

UZASADNIENIE

I. POTRZEBA NOWELIZACJI USTAWY

Na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.) został wprowadzony mechanizm okresowych analiz zmian dotyczących funkcjonowania kapitałowej części systemu emerytalnego.

Zgodnie z art. 32 ww. ustawy Rada Ministrów została zobowiązana do dokonywania przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkładania Sejmowi informacji o skutkach obowiązywania ww. ustawy wraz z propozycjami zmian, nie rzadziej, niż co 3 lata. Pierwszego przeglądu systemu emerytalnego Rada Ministrów ma obowiązek dokonać, nie później niż do dnia 31 grudnia 2013 r.

W dniu 27 września 2013 r. Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi RP „Informację o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych wraz z propozycjami zmian”. Rada Ministrów zarekomendowała Sejmowi RP przyjęcie następujących rozwiązań:

- 1) Przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS);
- 2) Określenie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS;
- 3) Ustalenie nowej wysokości składki przekazywanej do OFE;
- 4) Umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą w dalszym ciągu przekazywać część składki do otwartych funduszy emerytalnych (w odniesieniu do przyszłych składek);
- 5) Likwidację minimalnej stopy zwrotu i urynkowienie zasad inwestowania OFE, w tym zniesienie ograniczeń inwestycji zagranicznych, w związku z realizacją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09;
- 6) Rewizję systemu opłat i wynagrodzeń funduszy emerytalnych;
- 7) Stymulację III filara – zmiany w IKZE.

Przedłożony projekt ustawy jest realizacją ww. rekomendacji Rady Ministrów, wynikających z przepisu art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

II. OGÓLNY ZAKRES ZMIAN

1) Określenie zasad wypłaty świadczeń

Celem istnienia każdego systemu emerytalnego jest zabezpieczenie jego uczestnikom dochodów po zakończeniu aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) realizują zasadę dożywotności wypłaty świadczenia emerytalnego przez wypłatę ostatniego świadczenia emerytalnego za miesiąc, w którym świadczeniobiorca zmarł. Realność ochrony ubezpieczeniowej, czyli pewność spełnienia świadczenia jest gwarantowana przez państwo. W razie niedoboru środków oznacza to konieczność dotowania przez budżet państwa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tak by zgromadzone środki wystarczyły na wypłatę emerytur. Dodatkowo system ubezpieczeń społecznych nie może dyskryminować uczestników ze względu na płeć. W szczególności oznacza to, że wysokość emerytury wypłacanej kobiecie lub mężczyźnie może zależeć jedynie od wieku, w jakim przejdą na emeryturę i od wysokości środków zgromadzonych na kontach ubezpieczeniowych.

Ryzyko demograficzne w systemie emerytalnym wynika z konieczności finansowania obecnie wypłacanych świadczeń bieżącymi dochodami. W wyniku zachodzących procesów demograficznych (zmiany w zakresie umieralności, dzietności, migracji), przeszłych lub tych, które wystąpią w przyszłości – relacja wydatkowanych środków w stosunku do pozyskiwanych ze składek i podatków, ulega fluktuacjom. Przy założeniu stałości stóp podatkowych i stóp procentowych składek na ubezpieczenie emerytalne miernikiem w najlepszy sposób opisującym ryzyko demograficzne jest liczba osób utrzymujących system (płacących składki) oraz liczba osób pobierających świadczenia. W tym ujęciu ryzyko demograficzne to ryzyko państwa. Zarządzanie ryzykiem demograficznym sprowadza się do zachowania równowagi pomiędzy adekwatnością świadczeń a wypłacalnością państwa i możliwością realizowania jego zadań.

Zgodnie z założeniami reformy z 1999 r. polski system emerytalny miał zapewniać maksymalne bezpieczeństwo jego uczestników, przez dywersyfikację źródeł pochodzenia emerytur. Świadczenia miały być finansowane z:

- powszechnego obowiązkowego systemu repartycyjnego działającego na zasadzie zdefiniowanej składki –FUS (I filar),
- obowiązkowych, zindywidualizowanych inwestycji kapitałowych – OFE (II filar),
- dodatkowych ubezpieczeń dobrowolnych - pracownicze programy emerytalne, indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (III filar).

Podstawowym celem przeprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej było zapewnienie wypłat emerytur w sytuacji przewidywanych niekorzystnych zmian demograficznych, powodujących problemy z finansowaniem świadczeń w przyszłości. Z tego względu zdecydowano się zmienić sposób naliczania świadczeń na taki, w którym wysokość emerytury zależy od wpłaconego kapitału składkowego w czasie aktywności zawodowej ubezpieczonych. Ponadto postanowiono wprowadzić system indywidualnych kont niezbędny do rejestracji opłacanych składek i wyliczania w przyszłości świadczenia. Jednym z elementów reformy było przekazanie zarządzania częścią składki na ubezpieczenie emerytalne prywatnym podmiotom. Spowodowało to natychmiastowy wzrost kosztów działania systemu emerytalnego. Ubytek składki w FUS jest bowiem finansowany przez budżet państwa.

W 2012 r. na emerytury i renty z FUS przeznaczono 9,8% PKB. Emerytury oraz renty otrzymywało ponad 7 mln osób, z tego 5,0 mln osób otrzymywało emerytury wypłacane z FUS¹⁾. Wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego FUS stanowiły w 2012 r. 7,0% PKB, z czego jedynie 65% miało pokrycie we wpływach ze składek pozostałych po odprowadzeniu składek do OFE. Refundacja składek przekazywanych do OFE kosztowała budżet państwa 0,5% PKB (w latach 1999 – 2012 koszt ten wynosił średnio 1,2% PKB), a koszt obsługi dodatkowego długu publicznego z tytułu przeprowadzenia reformy emerytalnej wyniósł 0,9% PKB.

Wpisanie w system emerytalny OFE miało na celu uczynienie systemu emerytalnego bardziej bezpiecznym i efektywnym. W momencie wprowadzania reformy w życie bezpieczeństwo rozumiano jako zdywersyfikowanie źródeł pochodzenia środków na emeryturę i zmniejszenie partycypacji budżetu państwa w finansowaniu wypłaty świadczeń z powszechnego i obowiązkowego systemu emerytalnego. W szczególności nie określono

¹⁾ Przeciętna miesięczna liczba emerytów i rencistów pobierających świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2012 r. wyniosła 7 275,0 tys., w tym liczba emerytów 4 959,3 tys. Liczby te nie obejmują emerytur i rent realizowanych na mocy umów międzynarodowych oraz emerytur i rent osób posiadających prawo także do świadczenia rolniczego.

zasad wypłaty emerytur ze środków gromadzonych w OFE. Efektywność otwartych funduszy emerytalnych, która powinna sprzyjać wzrostowi adekwatności świadczeń, miała zaś wynikać z konkurencji między prywatnymi podmiotami zarządzającymi za wynagrodzeniem środkami publicznymi.

W 2008 r. uchwalono w Polsce dwie ustawy, które łącznie miały regulować zasady wypłat emerytur kapitałowych oraz funkcjonowania funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych. Były to: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, która nie weszła w życie z uwagi na jej zawetowanie przez Prezydenta RP.

Od tego momentu, ze względu na zmieniającą się sytuację gospodarczą w Polsce oraz uchwalenie ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, która wprowadziła m.in. zmianę w zakresie obniżenia wysokości składek odprowadzanych do OFE do wysokości 2,3% (w latach następnych wysokość ta miała być stopniowo zwiększana do poziomu 3,5% w 2017 r.), rozpoczęła się ponownie dyskusja nad różnymi koncepcjami wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych. Szczególnie w ostatnim czasie powstało wiele opracowań próbujących podsumować trwającą dyskusję nad kształtem wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych, w tym przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie jaka/jakie instytucja/instytucje powinny te emerytury wypłacać.

Przekazanie części składki na ubezpieczenie emerytalne otwartym funduszom emerytalnym i powiększenie deficytu w budżecie ubezpieczeń społecznych nie zostało powiązane z przekazaniem części ryzyka demograficznego prywatnym podmiotom zarządzającym finansami ubezpieczeń społecznych. Wycofanie się państwa z funkcji ostatecznego gwaranta pewności wypłaty świadczeń emerytalnych w systemie powszechnym nie wydaje się możliwe, co samo w sobie powoduje brak możliwości scedowania ryzyka demograficznego na prywatne podmioty. Poza tym, prywatne podmioty gwarantujące pewność wypłaty świadczeń zmniejszyłyby ich wymiar (w porównaniu do emerytury z FUS), a w zamian za zaangażowany kapitał (gwarantujący wypłatę) oczekiwałyby odpowiedniego wynagrodzenia, co dodatkowo zmniejszyłoby wymiar przyszłych świadczeń.

Ponieważ jedynym podmiotem zdolnym do zmagania się z ryzykiem demograficznym jest państwo, kwestia wypłaty świadczeń emerytalnych zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych powinna być powiązana również z interesem finansów publicznych.

Ponad połowa aktywów OFE to obligacje skarbowe, co oznacza, że aby z OFE można było w przyszłości wypłacać emerytury, państwo będzie musiało najpierw te obligacje wykupić. Ostatecznie, wszyscy obywatele, także członkowie OFE, będą musieli zatem zapłacić w przyszłości wyższe podatki. Zatem ta znacząca część emerytury z OFE praktycznie niczym się nie różni od emerytury z ZUS, jest w porównaniu z nią jedynie bardziej kosztowna dla państwa i obywateli, ze względu na opłaty pobierane przez PTE za zarządzanie OFE.

Z kolei druga część aktywów OFE, czyli akcje, narażone są na ryzyko związane z rynkiem finansowym. Ich wartość podlega fluktuacjom, tzn. oprócz wzrostu może również ta wartość spaść, co miało miejsce m.in. w latach 2007-2009. Zyski osiągnięte na rynkach finansowych mają często charakter losowy i nie należy przyjmować jako sytuacji pewnej, że da się je trwale utrzymać. W obecnej sytuacji jedynie opłaty i prowizje pobierane przez towarzystwa emerytalne nie są uzależnione ani od sytuacji na rynku kapitałowym, ani od osiągniętych wyników inwestycyjnych.

Stąd też podstawowym sposobem wypłaty emerytur po ukończeniu wieku emerytalnego dla danych ubezpieczonych (docelowo po ukończeniu 67. roku życia) powinna być wypłata całości emerytury z FUS. W tym celu środki zgromadzone w OFE powinny zostać przekazane do FUS.

2) Przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS

Projekt ustawy w tym zakresie ma na celu zlikwidowanie mechanizmu skutkującego emisją długu w celu pokrycia ubytku składki przekazywanej do OFE.

Przekazywanie składki emerytalnej do OFE powoduje systemowy ubytek składek na ubezpieczenia społeczne w FUS. Ubytek ten refundowany jest przez budżet państwa w postaci transferu do FUS środków w wysokości składek przekazywanych do OFE. Ubytek dochodów, pochodzących ze składek na ubezpieczenia, powoduje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo, wpływ na wzrost deficytu sektora mają również koszty obsługi długu publicznego powstałego z tytułu refundacji środków przekazywanych do OFE.

Projekt zakłada, że w dniu 3 lutego 2014 r. nastąpi przekazanie części aktywów w łącznej kwocie odpowiadającej 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku

każdego członka OFE na dzień 31 stycznia 2014 r. Jednocześnie, wartość środków, odpowiadająca wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych, zostanie zewidencjonowana na subkontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS. Następnym krokiem będzie przedstawienie przez ZUS Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Ministra Finansów do nabycia obligacji i bonów skarbowych oraz przekazanie pozostałych kategorii aktywów do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). Należy podkreślić, że wartość środków zewidencjonowanych na subkoncie nie będzie niższa niż wartość odpowiadająca wartości jednostek rozrachunkowych w dniu 3 września 2013 r., dzięki czemu żaden z ubezpieczonych nie poniesie strat wynikających z dokonanego przeniesienia. Przyjęcie daty 3 września 2013 r. wynika z faktu przedstawienia w dniu następnym przez Prezesa Rady Ministrów proponowanych zmian w systemie emerytalnym, co mogłoby potencjalnie negatywnie wpłynąć na wartość jednostki rozrachunkowej lub doprowadzić do zmiany struktury aktywów otwartych funduszy emerytalnych. Ponadto, środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat. Należy spodziewać się, że tempo wzrostu nominalnego PKB w przyszłych latach nie będzie niższe niż stopa zwrotu oprocentowania polskich obligacji skarbowych, co spowoduje, że dla wysokości emerytury ubezpieczonego będzie to neutralne.

3) Umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą przekazywać przyszłą składkę do otwartych funduszy emerytalnych.

Obecny system II filara ubezpieczeń emerytalnych oparty jest o wymóg obowiązkowej przynależności do OFE dla przeważającej liczby osób ubezpieczonych, które są objęte powszechnym systemem emerytalnym. Z obowiązkowością członkostwa w OFE nierozdzielnie związany jest mechanizm odprowadzania określonej części składki emerytalnej do OFE. Projekt wprowadza w tym zakresie istotne modyfikacje w porównaniu z obecnym stanem prawnym.

Każdy ubezpieczony wchodzący do systemu emerytalnego lub członek OFE będzie mógł zdecydować o przekazywaniu przyszłych składek do OFE.

Przewiduje się, że na złożenie oświadczenia ubezpieczony wchodzący do systemu emerytalnego będzie miał 4 miesiące, natomiast członek OFE – w okresie przejściowym – będzie mógł złożyć oświadczenia od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia 31 lipca 2014 r. Ponadto

projekt wprowadza rozwiązania dotyczące możliwości cyklicznego podejmowania decyzji odnośnie dalszego przekazywania składki na rachunek w kapitałowej części powszechnego systemu emerytalnego, bądź rezygnacji z tego na rzecz przekazywania składki na subkonto w ZUS. Wprowadzona zostaje bowiem możliwość, w określonych przedziałach czasowych, podejmowania decyzji odnośnie dalszego przekazywania składki w wysokości 2,92% do OFE albo na subkonto w ZUS. Pierwsze 4-miesięczne tzw. „okienko czasowe” zostanie otwarte w 2016 r., następne będą uruchamiane w odstępach 4-letnich. W tym czasie będzie istniała możliwość ponownego podjęcia decyzji odnośnie części przyszłej składki emerytalnej.

Wprowadzenie dobrowolności przekazywania przyszłych składek do OFE umożliwi dokonywanie wyboru oraz podejmowanie przez ubezpieczonych decyzji o przekazywaniu bieżącej składki albo nadal do OFE albo na subkonto lub odwrotnie oraz ewentualną zmianę poprzedniej decyzji w następnym przedziale czasowym. Kolejnym efektem wprowadzenia dobrowolności będzie zredukowanie, ponoszonych przez budżet państwa, kosztów systemu emerytalnego, za sprawą relatywnego spadku poziomu długu publicznego i wzrostu wiarygodności Polski. Obniży to koszty kredytu i tym samym będzie miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy.

4) Urynkowanie zasad inwestowania i likwidacja minimalnej stopy zwrotu

Projekt zakłada, że od dnia 3 lutego 2014 r., OFE nie będą mogły inwestować w skarbowe instrumenty dłużne oraz w instrumenty dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa. Nastąpi również zmiana limitów inwestycyjnych dotyczących lokowania aktywów otwartego funduszu.

Dzięki powyższym regulacjom składki przekazywane do OFE będą lokowane w realną gospodarkę, przez co jakość inwestycji w polską gospodarkę ulegnie znacznej poprawie, co powinno w sposób korzystny wpłynąć na tempo wzrostu gospodarczego.

Zmiana polityki inwestycyjnej wynika z tego, że OFE powinny stać się rzeczywistym „kapitałowym” elementem systemu emerytalnego. Brak obligacji Skarbu Państwa w portfelach OFE oraz uwolnienie polityki inwestycyjnej zwiększy co prawda ich zmienność, ale nie powinno to mieć ujemnego skutku dla przyszłego emeryta, gdyż łączny portfel aktywów przyszłego emeryta nie staje się bardziej zmienny. Obligacje skarbowe są zastąpione w tym portfelu subkontem w ZUS, którego zmienność jest znacznie mniejsza niż zmienność akcji na GPW i mniejsza niż zmienność SPW. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że portfel przyszłego emeryta składa się z 3 części, co powoduje, że przyszła

emerytura zależeć będzie od wielkości zgromadzonego kapitału w ZUS (I filar i subkonto) oraz w OFE. Składki odprowadzane do ZUS i OFE pomnażane są w następujący sposób:

- 1) na koncie w ZUS (I filar) waloryzacja składek zależy od realnego wzrostu sumy przypisu składek emerytalnych i wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych;
- 2) na subkoncie w ZUS (II filar) waloryzacja składek jest równa średniorocznej dynamice wartości PKB w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji;
- 3) w OFE (II filar) wysokość zgromadzonych aktywów zależy od decyzji inwestycyjnych PTE czyli osiągniętych stóp zwrotu.

