

Gdańsk – Warszawa, 4 grudnia 2014 r.

Szanowni Państwo,

W czerwcu 2014 r., w ramach IV Europejskiego Kongres Finansowego w Sopocie (EKF), odbyła się debata na temat sposobów mobilizowania długoterminowych oszczędności krajowych. Jej partnerami była Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie oraz Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych. W wyniku dyskusji EKF przedstawił rekomendację „Jak mobilizować długoterminowe oszczędności krajowe?” (<http://www.efcongress.com/pl/mobilizowanie-dlugoterminowych-oszczednosci-krajowych>)

Raport „**Jak mobilizować oszczędności emerytalne?**”, który załączamy, jest propozycją rozwinięcia i uszczegółowienia rekomendacji Kongresu.

Próbuje on odpowiedzieć na pytanie dlaczego jako kraj i indywidualni obywatele potrzebujemy dodatkowych oszczędności emerytalnych. W Raporcie sformułowano cele, jakie powinien realizować państwowy program mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych oraz zawarto propozycje nowych rozwiązań dla III filaru w Polsce, wykorzystując szerokie doświadczenia zagraniczne.

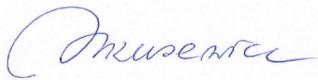
Jesteśmy świadomi, że niektóre z proponowanych w Raporcie rozwiązań mogą być dyskusyjne. Nie przesądzamy, które z nich przyjąć, które odrzucić i czy należy poszukiwać innych. Nie traktujemy Raportu jako wiążącej opinii któregoś ze środowisk związanych z polską gospodarką. Chcielibyśmy jednak, aby dokument ten stał się częścią rozpoczętej dyskusji na temat kształtu systemu emerytalnego w Polsce.

Mamy nadzieję, że zapoznacie się Państwo z Raportem i znajdziecie czas na przekazanie nam waszych obserwacji oraz wniosków.



Leszek Pawłowicz

Wiceprezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową
Dyrektor Gdańskiej Akademii Bankowej
Inicjator i organizator Europejskiego Kongresu Finansowego



Malgorzata Rusewicz

Prezes Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych



Stefan Kawalec

Prezes Zarządu
Capital Strategy Sp. z o.o.



Jak mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne?

Autorzy: Stefan Kawalec
 Katarzyna Błażuk
 Maciej Kurek

Warszawa, 18 listopada 2014

Spis treści

Wstęp	3
Główne tezy.....	5
I. Dlaczego potrzebujemy dodatkowych oszczędności emerytalnych?	8
II. Dlaczego Polacy nie oszczędzają na starość? – wnioski z doświadczeń światowych	11
III. Cele i główne elementy konstrukcji proponowanego Programu	17
1. Cele Programu	17
2. Główne elementy konstrukcji Programu.....	17
IV. Koszty i korzyści z punktu widzenia pracowników, pracodawców oraz finansów państwa	23
1. Koszty i korzyści z perspektywy pracowników	23
2. Koszty dla pracodawcy	24
3. Koszty i korzyści Programu z punktu widzenia finansów państwa.....	25
V. Propozycje dla IKE i IKZE	29
1. Propozycje dla IKZE – umożliwić transfer z zagranicznych programów emerytalnych	30
2. Propozycje dla IKE – podwyżka limitu wpłat	31
3. Integracja IKE i IKZE	31
Bibliografia.....	32
Kontakt	33

Wstęp

Polska gospodarka cierpi na niedostatek długoterminowych oszczędności krajowych. Jednocześnie przyszli emeryci potrzebują dodatkowego kapitału na starość, aby zamortyzować oczekiwany głęboki spadek wysokości emerytur przyznawanych w obowiązkowym systemie emerytalnym w stosunku do poziomu płac. Polacy we własnym interesie powinni więc oszczędzać na emeryturę, co jednocześnie przynosiłoby korzyści gospodarce kraju. Jednakże wspierane przez państwo programy dodatkowych oszczędności emerytalnych cieszą się niewielkim zainteresowaniem.

Dlaczego Polacy nie oszczędzają na emeryturę i postępują wbrew własnemu interesowi i interesowi publicznemu?

Analiza doświadczeń światowych wskazuje, że wbrew częstym obiegiwym opiniom, Polacy w swoich indywidualnych decyzjach dotyczących spraw emerytalnych nie zachowują się odmiennie niż obywatele innych państw. W innych krajach, podobnie jak w Polsce, aktywnie oszczędzają na emeryturę głównie osoby zamożne, a zachęcanie osób mało zarabiających do oszczędzania na starość za pomocą ulg podatkowych jest generalnie nieskuteczne. Powszechne uczestnictwo gwarantują przymusowe lub quasi-przymusowe programy oszczędzania. W przypadku systemów dobrowolnych wysoki procent partycypacji udaje się uzyskiwać w niektórych programach, do których pracownicy są automatycznie zapisywani i gdzie wycofanie się wymaga aktywnej decyzji, a jednocześnie występują czytelne zachęty finansowe do pozostania w systemie.

W niniejszym Raporcie, w Rozdziale I odpowiadamy na pytanie dlaczego jako kraj i indywidualni obywatele potrzebujemy dodatkowych oszczędności emerytalnych.

W Rozdziale II przedstawiamy wnioski z analizy doświadczeń innych krajów i Polski w zakresie mobilizacji oszczędności emerytalnych.

W Rozdziale III formułujemy cele jakie powinien realizować państwowy program mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych, a następnie przedstawiamy propozycję nowych rozwiązań dla III filaru w Polsce (zwaną dalej: „Programem”), wykorzystującą rozwiązania zagraniczne, które wydają się najbardziej odpowiednie. Podstawowym celem Programu powinno być naszym zdaniem zapewnienie wysokiego poziomu partycypacji pracowników i stworzenie skutecznych zachęt do zamiany zgromadzonego kapitału na rentę dożywotnią. Jednocześnie koszty Programu z punktu widzenia pracodawców i budżetu państwa muszą być na akceptowalnym poziomie. Główne instrumenty, proponowane dla realizacji tych celów, to:

- 1) Automatyczny zapis, z możliwością indywidualnej rezygnacji.
- 2) Trzy źródła finansowania: składka pracownika, składka pracodawcy, dopłata budżetowa.
- 3) Wykorzystanie ZUS do przekazywania składek do funduszy emerytalnych.
- 4) Limitowanie ograniczające koszty jakimi mogą być obciążeni uczestnicy Programu.
- 5) Nowa konstrukcja „elastycznej renty dożywotniej”, pozwalająca na stworzenie bardziej atrakcyjnych warunków zamiany zgromadzonego kapitału na świadczenie dożywotnie.

W Rozdziale IV przedstawiamy szacunek efektów i kosztów proponowanego Programu z punktu widzenia pracowników, pracodawców i finansów państwa. Przy proponowanych parametrach Program wydaje się być atrakcyjny dla pracowników, szczególnie zaś dla tych o niewysokich wynagrodzeniach, lecz oznacza również określony koszt dla pracodawców i dla budżetu państwa. Z punktu widzenia finansów państwa istotne jest to, że wygenerowane corocznie dodatkowe oszczędności emerytalne będą kilkakrotnie większe od ponoszonych kosztów budżetowych, a ponadto zmniejszą się przyszłe wydatki budżetu na dopłaty do progu emerytury minimalnej.

W Rozdziale V przedstawiamy propozycje dotyczące dalszego wykorzystania programów IKE i IKZE. Propozycje te są w znacznym stopniu niezależne od propozycji dotyczących Programu, omawianych w rozdziałach III i IV.

W Raporcie wykorzystujemy rekomendacje Europejskiego Kongresu Finansowego (2014), przy których wypracowaniu uczestniczyliśmy. Pod wieloma względami nasze podejście jest zbieżne z prezentowanym w propozycji Ministerstwa Skarbu Państwa (2014). Nasze oceny i wnioski w znacznym zakresie pokrywają się również z przedstawionymi w raporcie World Bank (2014), choć i tutaj szczegółowe propozycje są czasami odmienne.

Uważamy, że uruchomienie skutecznego państwowego programu mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych powinno być poprzedzone dialogiem społecznym między trzema stronami: związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i rządem. Efektem tego dialogu powinno być osiągnięcie konsensusu co do celów Programu, a także ewentualna modyfikacja szczegółowych rozwiązań, aby uwzględnić wrażliwość poszczególnych stron.

Dla weryfikacji tego, czy proponowane rozwiązania okażą się skuteczne dla zapewnienia odpowiedniej partycypacji pracowników celowe będzie posłużenie się badaniami na grupach fokusowych i badaniami ankietowymi.

Raport został przygotowany na zlecenie Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych (IGTE). Prezentuje opinie eksperckie Capital Strategy i nie musi pokrywać się ze stanowiskiem IGTE.

Główne tezy

I. Dlaczego potrzebujemy dodatkowych oszczędności emerytalnych?

1. Niedostatek długoterminowych oszczędności krajowych zagraża stabilności makroekonomicznej i ogranicza możliwości rozwoju Polski

Ryzyko makroekonomiczne

Międzynarodowa Pozycja Inwestycyjna Netto (MPIN) Polski jest głęboko ujemna. Niepokojący jest również bardzo wysoki udział inwestorów zagranicznych wśród posiadaczy polskich papierów skarbowych. Polska jest zaliczana do krajów najbardziej wrażliwych na odpływ kapitału zagranicznego spośród gospodarek wschodzących.

Ograniczenie dla dostępności długoterminowego kredytu

Wobec międzynarodowych i europejskich zmian regulacyjnych w sektorze bankowym, niedostatek długoterminowych oszczędności krajowych ograniczać będzie dostępność finansowania bankowego dla długoterminowych projektów infrastrukturalnych i energetycznych, a także mieszkalnictwa.

Ograniczenie dla rozwoju rynku kapitałowego i wzrostu lokalnie kontrolowanych firm

Długoterminowe oszczędności krajowe:

- Zwiększają dostępność kapitału, który przez giełdę może finansować gospodarke.
- Zmniejszają zależność giełdy od kapitału zagranicznego.
- Umożliwiają rozwój długoterminowych inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalne i fundusze inwestycyjne, których obecność może stanowić w pewnym zakresie alternatywę dla zagranicznej kontroli nad polskimi firmami.

Zatem niedostatek długoterminowych oszczędności krajowych będzie hamować rozwój polskiego rynku kapitałowego i firm mających w Polsce swoje centra decyzyjne.

Problem nie zniknie samoistnie w przypadku wejścia Polski do strefy euro

Zagrożenie, związane z niedostatkiem oszczędności krajowych, nie zniknie samoistnie również w przypadku ewentualnego wejścia Polski do strefy euro. Wręcz przeciwnie, skutki deficytów na rachunku obrotów bieżących związanych z utratą konkurencyjności, w warunkach przynależności do jednolitego obszaru walutowego, mogą okazać się bardziej dotkliwe niż w przypadku kraju posiadającego własną walutę.

2. Obniżanie się wysokości emerytur przyznawanych w obowiązkowym systemie emerytalnym w stosunku do poziomu płac rodzić będzie poważne problemy społeczne i ekonomiczne

W obowiązkowym systemie emerytalnym w następnych dziesięcioleciach nastąpi głębokie obniżenie poziomu przyznawanych emerytur w relacji do płac, co stanowić będzie poważny problem społeczny. Wzrost liczby osób, uprawnionych do dopłat z budżetu państwa dla osiągnięcia poziomu emerytury minimalnej, stwarzać będzie duże obciążenie ekonomiczne dla finansów publicznych.

3. Dodatkowe programy emerytalne (III filar) mogłyby przyczynić się do złagodzenia spadku stopy zastąpienia, ułatwić finansowanie rozwoju i zwiększyć stabilność makroekonomiczną kraju

II. Dlaczego Polacy nie oszczędzają na starość? – wnioski z doświadczeń światowych

1. Powszechne uczestnictwo gwarantują przymusowe lub quasi-przymusowe systemy

W krajach przodujących pod względem relacji aktywów funduszy emerytalnych do PKB (m.in. Holandia, Islandia, Szwajcaria, Dania), dodatkowe ubezpieczenia emerytalne są dla pracowników obowiązkowe lub quasi-obowiązkowe. Zapewnia to wysoki poziom partycypacji.

2. Zachęcanie poprzez ulgi podatkowe osób mało zarabiających do oszczędzania na starość jest nieskuteczne

Ulgi podatkowe generalnie, ani nie zwiększają liczby osób oszczędzających, ani nie przynoszą istotnego wzrostu oszczędności w gospodarce. Powodują jedynie przesunięcie oszczędności do produktów wspieranych subsydiami, a w przypadku opodatkowania EET oznaczają transfer fiskalny od ogółu podatników do osób o wyższych dochodach.

3. W przypadku systemów dobrowolnych skuteczną metodą stymulowania wysokiego poziomu partycypacji okazuje się połączenie automatycznego zapisu z silnymi zachętami do pozostania w systemie w postaci składki pracodawcy i dopłaty z budżetu

4. Dotychczasowe próby promowania dobrowolnych oszczędności emerytalnych w Polsce przyniosły niepowodzenie

5. Polacy w sprawach emerytalnych nie zachowują się odmiennie niż obywatele innych krajów

Wbrew obiegowym opiniom, Polacy w swoich indywidualnych decyzjach w sprawach emerytalnych nie zachowują się odmiennie niż obywatele innych krajów. Niski poziom dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce jest przede wszystkim efektem braku odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Należy podjąć próbę, aby rozwiązania takie stworzyć.

