

**Założenia do projektu
ustawy zmieniającej ustawę
o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy**

I. Cel opracowania projektu ustawy

I. 1. Aktualny stan stosunków społecznych w dziedzinie, której dotyczy projektowana ustawa

Zabezpieczenie społeczne to system zinstytucjonalizowanych form pomocy pieniężnej i rzeczowej, mający gwarantować zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych wszystkim członkom społeczeństwa. Jego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego i ochrona przed różnego rodzaju ryzykami – przede wszystkim ubóstwa, biedy i wykluczenia społecznego. Zabezpieczenie społeczne ma charakter powszechny – jest adresowane do wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Jego finansowanie opiera się głównie na środkach publicznych. Podstawową instytucją zabezpieczenia społecznego są ubezpieczenia społeczne.

Wydatki socjalne państwa stanowią 15,1 % PKB. Na emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przeznaczona jest 11,8 % PKB. Emerytury albo renty otrzymuje 9,3 mln osób, z tego 5,0 mln osób otrzymuje emerytury wypłacane z FUS.

Wypłaty na świadczenia z funduszu emerytalnego FUS stanowiły w 2009 r. 7,1 % PKB, z czego jedynie 49 % miało pokrycie we wpływach ze składek, pozostałych po odprowadzeniu składek do OFE.

W 1999 r. rozpoczęto reformę systemu emerytalnego. Zgodnie z jej założeniami, docelowo, przyszła emerytura wszystkich ubezpieczonych miałaby pochodzić z dwóch źródeł: z wyodrębnionego w ramach FUS funduszu emerytalnego i ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE). Między FUS a OFE dzielona jest składka na ubezpieczenie emerytalne. Do I filaru przekazywane jest 12,22 % a do II filaru 7,3 % podstawy wymiaru na ubezpieczenie emerytalne.

Refundacja z tytułu przekazywania składek do OFE odpowiadała 22 % wydatków funduszu emerytalnego, a przyrost długu publicznego wynikającego z przeprowadzonej reformy systemu emerytalnego w 2009 r. wyniósł 3,1% PKB.

Obecnie funkcjonuje 14 OFE, zarządzanych przez wyspecjalizowane spółki akcyjne - powszechne towarzystwa emerytalne.

Na koniec czerwca 2010 r. do OFE należało ponad 14,6 mln osób (na koniec grudnia 2009 r. – niecałe 14,4 mln osób) a aktywa netto otwartych funduszy emerytalnych osiągnęły poziom 193,2 mld zł (na koniec grudnia 2009 r. – 178,6 mld zł).

Począwszy od 1 stycznia 2009 r. realizowane są wypłaty emerytur obliczanych według nowych zasad. Na koniec grudnia 2009 r. wypłacono 84.235 takich emerytur, w tym 67.434 emerytury ustalone w sposób mieszany i 215 okresowych emerytur kapitałowych. W ciągu I kwartału 2010 r. przyznano, i na jego koniec wypłacono 13.100 takich emerytur, w tym 8.500 emerytur ustalonych w sposób mieszany i 79 okresowych emerytur kapitałowych.

Poniższa tabela przedstawia dane o emeryturach przyznanych i wypłaconych zgodnie z nowymi zasadami.

Tabela 1. Emerytury nowoprzyznane w okresie styczeń 2009 r. – maj 2010 r.

miesiąc	emerytury przyznane i wypłacone według nowych zasad				okresowe emerytury kapitałowe	
	ogółem		w tym ustalone w sposób mieszany		liczba	przeciętna wysokość (w zł)
	liczba (w tys.)	przeciętna wysokość (w zł)	liczba (w tys.)	przeciętna wysokość (w zł)		
rok 2009	x	x	X	x	x	x
styczeń	0,035	950,53	0,034	951,49	1	23,65
luty	4,1	1 078,61	2,3	1 244,19	5	51,26
marzec	5,8	1 382,17	4,2	1 503,05	8	44,15
kwiecień	5,9	1 371,25	4,2	1 556,03	9	39,63
maj	8,8	1 488,07	6,8	1 636,67	11	67,61
czerwiec	6,4	1 637,16	6,1	1 644,17	15	64,13
lipiec	8,4	1 601,38	8,1	1 607,88	27	79,23
sierpień	6,9	1 627,58	6,1	1 672,57	30	55,71
wrzesień	7,8	1 633,33	6,6	1 688,89	13	92,65
październik	10,2	1 643,39	8,3	1 707,87	32	91,68
listopad	9,9	1 674,46	7,8	1 750,27	32	59,92
grudzień	10,0	1 679,07	6,9	1 716,63	32	70,62
rok 2010	x	x	x	x	x	x
styczeń	4,8	1659,64	3,4	1635,85	33	69,48
luty	4,3	1748,28	2,8	1576,87	20	76,11
marzec	4,0	1870,34	2,3	1642,22	26	70,01
kwiecień	4,4	1704,47	2,6	1512,00	41	73,75
maj	4,4	1696,09	3,0	1615,04	38	83,51

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

I. 2. Aktualny stan prawny w dziedzinie, której dotyczy projektowana ustawa

Kompetencja do tworzenia i organizowania systemu ubezpieczeń społecznych jest kompetencją państw członkowskich UE. Każde państwo stosuje ukształtowane przez uwarunkowania historyczne swoje własne systemy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które nie podlegają harmonizacji. Zgodnie z art. 153 ust. 1 lit. c i ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, kompetencje UE w zakresie systemu zabezpieczenia społecznego mają na celu jedynie wsparcie i uzupełnienie działań Państw Członkowskich oraz nie mogą naruszać prawa Państw Członkowskich do określenia podstawowych zasad krajowych systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą znacząco wpływać na ich równowagę finansową. Traktat zawiera mechanizmy gwarantujące państwu członkowskiemu zabezpieczenie jego interesów w zakresie samostanowienia w obszarze należącym do zabezpieczenia społecznego, o których stanowi w szczególności art. 48 TFUE.

Podkreślić w tym miejscu należy, że obszary, w których UE może podejmować działania w zakresie zabezpieczenia społecznego sprowadzają się w głównej mierze do swobodnego przepływu pracowników, a także dotyczą zasad niedyskryminacji. Na tej linii zarysowują się obecnie interpretacyjne pola problemowe związane z próbami ingerencji UE w zagadnienia związane z kompetencją wyłączną państw członkowskich w zakresie zabezpieczenia społecznego. Działania UE sprowadzają się bowiem do swoistego interpretacyjnego rozszerzania podstaw traktatowych dla projektowanych działań legislacyjnych, najczęściej dotyczących dyrektyw. Powyższe próby spotykają się jednak ze zdecydowaną negatywną reakcją państw członkowskich.

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, ustalania składek na ubezpieczenie społeczne oraz podstaw ich wymiaru, a także zasady, tryb i terminy opłacania składek na funkcjonujące w Rzeczypospolitej Polskiej ubezpieczenie społeczne określa ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.). Zgodnie z ustawą stopa procentowa składki na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52 % podstawy wymiaru. Część składki na ubezpieczenie emerytalne pochodząca ze składki ubezpieczonego, wynosząca 7,3 % podstawy wymiaru składki, odprowadzana jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego.

Podział składki i przekazanie jej części do OFE są obowiązkowe dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r., co oznacza, że są oni obowiązani do zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym. W przypadku niezawarcia umowy w ustawowym

terminie, ubezpieczony zostaje wylosowany przez ZUS do otwartego funduszu emerytalnego, do którego następnie przekazywana jest część składki. Ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., z wyjątkiem osób pobierających emeryturę, mogli na swój wniosek przystąpić, w drodze zawarcia umowy, do wybranego otwartego funduszu emerytalnego. Przystąpienie przez ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., do otwartego funduszu emerytalnego jest z mocy ustawy traktowane jako nieodwołalne oświadczenie woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. W przypadku ubezpieczonych, którzy nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego, cała składka na ubezpieczenie emerytalne przekazywana jest do FUS, który w przyszłości wypłaci całą emeryturę.

Zasady organizacji i funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych określa ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189). Przedmiotem działalności otwartego funduszu emerytalnego jest gromadzenie środków pieniężnych, ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego, i wypłata okresowych emerytur kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507). W przypadku śmierci członka OFE, który pozostawał w związku małżeńskim, fundusz dokonuje wypłaty transferowej połowy środków zgromadzonych na rachunku zmarłego na rachunek małżonka zmarłego w otwartym funduszu w zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. Środki zgromadzone na rachunku zmarłego członka otwartego funduszu emerytalnego, które nie zostaną wykorzystane w ww. sposób, przekazywane są osobom wskazanym przez zmarłego a w przypadku ich braku wchodzą w skład spadku.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych określa:

- 1) rodzaje świadczeń pieniężnych wypłacanych ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych;
- 2) zasady nabywania prawa do emerytur kapitałowych;
- 3) zasady i tryb przyznawania emerytur kapitałowych;
- 4) zasady ustalania wysokości i wypłaty emerytur kapitałowych.

Zgodnie z ustawą o emeryturach kapitałowych, ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych ubezpieczonemu przysługuje emerytura kapitałowa w postaci:

- 1) okresowej emerytury kapitałowej lub

2) dożywotniej emerytury kapitałowej.

Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego do ukończenia 65. roku życia. Dożywotnia emerytura kapitałowa przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego dożywotnio po ukończeniu 65. roku życia. Jednakże realizacja wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych w obecnym stanie prawnym jest niemożliwa ze względu na fakt, że ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych w dniu 5 marca 2009 r. nie została ponownie uchwalona przez Sejm RP w następstwie odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta RP.

I. 3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy

I. 3. 1. Opis przyczyn powstania negatywnych zjawisk występujących w obszarze objętym projektowaną ustawą

Niezależnie od rozwiązań funkcjonujących w zakresie powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, to, o ile nie zostanie zlikwidowany system ubezpieczeń społecznych, przyszłe pokolenia będą zawsze obciążone kosztami związanymi z wypłatą świadczeń emerytalnych obecnego pokolenia pracujących. Wypłata emerytur jest gwarantowana przez państwo - jeżeli przychody ze składek pracujących są niewystarczające do wypłaty świadczeń w pełnej wysokości i w ustalonym terminie, to niezbędne do utrzymania płynności FUS środki pochodzą z budżetu państwa.

Silny wpływ na finanse ubezpieczeń społecznych ma sytuacja demograficzna, a przede wszystkim liczba osób w wieku emerytalnym pobierających świadczenia, zmiana tej liczby oraz liczba osób opłacających składki (ale także podatki), które finansują wypłaty świadczeń emerytalnych.

Relacja liczby osób pobierających emerytury do liczby osób opłacających składki na te świadczenia, w prognozach demograficznych jest określana jako „współczynnik obciążenia demograficznego”. Według prognozy GUS współczynnik obciążenia demograficznego wzrośnie z 26 osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2009 r. do 46 osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w roku 2035. Czyli, zamiast prawie 4 osób w wieku produkcyjnym, utrzymujących jedną osobę w wieku poprodukcyjnym, w 2035 będzie to zaledwie niewiele ponad dwie osoby utrzymujące jedną osobę w wieku poprodukcyjnym.

Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w populacji ogółem zwiększy się z obecnie niecałych 17% do blisko 27% w 2035 r.

Biorąc pod uwagę, że według prognoz GUS liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie spadać z obecnych ok. 24,5 mln osób do niecałych 21 mln osób w 2035 r. wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne będą w coraz mniejszym stopniu pokrywać wydatki na emerytury (składki w chwili obecnej pokrywają niecałe 75% wydatków funduszu emerytalnego FUS, wliczając refundację przez budżet państwa składek przekazywanych do OFE).

W konsekwencji niezbędne będzie coraz większe dofinansowanie wyodrębnionego w FUS funduszu emerytalnego, co oznacza zmniejszenie wydatków budżetu państwa na inne cele, takie jak zdrowie, bezpieczeństwo, opieka społeczna i oświata, lub podnoszenie obciążeń podatkowych. Należy również zauważyć, że zmniejszanie się liczby osób w wieku produkcyjnym jest czynnikiem, który mieć będzie negatywny wpływ na zdolność systemu finansów publicznych do generowania wpływów z wszelkiego rodzaju danin.

Aby uniknąć opisanych powyżej zagrożeń, realizuje się różne działania zmierzające do:

- a) podniesienia faktycznego wieku emerytalnego;
- b) zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50 lat i więcej;
- c) zwiększenia aktywności zawodowej kobiet;
- d) poprawy sytuacji demograficznej poprzez zwiększenie liczby urodzin, a także politykę imigracyjną;
- e) poprawy warunków pracy.

Obserwowane tendencje demograficzne spowodowały wdrożenie w 1999 r. reformy emerytalnej. **Podstawowym celem reformy emerytalnej było zapewnienie wypłat emerytur w sytuacji przewidywanych niekorzystnych zmian demograficznych i wynikających stąd problemów z finansowaniem przyszłych świadczeń. Z tego względu zdecydowano się zmienić sposób naliczania świadczeń na taki, który opłacającemu składki nie gwarantuje konkretnej kwoty świadczenia, a także wprowadzić system indywidualnych kont niezbędny do rejestracji opłacanych składek i wyliczania w przyszłości emerytury.**

Prace nad reformą były podporządkowane następującym celom (zasadom)¹:

1. reforma musi prowadzić do zbudowania systemu, który będzie sprawnie wypełniał swoją rolę przez wiele pokoleń;
2. zreformowany system musi zapewnić maksymalne bezpieczeństwo socjalne wszystkim obywatelom;
3. trzeba tak reformować stary system, aby móc wypełnić zobowiązania zaciągnięte przez ten system w przeszłości;
4. koszty reformowania systemu nie mogą przekroczyć możliwości gospodarki a finansowanie kosztów przejścia musi być rozłożone na długi okres;
5. reforma musi brać pod uwagę doświadczenia zarówno tradycyjnych systemów emerytalnych, jak i nowe koncepcje uwzględniające zmieniające się uwarunkowania wpływające na funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych.

W rezultacie zaproponowany system miał umożliwiać realizację celu powszechnie uznawanego za zasadniczy, tzn. zapewnienia jak najwyższego możliwego poziomu świadczeń przyszłym pokoleniom, świadczeń chronionych przed inflacją i adekwatnych do wcześniej uzyskiwanych zarobków, a więc i wkładu do systemu w postaci składek, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji ubezpieczeniowej dla obecnych świadczeniobiorców. Wraz ze zróżnicowanymi źródłami emerytury oraz stałością i przejrzystością nowych zasad, system emerytalny stanowić miał pożądaną i przynoszącą nową nadzieję przełom w stosunku do ówczesnej sytuacji i umożliwić skuteczne przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom².

W publikacji „Nowy system emerytalny w Polsce. Wpływ na krótko i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych”³ zwrócono uwagę, że to sam fakt oparcia systemu emerytalnego o zasadę zdefiniowanej składki powoduje zrównoważenie bieżącej wartości netto składek i świadczeń, co eliminuje konieczność manipulowania wielkością składki. System taki dostosowuje się samoczynnie i jest tak skonstruowany, że każde pokolenie płaci samo za swoją konsumpcję w okresie starości.

Istotą reformy było zatem wprowadzenie indywidualnych kont emerytalnych i sposób wymierzania emerytury w zależności od zapisanych na nich kwot. „Istota rozwiązań polega na oddzieleniu od siebie części emerytalnej oraz nieemerytalnych części systemu ubezpieczeń społecznych (system rentowy, zasiłki chorobowe, zasiłki wypadkowe). Tak zwane filary to po prostu indywidualne konta emerytalne. (...) Konta te działają

¹ „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce”, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Warszawa, czerwiec 1997, s. VII.

² Tamże, s. 5.

³ Zeszyty BRE Bank – CASE Nr 57, Warszawa 2001, s. 15.

w podobny sposób. Różni je natomiast sposób finansowania procentu (stopy zwrotu), jaki zarabiają trafiające na te konta pieniądze. Wielkość zarabianego procentu może być raz większa na pierwszym koncie, raz na drugim. W długim okresie będzie ona podobna.”⁴.

Zaletą konta prowadzonego przez ZUS są niskie koszty oraz uniknięcie ryzyka generowania wysokich podatków w przyszłości, ponieważ stopa zwrotu jest tak skonstruowana, że w długim okresie jest równa stopie ekonomicznej, a jego wadą jest brak efektu zewnętrznego w postaci przyspieszonego rozwoju rynków finansowych⁵.

Z ekonomicznego punktu widzenia rzeczą całkowicie drugorzędną jest podział składki pomiędzy I a II filar. Wielkość składki przekazywanej do OFE nie wynika z jakiejś obiektywnej reguły, a z szacowanej w połowie lat 90-tych wartości spółek Skarbu Państwa, które planowano sprywatyzować. „W gruncie rzeczy to nie reforma emerytalna potrzebuje przychodów z prywatyzacji, lecz proces prywatyzacji potrzebuje nowego systemu emerytalnego.”⁶.

Wprowadzona w 1999 r. reforma systemu emerytalnego spowodowała zmianę sposobu finansowania emerytur wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Obowiązująca dotychczas jedna składka ubezpieczeniowa podzielona została na poszczególne ryzyka ubezpieczeniowe (emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe). Składka na ubezpieczenie emerytalne ustalona została w wysokości 19,52% podstawy wymiaru składek, z czego 12,22% wpłacane jest na indywidualne konto ubezpieczonego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a 7,3% przekazywane jest na rachunek w otwartym funduszu emerytalnym wybranym przez ubezpieczonego. Zarządzające OFE powszechnie towarzystwa emerytalne pobierają od każdej wpłaconej do funduszu składki prowizję przeznaczoną na sfinansowanie działania kapitałowej części systemu ubezpieczeń społecznych.

W latach 90-tych XX wieku nie było tajemnicą, że system emerytalny jest deficytowy, niezdolny do sfinansowania wypłat świadczeń wpływami ze składek. Wymagał stałego i coraz większego dofinansowania z budżetu państwa, który również jest i był deficytowy oraz nie dysponował nadwyżkami pozwalającymi na zwiększenie wydatków systemu emerytalnego. Mimo to i tak już niewystarczającą składkę na fundusz emerytalny, ustaloną na 19,52% podstawy oskładkowania, zmniejszono o ponad 1/3 przeznaczając tę część na tworzenie oszczędności w otwartych funduszach emerytalnych i na wypłatę części przyszłych świadczeń emerytalnych.

⁴ Tamże, s. 30.

⁵ Tamże, s. 18.

⁶ Tamże, s. 20.

Zabieg ten nie powodował najmniejszego choćby zmniejszenia obciążeń ponoszonych przez ubezpieczonych wynikających z konieczności finansowania bieżących świadczeń (które przecież nie uległy zmniejszeniu i dopiero w przyszłości i bardzo stopniowo miały się zmniejszać), natomiast w sposób niemal natychmiastowy zwiększał zobowiązania budżetu państwa.

Przesunięcie części składki do OFE spowodowało, że zmniejszeniu uległy wpływy do FUS, z którego finansowane są bieżące świadczenia. Biorąc pod uwagę, że w poprzednich latach wpływy ze składek nie pokrywały wydatków na świadczenia, spowodowało to konieczność zwiększenia dofinansowania FUS z innych źródeł. Dotacja do FUS w latach 1996-1998 kształtowała się na poziomie ok.11-11,5% dochodów ogółem. W 1999 r. dotacja do FUS wyniosła 12,8% dochodów ogółem, należy jednak zaznaczyć, że był to pierwszy rok reformy emerytalnej i dopiero od kwietnia 1999 r. istniała możliwość przystąpienia przez ubezpieczonych do OFE. Obowiązek deklaracji przez ubezpieczonych urodzonych pomiędzy 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1968 r. (a więc 30-50-latków) trwał do grudnia 1999 r.

Według zamierzeń koszt wprowadzenia II filara emerytalnego miał zostać sfinansowany poprzez racjonalizację systemu emerytalnego i przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa⁷.

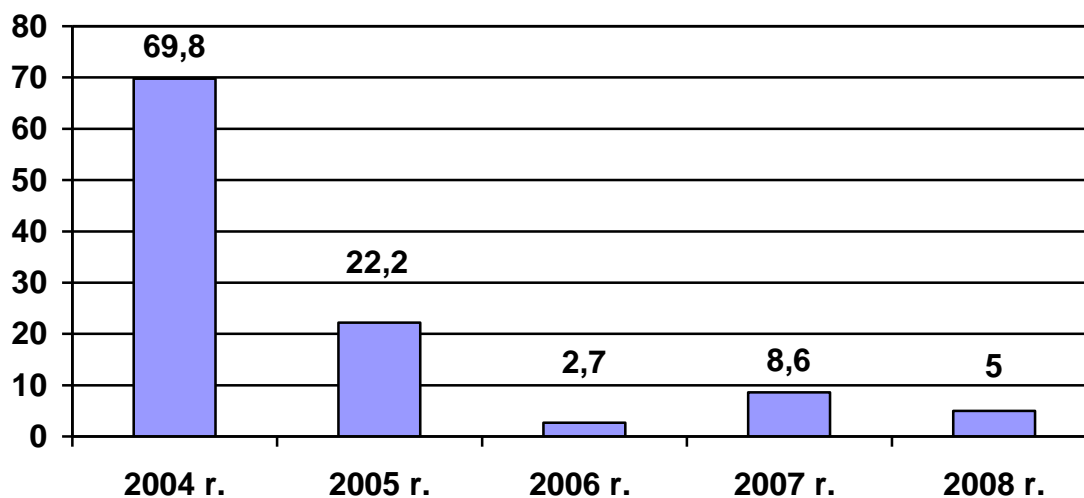
Planowany sposób pokrycia kosztów obniżenia składki emerytalnej do I filaru z wpływów z prywatyzacji niestety nie zdał egzaminu. Ale nawet gdyby wpływy z prywatyzacji były wystarczające na pokrycie refundacji składek przekazywanych do OFE, to i tak taki sposób wykorzystania pieniędzy z prywatyzacji budzi poważne wątpliwości.

Proces prywatyzacji ulegał systematycznemu osłabieniu, co spowodowało, że z każdym kolejnym rokiem zmniejszał się stopień pokrycia przychodami z tego tytułu wielkości refundacji składek do OFE – z prawie 70% w 2004 r. do średnio 5,4% w latach 2006-2008 (wykres 1)⁸. Jednocześnie należy wskazać, że procesowi prywatyzacji nie można kontynuować w nieskończoność – raz sprzedanego składnika majątku Skarbu Państwa nie można sprzedać po raz wtóry.

⁷ „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce”, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, czerwiec 1997, s. 114.

⁸ „Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego”, Biuro Analiz Sejmowych, Analizy nr 17(25) z dnia 10 grudnia 2009 r., s. 9.

Wykres 1. Stopień pokrycia corocznej kwoty refundacji składek do OFE z przychodów z prywatyzacji (w %)



Źródło: Biuro Analiz Sejmowych „Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego”.

Wskaźnik pokrycia wydatków funduszu emerytalnego przychodami z refundacji składki do OFE wzrósł z niecałych 19% w 2000 r. do ponad 23% w latach 2008-2009. Jednocześnie systematycznie maleje stopień pokrycia wydatków wpływami ze składek z ponad 70% w 2000 r. do nieco powyżej 50% w latach 2009-2010.

Tabela 2. Wydatki i wpływy funduszu emerytalnego (w mln zł)⁹

	Wydatki na emerytury	Wpływy ze składek	Refundacja składek OFE	Wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek	Wskaźnik pokrycia wydatków przychodami z refundacji
1999	37 795,3	27 842,8	3 962,7	73,7	10,5
2000	40 337,6	28 862,3	7 548,2	71,6	18,7
2001	46 142,3	33 823,1	8 652,9	73,3	18,8
2002	48 978,9	31 603,8	9 490,4	64,5	19,4
2003	52 942,2	34 515,1	9 868,0	65,2	18,6
2004	58 006,5	34 705,4	10 613,0	59,8	18,3
2005	61 017,1	35 936,7	12 575,4	58,9	20,6
2006	69 161,7	39 031,8	14 920,4	56,4	21,6
2007	73 698,2	45 063,5	16 219,3	61,1	22,0
2008	84 120,8	47 018,7	19 911,5	55,9	23,7
2009	95 343,4	46 897,0	21 086,0	49,1	22,1
Plan 2010	95 454,0	51 304,7	22 506,2	53,7	23,6

Źródło: Sprawozdania finansowe FUS, ustawa budżetowa na rok 2010.

⁹ „Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego”, Biuro Analiz Sejmowych, Analizy nr 17(25) z dnia 10 grudnia 2009 r., s. 5.

W konsekwencji zmniejszania się udziału dochodów z prywatyzacji w pokryciu kosztów refundacji składek przekazywanych do OFE, ciężar finansowania refundacji składek przekazywanych do OFE został przeniesiony na budżet państwa. Pierwotne źródło finansowania reformy emerytalnej, czyli tzw. racjonalizacja wydatków, w skali niezbędnej do pokrycia potrzeb finansowych związanych z przekazywaniem składek do otwartych funduszy emerytalnych jest rozwiązaniem niemożliwym społecznie i politycznie do zaakceptowania. Ograniczenie, i tak skromnych jak na europejskie standardy transferów socjalnych i środków na aktywne polityki rynku pracy, jest całkowicie sprzeczne z deklarowanymi celami UE w perspektywie roku 2020. Państwo musi realizować swoje podstawowe zadania, z których nikt go nie zwolnił (edukacja, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości, obrona narodowa), a także generować środki na absorpcję środków unijnych.

W przypadku niedostatecznych dochodów budżetu państwa – sytuacji strukturalnego deficytu budżetowego – oznacza to finansowanie refundacji składek do OFE przez emisję skarbowych papierów dłużnych. W ostatnich latach jedynie w 2007 r. deficyt budżetowy był nieznacznie niższy niż refundacja składek do OFE, co ilustruje poniższa tabela¹⁰.

Tabela 3. Refundacja składek do OFE a deficyt budżetowy (w mld zł)

Rok	Deficyt budżetowy	Refundacja składek do OFE
1999	12,5	2,3 *
2000	15,4	7,6 *
2001	32,4	8,7 *
2002	39,4	9,5 *
2003	37,0	9,9 *
2004	41,4	10,6
2005	28,4	12,6
2006	25,1	14,9
2007	16	16,2
2008	24,3	19,9
2009	27,2	21,1
prognoza 2010	52,2	22,5

Źródło: Biuro Analiz Sejmowych „Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego”.

*) do 2003 r. refundacja składek do OFE była klasyfikowana jako wydatek budżetu państwa i miała bezpośredni wpływ na deficyt budżetu państwa. W wyniku finansowania zwiększonego deficytu rósł poziom długu Skarbu Państwa.

¹⁰ „Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego”, Biuro Analiz Sejmowych. Analizy nr 17(25) z dnia 10 grudnia 2009 r., s.11.

Koszty reformy emerytalnej, obok deficytu budżetu państwa, stanowią jeden z najistotniejszych elementów kreujących potrzeby pożyczkowe i wpływających na wzrost zadłużenia Skarbu Państwa. Według szacunków Ministerstwa Finansów na koniec 2009 r. dług publiczny z tytułu reformy emerytalnej z 1999 r. wyniósł na koniec 2009 r. 261,2 mld zł (19,5% PKB), w tym bez uwzględnienia trzydziestokrotności 197,1 mld zł (tj. 14,7% PKB). Szacunkowe koszty obsługi długu to odpowiednio 13,3 mld zł (1,0% PKB) z uwzględnieniem trzydziestokrotności i 10,0 mld zł (0,7% PKB) bez uwzględnienia trzydziestokrotności. Tak więc koszty reformy emerytalnej obok deficytu budżetu państwa stanowią jeden z najistotniejszych elementów potrzeb pożyczkowych, wpływających na wzrost zadłużenia Skarbu Państwa.

Konsekwencją systematycznego przyrostu długu publicznego jest zanegowanie przyjętych i przedstawionych powyżej zasad, które miały być respektowane w trakcie wdrażania reformy emerytalnej. Już w chwili obecnej eksperci wskazują na możliwość przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego, czego wynikiem będzie brak waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. W takim przypadku trudno mówić o bezpieczeństwie socjalnym obywateli i realizacji wobec nich zobowiązań systemu emerytalnego. Nawet jednak gdyby drugi próg ostrożnościowy nie został przekroczony, to i tak wysoki przyrost długu publicznego w znaczny sposób ogranicza możliwości realizacji innych zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa socjalnego państwa wobec obywateli. W 2009 r. przyrost długu publicznego z tytułu reformy emerytalnej wyniósł 3,1% PKB, co odpowiada jednej piątej wszystkich wydatków socjalnych. Sam koszt obsługi długu publicznego jest większy niż wydatki na pomoc społeczną oraz zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne razem wzięte.

Tabela 4. Udział wydatków socjalnych w PKB (w %) w latach 2005-2009

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
PKB, w tym:					
Wydatki socjalne ogółem	16,2%	15,8%	14,3%	14,4%	15,1%
Emerytury i renty z FUS	10,2%	10,2%	9,6%	10,7%	11,8%
Zasiłki chorobowe	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%
Pozostałe zasiłki z FUS	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%
Świadczenia zaopatrzeniowe	1,2%	1,2%	0,8%	0,9%	1,0%
Wydatki z KRUS	1,7%	1,6%	1,4%	1,5%	1,5%
Wydatki z FP	1,1%	1,0%	0,8%	0,7%	1,0%
Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%
Wydatki na pomoc społeczną	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%

Źródło: obliczenia własne MPiPS.

Relacja wpływów ze składek do wydatków funduszu emerytalnego kształtuje się bardzo niekorzystnie i przez następne lata również nie ulegnie poprawie. Nominalna wysokość składki emerytalnej, stanowiąca 12,22% podstawy wymiaru składek, pokrywa wydatki funduszu w ok. 50% i według długoterminowej prognozy ZUS dopiero po 2030 r. należy spodziewać się stopniowej poprawy tej relacji, co ilustruje poniższa tabela¹¹.

Tabela 5. Prognozowane wpływy składkowe i wydatki funduszu emerytalnego w relacji do rocznych podstaw wymiaru składek w latach 2011-2060

Rok	Wpływy składkowe do funduszu emerytalnego wyrażone jako procent sumy rocznych podstaw wymiaru składek na fundusz emerytalny	Wydatki funduszu emerytalnego wyrażone jako procent sumy rocznych podstaw wymiaru składek na fundusz emerytalny	Relacja wpływów składkowych do wydatków funduszu emerytalnego
2011	12,9%	25,9%	50,0%
2012	12,8%	24,3%	52,8%
2013	12,7%	23,2%	55,0%
2014	12,6%	22,9%	55,3%
2015	12,5%	23,2%	54,0%
2016	12,4%	23,6%	52,6%
2017	12,3%	24,1%	51,3%
2018	12,3%	24,5%	50,1%
2019	12,2%	24,8%	49,1%
2020	12,1%	25,1%	48,2%
2025	11,8%	25,2%	46,8%
2030	11,7%	23,4%	49,9%
2035	11,6%	20,9%	55,6%
2040	11,6%	18,7%	62,2%
2045	11,6%	17,1%	68,2%
2050	11,6%	15,9%	73,1%
2055	11,6%	15,0%	77,4%
2060	11,6%	14,2%	82,1%

Źródło: ZUS.

Powyższe dane potwierdzają tezę, że dopiero po przejściu na emeryturę pierwszych roczników objętych przymusowo nowymi zasadami finansowania emerytur, można oczekiwać zmniejszenia nakładów budżetu państwa na utrzymanie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Nie oznacza to jednak w żadnym razie zakończenia ponoszenia kosztów tzw. okresu przejściowego (tj. wprowadzania nowego systemu). Budżet powinien

¹¹ „Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.”, ZUS, Warszawa, marzec 2010 r., s. 24 - 25.

przestać ponosić te koszty dopiero wraz ze śmiercią ostatniego emeryta, któremu ustalono kapitał początkowy, a więc najwcześniej po roku 2085.

