Janina Petelczyc

Tworzenie pracowniczych programów emerytalnych w Polsce – zachęty i bariery

Artykuł przedstawia obecną sytuację pracowniczych programów emerytalnych w Polsce. Celem tekstu jest wskazanie czynników historycznych, prawnych i instytucjonalnych wpływających na kondycję tej formy dodatkowego zabezpieczenia na starość. Autorka prezentuje także ewentualne scenariusze, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia zakresu podmiotowego pracowniczych programów emerytalnych, ze szczególnym uwzględnieniem osób o średnich i niższych dochodach. Należy tu wskazać m.in. pojawiające się propozycje automatycznego włączenia do systemu (z możliwością rezygnacji) w momencie podjęcia pracy, degresywnych odpisów od podatków czy dopłat z budżetu do składek, a także przekazywania składek do funduszy pracowniczych za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, co pozwoliłoby pozostać w systemie nawet w przypadku zmiany pracy. W artykule zaprezentowano także działania Unii Europejskiej, które mają prowadzić do zwiększenia mobilności międzynarodowej osób objętych pracowniczymi programami emerytalnymi.

Słowa klucze: pracownicze programy emerytalne, dodatkowe zabezpieczenie na starość, system emerytalny

1. Wprowadzenie

Pracownicze programy emerytalne funkcjonują w Polsce od 1999 r., a zostały wprowadzone jedną z tzw. 4 reform rządu Jerzego Buzka. Na mocy reformy emerytalnej wprowadzono system zabezpieczenia emerytalnego oparty na koncepcji 3 filarów (warstw[1]). Działanie takie spowodowane było czynnikami gospodarczymi i demograficznymi. Ze względu na relatywny spadek liczby osób uczestniczących w tworzeniu PKB w przyszłości mogło dojść do problemów z finansowaniem systemów emerytalnych. Mniejsza liczba osób pracujących oznacza bowiem, że do systemu wpływają mniejsze środki (składki), niż są z niego wypłacane (świadczenia). W bazowych systemach powszechnych przekłada się to bezpośrednio na stan finansów publicznych państwa, a więc i na gospodarkę[2]. Na mocy reformy dążono do ograniczenia publicznych systemów emerytalnych i zwiększenia znaczenia systemów uzupełniających. Obok dotychczasowego pierwszego, bazowego filaru zabezpieczenia emerytalnego utworzono drugi, wówczas obowiązkowy, finansowany na zasadzie kapitałowej, czyli otwarte fundusze emerytalne. Z kolei trzeci filar zaczęły stanowić rozwiązania funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2001 r. nr 60, poz. 623), tzw. PPE, które zostały powołane dla realizacji zasady „bezpieczeństwo dzięki różnorodności"[3].

Rozwiązania zawarte w ustawie z 1997 r. okazały się nieadekwatne do potrzeb. W pierwszym roku funkcjonowania zarejestrowano tylko 3 pracownicze programy emerytalne. Wyraźniejszy wzrost liczby zakładanych programów nastąpił dopiero po wprowadzeniu pierwszej nowelizacji wyżej wymienionej ustawy w 2001 r. Pierwotnie bowiem składkę podstawową mieli opłacać pracownicy, natomiast po zmianie finansowanie zostało scedowane na pracodawców[4]. W wyniku pogarszającej się sytuacji gospodarczej pracodawcy niechętnie tworzyli w swoich zakładach tę formę zabezpieczenia finansowego pracowników na starość. W ustawie z 1997 r. brakowało odpowiednich zachęt podatkowych, zbyt skomplikowana była procedura tworzenia programów, nie przewidywano możliwości zawieszenia ich działalności lub całkowitej likwidacji przez pracodawców ze względu na trudną sytuację finansową przed-

1 W artykule stosowana jest umowna nazwa „filary", należy jednak podkreślić, że w literaturze przedmiotu często dyskutuje się o tym, czy nazwanie systemu trójfilarowym jest właściwe. Wynika to z nierówności filarów, które z definicji powinny być równe (często jeden dominuje nad pozostałymi) oraz istniejących między nimi powiązań, powodujących nakładanie się na siebie poszczególnych części, co z kolei uderza w definicyjną niezależność. Dlatego zamiennie stosuje się określenie „warstwy" lub „stopnie" zabezpieczenia emerytalnego.

2 M. Góra, J. Rutecka, *Elastyczny system emerytalny a obecne i przyszłe potrzeby jego uczestników*, „Ekonomista" 2013, nr 6, s. 735.

3 *Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 24, Warszawa 1997.

4 M. Szczepański, *Stymulatory i bariery rozwoju zakładowych systemów emerytalnych na przykładzie Polski*, Poznań 2010, s. 194.

siębiorstwa. W rezultacie w latach 1999–2004 powstały 342 pracownicze programy emerytalne, w których uczestniczyło ok. 129 tys. osób[5].

W tej sytuacji, aby ożywić trzeci filar, zdecydowano się na uchwalenie nowej ustawy. Uwzględniono w niej część postulatów pracodawców i poprawiono te elementy, które uznano za hamujące. Nowa ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1207)[6] weszła w życie 1 czerwca 2004 r. Do najistotniejszych zmian wprowadzonych na jej mocy należy zaliczyć: możliwość zmniejszenia wysokości składki podstawowej płaconej przez pracodawcę, mniejsze ograniczenia wprowadzane przez Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (obecnie Urząd Komisji Nadzoru Finansowego) dotyczące możliwości porozumienia pracodawców z reprezentacjami pracowników w zakresie zmniejszenia obciążeń finansowych pracodawców wynikających z prowadzonych przez nich programów emerytalnych, dopuszczenie możliwości czasowego zawieszenia lub całkowitej likwidacji programu przez pracodawcę, jeśli znalazł się w uzasadniającej to działanie trudnej sytuacji finansowej. Przewidziano też zachęty finansowe dla pracodawców tworzących programy emerytalne w swoim przedsiębiorstwie (zwalnianie składek opłacanych za pracowników z podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne)[7]. W 2005 r. ponownie nastąpił wyraźniejszy wzrost liczby zakładanych programów, co było jednak częściowo efektem przekształcenia funkcjonujących umów grupowego ubezpieczenia na życie w pracownicze programy emerytalne[8]. W ogólnej ocenie sytuacji pracowniczych programów emerytalnych trzeba uznać, że ich liczba jest nadal zbyt niska, aby można było powiedzieć, że ustawa zrealizowała pokładane w niej nadzieje. W 2004 r. rozszerzono trzeci filar o nowe formy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego bazujące na indywidualnej przezorności ubezpieczonego, tzw. indywidualne konta emerytalne (IKE). Z jednej strony pozwoliło to na większą swobodę w dysponowaniu środkami przeznaczanymi na zabezpieczenie emerytalne przez obywateli, z drugiej jednak przyczyniło się do zmniejszenia liczby osób potencjalnie zainteresowanych PPE, gdyż pojawiła się wobec nich alternatywa – obok grupowego pracowniczego ubezpieczenia emerytalnego mogli wybrać ubezpieczenie indywidualne. W 2012 r. ze względu na małe zaintere-

5 A. Kopeć, M. Wojewódka, *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 10.

6 Nowa ustawa uchwalona 20 kwietnia 2004 r. wdrażała także dyrektywę 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami i dyrektywy Rady 98/49/WE z 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek i przemieszczających się we Wspólnocie.