III. Nowe rozwiązania dla III filaru w Polsce - propozycja do dyskusji

1. Proponowane cele i ograniczenia Programu

- 1) **Poziom partycypacji powyżej 80%** wśród ogółu pracowników i nie mniej niż 70% wśród pracowników otrzymujących wynagrodzenie poniżej wynagrodzenia średniego w gospodarce.
- 2) **Renta dożywotnia jako podstawowa forma wykorzystania zgromadzonych oszczędności.**
- 3) **Akceptowalne koszty dla pracodawców.**
- 4) **Ograniczone koszty dla budżetu państwa.**
- 5) **Warunki dla istniejących już Pracowniczych Programów Emerytalnych (PPE) nie powinny ulec pogorszeniu**, a uczestnicy tych programów nie powinni znaleźć się w gorszej sytuacji niż pracodawcy lub pracownicy firm, które dopiero uruchomią programy emerytur dodatkowych w oparciu o nowe regulacje.

2. Główne elementy konstrukcji oraz efekty Programu

- 1) **Automatyczny zapis**, z możliwością indywidualnej rezygnacji z Programu w okresie między 2 i 8 tygodniem od chwili automatycznego zapisu, a także w kolejnych „okienkach” decyzyjnych, co cztery lata.

- 2) Trzy źródła finansowania:
 - **Składka pracownika:** 1% wynagrodzenia brutto w pierwszym roku funkcjonowania Programu oraz 2% począwszy od drugiego roku.
 - **Składka pracodawcy** - obowiązkowe uzupełnienie składki pracownika, w takiej samej wysokości.
 - **Dopłata budżetowa** w wysokości 40 zł miesięcznie, lecz nie więcej niż składka pracownika.
- 3) **Fundusz emerytalny jest domyślnie wybierany przez pracodawcę**, chyba że pracownik zdecyduje o wyborze innego funduszu.
- 4) **Składki i dopłata budżetowa są przekazywane do funduszy za pośrednictwem ZUS.**
- 5) **Fundusze emerytalne działają pod nadzorem KNF i oferują wystandaryzowane produkty o limitowanych kosztach.**
- 6) **Wycofanie zgromadzonych środków z Programu przed osiągnięciem wieku emerytalnego dotyczy może tylko środków ze składki pracownika** (w całości lub części). Wycofywana kwota zostaje pomniejszona o podatek od zysków kapitałowych. Przepada wówczas także proporcjonalna część środków pochodzących z dopłaty budżetowej, a proporcjonalna część środków pochodzących ze składki pracodawcy zostaje przekazana na konto emerytalne pracownika w ZUS.
- 7) **Renta dożywotnia jest podstawową formą wypłaty świadczeń.** Wyjątki to:
 - Możliwość jednorazowej wypłaty (lub innego swobodnego rozporządzenia) do 25% zgromadzonych oszczędności po przejściu na emeryturę.
 - Możliwość swobodnego dysponowania, po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostałymi środkami z Programu przez osoby, które zapewniły już sobie świadczenia dożywotnie ze wszystkich źródeł w łącznej wysokości co najmniej 250% średniej emerytury.
- 8) **Inne niż określone wyżej zadysponowanie środkami, po osiągnięciu wieku emerytalnego, powoduje utratę środków pochodzących z dopłaty budżetowej.**
- 9) **Renta dożywotnia w części pochodzącej z dopłaty budżetowej będzie wliczana do emerytury minimalnej.**
- 10) **Dla stworzenia bardziej atrakcyjnych warunków zamiany oszczędności emerytalnych na rentę dożywotną, wprowadzona zostanie instytucja „elastycznej renty dożywotniej”, administrowanej przez instytucję publiczną.** Instytucja wypłacająca taką rentę nie będzie ponosiła ryzyka długowieczności i ryzyka stopy zwrotu z inwestycji, gdyż skutki tych zjawisk będą amortyzowane przez coroczne dostosowywanie wysokości świadczeń dla całej kohorty.
- 11) **Parametry Programu są najbardziej korzystne dla pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenia:** na konto emerytalne osoby zarabiającej do 2 000 zł brutto wpłynie kwota stanowiąca blisko 2,5 - krotność utraconego bieżącego dochodu. Wraz ze wzrostem płacy relacja ta stopniowo się obniża, **lecz Program jest atrakcyjny również dla osób o bardzo wysokich wynagrodzeniach.**
- 12) **Koszty Programu dla pracodawców** szacowane są na 0,56% całkowitego kosztu płac i świadczeń pracowniczych w pierwszym roku Programu i 1,12% w latach następnych.
- 13) **Bezpośredni negatywny efekt Programu dla budżetu państwa** można szacować na netto 0,24-0,28% PKB rocznie.
- 14) **Program będzie miał pozytywny wpływ zarówno na całkowitą wielkość oszczędności w gospodarce, jak i na ich strukturę:**
 - **Przyrost oszczędności netto w gospodarce** będzie wynosił *ceteris paribus* ok. 0,22% PKB rocznie, co będzie się przyczyniać do poprawy MPIN Polski.
 - **Przyrost długoterminowych oszczędności emerytalnych** będzie ponad czterokrotnie wyższy od kosztu budżetowego netto Programu i (począwszy od drugiego roku) będzie wynosił 1,15% PKB rocznie, co w roku 2013 stanowiłoby 18,7 mld zł.
- 15) **Obniżą się przyszłe wydatki budżetu państwa na dopłaty do emerytur minimalnych.**

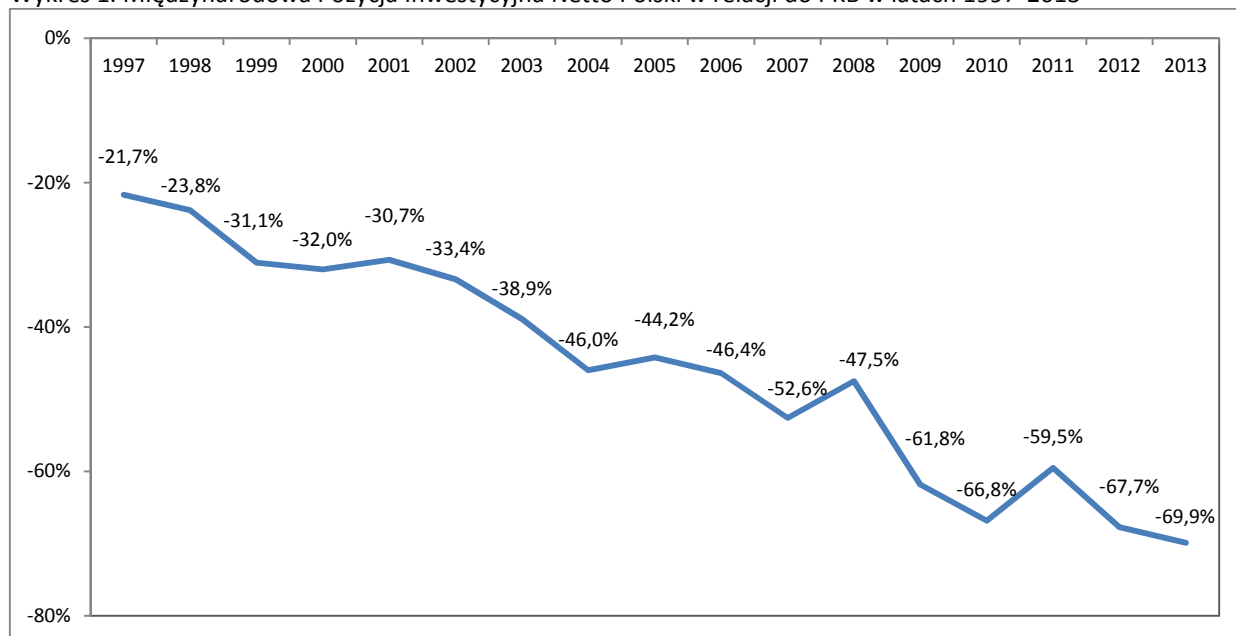
I. Dlaczego potrzebujemy dodatkowych oszczędności emerytalnych?

1. Niedostatek długoterminowych oszczędności krajowych zagraża stabilności makroekonomicznej i ogranicza możliwości rozwoju Polski

1.1 Zagrożenie dla stabilności makroekonomicznej

Jednym z kluczowych wskaźników dla oceny ryzyka związanego z równowagą zewnętrzną kraju jest Międzynarodowa Pozycja Inwestycyjna Netto (MPIN)¹. Wskaźnik ten informuje, czy dany kraj jest wierzycielem, czy dłużnikiem netto w stosunku do zagranicy. MPIN Polski pogarsza się od wielu lat, co ilustruje Wykres 1. W roku 2013 relacja MPIN do PKB pogorszyła się o 2,2 punktu procentowego i osiągnęła wartość ujemną w wysokości 69,9 proc. PKB. Taki poziom MPIN plasuje nasz kraj w grupie państw o największym ryzyku spośród gospodarek wschodzących na świecie.

Wykres 1. Międzynarodowa Pozycja Inwestycyjna Netto Polski w relacji do PKB w latach 1997-2013

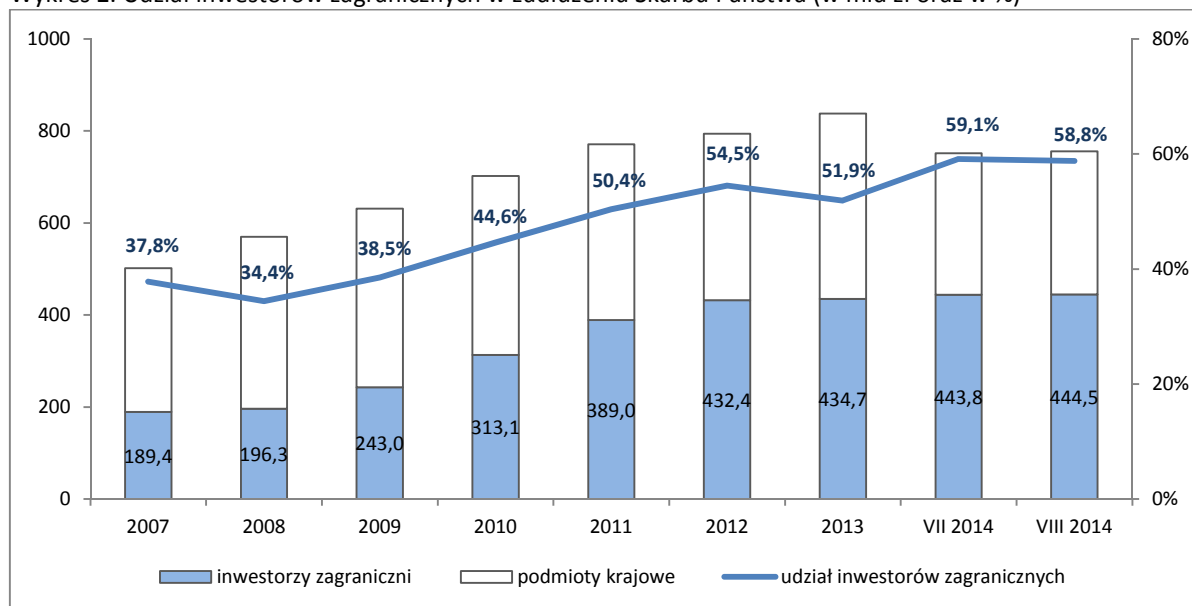


Źródło: Dane dla lat 2008-2013 na podstawie: Narodowy Bank Polski (2014); dane dla lat wcześniejszych - z raportów NBP „Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w... r” z lat poprzednich

Istotnym czynnikiem ryzyka, związanego z niedostatkiem oszczędności krajowych, jest również znaczny udział inwestorów zagranicznych wśród posiadaczy polskich papierów skarbowych. Udział ten od roku 2007 zwiększył się o ponad 20 punktów procentowych i obecnie (wg danych na koniec sierpnia 2014 r.) osiąga poziom 58,8%, co ilustruje Wykres 2.

¹ Międzynarodowa Pozycja Inwestycyjna Netto to różnica między wszelkimi aktywami zagranicznymi i zobowiązaniami zagranicznymi kraju.

Wykres 2. Udział inwestorów zagranicznych w zadłużeniu Skarbu Państwa (w mld zł oraz w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Ministerstwo Finansów (2014)

Tygodnik *The Economist* (2013) ogłosił indeks samodzielności finansowej (ang. *capital-freeze index*), mierzący wrażliwość kraju na nagły odpływ (lub ustanie napływu) kapitału zagranicznego. W indeksie tym Polska została sklasyfikowana jako trzeci (po Turcji i Rumunii) kraj najbardziej wrażliwy na odpływ kapitału zagranicznego spośród gospodarek wschodzących².

1.2 Ograniczenie dla dostępności długoterminowego kredytu

Zmiany regulacyjne w sektorze bankowym w ramach umowy Bazylea III ograniczają zasadniczo możliwości udzielania przez banki długoterminowych kredytów w oparciu o krótkoterminowe depozyty. Stąd aby umożliwić finansowanie długoterminowych projektów infrastrukturalnych i energetycznych, a także mieszkalnictwa, konieczne jest pobudzenie rozwoju długoterminowych oszczędności krajowych.

1.3 Ograniczenie dla rozwoju rynku kapitałowego i wzrostu lokalnie kontrolowanych firm

Mobilizacja długoterminowych oszczędności krajowych ma istotne znaczenie dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego. Długoterminowe oszczędności krajowe:

- Zwiększają dostępność kapitału, który przez giełdę może finansować gospodarkę.
- Zmniejszają zależność giełdy od kapitału zagranicznego.
- Umożliwiają rozwój długoterminowych inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalne i fundusze inwestycyjne, których obecność może stanowić w pewnym zakresie alternatywę dla zagranicznej kontroli nad polskimi firmami.