Biorąc pod uwagę aktualną strukturę wydatków budżetowych i deficyt budżetowy, nie należy spodziewać się w przyszłości innego sposobu finansowania refundacji składek do OFE niż poprzez powiększanie długu publicznego. W konsekwencji, w następnych latach dług publiczny będzie przyrastał w sposób systematyczny, przekraczając 2060 r. 93,8% PKB. Sam koszt obsługi takiego długu stanowiłby znaczne obciążenie dla finansów publicznych przekraczające dzisiejszą wartość całej dotacji uzupełniającej do FUS (nie tylko do funduszu emerytalnego FUS) oraz refundacji składek przekazanych do OFE (wyrażoną jako procent PKB).

Tabela 6. Dług publiczny i koszty jego obsługi wynikające z finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z reformą emerytalną (od 1999 r.) - obecny stan prawny

rok	obecny stan prawny (bez uwzględnienia 30-krotności)			
	dług publiczny		koszty obsługi długu publicznego	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
2010	232,5	16,5%	11,3	0,8%
2015	457,3	23,7%	23,7	1,2%
2020	825,9	32,5%	42,8	1,7%
2025	1 389,6	42,7%	73,0	2,2%
2030	2 177,0	52,5%	112,9	2,7%
2035	3 237,0	61,6%	163,8	3,1%
2040	4 608,7	69,7%	228,0	3,4%
2045	6 337,3	76,8%	305,9	3,7%
2050	8 481,0	82,9%	398,8	3,9%
2055	11 133,8	88,4%	509,3	4,0%
2060	14 429,7	93,8%	641,1	4,2%

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Dotychczasowe doświadczenia Polski i innych krajów, posiadających w ramach systemu emerytalnego obowiązkowe fundusze emerytalne, skłaniają do weryfikacji oceny, przyjętej w 1998 r. w Polsce, bardzo optymistycznej proporcji, która pozwala otwartym funduszom emerytalnym zarządzać aż 1/3 składki emerytalnej (7,3 % podstawy wymiaru

na ubezpieczenie emerytalne). Tak wysoka proporcja rodzi nie tylko zwiększone ryzyko cyklicznej utraty znacznej części środków, która może występować w okresach dekonjunktury gospodarczej (co negatywnie odbija się na wysokości emerytur i zwiększa obciążenie budżetu państwa z tytułu minimalnego gwarantowanego świadczenia), ale również obciąża przyszłe pokolenia splatą olbrzymiego zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego z konieczności refundacji FUS składek przekazanych do OFE.

Rozpoczęta w 1999 r. reforma emerytalna do chwili obecnej nie została zakończona. Brakuje niezbędnych do jej zakończenia rozwiązań prawnych. Jednocześnie jej korzystne efekty mają się uwidocznic dopiero za kilkadziesiąt lat. Kwoty świadczeń wypłacanych z otwartych funduszy emerytalnych mają dziś charakter symboliczny.

Często za najważniejszy postulat względem kapitałowej części systemu emerytalnego uznaje się konieczność dopasowywania profilu ryzyka strategii inwestycyjnej funduszu emerytalnego do wieku uczestnika systemu emerytalnego. Niewątpliwie inwestowanie kapitałów emerytalnych na rynkach finansowych wiąże się z ryzykiem zmienności osiąganych stóp zwrotu, przejawiającym się także możliwością osiągnięcia ujemnych stóp zwrotu w okresach dekonjunktury na rynkach finansowych. Negatywnym przejawem tego zjawiska były niedawne wydarzenia, których źródłem był światowy kryzys finansowy przejawiający się wzajemnym spadkiem zaufania instytucji rynku finansowego oraz głębokimi przecenami aktywów finansowych. W skutek tych wydarzeń, w 2008 roku członkowie OFE stracili średnio 14% swego zakumulowanego wcześniej kapitału emerytalnego. Równocześnie za słuszny uznaje się pogląd, że długookresowe lokowanie aktywów na rynkach kapitałowych przynosi jednak wysokie i zadowalające stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.

Sejm III kadencji nie podjął prac nad ustawą o zakładach emerytalnych – instytucjach mających zgodnie z pierwotnymi założeniami wypłacać emerytury ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. W roku 2008 Sejm VI kadencji uchwalił w dniu 21 listopada 2008 r. ustawę o emeryturach kapitałowych, która jak już wspomniano zawiera regulacje dotyczące okresowych i dożywotnich emerytur kapitałowych. Niemniej realizacja wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych w obecnym stanie prawnym jest niemożliwa, ze względu na fakt, że ustawa z dnia 19 grudnia o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych nie została w dniu 5 marca 2009 r. ponownie uchwalona przez Sejm RP w następstwie odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta RP.

W ocenie Komisji Nadzoru Finansowego: „Obowiązkowy charakter uczestnictwa w II filarze systemu emerytalnego drastycznie osłabia siłę członków OFE jako konsumentów.

Nie istnieje produkt substytucyjny dla uczestnictwa w funduszu emerytalnym, niemożliwy jest więc bojkot produktu, czy szukanie alternatywnych form lokowania składek emerytalnych. Z punktu widzenia całego rynku elastyczność cenowa oszczędzania w funduszu emerytalnym wynosi zero, jest to więc sytuacja skrajnie różna od tej w modelu doskonałej konkurencji.”¹².

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że „wydatki na akwizycję stanowiły gros kosztów PTE w początkowej fazie systemu – i nie sprzyja ani konkurencji cenowej, ani jakościowej. Sprzedaż bezpośrednia rządzi się swoimi prawami i dotyczy towarów, których nie można by zbyć po tej cenie za pomocą zwykłych kanałów dystrybucji. Ta metoda wydaje się więc nie do końca adekwatna dla produktu obowiązkowego, w przypadku którego ochrona konsumenta jest szczególnie ważna”¹³.

CZY OTWARTE FUNDUSZE EMERYTALNE SĄ EFEKTYWNYM INSTRUMENTEM POLITYKI SPOŁECZNEJ?

Jak to już zostało wykazane powyżej, otwarte fundusze emerytalne nie są efektywnym instrumentem polityki społecznej.

Z punktu widzenia wymagającego szczególnej ochrony, **interesu finansów publicznych**, sposób realizacji reformy emerytalnej skutkuje nielimitowanym i niekontrolowanym wzrostem długu publicznego (tzw. jawnego). Emisja skarbowych papierów wartościowych na pokrycie kosztów przekazania części środków na wypłaty emerytur z FUS do OFE oznacza transfer aktualnych i przyszłych dochodów obywateli Rzeczypospolitej w ręce prywatnych wierzycieli – nabywców polskich obligacji. Z faktu takiej lub innej klasyfikacji emisji skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie reformy emerytalnej nie wynika w żaden istotny sposób zmiana jego atrybutów. Dług publiczny musi być obsługiwany na bieżąco i w pełnej, wynikającej z zaciągniętych zobowiązań, wysokości. System repartycyjny (niezależnie czy oparty o zasadę zdefiniowanego świadczenia, czy też zdefiniowanej składki) za pomocą tzw. „długu ukrytego” jest finansowany za pośrednictwem transferu dochodów aktywnych zawodowo obywateli RP na rzecz tych z nich, którzy ze względu na wiek, nie są w stanie utrzymać się z pracy własnych rąk. Siłę tego transferu osłabia fakt, że emeryci płacą również

¹² „Konkurencja na rynku OFE”, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2008 r., s. 30.

¹³ Tamże, s. 71 – 72.

podatki, co oznacza, że za pośrednictwem dotacji budżetowej finansują część wypłacanych im świadczeń.

Z punktu widzenia ubezpieczonych – członków otwartych funduszy emerytalnych odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna.

Po pierwsze, istnienie indywidualnych rachunków w otwartych funduszach emerytalnych pozwala im mieć nadzieję na duże, teoretycznie nieograniczone, wzrosty wartości środków, o których myślą, że będą stanowić finansowe zabezpieczenie ich starości. Przekonanie takie zmniejsza skłonność ubezpieczonych do dodatkowego, dobrowolnego oszczędzania na emeryturę, co ocenić należy negatywnie. Dodatkowo, możliwość teoretycznie nieograniczonych wzrostów wartości środków zgromadzonych w OFE oznacza możliwość ich nieograniczonych spadków. Swego rodzaju buforem wartości są obligacje rządowe w portfelach OFE. Jeżeli państwo zbankrutuje, również ten bufor nie zadziała.

Po drugie, istnienie indywidualnych rachunków w otwartych funduszach emerytalnych pozwala na całkowicie sprzeczne ze społecznym celem istnienia ubezpieczenia emerytalnego, jakim jest zapewnienie dochodów na wypadek starości, przekazywanie środków zgromadzonych w OFE uposażonym, którymi nie muszą być członkowie najbliższej rodziny. W ciągu ostatnich 10 lat wypłaty na rzecz uposażonych, po śmierci nielicznych członków otwartych funduszy emerytalnych, miały wartość kilkadziesiąt tysięcy razy większą niż kwoty emerytur wypłaconych w OFE. Ponieważ wygenerowany w celu przekazania środków do OFE dług publiczny jest spłacany przez wszystkich obywateli, takie działanie systemu z punktu widzenia uposażonych jest wyjątkowo korzystne. Ze względu na skalę zadłużenia państwa takie rozwiązania w zakresie otwartych funduszy emerytalnych, przypominają wszelkiego rodzaju piramidy finansowe i systemy argentyńskie. Jak to bywa w tego typu przedsięwzięciach, wypłaty dla dużej liczby członków OFE będą zagrożone, jeżeli państwo zbankrutuje.

Po trzecie, negatywne konsekwencje kreowanego przez system finansowania otwartych funduszy emerytalnych zadłużenia, są i będą w przyszłości nierównomiernie rozłożone. Znajdzie to wyraz w osłabieniu możliwości realizowania przez państwo jego funkcji osłonowych, takich jak przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, oraz pogorszeniu dostępu do usług publicznych. Ugodzi to w najsłabszych - najbiedniejszych, to jest grupę dysponującą najmniejszą siłą przebicia i potrzebującą relatywnie największego wsparcia.

I. 3. 2. Niezbędność uregulowania obszaru objętego projektowaną ustawą

Od momentu rozpoczęcia reformy emerytalnej minęło 11 lat. Pomimo tego obecny stan prawny uniemożliwia realizację świadczeń dla ubezpieczonych – członków otwartych funduszy emerytalnych, którzy ukończyli 65. rok życia.

Obecna wysokość składek przekazywanych do OFE zwiększa deficyt sektora finansów publicznych i powoduje wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Obciążenie przyszłych pokoleń z tego tytułu jest większe niż w przypadku finansowania systemu repartycyjnego. Dodatkowo istniejący system jest w zbyt dużym stopniu uzależniony od kaprysów rynków finansowych, co powoduje, że obywatele są zmuszani do udziału w loterii, której wynik może mieć znaczący wpływ na poziom ich zabezpieczenia na starość .

Wobec braku ostatecznych rozwiązań dotyczących wypłaty docelowych świadczeń ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, utrudniony jest sposób realizacji postulatu bardziej bezpiecznego, mniej ryzykownego zarządzania środkami osób, które zbliżają się do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Nie można również tolerować obserwowanej niedoskonałości procesów konkurencji na rynku otwartych funduszy emerytalnych.

I. 3. 3. Cele interwencji ustawodawczej

Problemy leżące u podstaw konieczności zaproponowanej interwencji ustawodawczej nie są tylko polską specyfiką – występują w całej UE. W „Zielonej Księdze¹⁴ na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych”¹⁵ Komisja Europejska za najważniejsze politycznie w zakresie modernizacji systemów emerytalnych w UE uznała zapewnienie odpowiedniego wymiaru emerytur i uczynienie systemów emerytalnych zrównoważonymi finansowo. W opinii KE dalsza modernizacja systemów emerytalnych powinna być ukierunkowana na przeciwdziałanie negatywnym skutkom przerw w karierach zawodowych ubezpieczonych dla wymiaru emerytur. Komisja uznał również, że dalsze reformy systemów emerytalnych w krajach członkowskich są w tej chwili konieczne i pilne.

¹⁴ Dokumenty Komisji Europejskiej występujące pod nazwą „Zielonej Księgi” stanowią opracowania koncepcyjne służące jako podstawa do dyskusji w procesie wypracowywania decyzji, dla tematycznie wybranych kręgów odbiorców. Zielona Księga jest zatem dokumentem stymulującym debatę na określony temat, a efektem tych konsultacji mogą być propozycje legislacyjne.

¹⁵ “Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems,” Brussels, z dnia 7 lipca 2010 r., COM(2010)365 final.

Działania mające na celu odzyskiwanie długoterminowej równowagi finansowej przez systemy ubezpieczeń społecznych powinny przyczyniać się do zapewnienia równowagi finansów publicznych państw członkowskich.

„Najistotniejsze cele: odpowiedni wymiar emerytur i równowaga finansowa systemu emerytalnego, choć różne, nierozzerwalnie dotyczą tego samego zagadnienia. Jeżeli wymiar świadczeń został nieodpowiednio określony, może to skutkować presją na doraźne podwyżki emerytur lub zwiększonym zapotrzebowaniem na dodatkowe świadczenia, które zagrażają równowadze finansowej systemu emerytalnego. Jednocześnie, jeśli system emerytalny jest niezbilansowany finansowo, to w dłuższym okresie nie zapewni dostatecznego wymiaru emerytur w wyniku konieczności nagłych korekt ich wysokości. Dlatego też kwestie **odpowiedniego wymiaru emerytur i równowagi finansowej systemu emerytalnego muszą być rozpatrywane łącznie.**”¹⁶.

Wobec powyższego projekt zakłada **dokonanie takiej korekty zasad zreformowanego w 1999 r. systemu emerytalnego, która umożliwi realizację długofalowych celów reformy emerytalnej. Proponowana korekta jest konieczna dla ochrony interesu ubezpieczonych oraz dalszego istnienia systemu emerytalnego, bez podważenia fundamentu działania państwa, jakimi są racjonalność i zrównoważenie polityki budżetowej i fiskalnej. Projekt proponuje dostosowanie poziomu finansowania tzw. II filaru systemu emerytalnego do rzeczywistych możliwości finansowych Polski oraz jednoczesne wdrożenie regulacji prawnych umożliwiających wypłatę świadczeń ze środków gromadzonych w II filarze oraz poprawiających efektywność jego działania.**

Dostosowanie poziomu finansowania II filaru systemu emerytalnego do rzeczywistych możliwości finansowych Polski przyniesie, tak doraźne, dotyczące sanacji finansów publicznych, jak i długofalowe pozytywne skutki, w postaci znacznej poprawy kondycji sektora finansów publicznych, zarówno Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jaki i budżetu państwa.

Jednocześnie obniżenie poziomu składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych umożliwia takie zmiany w sposobie funkcjonowania funduszy, aby ich członkowie odnosili korzyści, jakie dają w długim okresie rynki finansowe i równocześnie byli zabezpieczeni przed ryzykiem istotnej utraty wartości kapitału emerytalnego w okresie bezpośrednio poprzedzającym osiągnięcie przez nich wieku emerytalnego. Ze względu na fakt, że instrumentem najlepiej chroniącym wartość i przynoszącym największe zyski

¹⁶ Tamże, s. 9, tłumaczenie robocze Departamentu Ubezpieczeń Społecznych MPiPS.

w perspektywie długiego okresu inwestowania są akcje, projekt przewiduje możliwość zmiany polityki lokacyjnej funduszy emerytalnych, która umożliwi im realizację potencjalnie bardziej zyskownych, w opinii ekspertów, strategii inwestycyjnych. W kontekście zabezpieczenia zgromadzonych środków przed utratą wartości spowodowanej inflacją, inwestowanie w obligacje (szczególnie długoterminowe) nie jest bezpieczne.

Konsekwencją takiego rozwiązania jest jednak zgoda na takie działanie funduszy emerytalnych, które będzie wiązało się z większą zmiennością wartości środków zgromadzonych w OFE. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie może przejść do porządku dziennego nad stwierdzeniem „że niektórym rocznikom się nie powiedzie” i w rezultacie, pomimo, że możemy oczekiwać, że przeciętna wypłata z OFE będzie wyższa, to niektóre roczniki, przechodzące na emeryturę lub zmieniające profil funduszu w momencie załamania rynków finansowych, poniosą znaczące straty. Stąd propozycja dobrowolności uczestnictwa w OFE przez wszystkich ubezpieczonych stanowi logiczne uzupełnienie proponowanych zmian.

Ponieważ poziom składki przekazywanej do OFE ulegnie obniżeniu, realizacja konstytucyjnego obowiązku zabezpieczenia bytu obywateli na starość będzie realizowana w drodze wypłaty świadczeń z FUS. Przy czym, proponuje się ubezpieczonemu możliwość swobodnego podjęcia decyzji, czy środki zgromadzone w OFE chce przekazać do FUS, co zaowocuje większą gwarantowaną comiesięczną wypłatą, czy też otrzymać jednorazową wypłatę środków zgromadzonych w OFE. Jednorazowa wypłata byłaby możliwa dopiero, gdy emerytura z FUS byłaby wyższa od kwoty dwukrotności najniższej emerytury, co właściwie zabezpiecza przed ryzykiem ubóstwa.

Wdrożenie regulacji prawnych umożliwiających wypłatę świadczeń ze środków gromadzonych w II filarze, przeciwdziała aktualnemu stanowi niepewności prawnej w tym zakresie. Ponieważ nikt nie znał zasad wypłat świadczeń ze środków gromadzonych w OFE w 1999 r., niezbędne jest umożliwienie wszystkim ubezpieczonym, którzy podjęli decyzję o przystąpieniu do funduszu emerytalnego, rozwiązania umowy z OFE. Działanie takie jest wyrazem respektowania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obywatel powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. W 1999 r., kiedy można było przystąpić do OFE nie istniała regulacja dotycząca wypłaty świadczeń gromadzonych w funduszach, poza rządowym projektem ustawy o zakładach emerytalnych. Stąd, jeżeli zasady wypłat świadczeń ze środków gromadzonych w OFE odbiegają dalece od rozwiązań przewidywanych we wzmiarkowanym projekcie,

to minimalnym standardem prawidłowego stanowienia prawa jest wprowadzenie zasady umożliwiającej wycofanie się z otwartego funduszu emerytalnego i nabycie prawa do emerytury na zasadach wynikających z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Jednocześnie nowe regulacje prawne poprawią efektywność działania II filaru przez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom związanym z wynaturzeniem mechanizmów konkurencji na rynku otwartych funduszy emerytalnych objawiającym się brakiem konkurencji cenowej oraz niechęcią OFE do obniżenia ceny wobec groźby wojny cenowej, przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na nasilonych działaniach akwizycyjnych.

I. 3. 4. Informacja, czy opracowanie projektu ustawy zostało przewidziane w planie pracy Rządu

Opracowanie projektu założeń ustawy został przewidziany w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczących projektów ustaw w II półroczu 2010 r.

I. 4. Możliwość podjęcia alternatywnych środków w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy umożliwiających osiągnięcie celu interwencji ustawodawczej

Zastosowanie środków alternatywnych, czyli:

- 1) ekonomicznych;
- 2) organizacyjnych;
- 3) perswazyjnych;
- 4) dokonania zmiany sposobu wykładni obowiązujących przepisów;
- 5) wydania innego aktu normatywnego (np. rozporządzenia) dla osiągnięcia celu interwencji ustawodawczej,

- wobec powstałej negatywnej sytuacji ekonomicznej i prawnej, nie jest możliwe. Poniżej przedstawiono analizę alternatywnych propozycji rozwiązań.

I. 4. 1. Brak działań zmierzających do osiągnięcia celu interwencji ustawodawczej (samoregulacja)

Przyjęcie takiego scenariusza działania oznaczałoby zaniechanie przez Rząd spoczywających na nim podstawowych obowiązków wynikających z Konstytucji RP,

ponieważ oznaczałoby świadome działanie skutkujące kryzysem finansów publicznych, zahamowaniem rozwoju gospodarczego kraju oraz spadkiem zamożności społeczeństwa powodującym wzrost ubóstwa.

Konkludując, przyjęcie tego rozwiązania nie jest możliwe do realizacji, ponieważ powoduje dalsze, lawinowe narastanie zadłużenia państwa, przy jednoczesnym utrzymaniu, wynikającego z braku rozwiązań dotyczących sposobu wypłaty świadczeń emerytalnych z II filaru, stanu niepewności prawnej.

I. 4. 2. Działania legislacyjne w innym obszarze tematycznym pośrednio zmierzające do osiągnięcia celów interwencji ustawodawczej

Pierwszym rozwiązaniem w tym zakresie jest ponowienie próby przedłożenia Sejmowi RP projektu ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, licząc na uzyskanie szerszej akceptacji, niż w przypadku ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych. Rozwiązanie to jest jednak obarczone szeregiem poważnych mankamentów, z których najważniejsze to: brak przeciwdziałania spirali zadłużenia, wysokie koszty funkcjonowania podmiotów wypłacających dożywotnie emerytury kapitałowe i ich ewentualna wrażliwość na szoki finansowe oraz dyskusyjny poziom zysków inwestycyjnych dla emerytów.

Drugim możliwym rozwiązaniem są przedstawione przez Pana Michała Boniego, Ministra – Członka Rady Ministrów, propozycje zmian w klasyfikacji długu publicznego, ograniczenia strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych, a także zmiany zasad regulacji dotyczących bezpieczeństwa i efektywności zarządzania środkami gromadzonymi w II filarze. Rozwiązaniem podstawowego problemu, w opinii Pana Ministra, jest inna klasyfikacja długu publicznego, rozdzielająca dług emerytalny państwa od długu nieemerytalnego, będącego efektem bieżących decyzji politycznych. Rozwiązanie takie, w opinii Pana Ministra, pozwoliłoby, z jednej strony na zwiększenie przejrzystości finansów publicznych, z drugiej zaś strony pozwoliło ograniczyć narastanie księgowej wysokości długu publicznego generowanego w związku z odmienną klasyfikacją składek emerytalnych gromadzonych w OFE, niż na indywidualnym koncie emerytalnym w ZUS. Ponadto Pan Minister, negatywnie oceniając rozwiązania przedstawione przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w projekcie „Założeń ...” z dnia 6 stycznia br. oraz w oderwaniu od celów projektowanej interwencji ustawodawczej, wskazał na konieczność pilnego podjęcia dyskusji nad rozwiązaniami zwiększającymi efektywność funkcjonowania II filara,

takimi jak wprowadzenie funduszy o różnym poziomie ryzyka, zewnętrznego benchmarku powiązanego z nową strukturą wynagradzania PTE (za wyniki), odejścia od limitów inwestycyjnych oraz wprowadzenia zmian ujednociających zasady identyfikacji obu części systemu emerytalnego.

Są to propozycje dyskusyjne.

Trudno określić optymalny poziom tzw. długu emerytalnego. Zerowy dług emerytalny oznacza likwidację systemu emerytalnego i zaprzestanie wypłaty emerytur lub wprowadzenie państwowego przymusu prywatnego zabezpieczenia się obywateli na wypadek starości, bez jakichkolwiek gwarancji ze strony państwa. W praktyce, jak pokazują doświadczenia latynoamerykańskie, rozwiązanie takie wprowadza fikcję powszechności ubezpieczeń społecznych. Znamienne jest również, że nie zaakceptowała go np. armia chilijska, która będąc głównym źródłem wsparcia reformy emerytalnej przeprowadzonej w tym kraju, nie przyjęła tych rozwiązań dla siebie.

Dodatkowo, parametry systemu emerytalnego, takie jak wiek emerytalny, czy sposób indeksacji świadczeń, wpływają silnie na poziom tego długu. Używając pojęcia długu emerytalnego państwa, całą składkę ubezpieczeniową traktuje się jako podatek celowy. Dyskusja na forum europejskim o wysokości długu emerytalnego w oderwaniu od społecznych, ekonomicznych i politycznych przyczyn i skutków zmiany jego poziomu budzi zastrzeżenia. Dług emerytalny jest między innymi narzędziem przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu tych współobywateli, którzy ze względu na wiek są niezdolni do pracy.

Ogólny charakter pozostałych propozycji wskazuje jedynie na konieczność podjęcia w tym zakresie szerokiej debaty. Należy pamiętać, że wprowadzenie tzw. funduszy bezpiecznych obniża wartość oczekiwaną potencjalnych wypłat, a najprostszy i intuicyjnie zrozumiały benchmark zewnętrzny, jakim jest zmiana wskaźnika cen towarów i usług, zwiększa prawdopodobieństwo ruiny powszechnych towarzystw emerytalnych, co oznacza obniżenie poziomu bezpieczeństwa systemu. Proponowana debata ze względu na jej złożoność i wieloaspektowość może trwać, w oderwaniu od bieżących problemów systemu emerytalnego i finansów publicznych, bardzo długo koncentrując się na kwestiach wtórnych, które mogą być przedyskutowane po podjęciu podstawowych decyzji, co do kształtu systemu emerytalnego, przygotowując grunt dla rozwiązań, które muszą zostać wdrożone przed rokiem 2014, a więc przed „osiągnięciem dojrzałości” przez polski system emerytalny, tj. początkiem jego pełnego funkcjonowania w postaci wypłat nowych emerytur z tego systemu.

Dodatkowo, proponowanym działaniom powinny towarzyszyć takie dostosowania struktury wydatków budżetowych, które umożliwią finansowanie składek przekazywanych do OFE bez kreowania długu publicznego, poprzez tzw. racjonalizację wydatków. Dla przykładu, kwoty refundacji składki do OFE odpowiadały łącznym wydatkom na emerytury mundurowe, zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne oraz pomoc społeczną.

Tabela 7. Udziały wydatków socjalnych z budżetu państwa w latach 2005-2009 (w%)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki budżetu państwa, w tym:	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Wydatki socjalne ogółem*	36,5%	36,8%	32,2%	33,8%	30,7%
Dotacje do:	30,4%	31,3%	27,6%	29,6%	27,0%
Funduszu Pracy	2,6%	2,2%	1,5%	1,0%	0,0%
FUS***	14,0%	16,1%	15,8%	19,0%	17,3%
systemy zaopatrzeniowe (mundurowe)	5,8%	5,7%	3,9%	3,8%	3,9%
KRUS	7,1%	6,7%	5,8%	5,4%	5,3%
Funduszu Alimentacyjnego ***	0,9%	0,6%	0,4%	0,4%	0,5%
Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne	3,7%	3,5%	3,1%	2,7%	2,4%
Pomoc społeczna	2,4%	2,0%	1,5%	1,5%	1,3%

Źródło: obliczenia własne MPiPS.

* bez kosztów obsługi długu publicznego wygenerowanego przez przekazywanie składek do OFE.

** wraz z refundacją składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych.

***od 30 kwietnia 2004 r. wydatki na zaliczkę alimentacyjną oraz na świadczenia z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Już pierwszy rzut oka na powyższą tabelę uzmysławia, że nie ma pola do działań na taką skalę.

I. 4. 3. Działania legislacyjne bezpośrednio zmierzające do osiągnięcia celów interwencji ustawodawczej

Drugim rozwiązaniem jest propozycja likwidacji tzw. II filaru systemu emerytalnego albo zaprzestania odprowadzania do niego części składki emerytalnej. Propozycja ta wynika z faktu, że wdrożenie obowiązkowego przekazywania składki emerytalnej powoduje ubytki gigantycznych kwot z sektora finansów publicznych oraz naraża przyszłych emerytów na ewentualność strat w wyniku kryzysów finansowych i inflacji. Jako przykład kraju, który uniknął problemów, przed którymi stoi obecnie Rzeczpospolita Polska, jest Republika Czeska, która przez lata wstrzymywała się z wdrożeniem obowiązkowego systemu kapitałowego w ramach systemu emerytalnego, a obecnie w ogóle odroczyła podjęcie decyzji w tym zakresie. Należy dodać, że żaden z krajów wysokorozwiniętych, także nie wprowadził

obowiązkowego systemu kapitałowego w ramach systemu emerytalnego. Podawany często w tym zakresie przykład Królestwa Szwecji jest mylny, ponieważ istniejący tam system opiera się na przekazywaniu jedynie 2,5 % podstawy wymiaru składki (a więc 13 % składki¹⁷), do wspólnej puli, która pozostaje w dyspozycji wyspecjalizowanej agencji rządowej. Agencja ta następnie przekazuje te środki do inwestowania przez kilkaset funduszy inwestycyjnych. Każdy obywatel Szwecji ma również prawo do minimalnej emerytury.

W omawianym zakresie należy również wskazać obserwowany od pewnego czasu trend w krajach, które wdrożyły obowiązkowy system kapitałowy w ramach systemu emerytalnego. Polega on na nacjonalizacji części kapitałowej (Argentyna), czasowym zawieszeniu przekazywania części składki (Estonia) albo na ustawowym zmniejszaniu poziomu części składki emerytalnej przekazywanej do funduszy emerytalnych. I tak, w Estonii zmniejszono składkę z 6% do 2%, na Łotwie z 10% do 2%, na Litwie z 5,5% do 3%. Należy zauważyć, że Estonia ponad rok po obniżeniu poziomu kapitałowej części składki, w ocenie Komisji Europejskiej, w maju br. spełniła wszystkie warunki wejścia do strefy Euro na początku roku 2011. W chwili obecnej Łotwa, która obniżyła poziom składki przekazywanej do funduszy emerytalnych o 80 %, stawiana jest za wzór sprawnej walki z deficytem budżetowym.

Szacunkowe skutki finansowe obniżenia stopy składki odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych do 0% dla wyodrębnionego w ramach FUS funduszu emerytalnego byłyby jednoznacznie pozytywne. Skutki te oraz prognozę:

- wpływów składkowych do funduszu emerytalnego,
- wydatków na świadczenia z funduszu emerytalnego

w warunkach obecnych przepisów oraz w warunkach obniżonej do 0% stopy składki do otwartych funduszy emerytalnych ilustrują poniższe tabele.

¹⁷ „Obligatorische private kapitalgedeckte Alterssicherung in Mittel - und Osteuropa”, Dr Wolfgang Schultz-Weidner, Deutsche Rentenversicherung 1/2010, str. 123.

Tabela 8. Prognoza wpływów składkowych do funduszu emerytalnego w latach 2011 - 2060 - kwoty nominalne

Rok	Wpływy składkowe do funduszu emerytalnego - obecne przepisy [w mld zł]	Zwiększenie wpływów składkowych do funduszu emerytalnego w wyniku obniżenia stopy składki do OFE do 0% [w mld zł]
2011	52,1	21,7
2012	56,1	26,1
2013	59,8	28,4
2014	63,3	30,8
2015	66,6	33,2
2016	70,0	35,7
2017	73,6	38,5
2018	77,3	41,3
2019	81,1	44,2
2020	85,0	47,1
2025	106,7	62,9
2030	133,8	81,2
2035	167,1	102,6
2040	206,9	127,2
2045	254,6	156,6
2050	312,5	192,3
2055	381,6	234,8
2060	463,7	285,3

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z prognozą, nominalna wartość wpływów składkowych do funduszu emerytalnego FUS wzrośnie w latach 2011 – 2060 z 52,1 mld zł do 463,7 mld zł. W przypadku obniżenia poziomu składki przekazywanej do OFE do 0% wartość nominalna wpływów składkowych do FUS wzrosłaby od 21,7 mld zł w 2011 r. o do 285,3 mld zł w roku 2060.

Tabela 9. Prognoza wpływów składkowych do funduszu emerytalnego - kwoty zdyskontowane inflacją na 2009 r.