7 A. Kopeć, M. Wojewódka, *Pracownicze…, op. cit.*, s. 10.

8 W myśl art. 56 ustawy o pracowniczych programach emerytalnych z 2004 r. pracodawcy prowadzący dla pracowników grupowe ubezpieczenie na życie związane z funduszem inwestycyjnym lub inną formę grupowego gromadzenia środków na cele emerytalne utracili prawo do odliczana poniesionych wydatków od podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, jeżeli w terminie do 31 grudnia 2004 r. nie złożyli wniosku o wpis programu do rejestru pracowniczych programów emerytalnych.

sowanie społeczeństwa oszczędzaniem na starość w ramach IKE wprowadzono dodatkowe rozwiązanie, tzw. indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), pod kątem podatkowym korzystniejsze dla ubezpieczonego niż IKE[9].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obecnej sytuacji na rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce, czynników wpływających na ich rozwój (w tym historycznych, instytucjonalnych i prawnych) oraz ograniczeń w ich tworzeniu znajdujących się zarówno po stronie pracodawców, jak i pracowników. W artykule polskie rozwiązania prezentowane są na tle zakładowych systemów emerytalnych wybranych państw europejskich. Przedstawiono również metody, które mogłyby przyczynić się do rozszerzenia zakresu podmiotowego pracowniczych programów emerytalnych w Polsce, zwiększając udział osób o najniższych zarobkach i nie ograniczając przy tym mobilności pracowników na terenie UE. W artykule zaprezentowano także działania Unii Europejskiej, które mają prowadzić do zwiększenia mobilności międzynarodowej osób objętych pracowniczymi programami emerytalnymi.

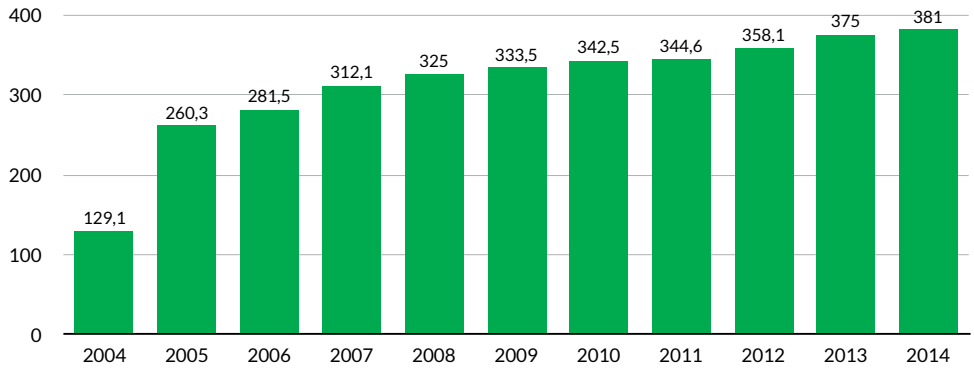
2. Stan obecny pracowniczych programów emerytalnych w Polsce

Zgodnie z danymi publikowanymi przez Komisję Nadzoru Finansowego można zauważyć, że chociaż liczba pracowniczych programów emerytalnych od 2011 r. spada (z 1116 w 2011 r. do 1061 na koniec 2014 r.), to co roku odnotowywany jest wzrost liczby pracowników objętych tymi programami. Jest on jednak wciąż niewielki, bowiem w 2014 r. do pracowniczych programów emerytalnych należało zaledwie ok. 381 tys. osób[10], czyli jedynie 2,4% ogółu pracujących.

9 Z dniem 1 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1207), która wprowadziła rozwiązania mające zachęcić Polaków do indywidualnego, dobrowolnego oszczędzania na emeryturę.

10 Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja dotycząca pracowniczych programów emerytalnych w 2014 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/Info_ppe_2014_tcm75-40500.pdf (04.06.2015).

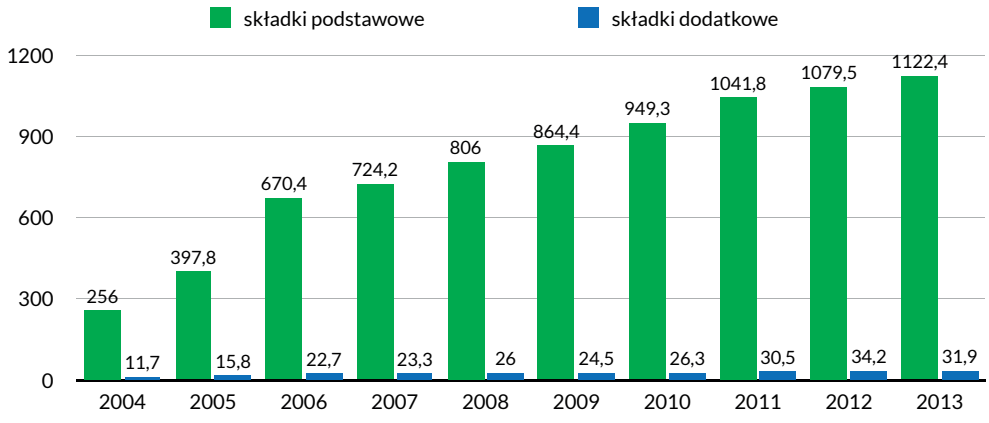
Wykres 1. Liczba uczestników PPE w latach 2004–2014 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF

Z danych KNF wynika również, że wzrasta także wartość aktywów zgromadzonych w programach. Na koniec 2014 r. wynosiła ona 10,2 mld zł, czyli o 8,5% więcej w porównaniu do 2013 r. Rośnie ponadto wartość składek podstawowych odprowadzanych do PPE, a więc tych, które opłaca pracodawca. Wartość składek dodatkowych, opłacanych dobrowolnie przez pracownika jest znacznie niższa. Wysokość średniej rocznej składki podstawowej w 2014 r. wyniosła 3686,2 zł, a dodatkowej – 1113,8 zł[11]. W 2014 r. regularnie składkę dodatkową opłacał co dziesiąty uczestnik PPE[12].

Wykres 2. Wartość składek podstawowych i dodatkowych odprowadzonych do PPE w latach 2004–2013 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF

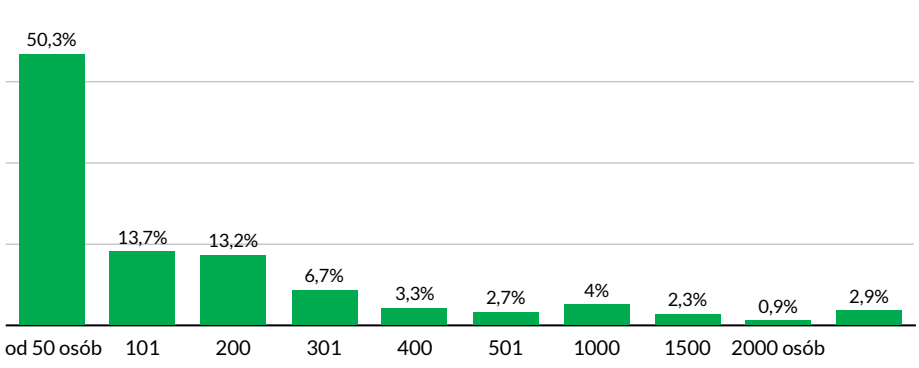
11 Komisja Nadzoru Finansowego, *Pracownicze Programy Emerytalne w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 14, https://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_PPE_w_2014_tcm75-41984.pdf (26.08.2015).