1.4 Problem braku oszczędności nie zniknie samoistnie również w przypadku wejścia Polski do strefy euro

Zagrożenie, jakie generuje niedostateczny poziom oszczędności krajowych, nie zniknie samoistnie również w przypadku wejścia Polski do strefy euro. Doświadczenia kryzysu strefy euro pokazują, że w ramach jednolitego obszaru walutowego zagrożeniem dla gospodarki mogą być nie tylko deficyty

² Por. Antczak (2014)

budżetowe, lecz również deficyty obrotów bieżących, generowane przez prywatne przepływy kapitałowe. Deficyty obrotów bieżących, związane z obniżaniem konkurencyjności gospodarki, są w ramach strefy euro niebezpieczne, gdyż bez posiadania własnej waluty usunięcie poważnej luki w międzynarodowej konkurencyjności kraju jest niezmiernie trudne, długotrwałe, kosztowne zarówno ekonomicznie, jak i społecznie. Doświadczenia światowego kryzysu finansowego i kryzysu strefy euro potwierdzają, że zdolność do generowania oszczędności krajowych i ich efektywnego wykorzystania na inwestycje, zwiększające produktywność gospodarki, jest kluczowa dla długookresowego wzrostu gospodarczego.

2. Obniżanie się wysokości emerytur przyznawanych w obowiązkowym systemie emerytalnym w stosunku do poziomu płac rodzi poważne problemy społeczne i ekonomiczne

W obowiązkowym systemie emerytalnym w następnych dziesięcioleciach nastąpi znaczne obniżenie poziomu przyznawanych emerytur w relacji do płac³. Skalę tego zjawiska ilustrują dane w Tabeli 1.

Tabela 1. Prognozowana zmiana adekwatności emerytur w Polsce w latach 2015-2040

Wysokość emerytury przyznanej osobie, która w okresie pracy otrzymywała średnią płacę w gospodarce, w relacji do średniej płacy w gospodarce w chwili przejścia na emeryturę	2015	2040
Mężczyzna	85%	40%
Kobieta	63%	37%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Jabłonowski, Müller (2013, s. 95-96)

Niski poziom emerytur będzie odczuwany jako poważny problem społeczny. Jednocześnie wzrastać będzie liczba osób, uprawnionych do dopłat z budżetu państwa dla osiągnięcia poziomu emerytury minimalnej, co stwarzać będzie duże obciążenie ekonomiczne. Ilustruje to Tabela 2.

Tabela 2. Wzrost grupy emerytów wymagających dopłaty do poziomu emerytury minimalnej - lata 2010-2060

	2010	2060
Udział emerytów, których emerytura nie przekroczy progu emerytury minimalnej w ogólnej liczbie osób, którym przyznano emerytury w danym roku	1%	25-50%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Jabłonowski, Müller (2013, s. 95-96)

3. Dodatkowe programy emerytalne (III filar) mogą przyczynić się do złagodzenia spadku stopy zastąpienia, ułatwić finansowanie rozwoju i zwiększyć stabilność makroekonomiczną kraju

Rozwój dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych może złagodzić skutki spadku stopy zastąpienia w obowiązkowym systemie emerytalnym, a także ograniczyć potrzeby dopłat do emerytur minimalnych. Dzięki generowaniu długoterminowych oszczędności, dobrowolne ubezpieczenia

³ Komisja Europejska (European Commission 2012, s. 127-130) dla oceny adekwatności (*adequacy*) poziomu świadczeń emerytalnych wykorzystuje przede wszystkim dwa wskaźniki: pierwszy wskaźnik to relacja średniej emerytury do średniej płacy (*benefit ratio*); drugi wskaźnik to stopa zastąpienia czyli średnia relacja przyznanej emerytury do płacy otrzymywanej bezpośrednio przed przejściem na emeryturę. Oba te wskaźniki w najbliższych dziesięcioleciach będą się znacząco obniżać w większości krajów UE. Jabłonowski i Müller (2013) dla oceny adekwatności emerytur posługują się wskaźnikiem *adequacy ratio*, który określa relację nowo przyznanych emerytur do przeciętnej płacy w gospodarce. Ponieważ prognozy European Commission (2012) nie uwzględniają jeszcze skutków wydłużenia w Polsce wieku emerytalnego do 67 lat, podajemy tutaj prognozy Jabłonowskiego i Müllera (2013) uwzględniające te skutki.

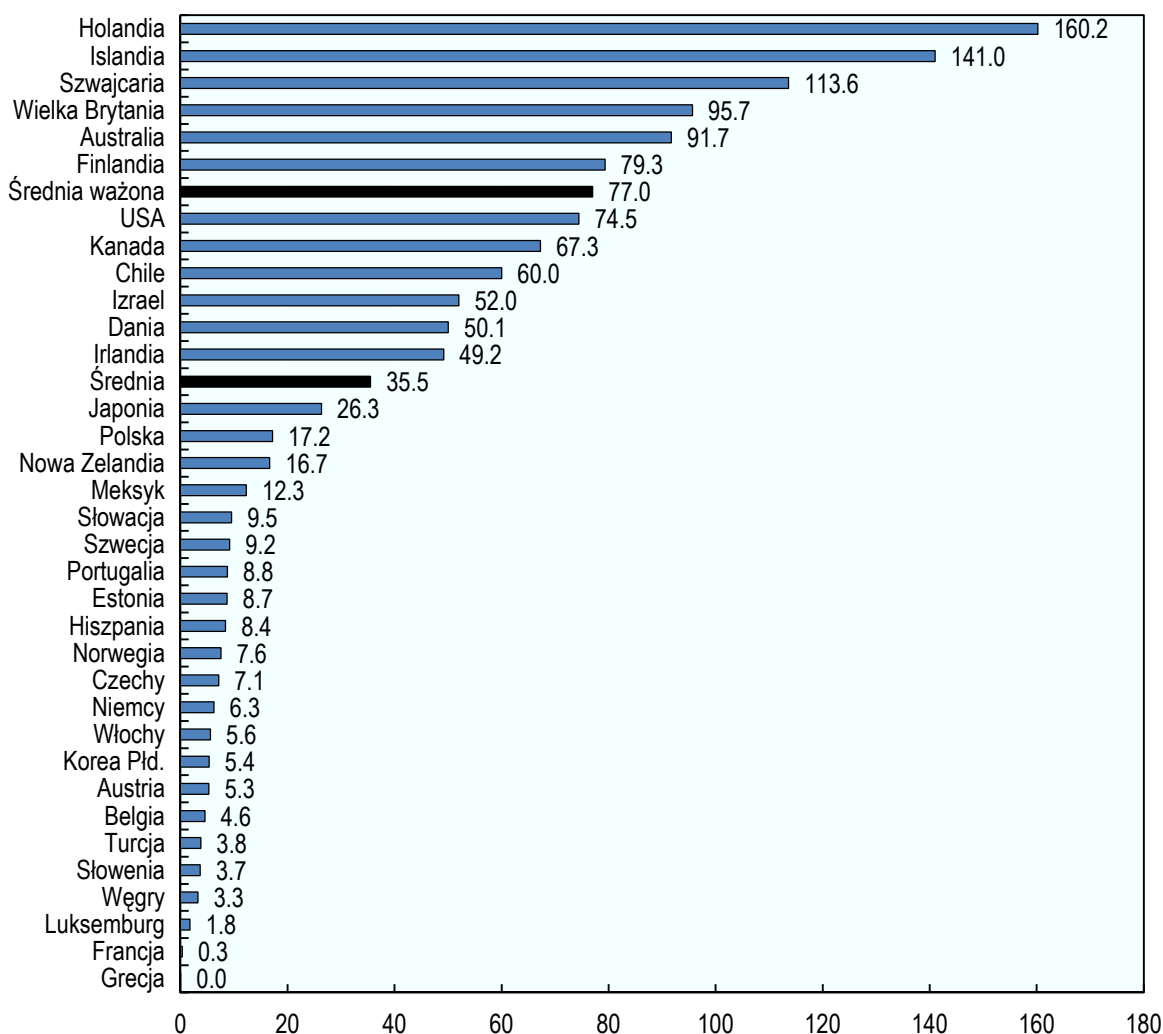
emerytalne mogą ułatwić finansowanie długoterminowych projektów rozwojowych, zwiększając jednocześnie stabilność makroekonomiczną kraju.

II. Dlaczego Polacy nie oszczędzają na starość? – wnioski z doświadczeń światowych

1. Znaczenie dodatkowych kapitałowych ubezpieczeń emerytalnych jest bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach OECD

Systemy emerytalne w poszczególnych krajach OECD są zróżnicowane. Gros świadczeń pochodzi zwykle z powszechnych systemów państwowych opartych na zasadzie *pay-as-you-go*. Znaczenie dodatkowych kapitałowych ubezpieczeń emerytalnych jest bardzo różne, co ilustruje Wykres 3.

Wykres 3. Aktywa funduszy emerytalnych jako procent PKB w 2012 r. *



Źródło: OECD (2013)

* W odniesieniu do Polski Wykres 3. ukazuje aktywa systemu OFE przed operacją przejęcia przez ZUS portfela obligacji skarbowych OFE. W wyniku tej operacji, przeprowadzonej w 2013 r., aktywa OFE zostały zmniejszone o połowę i stanowią obecnie ok. 9% PKB.

2. Powszechne uczestnictwo gwarantują przymusowe lub quasi-przymusowe systemy

W krajach, w których aktywa funduszy emerytalnych mają największy udział w PKB, kapitałowe ubezpieczenia emerytalne są dla pracowników często *de facto* obowiązkowe lub quasi-obowiązkowe. Dotyczy to w szczególności Holandii, Islandii i Szwajcarii, czyli krajów zajmujących trzy pierwsze miejsca w przedstawionym na Wykresie 3. rankingu pod względem wielkości aktywów funduszy emerytalnych w relacji do PKB.

W Holandii, w przypadku zawarcia porozumienia przedstawicieli pracodawców i pracowników danej branży wprowadzany jest prawem państwowym obowiązek uczestnictwa pracowników przedsiębiorstw danego sektora w planie emerytalnym, obejmującym całą branżę. Stąd system dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych jest tam określany jako quasi-obowiązkowy. Udział pracowników w dodatkowych ubezpieczeniach emerytalnych sięga tam rzędu 90%.

W Islandii i Szwajcarii (odpowiednio: druga i trzecia pozycja w rankingu) uczestnictwo w systemie jest obowiązkowe.

Dania jest krajem, który przoduje wg OECD w rankingu wysokości sumy aktywów emerytalnych wszystkich typów (a więc nie tylko zgromadzonych w funduszach emerytalnych) w relacji do PKB. Relacja ta w roku 2012 w Danii wynosiła 197%, w tym 123% w kontraktach ubezpieczeniowych i 50% w ramach funduszy emerytalnych. W Danii na straży powszechności ubezpieczeń emerytalnych stoją związki zawodowe i organizacje pracodawców, dlatego system jest określany jako „dobrowolny” (dobrowolny w cudzysłowie) lub jako quasi-obowiązkowy. Ubezpieczeniami emerytalnymi objętych jest tam 84% pracowników, a 62 % uczestniczy w typowych ubezpieczeniach kapitałowych.

3. Systemy oparte o ulgi podatkowe nie zapewniają znaczącego poziomu partycypacji wśród osób o niższych i średnich dochodach, a w przypadku systemu EET powodują transfer fiskalny od ogółu podatników do osób o wyższych dochodach. Nie przynoszą istotnego wzrostu oszczędności, lecz przesunięcie oszczędności do produktów wspieranych ulgami

W systemach dobrowolnych, w których zachętą do inwestowania są ulgi podatkowe, uczestniczą w dużej części osoby o wyższych niż przeciętne dochodach, które oszczędzałyby również i bez ulg. W przypadku Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Włoch zaobserwowano niemal idealnie rosnącą zależność partycypacji w zależności od decyla dochodu⁴.

W efekcie, w przypadku opodatkowania EET zachęty podatkowe powodują transfer fiskalny od ogółu podatników do partycypujących w programach osób o przeciętnie wyższych dochodach i przesunięcie oszczędności do produktów wspieranych ulgami⁵. Dlatego kraje stosujące system opodatkowania EET najczęściej stosują roczne limity wpłat lub roczny limit dochodów, zaś w Wielkiej Brytanii obowiązuje zarówno limit roczny jak i ogólny-życiowy.

4. W przypadku systemów dobrowolnych skuteczną metodą stymulowania wysokiego poziomu partycypacji może być połączenie automatycznego zapisu z silnymi zachętami do pozostania w systemie w postaci składki pracodawcy i dopłaty z budżetu

Rozwiązanie tzw. automatycznego zapisu (*automatic enrollment*) jest stosunkowo nowe. Wprowadzono je w różnym zakresie między innymi w Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii, USA i Włoszech. Najbardziej kompleksowe są rozwiązania wprowadzone w Nowej Zelandii i Wielkiej

⁴ Por. OECD (2012)

⁵ Por. World Bank (2014)

Brytanii. Brytyjski powszechny program automatycznego zapisu rozpisano na lata 2012 - 2018, dlatego też niemożliwa jest jeszcze pełna ocena jego skuteczności. Warte uwagi są dotychczasowe doświadczenia programu nowozelandzkiego, uruchomionego w 2007 r.