Rok	Wpływy składkowe do funduszu emerytalnego - obecne przepisy [w mld zł]	Zwiększenie wpływów składkowych do funduszu emerytalnego w wyniku obniżenia stopy składki do OFE do 0% [w mld zł]
2011	49,7	20,7
2012	51,8	24,1
2013	53,8	25,5
2014	55,5	27,0
2015	57,0	28,4
2016	58,4	29,8
2017	59,9	31,3
2018	61,5	32,8
2019	63,0	34,3
2020	64,7	35,8
2025	73,4	43,3
2030	83,4	50,7
2035	94,4	57,9
2040	105,8	65,1
2045	117,9	72,5
2050	131,1	80,7
2055	145,0	89,2
2060	159,6	98,2

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z prognozą, realna wartość wpływów składkowych do funduszu emerytalnego FUS wzrośnie w latach 2011 – 2060 z 49,7 mld zł do 159,6 mld zł. W przypadku obniżenia poziomu składki przekazywanej do OFE do 0% wartość wpływów składkowych do FUS wzrosłaby o od 20,7 mld zł w 2011 r. do 98,2 mld zł w roku 2060.

Tabela 10. Prognoza wydatków na świadczenia z funduszu emerytalnego - kwoty nominalne

Rok	Wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego - obecne przepisy [w mld zł]	Zwiększenie wydatków na świadczenia z funduszu emerytalnego w wyniku obniżenia stopy składki do OFE do 0% [w mld zł]
2011	102,1	0,0
2012	103,9	0,0
2013	106,3	0,0
2014	111,9	0,0
2015	120,5	0,0
2016	130,1	0,1
2017	140,3	0,2
2018	151,0	0,3
2019	161,8	0,5
2020	172,7	0,7
2025	222,9	3,0
2030	262,2	7,8
2035	293,7	17,2
2040	324,8	34,0
2045	364,2	61,2
2050	417,3	98,8
2055	480,8	142,2
2060	550,5	186,8

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Wzrostowi wpływów do funduszu emerytalnego FUS towarzyszyłby wzrost wydatków na świadczenia emerytalne finansowane z FUS. Wartość nominalna wydatków na świadczenia emerytalne, ma, zgodnie z prognozą ZUS wzrosnąć ze 102,1 mld zł w 2011 r. do 550,5 mld zł w 2060 r. Zaewidencjonowanie na koncie dodatkowych 7,3% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne spowoduje, stopniowe zwiększenie wydatków na świadczenia emerytalne. W roku 2060 świadczenia wzrosłyby o 186,8 mld zł (w cenach roku 2009).

Tabela 11. Prognoza wydatków na świadczenia z funduszu emerytalnego - kwoty zdyskontowane inflacją na 2009 r.

Rok	Wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego - obecne przepisy [w mld zł]	Zwiększenie wydatków na świadczenia z funduszu emerytalnego w wyniku obniżenia stopy składki do OFE do 0% [w mld zł]
2011	97,4	0,0
2012	96,0	0,0
2013	95,5	0,0
2014	98,1	0,0
2015	103,1	0,0
2016	108,6	0,1
2017	114,3	0,1
2018	120,1	0,2
2019	125,8	0,4
2020	131,4	0,5
2025	153,4	2,1
2030	163,5	4,9
2035	165,8	9,7
2040	166,1	17,4
2045	168,7	28,4
2050	175,1	41,4
2055	182,7	54,0
2060	189,5	64,3

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W wyniku obniżenia stopy procentowej składki przekazywanej do OFE realne wydatki na emerytury finansowane z FUS wzrosłyby w roku 2060 o 64,3 mld zł. Z powyższego wynika, że przy obniżeniu poziomu składek przekazywanych do OFE do 0% podstawy wymiaru składek, w drugiej połowie lat pięćdziesiątych XXI w. wyodrębniony w ramach FUS fundusz emerytalny stałby się wypłacalny.

II. Postanowienia dotyczące zmian obowiązujących przepisów

II. 1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanej ustawy oraz podmiotów i spraw wyłączonych z zakresu jej regulacji, objaśnienia podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie

Podmiotami objętymi przepisami projektowanej ustawy będą ubezpieczeni – członkowie OFE, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, otwarte fundusze emerytalne i zarządzające nimi powszechnie towarzystwa emerytalne i instytucje finansowe prowadzące indywidualne konta emerytalne (IKE).

II. 2. Przepisy merytoryczne

II. 2. 1. Zakres zmian merytorycznych ustaw objętych nowelizacją

II. 2. 1. 1. Określenie zmian w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507)

W związku z koniecznością usunięcia z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych i funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych, należy w art. 3 uchylić pkt 2, 6, 9 i 10.

W art. 7 w ust. 1 proponuje się zmianę brzmienia pkt 2, polegającą na zastąpieniu pojęcia dożywotniej emerytury kapitałowej pojęciem jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

W konsekwencji, należy dokonać zmiany brzmienia ust. 3, polegającej na określeniu, że jednorazowa wypłata z otwartego funduszu emerytalnego przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego po ukończeniu 65. roku życia. Pozwoli to na uwzględnienie w katalogu emerytur kapitałowych, tj. świadczeń pieniężnych ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych – jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, przy jednoczesnym wskazaniu, że prawo do tego świadczenia powstaje nie wcześniej niż po ukończeniu 65. roku życia.

Następnie należy określić warunki nabycia prawa do tego świadczenia. W tym celu, przez zmianę art. 10 ustawy należy wskazać, że członek otwartego funduszu emerytalnego

nabywa prawo do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, jeżeli spełnione są łącznie dwa warunki. Po pierwsze, członek otwartego funduszu emerytalnego musi mieć ukończony 65. rok życia. Po wtóre, kwota składek zaewidencjonowanych na prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych koncie ubezpieczonego zapewnia wypłatę emerytury, o której mowa w art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w wysokości co najmniej dwukrotności kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Logiczną konsekwencją określenia warunków nabycia prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego jest określenie sytuacji, w której członek otwartego funduszu emerytalnego nie nabywa prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. W tym celu, zgodnie z systematyką ustawy, należy dokonać zmiany w art. 11 ust. 1 ustawy polegającej na zmianie odesłania do art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy na odesłanie odpowiadające wcześniejszym zmianom ustawy, tj. na odesłanie do stosownej jednostki redakcyjnej art. 10 ustawy, określając, że otwarty fundusz emerytalny przekazuje środki zgromadzone na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego do funduszu emerytalnego. Stosowne zmiany dotyczące przede wszystkim ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, wskazane w dalszej części tekstu, pozwolą na dokonanie ewidencji tych środków na prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych koncie ubezpieczonego, w taki sposób, aby zostały uwzględnione przy ustaleniu wysokości emerytury należnej ubezpieczonemu – członkowi otwartego funduszu emerytalnego.

Następnie w art. 11 proponuje się po ust. 4 dodać ust. 5, w którym należy określić, że w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego przed uprawomocnieniem się decyzji o ustaleniu prawa do emerytury, nie stosuje się przepisów art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach kapitałowych, tj. nie przekazuje się środków zgromadzonych na rachunku członka w otwartym funduszu emerytalnym do funduszu emerytalnego. Zmiana ta zapewni wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w zakresie dziedziczenia środków przez osoby uprawnione w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego przed uprawomocnieniem się decyzji o ustaleniu prawa do emerytury.

Należy również określić zasady i tryb przyznawania jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. W tym celu uzasadniona jest zmiana art. 17 ustawy, który w chwili obecnej określa zasady i tryb przyznawania prawa do dożywotniej emerytury

kapitałowej. Działanie takie pozwoli jednocześnie usunąć z obrotu prawnego pojęcie dożywotniej emerytury kapitałowej.

Zgodnie z ugruntowanymi w systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązaniami, należy uznać, że postępowanie w sprawie przyznania prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, co do zasady, powinno być wszczynane na wniosek ubezpieczonego.

Wobec powyższego proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 17 ustawy, w taki sposób, aby na wstępie określał on postępowanie ZUS w przypadku złożenia przez członka otwartego funduszu emerytalnego wniosku o jednorazową wypłatę z otwartego funduszu emerytalnego. Wzorem przyjętych wcześniej rozwiązań należy zobligować Zakład Ubezpieczeń Społecznych do zawiadomienia otwartego funduszu emerytalnego o złożeniu przez członka otwartego funduszu emerytalnego wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, tak jak w chwili obecnej dzieje się to w przypadku okresowych emerytur kapitałowych i było planowane w przypadku dożywotnich emerytur kapitałowych. Aby Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł ustalić prawo do tej wypłaty, należy jednocześnie wprowadzić obowiązek przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego.

W kolejnym ustępie tego artykułu, ze względu na szczególne regulacje wynikające z ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a dotyczące osób, którym przyznaje się emeryturę z urzędu, należy określić, że w ich wypadku nie jest wymagane złożenie wniosku o jednorazową wypłatę z otwartego funduszu emerytalnego. W celu zapewnienia sprawności operacji wypłaty świadczeń, podobna regulacja powinna również dotyczyć osób, którym przyznano już okresową emeryturę kapitałową, co również powinno znaleźć odzwierciedlenie w tej jednostce redakcyjnej. Rozwiązanie to powinno stanowić analogię do przyznania dożywotniej emerytury kapitałowej osobie, która nabyła wcześniej prawo do okresowej emerytury kapitałowej.

Następnie określić należy postępowanie otwartego funduszu emerytalnego po otrzymaniu informacji o złożeniu przez członka otwartego funduszu emerytalnego wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Ponieważ emerytury kapitałowe wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych, otwarty fundusz emerytalny powinien dokonać wypłaty środków zgromadzonych na rachunku członka

otwartego funduszu emerytalnego do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego.

Przy ustalaniu wysokości jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien mieć obowiązek porównania wysokości emerytury członka funduszu emerytalnego, ustalonej w myśl art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z kwotą odpowiadającą dwukrotności kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jeżeli wysokość emerytury członka funduszu emerytalnego, ustalonej w myśl art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynosi co najmniej dwukrotność kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien dokonać jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego i przekazanych przez otwarty fundusz emerytalny do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego.

W kolejnej jednostce redakcyjnej powinien znaleźć się opis sposobu postępowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sytuacji, gdy w wyniku porównania wysokości emerytury członka funduszu emerytalnego, która została ustalona zgodnie z art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z kwotą dwukrotności kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wysokość emerytury członka funduszu emerytalnego, która została ustalona zgodnie z art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jest niższa niż dwukrotność kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W tej sytuacji, ustawa powinna przewidywać zaewidencjonowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na koncie ubezpieczonego środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego i przekazanych przez otwarty fundusz emerytalny do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego, jako składki na ubezpieczenie emerytalne, na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku o jednorazową wypłatę środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego. Ewidencja

składki nie powinna jednak następować wcześniej niż na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym ubezpieczony ukończy 65. rok życia.

Aby jednak członek otwartego funduszu emerytalnego zachował prawo do jednorazowej wypłaty części środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, ewidencji powinna podlegać jedynie taka kwota ze środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego i przekazanych przez otwarty fundusz emerytalny do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego, aby emerytura członka funduszu emerytalnego, o której mowa w art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, była równa dwukrotności kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W celu uniknięcia ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych dotyczących ustalania prawa i wysokości tego świadczenia dla osób otrzymujących wcześniej okresową emeryturę kapitałową, należy jednocześnie dookreślić, że przepis art. 108 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dotyczący ponownego ustalenia wysokości emerytury, będzie stosowany odpowiednio. Niezbędne jest też zobowiązanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do dokonania jednorazowej wypłaty środków przekazanych przez otwarty fundusz emerytalny do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego pomniejszonych o zaewidencjonowaną na koncie ubezpieczonego składkę w wysokości niezbędnej do nabycia prawa do, ustalonego w myśl art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, świadczenia w kwocie dwukrotności kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Tak jak to już zostało wskazane wcześniej i w związku z ugruntowaną zasadą nabywania prawa do świadczeń z FUS za jednorazową składkę, należy również dookreślić, że ewidencji na koncie ubezpieczonego jako składki z kwoty środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego i przekazanych na wyodrębniony w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych fundusz emerytalny, dokonuje się w wysokości niezbędnej do nabycia prawa do, ustalonego w myśl art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, świadczenia w kwocie dwukrotność kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych, po jej wpływie do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W art. 18 ustawy o emeryturach kapitałowych proponuje się określić postępowanie w przypadku nieustalenia przez ZUS prawa i wysokości jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Jeżeli zatem kwota emerytury, ustalonej w myśl art. 24 ust. 1 albo art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jest niższa od kwoty dwukrotność kwoty emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nawet po zaewidencjonowaniu na koncie ubezpieczonego jako jednorazowej składki na ubezpieczenie emerytalne środków przekazanych przez otwarty fundusz emerytalny do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ustali prawa i wysokości jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. W tej sytuacji Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien być dodatkowo obowiązany do poinformowania byłego członka otwartego funduszu emerytalnego o przekazaniu środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na wyodrębniony w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych fundusz emerytalny.

Projektowana ustawa powinna przewidywać zmianę ustawy o emeryturach kapitałowych dotyczącą zmiany treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ww. ustawy. Propozycja przepisu powinna wskazywać, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, termin i sposób:

- 1) przekazywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartego funduszu emerytalnego informacji o złożeniu przez członka otwartego funduszu emerytalnego wniosku o jednorazową wypłatę z funduszu emerytalnego;
- 2) przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego do funduszu emerytalnego;
- 3) dokonywania rozliczeń między Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a otwartym funduszem emerytalnym w przypadku nieprzekazania przez otwarty fundusz emerytalny środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego albo przekazania ich w niepełnej wysokości;
- 4) dokonywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

Jednocześnie należy wskazać wytyczne dotyczące treści ww. rozporządzenia w zakresie konieczności zapewnienia sprawnego i terminowego ustalania prawa, wysokości oraz dokonywania jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

W związku z koniecznością usunięcia z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych, uchylenia wymagają art. 20 i art. 21 ww. ustawy dotyczące dożywotnich emerytur kapitałowych.

Następnie, również w związku z koniecznością usunięcia z obrotu prawnego odniesień dotyczących dożywotnich emerytur kapitałowych, należy wprowadzić zmiany w art. 22 i 23 ww. ustawy polegających na usunięciu z ich treści fragmentów dotyczących dożywotnich emerytur kapitałowych.

Konieczność usunięcia z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych powoduje, że należy również uchylić art. 27, art. 28 i art. 29 ww. ustawy.

Ponadto proponuje się dokonanie zmiany w art. 30 ust. 2 ww. ustawy, która doprecyzuje, że wyłącznie okresowa emerytura kapitałowa (a nie jak obecnie emerytury kapitałowe, tj. obie ich formy) jest wypłacana wraz z emeryturą lub rentą.

Proponuje się określenie sposobu dokonania jednorazowej wypłaty ze środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym. W tym celu należy po art. 30 ww. ustawy dodać art. 30a określający, że jednorazowa wypłata z OFE jest dokonywana przez ZUS na wskazany rachunek bankowy lub na indywidualne konto emerytalne w rozumieniu przepisów o indywidualnych kontach emerytalnych.

Ponadto proponuje się dokonanie zmian porządkujących wynikających z dotychczasowej praktyki stosowania przepisów ww. ustawy polegających na dodaniu po art. 30a nowego przepisu - art. 30b, który określi, że w przypadku gdy środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym są niższe niż ustalona decyzją wysokość okresowej emerytury kapitałowej, okresową emeryturę kapitałową wypłaca się w wysokości równej kwocie całości środków pozostałych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, z tym jednak zastrzeżeniem, że w takim przypadku Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wydaje decyzji.

II. 2. 1. 2. Określenie zmian w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87, z późn. zm.¹⁾)

W związku z koniecznością usunięcia z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych i funduszy dożywotnich emerytur

kapitałowych, należy dokonać stosownych zmian w art. 54 ust. 1a ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin.

II. 2. 1. 3. Określenie zmian w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307)

W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych proponuje się usunięcie odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych i objęcie obowiązkiem podatkowym jednorazowej wypłaty ze środków zgromadzonych w OFE przez zmianę w art. 12 ust. 7 oraz w art. 30a w ust. 1 pkt 12.

W związku z zaproponowanym objęciem jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego zryczałtowanym podatkiem dochodowym, proponuje się dokonać zmiany w art. 30a ust. 1 pkt 12 ww. ustawy, co pozwoli jednocześnie usunąć z tej ustawy nieadekwatny wobec ww. propozycji przepis dotyczący wypłaty gwarantowanej (tj. świadczenia po śmierci uprawnionego do dożywotniej emerytury kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych). Jednocześnie, w celu stworzenia zachęty do zakumulowania jednorazowej nadwyżki finansowej, proponuje się zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych dokonanej na indywidualne konto emerytalne jednorazowej wypłaty ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Zwolnienie takie nie przysługiwałoby jednak, gdyby oszczędzający wypłacił te środki jednorazowo albo w ratach, przed upływem dziesięciu lat od daty przyjęcia na IKE Senior jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

Aby urzeczywistnić intencję zwolnienia od zryczałtowanego podatku dochodowego kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, proponuje się dodanie w art. 21 ust. 1 ww. ustawy kolejnych jednostek redakcyjnych – np. pkt 138 i pkt 139, które będą przewidywały zwolnienie od podatku kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego przekazanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na IKE Senior (pkt 138), a następnie zwolnienie od podatku wypłaty z IKE Senior, z zastrzeżeniem, że zwolnienie to nie będzie miało zastosowania w przypadku, gdy oszczędzający wypłaci wszystkie środki z IKE Senior jednorazowo albo w ratach, w okresie krótszym niż okres 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego (pkt 139). Uzasadnieniem braku wskazania w proponowanym przepisie, iż raty winny być równe, w przypadku wypłaty w ratach, jest przekonanie, iż to osoba korzystająca z wypłaty w ratach, znając swoje potrzeby i sytuację finansową, sama najlepiej ustali wysokość wypłaty

ratalnej. Nie można wykluczyć przypadku, że w okresie wykorzystywania wyżej wspomnianej nadwyżki finansowej incydentalnie może zajść potrzeba wypłacenia większej kwoty, np. na remont, czy leczenie itp., co nie byłoby możliwe w przypadku wskazania z góry na jaką ilość rat ma być podzielona ta wypłata, i z jaką częstotliwością raty mają być wypłacane. Ewentualnie, warunki dotyczące wysokości i częstotliwości rat mogą być uregulowane w przepisach odpowiednich dla danej instytucji finansowej prowadzącej IKE Senior.

Celem, w którym proponuje się wyżej wskazane ulgi podatkowe jest motywacja ubezpieczonych do rozłożonego w czasie wykorzystania jednorazowej nadwyżki finansowej. Brak takiego zwolnienia i pobór tego podatku przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w przypadku przekazania, zgodnie z dyspozycją ubezpieczonego, jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego na rachunek bankowy, w opinii projektodawcy, ma za zadanie ograniczyć zainteresowanie ubezpieczonych natychmiastowym skonsumowaniem jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

Zmiana w art. 30a ww. ustawy jest podyktowana koniecznością określenia przypadków, w których jednorazowa wypłata środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych będzie opodatkowana zryczałtowanym podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Proponuje się zatem uzupełnienie art. 30a ust. 1 o przepisy wskazujące, iż 19 % zryczałtowany podatek dochodowy pobiera się od:

- kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, przekazanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rachunek bankowy albo
- kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego przekazanej na IKE Senior, powiększonej o dochód, stanowiący różnicę pomiędzy przychodem z tytułu wypłaty jednorazowej środków z IKE Senior a kwotą przyjętej na IKE Senior jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, w przypadku wypłaty wszystkich środków z IKE Senior jednorazowo albo w ratach, w okresie krótszym niż okres 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

Należy również rozważyć możliwość wprowadzenia rozwiązań odnoszących się do poboru 19% zryczałtowanego podatku dochodowego przez instytucję finansową w przypadku wypłaty środków z IKE Senior w okresie krótszym, niż okres 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. W takim przypadku, 19% zryczałtowany podatek dochodowy pobrałaby instytucja finansowa prowadząca IKE Senior oszczędzającego, dokonując wypłaty wszystkich środków z jego IKE

Senior, a podstawą opodatkowania byłaby kwota tej wypłaty. Przepisy te mogłyby być zawarte w ust. 8a dodanym w art. 30a ww. ustawy.

Jednocześnie proponuje się, aby w przypadku wypłaty wszystkich środków z IKE Senior w okresie krótszym, niż okres 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, wprowadzić przepisy zobowiązujące podatnika (tu byłego oszczędzającego na IKE Senior) do złożenia urzędowi skarbowemu zeznania podatkowego i do zapłaty różnicy pomiędzy podatkiem należnym wynikającym z tego zeznania, a podatkiem pobranym przez instytucję finansową dokonującą wypłaty z IKE Senior.

Zważywszy na to, iż w niniejszym przedłożeniu, w części dotyczącej projektowanych zmian w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych (II.2.1.9), proponuje się dodanie nowego artykułu określającego informacje, które instytucja finansowa przekaze naczelnikowi urzędu skarbowego, w przypadku wypłaty wszystkich środków z IKE Senior przed upływem 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, oraz mając na względzie treść tych informacji (w tym, informacji umożliwiających ustalenie wysokości należnego 19 % podatku, tj. dotyczących: kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, kwoty wypłaty jednorazowej z IKE Senior, ewentualnie kwot wypłat ratalnych, oraz informacji o kwocie odprowadzonego podatku), należy stwierdzić, iż organy skarbowe będą dysponowały wiedzą niezbędną do weryfikacji prawidłowości złożonego zeznania. Ponieważ informacja ta będzie również przekazana oszczędzającemu na IKE Senior, oszczędzający będzie posiadał dane niezbędne do złożenia zeznania podatkowego.

Konieczna jest również zmiana art. 34 ww. ustawy w ten sposób, aby organy rentowe były obowiązane pobierać zryczałtowany podatek dochodowy tylko od kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego przekazanej na rachunek bankowy. Aby osiągnąć ten cel, proponuje się dodanie w art. 34 ww. ustawy po ust. 1 przepisu, zgodnie z którym organy rentowe będą obowiązane jako płatnicy pobierać zryczałtowany podatek dochodowy od kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego przekazanej na rachunek bankowy oraz przepisu, w myśl którego organy rentowe nie będą obowiązane do poboru zryczałtowanego podatku dochodowego od kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego przekazanej na IKE Senior.

Ponieważ, jak wskazano wcześniej, proponuje się, aby 19% zryczałtowany podatek dochodowy pobrała instytucja finansowa, dokonując wypłaty wszystkich środków z IKE Senior, konieczne są zatem zmiany w art. 41 ww. ustawy, które będą miały na celu

zwolnienie płatników z obowiązku poboru podatku dochodowego od wypłat ratalnych dokonywanych z IKE Senior. Dlatego też wskazane byłoby dodanie w ust. 1 art. 41 zastrzeżenia do proponowanej nowej jednostki redakcyjnej – np. ust. 4d, który określi, iż płatnicy (tu instytucje finansowe) nie są obowiązani do poboru zaliczek od wypłat ratalnych dokonywanych z IKE Senior. Jednocześnie w przepisie tym należałoby zawrzeć zastrzeżenie, iż nie dotyczy to przypadku, w którym wypłata ostatniej raty z IKE Senior następuje przed upływem 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Ewentualnie zastrzeżenie to można skonstruować w ten sposób, że przybierze ono postać odwołania do dodawanego w art. 30a ust. 8a.

Z uwagi na to, iż, przy zaproponowanym mechanizmie poboru zryczałtowanego podatku dochodowego, kwota należnego zryczałtowanego podatku dochodowego może nie zostać w pełni pobrana przez instytucje finansowe prowadzące IKE Senior, z uwagi na stan środków na tym koncie w momencie wycofania z niego wszystkich środków (jest to możliwe jeżeli np. wypłata ma opcję ratalną, a przed upływem 10 lat, na skutek decyzji oszczędzającego na IKE Senior, zostaną wycofane pozostałe na tym koncie środki), konieczne jest wprowadzenie regulacji prawnej mającej na celu zobowiązanie podatnika, który wypłacił wszystkie środki z IKE Senior, przed upływem 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, do złożenia zeznania podatkowego. W tym celu należy wprowadzić zmiany w art. 45 ust. 1a ww. ustawy, które zobowiążą podatnika do złożenia urzędowi skarbowemu odrębnego zeznania, według wzoru ustalonego przez Ministra Finansów, o wysokości osiągniętego w roku podatkowym dochodu z tytułu wypłaty wszystkich środków z IKE Senior przed upływem 10 lat od daty przyjęcia na IKE Senior jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Proponuje się zatem dodanie pkt 4 w art. 45 ust. 1a ww. ustawy, w którym będzie zawarte takie zobowiązanie. Również niezbędna będzie zmiana ust. 4 w art. 45 ww. ustawy, polegająca na dodaniu normy zobowiązującej podatnika do wpłaty należnego podatku dochodowego wynikającego z wyżej zaproponowanego zeznania albo różnicy pomiędzy podatkiem należnym wynikającym z wyżej zaproponowanego zeznania, a podatkiem pobranym przez instytucję finansową, która prowadziła IKE Senior podatnika.

II. 2. 1. 4. Określenie zmian w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189)

Usunięcie z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych powoduje konieczność uchylenia pkt 4b w art. 8 ww. ustawy, dotyczącego definicji ustawowej „dożywotniej emerytury kapitałowej”.

W związku z proponowanym wprowadzeniem zakazu prowadzenia przez otwarte fundusze emerytalne działalności akwizycyjnej, należy w art. 50 w ust. 2 w pkt 2 ww. ustawy uchylić lit. c. Przepis ten zezwalał powszechnemu towarzystwu emerytalnemu na nabywanie lub obejmowanie udziałów lub akcji w spółce prowadzącej działalność akwizycyjną na rzecz otwartego funduszu emerytalnego zarządzanego przez dane towarzystwo.

Propozycja likwidacji uzyskiwania członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym w drodze losowania oraz samej instytucji losowania, dla osób które nie dopełniły obowiązku zawarcia umowy z otwartym funduszem skutkuje koniecznością zmiany brzmienia art. 64 ust. 1 ww. ustawy przez wykreślenie ze zdania drugiego przepisu, że otwarty fundusz emerytalny nie może uczestniczyć w losowaniu przeprowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Analogicznej zmiany brzmienia przepisu polegającej na wykreśleniu części przepisu dotyczącego uczestnictwa w losowaniu wymaga art. 69 ust. 6 ww. ustawy.

Wprowadzenie zmiany w zakresie sposobu zawierania umów o członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym powoduje konieczność umieszczenia w ww. ustawie odpowiedniego przepisu. Proponuje się, aby w art. 81 po ust. 1 dodać ust. 1a, który określałby, że umowa z otwartym funduszem emerytalnym może zostać zawarta wyłącznie w trybie korespondencyjnym.

Natomiast w związku z likwidacją uzyskiwania członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym w drodze losowania oraz instytucji losowania, dla osób które nie dopełniły obowiązku zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym, proponuje się zmianę brzmienia ust. 6 w art. 81 ww. ustawy, określającą, że uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym następuje również w wyniku otwarcia rachunku w otwartym funduszu na podstawie art. 128 ust. 1 ww. ustawy (tj. dla przyjęcia wypłaty transferowej na rzecz byłego współmałżonka, który wcześniej nie posiadał rachunku w otwartym funduszu emerytalnym).

Likwidacja uzyskiwania członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym w drodze losowania oraz instytucji losowania wymagać będzie również uchylecia w art. 81 ww. ustawy przepisów ust. 7-9 dotyczących rodzących skutki prawne procedur informacyjnych w zakresie nabycia członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym w drodze losowania.

W związku z wprowadzeniem jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, niezbędne jest wprowadzenie dodatkowej przesłanki rozwiązania umowy z otwartym funduszem emerytalnym. W związku z tym, w art. 81 ww. ustawy proponuje się zmianę ust. 10 określającą, że umowa z otwartym funduszem emerytalnym ulega rozwiązaniu z dniem dokonania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykreślenia wpisu w Centralnym Rejestrze Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych, w związku:

- z nieustaleniem prawa do okresowej emerytury kapitałowej z przyczyn określonych w art. 15 ust. 1 ustawy o emeryturach kapitałowych, tj. gdy kwota środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego, ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, nie jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego,
- ze złożeniem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniosku o przekazanie całości środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, albo wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

Ewentualna konieczność dokonania przez otwarty fundusz emerytalny wypłaty transferowej w żadnym wypadku nie powinna skutkować opóźnieniem wydania decyzji emerytalnej, podobnie jak ma to miejsce w przypadku okresowej emerytury kapitałowej. W związku z tym, w art. 81a ustawy proponuje się wskazać, że otwarty fundusz emerytalny wstrzymuje dokonanie wypłaty transferowej w przypadku złożenia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniosku o przekazanie całości lub części środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do funduszu emerytalnego, w przypadku osób które nabeđą prawo do przekazania tych środków do funduszu na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego albo złożenia wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

Wprowadzenie aktualnej informacji dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych, będącej skutkiem propozycji wprowadzenia zakazu prowadzenia przez otwarte fundusze emerytalne działalności akwizycyjnej oraz wyrazem troski projektodawcy o zapewnienie dla ubezpieczonych możliwości zapoznania się z rzetelnym i aktualnym zbiorem wiadomości

o OFE przed zawarciem umowy z otwartym funduszem, wymaga dodania po art. 82 ww. ustawy przepisu art. 82a. Przepis ten określi, że, zawierając umowę z otwartym funduszem, osoba występująca z wnioskiem o przyjęcie do otwartego funduszu będzie obowiązana złożyć pisemne oświadczenie o zapoznaniu się z treścią aktualnej informacji dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych.

Propozycja zakazu akwizycji oraz wprowadzenie korespondencyjnego sposobu zawierania umów o członkostwo w otwartych funduszach emerytalnych wymaga zmiany brzmienia art. 84 ww. ustawy, który określi, że jeżeli członek otwartego funduszu przystępuje do innego otwartego funduszu, fundusz ten jest obowiązany zawiadomić na piśmie dotychczasowy otwarty fundusz o zawarciu umowy z członkiem. Dzięki wprowadzeniu tego rozwiązania, członek otwartego funduszu emerytalnego nie będzie musiał zawiadamiać na piśmie dotychczasowego funduszu o przystąpieniu do nowego funduszu, a obowiązek ten będzie spoczywał na nowym funduszu.

Wprowadzenie zakazu akwizycji wymaga uchylecia w art. 84a ww. ustawy ust. 2 dotyczącego obowiązków osoby wykonującej czynności akwizycyjne przy zawieraniu umowy z osobą urodzoną w latach 1949-1953.

Wprowadzenie aktualnej informacji dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych oraz zakazu akwizycji skutkować będzie zmianami przepisu art. 85 ww. ustawy upoważniającego do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia. Dlatego też proponuje się w art. 85 po pkt 2 dodanie pkt 2a, określającego sposób i termin składania oświadczenia o zapoznaniu się z treścią aktualnej informacji dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych. Następnie proponuje się zmianę brzmienia pkt 3, mając na względzie określenie sposobu i terminu zawiadamiania dotychczasowego otwartego funduszu emerytalnego przez otwarty fundusz emerytalny, z którym członek OFE zawarł nową umowę członkowską, o zawarciu tej umowy. A także, po pkt 5 proponuje się dodanie pkt 5a, określającego wzór informacji dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych. W związku ze zmianą treści ww. przepisu upoważniającego, należy również rozważyć uzupełnienie jego treści o dotychczas nie zwarte w nim wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

W art. 89 ust. 1 ww. ustawy proponuje się wprowadzenie obowiązku uwzględniania w rejestrze członków funduszu prowadzonym przez otwarty fundusz emerytalny kwot środków przekazanych na podstawie wniosku o przekazanie części lub całości środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, do funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W związku z propozycją wprowadzenia zakazu akwizycji, tytuł rozdziału 8 ww. ustawy „Działalność akwizycyjna otwartych funduszy emerytalnych” należy zmienić na „Zakaz działalności akwizycyjnej otwartych funduszy emerytalnych”.