12 *Ibidem*, s. 10.

Z danych przedstawionych na powyższym wykresie wynika olbrzymia dysproporcja pomiędzy składkami opłacanymi przez pracodawcę, a tymi, które dobrowolnie opłacają pracownicy. Finansowanie pracowniczych programów emerytalnych oparte jest obecnie na składkach pracodawcy. Biorąc pod uwagę średnią wartość rachunku PPE, corocznie ona wzrasta i na koniec 2013 r. wynosiła 25 665,2 zł. Dla porównania średnia wartość rachunku IKE w tym samym okresie wynosiła 5224 zł.

Pracownicze programy emerytalne nie są wyłącznie bardzo dużymi programami funkcjonującymi tylko w dużych przedsiębiorstwach. W 2013 r. ponad połowa uczestników PPE objęta była programami, w których liczba uczestników nie przekraczała 50 osób. Jednocześnie programy największe, w których uczestniczyło ponad 2 tys. pracowników, stanowiły tylko 2,9% wszystkich PPE.

Wykres 3. Struktura rynku PPE według wielkości programów w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF

Pomimo zdecydowanie większych korzyści niż strat płynących z dodatkowego zabezpieczenia na starość w ramach pracowniczych programów emerytalnych wciąż jest to rozwiązanie niewystarczająco rozwinięte i stosowane. Bariery ich rozwoju stoją zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracownika. W dalszej części artykułu dokonano analizy istniejących barier i możliwych zachęt, które mogłyby wpłynąć na rozwój tej formy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce.

3. Czynniki ogólne wpływające na sytuację pracowniczych programów emerytalnych

Biorąc pod uwagę otoczenie systemowo-instytucjonalne, odsetek osób objętych programem uzależniony może być od kilku czynników:

– udziału pozostałych warstw zabezpieczenia emerytalnego w kształtowaniu dochodu na starość – w przypadku rozwiniętego pierwszego filaru znacznie niższa jest przynależność do systemów dodatkowych, w tym pracowniczych,
– obniżania stopy zastąpienia – m.in. poprzez przechodzenie z systemów o zdefiniowanym świadczeniu do systemów o zdefiniowanej składce, co skłania do zwiększania udziału w warstwach dodatkowych w celu podwyższenia przyszłej emerytury,
– rozwoju historyczno-instytucjonalnego,
– formy przynależności – w przypadku systemów obowiązkowych lub quasi-obowiązkowych w krajach UE do systemu należy około 90% pracujących[13].

Należy zauważyć, że pracownicze programy emerytalne są w Polsce stosunkowo nowe, a po zmianach z 2004 r. właściwie nie ustanowiono dodatkowych zachęt do ich stosowania ani nie promowano w szczególny sposób tych rozwiązań wśród pracowników i pracodawców. Wręcz przeciwnie, indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego stanowią konkurencyjne formy dodatkowego oszczędzania wobec PPE. Tymczasem badania wykazują, że zgodnie z teorią zależności od ścieżki (*path-dependency*) bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na stan obecny pracowniczych programów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej jest ich rozwój historyczny. Według niej bowiem systemy emerytalne to instytucje, które kształtowały się przez dziesięciolecia, a wybory i decyzje, które ich dotyczyły, dokonane w przeszłości, określiły ich ścieżkę rozwoju, z której bardzo trudno jest zejść, tym bardziej że zmiana byłaby bardzo kosztowna. W efekcie pracownicze programy emerytalne najlepiej rozwinięte są w krajach, w których funkcjonują najdłużej i od początku zachęcano do ich tworzenia oraz przystępowania do nich. Takie programy funkcjonują obecnie w 19 z 28 państw UE, przy czym najbardziej zaawansowane są w krajach tzw. starej piętnastki. O najdłuższej tradycji instytucjonalnej zawodowego zabezpieczenia emerytalnego można mówić w przypadku Holandii. Jest to kraj, w którym takie programy istnieją już od 1845 r. Wraz z rozwojem zabezpieczenia społecznego największy nacisk kładziono właśnie na tę, funkcjonującą od dziesięcioleci, formę zabezpieczenia emerytalnego. Dzisiejszy drugi filar stał się w Holandii obowiązkowym (1949 r.), jeszcze zanim upowszechniono

13 J. Petelczyc, *Pracownicze programy emerytalne w krajach Unii Europejskiej. Analiza porównawcza* (praca doktorska), Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, maszynopis w druku, Warszawa 2015, s. 72.

część pierwszą, bazową (1957 r.). Celem ustawy z 1949 r. o pracowniczych funduszach emerytalnych było objęcie systemem emerytalnym jak największego odsetka pracowników, co wydawało się najprostsze przy ścieżce rozwoju systemu emerytalnego w tym kraju. Ustawa z 1957 r. o emeryturze bazowej pozwoliła na rozszerzenie zakresu podmiotowego i zapewnienie minimalnego świadczenia tym osobom, które z różnych powodów znajdowały się poza rynkiem pracy. Obecnie systemem zakładowych programów emerytalnych objętych jest 92% pracowników[14].

Zmiana ścieżki (*path-shifting*) nie jest jednak niemożliwa. Zaszła m.in. w Polsce (na skutek reformy z 1999 r.) i w podobnym czasie we Włoszech. Jednak żeby ta zmiana mogła zostać uznana za satysfakcjonującą i realizującą przyjęte założenia, muszą jej towarzyszyć dalsze zmiany prawne i instytucjonalne. Reformą Amato (1992 r.) i Diniego (1995 r.) oraz reformą z 2005 r. znacznie rozszerzono udział innych rozwiązań w zabezpieczeniu emerytalnym we Włoszech. Dodatkową zachętą we włoskim systemie stało się przenoszenie środków z Funduszu Odpraw Finansowych (TFR)[15]do systemów zakładowych. Zastosowano tzw. opcję opt-out, gdzie pracownik jest automatycznie włączany do systemu, chyba że zdecyduje inaczej. Obecnie we Włoszech 14% osób aktywnych zawodowo jest członkami programów pracowniczych, a liczba ta, mimo kryzysu ekonomicznego, który w największym stopniu dotknął Europę Południową, nie maleje. Od 2012 r. automatyczne ubezpieczanie nowych pracowników w ramach pracowniczych programów emerytalnych funkcjonuje także w Wielkiej Brytanii. W efekcie odsetek pracowników w dużych przedsiębiorstwach prywatnych (ponad 5 tys. pracowników) w 2013 r. wzrósł z 36% do 51% ogółu zatrudnionych, a w sektorze publicznym z 59% do 75%[16].

Z kolei obowiązkowość lub quasi-obowiązkowość funkcjonuje w krajach, gdzie pracownicze programy emerytalne powstają na podstawie układów zbiorowych pracy, m.in. w Szwecji, gdzie do systemu należy 90% pracowników. We wspomnianej Holandii mówi się o 2 obowiązkach partycypacji. Pierwszy, tzw. mały obowiązek partycypacji (*Kleine Verplichtstelling*), dotyczy pracowników stanowiących stronę w umowie emerytalnej, jeśli określa ona obowiązek przynależności do programu. Drugi to tzw. duży obowiązek partycypacji (*Grote Verplichtstelling*), który jest obowiązkiem po

14 M. Haverland, *Another Dutch Miracle? Explaining Dutch and German Pensions Trajectories*, „Journal of European Social Policy" 2011, nr 11.