W nowozelandzkim systemie zwanym KiwiSaver:

- Każdy nowy pracownik jest automatycznie zapisywany do systemu, z tym że ma możliwość wypisania się z programu w ściśle określonym czasie (między 2 a 8 tygodniem uczestnictwa w systemie). Później pracownik nie ma już możliwości wypisania się z systemu, może jedynie zmieniać dostawcę usługi. W pierwszych miesiącach funkcjonowania programu ponad 50% zapisanych rezygnowało. W 2010 roku odsetek wypisujących się spadł do kilkunastu procent.
- W roku 2012 r. uczestnicy Systemu mogli wybierać spośród ponad 180 programów emerytalnych o różnym poziomie ryzyka, oferowanych przez 32 podmioty, tj.: banki, towarzystwa emerytalne, instytucje finansowe oraz rząd. Osoby automatycznie zapisane do systemu, które nie wybrały programu emerytalnego zostają przydzielone do programu wybranego przez pracodawcę lub jednego z sześciu rządowych programów emerytalnych (realizujących konserwatywną strategię inwestowania).
- Jeśli pracownik pozostaje w systemie, jego składka zostaje uzupełniona obowiązkową składką pracodawcy oraz dopłatą od rządu.
- W 2013 r. minimalna (domyślna) składka pracownika wynosiła 3% wynagrodzenia, a dodatkowa obowiązkowa składka pracodawcy wносиła również 3% wynagrodzenia pracownika.
- Dopłata od rządu składała się z dwóch elementów:
 - a) Jednorazowej dopłaty „startowej” (*Kick-Start payment*) w chwili wejścia do systemu, w wysokości 1000 nowozelandzkich dolarów (NZD), co stanowiło ok. 2% średniej płacy w 2012.⁶
 - b) Regularnej dopłaty, której maksymalny limit roczny wynosił początkowo 1040 NZD (ok. 2% średniej płacy), a w roku 2011, czyli po czterech latach od uruchomienia systemu, został obniżony do kwoty 520 NZD (ok. 1% średniej płacy).

Powszechnego obowiązkowego automatycznego zapisu dotąd w Nowej Zelandii nie wprowadzono. Od początku funkcjonowania systemu obowiązkowo zapisywani są, z nielicznymi wyjątkami, tylko nowi pracownicy i zmieniający pracę. W kwietniu 2008 r. zapisano automatycznie wszystkich pracowników sektora publicznego, a w październiku 2008 roku, czyli w drugim roku funkcjonowania programu, automatycznym zapisem objęto pracowników sektora edukacji. W 2011 r. Minister Finansów stwierdził, że powszechny automatyczny zapis zostanie wprowadzony w roku budżetowym 2014/2015, jeżeli uda się do tego czasu zrównoważyć budżet⁷. W 2013 r. stwierdził jednak, że zapis ten zostanie wprowadzony po zrównoważeniu budżetu, ale nie podał konkretnej daty⁸.

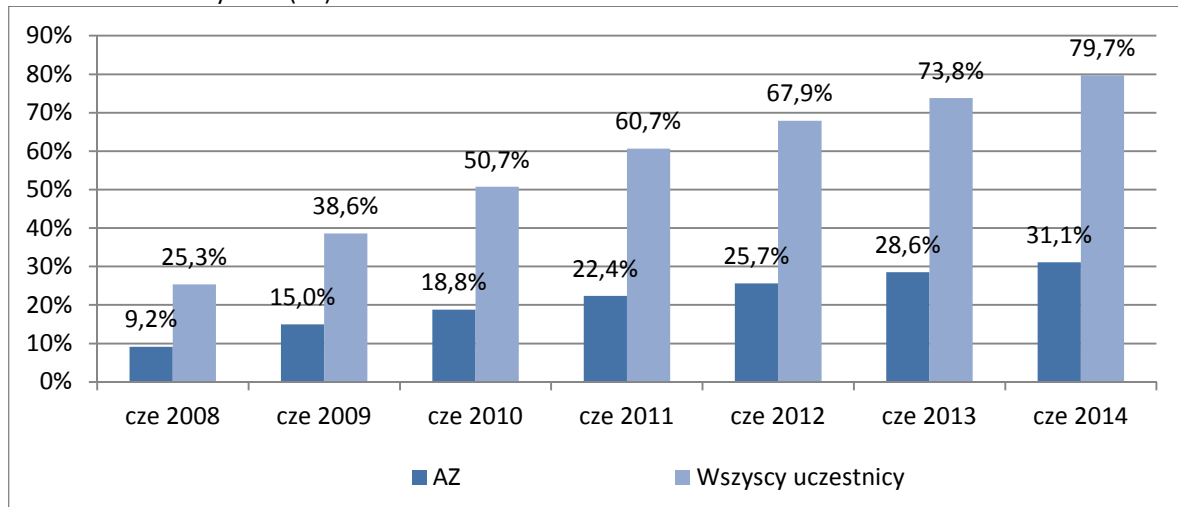
W systemie KiwiSaver uczestniczy blisko 80% osób w wieku produkcyjnym, przy czym 31% osób w wieku produkcyjnym trafiło do programu w wyniku obowiązkowego automatycznego zapisu. Większość uczestników i pracodawców opłaca minimalną składkę, po 3% wynagrodzenia brutto.

⁶ Średnie wynagrodzenie pracownicze w roku 2012 wynosiło 51 300 NZD. Por OECD (2013), s. 306.

⁷ NZ Herald (2011)

⁸ TVNZ (2013)

Wykres 4. Udział uczestników programu KiwiSaver wśród osób w wieku produkcyjnym, w tym osoby zapisane automatycznie (AZ)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.kiwisaver.govt.nz i www.stats.govt.nz

W wyniku kombinacji dopłat z budżetu, dopłat od pracodawców, ulgi podatkowej (do marca 2011r.) i automatycznego zapisu osiągnięto imponującą stopę partycypacji w programie.

- 90% ankietowanych uczestników systemu stwierdziło, że dopłata „startowa” była istotnym czynnikiem skłaniającym do pozostania w systemie⁹.
- Spośród ankietowanych uczestników, którzy trafili do programu w wyniku automatycznego zapisu, 45% stwierdziło, że nie uczestniczyłoby w nim, gdyby nie zostali automatycznie zapisani, a 15% przyznało, że gdyby nie przejściowy okres umożliwiający wypisanie się z Systemu, zrezygnowałoby z uczestnictwa¹⁰.

Koszty fiskalne funkcjonowania KiwiSaver, z tytułu rządowych dopłat do składek pracowników oraz ulg podatkowych dla pracodawców, w latach 2008-2012 szacuje się łącznie na 4,7 mld NZD, co stanowiło średniorocznie około 0,47% PKB.

Rozwiązanie automatycznego zapisu, jeżeli nie jest połączone z odpowiednio silnymi zachętami do pozostania w systemie, nie gwarantuje samo w sobie wysokiego poziomu partycypacji. Świadczy o tym przypadek Włoch. Mimo wprowadzenia automatycznego zapisu w 2007 roku, uczestnikami dodatkowych kapitałowych programów emerytalnych pozostało tylko 27% pracowników sektora prywatnego – pozostali zrezygnowali z udziału¹¹.

5. Dotychczasowe próby promowania dodatkowych dobrowolnych oszczędności emerytalnych w Polsce przyniosły niewielkie rezultaty, zaś kolejne wspierane przez państwo programy (PPE, IKE, IKZE) odnoszą coraz mniejsze efekty

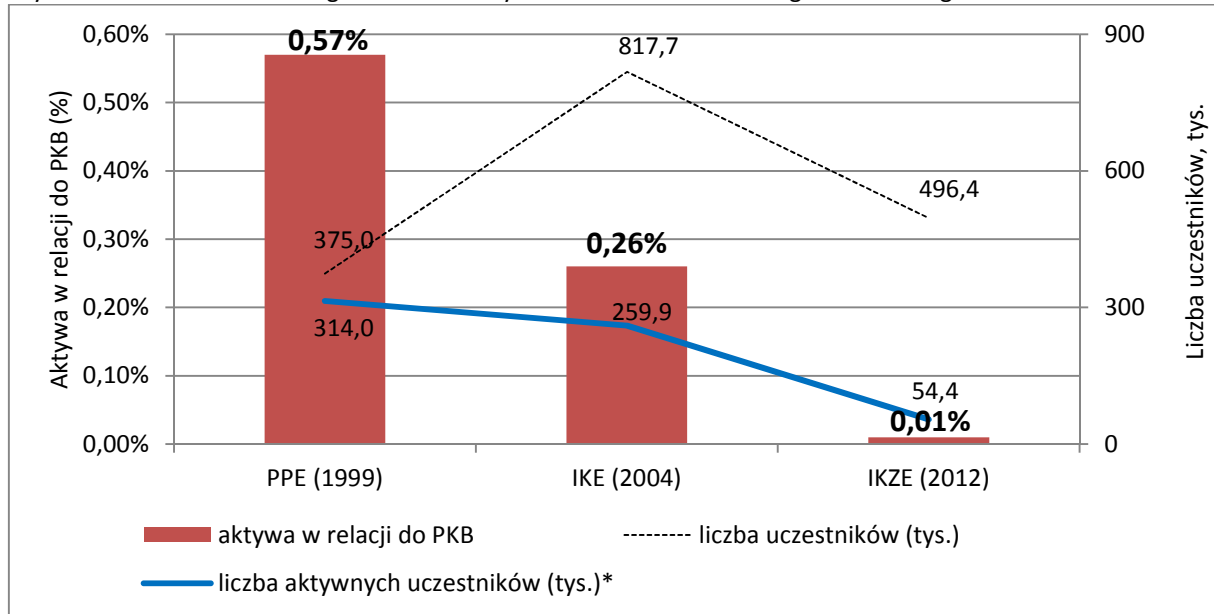
Dotychczasowe próby promowania dodatkowych dobrowolnych oszczędności emerytalnych przez kolejne wspierane przez państwo programy przyniosły w Polsce niewielkie rezultaty.

⁹ Samoń (2012), s. 22.

¹⁰ Jw.

¹¹ Rinaldi (2011)

Wykres 5. III filar w Polsce – zgromadzone aktywa i liczba uczestników wg stanu na 31 grudnia 2013



* Dla IKE i IKZE - liczba kont zasilonych wpływami w okresie sprawozdawczym.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, KNF oraz GUS

Według danych na koniec 2013 r. łączne aktywa zgromadzone przez Pracownicze Programy Emerytalne (PPE), Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) stanowiły 0,84% PKB, z czego aktywa PPE stanowiły 0,57 proc. PKB, IKE - 0,26 proc. PKB, a IKZE - niespełna 0,01 proc. PKB. Liczba aktywnych uczestników wszystkich tych programów (PPE, IKE, IKZE) w roku 2013 wynosiła łącznie ok. 630 tysięcy. Wykres 5. pokazuje, że kolejne wspierane przez państwo programy (PPE, IKE, IKZE) odnoszą coraz mniejsze efekty.

W programach PPE w Polsce przepisy dopuszczają możliwość połączenia składki pracownika i pracodawcy. Brak jest jednak skutecznych zachęt dla pracowników do płacenia składek kosztem bieżącego dochodu. Stąd funkcjonujące w Polsce stosunkowo nieliczne programy PPE są w praktyce wyłącznie lub prawie wyłącznie oparte o składki pracodawców. Wzrost liczby uczestników programów PPE jest bardzo powolny (Por. Tabela 3).

Tabela 3. Liczba programów PPE oraz ich uczestników w latach 2006, 2010 oraz 2013.

	2006	2010	2013
Liczba programów	974	1 113	1 070
Liczba uczestników ogółem (w tys.)	281	342	375
w tym uczestnicy czynni	245	291	314

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KNF

W przypadku programów IKE i IKZE trudno jest stwierdzić do kogo są one adresowane. Programy IKE i IKZE są oparte o zachęty podatkowe, które jak pokazują doświadczenia światowe nie są skutecznym narzędziem zachęcania do oszczędzania osób mniej zamożnych. Z kolei atrakcyjność tych programów dla osób zamożnych osłabiają niskie roczne limity wpłat.

System preferencji i limitów w IKE i IKZE jest mało przejrzysty i trudny do zrozumienia dla wielu potencjalnych uczestników. Limity wpłat są niezaokrąglone i w praktyce nie nadają się do zapamiętania (dla przykładu: w Stanach Zjednoczonych po indeksacji dokonuje się zaokrąglenia

limitów do 500 dolarów, w Wielkiej Brytanii zaś limity roczne zaokrąglone są do 5 000 funtów, zaś ogólno-życiowe do 50 000 funtów).

Równoległe funkcjonowanie odrębnych programów IKE i IKZE o podobnych nazwach dodatkowo zmniejsza przejrzystość systemu.

Problemem, nie zawsze dostrzeganym przez uczestników, są bardzo wysokie koszty opłat pobieranych przez dostawców. W IKE i IKZE łączne koszty są przeciętnie od 4 do 10 razy wyższe niż przeciętne koszty w OFE¹². Problem wysokich kosztów dotyczy również części PPE (programów, które nie są prowadzone w formie Pracowniczego Funduszu Emerytalnego).

6. Polacy w sprawach emerytalnych nie zachowują się odmiennie niż obywatele innych krajów

Porównanie doświadczeń światowych i polskich wskazuje, że wbrew częstym obiegowym opiniom, Polacy w swoich indywidualnych decyzjach emerytalnych nie zachowują się odmiennie niż obywatele innych państw. W innych krajach, podobnie jak w Polsce, aktywnie oszczędzają na emeryturę głównie osoby zamożne, a popularyzowanie oszczędzania na starość poprzez ulgi podatkowe, w przypadku osób mało zarabiających jest generalnie nieskuteczne. Powszechne uczestnictwo gwarantują przymusowe lub quasi-przymusowe programy oszczędzania. W przypadku systemów dobrowolnych wysoki procent partycypacji udaje się uzyskiwać w niektórych programach, do których pracownicy są automatycznie zapisywani, gdzie wycofanie się wymaga aktywnej decyzji, a jednocześnie występują czytelne zachęty finansowe do pozostania w systemie.