Powyższe zmiany wymagają dostosowania brzmienia art. 92 ww. ustawy, który powinien określać, iż, w ramach działalności otwartych funduszy emerytalnych, nie jest dozwolone prowadzenie działalności akwizycyjnej, a w szczególności polegającej na oferowaniu dodatkowych korzyści materialnych z tytułu członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym lub wykorzystaniu stosunku nadrzędności wynikającego ze stosunku pracy, lub innego stosunku prawnego, na którym jest oparta zależność służbowa, lub inna zależność o podobnym charakterze, jeżeli celem takiego działania miałyby być skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do funduszu lub pozostawał jego członkiem.

Przepis ten powinien mieć również zastosowanie do innej działalności niż określona w tym przepisie, jeżeli w jej ramach oferuje się dodatkowe korzyści materialne w zamian za przystąpienie do określonego otwartego funduszu lub pozostawanie jego członkiem.

Należy również zdefiniować, że działalność akwizycyjna, oznacza wszelką działalność, mającą na celu skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do otwartego funduszu lub pozostawał członkiem tego funduszu.

Uchylenia wymagać będą przepisy art. 93 i 94, które regulowały zasady prowadzenia działalności akwizycyjnej na rzecz funduszu.

Proponuje się zmianę brzmienia art. 100b ust. 2 ustawy polegającą na objęciu jego treścią, w miejsce decyzji o ustaleniu prawa do dożywotniej emerytury kapitałowej, wniosku o przekazanie całości lub części środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do funduszu emerytalnego, w przypadku osób, które nabeżdą prawo do przekazania ich do funduszu na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, albo wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, jako podstawy do umorzenia przez otwarty fundusz emerytalny wszystkich jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego. Jest to logiczna konsekwencja obowiązku przekazania przez otwarty fundusz emerytalny środków zgromadzonych na rachunku członka funduszu do funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po złożeniu przez ubezpieczonego wniosku o jednorazową wypłatę z otwartego funduszu

emerytalnego lub wniosku o przekazanie całości lub części środków do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Usunięcie z obrotu prawnych przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych wymaga zmiany brzmienia art. 111 pkt 2 ww. ustawy, przez usunięcie określenia „lub dożywotniej emerytury kapitałowej”.

Dostosowanie ww. ustawy do zmian wynikających z art. 46 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656), wymaga aby w art. 111a ust. 1 ww. ustawy zmienić brzmienie pkt 2. Zmiana polegałaby na uzupełnieniu treści tego przepisu o rozszerzenie przypadków ustalenia członkowi otwartego funduszu prawa do emerytury o emeryturę, która przysługuje na podstawie art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Umożliwienie ubezpieczonym, którzy ukończyli 55 lat dla kobiet albo 60 lat dla mężczyzn, rozwiązania umowy z OFE i przeniesienia zgromadzonych tam środków do funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, albo przekazania, bez konieczności rozwiązania umowy z OFE, określonej procentowo części środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, do funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z zachowaniem prawa do dziedziczenia środków pozostałych w OFE, wymaga zmiany art. 111b ust. 1 i 2 ww. ustawy.

W art. 111b ustawy proponuje się zmianę brzmienia ust. 1 polegającą na określeniu, że otwarty fundusz emerytalny, po otrzymaniu z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych informacji o złożeniu wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego lub wniosku o przekazanie całości lub części środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym, jest obowiązany przekazać na rachunek wskazany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych całość lub część środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego. Przepis ten powinien być spójny z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawy o emeryturach kapitałowych. Przepis ust. 2 w art. 111b powinien zawierać informację, że w przypadku przekazania całości środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego, umowa z otwartym funduszem ulega rozwiązaniu, chyba że przed uprawomocnieniem się decyzji o ustaleniu prawa do emerytury członek funduszu wycofa wniosek o emeryturę albo gdy nastąpiła śmierć członka funduszu.

Nowelizacja wprowadza możliwość obniżenia opłaty od składki w związku z długością stażu członkowskiego w otwartym funduszu emerytalnym. W związku z tym konieczne jest nadanie nowego brzmienia art. 135 ww. ustawy. Artykuł ten powinien zawierać przepis, że otwarty fundusz stosuje jednolitą metodę obliczania i pobierania opłat od składki, w stosunku do wszystkich członków, z zastrzeżeniem, że opłaty te mogą być pobierane w niższej wysokości w stosunku do członków posiadających dłuższy staż członkowski określony w statucie funduszu, przy czym nie jest dozwolone różnicowanie wysokości opłat w stosunku do osób posiadających taki sam staż członkowski.

Należy również określić, że przy określaniu stażu członkowskiego w danym otwartym funduszu uwzględnia się także staż członkowski w innym otwartym funduszu, w przypadku gdy jego likwidacja nastąpiła w drodze przeniesienia jego aktywów do tego funduszu.

Ponadto proponuje się określić, że staż członkowski, (z zastrzeżeniem sytuacji, o której mowa powyżej, tj. gdy nastąpiła zmiana członkostwa związana z likwidacją funduszu, w drodze przeniesienia jego aktywów do innego funduszu), ustala się od dnia wpłaty pierwszej składki do otwartego funduszu emerytalnego. Dla celów określenia stażu członkowskiego, powinno uwzględnic się w tym zakresie również okres nieprzerwanego członkostwa w danym otwartym funduszu emerytalnym, z wyłączeniem okresów nieopłacania składki przez okres dłuższy niż kolejnych 12 miesięcy.

W związku z wprowadzeniem możliwości przekazania części środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, należy rozszerzyć obowiązki informacyjne otwartych funduszy emerytalnych w tym zakresie.

W art. 192 ustawy proponuje się zmianę brzmienia ust. 3 polegającą na rozszerzeniu zakresu tego przepisu o informację o wartości środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego po dokonaniu wypłaty na podstawie wniosku o przekazanie całości środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. W ten sposób otwarty fundusz emerytalny będzie obowiązany do poinformowania członka otwartego funduszu emerytalnego również o tych operacjach na rachunku członka.

Projektowana ustawa, w związku z propozycją zakazu akwizycji, wymaga ustanowienia nowych przepisów o odpowiedzialności karnej, co proponuje się uczynić w drodze zmiany art. 219 ww. ustawy.

Przepis art. 219 powinien w tym zakresie określić, że kto, wbrew zakazowi prowadzenia akwizycji na rzecz otwartych funduszy emerytalnych, oferuje dodatkowe korzyści materialne lub wykorzystuje stosunek nadrzędności wynikający ze stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, na którym jest oparta zależność służbowa lub inna zależność o podobnym charakterze w celu skłonienia do przystąpienia do otwartego funduszu lub pozostawania jego członkiem, podlega grzywnie do 1.000.000 zł.

Tej samej karze podlegać powinien ten, kto prowadząc inną działalność niż działalność akwizycyjna, oferuje dodatkowe korzyści materialne w zamian za przystąpienie do określonego otwartego funduszu lub za pozostawanie jego członkiem.

Propozycja wprowadzenia zakazu akwizycji wymaga również uchylecia art. 219a, który sankcjonuje prowadzenie działalności akwizycyjnej na rzecz otwartego funduszu z naruszeniem zasad określonych w art. 93a, który również zostanie uchylony.

II. 2. 1. 5. Określenie zmian w ustawie z dnia 13 października 1989 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 Nr 11, poz. 74, z późn. zm.)

Usunięcie z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych powoduje konieczność uchylecia w art. 4 ustawy z dnia 13 października 1989 r. o systemie ubezpieczeń społecznych pkt 12b, dotyczącego definicji ustawowej „dożywotniej emerytury kapitałowej”.

Obniżenie poziomu części składki przekazywanej do otwartego funduszu emerytalnego wymaga by projektowana ustawa określiła nową, procentową część składki w drodze zmiany art. 22 ww. ustawy polegającej na dodaniu ust. 2a, jednakże po uprzednim uchyleciu ust. 3. Pozwoli to na niekolizyjne docelowe określenie, że część składki na ubezpieczenie emerytalne pochodząca ze składki ubezpieczonego w wysokości 3 % podstawy wymiaru składki odprowadzana jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego, z uwzględnieniem art. 111 ww. ustawy. Stanowić to będzie przejściowe obniżenie poziomu części składki przekazywanej przez Zakład do OFE z obecnych 7,3 % do 0 % (uchylenie ust. 3) a następnie określenie jej poziomu w wysokości 3 % podstawy wymiaru składki (dodanie ust. 2a).

Po złożeniu wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, dalsze przekazywanie składek do otwartych funduszu emerytalnych będzie nieuzasadnione. W tej sytuacji proponuje się zmianę w art. 22 ust. 3b ww. ustawy określając, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaprzestaje odprowadzania części składki do OFE od dnia następującego po dniu poinformowania przez ZUS otwartego funduszu emerytalnego o obowiązku przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na fundusz emerytalny w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku nieustalenia prawa do okresowej emerytury kapitałowej, albo po złożeniu przez ubezpieczonego wniosku o przekazanie całości lub części środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo wniosku o ustalenie prawa do jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Przepis ten powinien być odpowiednio stosowany do części składki przekazywanej do OFE należnej za okres do dnia poinformowania o obowiązku przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na fundusz emerytalny w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, opłaconej lub zidentyfikowanej po tym dniu. Wyżej wymieniona zmiana powinna znaleźć odzwierciedlenie w odpowiedniej zmianie w art. 22 ust. 3c ustawy.

W art. 33 ww. ustawy w ust. 1 należy uchylić pkt 6 dotyczący prowadzenia przez ZUS Centralnego Rejestru Otrzymujących Emerytury z Funduszy Dożywotnich Emerytur Kapitałowych.

Likwidacja instytucji nabywania członkostwa w otwartym funduszu w drodze losowania oraz samej instytucji losowania, wymaga uchylecia art. 39 ww. ustawy, który normuje zasady i terminy przeprowadzania losowań.

Środki przekazane przez otwarty fundusz emerytalny do wyodrębnionego, w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu emerytalnego powinny być zaewidencjonowane na koncie ubezpieczonego.

Dlatego też w art. 40 ww. ustawy proponuje się zmienić brzmienie ust. 1c, aby uwzględniał on ewidencjonowanie na koncie ubezpieczonego informacji o zwaloryzowanej wysokości składek na otwarte fundusze emerytalne, należnych i nieprzekazanych do dnia poinformowania przez Zakład otwartego funduszu emerytalnego o obowiązku przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka na fundusz emerytalny w związku z nieustaleniem prawa do okresowej emerytury kapitałowej albo złożenia wniosku o przekazanie całości lub części środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym za pośrednictwem Zakładu na fundusz emerytalny albo złożenia

wniosku o jednorazową wypłatę środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym lub też w związku z wszczęciem przez Zakład postępowania z urzędu.

W przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, na koncie ubezpieczonego powinna być ewidencjonowana jedynie informacja o składkach opłaconych lub zidentyfikowanych przez ZUS po dniu złożenia przez ubezpieczonego wniosku o jednorazową wypłatę z OFE. Ponadto przepisy art. 40 ust. 1c pkt 1 lit. c i pkt 2 powinny zostać analogicznie uzupełnione i rozszerzone, aby uwzględniały przypadek złożenia przez ubezpieczonych wniosków o przekazanie całości lub części środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym na fundusz emerytalny w FUS oraz wniosku o jednorazową wypłatę środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym.

Ponadto w art. 40 ww. ustawy w ust. 2 uchylić należy pkt 6 dotyczący informacji o wysokości dożywotniej emerytury kapitałowej.

Wprowadzenie obniżenia poziomu składki odprowadzanej do otwartego funduszu emerytalnego oraz dobrowolności zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym wymaga zmiany w art. 111 ww. ustawy ust. 1. Przepis ten powinien określić, że część składki na ubezpieczenie emerytalne pochodząca ze składki ubezpieczonego, wynosząca 3 % podstawy wymiaru składki jest odprowadzana do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego, na podstawie zawartej przez ubezpieczonego urodzonego po dniu 31 grudnia 1948 r. umowy z otwartym funduszem emerytalnym.

W związku z powyższym, należy również uchylić ust. 2 w art. 111 ww. ustawy, który nakładał na ubezpieczonych obowiązek zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym.

Przepis art. 111 ww. ustawy dotyczący praw i obowiązków ubezpieczonych związanych z przystąpieniem do otwartego funduszu emerytalnego jest właściwym do wprowadzenia zmiany umożliwiającej ubezpieczonym, którzy ukończyli 55 lat dla kobiet albo 60 lat dla mężczyzn, rozwiązania umowy z OFE i przeniesienia zgromadzonych tam środków do funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo przekazania bez konieczności rozwiązania umowy z OFE określonej procentowo części środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z zachowaniem prawa do dziedziczenia środków pozostałych w OFE.

Wobec powyższego, proponuje się również zmianę brzmienia ust. 5 w art. 111 ww. ustawy, w taki sposób by określał on, że ubezpieczony może rozwiązać umowę

z otwartym funduszem emerytalnym, w drodze złożenia wniosku do Zakładu o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Proponuje się również zmianę ust. 9 w art. 111 ww. ustawy, w którym należy określić, że ubezpieczony, którzy ukończył 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn, może złożyć wniosek o przekazanie określonej procentowo części środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, do funduszu emerytalnego FUS. Następnie w dodanym ust. 10 należy określić, że przekazanie środków, o których mowa w nowych brzmieniach ust. 5 i 9, może nastąpić najpóźniej wraz ze złożeniem wniosku o jednorazową wypłatę środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym.

Po ust. 10 proponuje się dodanie nowego ust. 11, w którym należy określić, że ww. środki są ewidencjonowane na koncie ubezpieczonego jako składka na ubezpieczenie emerytalne. Następnie również w dodanym ust. 12 proponuje się wskazanie, że ewidencji składek na koncie ubezpieczonego dokonuje się po ich wpływie do funduszu emerytalnego FUS.

II. 2. 1. 6. Określenie zmian w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.³⁾)

Usunięcie z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych powoduje konieczność uchylecia w art. 4 ww. ustawy pkt 2, dotyczącego definicji ustawowej „dożywotniej emerytury kapitałowej”.

Usunięcie z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych powoduje konieczność zmiany brzmienia w art. 87 ww. ustawy ust. 1 i 5a, przez usunięcie sformułowań dotyczących „dożywotniej emerytury kapitałowej”.

Zmiana art. 116a ww. ustawy ma charakter dostosowania zapisów ustawowych w związku z usunięciem dożywotniej emerytury kapitałowej i powinna przewidywać, że złożenie przez członka otwartego funduszu emerytalnego wniosku o emeryturę, o której mowa w art. 24 ust. 1, oznacza jednocześnie złożenie wniosku o ustalenie emerytury kapitałowej, o której mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

Usunięcie z obrotu prawnego pojęcia „dożywotniej emerytury kapitałowej” wymaga również uchylecia w art. 129 ww. ustawy ust. 3.

Wprowadzenie, po czasowym zaprzestaniu odprowadzania części składki do OFE, obniżenia jej poziomu musi być powiązane z dokonaniem zmian przepisów ww. ustawy dotyczących wskaźnika korygującego służącego do ustalenia wysokości emerytury, o której mowa w art. 183 tej ustawy. Dlatego też proponuje się w art. 183 po ust. 6 dodanie ust. 7, który określi, że przy ustalaniu podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonego, który złożył wnioski o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na dochody budżetu państwa, składki na ubezpieczenie emerytalne, zaewidencjonowane na jego koncie w Zakładzie, w kwocie niższej niż kwota stanowiąca 19,52% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, zwiększa się przez pomnożenie wskaźnikiem korygującym. Wskaźnik korygujący będzie wynosić:

- 1) 19,52/12,22 lub
- 2) 19,52/19,52 lub
- 3) 19,52/16,52

i stanowić będzie stosunek pełnej wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne do wysokości zaewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego w Zakładzie. W konsekwencji ww. zmian należy również dokonać korekty brzmienia art. 184 ust. 3 wskazując, że przepis art. 183 ust. 7 stosuje się odpowiednio.

II. 2. 1. 7. Zmiana w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322)

Usunięcia z obrotu prawnego przepisów dotyczących odniesień do dożywotnich emerytur kapitałowych, wymaga zmiany w art. 26 ww. ustawy ust. 1a przez ich usunięcie i pozostawienie jedynie przepisów dotyczących okresowej emerytury kapitałowej.

II. 2. 1. 8. Zmiana w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66)

Wprowadzenie zakazu akwizycji i korespondencyjnego sposobu zawierania umów o członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym wymaga uchylecia w art. 3 ww. ustawy w ust. 8 pkt 1, który stanowi, że zakład ubezpieczeń (w rozumieniu ustawy o działalności ubezpieczeniowej) może bezpośrednio lub poprzez pośredników ubezpieczeniowych ustanowionych na podstawie odrębnych przepisów wykonywać działalność akwizycyjną na rzecz otwartych funduszy emerytalnych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

II. 2. 1. 9. Określenie zmian w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz. U. Nr 116, poz. 1205, z późn. zm.⁴⁾)

Należy zaproponować zmianę art. 1 ww. ustawy polegającą na dodaniu wyrażenia wskazującego, iż ustawa określi również zasady przyjmowania jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego na indywidualne konto emerytalne Senior, dalej zwane w treści założeń „IKE Senior”, oraz zasady dokonywania wypłat transferowych i wypłat z konta IKE Senior. Powyższa zmiana, w stosunku do idei zaproponowanej w projekcie *założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy z dnia 6 stycznia 2010 r.*, przekazanym do uzgodnień i konsultacji społecznych, w myśl której kwota jednorazowej wypłaty z OFE zasilałaby już posiadane, ewentualnie otwarte w celu przyjęcia jednorazowej wypłaty z OFE, konto IKE, jest wynikiem uwzględnienia uwag ogólnych przekazanych przez podmioty konsultujące projekt, wskazujących na trudności jakie związane byłyby z funkcjonowaniem IKE, na którym obok środków standardowo gromadzonych na IKE pojawiłyby się również środki pochodzące z jednorazowej wypłaty z OFE.

Zmiana ta wskaże na możliwość założenia konta IKE Senior, funkcjonującego odrębnie od konta IKE, na które byłaby przyjmowana jednorazowa wypłata z OFE.

W związku z powyższym w art. 2 ww. ustawy należałoby zaproponować zmianę polegającą na uzupełnieniu słowniczka ustawowego przez dodanie pkt 1a, zawierającego definicję pojęcia „IKE Senior”. Ponadto proponuje się dodanie pkt 4a, w którym zostanie określone pojęcie „jednorazowa wypłata z otwartego funduszu emerytalnego”, przez wskazanie, iż jest to kwota, o której mowa w art. 17 ust. 4 albo ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, oraz dodanie pkt 4b, w którym zdefiniuje się wyrażenie „przyjęcie jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego” jako wpływ na IKE Senior jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Zdefiniowanie tego wyrażenia jest istotne, gdyż w ten sposób zostanie określony moment, od którego będzie obliczany 10-cio letni okres, z którym ustawa będzie wiązała ulgę podatkową.

Ponieważ środki, które będą znajdowały się na IKE Senior, będą stanowiły, zarówno pod względem źródeł pochodzenia, jak i opodatkowania, odrębną kategorię, dlatego też, aby zapobiec ich „połączeniu” z innymi środkami, proponuje się, aby możliwe było przeniesienie tych środków tylko pomiędzy instytucjami finansowymi, które będą prowadziły konta IKE Senior. W tym celu proponuje się po pkt 14 dodanie pkt 14a, w którym zostanie

określone pojęcie wypłata transferowa z IKE Senior jako przeniesienie środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKE Senior do innej instytucji finansowej, z którą oszczędzający zawarł umowę o prowadzenie IKE Senior lub jednoczesne odkupienie jednostek uczestnictwa w jednym funduszu inwestycyjnym i nabycie jednostek uczestnictwa w innym funduszu inwestycyjnym zarządzanym przez to samo towarzystwo za środki pieniężne uzyskane z odkupienia jednostek uczestnictwa (konwersja), pod warunkiem, że jednostki odkupywane, jak i nabywane są rejestrowane na IKE Senior oszczędzającego.

Proponuje się także wprowadzenie odpowiednich zmian w pkt 3, 5, 10, 12, polegających na uzupełnieniu ich treści o wyrażenie „IKE Senior”.

Z uwagi na to, że konto IKE Senior będzie odrębne od konta IKE, należy określić instytucje uprawnione do prowadzenia tego konta. Proponuje się, aby uprawnienie do prowadzenia konta IKE Senior przyznać tym instytucjom finansowym, które obowiązująca ustawa o IKE uprawnia do prowadzenia kont IKE, czyli funduszom inwestycyjnym, podmiotom prowadzącym działalność maklerską, zakładom ubezpieczeń i bankom.

W tym celu proponuje się po art. 8 ww. ustawy dodać art. 8a, w którym należy określić, iż konto IKE Senior jest prowadzone na podstawie pisemnej umowy zawartej przez oszczędzającego z instytucjami finansowymi, o których mowa w art. 8 ust. 1.

Należy zaproponować również możliwość zawarcia umowy o prowadzenie IKE Senior z inną instytucją finansową, niż instytucja prowadząca IKE oszczędzającego, w przypadku gdy oszczędzający posiada IKE i zdecydował o przekazaniu kwoty jednorazowej wypłaty z OFE na konto IKE Senior. Prowadzenie konta IKE Senior w innej instytucji finansowej, niż instytucja prowadząca posiadane IKE, pozwoliłoby na korzystanie z różnych form inwestycji kapitału oraz na dywersyfikację ryzyka.

Należy również określić elementy umowy o prowadzenie IKE Senior. W tym celu, proponuje się dodanie art. 9a, zgodnie z którym umowa powinna zawierać co najmniej oznaczenie IKE Senior umożliwiające jego identyfikację, sposób oznaczenia dyspozycji dotyczących środków gromadzonych na IKE Senior, koszty i opłaty obciążające oszczędzającego w związku z prowadzeniem IKE Senior, w zakresie nieuregulowanym przepisami, o których mowa w art. 12, termin dokonania wypłaty oraz wypłaty transferowej, a także warunki wypłaty w ratach.

Ponieważ zgodnie z przedkładaną propozycją jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych będzie dokonywał Zakład Ubezpieczeń Społecznych na wskazany przez ubezpieczonego rachunek bankowy lub na indywidualne konto emerytalne Senior, koniecznym jest zatem zobowiązanie instytucji

finansowej, z którą oszczędzający zawarł umowę o prowadzenie IKE Senior do wydania oszczędzającemu potwierdzenia zawarcia umowy o prowadzenie IKE Senior, które następnie zostanie okazane Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Potwierdzenie to powinno zawierać dane osobowe oszczędzającego oraz nazwę instytucji finansowej, z którą oszczędzający zawarł umowę o prowadzenie IKE Senior, a także numer rachunku, na który Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekaże jednorazową wypłatę z otwartego funduszu emerytalnego. Jest to informacja niezbędna do weryfikacji, czy rachunek, na który będzie przekazana kwota jednorazowej wypłaty z OFE jest rachunkiem IKE Senior, czy innym rachunkiem pieniężnym, gdyż w myśl przedkładanych założeń, organy rentowe nie będą obowiązane do poboru zryczałtowanego podatku dochodowego od kwoty jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych, przekazanej na indywidualne konto emerytalne Senior.

W tym celu, proponuje się w art. 10 ustawy o IKE dodanie ust. 9a, który będzie zawierał wyżej wskazane unormowania.

W projektowanej zmianie ustawy o IKE należałoby również zaproponować zmianę treści przepisów art. 11 przez dodanie nowej jednostki redakcyjnej - ust. 6, w którym będzie zawarte odesłanie, w myśl którego, do zawartych umów o prowadzenie IKE Senior odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ust. 1–5. Przepisy ust. 1-5 regulują kwestie związane ze wskazaniem osób uprawnionych do środków zgromadzonych na IKE w razie śmierci oszczędzającego.

Proponuje się również zmianę treści art. 12 ww. ustawy przez dodanie w tym artykule nowej jednostki redakcyjnej - ust. 2, w którym będzie zawarte odesłanie, w myśl którego do zawartych umów o prowadzenie IKE Senior odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ust. 1. Odesłanie do ust. 1 będzie oznaczało, iż zasady prowadzenia IKE Senior, tryb oraz warunki zawarcia i rozwiązania umowy o prowadzenie IKE Senior będą określały w zależności od rodzaju instytucji finansowej; statut funduszu inwestycyjnego, regulamin prowadzenia rachunku papierów wartościowych i rachunku pieniężnego, ogólne warunki ubezpieczenia oraz regulaminy ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych albo umowa rachunku bankowego.

Należałoby zaproponować wprowadzenie przepisów określających, iż w sytuacjach wskazanych w art. 14 ww. ustawy w ust. 1 pkt 1-3 (otwarcie likwidacji, ogłoszenie upadłości albo prawomocne oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub umorzenie postępowania upadłościowego instytucji finansowej, jeżeli jej majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania, ostateczna decyzja organu nadzoru o cofnięciu zezwolenia,

wygaśnięcie zezwolenia, na prowadzenie działalności instytucji finansowej prowadzącej IKE), jeżeli będą one dotyczyły instytucji finansowej prowadzącej IKE Senior, odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 14 ust. 1, 2, 3, 5, oraz ust. 6 pkt 1. W tym celu, proponuje się dodanie nowej jednostki redakcyjnej - ust. 7, w którym będzie zawarte to odesłanie. Natomiast, ze względu na odmiennosc uregulowań dotyczących wypłaty, wypłaty transferowej z konta IKE Senior, oraz brak instytucji zwrotu, proponuje się po ust. 4 dodanie ust. 4a, w którym zostanie określone, iż w przypadku niedopełnienia któregokolwiek z obowiązków, o których mowa w ust. 3, przez oszczędzającego na IKE Senior, następuje wypłata środków przyznanych w postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym na podstawie przepisów właściwych dla danych instytucji finansowych prowadzących IKE Senior.

Z uwagi na to, że w art. 16 ustawy o IKE mowa jest o nadzorze sprawowanym nad prowadzeniem IKE przez instytucje finansowe, wydaje się właściwe powierzenie nadzoru nad prowadzeniem IKE Senior temu samemu organowi, czyli Komisji Nadzoru Finansowego. W tym celu proponuje się uzupełnienie treści art. 16 o dodanie po wyrazie „IKE” wyrazów „i IKE Senior”.

Obecnie przepis art. 17 zobowiązuje instytucje finansowe prowadzące IKE do przekazywania organowi nadzoru półrocznych i rocznych informacji o prowadzonych IKE, na podstawie których organ nadzoru sporządza i przekazuje informację zbiorczą do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Z uwagi na to, iż projektowana ustawa wprowadza możliwość prowadzenia przez te instytucje kont IKE Senior, proponuje się zobowiązać instytucje prowadzące IKE Senior również do przekazywania organowi nadzoru półrocznych i rocznych informacji o prowadzonych IKE Senior, a następnie zobowiązać organ nadzoru do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, informacji zbiorczej o prowadzonych kontach IKE Senior. W tym celu proponuje się dokonanie odpowiednich zmian w art. 17 w ust. 1 i 2, czyli po wyrazie „IKE” należy dodać wyrażenie „i IKE Senior”. Także, w zakresie wytycznych, co do treści rozporządzenia wydawanego przez Radę Ministrów, zmianie winien ulec ust. 3, w którym zawarte jest upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz trybu ich przekazywania. Wydaje się, iż w ust. 3 po wyrażeniu kończącym ten ustęp „z powszechnego systemu emerytalnego”, należy dodać wyrażenie „oraz z funkcjonowaniem kont IKE Senior”. Proponowana zmiana, przez poszerzenie zakresu przekazywanych informacji, umożliwi upoważnionemu organowi (Radzie Ministrów) określenie w rozporządzeniu

również zakresu półrocznej i rocznej informacji o prowadzonych kontach IKE Senior, np. o ilości prowadzonych IKE Senior, o wartości środków na tych kontach oraz o ilości i wartości wypłat jednorazowych oraz wypłat ratalnych, z wyróżnieniem ilości i wartości tych wypłat dokonanych przed upływem 10 lat, a więc opodatkowanych.

Proponuje się uzupełnienie treści art. 18 ustawy o IKE w ten sposób, aby uprawnienie do określenia prowadzonej działalności albo do używania w reklamie określenia „indywidualne konto emerytalne Senior” oraz skrótu „IKE Senior” przysługiwało instytucjom finansowym prowadzącym to konto. Cel ten można osiągnąć przez dodanie w treści art. 18, po wyrażeniu „instytucje finansowe prowadzące IKE” wyrażenia „lub IKE Senior”, po wyrażeniu „indywidualne konto emerytalne” wyrażenia „lub indywidualne konto emerytalne Senior”, a po wyrażeniu „skrótu „IKE” wyrażenia „lub „IKE Senior”.

Wskazane jest również dokonanie zmiany w art. 19 ustawy o IKE, przez dodanie w tym artykule nowej jednostki redakcyjnej - ust. 2, w którym będzie zawarte odesłanie, w myśl którego do przyjętej na IKE Senior jednorazowej wypłaty z OFE odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy ust. 1. Odesłanie do ust. 1 będzie oznaczało, iż kwota jednorazowej wypłaty z OFE, przyjęta na IKE Senior, będzie rejestrowana, w zależności od rodzaju instytucji prowadzącej IKE Senior, na wyodrębnionym zapisie w rejestrze uczestników funduszu inwestycyjnego, a w pozostałych instytucjach na wyodrębnionym rachunku.

Ze względu na to, iż ze zwolnienia podatkowego będzie można skorzystać jedynie w przypadku nie wypłacenia wszystkich środków z IKE Senior przez okres co najmniej 10 lat, a w trakcie oszczędzania na IKE Senior zmiany mogą ulec preferencje oszczędzającego, zarówno, co do instytucji prowadzącej to konto, jaki i formy oszczędzania, wydaje się, iż zasadne będzie wprowadzenie regulacji umożliwiających oszczędzającemu dokonanie takich zmian. W konsekwencji, aby instytucje finansowe posiadały informacje niezbędne do oceny, czy zostały spełnione warunki do zwolnionej z opodatkowania wypłaty, a w przypadku wcześniejszej (przed upływem 10 lat) wypłaty wszystkich środków z IKE Senior, informacje niezbędne do naliczenia i pobrania należnego podatku, należy dodać nowy artykuł, np. 21a, w którym wskazane zostaną dane, które instytucja finansowa będzie obowiązana przekazać instytucji finansowej, do której zostaną przeniesione środki. Dane te winny umożliwić instytucji dokonującej wypłaty stwierdzenie, czy zostały spełnione warunki do wypłaty zwolnionej ze zryczałtowanego podatku dochodowego. A zatem informacja ta powinna zawierać: dane identyfikujące IKE Senior, dane osobowe oszczędzającego na IKE Senior, kwotę jednorazowej wypłaty z OFE i datę jej przyjęcia na IKE Senior, kwoty i daty

wypłat ratalnych, kwoty i daty dokonywanych oraz przyjętych wypłat transferowych, a także nazwy instytucji finansowych, do których dokonywana jest wypłata transferowa albo odpowiednio, które jej dokonują, z zastrzeżeniem, iż, w przypadku transferu papierów wartościowych lub środków pieniężnych zgromadzonych w podmiocie prowadzącym działalność maklerską, należy przekazać również informację o rodzaju i ilości tych papierów.