15 TFR – Il Trattamento di Fine Rapporto. TFR służy jako wsparcie w przypadku zwolnień grupowych lub jako dodatek do świadczeń emerytalnych i rentowych po przejściu na emeryturę. Wypłata odpraw wynosi 6,9% rocznego wynagrodzenia. Zgodnie z dekretem 252/2005 pracownicy sektora prywatnego mają prawo zadecydować, jak wykorzystać pieniądze wpłacane na Fundusz Odpraw Finansowych. Mogą zachować je w przedsiębiorstwie lub przekazać na drugi filar zabezpieczenia emerytalnego. Jeżeli pracownik w ciągu 6 miesięcy od podjęcia pracy nie zdecyduje, co należy czynić z jego pieniędzmi z TFR, będą one automatycznie wpłacane do pracowniczego programu emerytalnego. J. Plak, *Emerytalne systemy ubezpieczeniowe we Włoszech i w Polsce – studium porównawcze*, Poznań 2014.

16 S. Pieńkowska-Kamieniecka, *Automatyczne plany emerytalne w systemie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego – przesłanki tworzenia i funkcjonowania*, [w:] *Doubezpieczenie społeczne – idea i kontynuacja,* red. M. Kawiński, Warszawa 2015, s. 112.

stronie pracodawców. Na wniosek partnerów społecznych minister spraw społecznych może rozszerzyć obowiązek uczestniczenia w danym programie na całą branżę. Ponad 75% wszystkich członków pracowniczych programów emerytalnych zobligowanych jest do uczestnictwa w nich na podstawie dużego lub małego obowiązku partycypacji[17].

Przy omawianiu otoczenia instytucjonalnego pracowniczych programów emerytalnych należy dodać, że jednym z głównych czynników sprzyjających ich rozwojowi jest dialog społeczny rozwinięty szczególnie na poziomie branżowym. Niezależnie od poziomu uzwiązkowienia, tam, gdzie układy zbiorowe są rozszerzane na całe branże, oraz tam, gdzie partnerzy społeczni mają rzeczywisty wpływ na kształt systemów, pracownicze programy emerytalne są najlepiej rozwinięte. Te dwa czynniki, zarówno instytucjonalny, jak i dialog społeczny, w dużej mierze kształtowały całość systemu, określając m.in. miejsce pracowniczych programów emerytalnych w strukturze zabezpieczenia emerytalnego w danym kraju. Partnerzy społeczni w procesie dialogu społecznego współdecydowali o rozwiązaniach dotyczących zakresów podmiotowych i przedmiotowych, opodatkowania, wysokości i płatnikach składek, zasadach inwestowania oraz rodzajach zachęt do tworzenia programów pracowniczych lub przystępowania do nich albo rodzajach barier utrudniających takie działanie. Kształtowanie rozwiązań dotyczących pracowniczych programów emerytalnych na poziomie branżowym lub zakładowym sprzyja także dostosowywaniu ich do sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej przedsiębiorstw. Pozwala bowiem na zwiększenie elastyczności i łatwiejsze przetrwanie okresu dekoniunktury lub gorszej sytuacji gospodarczej firmy[18].

4. Czynniki wpływające na rozwój PPE po stronie pracodawcy i pracownika

Pracownicze programy emerytalne są związane z pracą zawodową, pozycją jednostki na rynku pracy oraz sytuacją pracodawcy. Dlatego do najważniejszych czynników sprzyjających tworzeniu i przystępowaniu do systemu należy zaliczyć te leżące zarówno po stronie pracowników, jak i pracodawców (tabela 1).

17 D.H.J. Chen, R. Beetsma, *Mandatory Participation in Occupational Pension Schemes in the Netherlands and other Countries*, Cesifo Working Paper NO. 4593, Amsterdam 2013, s. 8.

18 J. Petelczyc, *Pracownicze programy emerytalne…*, *op. cit.*, s. 190.

Tabela 1. Aspekty sprzyjające tworzeniu i funkcjonowaniu pracowniczych programów emerytalnych – dla pracodawcy i pracownika

Pracodawca	Pracownik
• ulgi podatkowe dla pracodawcy od opłacanych przez niego składek (kiedy koszty prowadzenia PPE stanowią koszty uzyskania przychodu) • możliwość wykorzystywania przez firmę zgromadzonego kapitału • możliwość wpływu na sposób zarządzania programem • lepszy wizerunek firmy (dbającej o dodatkowe ubezpieczenie pracownika) • większa lojalność pracownika	• możliwość wypracowania dodatkowej emerytury • możliwość dziedziczenia odłożonych składek przez wyznaczone przez pracownika osoby • pewność uzyskania świadczenia emerytalnego w przyszłości • waloryzacja otrzymywanych świadczeń • możliwość przenoszenia uprawnień i kapitału w przypadku zmiany pracodawcy • dostęp do informacji o zgromadzonych środkach i inwestycjach

Źródło: opracowanie własne

Do najważniejszych czynników sprzyjających tworzeniu programów z punktu widzenia pracodawcy należą niskie koszty ich prowadzenia i istniejące ulgi podatkowe. Jak wspomniano, w Polsce tzw. składkę podstawową opłaca pracodawca. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w 2001 r. na skutek interwencji samych organizacji pracodawców, gdy okazało się, że w przypadku funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych opartych na składkach pracowników liczba powstałych PPE pozostawała na niskim poziomie. Polska jest ponadto jedynym (poza Luksemburgiem) krajem Unii Europejskiej, w którym pracownicze programy emerytalne są opodatkowane na zasadzie TEE (*Tax, Exempt, Exempt*). Tymczasem w państwach UE w dobrowolnych systemach emerytalnych dominuje forma opodatkowania EET[19] (*Exempt, Exempt, Tax*) lub ETT (*Exempt, Tax, Tax*)[20]. Ma to z jednej strony zachęcić do oszczędzania na przyszłe emerytury, a z drugiej, pozwolić na otrzymanie dodatkowych wpływów z podatków w czasie, gdy wskaźnik obciążenia demograficznego będzie znacznie bardziej niekorzystny[21].

19 Skróty EET itp. wywodzą się z angielskiego, w zależności od konfiguracji: zwolnienie (E – exempt), opodatkowanie(T – tax).

20 European Commission, *Fiscalité des retraites*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/pensions/index_fr.htm (29.06.2015).

21 P. Schonewille, *Disappearing Tax Obstacles*, European Commission 2003, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/occ_pen_article.pdf (29.06.2015).

Tabela 2. Modele opodatkowania dodatkowych systemów emerytalnych

Wyszczególnienie	Model I Exempt, Exempt, Tax (EET)[1]	Model II Tax, Exempt, Exempt (TEE)	Model III Tax, Tax Exempt (TTE)	Model IV Exempt, Tax, Tax (ETT)
Składki	Ulgi	Opodatkowanie	Opodatkowanie	Ulgi
Kapitał (akumulowany dochód)	Ulgi	Ulgi	Opodatkowanie	Opodatkowanie
Wypłacane świadczenia	Opodatkowanie	Ulgi	Ulgi	Opodatkowanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Golinowska, *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Warszawa 1994, s. 34–35.