W związku z powyższym, zmiany ustawowe w zakresie polityki inwestycyjnej OFE mają na celu przywrócenie rynkowego (kapitałowego) charakteru II filaru. Ponadto, w chwili obecnej OFE stosują zbliżoną politykę inwestycyjną, co w połączeniu z mechanizmem obliczania średniej stopy zwrotu oraz minimalnej wymaganej stopy zwrotu, powoduje, że OFE zamiast konkurować ze sobą, naśladują siebie nawzajem. Obecnie obowiązujący sposób wyliczania minimalnej stopy zwrotu powoduje również, że OFE – osiągając nawet ujemne stopy zwrotu – nie są zobowiązane do pokrywania utraty środków przeznaczonych na wypłatę emerytur z II filara. W związku z powyższym, proponuje się likwidację minimalnej stopy zwrotu, mając na względzie dobrowolność uczestnictwa w OFE oraz urynkowienie zasad inwestycyjnych otwartych funduszy.

5) Rozwój III filara ubezpieczenia emerytalnego poprzez zmiany w IKZE

W „Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. (...)” zawarto również propozycje zmian mających na celu pobudzenie III filaru ubezpieczeń emerytalnych przez wprowadzenie odpowiednich zmian w regulacjach dotyczących IKZE.

Aby osiągnąć powyższy cel w projekcie proponuje się zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205, z późn. zm.).

W obszarze zmian proponowanych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych w projekcie proponuje się przyjęcie rozwiązań podatkowych realnie motywujących do oszczędzania na IKZE – tj. wprowadzenie opodatkowania wypłat z IKZE oraz wypłat na rzecz osób uprawnionych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, w miejsce obecnie obowiązującego opodatkowania wypłaty z IKZE wg skali PIT. Z uwagi na to, że efektem proponowanej zmiany będzie zdecydowane zmniejszenie obciążeń fiskalnych pod koniec oszczędzania na IKZE oraz usunięcie elementu niepewności, co do wysokości podatku płaconego w przyszłości przy wypłacie środków z IKZE. W opinii projektodawcy zmiany te przyczynią się do wzrostu popularności IKZE, jako formy oszczędzania na cele emerytalne.

Natomiast w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego zasadniczą zmianą zawartą w projekcie jest wprowadzenie rozwiązania dotyczącego wysokości rocznego limitu wpłat na IKZE. Ponieważ obowiązujące zasady ustalania limitu wpłat na IKZE są postrzegane przez wielu potencjalnych oszczędzających za zbyt skomplikowane oraz nastęrczające problemów z ustaleniem podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne (ewentualnie dokonywania jej korekty), proponuje się uproszczenie reguł związanych z ustalaniem wysokości maksymalnej rocznej wpłaty na IKZE. W myśl propozycji limit wpłat na IKZE będzie jednakowy dla wszystkich, niezależnie od wysokości kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za poprzedni rok, tak jak jest to obecnie uregulowane. Proponuje się, aby roczny limit wpłat na IKZE nie przekroczył kwoty odpowiadającej 1,2 krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o przewidywanym budżetowym lub w ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. W opinii projektodawcy efektem tej zmiany będzie większe zainteresowanie oszczędzaniem na tym koncie, gdyż konieczność ustalenia indywidualnego limitu wpłat na IKZE stanowiło barierę zniechęcającą do oszczędzania na IKZE.

6) Realizacja wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09 (lokowanie poza granicami kraju)

Projekt ustawy realizuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-271/09, dotyczący usunięcia ograniczeń w zakresie lokowania aktywów poza granicami Polski. Wprowadza się możliwość dokonywania lokat

OFE w aktywa denominowane w złotych lub w walutach państw będących członkami Unii Europejskiej lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Mając również na celu wykonanie wyroku, aktywa denominowane w walucie innej niż krajowa (waluty państw UE, EOG i OECD), będą mogły być lokowane w wysokości 30% wartości aktywów OFE.

Jednocześnie wskazane jest, aby dojście do docelowego limitu 30% następowało systematycznie, dlatego też projekt przewiduje, że do dnia 31 grudnia 2014 r. limit będzie wynosił 10%, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. - 20% i docelowo od 1 stycznia 2016 r. - 30%.

III. Charakter środków zgromadzonych w OFE

System emerytalny ma charakter powszechny i jego celem jest urzeczywistnienie zawartego w art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Nie został on skonstruowany przez ustawodawcę dla indywidualnych ubezpieczonych, ale dla ogółu osób objętych ubezpieczeniem, które w przyszłości staną się beneficjentami systemu emerytalnego. Z uwagi na to, że środki gromadzone w OFE powstają z podziału środków o charakterze publicznym, to jest z podziału składki na ubezpieczenie społeczne, stanowią formę realizacji zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego, wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, deklarujący prawo do zabezpieczenia społecznego wskazuje jednocześnie, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji RP gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. I w tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowić będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Demokratycznemu ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda oceny w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny bilansowałyby wszystkie wskazane wyżej wyznaczniki właściwej realizacji prawa podmiotowego o charakterze socjalnym.

Na świadczenia emerytalne wypłacane ze zreformowanego polskiego systemu składają się środki zarówno z I filaru, jak i z II filaru. Środki gromadzone na rachunkach członków OFE, łącznie ze środkami tych samych członków na rachunkach w ZUS, służą zapewnieniu jednego świadczenia emerytalnego wypłacanego z obu filarów. Świadczenie to wypłacane jest z obu ww. źródeł z zachowaniem gwarancji państwa co do wysokości

(emerytura minimalna) i pewności tych wypłat (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

Nie można uznać, że środki zgromadzone na rachunku członka OFE są własnością ubezpieczonego. Zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o oiffo”, członek funduszu nie może bowiem rozporządzać środkami zgromadzonymi na swoim rachunku, zaś warunki nabycia przez niego uprawnień do wypłaty środków zgromadzonych na jego rachunku oraz zasady wypłaty tych środków określają odrębne ustawy (art. 110 ustawy o oiffo). Tym samym ubezpieczony będący członkiem OFE nie posiada uprawnień zarówno do rozporządzania środkami zgromadzonymi w OFE (z wyjątkiem dyspozycji na wypadek śmierci), jak również nie może dokonać wypłaty tych środków. Składka emerytalna oraz środki gromadzone w OFE mają wyłącznie publiczny charakter, co potwierdza art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938). W związku z nałożeniem na pracodawców obowiązku ubruttowienia wynagrodzenia (przychodu) pracowników od 1 stycznia 1999 r. o wartość obciążających ich składek, w tym na ubezpieczenie emerytalne (art. 110 ustawy o sus), składka emerytalna stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia określonego brutto, a z punktu widzenia szerokiego zakresu podmiotowego obowiązku składkowego - prawa majątkowego ubezpieczonego do przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki (por. w tym zakresie także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001 nr 1, poz. 4). Składka odprowadzana do OFE jest częścią tej właśnie składki, a zatem wprowadzenie obowiązku jej odprowadzania należałoby postrzegać przez pryzmat nakazu ochrony innych niż własność praw majątkowych, podobnie jak w przypadku prawa do emerytury, której prawo własności nie obejmuje (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Składka na ubezpieczenie społeczne ma charakter obowiązkowy (przymusowy), celowy, odpłatny i bezzwrotny. Oznacza to, że należności z tytułu składek mogą być dochodzone w trybie właściwym do ściągania opłat publicznych i podatków, zaś fundusze pochodzące ze składek mogą być przeznaczane tylko na wypłatę świadczeń. Odpłatność zakłada związek pomiędzy obowiązkiem uiszczania składek a prawem do świadczeń, którego realizacja następuje w razie zajścia przewidzianych prawem zdarzeń. Jeśli jednak zdarzenie (ryzyko) nie zajdzie, składka na ogół nie podlega zwrotowi. Wynika z tego więc, że za wpłaconą składkę otrzyma się w razie zajścia tzw. ryzyka

ubezpieczeniowego od instytucji, która tę składkę pobrała, należne świadczenie. Składka na ubezpieczenie emerytalne należna od ubezpieczonego albo jest w całości przekazywana do funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, albo jest dzielona pomiędzy ten fundusz i drugi filar (otwarty fundusz emerytalny i subkonto w ZUS). Składka przekazywana do OFE jest składką na ubezpieczenie emerytalne, a nie przedmiotem własności o charakterze wkładu oszczędnościowego, co ma i ten skutek, że członek OFE nie może rozporządzać środkami na swoim rachunku. W literaturze podkreśla się nadto, że składka ma charakter świadczenia publicznego i charakteru takiego nie traci także po przekazaniu na rzecz OFE (R. Pacud: Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04, OSP 2005 nr 4, poz. 46, s. 190-193; T. Bińczycka-Majewska, Zabezpieczenie ryzyka starości w nowym systemie prawnym, Studia Prawno-Ekonomiczne 2003 t. 67, s. 42-43.) Pogląd ten potwierdził również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. II UK 346/08.

Przekazywana przez ZUS część składki inwestowana jest w OFE, z którym umowę zawarł ubezpieczony, nabywając w ten sposób przymiot członka OFE. Przekazane składki stanowią aktywa OFE, jednakże członkowi przysługuje odpowiedni udział w tych aktywach wyrażony przez liczbę jednostek rozrachunkowych, których wartość, w zależności od notowań, zmienia się w czasie. W przepisie art. 107 ustawy o oifff przyjmuje się ogólną zasadę zakazu rozporządzania środkami zgromadzonymi na rachunku członka OFE, które nie podlegają również egzekucji. Prawodawca określa je mianem środków, gdyż jest to realny kapitał, który jest inwestowany na cele emerytalne członka OFE, choć nie może być zwrócony ubezpieczonemu. W doktrynie określa się je mianem środków emerytalnych lub wkładu emerytalnego, ze względu na obrót prawny, jaki ma miejsce z ich udziałem, który polega na wypłatach transferowych rozumianych jako przeniesienie środków znajdujących się na rachunku członka z jednego funduszu do innego funduszu lub przeniesienie tych środków dokonywane między rachunkami tego samego funduszu, czy też ich dzieleniu - w razie rozvodu albo unieważnienia małżeństwa - bądź dziedziczeniu. Należy mieć na względzie, iż charakter prawny składki na kapitałowe ubezpieczenie emerytalne jest zagadnieniem nad wyraz kontrowersyjnym. Z jednej strony przyjmuje się, że przez płacenie składek członek OFE wyzbywa się aktywów z własnego majątku w postaci prawa własności środków pieniężnych i zamienia je na aktywa osobiste stanowiące wierzytelności względem otwartych funduszy emerytalnych oraz aktywa osobiste stanowiące zaczątek przyszłej emerytury. W konsekwencji wprowadzenie do systemu emerytalnego zasady zdefiniowanej składki

umożliwia zidentyfikowanie przysługujących ubezpieczonym praw własności do części funduszu emerytalnego zarówno w repartycyjnej jak i kapitałowej części ubezpieczeń emerytalnych, co pozwala korzystać z ochrony ekspektatyw jako prawa własnościowego. Z drugiej strony prezentowany jest pogląd, że otwarte fundusze emerytalne należą do podmiotów wykonujących określone zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, a składka nie powinna być utożsamiana z własnościową (cywilnoprawną) konstrukcją wkładu na bankowym rachunku oszczędnościowym, którego posiadacz jest właścicielem gromadzonych na nim środków. Składka w ubezpieczeniach społecznych jest wprawdzie osobistym wkładem ubezpieczonego, ale z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego funduszu ubezpieczeniowego, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko socjalne, w pewnej proporcji do wcześniej opłacanych składek. W konsekwencji odprowadzana do otwartego funduszu emerytalnego część składki na ubezpieczenie emerytalne – według tego stanowiska - nie stanowi własności ubezpieczonego, co wynika zarówno z ubezpieczeniowej konstrukcji prawa do emerytury, jak i z przyjęcia założenia, że pomimo ustawowego podziału składki na część finansowaną przez ubezpieczonego i płatnika, składki na ubezpieczenia społeczne są nadal finansowane przez płatnika.

Nie można także przyjąć, że właścicielem tych środków jest otwarty fundusz emerytalny. Co prawda składki wpłacone do funduszu, nabyte za nie lub w związku z nimi prawa i pożytki z tych praw stanowią jego aktywa (art. 6 ust. 1 ustawy o oifff), zaś sam fundusz posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 1 ustawy o oifff), jednakże na gruncie przepisów ustawowych, jak również orzecznictwa sądowego, należy przychylić się do stanowiska o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w OFE.

Publicznoprawny charakter środków gromadzonych w OFE wynika przede wszystkim z uregulowań ustawowych kształtujących usytuowanie OFE w powszechnym obowiązkowym systemie zabezpieczenia społecznego. Środki gromadzone w OFE pochodzą z części obowiązkowej składki emerytalnej, płaconej przez wszystkie osoby objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Na publiczny charakter składki na ubezpieczenie emerytalne, a zatem również na jej część przekazywaną do OFE, wskazuje przepis art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w myśl którego, składki płacone na rzecz państwa, w tym składki na ubezpieczenia społeczne, stanowią najważniejszą, po podatkach, grupę danin publicznych, zaliczanych do środków publicznych. Daniny publiczne stanowią natomiast świadczenia przymusowe jednostronnie ustanowione w oparciu o władztwo publiczne. Najistotniejszą cechą danin publicznych jest ich władczy, przymusowy

i publicznoprawny charakter, który wskazuje na jednostronność ich ustalania i poboru przez państwo. Tym samym OFE, do których odprowadzane są odpowiednie części składki na ubezpieczenie emerytalne, należą do podmiotów wykonujących zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Jednocześnie zaś, wysokość składek określa państwo, odpowiadając jednocześnie za ich pobór oraz podział między I filarem (ZUS) i II filarem (subkonto w ZUS + rachunek w OFE). Osoby podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego nie mają wpływu na wysokość wnoszonych składek, ani możliwości rezygnacji z całości lub części świadczeń w zamian za zwrot części składek. Jak nadmieniono wcześniej, co do zasady, członkowie OFE nie mogą również rozporządzać środkami zgromadzonymi na ich rachunkach. Posiadają oni jedynie ograniczone uprawnienia do możliwości rozporządzania prawami do środków zgromadzonych w OFE.

Tak więc, składka na ubezpieczenie społeczne jest świadczeniem pieniężnym przymusowym (obowiązkowym) i celowym, czyli przeznaczonym na pokrycie świadczeń łagodzących skutki zdarzeń losowych, oraz odpłatnym, tj. powiązany ze świadczeniem wzajemnym instytucji ubezpieczeniowej (ZUS), która na ten cel tworzy odpowiedni fundusz. Charakter prawny części składki ubezpieczonego, która jest przekazywana na rachunek w OFE (oraz na subkonto w ZUS) jest tożsamy do pozostałej części składki. Z drugiej strony, charakter uczestnictwa w OFE jest zdecydowanie zindywidualizowany i poprzez szereg regulacji dopuszcza możliwość uposażenia osób trzecich, podziału zgromadzonych środków w wyniku rozvodu albo rozdzielnosci majątkowej, dziedziczenia, czy też możliwość dochodzenia odsetek za zwłokę. Należy nadmienić, że te same zasady funkcjonują w przypadku środków zewidencjonowanych na subkoncie ubezpieczonego w ZUS. Nie zmienia to jednak faktu, że obie części składki, tak przeznaczona do systemu repartycyjnego (konto w ZUS) jak i kapitałowego (OFE i subkonto) tworzą jeden wspólny system emerytalny – zdefiniowanej składki. Państwowy (przymusowy i administracyjny) pobór składki na ubezpieczenie społeczne oraz udział ZUS w funkcjonowaniu rynku OFE wskazuje przede wszystkim na publiczny charakter środków zgromadzonych w OFE. Istniejące przepisy przewidują zwrot całości środków zgromadzonych w OFE na dochody budżetu państwa oraz rozwiązanie umowy członkowskiej w przypadku części członków OFE, którzy mogą skorzystać z prawa do emerytury w wieku niższym od przewidzianego na zasadach ogólnych.