Powyższa informacja winna obejmować również dane przekazane przez wszystkie poprzednie instytucje finansowe prowadzące IKE Senior oszczędzającego. W wyniku przyjęcia tego rozwiązania konieczne będzie upoważnienie ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, w drodze rozporządzenia, wzoru takiej informacji. Wydaje się, iż rozporządzenie to winno regulować również termin i tryb przekazywania wyżej wspomnianej informacji.

Proponuje się również dodanie nowego artykułu, określającego informacje, które instytucja finansowa przekaze naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego dla oszczędzającego w sprawach opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w przypadku wypłaty wszystkich środków z IKE Senior przed upływem 10 lat od dnia przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z OFE, niezależnie od tego, czy wypłata nastąpiła w formie jednorazowej, czy też w ratach.

W informacji tej winny znaleźć się następujące dane: dane identyfikujące IKE Senior, dane osobowe oszczędzającego na IKE Senior, kwota jednorazowej wypłaty z OFE i data jej przyjęcia na IKE Senior, kwoty i daty dokonywanych oraz przyjętych wypłat transferowych, a także nazwy instytucji finansowych, do których dokonywana jest wypłata transferowa albo odpowiednio, które jej dokonują, z zastrzeżeniem, iż w przypadku transferu papierów wartościowych lub środków pieniężnych zgromadzonych w podmiocie prowadzącym działalność maklerską, należy przekazać również informację o rodzaju i ilości tych papierów, kwota i data wypłaty wszystkich środków z IKE Senior, w przypadku dokonania jej jednorazowo, kwoty i daty wypłat ratalnych, w przypadku wypłaty w ratach, oraz w przypadku wypłaty wszystkich środków z IKE Senior w okresie krótszym, niż okres 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z OFE, również kwota naliczonego i odprowadzonego podatku.

Również w artykule tym winno się określić termin, w którym instytucja finansowa, która wypłaciła środki z IKE Senior, winna jest powyższą informację przekazać naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego dla oszczędzającego w sprawach opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

W artykule tym należy także zobowiązać oszczędzającego na IKE Senior do poinformowania instytucji finansowej lub syndyka o właściwym dla podatku dochodowego od osób fizycznych oszczędzającego urzędzie skarbowym.

Również i w tym artykule proponuje się dodanie jednostki redakcyjnej, w której będzie zawarte upoważnienie ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, w drodze rozporządzenia, wzoru takiej informacji.

Powyższa informacja będzie niezbędna do ustalenia wysokości zryczałtowanego podatku z tytułu wypłaty z IKE Senior wszystkich środków przed upływem 10 lat od dnia przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z OFE oraz do zweryfikowania złożonego przez podatnika zeznania podatkowego.

Z uwagi na to, iż warunki wypłaty z IKE Senior będą odmienne od warunków wypłaty z konta IKE, w opinii projektodawcy, ustawa o IKE powinna w osobnym artykule regulować wypłatę z konta IKE Senior. Proponuje się zatem dodanie nowego przepisu, np. art. 34a, w którym określi się, iż wypłata z IKE Senior nastąpi na wniosek oszczędzającego i w zależności od jego wniosku, wypłata będzie dokonywana jednorazowo albo w ratach. Także należy określić termin, w którym wypłata zostanie zrealizowana oraz, że jest ona dokonywana w formie pieniężnej. W przepisie tym warto jest zawrzeć informację, że oszczędzający na IKE Senior ma prawo do zwolnienia podatkowego w trybie i na zasadach określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych wówczas, gdy wszystkie środki z tego konta wypłacił jednorazowo albo w ratach, w okresie co najmniej 10 lat od daty przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego.

Również ze względu na odmienność uregulowań dotyczących funkcjonowania konta IKE Senior, należy zaproponować możliwość transferu środków zgromadzonych na tych kontach tylko pomiędzy instytucjami finansowymi prowadzącymi IKE Senior. W tym celu, proponuje się po art. 35 ww. ustawy dodanie art. 35a, w którym zostanie określone, iż wypłata transferowa z instytucji finansowej prowadzącej IKE Senior jest dokonywana do innej instytucji finansowej, z którą oszczędzający zawarł umowę o prowadzenie IKE Senior.

Ponadto proponuje się, aby w art. 35a dodać jednostkę redakcyjną, zawierającą odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów art. 35 ust. 2, 4 i 5, które wskazują, iż wypłata transferowa jest dokonywana na podstawie dyspozycji oszczędzającego,

po okazaniu potwierdzenia zawarcia umowy (ust. 2), określają termin jej dokonania (ust. 4) oraz wskazują, że po dokonanej wypłacie transferowej, za wyjątkiem transferów pomiędzy funduszami inwestycyjnym zarządzanymi przez to samo towarzystwo, umowa ulega rozwiązaniu.

Proponuje się zmianę przepisów karnych, tzn. przepisu art. 40 ww. ustawy, w kierunku objęcia sankcją karną podmiotów nieuprawnionych do używania do określenia prowadzonej działalności lub reklamy określenia „indywidualne konto emerytalne IKE Senior” lub skrótu „IKE Senior”.

II. 2. 1. 10. Zmiana w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656)

Wprowadzenie, po czasowym zaprzestaniu odprowadzania części składki do OFE, obniżenia jej poziomu musi być powiązane z dokonaniem zmiany przepisu ww. ustawy odnoszącego się do wskaźnika korygującego służącego również do ustalania wysokości emerytury. Dlatego też proponuje się zmianę brzmienia w art. 14 ust. 2 ww. ustawy, który określi, że jeżeli pracownik jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, przy ustalaniu podstawy obliczenia emerytury, składki na ubezpieczenie emerytalne, zaewidencjonowane na jego koncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, zwanym dalej „Zakładem”, zwiększa się przez pomnożenie wskaźnikiem korygującym, o którym mowa w art. 183 ust. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

II. 2. 1. 11. Zmiana w ustawie z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800)

Podobnie jak w ustawie o emeryturach pomostowych, należy dokonać zmiany przepisu ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych odnoszącego się do wskaźnika korygującego służącego również w tym przypadku do ustalania wysokości emerytury. Dlatego też należy dokonać zmiany w art. 5 ust. 2 ww. ustawy przez wskazanie, że jeżeli uprawniony jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, przy ustalaniu podstawy obliczenia emerytury, składki na ubezpieczenie emerytalne, zewidencjonowane na jego koncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, zwanym dalej „Zakładem”, zwiększa się przez pomnożenie wskaźnikiem korygującym, o którym mowa w art. 183 ust. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

II. 3. Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych

1. Projektowana ustawa powinna przewidywać zmianę ustawy z dnia 21 listopada o emeryturach kapitałowych dotyczącą zmiany treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19 ww. ustawy. Propozycja przepisu powinna wskazywać, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, termin i sposób:

1) przekazywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartego funduszu emerytalnego informacji o złożeniu przez członka otwartego funduszu emerytalnego wniosku o jednorazową wypłatę z funduszu emerytalnego;

2) przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego do funduszu emerytalnego;

3) dokonywania rozliczeń między Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a otwartym funduszem emerytalnym w przypadku nieprzekazania przez otwarty fundusz emerytalny środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego albo przekazania ich w niepełnej wysokości;

4) dokonywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego

- uwzględniając konieczność zapewnienia sprawnego i terminowego ustalania prawa, wysokości oraz dokonywania jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Zmiana powodować będzie konieczność wydania aktu wykonawczego.

2. Projektowana ustawa powinna przewidywać zmianę ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych dotyczącą zmiany treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 85 ww. ustawy. Zmiany wynikać będą z konieczności określania sposobu i terminu składania oświadczenia o zapoznaniu się z aktualną informacją dotyczącą otwartych funduszy emerytalnych oraz zawiadamiania dotychczasowego otwartego funduszu przez otwarty fundusz o zawarciu umowy z członkiem funduszu, a także wzoru informacji dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych.

3. Proponuje się rozszerzenie zakresu delegacji ustawowej zawartej w art. 17 § 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych. Proponowana zmiana, przez poszerzenie zakresu przekazywanych informacji, umożliwi Radzie Ministrów określenie w rozporządzeniu również zakresu półrocznej i rocznej informacji o prowadzonych kontaktach IKE Senior (zmiana proponowana w części II. 2. 1. 9). Propozycja przepisu powinna wskazywać, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, zakres półrocznych i rocznych informacji o prowadzonych IKE i IKE Senior przekazywanych

do organu nadzoru oraz półrocznej i rocznej informacji zbiorczej o IKE i IKE Senior przekazywanych do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, oraz tryb ich przekazywania, kierując się koniecznością dostarczenia ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego informacji niezbędnych do wykonywania zadań związanych z rozwojem dobrowolnych form oszczędzania, uzupełniających dochody emerytalne z powszechnego systemu emerytalnego oraz zadań związanych z procesem legislacyjnym dotyczącym funkcjonowania kont IKE Senior. Upoważnienie obligatoryjne.

4. Projektowana ustawa, przez dodanie w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych nowego przepisu, tj. art. 21a, wymagać będzie wydania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego nowego rozporządzenia. Propozycja przepisu powinna wskazywać, iż w rozporządzeniu tym zostanie określony wzór informacji, o której mowa w ust. 1 dodawanego art. 21a, oraz termin i tryb jej przekazywania. Zawarte w normie upoważniającej do wydania rozporządzenia odwołanie do ust. 1, precyzuje treść wzoru określonego tym rozporządzeniem, a więc treść informacji jakie instytucje finansowe, dokonując wypłaty transferowej, będą obowiązane przekazać odpowiednio następnej instytucji finansowej prowadzącej IKE Senior. Określenie rozporządzeniem powyższego wzoru zapewni prawidłowość przesyłanych danych o IKE Senior oszczędzającego pomiędzy instytucjami finansowymi. Upoważnienie obligatoryjne.

5. Projektowana ustawa, przez dodanie w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych nowego przepisu, tj. art. 22 a, wymagać będzie wydania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego nowego rozporządzenia. Propozycja przepisu powinna wskazywać, iż w rozporządzeniu tym zostanie określony wzór informacji, o której mowa w ust. 1 dodawanego art. 22a, oraz termin i tryb jej przekazywania. Zawarte w normie upoważniającej do wydania rozporządzenia odwołanie do ust. 1, precyzuje treść wzoru określonego tym rozporządzeniem, a więc treść informacji jaką instytucje finansowe, dokonując wypłaty, będą obowiązane sporządzić i przekazać naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego dla oszczędzającego w sprawach opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Określenie rozporządzeniem powyższego wzoru umożliwi ustalenie wysokości zryczałtowanego podatku z tytułu wycofania wszystkich środków z IKE Senior przed upływem 10 lat od dnia przyjęcia na to konto jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Upoważnienie obligatoryjne.

6. W związku ze zmianą projektowaną w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, polegającą na zobowiązaniu podatnika, do złożenia urzędowi skarbowemu odrębnego zeznania o wysokości osiągniętego w roku podatkowym dochodu z tytułu wypłaty wszystkich środków z IKE Senior przed upływem 10 lat od daty przyjęcia na IKE Senior jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego, powinno zostać zmienione rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie określenia wzorów rocznego obliczenia podatku oraz zeznań podatkowych obowiązujących w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 212, poz. 1335).

Zmiana dotyczyć będzie określenia wzoru zeznania o wysokości osiągniętego w roku podatkowym dochodu z tytułu wypłaty wszystkich środków z IKE Senior przed upływem 10 lat od daty przyjęcia na IKE Senior jednorazowej wypłaty z otwartego funduszu emerytalnego. Upoważnienie obligatoryjne.

7. W związku z postanowieniami projektu dotyczącymi zmian polityki inwestycyjnej OFE, powinno zostać zmienione rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne (Dz. U. z 2004 r. Nr. 32, poz.276, z późn. zm.). Zmiana dotyczyć będzie zmian związanych z podniesieniem do 90 % limitu inwestycyjnego na instrumenty udziałowe.

8. W związku postanowieniami projektu dotyczącymi likwidacji akwizycji oraz wprowadzenia trybu korespondencyjnego zawierania umów członkowskich z OFE, powinno również zostać zmienione również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie sposobu i trybu zawarcia umowy, na podstawie, której następuje uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym, sposobu i terminu składania oświadczenia o małżeńskich stosunkach majątkowych członka otwartego funduszu emerytalnego oraz zawiadamiania otwartego o każdorazowej zmianie treści takiego oświadczenia, obejmującej środki zgromadzone na rachunku członka (Dz. U. Nr 84, poz. 534 z późn. zm.).

9. W związku postanowieniami projektu dotyczącymi likwidacji akwizycji oraz wprowadzenia trybu korespondencyjnego zawierania umów członkowskich z OFE, powinno również zostać zmienione rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu i terminu powiadamiania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez otwarty fundusz emerytalny o zawarciu umowy z członkiem oraz dokonywania wypłaty transferowej (Dz. U. Nr 86, poz. 804, z późn. zm.).

II. 4. Przepisy o odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej

Projektowana ustawa wymaga ustanowienia nowych przepisów o odpowiedzialności karnej w ramach zmian ustaw:

- o indywidualnych kontach emerytalnych - zmiany art. 40 w kierunku objęcia sankcją karną podmiotów nieuprawnionych do używania do określenia prowadzonej działalności lub reklamy określenia „indywidualne konto emerytalne IKE Senior” lub skrótu „IKE Senior”,
- o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych – zmiany art. 219 realizujące proponowany niniejszą ustawą zakaz akwizycji.

II. 5. Przepisy przejściowe

W związku ze zmianą art. 22 ustawy 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych polegająca na uchyleniu ust. 3, a następnie dodaniu ust. 2a dotyczącego określenia części składki przekazywanej do OFE na poziomie 3 % podstawy wymiaru składki, konieczne jest wprowadzenie na mocy projektowanej ustawy przepisu przejściowego. Wprowadzenie w tym zakresie regulacji będzie miało na celu zapewnienie niezakłóconej ciągłości i prawidłowości działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dostosowanie systemu informatycznego) oraz stanowić będzie wyraz staranności ustawodawcy w zakresie zachowania pewności w obrocie prawnym w zakresie podziału składki emerytalnej i przekazywania jej części do OFE. Dla potrzeb projektowanej ustawy przepisy przejściowe powinny określić, że:

1) przepisy niniejszej (projektowanej) ustawy będą stosowane do składek, o których mowa w art. 22 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu ustalonym niniejszą ustawą (tj. do części składki emerytalnej przekazywanej do OFE w wysokości 3 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne), należnych za okres od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu wejścia w życie ustawy;

2) wskaźnik korygujący, o którym mowa w art. 183 ust 7 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w brzmieniu ustalonym niniejszą ustawą (tj. wskaźnik uwzględniający poziom 7,3 %, 0 % oraz 3 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne), stosuje się do składek należnych za okres od dnia 1 stycznia 2011 r.

II. 6. Przepisy dostosowujące

Przewidziane w projektowanej ustawie *vacatio legis* wyklucza powstanie sytuacji, które mogłyby być uciążliwe dla adresatów norm prawnych, i umożliwia przystosowania się ich do przepisów projektowanej ustawy.

II. 7. Przewidywany termin wejścia w życie projektowanej ustawy

Proponuje się, by przepisy niniejszej ustawy weszły w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem następujących przepisów, które weszłyby w życie w dniu 1 stycznia 2011 r., dotyczących:

- uchylecia ust. 3 w art. 22 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który określa, iż wysokość składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych wynosi 7,3 %;
- dodanego ust. 7 w art. 183 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, określającego wysokości wskaźników korygujących, stosowanych przy ustalaniu podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonego, który złożył wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na dochody budżetu państwa oraz zmienionego brzmienia ust. 3 w art. 184 ww. ustawy, dotyczącego odpowiedniego stosowania do przepisów tego artykułu również dodanego przepisu art. 183 ust. 7;
- nowelizacji ustawy o emeryturach pomostowych w zakresie stosowania nowych wysokości wskaźników korygujących;
- nowelizacji ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych w zakresie stosowania nowych wysokości wskaźników korygujących;
- nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie stosowania nowych wysokości wskaźników korygujących;

Okres ten jest wystarczający do zapoznania się przez adresatów norm prawnych z nowymi regulacjami i przystosowania się do nowych przepisów.

III. Ocena przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji i źródeł ich pokrycia

III. 1. Zmniejszenie wpłat składek na ubezpieczenie emerytalne do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3 % do 3 %

Projektowana regulacja spowoduje zmniejszenie części składki emerytalnej przekazywanej do OFE, z obowiązującej obecnie stawki 7,3% podstawy wymiaru, do poziomu 3% (ok. 13 mld zł w warunkach roku 2010 r.).

Obniżenie stopy procentowej składki odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych, w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów, spowoduje następujące skutki::

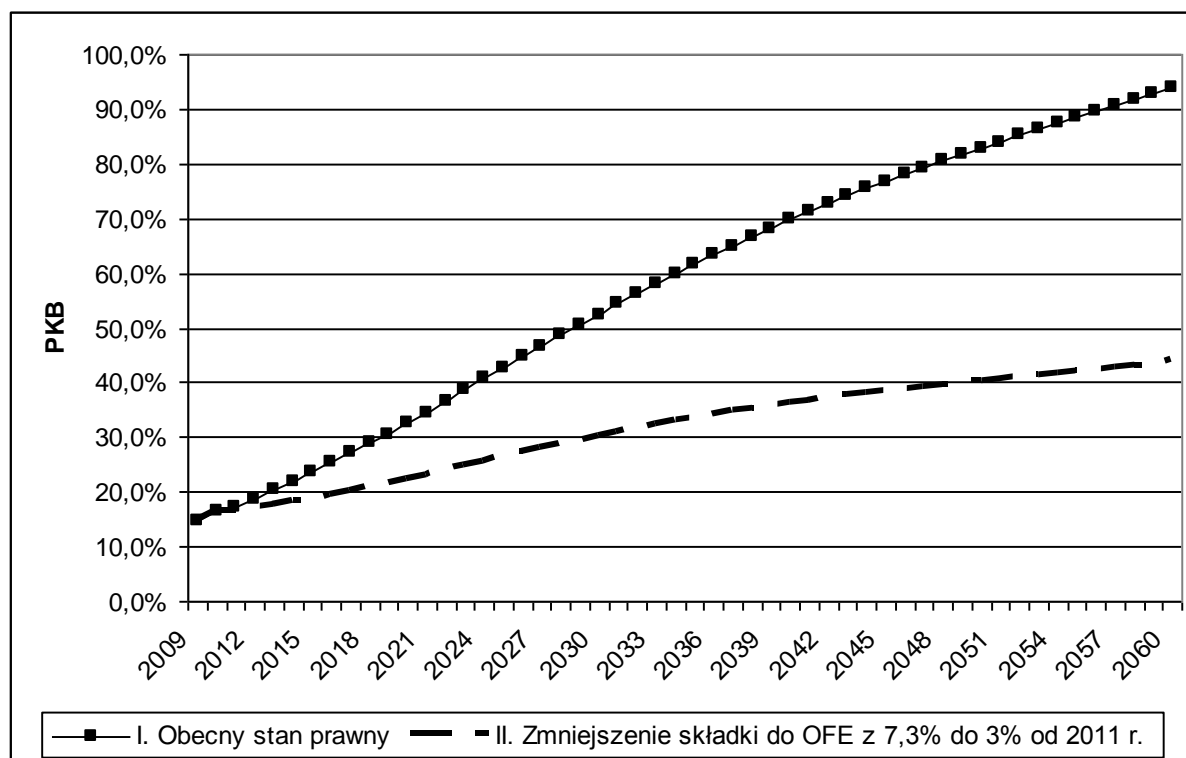
- wzrosną wpływy składkowe Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- zmniejszeniu ulegnie refundacja z tytułu przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych
- wzrosną wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Powyższe działania spowodują, że całkowite dochody FUS nie ulegną zmianie, zmieni się natomiast struktura dochodów – wzrosną przychody ze składek i jednocześnie zmniejszeniu ulegnie dotacja z budżetu państwa. Mniejsza refundacja składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych oznaczać będzie zmniejszenie deficytu budżetowego i mniejszy poziom długu publicznego generowanego przez refundację składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych (zmniejszenie tempa przyrostu długu odpowiada wzrostowi wpływu do FUS) .

W związku z mniejszym poziomem długu proporcjonalnie zmniejszeniu ulegną koszty obsługi zadłużenia. Jest to drugi istotny element kształtujący poziom wydatków budżetowych i deficyt budżetu państwa, a w konsekwencji poziom długu publicznego.

Utrzymanie dotychczasowego poziomu stopy procentowej składek przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych oznacza w perspektywie roku 2060 wzrost długu publicznego związanego li tylko z pokryciem niedoboru składek w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do poziomu ponad 90 % PKB. Należy również podkreślić, że największym kosztem nie będzie sam transfer składki do otwartych funduszy emerytalnych, ale koszt obsługi długu publicznego wygenerowanego przez ten transfer.

Wykres 2. Prognoza wysokości długu publicznego w relacji do PKB w latach 2010-2060



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 12. Dług publiczny i koszty jego obsługi wynikające z finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z reformą emerytalną (od 1999 r.)

Obecny stan prawny (bez z uwzględnienia 30-krotności)												
	rok	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Dług publiczny	mld zł	232,5	457,3	825,9	1 389,6	2 177,0	3 237,0	4 608,7	6 337,3	8 481,0	11 133,8	14 429,7
	% PKB	16,5%	23,7%	32,5%	42,7%	52,5%	61,6%	69,7%	76,8%	82,9%	88,4%	93,8%
Koszty obsługi długu publicznego	mld zł	11,3	23,7	42,8	73,0	112,9	163,8	228,0	305,9	398,8	509,3	641,1
	% PKB	0,8%	1,2%	1,7%	2,2%	2,7%	3,1%	3,4%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%

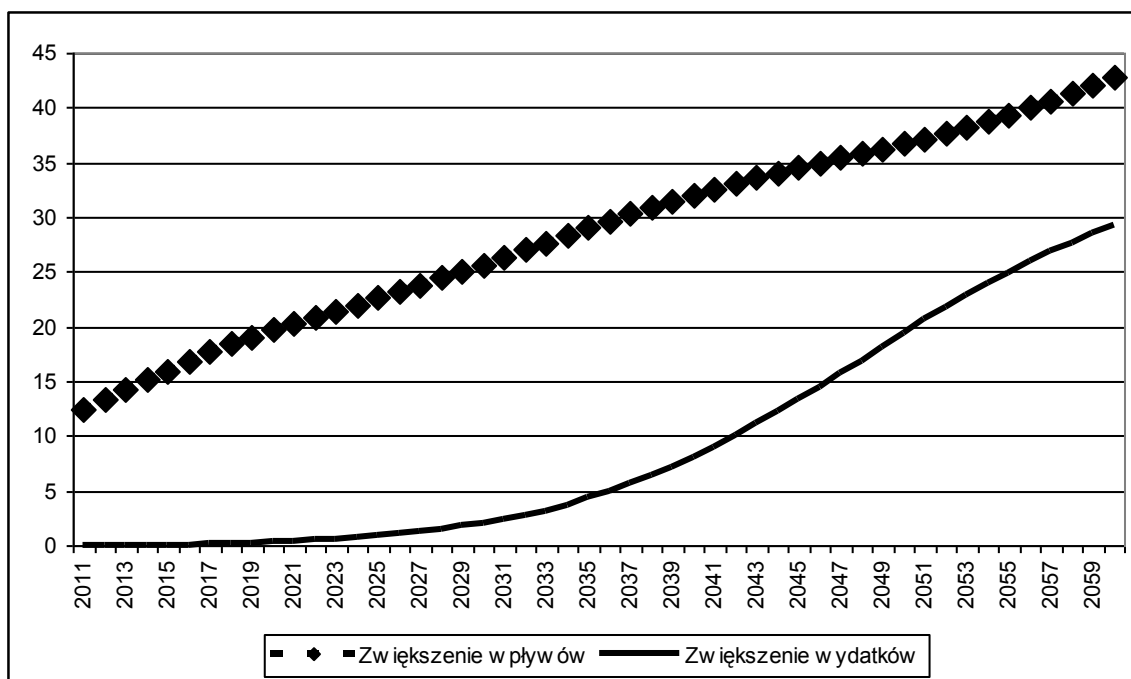
Zmniejszenie składki do OFE z 7,3 % do 3 % od 2011 r. (bez uwzględnienia 30-krotności)												
	rok	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Dług publiczny	mld zł	232,5	363,2	565,4	860,0	1 252,1	1 758,6	2 390,7	3 166,3	4 115,9	5 289,5	6 754,4
	% PKB	16,5%	18,8%	22,3%	26,4%	30,2%	33,5%	36,2%	38,4%	40,2%	42,0%	43,9%
Koszty obsługi długu publicznego	mld zł	11,3	19,2	29,6	45,5	65,3	89,4	118,7	153,3	194,0	242,4	300,4
	% PKB	0,8%	1,0%	1,2%	1,4%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W rezultacie, po stronie FUS, nastąpi zwiększenie środków pozostających na jego rachunku (ok. 13 mld zł w 2010 r.) i o tyle wzrosną dochody z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne. Jednocześnie transfer z budżetu państwa do FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE ulegnie obniżeniu o taką samą wielkość tj. ok. 13 mld zł w 2010 r. Należy jednak pamiętać, że wzrost wpływów ze składek nastąpi natychmiast, natomiast wzrost wydatków na świadczenia wynikający ze zwiększenia I filaru w finansowaniu emerytur nastąpi ze znacznym opóźnieniem, pokrywającym się z efektem obniżenia wysokości świadczeń emerytalnych w wyniku działania nowej formuły naliczania emerytury.

W konsekwencji Fundusz Ubezpieczeń Społecznych będzie lepiej zbilansowany.

Wykres 3. Zwiększenie wpływów i wydatków FUS związanych ze zmniejszeniem wpłat składek na ubezpieczenie emerytalne do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3 % do 3 % (w wartościach zdyskontowanych 2008 r.)



Źródło: obliczenia ZUS.

W analizowanym okresie rezultat dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych będzie jednoznacznie pozytywny.

Porównanie wysokości prognozowanych rocznych deficytów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zależności od stopy procentowej składki przekazywanej do OFE, prezentują poniższe tabele.

Tabela 13. Prognozowany deficyt funduszu emerytalnego FUS w zależności od wysokości składki przekazywanej do OFE (kwoty zdyskontowane inflacją na 2009 r. w mld zł)

Rok	obecne przepisy (7,3%)	obniżenie składki do 3%	obniżenie składki do 0%
2011	47,7	35,5	27,0
2012	44,2	30,0	20,1
2013	41,7	26,7	16,2
2014	42,6	26,7	15,6
2015	46,1	29,5	17,8
2016	50,2	32,7	20,4
2017	54,4	36,1	23,2
2018	58,6	39,4	26,0
2019	62,8	42,7	28,8
2020	66,7	45,9	31,4
2025	80,0	55,8	38,8
2030	80,1	53,0	24,2
2035	71,4	43,1	23,2
2040	60,3	32,2	12,6
2045	50,8	24,8	6,6
2050	44,0	20,9	4,7
2055	37,7	16,9	2,6
2060	29,9	9,9	-4,0

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Tabela 14. Prognozowany deficyt funduszu emerytalnego FUS w zależności od wysokości składki przekazywanej do OFE (w % wydatków)

Rok	obecne przepisy (7,3%)	obniżenie składki do 3%	obniżenie składki do 0%
2011	49,0%	36,4%	27,7%
2012	46,0%	31,3%	20,9%
2013	43,7%	28,0%	17,0%
2014	43,4%	27,2%	15,9%
2015	44,7%	28,6%	17,2%
2016	46,2%	30,1%	18,8%
2017	47,6%	31,6%	20,3%
2018	48,8%	32,8%	21,6%
2019	49,9%	33,9%	22,8%
2020	50,8%	34,9%	23,8%
2025	52,2%	36,1%	25,0%
2030	49,0%	31,9%	15,3%
2035	43,1%	25,1%	13,2%
2040	36,3%	18,3%	6,9%
2045	30,1%	13,4%	3,3%
2050	25,1%	10,5%	2,2%
2055	20,6%	7,9%	1,1%
2060	15,8%	4,4%	-1,6%

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Jak widać, jedynie obniżenie stopy procentowej składki przekazywanej do OFE, może spowodować zrównoważenie wpływów i wydatków funduszu emerytalnego w FUS.

Zmniejszeniu ulegną przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu poboru i dochodzenia składek na OFE ustalone w wysokości 0,8% kwoty przekazanych składek. W 2010 r. ZUS zaplanował przychody z tego tytułu w kwocie 180.050 tys. zł (co stanowi 4,6% zaplanowanych przychodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogółem).

Zmniejszeniu ulegną wpływy powszechnych towarzystw emerytalnych z tytułu prowizji pobieranych od składek wpływających do powszechnych towarzystw emerytalnych. W większości towarzystw emerytalnych spowolnieniu ulegnie tempo wzrostu przychodów z tytułu wynagrodzenia za zarządzanie funduszem.

Zmniejszeniu ulegną opłaty na rzecz Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznika Ubezpieczonych finansowane *de facto* ze składek ubezpieczonych przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych.

Zmniejszeniu ulegną wpływy Giełdy Papierów Wartościowych SA, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych oraz pośredników z tytułu prowizji i opłat.

Z punktu widzenia:

- 1) **gospodarstw domowych** zmniejszy się zagrożenie spadkiem tempa jakości i dostępności usług publicznych finansowanych z środków budżetowych;
- 2) **podatników** zmaleje groźba nieuniknionego podniesienia obciążeń fiskalnych, w celu sfinansowania kosztów obsługi rosnącego długu publicznego;
- 3) **przedsiębiorców** zmaleje groźba zahamowania tempa wzrostu gospodarczego i spadku popytu wewnętrznego.

Proponowana zmiana zmniejsza zagrożenia dla rynku pracy związane z prawdopodobnym wzrostem kosztów pracy – klina podatkowego.

O 58,9 % zmniejszy się kwota oszczędności emerytalnych ubezpieczonych – członków otwartych funduszy emerytalnych wystawiona na ryzyko rynku kapitałowego.