Większość państw UE opiera opodatkowanie pracowniczych programów emerytalnych na modelu EET lub ETT. Tylko w Luksemburgu i w Polsce systemy funkcjonują w ramach modelu opodatkowania TEE, a więc z opodatkowaną składką, a zwolnionym z podatku zyskiem kapitałowym oraz wypłacanym świadczeniem. Jednak w Luksemburgu składki, jeśli nie przekroczą określonego limitu, mogą być odpisane od podatku (co oznacza, że w określonych przypadkach jest to system całkowicie zwolniony z podatku EEE). Zakłada się, że zwolnienie podatkowe zachęca do długoterminowego inwestowania, co może mieć znaczenie w świetle teorii cykli koniunkturalnych, gdyż może ograniczać ryzyko zwrotu z inwestycji[22].

Pracownicze programy emerytalne stanowią tzw. zachętę pozapłacową, która bezpośrednio nie przyczynia się do wzrostu wydajności i nie powoduje zwiększenia korzyści finansowych. Pracodawcę do ich tworzenia może zachęcać fakt, że funkcjonowanie takich programów zwiększa lojalność pracowników wobec firmy[23] (co ma szczególne znaczenie zwłaszcza w kontekście pracowników wysoko wykwalifikowanych) oraz poprawia jej wizerunek na rynku. Ograniczenie może jednak stanowić brak powszechności pracowniczych programów emerytalnych. Pracodawca, który widzi, że konkurenci nie zapewniają dodatkowego zabezpieczenia na starość swoim pracownikom, nie odczuwa presji, by ponosić dodatkowe koszty związane z funkcjonowaniem PPE.

22 M. Herbich, *Diagnoza, analiza i symulacja wariantowa możliwych ubezpieczeniowych form dobrowolnych programów emerytalnych na rynku polskim*, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2010, s. 136.

23 Jakkolwiek z powodu rosnącej mobilności T. Szumlicz wskazuje, że organizowane przez pracodawców programy emerytalne już odgrywają coraz mniejszą rolę. Jak podkreśla: „Stosowane kiedyś przez pracowników »złote kajdanki« w formie oszczędności emerytalnych przy współczesnych metodach zarządzania zasobami ludzkimi straciły sens. PPE stają się po prostu pożytecznym bonusem pracowniczym podobnym do innych, np. ryczałtu na benzynę, abonamentu zdrowotnego, ale trudniejszym w zastosowaniu (przede wszystkim ze względu niemożliwość indywidualizacji motywacji)" (T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 260). Jednak w kontekście zmieniającego się rynku pracy PPE mogą stanowić zachętę dla pracownika o wysokich kwalifikacjach do pozostania w firmie.

Z kolei z punktu widzenia pracowników największym ograniczeniem wydaje się niewystarczająca świadomość dotycząca funkcjonujących rozwiązań prawnych. Pracodawcy nie tworzą programów ze względu na brak wystarczająco silnego nacisku organizacji pracowników, w tym przede wszystkim związków zawodowych. Wynika to z niskiego uzwiązkowienia i niewielkiej wiedzy na temat prawnych możliwości tworzenia dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w zakładzie pracy[24]. Ponadto pracownicy częściej przedkładają bieżącą konsumpcję nad oszczędzanie, a dotyczy to zwłaszcza osób o niższych dochodach, które mogą na starość nie wypracować sobie nawet minimalnej emerytury. Barierą rozwoju systemu zakładowych programów emerytalnych z punktu widzenia pracowników może także okazać się postrzeganie ryzyka związanego z inwestowaniem na rynkach kapitałowych jako zbyt wysokiego, zwłaszcza w przypadku niedostatecznego informowania pracowników o istniejących możliwościach i przy dużych różnicach pomiędzy interesami ubezpieczonych a interesami instytucji finansowych obsługujących programy. Należałoby zatem wprowadzić rozwiązania ograniczające ryzyko dla pracowników[25].

5. Możliwe rozwiązania

Do głównych czynników prowadzących do rozwoju pracowniczych programów emerytalnych można zaliczyć przede wszystkim wzrost znaczenia dialogu społecznego, szczególnie na poziomie branżowym, oraz zwiększenie możliwości zawierania lub rozszerzania układów zbiorowych pracy na cały sektor gospodarki. Należy pamiętać, że w Polsce na podstawie art. 24118 Kodeksu pracy[26] istnieje możliwość rozszerzenia przez ministra właściwego ds. pracy w drodze rozporządzenia układu zbiorowego na pracowników innego zakładu w ramach tej samej branży. Działanie takie musi wynikać z ważnego interesu społecznego i praktycznie nie jest w Polsce stosowane. Z kolei dialog społeczny w Polsce znajduje się w kryzysie, a od czerwca 2013 r. nie funkcjonuje Komisja Dialogu Społecznego. Można też w Polsce mówić o procesie decentralizacji i odchodzenia od sektorowych i regionalnych układów zbiorowych w stosunkach przemysłowych[27], co nie sprzyja rozwojowi PPE. Tymczasem według badań przeprowadzonych w krajach UE[28] największy zasięg programów pracowniczych jest w tych państwach, w których zasady i zakres ich funkcjonowania regulują branżowe umowy zbiorowe. To rozwiązanie wydaje się korzystniejsze także dla przedsiębiorców i praco-

24 M. Szczepański, *Stymulatory…*, *op. cit.*, s. 406.

25 *Ibidem*, s. 407.

26 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 208).

27 A. Mrozowicki, *Poland: Industrial Relations Profile*, Warszawa–Wrocław 2012, s. 8.

28 J. Petelczyc, *Pracownicze programy emerytalne…*, *op. cit.*, s. 193.

dawców konkurujących ze sobą na wolnym rynku przez dostarczanie podobnych produktów czy usług. Gdy na objęcie swoich pracowników programem emerytalnym decyduje się tylko jeden pracodawca, wysokość ponoszonych przez niego kosztów pracy wzrasta i może on przeznaczyć mniejsze środki niż inni np. na inwestycje czy zwiększenie wydajności pracy. Gdy rozwiązanie to staje się w danym sektorze obowiązkowe, wówczas wszyscy ponoszą takie same koszty. W Holandii wprowadzono wspomniany tzw. duży obowiązek partycypacji m.in. jako ochronę przed konkurencją.

Wydaje się, że tym, co może przyczynić się do wzrostu oszczędzania w dodatkowych systemach emerytalnych, jest wzrost świadomości i odpowiednia edukacja ubezpieczeniowa. Według badań dodatkowe systemy emerytalne cieszą się największą popularnością tam, gdzie stopa zastąpienia z pierwszego filaru nie jest wysoka[29]. Przemiany demograficzne oraz przejście w kierunku systemu o zdefiniowanej składce sprawiają, że emerytura z części bazowej będzie coraz niższa. W 2013 r. zagregowana stopa zastąpienia (z wyłączeniem innych świadczeń socjalnych) w Polsce wynosiła ok. 60% zarobków[30]. Według prognoz w przyszłości może ona zmaleć nawet do 30–40%[31]. Istotnym czynnikiem służącym do zwiększania udziału w dodatkowych, w tym pracowniczych, programach emerytalnych może być świadomość. Konieczne wydaje się więc prowadzenie kampanii zwiększających wiedzę pracowników i pracodawców dotyczącą nie tylko problemów demograficznych (tu wiedza wydaje się już dość wysoka), lecz możliwych rozwiązań, w tym dotyczących PPE.