Nałożony na ZUS obowiązek przekazania części składki emerytalnej do OFE wynika z przepisów ustawy o sus. Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo. Natomiast, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o sus, OFE są - obok ZUS - jednymi z podmiotów wykonującymi zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

System ubezpieczeń społecznych opiera się na zasadzie solidaryzmu społecznego. Składki na ubezpieczenia społeczne mają charakter obowiązkowy (przymusowy), celowy, odpłatny i bezzwrotny. Polski system emerytalny, jak większość systemów emerytalnych na świecie, ma zasadniczo charakter repartycyjny, tzn. w oparciu o tzw. „umowę międzypokoleniową”, zapewnia, że pokolenie pracujących płacąc składki utrzymuje pokolenie będące na emeryturze. Obecnie należy wskazać, że państwowy (przymusowy i administracyjny) pobór składki na ubezpieczenie społeczne oraz udział ZUS w funkcjonowaniu rynku otwartych funduszy emerytalnych wskazuje przede wszystkim na publiczny charakter środków zgromadzonych w OFE wykluczający zastosowanie cywilnoprawnego pojęcia własności w odniesieniu do środków gromadzonych w OFE. Pomimo przekazania części składki emerytalnej do zarządzania i pomnażania przez otwarte fundusze emerytalne środki te nie zostały przekazane na własność ubezpieczonych. Należy zauważyć, że, co wielokrotnie jest podkreślane w doktrynie ubezpieczeń społecznych, system emerytalny w Polsce nie został sprywatyzowany, a przekazanie części składki do otwartych funduszy emerytalnych to nic innego, jak wykorzystanie infrastruktury i potencjału podmiotów prywatnych do pomnażania środków przeznaczonych na wypłatę emerytur.

Jako podstawę prawną tezy o publicznym charakterze środków gromadzonych w OFE należy również wskazać orzecznictwo sądowe. W uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2008 r. (sygn. akt II UK 12/08) stwierdzono, że składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do OFE nie są prywatną własnością poszczególnych członków OFE, a pochodzą z podziału składki przekazanej ZUS i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabycia przez członków OFE uprawnień częściowych do przyszłych emerytur.

Jednocześnie, Sąd Najwyższy podkreślił tezę o publicznym charakterze środków gromadzonych w OFE, zaznaczając, iż składka emerytalna zachowuje swój publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter po przekazaniu przez ZUS jej części do OFE, z uwagi na jej przeznaczenie na utworzenie ogólnego funduszu emerytalnego, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko socjalne, w pewnej proporcji do

wcześniej opłacanych składek.

Odnosząc się do kwestii ochrony praw nabytych należy przede wszystkim odnieść się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Trybunał w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie K 5/99 wskazał, iż prawa nabyte nie są niezmiennie i istnieje możliwość ich modyfikacji. Zmiany zachodzące w Polsce, w tym wprowadzenie reformy ubezpieczeń społecznych, uzasadniają modyfikację uprawnień ubezpieczonych, pod warunkiem zachowania istoty zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nadmienił, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji” (orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r., w sprawie K. 15/91).

Jednocześnie, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (wyrok z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie SK 15/01, wyrok z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie P 9/05).

Trybunał Konstytucyjny odniósł się tym samym do innych wartości konstytucyjnych zawartych w art. 216 i 220 Konstytucji RP – konieczności zachowania równowagi finansów publicznych oraz ograniczeń ustawowych w zakresie deficytu budżetowego. Ustawodawca musi dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (wyrok z dnia 22 października 2001 r. w sprawie SK 16/01), zaś granice możliwości zaspokojenia potrzeb socjalnych wyznaczone są też przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak równowaga budżetowa (wyrok z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie SK 22/99, wyrok z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie P 9/05).

Jak wynika z powyższych rozważań, zasada ochrony praw nabytych nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim jej sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie

prawie podmiotowym, co wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ochrona praw nabytych nie może bowiem uniemożliwiać zasadniczej reformy polskiego systemu prawnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r. w sprawie K 5/99). Powyższe argumenty potwierdzają jednocześnie zasadniczą tezę, że w kształtowaniu rozwiązań prawnych w sferze ubezpieczeń społecznych ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody.

IV. Zakres zmian szczegółowych:

1) Zasady wypłaty świadczeń

Podstawą ustalenia emerytury, zgodnie z propozycjami zawartymi w projekcie, byłaby suma środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie wraz z kwotą środków przeniesioną z OFE do FUS. Sposób liczenia emerytur byłby analogiczny jak w przypadku I filara systemu emerytalnego, a całość wypłaty świadczenia dokonywana byłaby przez ZUS (**nowe brzmienie art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z FUS**). Takie rozwiązanie zapewni stabilność i bezpieczeństwo środków, zapewniając dożywotnią wypłatę świadczenia z FUS, z gwarancją wypłaty minimalnego świadczenia, pod warunkiem posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego (**nowe brzmienie art. 87 ustawy o emeryturach i rentach z FUS**).

Przepisy **art. 2 i 3 projektu** mają na celu dostosowanie obecnych regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2013 r. poz. 666 i 675) oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667 i poz. 675) do proponowanych powyżej zmian w zakresie wypłaty emerytury.

Propozycja przekazywania składek z OFE do FUS już po uzyskaniu uprawnień emerytalnych nie gwarantuje jednak bezpieczeństwa utrzymania wartości środków zgromadzonych przez przyszłych emerytów w OFE. W tym miejscu należy wskazać na dynamiczny i nieprzewidywalny charakter rynków kapitałowych oraz fakt, że nie pozostaje to bez wpływu na wartość jednostki rozrachunkowej otwartych funduszy emerytalnych.

W przypadku trwającej *bessy*, świadczenie emerytalne dla emerytów osiągających wiek emerytalny w tym niekorzystnym na rynkach okresie, spowodowałoby obniżenie ich emerytury. W związku z tak dużym ryzykiem zmian na rynku kapitałowym, konieczne jest określenie momentu rozpoczęcia przekazywania składek z OFE do FUS. Stąd też proponuje się przekazywanie zgromadzonego w OFE kapitału na fundusz emerytalny FUS i ewidencjonowanie na prowadzonym w ZUS subkoncie, przez 10 lat poprzedzających moment osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku emerytalnego. Oznaczałoby to, że co miesiąc na subkonto przekazywana byłaby określona liczba jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunku członka OFE, stanowiąca iloraz liczby tych jednostek i wyrażonej w miesiącach różnicy pomiędzy wiekiem emerytalnym, określonym w art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS a wiekiem członka OFE w dniu dokonywania umorzenia (**dodany art. 100c ustawy o oifffe**). Okres ten pozwoli na zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w OFE w ostatnim okresie oszczędzania na emeryturę. Otwarty fundusz emerytalny zobligowany byłby do umorzenia co miesiąc określonej liczby zgromadzonych na rachunku członka jednostek rozrachunkowych, w przypadku gdy otrzyma od ZUS informację o ukończeniu przez danego ubezpieczonego wieku o 10 lat niższego od obowiązującego dla tej osoby, wieku emerytalnego. Sposób informowania przez ZUS, a także dokonywania rozliczeń między ZUS a OFE w związku z obowiązkiem przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka regulować będzie szczegółowo rozporządzenie Rady Ministrów. Rozliczenia pomiędzy ZUS a OFE odbywać się będą w taki sposób, by w miesiącu ukończenia wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego liczba jednostek rozrachunkowych na rachunku członka OFE wynosiła zero. Członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym ustanie w związku z przekazaniem środków zgromadzonych na rachunku członka OFE na fundusz emerytalny (**nowe brzmienie art. 81 ust. 10 ustawy o oifffe**).

Analogiczna zasada będzie obowiązywać w przypadku osób, którym w dniu wejścia projektowanej regulacji będzie brakować mniej niż 10 lat do obowiązującego wieku emerytalnego (**art. 14 projektu**). Każdego miesiąca umorzeniu będzie podlegać liczba jednostek, odpowiadająca ilorazowi liczby jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunku członka OFE i wyrażonej w miesiącach różnicy pomiędzy wiekiem emerytalnym danej osoby a jej wiekiem w dniu dokonywania umorzenia. Wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych ewidencjonowana będzie na subkoncie prowadzonym przez ZUS (**nowe brzmienie art. 40a ustawy o sus**).

Środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym osób, które w dniu wejścia w życie ustawy pobierały lub były uprawnione do okresowej emerytury kapitałowej zostaną jednorazowo przekazane na subkonto danej osoby w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i do ukończenia wieku emerytalnego, określonego w ustawie o emeryturach kapitałowych będą waloryzowane zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami (**art. 14 projektu**).

Przepisy przejściowe szczegółowo regulują zasady i terminy przekazywania środków z OFE na subkonto osób, które są w wieku niższym o 10 lat lub mniej niż o 10 lat od wieku emerytalnego, obowiązującego dla danych ubezpieczonych oraz osób, które pobierały lub miały zawieszony prawo do okresowej emerytury kapitałowej (**art. 15-16 projektu**).

Otwarty fundusz emerytalny będzie przysyłać każdemu członkowi funduszu informację o rozpoczęciu przekazywania środków zgromadzonych na jego rachunku, w związku z ukończeniem przez niego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego oraz o sposobie przekazywania i wartości umorzonych jednostek w ramach transz przekazywanych środków z rachunku OFE na subkonto w ZUS (**nowe brzmienie art. 191 ustawy o oiffe**).

Środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto za ostatnich pięć lat. Kapitał zewidencjonowany na subkoncie podlegał będzie dziedziczeniu i podziałowi w przypadku ustania małżeńskiej wspólności majątkowej.

Podwyższenie wieku emerytalnego²⁾ spowodowało zmiany w zakresie uprawnień do okresowych emerytur kapitałowych, przysługujących ubezpieczonym, wyłącznie kobietom, urodzonym po 1948 r., członkom otwartych funduszy emerytalnych, na podstawie art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U Nr 228, poz. 1507, z późn. zm.). Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 7 ust. 3 ustawy o emeryturach kapitałowych dożywotnia emerytura kapitałowa miała przysługiwać członkowi otwartego funduszu emerytalnego, po ukończeniu 67 roku życia, z tym, że w latach 2014 – 2020 będzie to wiek niższy, wynikający ze stopniowego podwyższania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, zgodnie z ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

²⁾ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637) przewiduje stopniowe podwyższanie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat. Od 2013 r. wiek emerytalny, wynoszący 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, będzie stopniowo podwyższany i zrównany.

W ustawie o emeryturach kapitałowych zostaną uchylone przepisy dotyczące dożywotniej emerytury kapitałowej (**art. 9 projektu**). Jest to konsekwencją proponowanych regulacji dotyczących systematycznego przekazywania środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na subkonto ubezpieczonego w ZUS, sposobu obliczenia emerytury na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie ubezpieczonego w ZUS, zasilonego środkami z OFE oraz wypłaty obliczonej w ten sposób emerytury przez ZUS. Obecne regulacje dotyczące okresowych emerytur kapitałowych pozostaną bez zmian, zarówno w zakresie nabywania prawa, sposobu obliczania jak i ich wypłaty. Okresowa emerytura kapitałowa wypłacana będzie do osiągnięcia wieku określonego w ustawie o emeryturach kapitałowych i przez okres jej pobierania obowiązywać będą obecne zasady w zakresie dziedziczenia, w przypadku śmierci oraz podziału środków w przypadku majątkowej ustania wspólności majątkowej pomiędzy współmałżonkami. Po osiągnięciu tego wieku emerytura obliczana będzie ponownie (**dodany art. 26c ustawy o emeryturach i rentach z FUS**). Przepisy przejściowe regulują sytuację kobiet, które w dniu wejścia w życie ustawy miały ustaloną okresową emeryturę kapitałową (**art. 18-22 projektu**).

Okresowe emerytury kapitałowe mają charakter wygasający, ponieważ w przyszłości nastąpi zrównanie wieku emerytalnego dla obu płci do poziomu 67 lat.

Środki zewidencjonowane na subkoncie ubezpieczonego w ZUS, powiększone o środki przeniesione z rachunku w otwartym funduszu emerytalnym w okresie pierwszych 36 miesięcy wypłaty emerytury, licząc od miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono emeryturę z FUS do miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, będą podlegać uregulowanym dotychczas w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych zasadom dziedziczenia. Wypłata gwarantowana, tj. wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego jest ustalana jako różnica pomiędzy powyżej wymienioną kwotą a iloczynem pełnych miesięcy w tym okresie oraz trzydziestej siódmej części powyższej kwoty (**dodany art. 25b ustawy o emeryturach i rentach z FUS**). W związku z powyższym emeryt będzie mógł wskazać osoby uposażone, na rzecz których ma nastąpić po jego śmierci wypłata gwarantowana. Na koncie ubezpieczonego zewidencjonowane będą informacje o osobach wskazanych przez członka otwartego funduszu emerytalnego i stosunkach majątkowych (**nowe brzmienie art. 40 ustawy o sus**), przekazane przez otwarty fundusz emerytalny, po zakończeniu przekazywania środków z OFE na subkonto (**dodany art. 111c ustawy o oifffe**) oraz o osobach uposażonych przez emeryta.

W związku z powyższym zmianie ulegną obecnie obowiązujące unormowania w zakresie ustalania podstawy wymiaru rent rodzinnych. Kwotę świadczenia, które przysługiwałyby zmarłemu, tak jak obecnie stanowiąc będzie kwota emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Z tym, że podstawa obliczenia emerytury, która przysługiwałaby zmarłemu zostanie pomniejszona o część kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie, wypłaconych w ramach podziału środków w razie rozvodu, unieważnienia małżeństwa albo w przypadku śmierci. Natomiast podstawę obliczenia renty rodzinnej w przypadku śmierci osoby uprawnionej do emerytury częściowej stanowić będzie kwota emerytury w pełnej wysokości. **(nowe brzmienie art. 73 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).**

2) Wysokości składki do OFE

Wysokość składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych została określona w **art. 22 ustawy o sus**. Zgodnie z ww. regulacją wysokość odprowadzanej składki do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego wynosić będzie 2,92% podstawy wymiaru składki, przy 4,38% podstawy wymiaru składki ewidencjonowanej na subkoncie prowadzonym przez ZUS. W przypadku zaś nieodprowadzania składki do OFE, 7,3% podstawy wymiaru składki będzie ewidencjonowana na subkoncie.

Konsekwencją powyższej propozycji jest uchylenie przepisów art. 21 i 22 w ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (**art. 11 projektu**). Utrzymanie systematycznie rosnącej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 marca 2011 r. składki do OFE (z poziomu 2,3% w 2011 r. i 2012 r., 2,8% w 2013 r., 3,1% w 2014, 3,3% w 2015 r. i 2016 r. do 3,5% w 2017 r.) jest niemożliwe, ze względu na rosnącą wysokość koniecznej do sfinansowania ubytku składki z FUS z tego tytułu, refundacji z budżetu państwa.

Zaproponowana wysokość odprowadzanej składki do OFE na poziomie 2,92% odpowiada 40% limitowi inwestycji otwartych funduszy emerytalnych w akcje przy pierwotnej wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych. Jednocześnie obniżenie poziomu składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych umożliwi takie zmiany w sposobie funkcjonowania funduszy, aby ich członkowie odnosili korzyści, jakie w długim okresie mogą generować rynki akcji i równocześnie byli dodatkowo (po uwzględnieniu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS, czyli systematycznego przenoszenia środków z OFE na subkonto w ZUS) zabezpieczeni

przed ryzykiem istotnej utraty wartości kapitału emerytalnego w okresie bezpośrednio poprzedzającym osiągnięcie przez nich wieku emerytalnego.

3) Obniżenie opłat w OFE

Pomimo powodującego znaczny spadek kosztów zakazu akwizycji żadne z funkcjonujących na polskim rynku powszechnych towarzystw emerytalnych nie podjęło decyzji o obniżeniu wysokości pobieranych opłat. Jedenaście z trzynastu obecnie funkcjonujących na rynku OFE pobiera obecnie opłatę w wysokości 3,5% przekazywanej składki, a więc na maksymalnym dopuszczalnym poziomie. Na tej podstawie można wnioskować, że towarzystwa emerytalne nie konkurują ze sobą cenami oferowanej przez siebie usługi. Obecnie wysoka rentowność PTE i obniżone koszty działalności towarzystw stwarzają wciąż duże pole do dalszych obniżek opłat. Stąd też proponuje się obniżenie maksymalnej opłaty od składki o połowę do poziomu 1,75% (**nowe brzmienie art. 134 ustawy o oiffo**). Proponuje się również analogiczne obniżenie opłat pobieranych przez ZUS od przekazywanych do OFE składek do poziomu 0,4% (**nowe brzmienie art. 76 ustawy o sus**). Proponuje się również umożliwienie otwartym funduszom emerytalnym zróżnicowanie opłaty od składki w zależności od stażu członkowskiego (**nowe brzmienie art. 134 ustawy o oiffo**). OFE będą mogły pobierać opłatę od składki w niższej wysokości w stosunku do członków posiadających dłuższy staż członkowski, określony w statucie funduszu.