III. 2. Jednorazowa wypłata z otwartego funduszu emerytalnego

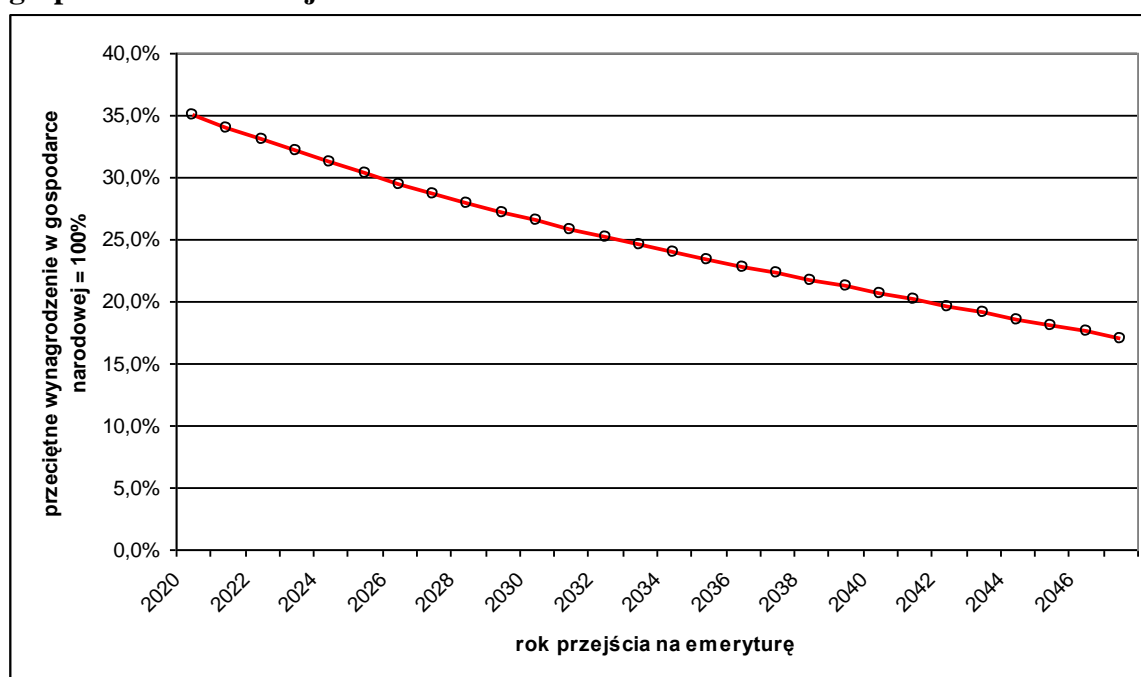
W założeniach do ustawy przewiduje się wypłatę jednorazową jedynie dla świadczeniobiorców, którzy zagwarantowali sobie przynajmniej świadczenie emerytalne w wysokości 200% najniższej emerytury. Wprowadzenie takiego progu oznacza, że po dokonaniu jednorazowej wypłaty w dwuosobowym gospodarstwie domowym zagwarantowany będzie stały dochód w wysokości co najmniej najniższej emerytury na osobę. Jednocześnie należy tutaj pamiętać, że przyszły świadczeniobiorca nie musi ograniczać wysokości swego świadczenia do tego poziomu, bowiem przenosząc wszystkie zgromadzone w OFE środki do I filara może otrzymać świadczenie w wysokości odpowiadającej zgromadzonemu przez niego kapitałowi w obu filarach. Ponadto środki z OFE mogą być przeniesione również na konto w IKE, co może dać wyższą emeryturę w późniejszym wieku. Z drugiej strony może się jednak zdarzyć, że niezależnie od przyjętego rozwiązania i możliwości uzyskania jednorazowej wypłaty, znajdą się również tacy świadczeniobiorcy, których kapitał zgromadzony w obu filarach nie wystarczy do uzyskania świadczenia w najniższej wysokości (np. z powodu krótkiego stażu pracy).

Wysokość 200% najniższej emerytury systematycznie wzrastała i wynosiła: w 2007 r. -1.194,92 zł, w 2008 r. – 1.272,58 zł, w 2009 r. – 1.350,20 zł, a od 1 marca 2010 r. – 1.412,58 zł. Dla porównania najniższe wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2009 r.

wynosiło 1.276 zł., a w 2010 wynosi 1.317 zł., w kwocie tej zawarte są również składki na ubezpieczenie społeczne i oznacza to, że netto osoba o najniższym wynagrodzeniu w 2010 r. otrzymuje 984,15 zł, a osoba, która otrzymuje świadczenie w wysokości 200% najniższej emerytury – 1.186,99 zł (od 1 marca 2010 r.).

Istotnym elementem wpływającym na prezentowane wyniki jest malejąca w czasie relacja minimalnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia, co wpływa na zmniejszenie się wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS oraz zwiększenie jednorazowych wypłat z OFE.

Wykres 4. Relacja 200% najniższej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej



Źródło: obliczenia własne MPiPS.

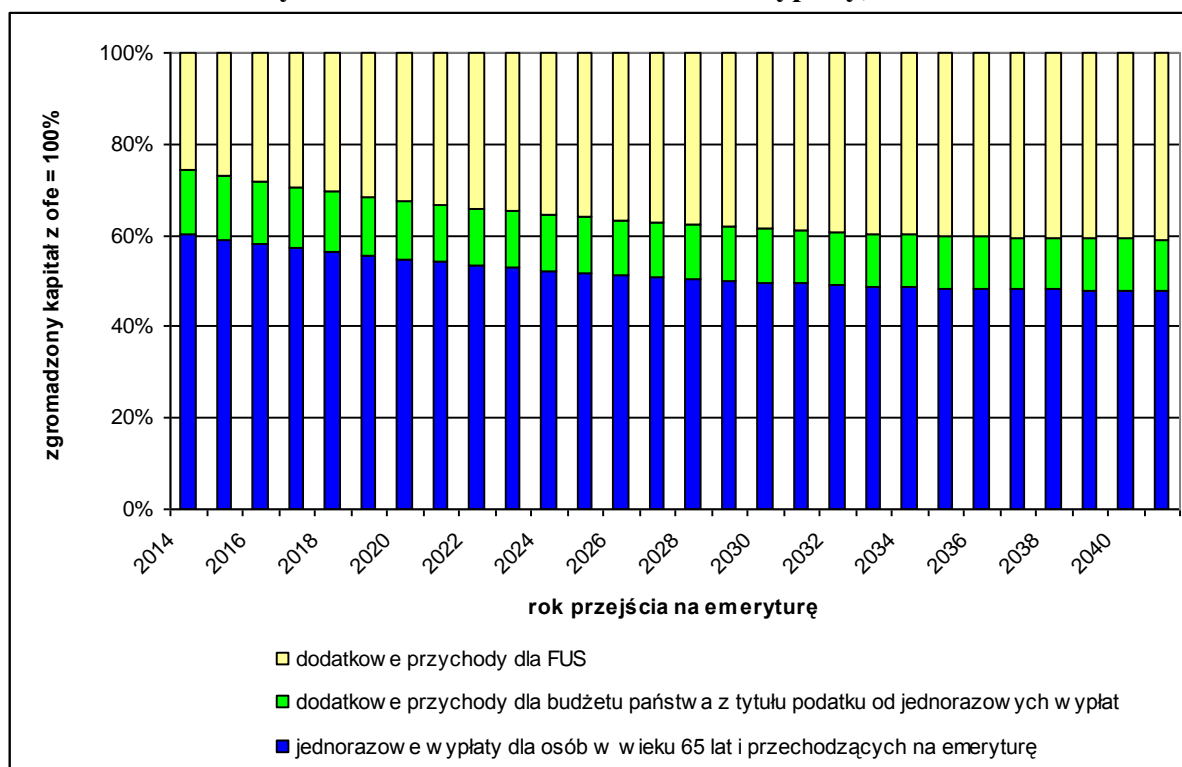
Według przybliżonych szacunków osoba zarabiająca przeciętne wynagrodzenie miesięczne przez 40 lat w roku 2014 otrzymałaby emeryturę w wysokości w wysokości ok. 2 296,68 zł (tj. ponad 320 % najniższej emerytury) oraz dodatkowo ok. 40 383,74 zł brutto (tj. 32 710,83 zł netto) w formie jednorazowej wypłaty z OFE (w wartościach zdyskontowanych na 2009 r.).

Tabela 15. Kwoty emerytur, jednorazowych wypłat z OFE dla osób w wieku 65 lat mających 40 lat stażu pracy, które przechodzą na świadczenie emerytalne w 2014 r., według poziomu wynagrodzeń (w wartościach zdyskontowanych na 2009 r.). Obniżenie składki do OFE od stycznia 2011 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie = 100%	Wysokość emerytury	Jednorazowa wypłata z OFE (brutto)	Jednorazowa wypłata z OFE (netto)	Kwota uzupełniająca kapitał z I filaru do poziomu 200% najniższej emerytury
40%	1 414,12 zł	x	x	16 153,50 zł
45%	1 503,94 zł	14 307,20 zł	11 588,83 zł	3 865,49 zł
50%	1 495,42 zł	20 191,87 zł	16 355,42 zł	x
55%	1 575,55 zł	22 211,06 zł	17 990,96 zł	x
60%	1 655,67 zł	24 230,25 zł	19 626,50 zł	x
70%	1 815,92 zł	28 268,62 zł	22 897,58 zł	x
80%	1 976,18 zł	32 306,99 zł	26 168,66 zł	x
100%	2 296,68 zł	40 383,74 zł	32 710,83 zł	x
150%	3 097,94 zł	60 575,61 zł	49 066,25 zł	x
200%	3 899,20 zł	80 767,48 zł	65 421,66 zł	x
250%	4 700,47 zł	100 959,36 zł	81 777,08 zł	x

Źródło: obliczenia własne MPiPS.

Wykres 5. Struktura zgromadzonego kapitału w OFE przez osoby, które przechodzą na świadczenie emerytalne w wieku 65 lat w momencie wypłaty, w latach 2020-2047



Źródło: obliczenia własne MPiPS.

Wpłata na indywidualne konto emerytalne ubezpieczonego – członka otwartego funduszu emerytalnego będzie zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych.

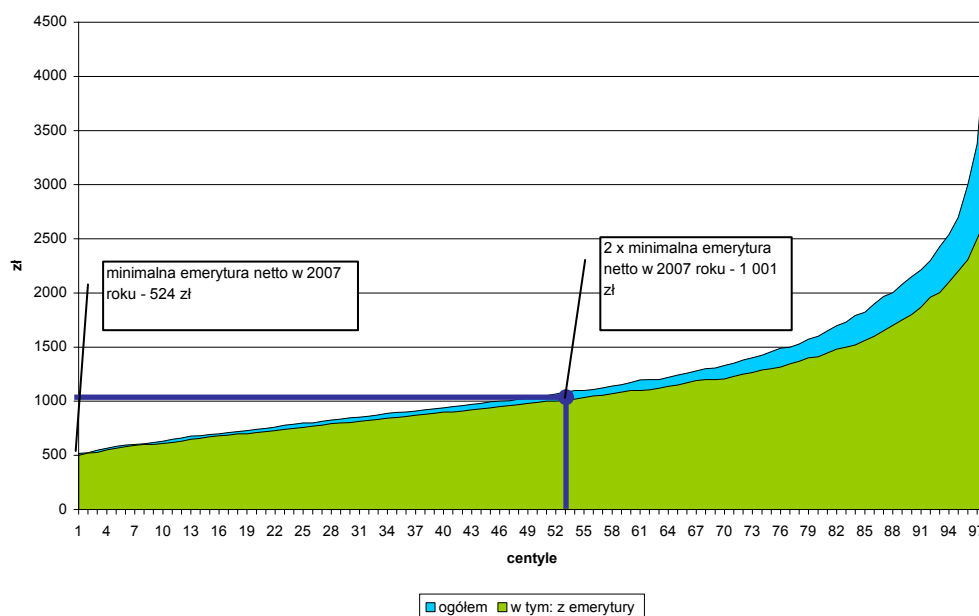
W tym wypadku kwota brutto jednorazowej wypłaty z OFE będzie stanowić faktyczny dochód ubezpieczonego.

Proponowane rozwiązania zostały opracowane w oparciu o analizę sytuacji emerytów przeprowadzoną na podstawie wyników badań budżetów gospodarstw domowych GUS. Szacunki zostały wykonane na podstawie danych z 2007 r.

Szacunki wykonano dla osób, które otrzymywały świadczenie emerytalne na bazie danych indywidualnych (czyli danych odnoszących się do jednostek – osób). Dochody osób są dochodami netto. Odsetek pobierających emeryturę w prezentowanym badaniu wynosił 16% ogółu badanych osób. W analizie uwzględniono progi 100% najniższej emerytury oraz 200% najniższej emerytury.

W 2007 r. przeciętna minimalna emerytura wynosiła 597,46 zł brutto (czyli po zaokrągleniu 524 zł netto). Na wykresie poniżej przedstawiono przeciętne miesięczne dochody emerytów w 2007 roku w jednoprocetowych przedziałach (centylach).

Wykres 6. Przeciętne miesięczne dochody emerytów w 2007 roku w jednoprocetowych przedziałach (centylach)



Źródło: obliczenia własne MPiPS na podstawie Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2007, GUS.

W 2007 r. przeciętny miesięczny dochód emerytów wynosił 1267 zł, w tym, z emerytury 1098 zł (87% dochodu emeryta ogółem) oraz 167 zł (13 % dochodu emeryta ogółem) pochodziło z pozostałych źródeł. W tym samym czasie odsetek osób otrzymujących świadczenie w wysokości najniższej emerytury wynosił 2%, a do dwukrotności najniższej emerytury wynosił 53%. Dochód z innych źródeł (poza emeryturą) w populacji emerytów

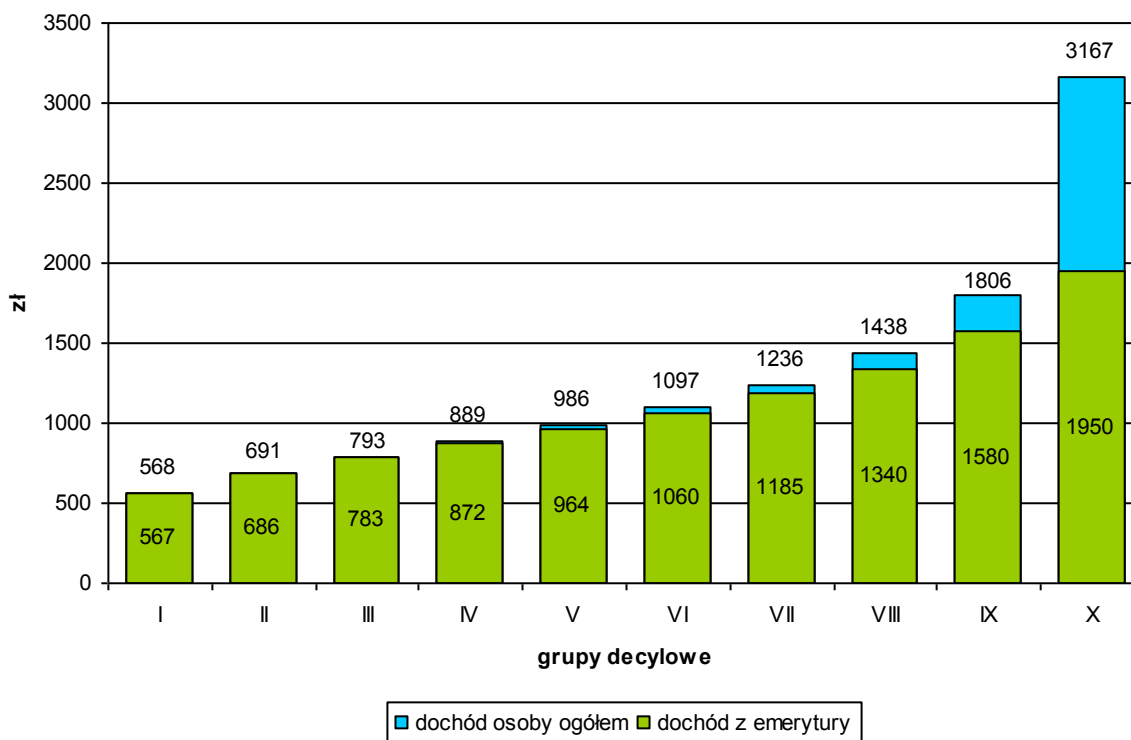
otrzymujących świadczenie do dwukrotności minimalnej emerytury stanowił 4,5% dochodów ogółem. W przypadku pozostałych emerytów (47%) dochód z innych źródeł stanowił 16,6 % dochodów emeryta ogółem. Dla bardziej przejrzystego zilustrowania sytuacji dochodowej osób otrzymujących emerytury w 2007 r. dokonano również szacunków dla 10% reprezentacji emerytów (grup decylowych).

Tabela 16. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny oraz z emerytury w grupach decylowych osób otrzymujących emerytury w 2007 r.

Grupa decylowa	Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w zł		Udział w dochodzie ogółem dochodu	
	ogółem	w tym: z emerytury	z emerytury	z pozostałych źródeł
I	568	567	99,8	0,2
II	691	686	99,3	0,7
III	793	783	98,7	1,3
IV	889	872	98,0	2
V	986	964	97,8	2,2
VI	1097	1060	96,7	3,3
VII	1236	1185	95,9	4,1
VIII	1438	1340	93,2	6,8
IX	1806	1580	87,5	12,5
X	3167	1950	61,6	38,4

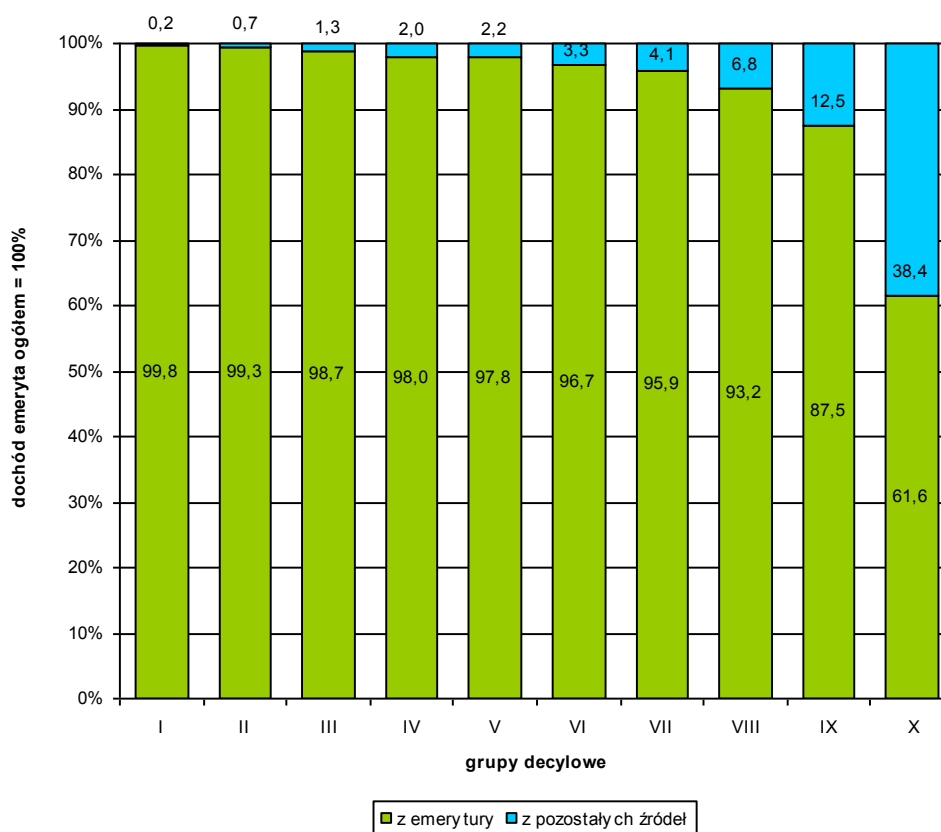
Źródło: obliczenia własne MPiPS na podstawie Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2007, GUS.

Wykres 7. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny ogółem w tym dochód z emerytury w grupach decylowych osób otrzymujących emerytury w 2007 r.



Źródło: obliczenia własne MPiPS na podstawie Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2007, GUS.

Wykres 8. Struktura dochodu rozporządzalnego osób otrzymujących emerytury w 2007 r.



Źródło: obliczenia własne MPiPS na podstawie Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2007, GUS.

Gdyby założyć, że świadczenia emerytalne zostałyby zredukowane do wysokości 200% najniższej emerytury, to w warunkach 2007 roku, świadczenie emerytalne 53% emerytów nie zmieniłoby się. Kolejne 10% emerytów otrzymałoby świadczenie mniejsze o 8%. Najzamożniejsze 10% otrzymywałoby emeryturę o 63% mniejszą. Jednakże z uwagi na to, że takiej zmiany MPiPS w założeniach do ustawy nie przewiduje, należy się spodziewać, że po wprowadzeniu projektowanych zmian przedstawione w poniższej tabeli spadki dochodów z emerytury będą niższe.

Szczegółowy rozkład dochodu z emerytury w 2007 roku w porównaniu do dochodu z emerytury po wprowadzeniu zmiany - świadczenia emerytalne zostałyby zredukowane do wysokości 200% najniższej emerytury przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 17. Dochody z emerytury po wprowadzeniu zmiany - świadczenia emerytalne zostałyby zredukowane do wysokości 200% najniższej emerytury (w grupach decylowych), w warunkach roku 2007

Grupa decylowa	Dochód z emerytury w 2007 roku	Dochód z emerytury po wprowadzeniu zmiany warunkach 2007 roku	Spadek miesięcznego świadczenia emerytalnego
	w zł		%
I	610	610	0
II	711	711	0
III	802	802	0
IV	900	900	0
V	980	980	0
VI	1085	1001	-8
VII	1200	1001	-17
VIII	1400	1001	-29
IX	1750	1001	-43
X	2700	1001	-63

Źródło: obliczenia własne MPiPS na podstawie Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2007, GUS.

Zgodnie z wynikami badania budżetów gospodarstw domowych GUS, sytuacja gospodarstw emeryckich przedstawia się relatywnie dobrze, w porównaniu z innymi grupami społecznymi. Przedstawione w poniższej tabeli wskaźniki zagrożenia ubóstwem wyraźnie wskazują, że – niezależnie od stosowanej granicy ubóstwa – gospodarstwa domowe emerytów są w grupie najmniej zagrożonych gospodarstw, a jedynie pracujący na własny rachunek mają większe poczucie bezpieczeństwa.

Tabela 18. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według wybranych cech społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych w latach 2007 – 2008

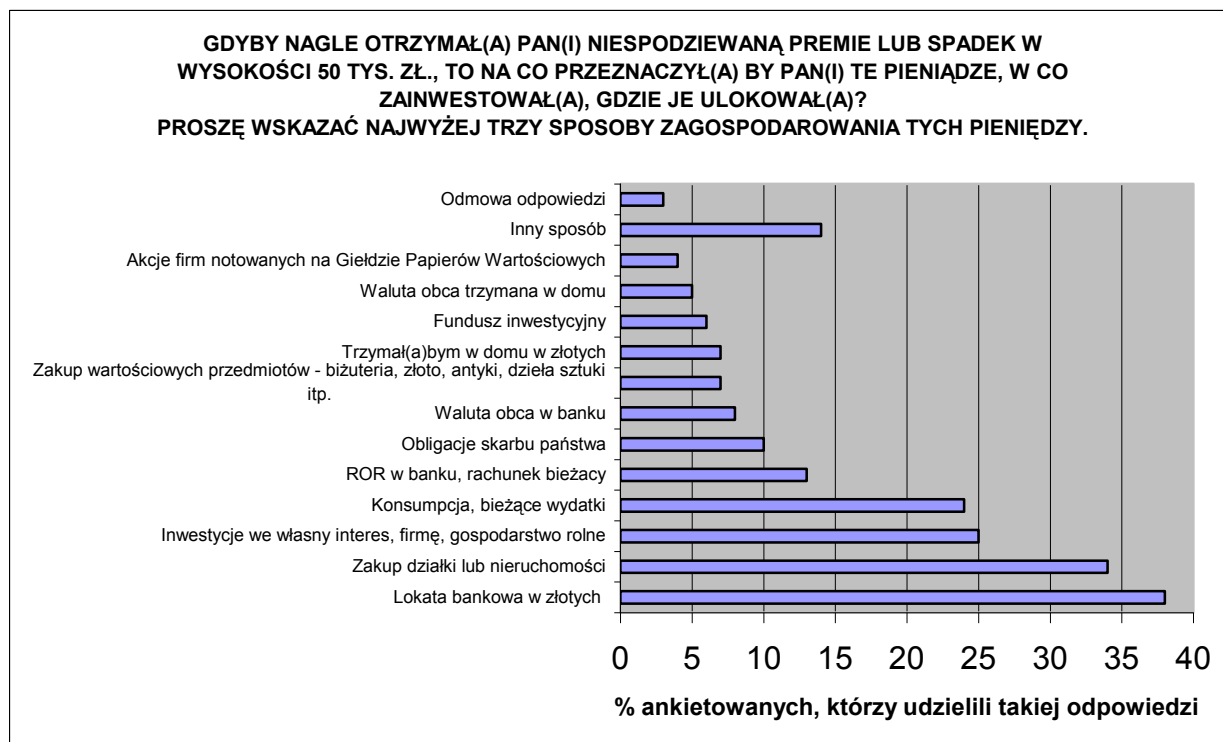
Wyszczególnienie	% osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej					
	relatywnej granicy ubóstwa		ustawowej granicy ubóstwa		minimum egzystencji	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Ogółem	17,3	17,6	14,6	10,6	6,6	5,6
Miasto	12,2	12,3	10,4	6,9	4,1	3,3
Wieś	25,5	26,1	21,9	16,7	10,5	9,2
Pracowników	16,9	17,2	14,8	10,5	6,1	5,2
Rolników	26,9	26,8	22,8	17,6	9,9	9,4
Pracujących na własny rachunek	8,6	8,5	7,1	5,0	2,9	2,0
Emerytów	11,7	13,0	8,1	6,2	4,0	3,8
Rencistów	25,3	28,7	20,1	16,4	11,3	9,8
Utrzymujących się z innych niezarobkowych źródeł	36,6	37,8	34,2	28,7	19,2	16,3

Źródło: Budżety gospodarstw domowych w 2008 r. – GUS 2009, str. 46.

Na co Polacy przeznaczyliby środki uzyskane w ramach jednorazowej wypłaty? Pewną wskazówką może tu być wynik badań CBOS z listopada 2009 r. Na pytanie: „Gdyby nagle otrzymał(a) Pani(i) niespodziewana premię lub spadek w wysokości 50 tysięcy złotych, to na co przeznaczył(a) by Pan(i) te pieniądze, w co zainwestował(a), gdzie ulokował(a)? Proszę wskazać najwyżej trzy sposoby zagospodarowania tych pieniędzy”.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że Polacy w przeważającej większości zainwestowaliby niespodziewany spadek (50 tys zł) w lokaty bankowe (38 %), trzymali by oszczędności na rachunku ROR (13 %), zainwestowaliby w nieruchomości (34 %), własny interes (25 %) lub obligacje (10 %). 14 % ankietowanych zainwestowało by w inny sposób niż wskazany spośród możliwości podanych w ankiecie, a 3% ankietowanych odmówiło odpowiedzi na to pytanie. Ponieważ ogółem 10% ankietowanych zainwestowało by w akcje i fundusze inwestycyjne to może to dowodzić braku zaufania do instytucji finansowych lub niechęci do podejmowania ryzyka. Należy podkreślić fakt, że jedynie 24% ankietowanych przeznaczyłoby środki na bieżącą konsumpcję.

Wykres 9.



Źródło: Badanie CBOS – BS/165/2009 – Polacy a fundusze inwestycyjne. Warszawa, grudzień 2009 r.

Proponowane rozwiązanie pozwala uniknąć konieczności tworzenia drogich instytucji finansowych, których zadaniem byłaby wypłata emerytur z II filaru (zakłady emerytalne i fundusze dożywotnich emerytur kapitałowych). Każdy ubezpieczony będzie mógł po osiągnięciu wieku emerytalnego podjąć suwerenną decyzję o formie zabezpieczenia emerytalnego z II filaru (np. lokaty bankowej, IKE, renty, renty małżeńskiej, czy pozostawienia tych środków dla swoich spadkobierców). Jednocześnie, ponieważ nie powstaną wyspecjalizowane instytucje przeznaczone do wypłaty emerytur z II filaru nowego systemu emerytalnego, ubezpieczeni nie zostaną obciążeni kosztami ich powstania i finansowania ich działalności.

Jednorazowa wypłata z otwartego funduszu emerytalnego będzie stymulować rozwój rynku usług finansowych i tzw. „silver economy”.

III. 3. Możliwość przeniesienia środków zgromadzonych w OFE do ZUS.

Wartość środków gromadzonych na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych podlega wahaniom charakterystycznym dla rynków finansowych.

W rezultacie, kwota przewidywanej oraz planowanej przez ubezpieczonego emerytury podlega wahaniom a jej wysokość jest niepewna.

W chwili obecnej otwarte fundusze emerytalne nie są w stanie zapewnić całkowitej sterylizacji ryzyka utraty wartości nabywczej gromadzonych tam środków po rozsądnym koszcie. Aby umożliwić ochronę wartość środków przeznaczonych na przyszłą emeryturę proponuje się ubezpieczonym, którzy ukończyli 55 lat w przypadku kobiet albo 60 lat w przypadku mężczyzn:

- rozwiązanie umowy z OFE i przeniesienie całości zgromadzonych tam środków do funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, albo
- przekazanie bez konieczności rozwiązania umowy z OFE określonej procentowo części środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, do funduszu emerytalnego FUS.

W ostatnim przypadku ubezpieczony zachowałby możliwość wskazania osób, na rzecz których wypłacone zostałyby środki zgromadzone w OFE w wypadku jego śmierci. Środki przekazane na podstawie złożonego przez ubezpieczonego – członka otwartego funduszu emerytalnego wniosku zostaną zaewidencjonowane na koncie ubezpieczonego jako składka emerytalna za miesiąc, w którym zostały przekazane.

Proponowane rozwiązanie stanowi dla ubezpieczonych dodatkową zachętę do planowania finansowego swojej przyszłej emerytury i pozwala zaprogramować swoje przyszłe dochody. Możliwym staje się przeniesienie zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym środków do ZUS w sprzyjających maksymalizacji oczekiwanych korzyści momencie. Z drugiej strony proponowane umożliwienie dokonania jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych na w OFE na IKE ubezpieczonego, pozwala na minimalizację konsekwencji ryzyka przechodzenia na emeryturę w skrajnie niekorzystnych warunkach koniunktury na rynku finansowym. Możliwe jest bowiem nabycie produktu finansowego, którego oczekiwane charakterystyki będą co najmniej nie gorsze niż funduszu emerytalnego. W tej sytuacji minimalizacji ryzyka konsumenta sprzyja również zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Rozwiązania przedstawione w projekcie ustawy wpłyną na finanse publiczne przez zmniejszenie aktywów OFE, również w wyniku przeniesienia składek zgromadzonych na kontach w OFE przez ubezpieczonych rozwiązujących umowę z OFE, do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co prowadzić będzie do jednoczesnego zwiększenia środków FUS i wysokości świadczeń wypłacanych z FUS.

Dla ubezpieczonego dodatkowym skutkiem wpływającym na wysokość zaewidencjonowanych na jego koncie składek będzie brak opłat za zarządzanie pobieranych przez OFE od części kapitału zgromadzonego lub przekazanego na konto prowadzone przez ZUS. Nie będzie więc pobierana 3,5% prowizja od przekazanych składek oraz opłata za zarządzanie środkami na rachunku ubezpieczonego, bowiem opłat tych ZUS nie pobiera.

Przedstawione rozwiązanie stymulować będzie rozwój konkurencji pomiędzy otwartymi funduszami emerytalnymi. Zarządzające OFE powszechne towarzystwa emerytalne zmuszone zostaną do stałego przekonywania klientów o korzyściach płynących z przynależności do funduszu.

III. 4. Dobrowolność członkostwa w OFE

Swoboda uczestnictwa w otwartym funduszu emerytalnym przywraca ubezpieczonym ich podmiotowość i będzie miała pozytywny wpływ na poziom konkurencji, ponieważ powszechne towarzystwa emerytalne będą musiały liczyć się wówczas nie tylko z polityką sprzedaży innych towarzystw, ale również z możliwością odpływu konsumentów w stronę substytutu (czyli konta w ZUS). „Choć swoboda uczestnictwa nie eliminuje ryzyka zmowy cenowej, czyni taką znowę znacznie mniej prawdopodobną. W sytuacji, gdy substytuty dla produktu rynkowego są trudno dostępne, bądź swoboda uczestnictwa jest w inny sposób limitowana, konkurencja jest upośledzona, bowiem taka sytuacja wymusza niską elastyczność cenową produktu. Nie oznacza to, że taki rynek nie może być konkurencyjny – jest to po prostu mniej prawdopodobne.”¹⁸.

Wpływ proponowanej zmiany na ubezpieczonych jest jednoznacznie pozytywny. Jeżeli oceniamy, że spodziewany spadek przyszłych stóp zwrotu rynków akcji nie będzie znaczący, a jednocześnie otwarte fundusze emerytalne będą generowały nie odbiegające znacząco *in minus* stopy zwrotu, to wówczas wybiorą przekazywanie składek do OFE.