Można postawić tezę, że niski poziom dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce jest przede wszystkim efektem braku odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Należy podjąć próbę, aby rozwiązania takie stworzyć.

¹² Por. Capital Strategy (2013, s. 29).

III. Cele i główne elementy konstrukcji proponowanego Programu

1. Cele Programu

1.1. Wysoki poziom partycypacji pracowników, w tym znaczny poziom partycypacji wśród pracowników o niskich dochodach

Proponujemy, by celem było osiągnięcie poziomu partycypacji powyżej 80% wśród ogółu pracowników i nie mniej niż 70% wśród pracowników otrzymujących wynagrodzenie poniżej wynagrodzenia średniego w gospodarce.

1.2. Zamiana zgromadzonych oszczędności emerytalnych na świadczenie dożywotnie

Zamierzeniem Programu powinno być skuteczne zachęcenie oszczędzających do zamiany całości lub znacznej większości zgromadzonych w Programie oszczędności na świadczenie dożywotnie. Dotyczy to w szczególności osób, które nie zapewniły sobie solidnego świadczenia emerytalnego z innych źródeł.

1.3. Akceptowalne koszty dla pracodawców

Koszty dla pracodawców muszą być miarkowane, tak aby nie zagrozić konkurencyjności gospodarki, a także zmniejszyć ryzyko, że pracodawcy będą zniechęcali pracowników do udziału w Programie.

1.4. Ograniczone koszty dla budżetu państwa

Koszty fiskalne muszą być ograniczone, tak aby problemy budżetu państwa nie stały się przeszkodą w uruchomieniu Programu i nie stały się w przyszłości przyczyną jego demontażu.

1.5. Warunki dla członków istniejących już Pracowniczych Programów Emerytalnych nie ulegną pogorszeniu

Dla wiarygodności rozwiązań emerytalnych istotna jest stabilność. Dlatego:

- a) Uprawnienia, jakie uzyskali uczestnicy istniejących już programów emerytalnych III filaru, nie powinny zostać naruszone.
- b) Pracodawcy i pracownicy firm, w których uruchomiono Pracownicze Programy Emerytalne w oparciu o dotychczasowy stan prawny, nie powinni znaleźć się w gorszej sytuacji niż pracodawcy lub pracownicy firm, które dopiero uruchomią programy emerytur dodatkowych w oparciu o nowe regulacje.

2. Główne elementy konstrukcji Programu

2.1. Automatyczny zapis

Wszyscy pracujący w Polsce zostaną automatycznie zapisani do Programu przez pracodawcę. Rozważyć można również rozwiązanie zastosowane w Nowej Zelandii: na początku funkcjonowania Programu wprowadzić automatyczny zapis jedynie w stosunku do nowych pracowników i pracowników zmieniających pracę.

Zapisany do Programu pracownik będzie mógł zdecydować o rezygnacji z Programu w okresie między 2 i 8 tygodniem od chwili automatycznego zapisu, a także w kolejnych „okienkach” decyzyjnych, co cztery lata.

2.2. Trzy źródła finansowania: składki pracownika, składki pracodawcy i dopłata budżetowa

Składka pracownika

Składka pracownika wyniesie 1% wynagrodzenia brutto w pierwszym roku funkcjonowania Programu oraz 2% począwszy od drugiego roku.

Składka pracodawcy - obowiązkowe uzupełnienie dobrowolnej składki pracownika

Jeśli pracownik uczestniczy w Programie, jego składka jest obowiązkowo uzupełniana składką pracodawcy w wysokości minimalnego wymaganego odsetka wynagrodzenia pracownika. Składka pracodawcy wyniesie w takim przypadku analogicznie: 1% wynagrodzenia pracowniczego brutto w pierwszym roku funkcjonowania Programu oraz 2% począwszy od drugiego roku.

Dopłata z budżetu

Składka pracownika i składka pracodawcy będą uzupełniane dopłatą budżetową o określonej stałej „okrągłej” kwocie miesięcznej, wynoszącej np. 40 zł miesięcznie, lecz nie większą niż składka wpłacona przez pracownika.

Dlaczego 40 zł?

- 1) Przy tej kwocie dopłaty, pracownicy pobierający wynagrodzenie bliskie wartości płacy minimalnej (wynoszącej obecnie 1680 zł i proponowanej przez rząd na rok 2015 w wysokości 1750 zł), uczestniczący w Programie i płacący składkę według minimalnej wymaganej stopy 2%, otrzymują dopłatę budżetową w wysokości 100% płaconej przez siebie składki. Zatem łącznie środki przekazywane na ich konto emerytalne (z tytułu składki pracownika, składki pracodawcy i dopłaty budżetowej) stanowią będą trzykrotność płaconej przez nich dobrowolnej składki.
- 2) Kwota jest okrągła, łatwa do zapamiętania, a pomnożona przez 12 miesięcy daje roczną kwotę dopłaty wysokości 480 zł, czyli w przybliżeniu 0,5 tys. zł.

2.3. Gromadzenie i inwestowanie środków

Wybór instytucji zarządzającej

Składka pracownika, pracodawcy oraz dopłata budżetowa wpływają na konto pracownika w funduszu emerytalnym prowadzonym przez instytucję wybraną przez pracodawcę, chyba że pracownik zdecyduje o wyborze innej instytucji zarządzającej.

Wyboru można dokonać wśród instytucji zarządzających oraz funduszy licencjonowanych i nadzorowanych przez KNF, oferujących wystandaryzowane produkty zatwierdzone przez KNF.

Instytucja zarządzająca funduszem emerytalnym stale gromadzi informacje o środkach na koncie pracownika w podziale na środki ze składki pracownika, środki ze składki pracodawcy oraz środki z dopłat, z wyodrębnieniem na każdym z tych subkont korzyści uzyskanych z tytułu zwolnienia z

podatku od dochodów kapitałowych, a także gromadzi przekazane przez pracodawcę informacje o podatku pobranym od pracownika od składek pracodawcy.

Przekazywanie składek

Instytucją odpowiedzialną za przekazywanie składek powinien być ZUS. Pozwoliłoby to uniknąć konieczności tworzenia specjalnej instytucji (tym samym ponoszenia dodatkowych kosztów), a także ograniczyć obciążenia administracyjne, które mogą być bardzo kłopotliwe, zwłaszcza dla mniejszych pracodawców.

W przypadku istniejących PPE pracodawca może kontynuować opłacanie składki lub przekazać ten obowiązek do ZUS.

Przypadek zmiany pracodawcy

W przypadku gdy pracownik zmienia pracę, nowy pracodawca odprowadza automatycznie składkę pracownika. Składka za pośrednictwem ZUS trafia do funduszu, z którym pracodawca zawarł umowę, chyba że pracownik wskaże inny fundusz. Jeżeli pracownik dotychczas nie był uczestnikiem Programu, może podjąć decyzję o rezygnacji z uczestnictwa. Jeżeli pracownik jest już uczestnikiem Programu i zgromadził składki u poprzedniego pracodawcy, nie ma opcji rezygnacji (poza okienkiem decyzyjnym raz na cztery lata). W przypadku, gdy pracownik przejdzie do nowego funduszu emerytalnego, może wybrać jedną z dwóch opcji, dotyczących środków zgromadzonych w poprzednim funduszu:

- 1) może zadysponować przetransferowanie środków do nowego funduszu.
- 2) może zdecydować o tym, że środki zgromadzone w poprzednim funduszu nadal w nim pozostaną.

Domyślna jest opcja druga.

Limit kosztów

Biorąc pod uwagę, że system jest powszechny, quasi-obowiązkowy i korzysta z dotacji budżetowej, jego koszty muszą podlegać kontroli i być umiarkowane. Ustawowy próg opłat pobieranych od aktywów powinien wynosić nie więcej niż 0,6% wartości aktywów, tak jak obecnie jest to w przypadku Pracowniczych Funduszy Emerytalnych. Regulator byłby uprawniony do dalszego obniżania limitu kosztów.

Należy odpowiednio ograniczyć opłatę, pobieraną przez ZUS, za przekazywanie składek i ewentualne świadczenie innych usług agenta transferowego. Można przyjąć, że w początkowym okresie ZUS nie pobiera opłat za przekazywanie składek bądź pobiera je na minimalnym poziomie.

Zasady opodatkowania i obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne

Proponowane zasady opodatkowania i obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne w przypadku podstawowej formy wykorzystania oszczędności w Programie, jaką jest renta dożywotnia, przedstawione są w Tabeli 4.

Tabela 4. Zasady opodatkowania i obciążania składkami na ubezpieczenia społeczne

	Wpłaty	Środki na koncie w okresie inwestowania	Renta dożywotnia
Składka pracownika	Płacona z wynagrodzenia netto (po zapłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne i podatku PIT)	Zwolnienie z podatku od dochodów kapitałowych	<ul style="list-style-type: none"> • Zwolnienie z podatku PIT • Zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne
Składka pracodawcy	Stanowi koszt podatkowy pracodawcy i dochód podatkowy pracownika, natomiast nie są od niej naliczane składki na ubezpieczenia społeczne.		
Dopłata budżetowa	Nie stanowi dochodu podatkowego pracownika.		

Zasady opisane w Tabeli 4 można przedstawić wykorzystując stosowane w literaturze oznaczenia symboliczne, tak jak to pokazuje Tabela 5.

Tabela 5. Zasady obciążania podatkiem i składkami na ubezpieczenia społeczne
(alternatywna forma prezentacji zasad opisanych w Tabeli 4)

	Podatek od dochodów indywidualnych	Składki na ubezpieczenia społeczne
Składka pracownika	TEE	TEE
Składka pracodawcy	TEE	EEE
Dopłata budżetowa	EEE	EEE

TEE (*Tax-Exempt-Exempt*) oznacza brak ulgi w momencie wpłaty, zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych w okresie inwestowania oraz zwolnienie z podatku (składek na ubezpieczenia społeczne) w okresie wypłaty.

EEE (*Exempt-Exempt-Exempt*) oznacza zwolnienie z podatku (składek) we wszystkich trzech fazach (czyli w momencie wpłaty, w okresie inwestowania i w momencie wypłaty świadczeń).

EET (*Exempt-Exempt-Tax*) oznacza zwolnienie z podatku (składek) w momencie wpłaty, zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych w okresie inwestowania oraz brak zwolnienia z podatku (składek) w okresie wypłaty.

Dlaczego rekomendujemy system TEE dla składek?

- 1) Ulga podatkowa od wpłaconej składki bezpośrednio obniża dochody budżetu, co zwiększa koszt Programu. Uważamy, że w porównaniu z ulgą podatkową, bardziej zrozumiałą i skuteczną formą zachęty dla pracownika, szczególnie osoby mniej wykształconej, jest dopłata budżetowa. Chcąc maksymalizować siłę zachęty fiskalnej, przy danych kosztach budżetowych Programu, lepiej jest naszym zdaniem zrezygnować z ulgi podatkowej od składki, a zwiększyć *ceteris paribus* kwotę dopłaty budżetowej.
- 2) Rozwiązanie TEE dla składek występuje w Pracowniczych Programach Emerytalnych. Wprowadzenie odmiennego rozwiązania w Programie stanowiłoby przeszkodę dla wprowadzenia możliwości przy połączeniu tych programów (co proponujemy poniżej, Por. pkt 2.9).

2.4. Rezygnacja z dalszego opłacania składek

W przypadku, gdy pracownik w jednym z kolejnych „okienek decyzyjnych” zdecyduje o rezygnacji z dalszego opłacania składek, zgromadzone środki pozostaną na koncie pracownika w funduszu emerytalnym do chwili przejścia na emeryturę.

Pracownik, rezygnując z dalszego udziału w Programie, może podjąć dodatkowo odrębną decyzję o wycofaniu środków zgromadzonych ze składki pracownika.

2.5. Możliwość wycofania środków przed osiągnięciem wieku emerytalnego

Wycofanie zgromadzonych środków z Programu przed osiągnięciem wieku emerytalnego dotyczyć może tylko środków ze składki pracownika (w całości lub części). Wówczas:

- a) Wycofywana kwota zostaje powiększona o proporcjonalną część dochodów z inwestycji, pomniejszoną o podatek od zysków kapitałowych.
- b) Przepada proporcjonalna część środków pochodzących z dopłaty budżetowej, które zostają przekazane do budżetu państwa, stanowiąc jego dochód.
- c) Proporcjonalna część środków pochodzących ze składki pracodawcy zostaje przekazana na konto emerytalne pracownika w ZUS.

2.6. Wypłaty po osiągnięciu wieku emerytalnego

Renta dożywotnia – podstawowa forma wypłaty świadczeń

Zamierzeniem Programu jest zachęcenie pracownika do wykorzystania zgromadzonych oszczędności w formie renty dożywotniej. Rentę taką, z chwilą przejścia na emeryturę, pracownik może wykupić w wybranej przez siebie instytucji wypłacającej, w tym również w ZUS.

Nowy produkt: „elastyczna renta dożywotnia”

Dla stworzenia bardziej atrakcyjnych warunków zamiany oszczędności emerytalnych na rentę dożywotnią, proponujemy wprowadzenie specjalnego produktu: „elastycznej renty dożywotniej”, opartego o odrębne rozwiązanie ustawowe.

