

DOROTA MAŚNIAK

Znaczenie Otwartych Funduszy Emerytalnych w kontekście zmian dokonanych w systemie emerytalnym – aspekty prawne

Znaczenie Otwartych Funduszy Emerytalnych w kształcie przewidzianym przez twórców reformy emerytalnej zapoczątkowanej 12 lat temu zależy od tego czyim interesem będziemy się kierować dokonując oceny. Skutkiem wprowadzonych w tym roku zmian w systemie ubezpieczeń społecznych będzie osłabienie roli OFE. Jednocześnie zmniejszenie składki ubezpieczeniowej przekazywanej do OFE zmniejszy przyrost długu publicznego przyczyniając się tym samym do poprawy stanu finansów publicznych. Idąc dalej, uchroni obywateli przed konsekwencjami wdrażania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych prowadzących się do oszczędności w sferze budżetowej i wzrostu obciążeń w sferze produkcyjnej. Kierując się interesem ubezpieczonego emeryta dostrzegamy rolę OFE jako kapitałowej części obowiązkowego systemu emerytalnego. Charakter prawny OFE, zarządzanych przez uczestników rynku finansowego, umożliwia inwestowanie składek ubezpieczeniowych, przekładające się na wzrost świadczeń emerytalnych – niemożliwy do uzyskania poprzez ewidencjonowanie składek na subkoncie w funduszu celowym zarządzanym przez ZUS.

1. II filar reformy emerytalnej w świetle jej założeń

Zgodnie z założeniami reformy z 1999 roku część obowiązkowa systemu emerytalnego jest finansowana ze składki wynoszącej 19,52 wynagrodzenia brutto¹. W części jest ona gromadzona na funduszu celowym zarządzanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, za jaki uznać należy Fundusz Ubezpieczeń Społecznych stanowiący I filar systemu, a pozostała część trafia do Otwartych Funduszy Emerytalnych zarządzanych przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne działające na rynku finansowym w formie spółek

1. Art. 22 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. Dz.U. z 2005, Nr 205, poz. 1585.

akcyjnych, stanowiących II filar systemu (docelowo 3,5 proc. składki²). Do niedawna podkreślano podobieństwo tych filarów wynikające z przyjęcia w nowym systemie emerytalnym zasady zdefiniowanej składki.

Powołana zasada oznacza, że przyszłe świadczenie emerytalne jest uzależnione proporcjonalnie od wcześniej zapłaconych składek, a ściślej od zgromadzonych z tego tytułu oszczędności emerytalnych. Przy bliższej analizie zaczynają się rysować różnice pomiędzy dwoma filarami, które legły u podstaw wprowadzonych zmian w 2011 roku. Na powyżej wskazane oszczędności składają się bowiem nie realne środki gromadzone na Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a ekspektatywy świadczeń emerytalnych w wysokości określonej przez ZUS na indywidualnych kontach przyszłych emerytów w oparciu o zapłaconą składkę. Uprawnienia te są waloryzowane tak, że wzrastają o tempo realnego wzrostu funduszu płac w gospodarce, przy czym indeksacja nie może być ujemna. Taki sposób waloryzacji zapisywanych na indywidualnych kontach składek z pozoru chroni ZUS przed skutkami finansowymi pogorszenia struktury demograficznej. Uzależnia on wzrost od poziomu zatrudnienia. Jeśli będzie ono malało i pogarszała się relacja zatrudnionych do emerytów waloryzacja składek na koncie będzie niższa, a w efekcie niższe będą wydatki ZUS na emerytury wypłacane, gdy ubezpieczeni osiągną odpowiedni wiek. Jednakże założenie indeksacji nieujemnej może zagrozić samofinansowaniu się systemu w sytuacji spadku tempa wzrostu gospodarczego. System może nieco się „rozjeżdżać” pod względem sumy wpłaconych środków a sumy zapisanych zobowiązań emerytalnych. Zgodnie z założeniami na indywidualnych kontach w Otwartych Funduszach Emerytalnych gromadzone być powinny realne środki i inwestowane na rynku kapitałowym.