4) Dobrowolność członkostwa w OFE

Na koniec 2012 r. do otwartych funduszy emerytalnych należało 15,9 mln członków, w tym 7,6 mln kobiet i 8,3 mln mężczyzn. Subkonta posiadało natomiast 12,66 mln osób, w tym 6,11 mln dla kobiet i 6,55 mln dla mężczyzn, którym otworzono rachunki w OFE, co oznacza, że liczba członków OFE, na których rachunki nie jest przekazywana nowa składka przekracza 3,3 mln (20% ogółu).

W ostatnich latach do podpisania umowy z OFE zobligowanych było od 500 do 600 tys. osób rocznie. W przypadku osób, które nie podpisały umowy z OFE w ustawowym terminie, uzyskanie członkostwa w funduszu następuje w drodze losowania przeprowadzanego przez ZUS. Członek funduszu może również w dowolnym terminie dokonać zmiany wybranego (czy też wylosowanego) funduszu, którego jest członkiem i przenieść wszystkie środki do innego funduszu w ramach tzw. wypłaty transferowej.

Ustawą z dnia 25 marca 2011 r. z początkiem 2012 r. wprowadzono zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej OFE. W związku z powyższym losowanie stało się najpopularniejszym sposobem uzyskiwania członkostwa w OFE dla osób wchodzących na rynek pracy i rozpoczynających aktywność zawodową podlegającą ubezpieczeniu emerytalnemu w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. W pierwszym roku obowiązywania przepisów zakazujących prowadzenia działalności akwizycyjnej niewiele ponad 20% ubezpieczonych skorzystało z możliwości samodzielnego podjęcia decyzji o przystąpieniu do OFE.

Konsekwencją wprowadzonego zakazu czynnej akwizycji jest zdecydowane zmniejszenie liczby osób, które podejmują decyzję o zmianie funduszu emerytalnego i związany z tym spadek liczby osób zmieniających fundusz emerytalny. Przepisy przewidują, że w ciągu roku mają miejsce cztery sesje transferowe, podczas których dokonywane są zmiany funduszu. Przed wejściem w życie omawianych zmian ustawowych, liczba transferów wyraźnie przekraczała 100 tys. osób w każdej sesji, osiągając nawet poziom ponad 160 tys. osób w 2010 r. i 2011 r. Po wprowadzeniu zakazu akwizycji obserwowany jest drastyczny spadek liczby transferów do poziomu 1869, 1993 i 1675 osób w trakcie trzech sesji transferowych w 2013 r. Obecna skala transferów wskazuje na niewielkie zainteresowanie członków OFE zmianą funduszu.

W związku z tym, że ponad 70% wszystkich członków OFE nie miało możliwości podjęcia decyzji o swoim uczestnictwie w kapitałowej części systemu emerytalnego, proponuje się wprowadzić mechanizm dobrowolności w zakresie przekazywania nowych składek do otwartych funduszy emerytalnych.

Ubezpieczony, będący członkiem OFE otrzyma możliwość wyboru, czy chce dalej przekazywać swoją składkę do OFE, czy też ma być ona kierowana wyłącznie na subkonto w ZUS. W okresie od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia 31 lipca 2014 r. każdy członek OFE będzie mógł złożyć w ZUS pisemnie lub poprzez zaufany profil platformy usług elektronicznych, oświadczenie o dalszym przekazywaniu składki do OFE. Składka przekazywana będzie wówczas do OFE począwszy od składki opłaconej za lipiec 2014 r. (**art. 12 ust. 2 projektu**). Składka będzie kierowana do OFE i na subkonto do 30 czerwca 2014 r. (**art. 12 ust. 1 projektu**). Począwszy od 1 lipca 2014 r. składka będzie ewidencjonowana wyłącznie na subkoncie w ZUS, chyba, że ubezpieczony podejmie decyzję o przekazywaniu części składki do OFE. Wzór oświadczenia o przekazywaniu składki, w tym oświadczenie o zapoznaniu się danej osoby z informacjami dotyczącymi systemu

emerytalnego oraz informacjami o dotychczasowej działalności OFE, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. a przede wszystkim z deklaracją zasad i celem inwestycyjnym funduszu oraz wskaźnikami, do których będą porównywane osiągnięte przez fundusz, stopy zwrotu udostępniony zostanie na stronach internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Finansów i Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz w ZUS i jego terenowych jednostkach organizacyjnych . Rozszerzony zostanie więc zakres informacji, opracowywanej przez UKNF i udostępnianej obecnie członkom OFE, której obowiązek wynika z obecnego brzmienia art. 82a i 85 ustawy o oifffe. Ubezpieczony będzie mógł zmienić swoją decyzję i dokonywać ponownego wyboru, gdzie ma być kierowana nowa składka, w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca, co cztery lata, począwszy od 2016 r. (**dodany art. 39a ustawy o sus**). Wzory oświadczeń o przekazywaniu składki do otwartego funduszu emerytalnego lub zewidencjonowaniu składki wyłącznie na subkoncie w ZUS zostaną określone przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w rozporządzeniu (**dodany art. 39a ust. 2 ustawy o sus**). By zapewnić rzetelną informację każdej osobie podejmującej decyzję w zakresie przekazywania składek (do OFE lub na subkonto) rozszerzone zostaną obowiązki informacyjne OFE. Prospekt informacyjny oprócz obecnych informacji (statut OFE, informacje na temat wyników działalności inwestycyjnej oraz zatwierdzone roczne sprawozdanie finansowe funduszu) zawierać będzie deklarację zasad polityki inwestycyjnej i celu inwestycyjnego danego funduszu oraz wskaźniki, do których porównywane będą osiągnięte przez fundusz stopy zwrotu (**nowe brzmienie art. 189 ustawy o oifffe**). Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (art. 13 ustawy o oifffe) statut OFE zawiera szczegółowe informacje dotyczące funduszu, w tym nazwę funduszu, firmę, siedzibę i adres towarzystwa, wysokość kapitału zakładowego towarzystwa, skład akcjonariuszy i ilość posiadanych przez nich akcji, sposób reprezentacji funduszu przez towarzystwo, firmę, siedzibę i adres depozytariusza, rodzaje, maksymalną wysokość, sposób oraz tryb kalkulacji i pokrywania kosztów obciążających fundusz, wysokość opłaty od składki, sposób informowania przez fundusz o zmianach statutu, dziennik o zasięgu krajowym przeznaczony do ogłoszeń funduszu oraz inne dane przewidziane w przepisach ustawowych. Zarówno statut jak i każda zmiana statutu OFE wymaga zezwolenia organu nadzoru (UKNF). Prospekty informacyjne oraz statuty OFE są dostępne na stronach internetowych poszczególnych funduszy emerytalnych. W każdym czasie członek OFE będzie miał więc dostęp i możliwość zapoznania się ze szczegółowymi danymi dotyczącymi działalności OFE oraz z jego polityką inwestycyjną, w tym z deklaracją zasad polityki

inwestycyjnej i celem inwestycyjnym, co jest niezmiernie ważne po wprowadzeniu projektowanych zmian w zakresie polityki inwestycyjnej OFE.

Dodatkowo, w informacji przesyłanej każdemu członkowi OFE, nie rzadziej niż co 12 miesięcy lub na każde żądanie członka OFE, o środkach znajdujących się na jego rachunku, terminach dokonywanych w tym okresie wpłat składek i wypłat transferowych oraz przeliczeniu ich na jednostki rozrachunkowe, obowiązkowo zamieszczane będą informacje o zasadach i celu inwestycyjnym danego OFE wraz ze wskaźnikami, do których porównywane będą osiągnane przez fundusz stopy zwrotu (**nowe brzmienie art. 191 ustawy o oiffe**). Informacja ta przekazywana będzie w trybie i formie uzgodnionej z członkiem funduszu. Dobrowolność uczestnictwa w OFE dotyczyć będzie również osób rozpoczynających aktywność zawodową (**nowe brzmienie art. 39 ustawy o sus**). W okresie 4 miesięcy od podjęcia aktywności zawodowej rodzącej obowiązek ubezpieczeń społecznych, ubezpieczony będzie mógł przystąpić do OFE. Jeśli ubezpieczony wybierze OFE, to wówczas składka w wysokości 2,92% należna za miesiąc, w którym ZUS otrzymał zawiadomienie o zawarciu umowy, zostanie przekazana do OFE, a składka w wysokości 4,38% będzie ewidencjonowana na subkoncie ubezpieczonego w ZUS. W przypadku braku wyboru OFE, składka w wysokości 7,3% będzie ewidencjonowana na subkoncie ubezpieczonego w ZUS. Ubezpieczony będzie mógł zmienić swoją decyzję, analogicznie jak wszyscy ubezpieczeni w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca, co cztery lata, począwszy od 2016 r. Zlikwidowany zostanie mechanizm losowania. (**uchylenie art. 39 ust. 2-5 ustawy o sus**).

Wszystkie informacje dla członków otwartego funduszu będą przedstawione w sposób jasny, dokładny oraz umożliwiający zrozumienie ryzyka związanego z uczestnictwem w OFE, a tym samym podjęcie świadomej decyzji dotyczącej podpisania umowy z otwartym funduszem lub dotyczącej przekazywania składek do OFE lub na subkonto.

Dodatkowo, propozycja nowego brzmienia art. 197 ustawy o oiffe, ma na celu wprowadzenie zakazu reklamy, dotyczącej OFE, która w sposób nierzetelny przedstawia sytuację funduszu lub ryzyko związane z członkostwem w funduszu i może przez to wpłynąć na podjęcie decyzji o zawarciu umowy o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego lub sposobie przekazywania składki do OFE lub na subkonto. Jeżeli udostępniane lub rozpowszechniane publicznie informacje o funduszu lub towarzystwie lub reklama naruszają wymagania określone w ust. 1 lub 2 art. 197 ustawy o oiffe, organ nadzoru w drodze decyzji administracyjnej, zakazuje towarzystwu lub podmiotowi działającemu na rzecz towarzystwa lub funduszu ich udostępniania lub rozpowszechniania publicznego. Organ nadzoru

jednocześnie nakazuje ogłoszenie lub udostępnienie sprostowania o treści i formie wskazanej przez organ nadzoru i we wskazanym przez organ nadzoru terminie w drodze decyzji administracyjnej, posiadającej rygor natychmiastowej wykonalności. Jeżeli zakaz, nie zostanie wykonany, organ nadzoru nakłada na towarzystwo lub podmiot działający na rzecz towarzystwa lub funduszu karę pieniężną w wysokości do 3 mln zł oraz na koszt towarzystwa udostępnia lub rozpowszechnia publicznie sprostowanie.

Ponadto, do dnia 31 lipca 2014 r. jest zabroniona reklama zawierająca informacje o otwartych funduszach emerytalnych lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do otwartych funduszy emerytalnych (**art. 36 projektu**).

Wydaje się, że stworzenie takiej szczególnej regulacji w stosunku do obowiązującego przepisu art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z póź. zm.) jest zasadne. Takie rozwiązanie oznaczałoby bowiem istotne wzmocnienie ochrony interesów ubezpieczonego w sferze dokonywania możliwie najlepszego wyboru co do przystępowania do określonego funduszu emerytalnego lub też podjęcia decyzji o nieprzekazywaniu określonej części składek do OFE.

W przypadku kontynuowania uczestnictwa w OFE przez ubezpieczonego, w wieku 10 lat niższym niż obowiązujący dla danego ubezpieczonego wieku emerytalnego, ZUS zaprzestanie odprowadzania składek do OFE (**nowe brzmienie art. 22 ustawy o sus**). Składka nie będzie również przekazywana do OFE za osoby uprawnione lub pobierające w dniu wejścia w życie okresową emeryturę kapitałową.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie będzie przekazywać składek do OFE również za osoby, którym ustalono prawo do emerytury lub emerytury częściowej, o której mowa w art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Składka nie będzie również kierowana na subkonto (**nowe brzmienie art. 22 ustawy o sus**). W przypadku wystąpienia osoby zainteresowanej z wnioskiem o emeryturę częściową środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym zostaną przekazane na fundusz emerytalny FUS. Kwota przekazanych środków zostanie zewidencjonowana na koncie ubezpieczonego w ZUS w celu dokonania ustalenia wysokości emerytury częściowej. Podstawą obliczenia emerytury częściowej będą środki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS zasilone środkami przeniesionymi z rachunku OFE oraz zewidencjonowanymi na subkoncie ubezpieczonego (**nowe brzmienie art. 22 ustawy o sus**).

5) Przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS

Zgodnie z **art. 25 projektowanej ustawy** OFE w dniu 3 lutego 2014 r. będą obowiązane do przekazania do ZUS 51,5% wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka na dzień 31 stycznia 2014 r. Przekazaniu będą podlegały określone w ustawie i w odpowiedniej kolejności kategorie aktywów tam wskazanych. W pierwszej kolejności będą to obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa oraz obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, gwarantowane przez Skarb Państwa, inne papiery wartościowe, opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa, środki pieniężne, zdematerializowane bankowe papiery wartościowe, a także zdematerializowane obligacje i inne dłużne papiery wartościowe emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub miasto stołeczne Warszawa.

W ustawie dodatkowo zastrzeżono, że wartość środków zewidencjonowanych na subkontach członków OFE, może być wyższa niż wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych w sytuacji gdy wartość obligacji i bonów emitowanych przez Skarb Państwa, obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz innych papierów opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa, wynikająca z ustalonego na dzień 31 stycznia 2014 r. kursu wyceny lub ceny jest niższa niż wartość tych aktywów ustalona na dzień 3 września 2013 r. Do porównania wartości aktywów wzięty zostanie kurs wyceny lub cena danych aktywów, ustalanych zgodnie z przepisami dotyczącymi zasad wyceny aktywów funduszy emerytalnych, z zastrzeżeniem, że w powyższym kursie lub cenie nie uwzględnia się wartości odsetek należnych na dzień wyceny. W takim przypadku podstawą do wyliczenia wartości środków zewidencjonowanych na subkontach będzie kurs wyceny lub cena na dzień 3 września 2013 r., powiększone o należne odsetki na dzień 31 stycznia 2014 r. Otwarty fundusz emerytalny dokona obliczeń wartości umorzonych jednostek na dzień 31 stycznia 2014 r. oraz na dzień 3 września 2013 r. oraz przekaże do ZUS działającego w imieniu i na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, odpowiednie kategorie aktywów, w dniu 3 lutego 2014 r.

Aktywa w formie skarbowych papierów wartościowych zostaną przedstawione przez ZUS do nabycia Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Ministra Finansów. W związku z przeniesieniem części aktywów z otwartego funduszu do ZUS zmniejszeniu ulegnie ilość

jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE. Jednakże o wartość aktywów przeniesionych z OFE do ZUS zostanie powiększony kapitał ubezpieczonego zewidencjonowany na subkoncie prowadzonym przez ZUS.

Zgodnie z projektowaną regulacją OFE będą zobowiązane w dniu 31 października 2014 r. przesłać do ZUS informację o liczbie umorzonych jednostek rozrachunkowych oraz o ich wartości, a ZUS zewidencjonuje je na subkontach, do dnia 31 marca 2015 r. (**art. 28 i 29 projektu**).

Wartość środków zapisanych na subkoncie ubezpieczonego może okazać się nawet wyższa niż wynikająca z wartości przekazanych przez OFE do ZUS aktywów netto. Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy wartość skarbowych papierów wartościowych i papierów wartościowych poręczanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa wynikająca z wyceny dokonanej na dzień 31 stycznia 2014 r., będzie niższa niż wartość tych aktywów ustalona na dzień 3 września 2013 r.

Dodatkowo, ZUS prześle do dnia 31 sierpnia 2015 r. każdemu ubezpieczonemu informacje o stanie konta, łącznie za lata 2013 i 2014, wraz z informacją o zewidencjonowanych środkach na subkoncie na dzień 30 stycznia i 4 lutego 2014 r. W ten sposób każdy członek OFE posiadać będzie pełną informację o przeprowadzonej operacji umorzenia 51,5% liczby jednostek rozrachunkowych (**art. 29 projektu**).

W związku z projektowanymi zmianami w ustawie o oiffo, w wyniku których zmianie ulegną aktywa netto OFE oraz z rosnącą liczbą skarg na działalność zakładów ubezpieczeń przy jednoczesnym zmniejszającym się zbiorem składki brutto zakładów ubezpieczeń proponuje się podwyższenie maksymalnej stawki ponoszonej przez zakłady ubezpieczeń, przewidzianej w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. z 2013 r. poz. 290) z obecnych 0,01% do 0,015% (**art. 7 projektu**). Ze sprawozdania Rzecznika Ubezpieczonych za 2012 r. wynika, że liczba skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych kierowanych do Rzecznika Ubezpieczonych wzrosła z 7631 w 2008 r. do 15 273 w 2012 r. W ww. okresie liczba rozpatrywanych skarg zwiększyła się o 100%. Równocześnie w latach 2008-2012 nastąpił wzrost przychodów Biura Rzecznika Ubezpieczonych z tytułu opłat zakładów ubezpieczeń z 4,07 mln zł do 4,236 mln zł. W oparciu o sprawozdania Rzecznika Ubezpieczonych oraz dane na temat rocznego zbioru składki brutto zakładów ubezpieczeń na stronach KNF należy wnioskować, że przy utrzymaniu dotychczasowego maksymalnego wskaźnika opłat przewidzianego w ustawie

w następnych latach opłaty zakładów ubezpieczeń mogą być niewystarczające na pokrycie kosztów działalności Biura Rzecznika Ubezpieczonych związanych z rosnącą liczbą skarg.