Obok edukacji warunkiem zaufania do PPE jest odpowiednia informacja oraz zmniejszanie ryzyka ubezpieczonego. Obecnie w Polsce pracownicze programy emerytalne funkcjonują w formie pracowniczego funduszu emerytalnego (zarządzanego przez pracownicze towarzystwo emerytalne), umowy o wnoszenie składek pracowników do funduszu inwestycyjnego oraz umowy grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń w formie grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. W ustawie pojawia się także forma zarządzania zagranicznego z siedzibą na terenie państwa członkowskiego, jednak jeszcze ani jeden pracowniczy program emerytalny nie funkcjonuje w tej formie. Możliwości analizy polityki inwestycyjnej PPE oraz pobieranych opłat są obecnie ograniczone (częściowo dlatego, że jest to tajemnica handlowa wpisana w umowę zakładową). Jedną z pojawiających się propozycji mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa uczestników PPE jest tzw. inwestowanie pasywne, a więc budowanie nie indywidualnych, nieustannie zmieniających się portfeli akcji i obligacji, lecz zdanie się na

29 S. Golinowska, *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Warszawa 1994, s. 24.

30 Wskaźnik ten jest liczony jako stosunek średniej emerytury brutto w wieku 65–74 lata do mediany indywidualnych zarobków brutto w wieku 50–59 lat, Eurostat, *Aggregate replacement ratio*, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde310&plugin=1 (29.06.2015).

31 European Commission, *Adequacy and Sustainability of Pension*, European Semester Thematic Fiche, s. 11, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/pensions.pdf (29.06.2015).

indeks i dbałość o to, by portfel inwestycyjny najlepiej odzwierciedlał zachowanie się określonego indeksu giełdowego (np. WIG lub szeroki indeks obligacji). Wyniki zarządzania pasywnego w długim okresie są wyższe, ponieważ łączą się z mniejszymi kosztami. Warto dodać, że w Wielkiej Brytanii ponad połowa funduszy emerytalnych jest zarządzana pasywnie, a nadzór finansowy w tym kraju uważa inne formy inwestowania oszczędności emerytalnych za zbyt ryzykowne[32].

Do jednych z czynników wyjaśniających niewysoki odsetek pracowników objętych pracowniczymi programami emerytalnymi w Polsce należy zaliczyć fakt, że składka podstawowa jest całkowicie opłacana przez pracodawcę. Ustawodawca nie ustalił minimalnego poziomu składki – może ona być określona jako ustalony procent wynagrodzenia danego pracownika (maksymalnie 7%) lub kwotowo. Jednak zbyt niska składka nie pozwoliłaby na odłożenie odpowiedniej sumy zapewniającej odpowiednie dochody na starość. Pracownicy oczywiście mogą opłacać dobrowolnie składkę dodatkową, lecz praktyka pokazuje, że decydują się na to rzadko i jest ona znacznie niższa niż składka pracodawcy (w 2013 r. wpływy ze składki pracowników były 35 razy niższe niż wpływy ze składki pracodawcy)[33]. Należy dodać, że wynagrodzenia w Polsce są zdecydowanie na niższym poziomie niż w większości innych krajów Unii Europejskiej. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego, w Polsce ok. 12% osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (brakuje danych dotyczących wymiaru zatrudnienia) otrzymuje wynagrodzenie minimalne lub niższe (w przypadku pracy w niepełnym wymiarze). Innym problemem jest fakt, że rośnie odsetek osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Obecnie jest to 1,4 mln osób, czyli 13% wszystkich pracujących. Być może należy rozważyć rozszerzenie zakresu podmiotowego pracowniczych programów emerytalnych, który obecnie w polskim ustawodawstwie ograniczony jest do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Ponadto w Polsce z możliwości dodatkowego zabezpieczenia na starość w pracowniczym programie emerytalnym wyłączona jest grupa pracowników sektora publicznego, tymczasem w wielu krajach Unii Europejskiej w systemach zakładowych uczestniczą przede wszystkim właśnie pracownicy sektora publicznego. Jednak według zapowiedzi MPiPS w Polsce w najbliższym czasie, ze względu na niewystarczające możliwości budżetowe, nie należy się spodziewać jakichkolwiek zmian w tym zakresie.

W debacie na temat PPE bardzo często pojawia się także argument dotyczący braku zwolnień podatkowych. Zdaniem M. Herbicha, takie zwolnienia są warunkiem koniecznym funkcjonowania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, ponieważ

32 *Governance and Administration of Occupational Defined Contribution Trust-based Schemes*, http://www.thepensionsregulator.gov.uk/codes/code-governance-administration-occupational-dc-trust-based-schemes.aspx#s10805 (29.06.2015).

33 2 Komisja Nadzoru Finansowego, *Pracownicze Programy Emerytalne w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 6, https://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_PPE_w_2013_tcm75-38451.pdf (29.06.2015).

w przeciwnym wypadku rozwiązania te nie zyskają na popularności, konkurując m.in. z lokatami bankowymi, otwartymi funduszami inwestycyjnymi czy nawet rachunkami maklerskimi[34]. Pojawiają się jednak głosy przeciwne wprowadzaniu specjalnych ulg. M. Góra zauważa, że ulgi takie są dla społeczeństwa kosztowne. Aby je sfinansować, należy podnieść podatki albo wprowadzić pewne ograniczenia prowadzące do niedofinansowania innych ważnych społecznie dziedzin, takich jak edukacja czy polityka rodzinna. Jeśli jednak wprowadzone rozwiązania nie osiągnęłyby masowego efektu i nie obciążyły w nadmierny sposób budżetu państwa, to należy zastanowić się, czy warto dodatkowo komplikować i tak często niejasne systemy podatkowe[35]. Ponadto takie ulgi finansowe to często rodzaj uprzywilejowania instytucji dostarczających usługi finansowe, co może być problematyczne także z punktu widzenia równego traktowania podmiotów gospodarczych[36]. Z kolei przeprowadzane w Polsce analizy wzrostu gospodarczego, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej, wskazują, że wygospodarowanie dodatkowych środków na oszczędzanie przez gospodarstwa domowe będzie najtrudniejsze dla grup najsłabszych, a więc właśnie tych, którym w największym stopniu zagraża ubóstwo na starość. W tej sytuacji wspieranie dodatkowych systemów ulgami podatkowymi może mijać się z celem. Dlatego lepszym rozwiązaniem wydaje się ekonomiczne pomaganie grupom obecnie najsłabszym na rynku pracy, czyli najsłabiej zarabiającym[37]. Także badania empiryczne przeprowadzane w Wielkiej Brytanii i w USA w latach 70. i 80. potwierdzają, że ulgi podatkowe mają nieduży wpływ na wzrost globalnych oszczędności. 35% kwoty przeznaczonej na oszczędności emerytalne stanowią tzw. pieniądze nowe, a 65% to środki, które i tak byłyby oszczędzone[38]. Z kolei analizy przywoływane przez autorów raportu *Jak mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne?*, przygotowanego przez Capital Strategy, wskazują na to, że w badanych państwach powszechne uczestnictwo w programach emerytalnych jest osiągane nie za pośrednictwem ulg podatkowych, które nie są skuteczne, lecz przez wprowadzanie obowiązku lub quasi-obowiązku przynależności do zakładowych programów oszczędzania na starość[39].

