - wskazuje się na problem niskiej wysokości świadczeń emerytalnych w tzw. nowym systemie (emerytury ze zdefiniowanej składki) dotyczący w szczególności osób, u których w karierze zawodowej występowały liczne okresy bezrobocia, nieaktywności zawodowej czy wykonywania pracy, która nie jest połączona z obowiązkiem odprowadzania składki na ubezpieczenie społeczne (np. w oparciu o umowę o dzieło). Szczególnie to drugie wyzwanie należy analizować w świetle konstytucyjnej zasady prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji RP).

NSZZ „Solidarność” podkreśla, że zaprezentowana konstrukcja pracowniczych planów kapitałowych, nie realizuje żadnego ze wskazanych wyzwań, a co bardziej istotne - nie przybliży do ich rozwiązania.

W pierwszym obszarze przedstawiona propozycja będzie miała ograniczony efekt w postaci potencjalnie pozytywnego wpływu PPK na budżet państwa poprzez zwiększenie skali inwestycji.

Co do drugiego obszaru – PPK nie rozwiązują problemu niskich świadczeń emerytalnych. Można z niemal całkowitą pewnością założyć, że pracownicy o niskich dochodach podejmą działania mające na celu nie podleganie PPK. Planami tymi mogą być zainteresowani pracownicy o wyższych dochodach. W ten sposób może dojść

do kuriozalnej sytuacji, w której przy wykorzystaniu środków publicznych (Fundusz Pracy) następuje dofinansowywanie świadczeń pracowników o relatywnie lepszej sytuacji na rynku pracy i lepszej sytuacji materialno-dochodowej. Nie możemy zaakceptować obciążenia dodatkową składką pracownika uzyskującego wynagrodzenie w wysokości minimalnego wynagrodzenia, a także nie można pominąć faktu, że składka od małych dochodów przyniesie niewielkie oszczędności, które będą nieznacznym wsparciem dla dochodów emerytów o niskich świadczeniach. Z tych względów projektowane rozwiązanie wzbudza poważne zastrzeżenia NSZZ „Solidarność”.

NSZZ „Solidarność” od wielu lat domaga się uszczelnienia systemu ubezpieczeń społecznych, polegającego przede wszystkim na wprowadzeniu powszechnej zasady kumulacji tytułów ubezpieczeniowych, podniesieniu minimalnej podstawy, od której odprowadzana jest składka na ubezpieczenie emerytalne osób prowadzących działalność gospodarczą czy wprowadzenie zasady, że składka odprowadzana jest od wszelkich form pracy w znaczeniu ekonomicznym (w tym obszarze zawiera się postulat wprowadzenia składki od pełnego wynagrodzenia w odniesieniu do umowy zlecenia czy wprowadzenie tytułu ubezpieczeniowego w razie wykonywania pracy w oparciu o umowę o dzieło), którego celem jest dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Niestety wszelkie działania prowadzone w tej chwili przez ustawodawcę idą w kierunku całkowicie przeciwnym – czego przykładem jest wprowadzenie 6-miesięcznego okresu możliwości nie odprowadzania składki na ZUS w razie rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej.

Odpowiedzią na drugie wyzwanie jest przede wszystkim realny wzrost wysokości przeciętnych wynagrodzeń, w tym minimalnego wynagrodzenia, którego poziom nie powinien być niższy od 50% przeciętnego wynagrodzenia. Po podjęciu działań mających na celu osiągnięcie powyższych celów, powrót do dyskusji nad PPK byłby uzasadniony.

2. Ponadto projektodawca ustawy o pracowniczych planach kapitałowych nie osiągnie założonego celu, którym zgodnie z uzasadnieniem, jest m.in. zwiększenie bezpieczeństwa finansowego obywateli, gdyż nie obejmuje swoim działaniem istotnej grupy podatników. Najniższe świadczenia emerytalne wypłacane są osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, które to, jak wynika z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych w 2016 roku (GUS 2017), dysponują największymi nadwyżkami dochodu rozporządzalnego nad wydatkami, czyli mają największą zdolność do oszczędzania. Nowy system oszczędzania natomiast ma objąć pracowników, bez względu na poziom ich dochodu, a którzy już dziś partycypują w przeważającej mierze w systemie ubezpieczeń społecznych. Dodatkowo, zbierany (w postaci quasi-dobrowolnych składek) kapitał, nawet od pracowników o najniższych dochodach ma zasilać rozwój potencjału inwestycyjnego, z którego korzystać będą przede wszystkim prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą.

Uwagi szczegółowe:

1. NSZZ „Solidarność” nie wyraża zgody na dofinansowywanie Pracowniczych Planów Kapitałowych środkami z Funduszu Pracy ani w formie dopłaty rocznej (art. 33

projektu), ani składki powitalnej (art. 119). Z Funduszu Pracy winny być finansowane działania z zakresu aktywnej polityki na rynku pracy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, kształcenia zawodowego. Należy podkreślić, że niski poziom bezrobocia nie oznacza nic innego niż fakt, że zasoby pracy, do których możemy się odwołać to osoby w dużej mierze nieaktywne zawodowo, których zaktywizowanie jest trudne, a co za tym idzie - kosztowne. Niemniej istotnym wyzwaniem, stojącym przed Funduszem Pracy, jest nadciągająca kolejna rewolucja technologiczna: robotyzacja i postępująca digitalizacja pracy.

Strona pracowników i pracodawców jasno określiła wytyczne co do wydatków jakim powinny posłużyć środki funduszu (uchwała nr 6 strony pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 22 września 2017 r.). Pośród tych celów wskazano inwestowanie w nowe kwalifikacje, kompetencje, umiejętności, odbudowę systemu kształcenia zawodowego, zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo.