Do ustawowych zadań Rzecznika Ubezpieczonych należy również rozpatrywanie skarg z zakresu zabezpieczenia społecznego (ponad 90% takich skarg dotyczy działalności powszechnych towarzystw emerytalnych). Jednakże w latach 2008-2012 udział skarg z zakresu zabezpieczenia społecznego w łącznej liczbie skarg rozpatrywanych przez Rzecznika Ubezpieczonych nie przekraczał 1,81% (z wyjątkiem 2009 r., w którym udział takich skarg wyniósł 12,16% spowodowany skargą zbiorową [1048 osób] na działalność jednego z PTE). Ze sprawozdań Rzecznika Ubezpieczonych za kolejne lata kalendarzowe wynika, że przychody Biura Rzecznika Ubezpieczonych z tytułu opłat PTE w 2008 r. stanowiły ok. 25%, a w kolejnych latach około 30% łącznych przychodów Biura.

Należy również zwrócić uwagę na zmniejszający się w 2013 r. zbiór składki brutto zakładów ubezpieczeń. Zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność w zakresie ubezpieczeń na życie rezygnują ze sprzedaży ubezpieczeń na życie, w których świadczenie zakładu ubezpieczeń jest równe składce powiększonej o ustalony w umowie ubezpieczenia wskaźnik (tzw. „polisolokat”). Z danych zamieszczonych na stronach KNF wynika, że łączny zbiór składki brutto z ubezpieczeń w roku 2012 wyniósł 62,63 mld zł. W I półroczu 2013 r. łączny zbiór składek brutto z ubezpieczeń wyniósł 29,94 mld zł i był niższy o 3,29 mld zł niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Spadek łącznego zbioru składek brutto był spowodowany spadkiem w sektorze ubezpieczeń na życie o 3,58 mld zł, wynikającym z rezygnacji ze sprzedaży polisolokat przez zakłady ubezpieczeń.

Proponowane podwyższenie maksymalnej stawki do 0,015% zbioru składek brutto dla zakładu ubezpieczeń zapewni skuteczne funkcjonowanie Biura Rzecznika Ubezpieczonych.

Ponadto, w ramach FUS nastąpi połączenie rachunków bankowych funduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego w jeden rachunek FUS (**nowe brzmienie art. 55 ustawy o sus**). Zgodnie z obowiązującymi przepisami płatnicy opłacają składki na rachunek ubezpieczenia społecznego jedną kwotą. Rozdzielenia tak dokonanych wpłat na poszczególne fundusze dokonuje ZUS. Obecnie kasowy podział składek na rachunki poszczególnych funduszy dokonywany jest już w dniu wpływu składek na podstawie ich szacunkowego podziału, z uwzględnieniem potrzeb związanych z finansowaniem świadczeń z poszczególnych funduszy. Ostateczne rozliczenie dokonywane jest memoriałowo, zgodnie z dokumentami przedstawianymi przez płatników i jest możliwe po przetworzeniu dokumentów w Systemie Ewidencji Kont i Funduszy (SEKIF).

Środki finansowe przekazywane są z rachunku wpływów składek na poszczególne fundusze, na podstawie wewnętrznie opracowanego algorytmu bazującego na danych historycznych.

Dane o przepływach kasowych na czterech funduszach niosą ze sobą znikome wartości informacyjne. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z ustawą o rachunkowości, ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawą o finansach publicznych prowadzi szczegółową ewidencję memoriałową, natomiast ewidencja kasowa jest uproszczona, a jej szczegółowość jest określona wymogami klasyfikacji budżetowej.

Połączenie rachunków bankowych funduszy: emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego w jeden rachunek FUS (strukturę rachunków) wyeliminuje sztuczny ruch pieniądza pomiędzy rachunkami wyodrębnionych funduszy i ograniczy koszty ponoszone ze środków publicznych. Ułatwi również zarządzanie płynnością FUS i stanie się mechanizmem wspierającym efektywne kosztowo zarządzanie środkami publicznymi.

Podział przychodów i kosztów na poszczególne fundusze będzie nadal prowadzony przez ZUS w kategoriach memoriałowych, przy zachowaniu pełnej zawartości analitycznej. Zapewni to dostęp do danych z poszczególnych funduszy na niezmienionym poziomie informacyjnym. Tym samym zabezpieczy możliwość szacowania wydolności w poszczególnych obszarach ubezpieczenia społecznego.

W **art. 25 w ust. 11, 13 i 14 projektu** określa się tryb przekazywania środków pieniężnych na fundusz emerytalny FUS, w związku z przeniesieniem niektórych aktywów do FRD.

W związku z projektowanymi zmianami, w **art. 29 projektu** proponuje się, aby ZUS do dnia 31 marca 2015 r., zewidencjonował na subkoncie informacje o zwaloryzowanej wysokości przekazanych przez otwarty fundusz emerytalny środków odpowiadających wartości umorzonych przez otwarty fundusz emerytalny jednostek rozrachunkowych. Proces ewidencjonowania na subkoncie, przeprowadzany byłby w terminie wcześniejszym w przypadku złożenia przez ubezpieczonego wniosku o emeryturę lub nabycia prawa do emerytury, jeżeli złożenie takiego wniosku nie jest wymagane, a także w przypadku dokonywania podziału w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa albo śmierci osoby, dla której ZUS prowadzi subkonto.

Biorąc pod uwagę, że jednym z efektów projektowanych zmian w systemie emerytalnym będzie obniżenie kwoty państwowego długu publicznego (PDP), w **art. 10 projektu** proponuje się obniżenie progów relacji długu do PKB, skutkujących

uruchomieniem mechanizmu korygującego stabilizującej reguły wydatkowej, określonego w art. 112a ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W efekcie przekazania do ZUS 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE, nastąpi konwersja zobowiązań państwa wynikających z obligacji skarbowych na gwarantowane zobowiązania wypłat przyszłych świadczeń emerytalnych. Po zapisaniu wartości przeniesionych aktywów na indywidualnych subkontach ubezpieczonych, obligacje skarbowe zostaną przekazane na rachunek Skarbu Państwa w KDPW i umorzone. Obniżenie PDP wynikać będzie zarówno z kwoty umarzanych skarbowych papierów wartościowych, jak i oszczędności w kosztach ich obsługi. Dodatkowo obniżająco na dług sektora działać będą pożytki z innych niż papiery skarbowe aktywów przekazanych z OFE. Łączny wpływ wyżej wymienionych czynników na PDP szacuje się na 7% PKB.

W rezultacie zaproponowano zastąpienie w art. 112a ust. 4 progu 50% PKB progiem 43% PKB, natomiast progu 55% PKB odpowiednio progiem 48% PKB. Zmiana ta ma na celu ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz zapewnienie wiarygodności polskiej polityki fiskalnej. Jak wskazują bowiem agencje ratingowe reforma systemu emerytalnego będzie neutralna dla wiarygodności kredytowej (ratingu) Polski, a przy założeniu, że obniżeniu poziomu długu publicznego będzie towarzyszyło odpowiednie dostosowanie progów w ustawie o finansach publicznych można spodziewać się wzrostu tej wiarygodności.

6) Realizacja wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w sprawie C-271/09), dotyczącego usunięcia ograniczeń w zakresie lokowania aktywów poza granicami Polski

W art. 24 projektu ustawy – w celu zapewnienia wykonania wyroku TSUE – proponuje się zwiększenie możliwości inwestowania OFE w aktywa denominowane w walucie innej niż krajowa, poprzez stopniowe kilkuletnie podwyższanie limitu, do osiągnięcia docelowego limitu 30%. Za stopniowym podwyższaniem przedmiotowego limitu przemawiają następujące argumenty:

- konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu stabilności i bezpieczeństwa finansowego systemu zabezpieczenia społecznego

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) uznał w swym wyroku, iż potrzeba zagwarantowania stabilności i bezpieczeństwa środków zarządzanych przez OFE,

w szczególności przez przyjęcie reguł ostrożnościowych, stanowi nadrzędny interes publiczny, który, o ile jest proporcjonalny, może uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału. Jako przykład takich uzasadnionych reguł ostrożnościowych TSUE wskazał ryzyko kursowe oraz przepis art. 18 ust. 5 lit. b dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz. U. L 235 z 23.9.2003 r.) ustanawiający dla inwestycji instytucji pracowniczych programów emerytalnych limit w wysokości 30% ich aktywów w aktywa denominowane w walutach zagranicznych. Jeżeli zatem określone ograniczenia ilościowe i jakościowe są przewidziane na gruncie prawa unijnego w odniesieniu do inwestycji dokonywanych przez dodatkowe dobrowolne programy emerytalne, to tym bardziej nie można zarzucić braku proporcjonalności i konieczności stosowania odpowiednich mechanizmów ostrożnościowych w odniesieniu do OFE stanowiących integralną część systemu zabezpieczenia społecznego.

W tym kontekście należy podkreślić konieczność zachowania równowagi finansowej tego systemu, za który władze publiczne ponoszą pełną odpowiedzialność. Harmonogram dojścia do 30% powinien zapobiegać nadmiernej koncentracji ryzyka inwestycyjnego w krótkim okresie, które mogłoby zagrozić stabilności systemu zabezpieczenia społecznego, w zakresie, w jakim jego zarządzaniem zajmują się OFE. Biorąc pod uwagę wysokość środków zgromadzonych w OFE, należy zaznaczyć, iż określenie odpowiedniego terminu dojścia do docelowego limitu 30% pozostaje rzeczywistą formą realizacji podstawowej zasady dokonywania lokat, tj. zapewnienia ich bezpieczeństwa i rentowności. Bezpieczeństwo środków w OFE powinno być definiowane w oparciu o porównanie z systemem alternatywnym, czyli repartycyjnym systemem emerytalnym (I filar zarządzany przez ZUS), a gwarancje wypłat świadczeń emerytalnych na odpowiednim poziomie muszą być w obu systemach jednakowe. Odpowiednio rozłożone w czasie dochodzenie do docelowych 30% jest konieczne dla zapewnienia niewystąpienia sytuacji destabilizacji systemu oraz niepożądanych skutków społecznych. Wprowadzane rozwiązanie należy zatem uznać za proporcjonalne jako konieczne do osiągnięcia nadrzędnego celu, którym jest ochrona stabilności i bezpieczeństwa systemu zabezpieczenia społecznego.

- duży udział OFE w obrocie na GPW

Ewentualne jednorazowe wprowadzenie lub zbyt szybkie dochodzenie do docelowego limitu 30% może być przyczyną zakłóceń na rynku Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych.

Udział OFE we free float na GPW na dzień 28 marca 2013 r. wyniósł 27,4% (trzy lata wcześniej wynosił 15,9%). Najwyższy poziom tego wskaźnika dotyczył spółek o kapitalizacji od 1 mld do 5 mld zł gdzie wynosił 51,2% oraz od 500 do 1 000 mln zł – 40,3%, najniższy był w spółkach najmniejszych (kapitalizacja poniżej 50 mln zł) –5,6%.

Zbyt gwałtowne zwiększenie limitu lokat OFE w instrumenty zagraniczne mogłoby prowadzić do znacznego odpływu kapitału OFE z polskiego rynku finansowego w krótkim terminie, a co za tym idzie do destabilizacji sytuacji na tym rynku, w szczególności pogorszenia jakości wyceny notowanych aktywów, która mogłaby przestać odzwierciedlać rzeczywistą ich wartość.

- ryzyko kursów walutowych

W świetle raportów KNF, OFE lokowały prawie całość swoich aktywów w papiery wartościowe denominowane w walucie krajowej.

Zgodnie z raportem *Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 31.03.2010-29.03.2013* w skali całego rynku OFE, aktywa denominowane w walutach obcych stanowiły na koniec marca 2013 r. jedynie 1,27% łącznej wartości portfela OFE. W analizowanym okresie aktywa te były w większości denominowane w euro, lirach tureckich, dolarach amerykańskich, czeskiej koronie, w mniejszym stopniu w norweskiej koronie i węgierskim forincie.

Przyczynami małego zainteresowania OFE inwestycjami w instrumenty denominowane w walutach obcych były nie potencjalne ograniczenia regulacyjne, lecz przede wszystkim związane z takimi inwestycjami ryzyko kursów walutowych i brak możliwości zabezpieczenia tego ryzyka.

Ryzyko kursów walutowych w krótkim okresie może prowadzić np. do zmniejszenia realizowanych należności lub zwiększenia zobowiązań w przeliczeniu na walutę krajową. W długim okresie może natomiast wpływać na poszczególne pozycje bilansów OFE, które przeliczone po danym kursie mogą zmieniać swoją wartość księgową, co może powodować zmiany w ich sytuacji finansowej.

Podwyższanie limitu lokat OFE w aktywa denominowane w walutach zagranicznych winno zatem odbywać się stopniowo, a harmonogram jego podwyższania powinien być rozłożony na możliwie długi okres w celu zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa dokonywanych lokat. Zbyt szybkie dochodzenie do docelowego limitu może znacząco podnieść ryzyko inwestycyjne związane ze zmianami kursów walut obcych, w których denominowane są instrumenty nabywane przez OFE. W przypadku aprecjacji złotego zbyt szybkie zwiększenie inwestycji w aktywa denominowane w walutach obcych może przez to negatywnie wpływać na poziom oszczędności zgromadzonych przez członków OFE i w efekcie prowadzić do obniżenia poziomu świadczeń emerytalnych wypłacanych z nowego systemu, przez co może przyczynić się do destabilizacji systemu emerytalnego.

Powyższe czynniki należy uwzględniać w szczególności w sytuacji trwającego od 2007 r. światowego kryzysu finansowego, w którym gwałtowne zmiany kursów walutowych oraz cen aktywów oddziałują negatywnie na wysokość stóp zwrotu OFE. Napięta sytuacja na światowych rynkach finansowych (istotne spadki wartości indeksów giełdowych, deprecjacja walut krajów *emerging markets* z uwagi na odpływ kapitału zagranicznego) wpływa destabilizująco na polski system finansowy, który następnie generuje ryzyko dla bezpieczeństwa systemu ubezpieczeń społecznych oraz gwarantowanych minimalnych świadczeń dla ich uczestników.

Jednocześnie, należy zaznaczyć, iż przyszłe zobowiązania przypisane do oszczędności emerytalnych są wyrażone w walucie krajowej, a zatem zbyt szybkie tempo lokowania znacznej części aktywów OFE w instrumenty denominowane w walutach obcych stwarza ryzyko niedopasowania w tym zakresie, i ryzyko to ma charakter systemowy, a nie tylko inwestycyjny.

Podczas wstępnych prac nad wdrożeniem wyroku TSUE zaproponowano stopniowe podwyższanie przedmiotowego limitu o kolejne 5% co dwa lata, do osiągnięcia docelowego limitu w roku 2021. W negocjacjach z KE strona polska - przedstawiając powyższe argumenty - podkreślała również, iż nowelizacje regulacji z zakresu zabezpieczenia społecznego są z zasady bardzo wrażliwymi kwestiami, dlatego też ewentualne zmiany obowiązujących przepisów nie powinny być wprowadzane radykalnie i wymagają zachowania odpowiednich przepisów przejściowych.

Jednakże, w dniu 23 lipca 2012 r. KE wystosowała pismo do Rządu RP w sprawie sposobu dostosowania prawa polskiego do wyroku TSUE w sprawie C-271/09. W piśmie tym KE podważała zasadność proponowanego przez stronę polską terminu dostosowania się do

wyroku, stwierdzając, iż nie znajduje żadnego proporcjonalnego uzasadnienia dla tak długiego okresu przejściowego, zważywszy w szczególności, że Polska jest jedynym krajem UE z tak restrykcyjnymi regułami zagranicznych inwestycji OFE. KE wniosowała jednocześnie o przekazanie informacji o wszystkich środkach podjętych przez Polskę w celu wykonania wyroku TSUE.