- Instytucja wypłacająca elastyczną rentę dożywotnią nie będzie ponosiła ryzyka długowieczności i ryzyka stopy zwrotu z inwestycji, gdyż skutki tych zjawisk będą amortyzowane przez coroczne dostosowywanie wysokości świadczeń dla całej kohorty.
- Administrowaniem i wypłatą elastycznej renty dożywotniej dla całej kohorty powinna się zajmować instytucja publiczna – nowo utworzona lub wyodrębniona w ramach ZUS.
- W okresie wypłaty elastycznej renty dożywotniej środki pozostawałyby na rynku kapitałowym i mogłyby być zarządzane na zasadach outsourcingu przez instytucje prywatne wybrane w drodze przetargu przez instytucję wypłacającą.

Inne rodzaje wypłat niepowodujące utraty przywilejów fiskalnych

W momencie przejścia na emeryturę pracownik mógłby wypłacić do 25% zgromadzonych oszczędności i przeznaczyć resztę na zakup emerytury dożywotniej.

Jako że celem Programu jest podwyższenie nieakceptowalnych społecznie wysokości emerytur osoby, które uzyskały emeryturę i inne świadczenia dożywotnie łącznie w wysokości co najmniej 250% średniej emerytury, mogą po osiągnięciu wieku emerytalnego swobodnie dysponować pozostałymi środkami z Programu.

Przypadki innego zadysponowania środkami

Po osiągnięciu wieku emerytalnego wypłaty w innej niż omówionej wyżej formie lub zakresie powodują utratę środków zgromadzonych z dopłaty budżetowej wraz z dochodami z inwestycji od tych środków. Zostaną one przekazane do budżetu państwa, stanowiąc jego dochód.

2.7. Zaliczenie części renty dożywotniej do emerytury minimalnej

Renta dożywotnia wypłacana w Programie, w części pochodzącej z dopłat budżetowych i dochodów z inwestycji od tych dopłat, będzie wliczana do emerytury minimalnej, przez co przyczyni się do ograniczenia przyszłych dopłat z budżetu państwa do emerytur minimalnych.

2.8. Dziedziczenie

W przypadku śmierci pracownika przed otrzymaniem renty dożywotniej, spadkobiercy dziedziczą znajdujące się na koncie pracownika środki pochodzące ze składki pracownika i składek pracodawcy. Środki pochodzące z dopłat budżetowych nie podlegają dziedziczeniu i w takim przypadku wracają do budżetu.

Otrzymana renta dożywotnia nie podlega dziedziczeniu.

2.9. Połączenie z dotychczas istniejącymi programami PPE

W przypadku, gdy w przedsiębiorstwie funkcjonuje już Pracowniczy Program Emerytalny (PPE), w ramach którego pracodawca odprowadza składki na fundusz emerytalny, składki te mogą zostać zaliczone jako składki pracownika lub pracodawcy w ramach Programu wg następujących zasad:

- Składka pracodawcy w PPE może zostać zaliczona jako składka pracodawcy w Programie w relacji 1:1, gdyż składki te są tak samo traktowane z punktu widzenia obciążenia podatkami i świadczeniami społecznymi.
- Składka pracodawcy, odprowadzana w ramach PPE, może zostać zaliczona jako składka pracownika w Programie z określonym dyskontem rządu 30% dla zrekompensowania faktu, że w przeciwieństwie do składki pracownika w Programie, składka pracodawcy w PPE nie jest obciążona świadczeniami społecznymi.

W takim przypadku odprowadzanie przez pracodawcę składki w PPE w wysokości 4,86% wynagrodzenia pracownika może zostać zaliczone jako spełnienie wymogu odprowadzenia składek pracownika i pracodawcy w Programie¹³. Pracownik otrzymuje dopłatę budżetową na konto emerytalne (w wysokości 40 zł miesięcznie, lecz nie więcej niż 50% odprowadzanej tam składki) bez konieczności odprowadzania dodatkowej składki.

Zasady wypłat środków zaliczonych do Programu są w przypadku połączenia z programem PPE niezmienione. Oznacza to, że pracownik zachowa prawo do środków pochodzących z dopłaty budżetowej tylko wtedy, gdy środki zaliczone do Programu zostaną zamienione na rentę dożywotnią. Pracownik będzie mógł po osiągnięciu wieku emerytalnego zamiast renty dożywotniej wybrać opcję jednorazowej lub ratalnej wypłaty, tak jak przewidują to obecne regulacje dotyczące programów PPE. Utraci jednak wówczas środki zgromadzone z dopłat budżetowych. Zaliczenie składek w ramach PPE do Programu nie pozbawi zatem uprawnień, jakie pracownik ma zagwarantowane w programie PPE. Pojawi się jednak dopłata budżetowa, stanowiąca warunkowy bonus zachęcający do wyboru wypłaty w formie renty dożywotniej.

¹³ Na zaliczenie spełnienia wymogu odprowadzenia przez pracownika 2% składki w Programie potrzebna będzie część składki pracodawcy w wysokości 2,86% wynagrodzenia pracownika (potraktowane z dyskontem 30%), druga część składki pracodawcy w wysokości 2% wynagrodzenia pracownika zostanie już bez żadnego dyskonta zaliczona jako 2% składki pracodawcy w Programie.

2.10. Składki dodatkowe

- Pracownik lub pracodawca może w każdym momencie podjąć decyzję o wpłaceniu składki dodatkowej (tzn. składki ponad minimalny wymagany poziom) do maksymalnych limitów, które wynoszą:
 - a) 7% wynagrodzenia brutto pracownika¹⁴ - dla składki pracodawcy łącznie w ramach PPE i Programu.
 - b) 4,5-krotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce narodowej¹⁵ – dla składek pracownika łącznie w PPE i w Programie.
- Dodatkowe składki, mieszczące się w limitach, korzystają z takich samych zasad podatkowych jak składki podstawowe (w szczególności ze zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych).
- Wycofanie środków pochodzących z dodatkowej składki pracownika przed osiągnięciem wieku emerytalnego pociąga za sobą obowiązek zapłaty podatku od zysków kapitałowych od tych środków, lecz nie powoduje utraty środków zgromadzonych z dopłaty budżetowej.
- Płacenie przez pracownika składki dodatkowej nie powoduje ustawowego obowiązku uzupełnienia jej dodatkową składką pracodawcy (takie zobowiązanie pracodawcy może natomiast być zawarte w dobrowolnych porozumieniach zakładowych).

2.11. Udział w Programie osób niebędących pracownikami

Osoby niebędące w Polsce pracownikami, a mieszkające w Polsce lub będące obywatelami Polski, w tym również osoby mieszkające za granicą będą mogły uczestniczyć w Programie i korzystać z jego niektórych przywilejów, pod warunkiem wniesienia składki w minimalnej wysokości 2% (w pierwszym roku funkcjonowania Programu 1 %) średniego wynagrodzenia krajowego¹⁶. Osoby takie nie będą mogły liczyć na uzupełniającą składkę pracodawcy, lecz otrzymają dopłatę budżetową oraz będą korzystać ze zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych. Ograniczenia i sankcje związane z tymi przywilejami będą takie, jak opisano powyżej.

IV. Koszty i korzyści z punktu widzenia pracowników, pracodawców oraz finansów państwa

1. Koszty i korzyści z perspektywy pracowników

Zaproponowane parametry Programu są szczególnie korzystne dla osób zarabiających do 2 000 zł brutto: po uwzględnieniu podatku na ich konto w funduszu emerytalnym wpłynie 246% utraconego bieżącego dochodu. Dla pracowników zarabiających w granicach średniej krajowej relacja ta będzie tylko nieznacznie mniej korzystna. Zarobki graniczne dla relacji 200% to 8 000 zł w pierwszym roku funkcjonowania Programu i 4 500 zł w kolejnych latach. Choć atrakcyjność Programu obniża się wraz ze wzrostem zarobków, to nawet dla osób zarabiających 30 000 zł miesięcznie relacja kwoty wpływającej na konto emerytalne do utraconego bieżącego dochodu jest bardzo korzystna: 151% w

¹⁴ Limit dla składki pracodawcy określony w ustawie o pracowniczych programach emerytalnych.

¹⁵ Limit dla składki pracownika określony w ustawie o pracowniczych programach emerytalnych.

¹⁶ Średnia krajowa prognozowana w obwieszczeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla celów obliczania składek na ubezpieczenia społeczne.

pierwszym i 143% w kolejnych latach funkcjonowania Programu. Szczegóły prezentuje poniższa tabela.

Tabela 6. Koszty i korzyści dla pracowników (kwoty miesięczne)

Wynagrodzenie pracownika brutto	Wymagana składka pracownika w zł	Składka pracodawcy		Dopłata budżetowa		Łączna wpłata na konto emerytalne oraz dodatkowe obciążenie pracownika		
		Kwota składki w zł	Kwota podatku płaconego przez pracownika w zł	w zł	w relacji do składki pracownika	Wpłata na konto emerytalne w zł	Suma składki pracownika i podatku od składki pracodawcy	Relacja łącznej wpłaty na konto emerytalne do dodatkowego obciążenia pracownika
W pierwszym roku funkcjonowania Programu								
1 750*	17,5	17,5	3,8	17,5	100%	52,5	21,3	246%
2 000	20,0	20,0	4,4	20,0	100%	60,0	24,4	246%
3 000	30,0	30,0	6,6	30,0	100%	90,0	38,0	237%
3 650**	36,5	36,5	8,0	36,5	100%	109,5	46,4	236%
4 500	45,0	45,0	9,9	40,0	89%	130,0	54,9	237%
6 000	60,0	60,0	13,2	40,0	67%	160,0	73,2	219%
7 127***	71,3	71,3	15,6	40,0	56%	182,5	86,9	210%
8 000	80,0	80,0	19,8	40,0	50%	200,0	99,8	200%
10 000	100,0	100,0	29,2	40,0	40%	240,0	129,2	186%
15 000	150,0	150,0	52,7	40,0	27%	340,0	202,7	168%
30 000	300,0	300,0	123,3	40,0	13%	640,0	423,3	151%
W drugim i kolejnych latach funkcjonowania Programu								
1 750*	35,0	35,0	7,7	35,0	100%	105,0	42,7	246%
2 000	40,0	40,0	8,8	40,0	100%	120,0	48,8	246%
3 000	60,0	60,0	13,2	40,0	67%	160,0	73,2	219%
3 650**	73,0	73,0	16,0	40,0	55%	186,0	89,0	209%
4 500	90,0	90,0	19,8	40,0	44%	220,0	109,8	200%
6 000	120,0	120,0	26,3	40,0	33%	280,0	146,3	191%
7 127***	142,5	142,5	31,3	40,0	28%	325,1	173,8	187%
8 000	160,0	160,0	57,4	40,0	25%	360,0	217,4	166%
10 000	200,0	200,0	76,2	40,0	20%	440,0	276,2	159%
15 000	300,0	300,0	123,3	40,0	13%	640,0	423,3	151%
30 000	600,0	600,0	264,5	40,0	7%	1 240,0	864,5	143%

*Wysokość minimalnego wynagrodzenia miesięcznego proponowana przez rząd na rok 2015

**Średnie wynagrodzenie w gospodarce w 2013 r. wg GUS

***Kwota, przy której roczne wynagrodzenie osiąga próg 85 528 zł, powyżej którego stawka PIT wynosi 32%

2. Koszty dla pracodawcy

W związku z tym, że składka pracodawcy nie jest obciążona składkami na ubezpieczenia społeczne, składka pracodawcy w wysokości 1% wynagrodzenia brutto danego pracownika oznaczać będzie wzrost o około 0,7% kosztu pracodawcy z tytułu wynagrodzenia i świadczeń dotyczących tego pracownika.

Wprowadzenie Programu, przy 80-procentowej partycypacji, oznaczałoby w pierwszym roku średni wzrost kosztów z tytułu wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych w firmach o 0,56%, a w drugim roku Programu wzrost tych kosztów o kolejne 0,56%, do poziomu 1,12%, co ilustruje Tabela 7.

Tabela 7. Koszty dla pracodawcy

	Pierwszy rok funkcjonowania Programu	Kolejne lata funkcjonowania Programu
Składka pracodawcy jako procent wynagrodzenia pracownika uczestniczącego w Programie	1,0%	2,0%
Składka pracodawcy jako procent całkowitego kosztu wynagrodzeń i świadczeń społecznych z tytułu zatrudniania pracownika uczestniczącego w Programie	0,7%	1,4%
Zakładany stopień udziału pracowników w Programie	80%	80%
Składka pracodawcy jako procent całkowitego kosztu płac i świadczeń pracowniczych w przedsiębiorstwie	0,56%	1,12%

3. Koszty i korzyści Programu z punktu widzenia finansów państwa

Oceniając efekty Programu z punktu widzenia finansów państwa należy uwzględnić w szczególności:

- 1) Wpływ Programu na bieżący wynik budżetu państwa, na co składają się następujące elementy:
 - a) koszty dopłaty budżetowej jaką otrzymują uczestnicy Programu;
 - b) obniżenie dochodu z podatku CIT, wskutek obciążenia firm obowiązkową składką pracodawcy (co obniży ich zysk brutto);
 - c) dochód z podatku PIT od składki pracodawcy;
 - d) koszt dla budżetu, wynikający ze składki pracodawcy w sektorze publicznym.
- 2) Wpływ Programu na oszczędności w gospodarce, a w szczególności:
 - a) Wpływ na przyrost długoterminowych oszczędności emerytalnych;
 - b) Wpływ na całkowitą wielkość oszczędności w gospodarce i na Międzynarodową Pozycję Inwestycyjną Netto kraju.
- 3) Wpływ Programu na zmniejszenie przyszłych dopłat do emerytur dla zapewnienia gwarantowanego przez państwo poziomu emerytury minimalnej.