Ponadto, zadania Funduszu Pracy determinują niepewność zachęt w okresach dekonunktury, czyli zwiększonego zapotrzebowania na interwencję na rynku pracy. Dopłaty i składka powitalna w dalszych latach funkcjonowania systemu mogą okazać się nieegzekwowalne, dlatego należałoby rozważyć inny system zachęt dla podatników, zwłaszcza tych o najniższych dochodach – niezależny od sytuacji gospodarczej kraju, np. zwolnienia podatkowe w wysokości rocznej składki pracownika – pomniejszające jego daninę.

2. Nie ulega wątpliwości, że projektowane Pracownicze Plany Kapitałowe nie są elementem ubezpieczeń społecznych, ponieważ nie są oparte na zasadzie solidarności społecznej: wypłaty następują w ograniczonym okresie (nie są dożywotnie), uczestniczenie w nich nie ma charakteru powszechnego, a wysokość wypłaty nie jest w żaden sposób gwarantowana. Wskazujemy, że bezpieczeństwo finansowe uczestników (pracowników) obciążone jest wysokim ryzykiem. Ponadto to właśnie uczestnicy PPK będą ponosili konsekwencje niewłaściwego wyboru TFI dokonanego przez pracodawcę. A więc NSZZ „Solidarność” nie zgadza się z retoryką stosowaną w uzasadnieniu wskazującą, że PPK to alternatywa dla przewidywanych niskich świadczeń emerytalnych.
3. Zaproponowany w projekcie ustawy (vide Art. 26) sposób finansowania składki przez uczestnika (osobę zatrudnioną) jest niejasny, ponieważ wysokość składki ma być ustalana jako procent od wynagrodzenia uczestnika, przy czym jako wynagrodzenie w projekcie rozumie się kwotę stanowiącą podstawę ustalania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, czyli wynagrodzenie brutto. Jednocześnie w ust. 5 przewidziano, że składki finansowane przez uczestnika będą potrącane z wynagrodzenia po jego opodatkowaniu, co oznacza, że realnie dochód uczestnika z tytułu wynagrodzenia zostanie pomniejszony o dużo większą kwotę, niż gdyby składka była ustalana jako procent tzw. wynagrodzenia netto. Zdecydowanie wysokość składki powinna bezpośrednio wynikać z wynagrodzenia netto, czyli dochodu do dyspozycji osoby zatrudnionej.
4. System, wbrew zapewnieniom projektodawców, nie będzie dobrowolny. Domniemanie zgody pracownika do uczestnictwa w programie, w tym - domniemanie zgody na potrącanie i przekazywanie wpłat z jego osobistych wynagrodzeń do przez niego nie

wskazanej/wybranej instytucji finansowej - pozbawia go jakichkolwiek atrybutów dobrowolności. Prawo wystąpienia/rezygnacji poprzez złożenie stosownej deklaracji na ręce „szczególnego przedstawiciela”, to jest zatrudniającego (gdzie występuje silny stosunek podporządkowania), trudno uznać za spełnienie definicji dobrowolności w moralnym tego słowa znaczeniu. Ponadto zawarte w projekcie sankcje karne nakładane na podmiot zatrudniający za nakłanianie do rezygnacji w uczestnictwie w PPK będą determinowały postawy pracodawców. Dodatkowym elementem ograniczającym dobrowolność uczestnictwa w PPK jest obowiązek podmiotu zatrudniającego do uporczywego (co 2 lata) zapisywania do systemu osoby zatrudnionej, która już raz złożyła deklarację o rezygnacji z odprowadzania składek. W ocenie NSZZ „Solidarność” projektowany art. 97 nie spełni licznych wymogów konstytucyjnych ani w zakresie określoności hipotezy przestępstwa („działanie z inicjatywy podmiotu zatrudniającego” jest pojęciem nieostrym, które będzie prowadziło do nadużyć i powodowało problemy interpretacyjne), ani w zakresie sankcji.

5. Nie jest jasna relacja pomiędzy Pracowniczymi Programami Emerytalnymi (PPE) a Pracowniczymi Planami Kapitałowymi. Z art. 13 projektu ustawy wynika, że ustawy nie stosuje się do podmiotu zatrudniającego, który prowadzi PPE i odprowadza składkę podstawową w wysokości co najmniej 3,5% wynagrodzenia. Jednakże projekt nie odnosi się do sytuacji, kiedy nie wszyscy pracownicy w określonym przedsiębiorstwie są uczestnikami PPE. Z projektu także nie wynika czy po wejściu w życie projektowanej ustawy o PPK możliwe będzie założenie PPE.
6. Koszty systemu dla uczestników są niedookreślone: pomimo zapisanych maksymalnych kosztów za zarządzanie i wypłat za wyniki (art. 42), projekt zakłada szeroki katalog kosztów, które mogą być pokrywane z aktywów funduszu (w art. 43), niezależnie od pobranych opłat za zarządzanie i osiągnięty wynik. Co więcej, tworzy się Portal PPK (art. 47) – generujący kolejne koszty, które niewątpliwie będą musiały być przeniesione na uczestników PPK.
7. W uzasadnieniu projektodawca powołuje się na szczególną rolę związków zawodowych, jednakże zgodnie z projektem ich rola ogranicza się do konsultacji wyboru instytucji finansowej, która będzie realizowała PPK. Dodatkowo w projekcie (art. 7) wprowadza się termin „inna reprezentacja osób zatrudnionych” – nieobecna w polskim ustawodawstwie i umożliwiająca obejście konsultacji ze związkami zawodowymi.

Z poważaniem

Członek Prezydium Komisji Krajowej
NSZZ „Solidarność”



Henryk Nakonieczny