Powszechne towarzystwa emerytalne zostaną zachęczone do zaostrenia konkurencji o klienta.

¹⁸ „Konkurencja na rynku OFE”, op. cit., s. 68.

III. 5. Zmiana polityki inwestycyjnej OFE

W ocenie ekspertów, w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat inwestycje na rynkach kapitałowych przynosiły bezprecedensowo wysokie stopy zwrotu. W trzydziestoletniej perspektywie rynek akcji zmierza w kierunku osiągnięcia stopy zwrotu na poziomie 10-11 % rocznie. Uważa się, że średnio akcje są najlepszym źródłem dochodu. Pomimo, że analiza szeregów czasowych wskazuje na fakt, że obligacje są bardziej dochodowe niż lokaty bankowe, czy bony skarbowe, to jednak zysków z tytułu ich posiadania nie można porównywać z akcjami. W dowolnej perspektywie 18-letniej i dłuższej żadna kombinacja akcji, obligacji i bonów skarbowych nie przyniosła wyższej stopy zwrotu niż portfel w 100% akcyjny¹⁹.

Kolejnym zagrożeniem dla poziomu oszczędności emerytalnych, na które zwraca się uwagę jest inflacja. Doświadczenia amerykańskiego rynku kapitałowego wskazują, że nic tak dobrze nie chroni przed inflacją, jak lokata w akcje.

Ważnym elementem rozmów o zmianie profilu inwestycyjnego otwartych funduszy emerytalnych jest ryzyko, postrzegane jako cena za wyższą dochodowość inwestycji. Historycznie, przy inwestycjach powyżej piętnastu lat akcje nie generowały strat, co jednak było możliwe przy inwestycjach w obligacje i bony skarbowe²⁰.

Zaproponowane rozwiązanie spowoduje wzrost emerytur nawet o ok. 13 % - 16 %, dzięki wzrostowi zaangażowania OFE na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych. Dodatkowo, zarządzający funduszami nie będą musieli się obawiać, że hossa na Giełdzie zmusi ich do redukcji zaangażowania w akcje spółek notowanych na GPW. Zaproponowane w projekcie zmiany umożliwią Ministrowi Skarbu Państwa realizację planu prywatyzacji.

III. 6. Propozycje wprowadzenia zakazu prowadzenia przez otwarte fundusze emerytalne działalności akwizycyjnej oraz zmiany sposobu zawierania umów o członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym

Otwarte fundusze emerytalne stanowiące część obowiązkowego systemu ubezpieczeń społecznych powinny konkurować między sobą osiąganymi stopami zwrotu oraz ceną oferowanej usługi. Niezbędnym warunkiem efektywności takiego mechanizmu musi być

¹⁹ „Multifundusze w systemie emerytalnym”, Robert Garnczarek AXA PTE, materiał przedstawiony na posiedzeniu Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych w dniu 5 października 2009 r..

²⁰ Tamże.

wiedza ubezpieczonego umożliwiającą podejmowanie świadomych decyzji o lokowaniu oszczędności emerytalnych. Wymaga to prostych i transparentnych procedur.

Osoba wykonująca czynności akwizycyjne nie ma możliwości reprezentowanie interesu ubezpieczonego – członka otwartego funduszu emerytalnego. Wynika to z faktu, że czynności akwizycyjne mogą być wykonywane wyłącznie na rzecz jednego powszechnego towarzystwa emerytalnego i sprzedawca musi przekonać nabywcę, że oferowany przez niego funduszu jest najlepszy. Jeżeli brak mu argumentów, niejednokrotnie jak wskazuje praktyka, niestety posuwa się do czynów zabronionych. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w opublikowanym w maju br. raporcie w całości poświęconemu omawianemu zagadnieniu, pod znaczącym tytułem: „Nieprawidłowości w akwizycji do otwartych funduszy emerytalnych” dokonał analizy nieprawidłowości w procesie akwizycji do otwartych funduszy emerytalnych. Urząd zaobserwował wzrost skarg na działalność akwizycyjną oraz na utrudnienia związane z transferem, których źródeł upatruje w nieprawidłowym działaniu akwizytorów. Analiza zjawiska wskazała, że chociaż od startu reformy emerytalnej minęło już jedenaście lat, wiele problemów związanych z procesem akwizycji do OFE pozostało, a nawet pojawiają się nowe. U podstaw tych nieprawidłowości w opinii organu nadzoru leżą czynniki fundamentalne, trudne do szybkiego wyeliminowania, z pośród których najważniejszymi są: niewielka ekonomiczna świadomość większości społeczeństwa oraz niedoskonałość regulacji prawnych rynku OFE. Organ nadzoru jednocześnie podkreślił, że jeśli członkowie będą aktywnie poszukiwali funduszu o najlepszych wynikach inwestycyjnych, wtedy będą istniały na rynku silne bodźce do konkurowania wynikami.

Rosnąca presja na wyniki akwizycji w ostatnich latach sprzyjała zjawiskom patologicznym wynikającym z nieetycznych działań akwizytorów w bezpośrednim kontakcie z klientem. Działania te prowadziły do nieuzasadnionych ekonomicznie transferów między funduszami.

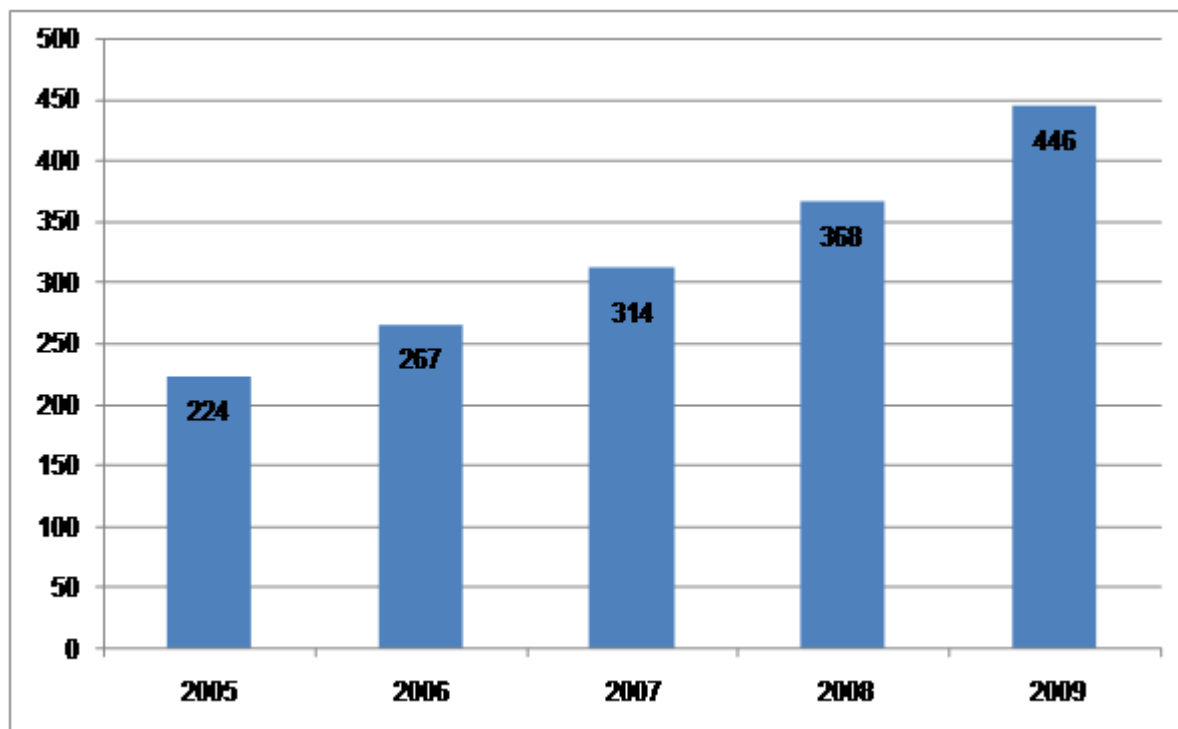
Projekt przewiduje, w przedmiotowym zakresie wprowadzenie następujących proponowanych rozwiązań dotyczących:

- 1) zakazu prowadzenia działalności akwizycyjnej przez OFE;
- 2) zawierania umów członkowskich wyłącznie w trybie korespondencyjnym oraz przeniesienie obowiązku informacyjnego wobec dotychczasowego OFE dotyczącego zmiany OFE z członka OFE na OFE, z którym członek zawarł nową umowę;
- 3) obowiązku zapoznania się ubezpieczonego przez zawarciem umowy członkowskiej z aktualną informacją dotyczącą otwartych funduszy emerytalnych.

Likwidacja akwizycji na rzecz OFE powinna zostać wsparta przez instrument zwiększenia wiedzy finansowej społeczeństwa przez wprowadzenie oficjalnie publikowanej standardowej i aktualnej informacji na temat funduszy emerytalnych, która zastąpi często nierzetelne zestawienia lub wrywkowe publikacje prasowe prezentowane dotychczas przez akwizytorów. Jednocześnie oficjalna publikacja aktualnej informacji stanowić będzie środek przeciwdziałający niskiej konkurencji cenowej, m.in. przez ujawnienie w niej wskaźnika kosztów uczestnictwa w poszczególnych OFE oraz wpływu pobieranych opłat na wysokość hipotetycznego kapitału emerytalnego gromadzonego w OFE. Zapoznanie się z informacją będzie musiało zostać potwierdzone przed zawarciem umowy członkowskiej w formie oświadczenia ubezpieczonego.

Organ nadzoru w swoim raporcie wskazał, że wydatki na akwizycję to istotna część kosztów ponoszonych przez towarzystwa emerytalne. Koszty te systematycznie rosną, nawet w latach, w których liczba osób wchodzących na rynek pracy maleje w stosunku do roku poprzedniego. W ciągu czterech lat uległy praktycznie podwojeniu. Stanowią one ponad jedną trzecią wszystkich kosztów PTE związanych z zarządzaniem funduszem. O tym, że akwizycja stanowi główne źródło pozyskania członków świadczy również fakt, że wydatki PTE na reklamę i promocję są ponad dziesięciokrotnie niższe i wzrastają też wolniej niż wydatki na akwizycję. W 2009 r. PTE na promocje i reklamę wydały 37 mln zł, o 73% więcej niż w roku 2005.

Wykres 10. Koszty usług akwizycyjnych w rachunkach zysków i strat PTE w latach 2005–2009 (w mln zł)



Źródło: UKNF²¹.

Eliminacja możliwości zawierania umów za pośrednictwem akwizytorów zwiększy także zainteresowanie PTE w budowaniu przewagi konkurencyjnej na pozostałych polach tj. głównie na polu wyników inwestycyjnych OFE oraz opłat obciążających członków. Zmiana sposobu zawierania umów pozwoli towarzystwom na obniżenie kosztów swego funkcjonowania. Tylko w 2009 roku poniesione przez PTE, a finansowane faktycznie ze składek wszystkich ubezpieczonych koszty akwizycji wyniosły prawie 450 mln zł i stanowiły ponad 1/3 kosztów całkowitych tych podmiotów. Wzmoczonej działalności akwizycyjnej PTE sprzyjać będzie rosnący i gromadzony latami kapitał emerytalny przez dotychczasowych uczestników systemu. Całkowita likwidacja akwizycji bezpośredniej zapobiegnie zjawisku zwanemu „wojną transferową” pomiędzy podmiotami rynku emerytalnego, czyli ekonomicznie nieuzasadnionego nagłego wzrostu kosztów akwizycji oraz licznych, nieoptymalnych transferów między funduszami. Należy także podkreślić, że rosnąca presja na wyniki akwizycji sprzyja patologicznym zjawiskom, w szczególności

²¹ Raport „Nieprawidłowości w akwizycji do otwartych funduszy emerytalnych”, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, Maja 2010 r., str. 10.

nieetycznym działaniom w bezpośrednim kontakcie z klientem, obniżającym zaufanie społeczeństwa do systemu emerytalnego.

IV. Ocena skutków regulacji

IV. 1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Rozwiązania przedstawione w ustawie będą miały wpływ na:

- ubezpieczonych w FUS oraz członków otwartych funduszy emerytalnych;
- otwarte fundusze emerytalne i zarządzające nimi powszechne towarzystwa emerytalne;
- budżet państwa;
- FUS;
- instytucje finansowe prowadzące indywidualne konta emerytalne.

IV. 2. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Zmniejszeniu ulegną rozchody budżetu państwa z tytułu transferu do FUS dotyczące ubytku składki przekazanej do OFE (**ok. 10 mld zł w 2010 r.**).

Wysokość długu publicznego wygenerowanego przez refundację składek przekazywanych do OFE, wzrośnie do **43,9% PKB** w 2060 r. zamiast prognozowanych **93,8% PKB** w przypadku nieobniżenia składki refundowanej do OFE.

Całkowite dochody FUS nie ulegną zmianie, zmieni się jedynie struktura dochodów (wzrosną przychody ze składek i jednocześnie spadnie transfer z budżetu państwa).

Zmniejszeniu ulegną przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu poboru i dochodzenia składek na OFE liczone aktualnie w wysokości 0,8% kwoty przekazanych składek - w 2010 r. zaplanowano przychody w kwocie **180.050 tys. zł** (co stanowi 4,6% zaplanowanych przychodów ogółem).

Zmniejszenie stopy składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych przy niezmienionej stopie składki na ubezpieczenie emerytalne spowoduje także zwiększenie przyszłych świadczeń wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a tym samym wzrost wydatków na świadczenia z FUS. Prognozowany deficyt funduszu emerytalnego w wyniku obniżenia składki przekazywanej do OFE w 2060 r. zmniejszy się z **ok. 30 mld zł**

do ok. 10 mld zł (w wartościach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.), tj. z prognozowanych **16% do 4,5%.**

Brak wpływu omawianego rozwiązania na finanse jednostek samorządu terytorialnego.

IV. 3. Wpływ na sektor gospodarstw domowych.

Wprowadzenie progu w wysokości 200% najniższej emerytury nowowypłacanych świadczeń emerytalnych, w warunkach 2007 roku, oznaczałoby, że świadczenie emerytalne co najmniej 53% emerytów nie zmieniliby się. Pozostałe świadczenia byłyby wypłacane w wysokości co najmniej 2-krotności minimalnego świadczenia oraz uzupełnione jednorazową wypłatą części lub całości środków zgromadzonych w OFE.

Udział świadczeniobiorców, których wysokość świadczeń nie uległaby obniżeniu, wzrósłby o tych, którzy zdecydowaliby się przenieść środki z OFE do ZUS przed przejściem na emeryturę. Liczba ta jest trudna do oszacowania.

Wprowadzenie możliwości jednorazowej wypłaty części świadczenia ze środków zgromadzonych w OFE w przypadku, gdy świadczenie z I filaru zagwarantuje emeryturę w wysokości co najmniej 200% najniższego świadczenia ułatwi tym osobom przejście ze stanu aktywności zawodowej do nowego etapu życia jako emeryta.

Dla ubezpieczonego dodatkowym skutkiem wpływającym na wysokość zaewidencjonowanych na jego koncie składek będzie brak opłat za zarządzanie pobieranych przez OFE od części kapitału zgromadzonego lub przekazanego na konto prowadzone przez ZUS.

Emerytury osób, które zdecydują się na powierzenie części swojej składki otwartym funduszom emerytalnym, mogą być wyższe o od 13% do 16%, przy jednoczesnym obniżeniu kwoty składek zagrożonych ryzykiem rynków kapitałowych o 58,9%.

IV. 4. Wpływ na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki

Podmiotami, które mogą być uznane za przedsiębiorstwa objęte przepisami projektowanej ustawy są otwarte fundusze emerytalne, zarządzające nimi powszechne towarzystwa emerytalne. Projektowane przepisy mogą doprowadzić do zmniejszenia aktywów OFE w wyniku przeniesienia składek zgromadzonych na kontach w OFE przez ubezpieczonych rozwiązujących umowę z OFE, co może obniżyć zyski powszechnych

towarzystw emerytalnych z tytułu opłaty od składki i wynagrodzenia za zarządzanie. Jednakże wpływ ustawy na konkurencyjność gospodarki należy oceniać jako marginalny.

IV. 5. Wpływ na rynek pracy

Wprowadzenie możliwości jednorazowej wypłaty części świadczenia ze środków zgromadzonych w OFE zwiększy zapotrzebowanie ze strony nowych emerytów na usługi związane z tzw. „silver economy”, co może przyczynić się do rozwoju usług ukierunkowanych na tę grupę społeczną.

IV. 6. Projektowane rozwiązania nie będą miały wpływu na:

- budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- sytuację i rozwój regionalny.

IV. 7. W ocenie projektodawcy projektowana ustawa nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej i nie wymaga notyfikacji do Komisji Europejskiej.

Jednakże, w opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, proponowane w projekcie rozwiązania, przy utrzymaniu zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn uprawniającego do uzyskania świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz jednakowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn uprawniającego do uzyskania świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy o emeryturach kapitałowych, prowadzą do faktycznego zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w przypadku przejścia na emeryturę. Takie zaś zróżnicowanie budzi wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej.

W opinii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest niezgodne ze stanem faktycznym. Nie jest prawdą, że ustawa o emeryturach kapitałowych wprowadza jednakowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn. Zgodnie z tą, obowiązującą do stycznia 2009 r. ustawą, kobieta nabywa prawo do okresowej emerytury kapitałowej w wieku 60 lat. Istnienie w polskim systemie prawnym zróżnicowania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn określono więc, tak w ustawie

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i w ustawie o emeryturach kapitałowych.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca br., zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, natomiast stanowi uprzywilejowanie wyrównawcze usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych i wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że chociaż regulacje dotyczące zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są zgodne z Konstytucją RP, jednak nie można uznać, że są rozwiązaniem optymalnym. Można bowiem zauważyć zmniejszanie się znaczenia różnic biologicznych i społecznych branych pod uwagę przy ocenie wieku zakończenia aktywności zawodowej osób poszczególnych płci. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny postanowił o skierowaniu do Sejmu sygnalizacji dotyczącej celowości podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do stopniowego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

W tej sytuacji zaproponowane w projekcie przyznanie prawa do jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w OFE, po ukończeniu przez ubezpieczonych obu płci wieku 65 lat, jest właściwe, nie tylko systemowo, jako realizacja zabezpieczenia ryzyka starości, ale i stanowiąc zachętę do przedłużania aktywności zawodowej dla kobiet, wychodzi naprzeciw ww. postulatowi Trybunału Konstytucyjnego.

IV. 8. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

W dniu 8 stycznia 2010 r. *Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektórych innych ustaw* zostały z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. **o organizacjach pracodawców** (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.) skierowane do konsultacji **z następującymi reprezentatywnymi organizacjami związków zawodowych:**

- Business Centre Club Związek Pracodawców,
- Konfederacja Pracodawców Polskich,
- Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan,
- Związek Rzemiosła Polskiego.

Natomiast z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. **o związkach zawodowych** (Dz. U. Nr 55, poz. 234, z późn. zm.) założenia zostały skierowane do **konsultacji z następującymi organizacjami pracodawców:**

-
- Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,
 - Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
 - Forum Związków Zawodowych.

Ponadto projekt przekazano do konsultacji z Polskim Związkiem Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (pismo z dnia 27 stycznia 2010 r., znak: PKPP/MR/JMr/51/10/2010) wyraziła stanowczy sprzeciw wobec propozycji zmian w zasadach dysponowania środkami gromadzonymi w OFE oraz obniżeniu części składki emerytalnej przekazywanej do OFE. PKPP „Lewiatan” przekazała, że dostrzega problem pogłębiającego się deficytu finansów publicznych, jednakże pomysł obniżenia wysokości składki odprowadzanej do OFE uważa za rozwiązanie prowizoryczne, które podważa zaufanie do systemu emerytalnego oraz spowoduje zahamowanie rozwoju polskiego rynku kapitałowego.

Zdaniem Konfederacji, umożliwienie jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w OFE jest propozycją szkodliwą, ponieważ istnieje ryzyko, iż osoby które dokonają wypłaty jednorazowej źle spożytkują środki i w konsekwencji zwrócą się o pomoc do państwa. Ponadto Konfederacja wskazała, iż „jeśli duża część mężczyzn dokona wypłaty jednorazowej, to wpłynie to negatywnie na emerytury kobiet w związku ze stosowaniem, do wyliczania emerytury uśrednionych tablic dalszego trwania życia. Konfederacja podkreśliła, że obligatoryjność systemu emerytalnego ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia odpowiedniej wysokości emerytury w dłuższej perspektywie.

Konfederacja wskazała ponadto, że projektodawca nie wprowadza pełnej i faktycznej możliwości dysponowania środkami zgromadzonymi w OFE, bowiem osoby, które nie osiągną minimalnego wymaganego kapitału, będą zmuszone do przekazania całości środków do ZUS. Przy tym, projektodawca nie wprowadził możliwości przekazania do OFE środków zgromadzonych w ZUS.

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów (pismo z dnia 27 stycznia 2010 r.) propozycję obniżenia składki przekazywanej do OFE uznał za rozwiązanie godne uwagi i przekazał, że propozycji resortu w tym zakresie nie należy traktować jako dyktowanej wyłącznie doraźnymi potrzebami rządu w zakresie zmniejszenia deficytu budżetowego. Związek wskazał, że przesunięcie składki miałyby dotyczyć tej części składki, która i tak jest przez OFE inwestowana w obligacje skarbowe a dzięki temu jedynie 15 % składek będzie podlegało ryzyku nagłych załamań na rynku finansowym. Zdaniem Związku, rozwiązanie to nie zmniejszy, a zwiększy wysokość przyszłych emerytur, bowiem większa

część składki nie będzie obciążona prowizjami i innymi opłatami na rzecz funduszy. Ponadto Związek wyraził pogląd, że lokowanie przez fundusze środków w obligacje skarbu państwa oznacza dalsze, ogromne zadłużanie się Skarbu Państwa, powodujące że spłata tego długu jest odsuwana w czasie obciążając przyszłe pokolenia. Przy czym Związek wskazał, że zobowiązania Państwa w formie obligacji nie są bardziej wiarygodne niż zobowiązania wobec kont indywidualnych w FUS.

Odnosnie propozycji umożliwienia członkom OFE, na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, rozwiązania umowy z funduszem i przekazania zgromadzonych środków do FUS, Związek uznał to rozwiązanie za tańsze i obarczone mniejszym ryzykiem niż obsługa i zarządzanie funduszami bezpiecznych w ramach OFE.

Możliwość wycofania całości środków zgromadzonych w OFE w formie wypłaty jednorazowej z chwilą osiągnięcia 65 roku życia, Związek uznał za propozycję budzącą zasadnicze wątpliwości, co do skuteczności przewidzianych ograniczeń oraz motywacji jako narzędzia skutecznie przeciwdziałającemu nadmiernie szybkiemu wydawaniu omawianych środków, a w konsekwencji zwiększenia presji na poszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej finansowanej z budżetu państwa.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” (decyzja Prezydium KK nr 32/10 z dnia 09 lutego 2010 r.) negatywnie oceniło przedstawiony projekt *Założeń*. Zdaniem NSZZ „Solidarność” propozycja obniżenia poziomu składki przekazywanej do OFE pozostaje w sprzeczności z założeniami reformy emerytalnej wprowadzonej w roku 1999. Zmniejszenie udziału metody kapitałowej w finansowaniu przyszłych świadczeń emerytalnych, w opinii NSZZ „Solidarność” oznaczać będzie zwiększenie ciężaru finansowania emerytur przez przyszłe pokolenia. Propozycje tę NSZZ „Solidarność” oceniła jako podyktowaną wyłącznie bieżącymi trudnościami finansowymi budżetu państwa i nie znajdującą żadnego uzasadnienia merytorycznego. NSZZ „Solidarność” wyraziła dezaprobatę dla możliwości wykorzystania środków, które według założeń reformy emerytalnej z 1999 r. miały pozostać własnością samych ubezpieczonych, do działań mających na celu zmniejszenie deficytu budżetu państwa.

Odnosnie możliwości jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w OFE, NSZZ „Solidarność” wyraził opinię, że oznacza to ograniczenie zakresu zabezpieczenia społecznego na starość do emerytury finansowanej z części składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzanej do FUS. Zdaniem NSZZ „Solidarność” środki zgromadzone w OFE w ten sposób nie zostałyby przeznaczone na wypłatę emerytury, lecz „jednorazowej nagrody z tytułu przejścia na emeryturę”, w związku z czym nie byłyby wydatkowane na cele

związane z ochroną przed ryzykiem starości narażając niektóre osoby na konieczność wsparcia z systemu pomocy społecznej.

Zdaniem NSZZ „Solidarność” środkiem poprawy sytuacji finansowej FUS powinny być działania zwiększające jego przychody. Jednocześnie NSZZ „Solidarność” podkreśliła konieczność dokonania zmian w systemie funkcjonowania OFE zmierzających do ograniczenia kosztów ich funkcjonowania, zwiększenia efektywności ich działalności oraz ograniczenia ryzyka inwestycyjnego ponoszonego przez ubezpieczonych.

Konfederacja Pracodawców Polskich (pismo z dnia 10 lutego 2010 r., znak: KPP/0702/0210/AA/MJ) wyraziła sprzeciw wobec proponowanego zmniejszenia wysokości składki przekazywanej do OFE. W jej opinii rozwiązanie to osłabi wiarygodność przyszłych wypłat uzależniając je od możliwości budżetowych państwa w nadchodzących dziesięcioleciach. Zdaniem Konfederacji, aby chronić kapitał przed dekoniunkturą, wcale nie należy przesuwac go do ZUS, lecz zdywersyfikować ryzyko powołując subfundusze, które dostosują swoje profile ryzyka do wieku ubezpieczonego. Propozycja resortu oznaczać będzie w opinii Konfederacji, marginalizację znaczenia części kapitałowej systemu, przesunięcie ryzyk długu publicznego na przyszłe pokolenia, w zamian za doraźne łatanie dziury budżetowej, oraz zagrożenie dla skutecznej prywatyzacji, bowiem OFE są znaczącymi nabywcami prywatyzowanego majątku Skarbu Państwa.

Wprowadzenie rozwiązań dotyczących możliwości jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w OFE, zdaniem Konfederacji, spowoduje wykorzystanie środków na cele nie związane z realizacją celu społecznego, jakim jest finansowanie okresu starości, i spowoduje spadek poziomu życia emerytów odbijając się szczególnie boleśnie na osobach, które żyją ponadprzeciętnie długo. Zdaniem Konfederacji, aby osiągnąć cel, jakim jest swobodne dysponowanie środkami przeznaczanymi na przyszłą emeryturę, rozważenia wymaga propozycja zmniejszenia wysokości składki emerytalnej. Ponadto, wprowadzenie wypłaty jednorazowej zachęcać będzie ubezpieczonych do szybszego zakończenia aktywności zawodowej.

Odnosnie propozycji umożliwienia członkom OFE, na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, rozwiązania umowy z funduszem i przekazania zgromadzonych środków do FUS, Konfederacja uważa, że lepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie specjalnych funduszy typu B, które kilka lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego zainwestują pomnożony kapitał w bezpieczne instrumenty finansowe. Zdaniem Konfederacji rozwiązania zawarte w propozycjach resortu pracy podważają sens

reformy emerytalnej, i w związku z tym, Konfederacja negatywnie opiniuje założenia do projektu ustawy.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (pismo z dnia 10 lutego 2010 r., znak: OPZZ-Z2/WT/38/10/AS) poparło rozwiązania zaproponowane w „Założeniach...” kierunki zmian. Odnośnie propozycji umożliwienia ubezpieczonemu decydowania o przeznaczeniu środków finansowych gromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym, OPZZ uważa, że ubezpieczony, po spełnieniu warunków do emerytury kapitałowej, sam powinien podejmować decyzję, na jaki cel chce przeznaczyć zebrane środki. Ponadto OPZZ zaproponowało, aby ubezpieczony miał możliwość podjęcia decyzji:

- czy chce pobierać emeryturę ze środków gromadzonych w OFE,
- czy całkowicie rezygnuje z emerytury z II filaru, czy tylko odracza termin jej podjęcia lub podjęcia środków, które przeznaczy na inny cel,
- jaką ilość środków chce przeznaczyć na emeryturę z II filaru,
- czy chce dokonać transferu środków na konto w III filarze.

OPZZ wskazało że, przy przyjęciu powyższych rozwiązań, do określenia pozostanie wysokość emerytury z pierwszego filaru, która upoważniałaby ubezpieczonego do podejmowania decyzji w opisanym powyżej zakresie.

Odnośnie obniżenia stopy procentowej składek przekazywanych do OFE, OPZZ poparło propozycję resortu pracy w tym zakresie, stojąc na stanowisku, że istniejący system przyczynia się do powiększenia długu publicznego do wysokości ok. 2 % rocznie, w związku z koniecznością refundacji przez budżet państwa składek przekazywanych do OFE. Zdaniem OPZZ, niezbędne będzie określenie na jakich zasadach ta część składki, która nie zostanie przekazana do OFE, będzie zapisywana na koncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, w jaki sposób będzie waloryzowana, oraz czy obniżenie wysokości składki będzie miało dla poszczególnych ubezpieczonych charakter obligatoryjny albo fakultatywny.

Ponadto OPZZ opowiedziało się za rozważeniem możliwości samodzielnego podjęcia przez ubezpieczonych decyzji, czy chcą, aby ich środki oszczędzane były w prywatnych instytucjach kapitałowych.

Związek Rzemiosła Polskiego (pismo z dnia 12 lutego 2010 r., znak: NO-II-130/8/2010) przekazało opinię, że rozwiązania zawarte w „Założeniach...” prowadzą do wzmocnienia roli ZUS jako gwaranta wypłaty środków na emeryturę. Kierunek ten Związek uznał za słuszny.

W kwestii obniżenia wysokości składek odprowadzanych do OFE, Związek nie zajął jednoznacznego stanowiska, jednakże uznał argumenty Ministerstwa przedstawione w założeniach. Jednocześnie Związek zaproponował, aby wysokość opłaty od składek pobierane przez OFE uzależnić od wyników inwestycyjnych. Ponadto Związek zwrócił uwagę na powiązanie kosztów funkcjonowania OFE z rosnącym deficytem budżetowym.

Odnosnie propozycji stworzenia możliwości jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w OFE, Związek ocenił ją jako właściwą, ze względu na dodatkowe możliwości dla ubezpieczonych. Związek jednocześnie nie poparł opodatkowania takiej wypłaty, ponieważ w jego opinii środki te byłyby tym samym opodatkowane po raz drugi. Związek zwrócił również uwagę na fakt, iż środki te mogą zostać wydatkowane przez ubezpieczonego na inne cele niż cel emerytalny, co może spowodować, że w przyszłości zwróci się on z prośbą o pomoc państwa.

Związek pozytywnie ocenił propozycję umożliwienia ubezpieczonym, na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, przeniesienia całości bądź części środków do ZUS.

Business Centre Club (pismo z dnia 15 lutego 2010 r.) wyraził powątpiewanie, czy przedstawiony w „Założeniach...”, bazujący na istniejących instytucjach, system wypłat będzie tani, z uwagi na konieczność wydzielenia odrębnej struktury zajmującej się wypłatami oraz administrowaniem kontami. Ponadto BCC negatywnie ocenił odejście od powszechnie stosowanej metody dożywotniego naliczania i wypłaty świadczenia.

BCC za wadę proponowanych rozwiązań uznał przekazanie ubezpieczonym prawa do spożytkowania ich składek emerytalnych inwestowanych przez OFE. Ponadto, zdaniem BCC, proponowana przez resort pracy wypłata jednorazowa zrywa zasadę, że pieniądze gromadzone są na cel emerytalny a ich wypłata ma charakter comiesięczny i dożywotni, a co za tym idzie, tworzy ryzyko spożytkowania wypłaconych pieniędzy na cele pozaemerytalne, zwiększając ryzyko ponoszenia przez państwo kosztów utrzymania osób, które nieodpowiednio spożytkowały zgromadzone środki.