W paragrafach 3.1 i 3.2 dokonujemy szacunku czynników wymienionych wyżej w podpunktach 1) i 2). Nie dokonujemy tutaj szacunku czynnika wymienionego w podpunkcie 3), ze względu na trudności z dokonaniem przybliżonego choćby szacunku w oparciu o posiadane dziś dane.

3.1 Wpływ na bieżący wynik budżetu Państwa

3.1.1 Koszty dopłaty budżetowej

W Programie będą uczestniczyć przede wszystkim pracownicy, lecz będzie on otwarty również dla osób niebędących pracownikami (por. Rozdział III, Podrozdział 2.11). Dokonany przez nas szacunek liczby uczestników Programu w poszczególnych kategoriach osób przedstawia Tabela 8. Generalnie, wśród osób niebędących pracownikami („nie-pracowników”) partycypacja w Programie będzie istotnie niższa niż wśród pracowników, ponieważ nie-pracownicy nie otrzymują zachęty w postaci składki pracodawcy, a ponadto nie jest wobec nich stosowany mechanizm automatycznego zapisu. Założono przy tym, że wśród osób zarejestrowanych jako prowadzący działalność gospodarczą partycypacja będzie wyższa w grupach opłacających wyższe składki na ZUS.

Tabela 8. Liczba uczestników Programu

Grupa	Liczba osób w mln	Partycypacja	Liczba osób otrzymujących dopłaty w mln
Pracownicy (zatrudnieni na umowę o pracę)	9,72	80%	7,78
Nie-pracownicy w wieku produkcyjnym (15 - 64 lat), w tym:	17,33	7%	1,16
Uzyskujący dochody wyłącznie z tytułu umowy zlecenia lub agencyjnej	0,57	20%	0,11
Prowadzący działalność gospodarczą:			
- składki do 60% średniego wynagrodzenia	0,28	10%	0,03
- składki równe 60% średniego wynagrodzenia	0,94	25%	0,23
- składki powyżej 60% średniego wynagrodzenia	0,01	80%	0,01
Pozostali w wieku produkcyjnym (15 - 64 lat)	15,53	5%	0,78
Razem (osoby w wieku produkcyjnym: 15 - 64 lat)	27,05	33%	8,94

Źródło: Obliczenia i szacunki własne na podstawie danych ZUS i GUS za 2013 rok

Tabela 9 przedstawia szacunek kosztu dopłat budżetowych w pierwszym i w kolejnych latach trwania Programu. W pierwszym roku koszty dopłat będą niższe, gdyż składka pracownicza wynosić będzie tylko 1% wynagrodzenia brutto, a zgodnie z proponowaną zasadą dopłata budżetowa nie będzie mogła przewyższać składki pracownika (por. Rozdział III, podrozdział 2.2).

Tabela 9. Koszt dopłat budżetowych (w cenach roku 2013)

Grupa	Liczba osób otrzymujących dopłaty w mln	Średnia kwota dopłaty na osobę miesięcznie/rocznie		Łączna roczna kwota dopłat w mln zł	
		w pierwszym roku	w następnych latach	w pierwszym roku	w następnych latach
Pracownicy (zatrudnieni na umowę o pracę)	7,78	27zł/324 zł	38 zł/456 zł	2 520	3 547
Nie-pracownicy w wieku produkcyjnym (15 - 64 lat), w tym	1,16	40 zł/480 zł	40 zł/480 zł	557	557
Razem	8,94			3 077	4 104

Źródło: Obliczenia i szacunki własne na podstawie danych ZUS i GUS za 2013 rok

Szacowana kwota dopłat stanowić będzie w pierwszym roku 0,19 % PKB, a w latach następnych 0,25 % PKB rocznie.

3.1.2 Obniżenie dochodów z podatku CIT, w związku z obowiązkową składką pracodawcy

Obciążenie firm obowiązkową składką pracodawcy zmniejszy ich zysk brutto i tym samym obniży podstawę opodatkowania podatkiem CIT i dochody z tego podatku. Składka pracodawcy nie spowoduje obniżenia dochodu z CIT w przypadku pracodawców niepłacących PIT, do których należą: pracodawcy sektora budżetowego i samorządowego, firmy korzystające ze zwolnień podatkowych lub przynoszące straty, a także pracodawcy trzeciego sektora. Szacunek skutków z tego tytułu dla budżetu państwa przedstawia Tabela 10.

Tabela 10. Ubytek dochodu z CIT w związku z obowiązkową składką pracodawcy

		Pierwszy rok	Następne lata
Łączna roczna kwota składek pracodawców, mln zł		3 407	6 814
Efektywne zmniejszenie podstawy CIT*, mln zł		1 703	3 407
Ubytek dochodu z CIT	mln zł	324	647
	w relacji do PKB	0,02%	0,04%

* przyjęto, iż ze względu na objęcie sektora publicznego, istnienie specjalnych stref ekonomicznych i generowanie strat przez część przedsiębiorstw 50% składek pracodawców wpłynie na efektywne zmniejszenie podstawy CIT.

Źródło: Obliczenia i szacunki własne na podstawie danych ZUS i GUS za 2013 rok

3.1.3 Dochód z podatku PIT od składki pracodawcy

Szacunek wpływów z podatku PIT od składki pracodawcy przedstawia Tabela 11.

Tabela 11. Dochód z podatku PIT od składki pracodawcy (w mln zł)

		Pierwszy rok	Następne lata
Łączna roczna kwota składek pracodawców, mln zł		3 407	6 814
Podatek PIT od składek pracodawców*	mln zł	675	1 350
	w relacji do PKB	0,04%	0,08%

* przyjęto, że 13% składek będzie opodatkowanych stopą 32%, zaś pozostałe stopą 18%. Założenie takie nie jest sprzeczne z danymi zawartymi w opublikowanej przez Ministerstwo Finansów, Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 rok.

Źródło: Obliczenia i szacunki własne na podstawie danych ZUS i GUS za 2013 rok

3.1.4 Koszt dla budżetu wynikający ze składki pracodawcy w sektorze publicznym

Przy 80% partycypacji w Programie, koszty składki pracodawcy w wysokości 2% dla grupy 3,4 miliona pracowników sektora publicznego (obejmującego wszystkie jednostki organizacyjne, w których własność Skarbu Państwa lub samorządu ma udział większy niż 50%), zarabiających średnio 4019 zł, to ok. 2,6 mld zł, co stanowiłoby 0,17% PKB (dane za 2012 rok). Wielkość tę można by teoretycznie uznać za górne oszacowanie pełnego ciągnionego kosztu dla sektora finansów publicznych, wynikającego ze składki pracodawcy, przy założonym poziomie partycypacji pracowników w Programie. Sądzymy, że w praktyce szacunek taki byłby nieuzasadniony.

Gdy rząd w 2012 roku podwyższał składkę rentową o 2%, podniósł subwencję oświatową o 450 000 000 zł, co odpowiadało 0,03% PKB. Przewodniczący ZNP stwierdził, powołując się na obliczenia samorządów, że koszt tej podwyżki to 700 000 000 zł¹⁷, czyli 0,04% PKB.

Sądzymy, że w praktyce przy wprowadzaniu 2% składki dla 80% pracowników w procesie rozłożonym na dwa lata, nie będzie konieczności dokonywania wszędzie przesunięć w budżecie, poza wspomnianą podwyżką subwencji oświatowej i być może jeszcze jakimiś szczególnymi przypadkami. Dlatego orientacyjnie szacujemy odczuwalny koszt dla budżetu, związany ze składką pracodawcy, na 0,02-0,04% PKB w pierwszym roku i 0,04-0,08% PKB rocznie w latach następnych.

3.1.5 Łączny wpływ na bieżący wynik budżetu państwa

Tabela 12 przedstawia podsumowanie wpływu Programu na bieżący wynik budżetu państwa.

¹⁷ Onet (2011).

Tabela 12. Łączny wpływ Programu na bieżący wynik budżetu państwa (jako % PKB)

	Wpływ na wynik budżetu państwa	
	Pierwszy rok	Następne lata
Dopłaty budżetowe przekazywane uczestnikom Programu	(0,19)	(0,25)
Ubytek dochodu z CIT, wskutek obciążenia firm obowiązkową składką pracodawcy	(0,02)	(0,04)
Dochód z podatku PIT od składki pracodawcy	0,04	0,08
Koszt dla budżetu wynikający ze składki pracodawcy w sektorze publicznym	(0,02-0,04)	(0,04-0,08)
Efekt dla budżetu netto	(0,19-0,21)	(0,25-0,29)

Liczby w nawiasach oznaczają ujemny wpływ.

Źródło: Obliczenia i szacunki własne na podstawie danych ZUS i GUS za 2013 rok.

Jak wynika z zestawienia w Tabeli 12, łączny bezpośredni negatywny efekt Programu dla budżetu państwa, począwszy od drugiego roku trwania Programu można szacować na netto 0,25-0,29% PKB rocznie.

3.2 Wpływ Programu na oszczędności w gospodarce

Program będzie miał pozytywny wpływ zarówno na całkowitą wielkość oszczędności w gospodarce, jak i na ich strukturę, zwiększając udział stabilnych długoterminowych oszczędności emerytalnych.

3.2.1 Przyrost oszczędności emerytalnych

Tabela 13 przedstawia przyrost oszczędności emerytalnych gromadzonych na kontach uczestników Programu.

Tabela 13. Środki wpływające na konta uczestników Programu w funduszach emerytalnych

	Pierwszy rok	Następne lata
Składki uczestników Programu, mln zł	3 916	7 831
w tym: składki pracowników	3 407	6 814
składki osób niebędących pracownikami	509	1 017
Składki pracodawców, mln zł	3 407	6 814
Dopłaty budżetowe, mln zł	3 077	4 104
w tym: dopłaty dla pracowników	2 520	3 547
dopłaty dla osób niebędących pracownikami	557	557
Razem	mln zł	10 400
	w relacji do PKB	0,64%
		18 748
		1,15%

Źródło: Obliczenia i szacunki własne na podstawie danych ZUS i GUS za 2013 rok.

Roczny przyrost oszczędności emerytalnych wynoszący (począwszy od drugiego roku) 1,15% będzie około 4 razy większy od bezpośredniego negatywnego efektu dla budżetu (por. Tabela 12).

3.2.2 Wpływ Programu na całkowite oszczędności netto w gospodarce i MPIN Polski

Przyrost oszczędności emerytalnych w wyniku stosowanych w Programie zachęt nie jest tożsamy z przyrostem oszczędności netto w gospodarce. Dopłaty budżetowe oraz składka pracodawcy spowoduje omawiane wyżej koszty dla budżetu państwa i dla firm, co *ceteris paribus* spowoduje obniżenie oszczędności sektora publicznego oraz sektora przedsiębiorstw. W przypadku sektora gospodarstw domowych wzrost oszczędności emerytalnych w Programie powstanie w pewnym stopniu kosztem obniżenia oszczędności uczestników Programu utrzymywanych w innych formach. Należy bowiem liczyć się z tym, że szczególnie osoby o wyższych dochodach, chcąc skorzystać z

zachęt przewidzianych w Programie, skierują tam część swoich oszczędności, które w innym przypadku byłyby lokowane w innych formach oszczędzania. Osoby o niskich dochodach, nieposiadające wolnych - możliwych do zablokowania na wiele lat - oszczędności, chcąc skorzystać z przywilejów Programu będą musiały zwiększyć swoje oszczędności netto.

Tabela 14 przedstawia *ceteris paribus* roczny wpływ Programu na oszczędności netto w gospodarce, począwszy od drugiego roku trwania Programu, zakładając, że ubytek bieżącego dochodu gospodarstw domowych w związku z udziałem w Programie (tj. suma składek uczestników Programu oraz obciążającego pracowników podatku od składki pracodawcy) zostanie w 50% zamortyzowany spadkiem oszczędności gospodarstw domowych poza Programem.

Tabela 14. Wpływ Programu na oszczędności netto w gospodarce, rocznie, począwszy od drugiego roku (mld zł jeśli nie wskazano inaczej)

Sektor	Razem dla sektora gospodarki	w tym	
Gospodarstwa domowe	14,2	Łączna wpłata na fundusz emerytalny z tytułu składki pracownika (uczestnika), pracodawcy i dopłaty budżetowej	18,7
		Spadek innych form oszczędności w związku z przesunięciem części oszczędności do Programu	(4,6*)
Sektor przedsiębiorstw	(6,2)	Składka pracodawcy	(6,8)
		Oszczędności na podatku CIT	0,6
Budżet	(4,4)	Koszt budżetowy netto	(4,4)**
Cała gospodarka	w mld zł	3,6	
	w % PKB	0,22%	

Liczby w nawiasach oznaczają ujemny wpływ.

*50% ubytku bieżącego dochodu gospodarstw domowych w związku z udziałem w Programie (tj. sumy składek uczestników Programu oraz obciążającego pracowników podatku od składki pracodawcy)

* Przyjmując 0,27% PKB z roku 2013

Źródło: Obliczenia i szacunki własne na podstawie danych ZUS i GUS za 2013 rok.

Przedstawione szacunki pokazują, że efektem Programu będzie wzrost oszczędności netto w gospodarce w wysokości 0,22% PKB rocznie¹⁸. Oznacza to *ceteris paribus* pozytywny wpływ Programu na Międzynarodową Pozycję Inwestycyjną Netto (MPIN) Polski w takiej samej wysokości¹⁹.