W nawiązaniu do ww. pisma KE, w dniu 21 września 2012 r. skierowano pismo informujące o prowadzonych analizach i konsultacjach, mających na celu przygotowanie ostatecznej odpowiedzi odnoszącej się do uwag KE. Zwrócono się ponadto z prośbą o możliwość spotkania z KE, mającego na celu bezpośrednio przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W uzupełnieniu powyższego pisma, w dniu 28 września 2012 r. zostało przesłane pismo do KE, w którym poinformowano o wprowadzanych zmianach w projekcie ustawy, w związku z wykonaniem wyroku TSUE. Przedstawiono jednocześnie argumenty uzasadniające proponowany harmonogram stopniowego podwyższania limitu wartości aktywów OFE denominowanych w walucie innej niż krajowa, tj. o 5% co najmniej co dwa lata, do docelowych 30% w 2021 r. Jako najistotniejsze argumenty za odpowiednio długim harmonogramem wskazano konieczność zapewnienia stabilności finansowej środków gromadzonych w OFE przez uczestników systemu zabezpieczenia społecznego oraz konieczność zapewnienia ochrony interesów członków OFE.

W dniu 10 października 2012 r. w Brukseli miało miejsce spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz Stałego Przedstawicielstwa RP z przedstawicielami KE w sprawie projektu ustawy, dotyczące głównie kwestii harmonogramu podwyższania limitu lokat OFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa. Zgodnie z informacją ze spotkania, sporządzoną przez Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli, w odpowiedzi na argumenty strony polskiej KE wskazała, iż proponowany termin dojścia do limitu w wysokości 30% w 2021 r. jest nie do zaakceptowania, i że istotne jest, aby Polska podjęła czynności zmierzające do jak najszybszego dostosowania regulacji do wyroku TSUE, co pozwoli uniknąć skierowania przez KE zarzutów formalnych. W rezultacie, KE wskazała, iż jest w stanie zaakceptować niedługi okres przejściowy na podwyższenie limitu do 30%.

W piśmie z dnia 7 grudnia 2012 r. zostało zawarte oficjalne stanowisko KE, zgodnie z którym nie znajduje ona uzasadnienia dla proponowanego okresu przejściowego dochodzenia do docelowego limitu 30%, tj. w terminie do 2021 r. KE ponownie podkreśliła, iż polskie przepisy w zakresie ograniczeń zagranicznych inwestycji OFE są najbardziej

restrykcyjne spośród wszystkich państw członkowskich posiadających podobne systemy emerytalne. Jednocześnie, KE zwróciła się o przekazanie informacji o środkach podjętych przez Polskę w celu wykonania wyroku TSUE oraz zmienionego projektu ustawy wraz z przepisami wykonawczymi.

Przedstawiając powyższe należy przychylić się do stanowiska KE, wskazującej m.in. na fakt, iż proponowane stopniowe podnoszenie limitu o 5% co 2 lata nie pozwala funduszom na podjęcie i rozwinięcie racjonalnej działalności inwestycyjnej na rynkach zagranicznych w ciągu najbliższych lat, z uwagi na niskie dopuszczalne limity środków, które mogą być w tę działalność zaangażowane. Ponadto KE stwierdziła, iż zważywszy w szczególności, że Polska jest jedynym państwem członkowskim UE z tak restrykcyjnymi ograniczeniami zagranicznych inwestycji OFE, które zostały orzeczone jako sprzeczne z podstawowymi wolnościami traktatowymi, zasada równego traktowania państw członkowskich nie pozwala na szczególne traktowanie Polski w tym względzie. Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą TSUE, względy ekonomiczne nie mogą stanowić uzasadnienia dla ograniczeń swobody przepływu kapitału. KE stwierdziła zatem, iż z prawnego punktu widzenia nie może przyjąć argumentu, że OFE są głównym inwestorem na polskiej GPW i w dużej mierze finansują dług publiczny. Ponadto, zdaniem KE w świetle doświadczeń innych państw członkowskich posiadających podobne systemy emerytalne, również argument, że zwiększenie lokat zagranicznych spowoduje gwałtowne zagrożenia dla bezpieczeństwa zgromadzonych środków, nie znajduje uzasadnienia w faktach, pod warunkiem, że stosowana jest odpowiednia polityka ostrożnościowa.

Za przyjęciem stanowiska KE przemawia również zagrożenie skierowania przez KE wniosku do TSUE o nałożenie kary pieniężnej w związku z niewykonaniem przedmiotowego wyroku.

Tym niemniej, mając na uwadze konsultacje i spotkanie z KE, wydaje się, iż właściwym, kompromisowym rozwiązaniem kwestii długości okresu przejściowego jest okres 3-letni. Należy bowiem podtrzymać stanowisko, iż podwyższanie limitu powinno być odpowiednio rozłożone w czasie, mając na uwadze w szczególności konieczność zapewnienia stabilności finansowej środków gromadzonych w OFE przez uczestników systemu zabezpieczenia społecznego.

W związku z tym proponuje się w **art. 24 projektu** następujący harmonogram dojścia do docelowego limitu 30%:

- do końca roku 2014 - 10%;

- rok 2015 - 20%;
- od roku 2016 - 30%.

7) Zmiany polityki inwestycyjnej OFE oraz pozostałe zmiany w przepisach dotyczących funkcjonowania OFE

Wdrożenie rekomendacji sformułowanych w „Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. ...” wymaga dokonania szeregu zmian w ustawie o oiffe. Część wprowadzanych zmian zazębia się z realizacją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w sprawie C-271/09), dotyczącego usunięcia ograniczeń w zakresie lokowania aktywów poza granicami Polski. Poniżej przedstawiono opis projektowanych zmian.

Proponowana zmiana art. 8 ustawy o oiffe ma na celu zdefiniowanie pojęcia rynku regulowanego w państwach innych niż Rzeczpospolita Polska, w związku z odwołaniem się do tego pojęcia w zmienianych przepisach, dotyczących lokat funduszy. Zgodnie z dodawaną definicją, rynek regulowany w państwach innych niż Rzeczpospolita Polska oznacza działający w sposób stały w państwach będących członkami UE lub stronami umowy o EOG, lub członkami OECD, system obrotu instrumentami finansowymi dopuszczonymi do tego obrotu, zapewniający inwestorom powszechny i równy dostęp do informacji rynkowej w tym samym czasie przy kojarzeniu ofert nabycia i zbycia instrumentów finansowych, oraz jednakowe warunki nabywania i zbywania tych instrumentów, zorganizowany i podlegający nadzorowi właściwego organu, a w przypadku rynku działającego w państwach będących członkami Unii Europejskiej uznany przez to państwo za spełniający te warunki i wskazany Komisji Europejskiej jako rynek regulowany.

W art. 13 w ust. 2 ustawy o oiffe, proponuje się nadanie nowego brzmienia pkt 6, w myśl którego statut funduszu określa rodzaje, maksymalną wysokość, sposób oraz tryb kalkulacji i pokrywania kosztów obciążających fundusz, z wyłączeniem kosztów wskazanych w art. 136a i art. 137 ust. 3. Zmiana ma charakter doprecyzowujący i koryguje możliwość powstania niespójnej regulacji prawnej w związku z dodaniem ust. 3 w art. 137, zgodnie z którym fundusz pokrywa koszty wynikające z ponoszonych danin publicznoprawnych związanych z prowadzoną działalnością lokacyjną. Dodanie w art. 13 ust. 2 pkt 6 odniesienia do dodawanego ust. 3 w art. 137 ma na celu zwolnienie funduszu z konieczności wykazywania w statucie rodzajów, maksymalnej wysokości, sposobu oraz trybu kalkulacji

i pokrywania kosztów wynikających z ponoszonych danin publicznoprawnych. Jak się wydaje, zamieszczanie ich w treści statutu byłoby trudno osiągalne, gdyż wiązałoby się z koniecznością zidentyfikowania wszelkich danin publicznoprawnych na rynkach, na których fundusz może wykazywać swą aktywność lokacyjną.

Proponuje się wprowadzić w art. 50 ust. 2 ustawy o oiffe przepis umożliwiający nabywanie obligacji, bankowych papierów wartościowych oraz listów zastawnych emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Wprowadzenie takiej możliwości jest konsekwencją zmian w art. 141 ustawy o oiffe. Obecnie PTE mogą nabywać obligacje emitowane przez BGK na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.). Nie bez znaczenia jest zaangażowanie Banku Gospodarstwa Krajowego w realizację Programu „Inwestycje Polskie”. Celem ogłoszonego dnia 12 października 2012 r. przez Premiera RP Programu „Inwestycje Polskie” jest zapewnienie utrzymania w gospodarce obecnej dynamiki inwestycji w projekty infrastrukturalne o wydłużonym horyzoncie czasu, przy jednoczesnym wykorzystaniu długoterminowego finansowania oraz zaangażowania kapitałowego. Program ten w szczególności ma koncentrować się na stworzeniu warunków dla długoterminowego finansowania rentownych projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury energetycznej (dystrybucja i wytwarzanie) i gazowej (sieć przesyłowa, wydobywanie i magazyny), zagospodarowania złóż węglowodorowych (w tym gazu z łupków), infrastruktury transportowej, samorządowej (utylicacja odpadów, komunikacja), przemysłowej oraz telekomunikacyjnej. Program „Inwestycje Polskie” zorientowany jest na przedsięwzięcia rozwojowe, w oparciu o długoterminowe finansowanie inwestycji mających znaczenie dla gospodarki narodowej oraz strategicznych interesów Państwa. Program nie przewiduje preferencyjnych warunków finansowania przedsiębiorców.

Działalność BGK będzie polegać w szczególności na pełnieniu roli podmiotu oferującego na warunkach rynkowych usługi komplementarne w stosunku do innych podmiotów komercyjnych. Realizacja Programu oparta jest na dwóch filarach mających zapewnić finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych - Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. Poza wzmocnieniem kapitałowym w wyniku dokapitalizowania BGK nie można wykluczyć również konieczności pozyskiwania przez BGK środków na długoterminowe finansowanie inwestycji w ramach Programu „Inwestycje Polskie” z rynków finansowych poprzez emisję obligacji. Proponowana nowelizacja

umożliwiłaby zwiększenie grona potencjalnych inwestorów w papiery dłużne BGK na rynku krajowym.

Zmiana ust. 3 w art. 136 ustawy o oiffo, wprowadzona w celu wykonania wyroku TSUE – polega na wprowadzeniu zapisu, zgodnie z którym przy ustalaniu wartości zarządzanych aktywów netto OFE nie uwzględnia się wartości lokat, o których mowa w art. 141 ust. 1 pkt 11-14, tj. wartości lokat w krajowych certyfikatach inwestycyjnych emitowanych przez fundusze inwestycyjne zamknięte, jednostkach uczestnictwa zbywanych przez FIO lub SFIO, a także zagranicznych tytułach uczestnictwa emitowanych przez instytucje wspólnego inwestowania, zarówno typu zamkniętego, jak i otwartego. Dzięki wprowadzanej zmianie oddalony zostanie zarzut KE, potwierdzony przez TSUE, co do dotychczasowego brzmienia tego przepisu, który ogranicza inwestycje transgraniczne OFE, poprzez nieuwzględnienie, w wartości zarządzanych aktywów netto OFE, wartości lokat w krajowych jednostkach uczestnictwa zbywanych przez FIO lub SFIO, oraz lokat w tytułach uczestnictwa emitowanych przez wszystkie (zarówno typu zamkniętego, jak i otwartego) instytucje wspólnego inwestowania mające siedzibę za granicą - co zmniejsza podstawę dla określenia kosztów zarządzania OFE przez PTE. Z uwagi na to, że nie ma uzasadnienia dla pobierania z aktywów OFE dodatkowej opłaty w sytuacji, gdy środki są *de facto* przekazywane do zarządzania FIO, SFIO lub zagranicznej instytucji wspólnego inwestowania, proponuje się nie uwzględnianie wszystkich tych podmiotów (niezależnie od miejsca siedziby), w wartości zarządzanych aktywów netto OFE. Umożliwi to wyeliminowanie sytuacji, w której te same aktywa byłyby podwójnie obciążane opłatą za zarządzanie. W art. 136a proponuje się – w celu wykonania wyroku TSUE – uchylenie ust. 2, który w opinii KE, potwierdzonej przez TSUE, dodatkowo ogranicza inwestycje zagraniczne OFE, ze względu na możliwość pokrywania z aktywów OFE kosztów transakcji związanych z zagranicznymi instytucjami rozliczeniowymi tylko do wysokości nieprzekraczającej odpowiednich kosztów krajowych instytucji rozliczeniowych. Po wprowadzeniu proponowanej zmiany pokrywane z aktywów OFE koszty związane z przechowywaniem aktywów oraz realizacją i rozliczeniem transakcji nabywania lub zbywania aktywów OFE, stanowiące równowartość opłat ponoszonych na rzecz zagranicznych instytucji rozliczeniowych, nie będą ograniczone wysokością odpowiednich kosztów krajowych instytucji rozliczeniowych, z których pośrednictwa OFE są obowiązane korzystać. Dodatkowo, proponuje się dodanie w art. 137 ust. 3, w myśl którego fundusz jest uprawniony do pokrywania ze swoich aktywów kosztów wynikających z ponoszonych danin

publicznoprawnych, jeżeli z ich uiszczania nie jest zwolniony na podstawie odrębnych przepisów i jeżeli ich ponoszenie jest związane z prowadzoną przez fundusz działalnością statutową. Wprowadzenie przedmiotowego przepisu ma na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących zgodności projektowanego stanu prawnego z prawem UE. Zgodnie z przepisem art. 137 ust. 1 ustawy o oiffe koszty działalności funduszu, które nie są pokrywane bezpośrednio z jego aktywów, pokrywa zarządzające nim towarzystwo. Powyższa norma prawna implikuje wątpliwości jurystyczne dotyczące podmiotów obowiązanych do pokrywania np. podatków od dywidend z akcji spółek zagranicznych znajdujących się w portfelu inwestycyjnym funduszu. W związku z tym proponuje się wprowadzenie uprawnienia funduszu do pokrywania ze swoich aktywów przedmiotowych kosztów w powyższy sposób. Unormowanie to w sposób jednoznaczny przesądzi, iż to fundusz będzie pokrywał koszty wynikające z danin publicznych z racji istniejącego związku między tymi daninami a prowadzoną działalnością statutową przez dany fundusz.

W art. 141 w ust. 1 ustawy o oiffe proponuje się określenie wspólnego katalogu możliwych lokat funduszu w kraju i poza granicami kraju (przy odpowiednim zachowaniu dotychczasowego podziału na poszczególne kategorie instrumentów finansowych), w celu usunięcia zarzutu KE, potwierdzonego przez TSUE, co do dodatkowego zaostrożenia przez ten przepis w dotychczasowym brzmieniu ilościowych ograniczeń zagranicznych inwestycji OFE, zawartych w dotychczasowym art. 143 ust. 2 ustawy o oiffe. Jednocześnie, mając na uwadze, że OFE nie będą mogły inwestować w skarbowe papiery wartościowe, papiery wartościowe emitowane przez NBP, a także w instrumenty finansowe gwarantowane przez SP i NBP, w art. 141 ust. 1 zastrzeżono, że aktywa funduszu mogą być lokowane, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 146, wyłącznie we wskazanych tam kategoriach lokat. Przepis ust. 2 określa natomiast, iż aktywa otwartego funduszu nie mogą być lokowane w:

- 1) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych emitowanych przez SP lub NBP, a także pożyczkach i kredytach udzielanych tym podmiotom;
- 2) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych emitowanych przez rządy lub banki centralne państw, o których mowa w ust. 5, a także pożyczkach i kredytach udzielanych tym podmiotom;
- 3) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez SP lub NBP, a także depozytach, kredytach i pożyczkach gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;

- 4) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez rządy lub banki centralne państw, o których mowa w ust. 5, a także depozytach, kredytach i pożyczkach gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;

a także w gwarantowanych przez Skarb Państwa:

- 1) obligacjach emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;
- 2) innych niż powyżej obligacjach, bankowych papierach wartościowych lub listach zastawnych emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Wprowadzenie powyższego zakazu ma na celu likwidację mechanizmu samofinansowania się składek przekazanych do OFE poprzez wykup przez nie obligacji na pokrycie wynikającego z transferu składek deficytu FUS, za wynagrodzeniem dla pośredników. Ponadto, zakaz inwestowania w obligacje skarbowe ma służyć faktycznemu wspieraniu przez otwarte fundusze emerytalne realnej gospodarki.

Jednocześnie, mając na uwadze finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego, należy podkreślić, że Bank Gospodarstwa Krajowego będzie mógł nadal emitować obligacje infrastrukturalne, które mogłyby nabywać otwarte fundusze. Warunkiem nabywania tych obligacji będzie brak gwarancji Skarbu Państwa. Jednak, ze względu na pozycję prawną Banku Gospodarstwa Krajowego (bank państwowy), obligacje emitowane przez BGK będą nadal bardzo bezpiecznymi instrumentami dłużnymi.