Propozycję zmiany proporcji podziału składki emerytalnej przekazywanej do OFE i do ZUS, BCC uznał za błędną, ze względu na podważenie tym działaniem sensu wprowadzonej reformy emerytalnej.

Projekt założeń był również omawiany na posiedzeniach **Zespołu Trójstronnej Komisji ds. ubezpieczeń społecznych** w dniach 28 stycznia oraz 19 i 31 marca 2010 r. Część partnerów społecznych, po zakończeniu prac Komisji, przedstawiło swoje stanowiska końcowe.

Związek Rzemiosła Polskiego (w piśmie z dnia 6 kwietnia 2010 r.) przekazał, że, po zapoznaniu się z argumentacją strony rządowej, jak i pozostałych organizacji partnerów społecznych, przychyliła się do koncepcji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie zmian w systemie emerytur kapitałowych. Propozycje zmian ujęte w projekcie Związek ocenił jako zmierzające do wzmocnienia roli gwaranta wypłaty środków na emeryturę, jakim jest FUS. Kierunek ten Związek uznał za słuszny, szczególnie w kontekście wyzwań demograficznych i pogłębiającego się deficytu budżetowego (za kluczowe uznano uniknięcie spirali zadłużenia publicznego). Związek zgodził się z oceną strony rządowej dotyczącą trudnej sytuacji w tym obszarze wynikającą ze wzrostu poziomu długu z tytułu reformy emerytalnej i dodatkowych kosztów związanych z obsługą tego długu (1,1 % PKB), niekorzystnej relacji wpływów ze składek do wydatków funduszu emerytalnego FUS oraz perspektywy poważnych problemów demograficznych. Związek, po analizie osłabienia pozycji OFE na skutek dużo niższych wyników od oczekiwanych w wyniku światowego kryzysu finansowego, zwrócił uwagę na niezwykle istotny w tym kontekście wysoki poziom powiązań kosztów funkcjonowania OFE z rosnącym deficytem budżetowym (z tego tytułu deficyt powiększył się o ok. 25%). Dlatego też Związek przychylił się do zaprezentowanego przez Panią Minister Jolantę Fedak stanowiska, że problem poziomu składek do OFE należy rozpatrywać z szerokiej perspektywy.

Następnie Związek przekazał szereg uwag szczegółowych.

Zdaniem ZRP, stworzenie możliwości jednorazowej wypłaty środków znajdujących się na koncie w OFE, to ciekawy pomysł dający dodatkowe możliwości ubezpieczonym. Jednocześnie Związek przekazał postulat rozważenia odstąpienia od opodatkowania składek wypłacanych jednorazowo na rachunek osobisty albo IKE. Ponadto Związek poddał pod rozważenie argument przeciwników tego rozwiązania, którzy zwracają uwagę, że po wypłaceniu pieniędzy z OFE można je będzie wydać w dowolny sposób, co w skrajnie niesprzyjającej sytuacji może spowodować, że w przyszłości osoba, która skorzystała z jednorazowej wypłaty, może zwrócić się z prośbą o pomoc państwa.

Związek nie wniósł uwag do propozycji usunięcia z obrotu prawnego i faktycznego dożywotnich emerytur kapitałowych (zastąpienie pojęcia dożywotniej emerytury kapitałowej – pojęciem jednorazowej wypłaty z OFE).

Związek pozytywnie ocenił rozwiązanie, w myśl którego osoby, które ukończyły 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni), będą miały możliwość przeniesienia całości środków z OFE do FUS (rozwiązanie umowy z OFE) lub określonej procentowo części środków

(bez konieczności rozwiązania umowy), z zachowaniem dziedziczenia środków pozostałych w OFE.

W opinii Związku, dane przedstawione przez resort pracy jednoznacznie wskazują na korzyści płynące z obniżenia poziomu składek przekazywanych do OFE (zmniejszenie deficytu, poprawa konkurencji między OFE, ochrona interesów emerytów). Obniżenie poziomu składek przekazywanych do OFE z 7,3% do 3%, w opinii Związku, jest rozwiązaniem trudnym, ale jednocześnie wynikającym z poważnych, racjonalnych przesłanek. Zdaniem Związku, na niekorzyść OFE przemawia struktura ich inwestycji, obejmująca w 60-70 % lokat w obligacje skarbowe – co wiąże się z ich dodatkową emisją, a więc de facto powiększaniem w czasie deficytu budżetowego i tzw. spirali zadłużenia. Związek poparł argument Ministerstwa, że obniżenie składki do poziomu 3 % spowoduje zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (czyli emisji obligacji skarbowych) o ok. 13 mld zł w 2010 r. i będzie miało wpływ na spadek wydatków budżetu przeznaczonych na koszty obsługi zadłużenia, a tym samym zapewni redukcję deficytu budżetowego.

W podsumowaniu, Związek Rzemiosła Polskiego, mając na uwadze pogłębiający się deficyt budżetowy, uwarunkowania i wyzwania demograficzne oraz inne, liczne wyzwania związane z problematyką reformy systemu emerytalnego, poparł zaproponowane przez resort pracy rozwiązania. Jednocześnie Związek przekazał, że propozycję tę ocenił jako doraźny sposób na ograniczenie zwiększenia deficytu, przy czym rozwiązania te mogą spowodować w przyszłości spore zobowiązania FUS wobec ubezpieczonych.

Forum Związków Zawodowych (w piśmie z dnia 8 kwietnia 2010 r.) przekazało, że, po przeprowadzeniu konsultacji z zrzeszonymi organizacjami członkowskimi, popiera zaproponowane w projekcie kierunki zmian w zakresie umożliwienia decydowania przez ubezpieczonego o przeznaczeniu środków gromadzonych w OFE. Zgadzając się z innymi środowiskami związkowymi, które uważają, że ubezpieczony po spełnieniu warunków do emerytury kapitałowej, sam powinien podejmować decyzję:

- 1) na jaki cel chce przeznaczyć zebrane środki,
- 2) czy chce pobierać emeryturę ze środków zgromadzonych w OFE,
- 3) czy całkowicie rezygnuje z emerytury z II filaru, czy tylko odracza termin jej podjęcia lub podjęcia środków, które przeznaczy na inny cel,
- 4) jaką ilość środków chce przeznaczyć na emeryturę oraz
- 5) czy chce dokonać transferu środków na konto w III filarze?

Zdaniem FZZ przy przyjęciu zaproponowanych rozwiązań, pozostanie jedynie do określenia wysokości emerytury z pierwszego filaru, która upoważniałaby ubezpieczonego do podejmowania decyzji w przedstawionym powyżej zakresie.

FZZ wyraziło pogląd, iż obniżenie składki przekazywanej na rzecz OFE z 7,3% do 3% zapewni zmniejszenie potrzeb pożyczkowych państwa, w wyniku obniżenia ubytku środków FUS oraz ilości skarbowych papierów wartościowych emitowanych dla pokrycia ubytków środków z FUS przekazywanych do OFE. W efekcie, zdaniem FZZ obniży się poziom państwowego długu publicznego o kwotę składek dotychczas przekazywanych do OFE oraz odsetki związane z ich dotychczasową obsługą.

Zdaniem FZZ należy zastanowić się nad wyższą kwotą niż dwukrotność najniższej emerytury, która dawała by prawo do jednorazowej wypłaty całości środków z OFE.

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów (pismo z dnia 13 kwietnia 2010 r.) podtrzymał zajęte wcześniej stanowisko przekazane do resortu pracy przy piśmie z dnia 27 stycznia 2010 r., oraz ocenił, iż propozycje resortu pracy zasługują na uwagę. W ocenie PZERI, zaproponowane rozwiązania mogą przyczynić się do zwiększenia stabilności systemu emerytalnego i obniżenia kosztów jego funkcjonowania. Wątpliwości Związku wzbudziła jedynie propozycja jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w OFE.

Dodatkowo projekt został skierowany do **Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego Polsat S.A., Polskiej Izby Ubezpieczeń** oraz **Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami**, które przedstawiły swoje stanowiska do projektu.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 181, poz. 1515, z 2003 r. Nr 56, poz. 498 i Nr 210, poz. 2036, z 2004 r. Nr 121, poz. 1264, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 281, poz. 2779, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, z 2007 r. Nr 82, poz. 559, z 2008 r. Nr 208, poz. 1308 i Nr 228, poz. 1507 oraz z 2009 r. Nr 161, poz. 1278 i Nr 219, poz. 1709.

²⁾ Zmiana tekstu jednolitego wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1690.

³⁾ Zmiana tekstu jednolitego wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 224.

⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z 2008 r. Nr 220, poz. 1432, z 2009 r. Nr 165, poz. 1316 oraz z 2010 r. Nr 18, poz. 98.

**Zestawienie uwag
do projektu dokumentu pt.
„Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy”**

Treść uwagi	Podmiot	Stanowisko MPiPS
Szereg uwag o charakterze redakcyjnym.	RCL	Uwagi RCL zostały uwzględnione w przedłożonym projekcie.
<p>Projekt zakłada zasadniczą zmianę w koncepcji wypłaty świadczenia emerytalnego z nowego systemu emerytalnego. W opinii projektodawcy ma to poszerzyć dostępne formy wypłaty środków z funduszu emerytalnego w chwili nabycia praw emerytalnych osobom ubezpieczonym. Nie można się jednak oprzeć wrażeniu, iż w istocie stawia przed obowiązkiem przeniesienia oszczędności z otwartego funduszu emerytalnego do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i dopiero wówczas daje możliwość pewnego wyboru. Należy się spodziewać, iż podejmowana decyzja będzie w zdecydowanej większości skutkowałą wypłatą środków i przeznaczeniu ich na cele konsumpcyjne, co nie jest zbieżne z istotą obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego. Tym samym, zagrożone może być bezpieczeństwo finansowe osób pobierających świadczenie emerytalne, bowiem wypłata zgromadzonych środków będzie jednorazowa spowoduje obniżenie wysokości świadczenia wypłacanego na przestrzeni być może wielu lat. Decydując się więc na wypłatę zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym oszczędności, ubezpieczony podejmuje ryzyko finansowe. Ryzyko, które z punktu widzenia publicznego systemu emerytalnego powinno być niwelowane.</p> <p>Powyższa propozycja wskazuje więc na zarzucenie prac nad konstrukcją wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych uniemożliwiająca uzyskiwanie świadczenia w tym trybie. Zmianę stanowiska regulatora w tym zakresie Rzecznik Ubezpieczonych uważa za niezwykle istotną.</p>	Rzecznik Ubezpieczonych	Uwaga nie odnosi się do celu interwencji ustawodawczej przewidzianej w projekcie
<p>- rozwiązania zawarte w Projekcie mogą negatywnie wpłynąć zarówno na rozwój polskich rynków finansowych, jak i na misję tworzenia wokół Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych centrum finansowego w regionie. Przedmiotowa koncepcja może istotnie zmniejszyć możliwości inwestycyjne funduszy, gdy tymczasem dopływ kapitału na giełdę bezpośrednio wpływa na jej rozwój. Z kolei kondycja giełdy jako podstawowego filara polskiego rynku kapitałowego, jest niezwykle istotna dla polskiej gospodarki.</p> <p>- zmniejszenie składki wpływającej do Otwartych Funduszy Emerytalnych może negatywnie wpłynąć na ich skłonność do uczestniczenia w realizowanym przez Ministra Skarbu Państwa procesie prywatyzacji.</p>	MSP	Uwaga niezasadna, w związku z faktem, że celem istnienia systemu emerytalnego ubezpieczenia społecznego nie jest rozwój rynku kapitałowego i jego infrastruktury. Uwaga nie dotyczy celu interwencji ustawodawczej projektu.

<p>Proponowane w projekcie założenia rozwiązania, przy utrzymaniu zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn uprawniającego do uzyskania świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz jednakowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn uprawniającego do uzyskania świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy o emeryturach kapitałowych, prowadzą do faktycznego zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w przypadku przejścia na emeryturę. Takie zaś zróżnicowanie budzi wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej.</p>	<p>MSZ</p>	<p>Uwaga bezzasadna. W opinii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest niezgodne ze stanem faktycznym. Nie jest prawdą, że ustawa o emeryturach kapitałowych wprowadza jednakowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn. Zgodnie z tą, obowiązującą do stycznia 2009 r. ustawą, kobieta nabywa prawo do okresowej emerytury kapitałowej w wieku 60 lat. Istnienie w polskim systemie prawnym zróżnicowania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn określono więc, tak w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i w ustawie o emeryturach kapitałowych.</p> <p>Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca br., zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, natomiast stanowi uprzywilejowanie wyrównawcze usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych i wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.</p> <p>Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że chociaż regulacje dotyczące zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są zgodne z Konstytucją RP, jednak nie można uznać, że są rozwiązaniem optymalnym. Można bowiem zauważyć zmniejszanie się znaczenia różnic biologicznych i społecznych branych pod uwagę przy ocenie wieku zakończenia aktywności zawodowej osób poszczególnych płci. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny postanowił o skierowaniu do Sejmu sygnalizacji dotyczącej celowości podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających</p>
---	-------------------	--

		<p>do stopniowego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.</p> <p>W tej sytuacji zaproponowane w projekcie przyznanie prawa do jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych w OFE, po ukończeniu przez ubezpieczonych obu płci wieku 65 lat, jest właściwe, nie tylko systemowo, jako realizacja zabezpieczenia ryzyka starości, ale i stanowiąc zachętę do przedłużania aktywności zawodowej dla kobiet, wychodzi naprzeciw ww. postulatowi Trybunału Konstytucyjnego.</p>
<p>Obniżenie składki emerytalnej odprowadzanej na rachunek ubezpieczonego w otwartym funduszu emerytalnym, w ocenie Rzecznik Ubezpieczonych, stawia pod znakiem zapytania sens gromadzenia w nim środków na przyszłą emeryturę. Wraz ze zmniejszeniem inwestowanych przez fundusze środków, mniejsze będzie też prawdopodobieństwo wypracowania zauważalnych zysków, także w związku z planowanym wprowadzeniem tzw. bezpiecznych subfunduszy. Wydaje się więc, iż w tej sytuacji udział tych środków w wypłacanym świadczeniu emerytalnym będzie marginalny. Godna głębszej analizy jest także kwestia wpływu takiej zmiany na działalność samych funduszy emerytalnych, a w szczególności ich dalszego zainteresowania prowadzeniem działalności i jej organizacji, co może mieć dalszy niekorzystny wpływ na wartość inwestowanych przez nie pieniędzy przyszłych emerytów. Wreszcie, być może należałoby rozstrzygnąć kwestię najistotniejszą, czy system emerytalny ma być systemem publicznym, w rozumieniu gospodarowania oszczędnościami emerytalnymi przez podmioty publiczne, czy systemem publiczno-prywatnym.</p> <p>Z tych względów, ważnym staje się ostateczne wypracowanie spójnej wizji przyszłych wypłat świadczeń emerytalnych. Takiej, która stanie się możliwie zrozumiała i akceptowalna dla obywateli i popierana przez partnerów społecznych. Spójna wizja oznacza taką, która przetrwa do wypłaty zasadniczych wypłat emerytalnych, a więc wypłaty świadczenia pokoleniu wkraczającemu na rynek pracy po rozpoczęciu wdrażania reformy emerytalnej. Nie sposób</p>	<p>Rzecznik Ubezpieczonych</p>	<p>Wobec wątpliwości dotyczących zasadności gromadzenia środków w OFE wobec propozycji obniżenia składki do OFE i obniżenia wypracowywanych przez nie zysków, MPiPS wskazuje, że stopa zysku nie wynika z ilości gromadzonych środków, a dodatkowo, że stopa zwrotu może być również ujemna. Wynika to faktu, że zyski OFE należą do kategorii przyszłej i niepewnej. Natomiast obniżenie składki do OFE powoduje wzrost wpływów na indywidualne konto ubezpieczonego w funduszu emerytalnym w FUS. Z punktu ubezpieczonego oznacza to przede wszystkim gwarancję wypłaty i wysokości emerytury (gwarantowanej przez państwo)</p> <p>W odniesieniu do postulatu rozstrzygnięcia, czy system emerytalny ma być systemem publicznym, w rozumieniu gospodarowania oszczędnościami emerytalnymi przez podmioty publiczne, czy systemem publiczno-prywatnym, MPiPS podkreśla, że powszechny i obowiązkowy system emerytalny jest systemem publicznym a składki na ubezpieczenie emerytalne należą do zakresu finansów publicznych</p>

<p>przeoczyć faktu, iż pewne, zdawałoby się, fundamentalne rozwiązania nie przetrwały dwunastu miesięcy.</p>		
<p>Przyjęcie proponowanych w założeniach zapisów oznaczałoby de facto wprowadzenie możliwości, by istotna część składek gromadzonych przez osoby bardziej zamożne została skonsumowana już w momencie osiągnięcia przez ubezpieczonego 65 roku życia, podczas gdy przeciętny wiek osoby, która osiągnęła wiek emerytalny wynosi obecnie ok. 74 lat, a co piąta osoba osiągająca wiek emerytalny może spodziewać się dożycia ponad 80 lat. Tymczasem, jak wynika z teorii ekonomii, indywidualnie podejmowane przez poszczególne jednostki decyzje dotyczące poziomu bieżących oszczędności mogą okazać się niespójne z punktu widzenia ich preferencji w dłuższym okresie. Zjawisko to, określane jako niespójność czasowa preferencji jest jednym z podstawowych powodów powstania obligatoryjnych systemów emerytalnych. Ludzie mają bowiem skłonność do przyjmowania nadmiernie optymistycznych założeń co do spodziewanych kosztów życia w starszym wieku w relacji do swoich aktualnych zarobków. Niedoszacowane ryzyko dotyczy kosztów opieki medycznej, której koszty rosną wyraźnie wraz z wiekiem (przykładowo jak wynika z danych BGD 2008 przeciętny 70 latek wydaje na leki o 21% więcej, a 80 latek o 34% więcej niż 60-cio latek), jak i długiego życia, a co za tym idzie bardzo długiego okresu bierności zawodowej. Występowanie tego typu niespójności czasowych preferencji jest przesłanką dla regulacji ze strony państwa, które nie chce dopuścić do ubóstwa wśród osób starszych. Obligatoryjność systemu emerytalnego i jego ubezpieczeniowy charakter pozwalają zniwelować efekty krótkowzroczności wynikającej z niespójności czasowej preferencji co do stopy oszczędności. Przyjęcie proponowanych w projekcie zapisów oznaczałoby jednak odejście od tych podstawowych zasad.</p> <p>Ponadto należy podkreślić, że jednorazowa wypłata całości lub części zgromadzonych w OFE środków, choć na pozór atrakcyjna, może rodzić negatywne konsekwencje dla zdecydowanej większości ubezpieczonych, w tym zwłaszcza:</p> <p>osób o słabej orientacji w zasadach funkcjonowania rynku finansowego i ubezpieczeniowego, które mogą mieć problem z odpowiednim zainwestowaniem wypłaconych przez siebie środków. Jak wynika z danych CBOS (badanie z listopada 2009 r.), 29% respondentów nie potrafi udzielić odpowiedzi na pytanie o przynoszący największe zyski sposób lokowania oszczędności, a kolejne 40% odpowiada, że są to obligacje lub złotowa lokata oszczędnościowa w banku, co świadczy o słabej orientacji w zasadach funkcjonowania rynku finansowego przez ok. 70% społeczeństwa. Ponadto należy podkreślić, że osoby przechodzące na emeryturę poddane będą bardzo silnej presji instytucji finansowych, a nawet rodzin, które będą zachęcać takie osoby do wydania tej jednorazowej wypłaty na różne niezwiązane z ubezpieczeniami społecznymi cele; osób, które będą żyły ponadprzeciętnie długo, w tym zwłaszcza zdecydowanej większości kobiet, których oczekiwana długość życia jest wyższa niż stanowiąca podstawę wyliczenia ew. emerytury wartość dla obu płci. Należy podkreślić, że z punktu widzenia tych osób nawet optymalne zainwestowanie wszystkich posiadanych środków może nie zapewnić wysokości dożywotniego świadczenia w kwocie porównywalnej z tą wynikającą z uczestnictwa w obowiązkowym systemie emerytalnym. Istotą systemu ubezpieczeniowego jest bowiem dzielenie się przez ubezpieczonych</p>	<p>P. Minister Boni</p>	<p>Uwaga bezzasadna. Należy podkreślić, że, aby skutecznie przeciwdziałać skutkom wzrostu wydatków na opiekę medyczną wraz z wiekiem, należało ustalić waloryzację świadczeń w wysokości wyższej niż nominalny wzrost płac i nominalny wzrost PKB. Jest to niemożliwe. Oznacza to, że uwaga obarczona jest błędem, jako opierająca na fałszywych przesłankach.</p> <p>Odnosząc do tej uwagi w zaproponowanej logice należałoby zwrócić uwagę, że wzrost nakładów na opiekę medyczną wraz z wiekiem powinien być w uzasadnionych przypadkach pokrywany przez państwo ze środków publicznych, na co pozwalałyby środki zaoszczędzone w drodze uniknięcia spirali zadłużenia generowanej przez istniejący patologiczny system refundacji składki do OFE.</p> <p>Wyniki badania CBOS wraz komentarzem zostały zawarte w projekcie.</p>

<p>ryzykiem, tj. korzystanie przez osoby żyjące ponadprzeciętnie długo ze środków gromadzonych przez osoby żyjące ponadprzeciętnie krótko.</p>		
<p>Institucja indywidualnych kont emerytalnych została stworzona jako instrument oszczędzania na okres emerytury, a nie zarządzania środkami w trakcie jej pobierania, a 10-letni lub każdy inny z góry określony okres wypłat oznacza pozbawienie ubezpieczonych ochrony emerytalnej w przypadku dożycia przez nich dłuższego niż przeciętny wiek. Zwiększenie popularności IKE powinno zostać osiągnięte działaniami promującymi dodatkowe oszczędzanie, przy jednoczesnym zapewnieniu, że środki tam zgromadzone będą mogły służyć finansowaniu pełnego okresu starości, nie zaś rozwiązaniami umożliwiającymi przenoszenie tam środków z II filara emerytalnego.</p> <p>Przedstawione założenia oznaczają, że nie powstaną zakłady emerytalne ani inne instytucje odpowiedzialne za wypłatę emerytur dożywotnich, odpowiednio zarządzające tzw. ryzykiem dożycia. W rezultacie, wprowadzenie proponowanego projektu spowoduje przeniesienie ryzyka, które zgodnie z założeniami reformy emerytalnej miało zostać poniesione przez prywatne podmioty na ubezpieczonych oraz przyszłe pokolenie podatników. Z punktu widzenia ubezpieczanych, którzy zdecydują się na skorzystanie z wcześniejszych wypłat kapitału emerytalnego oznacza to, że w przypadku dożycia późnego wieku nie będą mieli możliwości sięgnięcia po środki osób, które żyły krócej niż wynikałoby to ze statystycznych oczekiwań i będą zdane wyłącznie na świadczenie w wysokości dwukrotności emerytury minimalnej (obecnie 1350,2 zł miesięcznie).</p> <p>Jednocześnie należy zauważyć, że wprowadzenie proponowanych w projekcie rozwiązań oznaczałoby modyfikację systemu emerytalnego w taki sposób, by część pobieranych obowiązkowo składek była wykorzystywana na wypłaty, które nie są związane z realizacją celu społecznego jakim jest finansowanie okresu starości ze szczególnym uwzględnieniem okresu późnej starości. Z uzasadnienia nie wynika jednak jaki miałby być cel istnienia obowiązku oszczędzania, które nie byłoby związane z realizacją celu społecznego.</p> <p>Proponowane zmiany systemu emerytalnego mogą pogorszyć długookresową ocenę stabilności finansów publicznych Polski dokonaną przez Komisję Europejską. W podanym wyżej zakresie są one także niezgodne z dokumentami strategicznymi takimi jak mający stanowić ramy opracowania Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju dokument Polska 2030, czy Program Konwergencji.</p>	<p>P. Minister Boni</p>	<p>Uwagi bezzasadne. MPiPS stoi na stanowisku, że zaproponowane rozwiązanie jest najmniej kosztowne i wykorzystuje istniejącą infrastrukturę oraz profesjonalizm instytucji finansowych prowadzących IKE. Należy podkreślić, że jednorazowa wypłata oparta na przesłance sine qua non zabezpieczenia co najmniej 200 % emerytury minimalnej dożywotnio oraz ukończenia 65 lat życia w pełni funkcję zabezpieczenia na starość.</p> <p>Ponadto uwagi są sprzeczne z celami interwencji ustawodawczej projektu, które pozwalają uniknąć kreatywnej księgowości w systemie emerytalnym i finansach publicznych.</p>
<p>1. zmniejszenie wysokości składki przekazywanej do OFE prowadzi do ograniczenia tej dywersyfikacji;</p> <p>2. przeniesienie części możliwych ryzyk na prywatne podmioty, podczas gdy proponowane przez Panią Minister rozwiązania zmierzają w stronę obciążenia tym ryzykiem emerytów (osoby korzystające z jednorazowej wypłaty nie będą chronione przed ryzykiem dłuższego, niż to wynika z tablic, trwania życia) i podatników (w przypadku wprowadzenia proponowanych przez Panią Minister rozwiązań koszty ew. dłuższego (niż to wynika z tablic) życia jednostek, czy bieżącego skonsumowania części oszczędności emerytalnych będą musiały zostać pokryte przez przyszłe pokolenia podatników);</p>	<p>P. Minister Boni</p>	<p>Uwagi należy ocenić jako bezzasadne.</p> <p>Ad. 1. OFE nie zabezpieczają przed ryzykiem demograficznym.</p> <p>Ad. 2. Środki gromadzone nie są oszczędnościami ludności i przedsiębiorstw. Środki gromadzone w OFE pochodzą ze składki na ubezpieczenie emerytalne, więc mają charakter publiczny.</p>

<p>3. działanie na rzecz poprawy długookresowych perspektyw wzrostu gospodarczego Polski poprzez w szczególności powiększenie oszczędności ludności i przedsiębiorstw - a więc inwestycji i wzrostu gospodarczego - oraz poprawie funkcjonowania rynków finansowych. Tymczasem proponowane przez Panią Minister rozwiązania zmierzają w kierunku trwałego ograniczenia tego typu oddziaływania.</p> <p>4. W dalszej części przesłanego przez Panią Minister pisma zawarta jest teza, iż przekazywanie części składki emerytalnej do OFE zwiększa problemy fiskalne kraju oraz prowadzi do jego zadłużania, co może powodować trudności w realizowaniu celów polityki społecznej, zdrowotnej, rodzinnej oraz samej emerytalnej. Jak wyjaśniłem w przekazanym Pani Minister piśmie z dnia 23 marca 2010 r. tezę tę należy jednak uznać za całkowicie fałszywą, ponieważ <u>proporcje podziału składki emerytalnej trafiającej do ZUS i do OFE w ujęciu realnym nie wpływają na stan finansów publicznych</u>. Choć przekazywanie części składki do OFE oznacza dla budżetu państwa konieczność jej refundacji ZUS (co wiąże się z koniecznością zaciągania pożyczki na rynkach finansowych), także przekazywanie części składki emerytalnej do ZUS stanowi formę „pożyczki”, powoduje bowiem powstanie zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów. Kosztem tej pożyczki jest stopa waloryzacji kapitału zgromadzonego na indywidualnym koncie emerytalnym w ZUS (jej wysokość została określona w ustawie o emeryturach i rentach z FUS i jest równa inflacji powiększonej o realny wzrost sumy przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne). Jedynie w ujęciu księgowym (wg metodologii kasowej) przekazywanie składki do OFE zwiększa poziom długu publicznego (wskutek konieczności sfinansowania refundacji ZUS składek przekazywanych do OFE), ponieważ zobowiązania państwa wobec przyszłych emerytów nie są według tej klasyfikacji uwzględniane.</p>		<p>Doświadczenia ostatniego kryzysu finansowego pokazały, że podmioty prywatne nie są w stanie zabezpieczyć dużych ryzyk, a do takich należą ryzyka związane z obowiązkowym systemem ubezpieczeń społecznych. Dodatkowo należy podkreślić, że środki te obarczone są lawinowo narastającym długiem Skarbu Państwa.</p> <p>Ad 3. Przekazywanie części składki emerytalnej do OFE na obecnym poziomie prowadzi do zadłużenia państwa zagrażając stanowi finansów publicznych, działając na szkodę przyszłych emerytów oraz hamując rozwój gospodarczy kraju. Dlatego też w odniesieniu do składek przekazywanych do OFE należy podkreślić, że wobec nich nie można mówić o jakichkolwiek oszczędnościach.</p> <p>Ad 4. Podsumowując dyskusję dotyczącą księgowości (metody kasowej i memorialowej) należy zwrócić uwagę na przepływy pieniężne związane z funkcjonowaniem OFE. Utrzymywanie dotychczasowego stanu rzeczy w żadnej dowolnej perspektywie czasowej nie zmniejsza obciążeń budżetu związanych z finansowaniem ubezpieczeń społecznych bądź pokrywaniem kosztów reformy. W przyszłości koszty obsługi długu publicznego związanego z transferem składek do OFE będą większe niż nakłady na zachowanie płynności systemu repartycyjnego.</p>
---	--	--

<p>1. negatywny wpływ proponowanych rozwiązań na aktywność zawodową, w tym zwłaszcza osób o ponadprzeciętnie wysokich kwalifikacjach;</p> <p>2. negatywny wpływ proponowanych rozwiązań na wysokość emerytur w związku z zmniejszeniem roli II filara systemu emerytalnego, charakteryzującego się długookresowo wyższymi stopami zwrotu;</p> <p>3. potencjalnie większa zmienność na rynku kapitałowym oraz negatywny wpływ proponowanych rozwiązań na wysokość emerytur w wyniku umożliwienia ubezpieczonym przenoszenia środków z OFE do ZUS na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, co może być szczególnie niekorzystne w związku z właściwą dla inwestorów giełdowych skłonnością do wycofywania środków w momentach bessy, co oznacza realizację straty w wskutek sprzedawania papierów wartościowych w momencie, gdy są one tanie.</p>	<p>P. Minister Boni</p>	<p>Uwagi należy ocenić jako bezzasadne.</p> <p>Ad. 1. Sama formuła emerytalna sprzyja opóźnieniu przejścia na emeryturę. Nie istnieją jednocześnie jakiegokolwiek empiryczne dowody potwierdzające postawioną tezę. Natomiast praktyka funkcjonowania systemu wskazuje od pewnego czasu, że pracownicy, przechodzący na emeryturę i odbierający odprawy, kontynuują zatrudnienie.</p> <p>Ad. 2. Proponowana zmiana sprzyja wzrostowi stóp zwrotu OFE przy zmniejszeniu wariacji wartości oczekiwanej świadczeń, zabezpieczając je przed znaczącym spadkiem ich realnej wartości w wyniku wahań na rynku kapitałowym.</p> <p>Ad. 3. Zmienność na rynku kapitałowym oraz niekorzystne zachowania inwestorów w czasie bessy są właśnie m.in. powodem zaproponowania dobrowolności członkostwa w OFE. Z tych samych powodów również proponuje się obniżenie poziomu części składki przekazywanej do OFE. Jednocześnie należy podkreślić, że powszechne towarzystwa emerytalne konkurując o klienta powinny przynajmniej starać się o zabezpieczenie jego interesów.</p> <p>Ponadto, podnoszenie w debacie publicznej takiej argumentacji należy ocenić jako szkodliwe. Bowiem, jeżeli obawiamy się tego typu zachowań, to uznajemy tym samym, że OFE są nieefektywnym instrumentem polityki społecznej, co może prowadzić w przyszłości nawet do ich likwidacji.</p>
--	------------------------------------	---