Zasadniczym problemem związanym z funkcjonowaniem pracowniczych programów emerytalnych w Polsce jest nie tylko niski odsetek osób objętych tymi roz-

34 M. Herbich, *Diagnoza…, op. cit.*, s. 158.

35 M. Góra, *Opinia dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Warszawa 2009, s. 6.

36 *Ibidem*, s. 8

37 H. Wasilewska-Trenkner, *Dodatkowe oszczędzanie na emeryturę – spojrzenie makroekonomiczne*, [w:] *III filar – recepta na wyższą emeryturę*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2010, s. 28.

38 K. Łyskawa, *Grupowe ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 227.

39 S. Kawalec, K. Błażuk, M. Kurek, *Jak mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne?*, Warszawa 2015, s. 13, http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2014/12/Capital-Strategy-2015-02-17-Dodatkowe--oszczedno%C5%9Bci-emerytalne-Raport-z-listem-przewodnim-EKF-IGTE-CS.pdf (29.06.2015).

wiązaniami, lecz także tzw. efekt św. Mateusza[40]. Polega on na tym, że głównymi beneficjentami systemu są osoby o średnich i wysokich zarobkach (w tym wypadku najbardziej wykwalifikowani pracownicy). Tymczasem najbiedniejsi, którzy zarabiają najmniej i nie są w stanie dodatkowo oszczędzać, nie są obejmowani programami pracowniczymi. Jedną z propozycji rozwiązania kwestii ulg podatkowych, a jednocześnie objęcia systemem grup obywateli o przeciętnym i niskim dochodzie jest wprowadzenie tzw. podatku degresywnego.[41] Po wprowadzeniu takiego opodatkowania składki, które odprowadzane byłyby do systemu, podlegałyby częściowemu odpisowi od podatku dochodowego dla osób fizycznych. Zakres odliczeń od podatku byłby różny dla poszczególnych grup dochodowych. Największymi zachętami podatkowymi byłyby objęte np. osoby zarabiające do 60% przeciętnego wynagrodzenia, a osoby o wyższych zarobkach mogłyby odpisać od podatku mniejsze kwoty.

Tabela 3. Stopa odliczenia od podatku zależna od wysokości dochodu

Poziom dochodu 100% = przeciętny dochód w gospodarce narodowej	do 60%	60% – 80%	80% – 120%	120% – 200%	ponad 200%
Stopa odliczenia	25%	20%	18%	15%	10%

Źródło: *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, red. J. Rutecka, Warszawa 2014, s. 58.

Do innych propozycji formułowanych przez autorów raportu *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian* należy zaliczyć także jednorazowe dopłaty dla osób przystępujących do pracowniczego programu emerytalnego. Mogłaby to być tzw. wpłata powitalna w wysokości 1 tys. zł z budżetu państwa dla osoby zakładającej konto i wpłacającej pierwszą składkę. Warunkiem zatrzymania tej kwoty byłoby opłacanie składki minimalnej lub wyższej przez co najmniej 5 lat. Taką dopłatę mogłyby otrzymywać np. tylko osoby o dochodzie nieprzekraczającym określonego poziomu (np. do 100% lub do 80% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej). Według szacunków takie rozwiązanie byłoby tańsze niż ulgi podatkowe[42]. Rozważana jest również możliwość wprowadzenia automatycznego włączania pracowników rozpoczynających karierę zawodową do pracowniczych programów emerytalnych[43].

40 M. Szczepański, *Stymulatory…*, *op. cit.*, s. 29; nazwa tego efektu pochodzi ze zdania Ewangelii św. Mateusza: „Bo kto ma, temu będzie dodane, i w nadmiarze mieć będzie; kto zaś nie ma, temu zabiorą nawet to, co ma" (Mt 13,12), Pismo Św. Starego i Nowego Testamentu, 2000, s. 872.

41 *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, red. J. Rutecka, Warszawa 2014, s. 57.

42 *Ibidem*, s. 70.

43 *Ibidem*, s. 70–71.

Naprzeciw niewielkim możliwościom dodatkowego ubezpieczenia osób o najniższych zarobkach wychodzą również autorzy raportu Capital Strategy. Formułują oni propozycje zmian dotyczących funkcjonowania trzeciego filaru zabezpieczenia emerytalnego, a więc także wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie pracowniczych programów emerytalnych. Do głównych założeń należy również automatyczny zapis do programu emerytalnego przez pracodawcę w momencie wejścia pracownika na rynek pracy oraz dopłata budżetowa do składki. Podkreślana jest przy tym konieczność włączania do systemu osób z najniższym uposażeniem, a zatem wysokość dopłat budżetowych musiałaby być dla tych osób najwyższa[44]. Składki i dopłata budżetowa byłyby przekazywane do funduszy emerytalnych za pośrednictwem ZUS. Takie rozwiązanie odpowiada na wyzwania zmieniającego się rynku pracy, większej elastyczności i mobilności pracowników. W przypadku zmiany pracodawcy ZUS nadal przekazywałby składkę do wskazanego przez pracownika funduszu, a zatem tego samego, do którego należał on wcześniej, lub innego, jeśli pracownik podjąłby taką decyzję[45].

W kontekście Unii Europejskiej i rosnącej mobilności powstaje nowy problem, związany z przenoszeniem uprawnień nabytych w przypadku zmiany pracy i zamieszkania na terytorium innego kraju UE uczestnika PPE. W pewnym stopniu Unia Europejska dąży do realizacji tego prawa[46]. Dostrzegając zagrożenie demograficzne i ekonomiczne, w wielu dokumentach programowych kładzie nacisk na dywersyfikację systemów emerytalnych i rozwój pracowniczych programów emerytalnych. Ponadto podstawową zasadą Unii Europejskiej jest swoboda przepływu pracowników, a ta jest niemożliwa bez wprowadzenia odpowiednich przepisów pozwalających na transfer uprawnień i świadczeń także z systemów dodatkowych. Aby zapewnić prawo do swobodnego przepływu osób, w tym pracowników, w związku z rozwojem dodatkowych systemów emerytalnych doprowadzono do przyjęcia i zaimplementowania do prawa krajowego dwóch dyrektyw.

Dyrektywa Rady 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, przemieszczających się we Wspólnocie[47] ma na celu doprowadzenie do zwiększenia możliwości przenoszenia nabytych uprawnień pracowników migrujących. Z kolei podstawowym celem Dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP)[48] jest stworzenie jednolitego rynku funduszy emerytalnych.

---

44 S. Kawalec, K. Błażuk, M. Kurek, *Jak mobilizować…*, *op. cit.*, s. 9.

45 *Ibidem*, s. 20.

46 I. Guardiancich, D. Natali, *The Cross-Border Portability of Supplementary Pensions: Lessons from the European Union*, „Global Social Policy" 2012, nr 12.