V. Propozycje dla IKE i IKZE

Przedstawione w tym rozdziale propozycje dotyczące programów IKE i IKZE są w znacznym stopniu niezależne od zasadniczych dla naszego Raportu propozycji dotyczących Programu, omawianych w rozdziałach III i IV.

¹⁸ Począwszy od drugiego roku trwania Programu. W pierwszym roku, przy analogicznych założeniach, Program przyniesie wzrost oszczędności netto w gospodarce o 0,11% PKB.

¹⁹ W uproszczeniu można powiedzieć, że MPIN jest efektem skumulowanych sald rachunku obrotów bieżących. Wartość sald na rachunku obrotów bieżących w kolejnych latach bezpośrednio odzwierciedla się w zmianach MPIN. Zgodnie z podstawową tożsamością makroekonomiczną dla gospodarki otwartej, saldo rachunku obrotów bieżących (CA) jest równe różnicy oszczędności (S) i inwestycji (I), czyli innymi słowy: $CA=S-I$. Wzrost oszczędności (S) oznacza *ceteris paribus* poprawę salda rachunku obrotów bieżących (CA), co ma bezpośredni pozytywny wpływ na MPIN kraju.

W rozdziale II zwróciliśmy uwagę, że programy IKE i IKZE nie są udane i nie realizują celów, dla których zostały stworzone. Określona liczba osób przystąpiła jednak do tych programów, traktując je jako długoterminową ofertę oszczędzania. Uważamy, że jeśli chcemy by obywatele zaufali w trwałość nowych programów proponowanych przez państwo, należy unikać podważania trwałości programów już istniejących. Dlatego w naszych propozycjach, które poddajemy pod dyskusję, koncentrujemy się na tym, jak sensownie wykorzystać programy IKE i IKZE a nie na tym, jak je zlikwidować.

1. Propozycje dla IKZE – umożliwić transfer z zagranicznych programów emerytalnych

Opodatkowanie EET sprawia, że w przypadku sukcesu program byłby bardzo drogi dla budżetu. Dlatego, w momencie jego powstania wprowadzono cały szereg ograniczeń: początkowo limit liczono od oskładkowanego wynagrodzenia, zaś wypłata miała być doliczana do pozostałych dochodów. Aby zwiększyć popularność programu od 2014 roku wprowadzono zmiany, w tym bardzo atrakcyjny zryczałtowany podatek przy wypłacie w wysokości 10%. Sprawia to, że głównym czynnikiem ograniczającym zainteresowanie IKZE są bardzo niskie limity wpłat, około 4 000 zł rocznie. Doświadczenia międzynarodowe sugerują, że w przypadku zasadniczego podwyższenia tego limitu²⁰ stopa partycypacji w programie wśród podatników płacących najwyższą krajową stawkę PIT (32%) radykalnie wzrośnie, co w skrajnym przypadku prowadziłoby do niemal całkowitej utraty wpływów podatkowych od dochodów opodatkowanych tą stawką. Dlatego nie rekomendujemy podnoszenia limitu wpłat rocznych na IKZE.

Rozwiązaniem, które nie podważy zaufania do programów emerytalnych i jednocześnie nie zwiększy kosztów dla budżetu jest pozostawienie obecnego rocznego limitu. Można rozważyć jego zaokrąglenie, aby było go łatwiej zapamiętać.

Transfer z programów emerytalnych typu EET z innych krajów

Opodatkowanie EET sprawia, że jednym ze źródeł zasilania programu IKZE mogłyby być oszczędności emerytalne Polaków wracających z zagranicy.

W przypadku funduszy kapitałowych na świecie powszechną praktyką jest nie tylko możliwość transferu do innego funduszu w przypadku zmiany pracodawcy, ale też możliwość transferu do innego kraju. W szczególności takie rozwiązanie proponuje Wielka Brytania. Oszczędności zgromadzone w funduszach emerytalnych mogą być transferowane za granicę bez karnego podatku wyłącznie do funduszy z listy zakwalifikowanych funduszy: Qualifying Recognised Overseas Pension Scheme (QROPS). Niestety, na liczącej 61 stron liście funduszy z października 2014 roku, na której oprócz bardzo licznych funduszy z krajów anglojęzycznych są też fundusze z Czech, Węgier, Litwy i Rosji, nie ma ani jednego z Polski.

Jednym z wymogów, aby zagraniczny fundusz mógł być wpisany na listę QROPS jest opodatkowanie 70% wypłacanych środków. Warunek opodatkowania wypłat jest spełniony w IKZE. Proponujemy rozważenie zmian legislacyjnych, które zniosą limity przy transferach środków z zagranicznych funduszy emerytalnych. Pozwoli to tworzyć w ramach programu IKZE fundusze, które zostaną wpisane na listę QROPS. O potrzebie podjęcia takich działań świadczą wpisy na forach internetowych wskazujące, że nasi rodacy w Wielkiej Brytanii rozważają transfer swoich oszczędności emerytalnych do Polski i są sfrustrowani brakiem takiej możliwości²¹.

²⁰ W Wielkiej Brytanii limit rocznych wpłat do programów oszczędności emerytalnych w systemie opodatkowania EET wynosi w bieżącym roku 40 tys. GBP. Warto zwrócić uwagę, że w 2008 roku limit ten wynosił 255 tys. GBP, lecz ze względu na problemy budżetowe został w następnych latach drastycznie obniżony.

²¹ Oto przykładowe wpisy [zachowano pisownię oryginalną]:

Propozycja, by IKZE stało się jedną z możliwości transferu oszczędności emerytalnych z zagranicy jest sprzeczna z proponowanym przez niektórych ekspertów wprowadzeniem pełnego zwolnienia wypłat z tego programu. Jest to jeden z argumentów za tym, by nie zwalniać wypłat z IKZE z podatku dochodowego.

2. Propozycje dla IKE – podwyżka limitu wpłat

Jak pokazują doświadczenia innych krajów, ulgi podatkowe nie przynoszą istotnego wzrostu oszczędności, ani nie zwiększają liczby oszczędzających. Ich głównym skutkiem jest przesunięcie oszczędności. W przypadku Polski pożądane byłoby dwojakie przesunięcie:

- a) Przesunięcie oszczędności zamożnych obywateli z zagranicy do kraju;
- b) Zamiana oszczędności krótkoterminowych na długoterminowe.

Obydwa powyższe cele można by osiągnąć istotnie zwiększając limit rocznych wpłat na IKE.

W IKE obowiązują zasady opodatkowania TEE. Wpłaty na program z systemem TEE, w przeciwieństwie do EET, nie generują bieżących kosztów dla budżetu. Dlatego można rozważyć całkowite zniesienie limitu, co będzie zgodne z programem holenderskim²². Alternatywnie można ustalić limit w wysokości 1 miliona zł rocznie.

3. Integracja IKE i IKZE

W celu obniżki kosztów administracyjnych programu IKE i IKZE można rozważyć ich połączenie. W tym celu wystarczyłoby utworzyć dwa subkonta: EET i TEE.

Byłoby to znaczne ułatwienie również z punktu widzenia uczestników, gdyż do uczestnictwa w dwóch programach wystarczyłaby jedna umowa.

Połączenie nie zmieniałoby limitów rocznych, zasad transferów z zagranicy, czy zasad opodatkowania.

W przypadku wprowadzenia integracji IKE i IKZE warto rozważyć ograniczenie kosztów funkcjonowania obydwu programów.

~Gosia: Dziękuję za artykuł. Jestem właśnie w takiej sytuacji, gdzie nie mogę przetransferować moich prywatnych składek do Polski. Pisze Państwo o podatku 55% od przenoszonych kwot-o jakim 'przeniesieniu' jest mowa, kiedy nie ma jeszcze w Polsce funduszu zaakceptowanego przez Revenue?

Źródło: http://londynek.net/ukipedia/article?jdnews_id=3421390

Braca: (...)Niestety nie uda mi się przetransferować tych pieniędzy na żaden fundusz emerytalny w Polsce, bo nie jest na liście Department for Work and Pensions Website.

Źródło: money.pl (2014).

²² Zgodnie z programem obowiązującym w Holandii od 2015 r., od kwoty zarobków rocznych do wysokości 100 tys. euro można odprowadzać składki emerytalne w systemie EET, a od kwoty zarobków powyżej 100 tys. euro można bez żadnych limitów odprowadzać składki w systemie TEE.

Bibliografia

1. Antczak R. (2014), *Pytanie o dług sektora rządowego*, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, Biuletyn nr 1.
2. Capital Strategy (2013), *Wpływ rozwiązań dotyczących przyszłości OFE na rynek kapitałowy i rozwój gospodarki*, Warszawa, 27 sierpnia, http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2013/12/Capital_Strategy-2013-08-27-OFE_a_rynek_kapita%82owy_i_rozw%83B3j_gospodarki.pdf
3. Department for Work and Pensions (2013), *Automatic Enrolment evaluation report 2013*, [UK Government], November, Research Report No 854.
4. European Commission (2013), *The Ageing Report 2012. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*.
5. Europejski Kongres Finansowy (2014), rekomendacja: *Mobilizowanie długoterminowych oszczędności krajowych*, [Sopot, czerwiec], <http://www.efcongress.com/pl/mobilizowanie-dlugoterminowych-oszczednosci-krajowych>
6. Federation of the Dutch Pension Fund (2010), *The Dutch Pension System an overview of the key aspects*, Dutch Association of Industry-wide Pension Funds (VB), Federation of the Dutch Pension Funds OPF), www.pensioenfederatie.nl
7. Hinz R., Holzmann R., Tuesta D., Takayama N. [red.] (2013), *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experiences*, The World Bank, Washington.
8. Inland Revenue (2012, 2011, 2010, 2009, 2008), [New Zealand], Annual reports of the KiwiSaver evaluation.
9. Jabłonowski J., Müller C., (2013), *3 sides of 1 coin – Long-term Fiscal Stability, Adequacy and Intergenerational Redistribution of the reformed Old-age Pension System in Poland*, National Bank of Poland Working Paper No. 145, Warsaw.
10. Komisja Nadzoru Finansowego (2013), *Pracownicze programy emerytalne w 2012 roku*
11. KPMG Meijburg & Co (2014), *Net annuity for taxpayers whose pensionable income exceeds EUR 100,000*, April.
12. Ministerstwo Finansów (2014), *Zadłużenie Skarbu Państwa*, Biuletyn Miesięczny 08/2014, 20 października.
13. Ministerstwo Skarbu Państwa (2014), *Prezentacja zmian w ramach III filara systemu emerytalnego. Indywidualne Pracownicze Konta Emerytalne*, kwiecień (opracował M. Markowski).
14. money.pl (2014), <http://www.money.pl/forum/praca-w-anglii--emerytura-w-polsce-t1612921.html>
15. Narodowy Bank Polski (2014), *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2013 roku*, Warszawa.
16. NZ Herald (2011), *Experts stunned by KiwiSaver tax grab*, Friday May 20.
17. NZ Herald (2011), *KiwiSaver auto-enrolment go-ahead*, October 18.
18. OECD (2012), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.
19. OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en
20. Onet (2011), *ZNP i SLD: nakłady z budżetu na edukację w 2012 r. będą za niskie*, 21 grudnia, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/znp-i-sld-naklady-z-budzetu-na-edukacje-w-2012-r-beda-za-niskie/y3j10>
21. Otto W., Wisniewski M. (2013), *Designing the Payoff Phase in the Framework of Open Pension Schemes*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, Zeszyt 32/2013, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z32_01.pdf
22. Pieńkowska-Kamieniecka S., Ostrowska-Dankiewicz A. (2013), *Dopłaty do dobrowolnych oszczędności emerytalnych – ocena skuteczności rozwiązań na przykładzie Niemiec i Nowej Zelandii*, Wiadomości Ubezpieczeniowe, Polska Izba Ubezpieczeń.

23. PWC (2011), *Analiza porównawcza funkcjonowania grupowych pracowniczych programów emerytalnych w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich*, 3 czerwca.
24. Rinaldi A. (2011), *Auto-Enrolment in Private, Supplementary Pensions in Italy*, in OECD Improving Financial Education Efficiency : OECD-Bank of Italy Symposium on Financial Literacy, OECD Publishing
25. Samoń D. (2012), *Kiwi na emeryturze poleci wyżej niż orzełek*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Analiza FOR nr 27.
26. St John S. (2007), *New Zealand's Experiment in Tax Neutrality for Retirement Saving*, The Geneva Papers.
27. The Economist (2013), *The capital-freeze index, again*, September 21.
28. The Pensions Regulator (2014), *Detailed guide for employers no. 4*.
29. Thurley D. (2008), *Pension tax simplification*, HMRC.
30. TVNZ (2013), *Auto-enrolment in KiwiSaver 'remains policy'*, October 20, <http://tvnz.co.nz>
31. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2014 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. z 2014, poz. 1147, tekst jednolity).
32. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2014, poz. 710, tekst jednolity).
33. World Bank (2014), *Poland: Saving for Growth and Prosperous Aging. Country Economic Memorandum*, June (Prepared by a core team comprising E. Skrok, P. Hołda and M. Allen).

W Raporcie wykorzystano publicznie dostępne dane publikowane przez GUS, KNF, Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Bank Światowy, OECD, Eurostat, a także dane w serwisach www.kiwisaver.govt.nz i www.stats.govt.nz.

Kontakt

Capital Strategy
Centrum LIM, XIII piętro
Al. Jerozolimskie 65/79
00-697 Warszawa

Tel. +48-22-630-57-57
www.capitalstrategy.pl

Stefan Kawalec – Prezes:	skawalec@capitalstrategy.pl	+48-601-29-39-85
Katarzyna Błazuk – Konsultant:	kblazuk@capitalstrategy.pl	+48-601-62-66-53