Mając na uwadze zakaz inwestowania w instrumenty dłużne emitowane przez zagraniczne rządy lub banki centralne, należy odnieść się do przepisów UE i opinii ekspertów³⁾. Z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika, że podstawowym kryterium zasady swobody przepływu kapitału jest jej charakter podmiotowy (między Państwami Członkowskimi), i jeżeli zachowana jest równowaga w zakresie charakteru podmiotowego, to nie ma znaczenia zakres przedmiotowy (np. zakres instrumentów finansowych). Art. 63 Traktatu skierowany jest w swych założeniach przede wszystkim przeciwko dyskryminacji geograficznej, nie przewidując żadnego rozróżnienia ze względu na źródło pochodzenia kapitału/emisji danego papieru wartościowego.

³⁾ Komentarz do ustawy o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (fragment pozycji: Kodeks spółek handlowych. Komentarz) - prof. dr hab. Stanisław Soltysiński, prof. dr hab. Andrzej Szajkowski, prof. dr hab. Andrzej Szumański, prof. dr hab. Janusz Szwaja, dr Iwona Karasek. Rok wydania: 2008. Wydawnictwo: C.H.Beck. Wydanie: 2

Treścią swobody przepływu kapitału jest więc w pierwszej kolejności zakaz dyskryminacji podmiotów zagranicznych, dążących do uzyskania dostępu do rynku danego Państwa Członkowskiego.

Należy wskazać, iż w orzecznictwie TSUE przesłankę decydującą o stwierdzeniu naruszenia zasady swobody przepływu kapitału stanowi fakt przyznania w określonych regulacjach krajowych szczególnych uprawnień rządowi lub szczególnych przywilejów podmiotom mającym siedzibę na terytorium danego Państwa Członkowskiego. Nie będzie to miało miejsca w przypadku *projektu ustawy*, tj. wprowadzenia zakazu lokat OFE w skarbowe papiery wartościowe zarówno w Państwach Członkowskich, jak i w RP.

Należy w tym zakresie powołać się na następujące orzecznictwo TSUE, np.: wyrok z 12.12.2006 w sprawie C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation v. Commissioners of Inland Revenue*, pkt 123; wyrok z 4.6.2002 r. w sprawie C-483/99 *Commission v. France*; wyrok z 4.6.2002 r. w sprawie C-503/99 *Commission v. Belgium*; wyrok z 28.9.2006 r. w połączonych sprawach C-282/04 i C-283/04 *Commission v. Netherlands*.

Należy również zaznaczyć, iż swoboda przepływu kapitału nie jest wartością chronioną na gruncie TWE bezwzględnie. Podstawą dla usprawiedliwienia stosowania środka ograniczającego swobodę przepływu kapitału są przede wszystkim okoliczności wskazane w art. 65 Traktatu. TSUE stoi na stanowisku, iż nie tylko wskazany w nim katalog dziedzin gospodarki stanowiących sektory strategiczne, ale również katalog akceptowalnych przyczyn ograniczeń swobód traktatowych nie jest zamknięty. Uzupełniany jest on bowiem przez generalną klauzulę przeważających wymogów interesu publicznego (*overriding requirements of the general interest*, tłumaczone także jako "nadrzędne wymogi interesu publicznego" - R. Ostrahinsky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo, t. II, Prawo materialne, Warszawa 1997, s. 373-374).

W połączonych sprawach C-282/04 i C-283/04 *Commission v. Netherlands* w pkt 32 TSUE stwierdził, iż swobodny przepływ kapitału może zostać ograniczony na mocy uregulowań krajowych uzasadnionych względami wymienionymi w art. 58 WE (obecny art. 65 Traktatu) lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile nie istnieje przepis harmonizacyjny przewidujący środki konieczne dla zagwarantowania tych interesów.

Przeważające wymogi interesu publicznego usprawiedliwiające ograniczenie swobód traktatowych istnieją zdaniem TSUE zarówno wówczas, gdy chodzi o ochronę ww. wartości takich jak porządek lub bezpieczeństwo publiczne, jak i wówczas gdy istnieje potrzeba zapewnienia kontynuacji świadczenia minimalnego poziomu usług użyteczności publicznej

(ang. *public services, services in the public interest*) - np. sprawa C-503/99 *Commission v. Belgium*, pkt 43.

Państwa Członkowskie UE posiadają swobodę w określaniu rodzaju środków chroniących przeważające wymogi interesu publicznego wówczas, gdy sposób i zakres ochrony danego interesu nie jest regulowany przez prawo wspólnotowe. W sprawie C-255/04 *Commission v. France*, w pkt 43 TSUE orzekł, iż swoboda ta może być ograniczona regulacjami krajowymi, uzasadnionymi nadrzędnymi względami interesu publicznego, o ile nie istnieje przepis harmonizacyjny przewidujący środki konieczne dla zagwarantowania tych interesów

Odnosząc się zatem do oceny wprowadzanych w *projekcie ustawy* rozwiązań z punktu widzenia kryterium proporcjonalności, należy stwierdzić, że przepisy krajowe zostaną uznane za proporcjonalne wówczas, gdy nie można chronić danej wartości za pomocą środków, które w mniejszym stopniu naruszają swobodę przepływu kapitału lub prawa podstawowe przysługujące jednostce. Środek ograniczający spełni więc tę przesłankę, jeżeli nie może być zastąpiony żadną inną alternatywą, która zapewniłaby osiągnięcie tego samego efektu, a jednocześnie stanowiłaby mniejsze zagrożenie dla innych celów lub interesów Wspólnoty. Pod tym względem należy podkreślić, iż proponowane rozwiązania są proporcjonalne, jako że są możliwe do wprowadzenia tylko przez dane Państwo Członkowskie (bez konieczności arbitralnego nakazu KE wprowadzania ich we wszystkich Państwach Członkowskich).

W art. 141 ust. 3 ustawy o oiffe wprowadza się przepis, w myśl którego aktywa funduszu mogą być lokowane w jednostkach uczestnictwa zbywanych przez FIO, SFIO oraz w tytułach uczestnictwa emitowanych przez instytucje wspólnego inwestowania typu otwartego, jeżeli ich polityka inwestycyjna wynikająca z dokumentów założycielskich i okresowo podawana do publicznej wiadomości, polega na lokowaniu aktywów wyłącznie w kategoriach lokat, o których mowa w ust. 1.

Jednocześnie, proponuje się zachowanie otwartego charakteru dostępnych lokat funduszy, poprzez utrzymanie w art. 141 ust. 4 ustawy o oiffe fakultatywnej delegacji ustawowej dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, innych kategorii lokat niż wymienione w ust. 1, z tym, że lokaty w prawa pochodne muszą mieć na celu ograniczenie ryzyka inwestycyjnego związanego z lokowaniem aktywów funduszu, mając na względzie typy ryzyka, które powinny być ograniczone, dostępność instrumentów umożliwiających zmniejszenie ryzyka, możliwość wyceny tych instrumentów oraz efekty ich stosowania. Ponadto Rada Ministrów będzie mogła wskazać warunki zawierania przez

fundusz umów, których przedmiotem będą instrumenty pochodne, warunki i zasady zajmowania przez fundusz pozycji w instrumentach pochodnych.

W dodawanym ust. 5 w art. 141 ustawy o oiffe proponuje się określenie zakresu państw, w walutach których fundusze mogą dokonywać lokat. W myśl tego przepisu aktywa funduszu mogą być lokowane w aktywach denominowanych w złotych lub w walutach państw będących członkami Unii Europejskiej lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Dzięki wprowadzanej zmianie kryterium podziału lokat będzie waluta, w której denominowany jest dany instrument, a nie geograficzne ulokowanie inwestycji.

W nowym ust. 6 w art. 141 ustawy o oiffe proponuje się określenie limitu ilościowego dla powyższych lokat OFE. Zgodnie z przedmiotowym przepisem łączna wartość lokat aktywów OFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa nie może przekroczyć 30% wartości tych aktywów.

Z kolei w myśl ust. 7 w art. 141 ustawy o oiffe proponuje się utrzymanie na obecnym poziomie limitu ilościowego dla powyższych lokat PFE, poprzez nadanie mu brzmienia, iż łączna wartość lokat aktywów PFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa nie może przekroczyć 30% wartości tych aktywów (obecne brzmienie art. 143 ust. 3 ustawy o oiffe).

Jak się wydaje, wykonaniem wyroku TSUE będzie ustalenie przedmiotowego limitu dla OFE, podobnie jak dla PFE, w wysokości maksymalnie 30%, mając na względzie w szczególności przepisy dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, odnoszące się do umożliwienia instytucjom działającym na terenie państw członkowskich pewnej swobody w zakresie konkretnych reguł inwestowania, które nie mogą ograniczać swobodnego przepływu kapitału, chyba że są uzasadnione względami ostrożnościowymi. Ustalenie przedmiotowego limitu w wysokości nieprzekraczającej 30% jest dodatkowo uzasadnione faktem, iż OFE są częścią powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego, którego ostatecznym gwarantem jest państwo.

Projektowane nowe brzmienie art. 142 określa zasady polityki inwestycyjnej OFE dostosowane do nowych warunków funkcjonowania oraz ograniczenia w poszczególne kategorie lokat.

Przyjęcie powyższej regulacji i określenie w nowym brzmieniu art. 142 ustawy o iiffe ogólnych ograniczeń ilościowych i jakościowych dotyczących zaangażowania aktywów w poszczególne kategorie lokat zapewni wyższe bezpieczeństwo i rentowność środków zgromadzonych przez członków OFE. Konkretyzacja wskazanych limitów lub ich uszczegółowienie nastąpi w akcie wykonawczym, tj. w rozporządzeniu Rady Ministrów. Stąd też ust. 7 zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego maksymalną lub minimalną część aktywów OFE, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, uwzględniając potrzebę zapewnienia uzyskania wysokiej stopy zwrotu zaangażowanych środków, przy zachowaniu gwarancji bezpieczeństwa środków gromadzonych na wypłatę członkom otwartych funduszy. Rada Ministrów wydając powyższe rozporządzenie uwzględni ograniczenia inwestycji w wymienione w ust. 6 art. 142 w poszczególne rodzaje lokat. Otwarte fundusze emerytalne będą zobowiązane, do dnia 3 lutego 2015 r. do dostosowania lokat do powyższych ograniczeń, wynikających z art. 142 ust.1-3 projektowanej ustawy, jeśli w wyniku operacji umorzenia jednostek rozrachunkowych nie będą ich spełniać. Również do tego dnia lokaty OFE mogą przekraczać wartości wynikające z art. 142 ust. 6 w nowym brzmieniu, jeżeli przekroczenie to jest wynikiem umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych (**art. 25 ust. 21 i 22 projektu**).

Ponadto, proponuje się uchylenie art. 143 ustawy o iiffe. Przepisy te zostają odpowiednio przeniesione do art. 141. Dzięki temu wprowadzone zostaną jednakowe rozwiązania określające działalność lokacyjną funduszy (zarówno otwartych, jak też pracowniczych i dobrowolnych) w aktywa krajowe i zagraniczne. Ponieważ kategorie dopuszczalnych lokat krajowych zostały określone wprost w przepisie o randze ustawowej, i możliwość inwestowania w te lokaty nie jest zależna od dalszych zezwoleń lub warunków, proponuje się zastosowanie takich samych rozwiązań w odniesieniu do lokat zagranicznych, poprzez uchylenie delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia w drodze rozporządzenia ogólnego zezwolenia i warunków lokat poza granicami kraju. Jednocześnie, w związku ze zmianami ustawy o iiffe, wynikającymi z realizacji wyroku TSUE, uchylone zostaje - będące aktem wykonawczym realizującym delegację art. 143 ust. 1 ustawy - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju (Dz. U. Nr 229, poz. 2286).

W związku z powyższymi zmianami art. 141 oraz uchycieniem art. 143 ustawy o oiffe, nowelizuje się przepisy art. 150 pkt 3 oraz art. 153 w zakresie zawartych w nich odesłań. W art. 150 pkt 3 usuwa się odesłanie do uchylonego art. 143 ust. 1, i w świetle nowego brzmienia tego przepisu fundusz nie może udzielać pożyczek, gwarancji i poręczeń, z zastrzeżeniem art. 141 ust. 1 i art. 151.

Natomiast w zmienianym art. 153 ustawy o oiffe konieczne jest usunięcie odesłania do uchylonego art. 143, wskutek czego zgodnie z nowym przepisem w ramach działalności lokacyjnej poza granicami kraju, fundusz może powierzyć zarządzanie swoimi aktywami podmiotom mającym siedzibę na terytorium państw, o których mowa w art. 141 ust. 5 ustawy o oiffe, które są uprawnione do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania cudzymi aktywami na mocy przepisów obowiązujących w tych państwach. W związku z powyższym określone zostały precyzyjnie warunki, na których możliwe byłoby powierzanie zarządzania aktywami OFE poza granicami kraju. W świetle obowiązujących przepisów działalność polegająca na zarządzaniu otwartymi funduszami emerytalnymi może być prowadzona jedynie przez powszechne towarzystwa emerytalne. Utworzenie powszechnego towarzystwa emerytalnego wymaga spełnienia szeregu wymogów oraz uzyskania zezwolenia organu nadzoru na prowadzenie swojej działalności, co jest uzasadnione charakterem gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych środków. W takiej sytuacji przekazanie zarządzania częścią aktywów otwartego funduszu emerytalnego podmiotowi trzeciemu (docelowo może to być nawet 30% aktywów), nie podlegającemu bezpośredniemu nadzorowi ze strony Komisji Nadzoru Finansowego powinno dawać pewność, że podmiot, któremu zostaną przekazane aktywa otwartego funduszu emerytalnego daje rękojmię prowadzonej działalności w sposób zgodny z ustawą o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych i zgodnie z interesem członków funduszu.

Zgodnie z art. 153 ustawy o oiffe aktywa zarządzane przez podmiot, któremu OFE powierzył zarządzanie będą przechowywane przez depozytariusza lub banki i instytucje finansowe, określone w art. 159 ust. 2, tj. posiadające fundusze własne wynoszące co najmniej 200 000 000 euro, z zastrzeżeniem, że instytucje te nie mogą być podmiotami związanymi z podmiotem, któremu zostało powierzzone zarządzanie aktywami OFE. Komisja Nadzoru Finansowego posiadać będzie uprawnienie do wydania decyzji administracyjnej, której przedmiotem byłoby nakazanie towarzystwu emerytalnemu zmiany lub rozwiązania rzeczonyj umowy, jeśli stan faktyczny wskazywałby, że nie są spełniane wymogi określone przepisami prawa, warunkujące powierzenie przedsiębiorcy zarządzania

aktywami funduszu emerytalnego poza granicami kraju, albo realizacja umowy narusza interes członków funduszu. Decyzja ta winna być z mocy prawa natychmiast wykonalna. Proponowane zmiany wydają się konieczne, gdyż znaczącemu rozszerzeniu ulegnie możliwość prowadzenia działalności lokacyjnej funduszu emerytalnego poza granicami kraju. O ile w chwili obecnej tego rodzaju aktywność miała charakter marginalny, o tyle po przyjęciu proponowanych zmian może ulec ona znaczącej intensyfikacji. Ten fakt nie może jednak skutkować obniżeniem wymagań nadzorczych wobec funduszu emerytalnego, a wręcz wymusza przyjęcie adekwatnych instrumentów prawnych, przy pomocy których zapewnione zostanie bezpieczeństwo środków zgromadzonych w funduszu emerytalnym.

Za jedną z fundamentalnych regulacji dotyczących działania OFE uznawany jest przepis art. 139 ustawy o oiffo, który w projektowanej ustawie zostaje w niezmiennym brzmieniu, mimo wprowadzenia zmian w zakresie polityki inwestycyjnej OFE, dotyczących możliwości lokowania w różne kategorie lokat oraz ich zakresu. Regulacja ta nadal powinna stanowić podstawę dla twierdzenia, iż działalność inwestycyjna prowadzona przez fundusze emerytalne powinna być oparta nie tylko na zasadzie legalności, ale także maksymalizacji bezpieczeństwa i rentowności polityki inwestycyjnej. Zasada wyrażona w przepisie art. 139 ustawy o oiffo jest pojmowana jako dyrektywa prawnie wiążąca. Jest bowiem normą prawną wyrażoną wprost w obowiązującym prawie, mającą charakter podstawowy dla działalności funduszy emerytalnych, a jednocześnie obowiązująca ustawy o oiffo. Pogląd głoszący, iż przepis art. 139 ustawy o oiffo winien stanowić zasadę prawną, opiera się na twierdzeniu, iż prawodawca określając poszczególne przepisy ustawy o oiffo powinien kierować się określonym systemem ocen co do celów i funkcji, jakim akt ten ma służyć. Znajduje to swe niewątpliwe antecedencje w przepisie art. 67 Konstytucji RP, który stwierdza, iż „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Tymczasem to właśnie ustawa o oiffo stanowi rozwinięcie tego konstytucyjnego nakazu dookreślenia form prawnych zabezpieczenia społecznego obywateli. Przepis art. 139 ustawy o oiffo jest nie tyle zasadą – postulatem, lecz jest także prawnym kryterium oceny działalności lokacyjnej funduszy emerytalnych uprawniającym organ nadzoru do wyprowadzania konsekwencji prawnych w przypadku naruszenia przedmiotowych nakazów - zasad. Organ nadzoru poszukując prawidłowej treści zasady maksymalizacji bezpieczeństwa oraz maksymalizacji rentowności jest więc zobowiązany do szukania, z jednej strony, rozumienia językowego terminów, czyli

uwzględnienia najprostszego językowego rozumienia pojęć używanych przez ustawodawcę, z drugiej zaś strony, celu, a więc funkcji, jaką pełni przywołana zasada – norma w toku działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych. Stąd też przepis art. 139 powinien być nadal uznawany przez organ nadzoru w ramach podejmowanych działań nadzorczych jako przepis określający kształt pożądanego zachowania otwartych funduszy emerytalnych.