47 Dz.U. L 209 z 25.7.1998, s. 46–49.

48 Dz.U. L 235 z 23.9.2003, s. 10–21.

Jakkolwiek obydwie dyrektywy doprowadziły do częściowego zwiększenia możliwości swobodnego przepływu pracowników, to wciąż nie stworzono całkowitej możliwości przenoszenia uprawnień do praw nabytych i będących w trakcie nabywania, w niewystarczających stopniu rozwija się też jednolity rynek pracowniczych programów emerytalnych. Przyjęta w 2014 r. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i 2014/50/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur[49], której implementacja w krajach członkowskich ma nastąpić do 21 maja 2018 r., uwzględnia te aspekty, które nie zostały uregulowane wcześniej, w tym zasady sumowania okresów i przenoszenia uprawnień do świadczeń oraz zachowania nieaktywnych uprawnień emerytalnych. Jest to kolejny krok w stronę zwiększenia mobilności pracowników będących członkami dodatkowych programów emerytalnych. Wzrastające znaczenie dodatkowych systemów emerytalnych potwierdzają także wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE. Sprawa C-343/08 pośrednio doprowadziła do reformy czeskiego systemu emerytalnego. Ponadto Trybunał podkreśla znaczenie ochrony praw nabytych i będących w trakcie nabywania, niezależnie od sytuacji pracodawcy i kondycji ekonomicznej państwa (C-398/11 Hogan i in.), zwraca także uwagę na konieczność ochrony praw wynikających z przynależności do dodatkowych, w tym zawodowych, programów emerytalnych pracowników migrujących (C-379/09 Casteels).

6. Podsumowanie

Wzrastające koszty związane z zabezpieczeniem na starość stały się wyzwaniem dla systemów emerytalnych w państwach Unii Europejskiej, w tym w Polsce. Zmieniająca się sytuacja demograficzna i gospodarcza w Unii Europejskiej sprawia, że systemy emerytalne oparte na metodzie repartycji, gdy społeczeństwo ogranicza się do jednego, bazowego filara zabezpieczenia emerytalnego, mogą tylko częściowo gwarantować świadczenia obywatelom państw członkowskich. Od lat w różnym stopniu w poszczególnych krajach dąży się do dywersyfikacji rozwiązań systemów emerytalnych, przenosząc odpowiedzialność za przyszłe emerytury w większym stopniu na pracodawcę oraz na samego ubezpieczonego. Pracownicze programy emerytalne stanowią jedną z dodatkowych form zabezpieczenia emerytalnego, których rozwój może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa emerytalnego przyszłych pokoleń. Aby zwiększyć zakres podmiotowy pracowniczych programów emerytalnych w Polsce, należy rozważyć m.in. wzmocnienie roli dialogu społecznego, szczególnie na

49 Dz. Urz. UE z 2014 r., seria L, nr 128.

poziomie branżowym, podwyższenie poziomu edukacji ubezpieczeniowej czy też automatyczne włączanie do systemu, z możliwością decyzji odmownej, osób, które właśnie weszły na rynek pracy. Pracownicze programy emerytalne będą miały bowiem przyszłość jedynie wówczas, gdy w większym stopniu dostosują się do zmieniającego się rynku pracy, a ich zasięg podmiotowy obejmie także osoby o niższych dochodach.

dr Janina Petelczyc
– Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

ŹRÓDŁA

- Chen D. H.J., Beetsma R., *Mandatory Participation in Occupational Pension Schemes in the Netherlands and Other Countries*, CESIFO Working Paper No. 4593, Amsterdam 2013.
- *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, red. J. Rutecka, Warszawa 2014.
- European Commission, *Adequacy and Sustainability of Pension*, European Semester Thematic fiche, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/pensions.pdf
- European Commission, *Fiscalité des retraites*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/pensions/index_fr.htm.
- Eurostat, *Aggregate Replacement Ratio*, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde310&plugin=1.
- Golinowska S., *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Warszawa 1994.
- Góra M., *Opinia dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Warszawa 2009.
- Góra M., Rutecka J., *Elastyczny system emerytalny a obecne i przyszłe potrzeby jego uczestników*, „Ekonomista" 2013, nr 6.
- *Governance and Administration of Occupational Defined Contribution Trust-based Schemes*, http://www.thepensionsregulator.gov.uk/codes/code-governance-administration-occupational-dc-trust-based-schemes.aspx#s10805.
- Guardiancich I., Natali D., *The Cross-border Portability of Supplementary Pensions: Lessons from the European Union*, „Global Social Policy" 2012, nr 12.
- Haverland M., *Another Dutch Miracle? Explaining Dutch and German Pensions Trajectories*, „Journal of European Social Policy" 2011, nr 11.
- Herbich M., *Diagnoza, analiza i symulacja wariantowa możliwych ubezpieczeniowych form dobrowolnych programów emerytalnych na rynku polskim*, Warszawa 2010.
- Kawalec S., Błażuk K., Kurek M., *Jak mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne?*, Warszawa 2015, http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2014/12/

Capital-Strategy-2015-02-17-Dodatkowe-oszczedno%C5%9Bci-emerytalne-Raport-z-listem-przewodnim-EKF-IGTE-CS.pdf.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja dotycząca pracowniczych programów emerytalnych w 2014 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/Info_ppe_2014_tcm75-40500.pdf.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Pracownicze Programy Emerytalne w 2013 r.*, Warszawa 2014, https://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_PPE_w_2013_tcm75-38451.pdf.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Pracownicze Programy Emerytalne w 2014 r.*, Warszawa 2015, https://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_PPE_w_2014_tcm75-41984.pdf.
- Kopeć A., Wojewódka M., *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Łyskawa K., *Grupowe ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, Warszawa 2007.
- MPiPS, *System emerytalny*, https://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoleczne/ubezpieczenie-emerytalne/system-emerytalny.
- Mrozowicki A., *Poland: Industrial Relations Profile, The Institute of Public Affairs*, Warszawa–Wrocław 2012.
- Petelczyc J., *Pracownicze programy emerytalne w krajach Unii Europejskiej. Analiza porównawcza* (praca doktorska), Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, maszynopis w druku, Warszawa 2015.
- Pieńkowska-Kamieniecka S., *Automatyczne plany emerytalne w systemie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego – przesłanki tworzenia i funkcjonowania*, [w:] *Doubezpieczenie społeczne – idea i kontynuacja*, red. M. Kawiński, Warszawa 2015.
- Plak J., *Emerytalne systemy ubezpieczeniowe we Włoszech i w Polsce – studium porównawcze*, Poznań 2014.
- *Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, raport nr 24, Warszawa 1997.
- Schonewille P., *Disappearing Tax Obstacles*, European Commission 2003, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/occ_pen_article.pdf.
- Szczepański M., *Conditions for the Development of Occupational Pension Schemes in Poland*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 2014, nr 4.
- Szczepański M., *Stymulatory i bariery rozwoju zakładowych systemów emerytalnych na przykładzie Polski*, Poznań 2010.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa 2005.
- Wasilewska-Trenkner H., *Dodatkowe oszczędzanie na emeryturę – spojrzenie makroekonomiczne*, [w:] *III filar – recepta na wyższą emeryturę*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2010.

Incentives and barriers for the creation of occupational pension schemes in Poland

The article presents occupational pension schemes in Poland. It is not therefore limited to the current design of occupational pension schemes but also takes into account their historical, legal and institutional development. The author presents also proposals that could contribute to increase the role of this form of pension security, such as the possibilities of extending the personal scope with particular focus on employees with middle and lower incomes. Among these solutions there are e.g., possible taxation deductions, especially digressive tax deductions, the automatic enrolment of employees into the system (with the possibility of resignation) and state subsidies to contributions. Another proposition is to contribute to employee's pension schemes through the Social Insurance Institution (ZUS) so that the insured person does not have to resign from the occupational pension scheme in the case of a change in the place of employment. The article presents also the EU's influence on the development of occupational pension schemes. The freedom of movement of workers is a fundamental principle of the European Union, which is impossible without introducing appropriate provisions allowing for the transfer of rights and benefits, including additional pension systems.

Key words: occupational pension schemes, additional pension schemes, pension system