Otwarty fundusz emerytalny realizuje zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 139 ustawy o oiffo podstawowy obowiązek pomnażania środków przeznaczonych na wypłatę emerytury członkom OFE, przy zachowaniu maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności dokonywanych lokat. Działalność inwestycyjna OFE, jako dotycząca środków pochodzących z powszechnej i obowiązkowej składki emerytalnej oraz przeznaczonych na wypłatę przyszłych emerytur, podlega i podlegać nadal musi rygorystycznemu systemowi bezpieczeństwa, gwarancji, nadzoru i kontroli wynikającego z przepisów prawa. Do tego systemu należy przede wszystkim zaliczyć instytucję jednostki rozrachunkowej (art. 99 ustawy o oiffo), zasady odpowiedzialności powszechnego towarzystwa emerytalnego opartej o najwyższą staranność (art. 48 i 48a), enumeratyczne określenie kategorii lokat, maksymalnych części aktywów, które mogą zostać ulokowane w poszczególnych kategoriach lokat (nowe brzmienie art. 142), rachunku rezerwowego (art. 181), rachunku premiowego (art. 182a), Funduszu Gwarancyjnego (nowe brzmienie art. 184 i następnych), kontrolną rolę Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych i Banku-Depozytariusza, rozbudowane formy nadzoru i kontroli prowadzonego przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (art. 200-210 i 215-220 i 222), w szczególności dotyczące bieżącej działalności inwestycyjnej oraz gwarancje Skarbu Państwa wobec wypłaty przyszłych emerytur (art. 2 ust. 3 ustawy o sus).

Tak więc jednym z elementów umożliwiających przestrzeganie normy zawartej w art. 139 ustawy oiffo jest funkcjonowanie rachunku rezerwowego oraz Funduszu Gwarancyjnego (FG), które zapewniają bezpieczeństwo środków członków OFE. Proponuje się pozostawienie w obecnym brzmieniu przepisów art. 181-182a ustawy o oiffo, z tym, że w art. 181a dodaje się nowy ust. 3, zgodnie z którym środki przeniesione z rachunku premiowego i niewycofane przez powszechne towarzystwo emerytalne w związku z osiągnięciem określonej ustawowo stopy zwrotu, z rachunku rezerwowego, przekazywane są do OFE, zwiększając w ten sposób stan rachunków członków OFE. Likwidacji ulegnie dotychczasowa formuła działania Funduszu Gwarancyjnego. Z dniem 1 lipca 2014 r. powszechne towarzystwo emerytalne uzyska prawo do wycofania środków zgromadzonych na rachunku części dodatkowej Funduszu Gwarancyjnego. Jednocześnie, zwrot wpłat z części dodatkowej FG stanowi

przychód powszechnego towarzystwa emerytalnego w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych (**art. 30 projektu**).

Natomiast, zgodnie z proponowanymi zmianami w zakresie art. 184-185 i 187-188b ustawy o oiffe FG zapewniać będzie bezpieczeństwo środków członków OFE. Przychody FG pochodzić będą z obowiązkowych wpłat powszechnych towarzystw, stanowiących określoną procentowo część aktywów, identyczną dla wszystkich otwartych funduszy. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi między innymi wysokość i zasady dokonywania wpłat do FG, przy zastrzeżeniu, że całkowita wartość środków FG nie może przekraczać 0,3% wartości aktywów netto wszystkich otwartych, chyba że wartość zobowiązań FG wobec OFE przekracza tą wielkość. Ze środków FG pokrywane będą szkody spowodowane niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków towarzystw dotyczących zarządzania funduszem i jego reprezentacji, w zakresie w jakim towarzystwo nie ponosi za nie odpowiedzialności lub gdy szkody te nie mogą być pokryte z jego masy upadłości.

Wprowadzenie w życie proponowanych zmian w zakresie polityki inwestycyjnej oraz proponowane zniesienie minimalnej wymaganej stopy zwrotu oraz mechanizmu niedoboru (**uchylenie art. 175-180 ustawy o oiffe**) spowoduje, że OFE powinny zwiększyć swoją konkurencyjność w zakresie inwestowania. Poprawie konkurencyjności powinny sprzyjać również zasady funkcjonowania rachunku premiowego. System efektywności inwestycji OFE opierać się będzie, tak jak obecnie na średniej ważonej stopie zwrotu (benchmark wewnętrzny) oraz na okresowej stopie zwrotu, ustalonej przez OFE w oparciu o wartość jednostki rozrachunkowej na początku i końcu danego okresu oraz okresowej porównawczej stopie zwrotu (**art. 31 projektu**). Dodatkowo OFE może określić w prospekcie informacyjnym wskaźniki, do których porównywane będą osiągnięte przez fundusz stopy zwrotu. Przepis **art. 33 projektu** reguluje sposób ustalenia odpowiedzialności za naruszenie działalności lokacyjnej OFE, do których doszło przed dniem wejścia w życie ustawy.

OFE są zobowiązane do dostosowania swoich statutów do nowego brzmienia ustawy o oiffe do 1 lipca 2014 r. (**art. 32 projektu**).

8) Wzmocnienie zachęt do dobrowolnego oszczędzania poprzez zmiany w IKZE

W **art. 6 projektowanej ustawy** nowelizuje się ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego. Obecnie limit wpłat na IKZE zależy od wysokości kwoty stanowiącej

podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za poprzedni rok. Wpłaty dokonywane na IKZE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za poprzedni rok, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na poprzedni rok. Pewne odstępstwo od tej zasady przewidziano dla osób osiągających niskie dochody, których podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne jest niska, a które chciałyby dokonywać większych wpłat na IKZE. Osobom tym, w przypadku gdy kwota odpowiadająca równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla nich za poprzedni rok, nie przekracza 4% równowartości 12-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, umożliwiono dokonanie w roku kalendarzowym wpłaty na IKZE do ww. wysokości.

Ponieważ obowiązujące zasady ustalania limitu wpłat na IKZE są postrzegane przez wielu potencjalnych oszczędzających za zbyt skomplikowane oraz nastęrczające problemów z ustaleniem podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne (ewentualnie dokonywania jej korekty), proponuje się uproszczenie reguł związanych z ustalaniem wysokości maksymalnej rocznej wpłaty na IKZE. Efektem tych zmian powinno być większe zainteresowanie oszczędzaniem na tym koncie, gdyż konieczność ustalenia indywidualnego limitu wpłat na IKZE stanowi barierę zniechęcającą do oszczędzania w ramach IKZE. Dlatego też proponuje się aby roczny limit wpłat na IKZE nie przekroczył kwoty odpowiadającej 1,2 krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym lub w ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. Proponowana maksymalna wysokość limitu wpłat na IKZE jest zbliżona do obecnie obowiązującego maksymalnego limitu wpłat na IKZE (w 2013 r. – 4231,20 zł). Kwota rocznego limitu wpłat na IKZE będzie ogłaszana, w drodze obwieszczenia, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym będą dokonywane wpłaty na IKZE (**nowe brzmienie art. 13a ustawy o IKE oraz IKZE**).

W **art. 34 projektu** proponuje się zawarcie przepisu przejściowego, w którym zostanie określona kwota rocznego limitu wpłat na IKZE w 2014 r. Ponieważ ustawa budżetowa na 2014 rok nie została jeszcze uchwalona, wysokość kwoty wpłat na

indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego w 2014 r. ustalona zostanie w oparciu o projekt ustawy budżetowej na rok 2014. Zgodnie z art. 27 projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (druk sejmowy nr 1779), prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wynosi 3746 zł. Stąd 1,2 - krotność tej kwoty wynosi 4495,20 zł i taką kwotę proponuje się określić w przepisie przejściowym, jako stanowiącą limit wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego w 2014 r.

Proponuje się również nadanie nowego brzmienia ust. 3 w art. 14 ustawy o IKE oraz IKZE. Obecne brzmienie tego przepisu nie uwzględnia sytuacji, w której wypłata transferowa wymuszona przez okoliczności wskazane w art. 14 ust. 1 ustawy o IKE oraz IKZE (np. otwarcie likwidacji instytucji finansowej, która prowadzi IKZE) dokonywana będzie także z IKZE. Z tego też względu proponuje się nowe brzmienie ust. 3, które będzie obejmowało wyżej wskazaną sytuację.

Zmiana art. 15 ustawy o IKE oraz IKZE polega na wyraźnym wskazaniu, że zaspokojenie wierzytelności zabezpieczonej z IKZE jest traktowane jako zwrot. Zmiana ma charakter doprecyzowujący. Wydaje się konieczna, gdyż mimo, że z IKZE możliwy jest tylko zwrot (art. 37 ust. 1 ustawy o IKE oraz IKZE), a nie zwrot części środków (tak jak z konta IKE – art. 37 ust. 1a), obecne brzmienie nasuwa wątpliwości zarówno oszczędzającym jak i instytucjom finansowym.

W „Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r.” zawarto również propozycje zmian mających na celu pobudzenie III filaru ubezpieczeń emerytalnych przez wprowadzenie odpowiednich zmian między innymi w regulacjach podatkowych dotyczących IKZE. Stąd też proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (**art. 1 projektu**).

Obecnie w IKZE zastosowano preferencję podatkową jedynie na etapie wnoszenia wpłat, polegającą na odliczaniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wpłat na to konto. Natomiast opodatkowaniu podatkiem dochodowym, według skali podatkowej podlega wypłata z IKZE po zakończeniu okresu oszczędzania, zwrot środków zgromadzonych na tym koncie oraz wypłata środków osobie uprawnionej, po śmierci oszczędzającego. Po półtorarocznym okresie funkcjonowania tych kont należy stwierdzić, że nie spotkały się one z zainteresowaniem, gdyż na dzień 31 grudnia 2012 r. instytucje finansowe prowadziły 496,8 tys. IKZE, z czego jedynie na 32837 kont (6,6% wszystkich IKZE) dokonano wpłat, i sytuacja ta nie uległa znacznym zmianom w I półroczu 2013 r. – liczba IKZE na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosła 508,9 tys. IKZE,

z czego jedynie 30 tys. IKZE było kontami aktywnymi, tj. zasilonymi chociaż jedną wpłatą w okresie I półrocza 2013 r.

Dlatego też, mając na uwadze bardzo słabe efekty wprowadzonych rozwiązań, proponuje się przyjęcie rozwiązań podatkowych realnie motywujących do oszczędzania na IKZE tj. wprowadzenie opodatkowania wypłat z IKZE oraz wypłat na rzecz osób uprawnionych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, w miejsce obecnie obowiązującego opodatkowania wypłaty z IKZE wg skali PIT. Celem realizacji powyższego proponuje się zmianę art. 30 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, polegającą na dodaniu w ust. 1 pkt 14, w myśl którego od kwoty wypłat z indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego, w tym także dokonanych na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego na podstawie art. 34a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego pobiera się zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 10% przychodu.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania, przez zdecydowane zmniejszenie obciążeń fiskalnych pod koniec oszczędzania na IKZE będzie stanowiło realną motywację do oszczędzania na tym koncie, w przeciwieństwie do obecnego rozwiązania, które w istocie polega jedynie na przesunięciu opłacenia podatku w czasie. Ponadto, jednoznaczne określenie przyszłego podatku, tj. zryczałtowanego opodatkowania, usunie niepewność co do wysokości podatku płaconego w przyszłości przy wypłacie środków z IKZE, co też zniechęcało do długoterminowego oszczędzania.

Ustalenie zryczałtowanego podatku w stawce 10% jest rozwiązaniem skierowanym przede wszystkim dla osób o niskich zarobkach, do których w większym stopniu powinny być kierowane zachęty, z uwagi na ich niskie świadczenie emerytalne w przyszłości. W przypadku określenia wyższej niż proponowana, stawki zryczałtowanego podatku korzyść fiskalna dla osób mniej zamożnych, opłacających podatek wg skali w stawce 18% będzie zdecydowanie mniej odczuwalna, niż w przypadku osób opłacających podatek wg skali w stawce 32%.

Proponowane zryczałtowane opodatkowanie wypłat z IKZE zarówno dla oszczędzających, jak i dla osób uprawnionych do środków po zmarłym oszczędzającym, powoduje, że sposób naliczania podatku zostanie ujednotwiony i nie będzie on zależał od formy wypłaty (w przypadku wypłaty jednorazowej oszczędzający sam dokonywał rozliczenia podatku, a w przypadku wypłaty w ratach instytucja finansowa prowadząca jego IKZE przy wypłacie raty potrącała zaliczki na podatek). Tym samym nie wystąpi nadmierne

obciążenie fiskalne w przypadku jednorazowej wypłaty z IKZE, tak jak może to mieć miejsce na gruncie obecnych przepisów podatkowych.

Zmianie podlegać również będzie brzmienie ust. 3 w art. 30. Do obowiązującego brzmienia tego przepisu dodaje się odesłanie do dodawanego projektem pkt 14. Oznacza to, że zryczałtowany podatek od wypłat z IKZE pobiera się bez pomniejszania przychodu o koszty uzyskania.

Z uwagi na to, że w projekcie proponuje się zryczałtowane opodatkowanie wypłat z IKZE, bez względu na formę tej wypłaty, proponuje się w art. 35 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych uchylenie ust. 1 i ust. 11 w pkt 9 (art. 1 pkt 3 lit. a i c projektu) oraz zmianę brzmienia ust. 6, polegającą na usunięciu z obecnego brzmienia ust. 6 odwołania do uchylanego pkt 9 (art. 1 pkt 3 lit. b projektu). Uchylane przepisy dotyczą obowiązku pobrania przez instytucję dokonującą z IKZE zaliczki na podatek dochodowy (przy wypłacie w ratach) oraz obowiązku sporządzenia stosownej informacji podatkowej (w przypadku wypłaty jednorazowej).

Zmianą objęty jest również art. 41 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Polega ona na dodaniu w obowiązującym brzmieniu tego przepisu odesłania do dodawanego projektem pkt 14 w art. 30 ust. 1. Oznacza to, że instytucja finansowa, jako płatnik, będzie obowiązana do poboru podatku od dokonywanych wypłat z IKZE, bez względu na formę wypłaty.

V. Wejście w życie ustawy

Przyjęta w niniejszym projekcie ustawy koncepcja wypłat emerytur dożywotnich, w której środki do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego są w odpowiednio długim okresie przekazywane z OFE do ZUS, zapewni bezpieczeństwo oraz minimalizację ryzyka spadku wartości tych środków, spowodowanych ewentualnymi wahaniami na rynkach kapitałowych. Jednocześnie jest to koncepcja, która ma najmniej negatywny wpływ na finanse publiczne, jest najmniej kosztochłonna i czasochłonna, gdyż umożliwia wykorzystanie istniejących struktur i procedur w ZUS, a także jest zrozumiała i prosta dla przyszłych emerytów.

W czerwcu 2014 r. pierwsi mężczyźni urodzeni w styczniu 1949, którzy mogli dokonać podziału składki emerytalnej pomiędzy ZUS a OFE osiągną wiek emerytalny i nabędą prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej. Tak więc wejście w życie projektowanej regulacji dotyczącej wypłat emerytur dożywotnich ze środków zgromadzonych w OFE jest ściśle zdeterminowane powyższym terminem.

Proponuje się, by ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (**art. 35 projektu**), z wyjątkiem art. 2-6,9,11,13-15,17,19-20,23,29, które wejdą w życie z dniem 1 lutego 2014 r. oraz art. 4 pkt. 25-26 które wejdą w życie z dniem 3 lutego 2014 r.

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i Rządowego Centrum Legislacji. W trybie ww. ustawy żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania przedmiotowym projektem.