Wszyscy – zarówno twórcy założeń reformy emerytalnej, jak i wprowadzonych zmian³ – zgadzają się co do tego, że reforma w dużej mierze uodparnia polski system zabezpieczenia społecznego na zagrożenia związane ze starzeniem się społeczeństwa. Zdaniem unijnych ekspertów spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, w perspektywie wielu lat tj. do 2060 r., to właśnie w Polsce uda się w największym stopniu ograniczyć obciążenie pokolenia pracującego wypłatą emerytur⁴. W uzasadnieniu projektu zmian ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych czytamy, że „reforma zapewnia właściwe bodźce do utrzymywania aktywności zawodowej, a także dzięki funkcjonowaniu OFE pozwala na dywersyfikację ryzyka wypłaty świadczeń i zwiększenie ich oczekiwanej wysokości dzięki lokowaniu części składek emerytalnych na rynkach kapitałowych”⁵. W świetle wprowadzonych zmian w istotny sposób ograniczających rolę OFE słowa te mogą budzić zdziwienie.

2. Do końca 2016 r. część składki wynosi: 2,3 proc. podstawy jej wymiaru za okres od 1.05.2011 r. do 31.12.2012 r., 2,8 proc. – za okres od 1.01. do 31.12.2013 r., 3,1 proc. – za okres od 1.01. do 31.12.2014 r., 3,3 proc. – za okres od 1.01.2015 r. do 31.12.2016 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, art. 21).
3. Ustawa z 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych Dz.U. Nr 75, poz. 398 weszła w życie 1 maja 20, z zastrzeżeniem wejścia w życie wskazanych przepisów 1 stycznia 2012 r.
4. The 2009 Aging Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), Luksemburg 2009, s. 296.
5. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23.01.2011, s. 1.

FUS i OFE stanowią odmiennie działające części systemu, uzupełniające się i umożliwiające skuteczniejszą ochronę dzięki rozproszeniu ryzyka. Zapisy na indywidualnych kontach w I filarze są bardzo wrażliwe na zmiany demograficzne – liczbę osób zatrudnionych, emerytów, stopę wzrostu płac w kraju. Są to determinanty waloryzacji składek ewidencjonowanych na kontach w FUS. Inaczej rzecz się ma II filarze. W OFE stan rachunku zależy od koniunktury na rynkach kapitałowych oraz od umiejętności zarządzania tymi środkami przez powszechne towarzystwa emerytalne. Fakt, iż ryzyka wynikające z sytuacji na rynku pracy i ryzyka dekonunktury na rynkach kapitałowych pojawiają się zwykle w innych okresach wskazywany jest jako czynnik neutralizujący ryzyka wpływające na FUS i OFE z osobna⁶. Takie rozwiązanie ma zapewnić większą emeryturę z obu filarów aniżeli każdego z nich z osobna⁷.

2. Sposób gromadzenia składki przekazywanej do OFE a wzrost długu publicznego

Twórcy rządowego projektu zmian wprowadzonych do ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych określają składkę trafiającą do OFE jako „koszt refundacji z budżetu państwa ubytku składki emerytalnej w FUS wskutek jej przekazania do OFE”⁸. Takie ujęcie wyraźnie przesądza o traktowaniu publicznego i kapitałowego filaru nierównorzędnie, co więcej sugeruje podporządkowanie jednego z nich potrzebom drugiego. W takim ujęciu funkcjonowanie kapitałowej części systemu emerytalnego uznać można za istotne obciążenie dla sektora finansów publicznych.

Faktem jest, iż obok zadłużenia Skarbu Państwa i długu jednostek samorządu terytorialnego i zarządzanych przez ZUS funduszy stanowi największą pozycję, a składają się na to zadłużenie niemal w całości zobowiązania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zobowiązania wymagalne FUS stanowią głównie rezultat problemów z terminowym przekazywaniem do OFE należnej części składek w latach 1999-2002. Zobowiązania powstałe w tym okresie, wraz z narosłymi odsetkami, były od listopada 2003 r. do końca 2008 przejmowane przez Skarb Państwa i konwerterowane na obligacje skarbowe⁹. To rozwiązanie stanowi jeden z argumentów w debacie na temat roli OFE, dyskredytujący ich rolę jako kapitałowego „bufora” systemu emerytalnego. Prowadzi ono do sytuacji, w której OFE stają się wierzycielami Skarbu Państwa, czyli środki z tytułu składek ubezpieczeniowych nie są inwestowane na rynku kapitałowym w sposób rokujący wysoką stopę zwrotu, a wracają do sektora publicznego. Ich gromadzenie, a w konsekwencji i wydatkowanie, staje się uzależnione od Skarbu Państwa – jako zobowiązanego do wykupu skarbowych papierów wartościowych emitenta.

6. Uwagi Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (druk senacki Nr 1172).

7. A. Chłoń-Domińczak, *Wpływ sytuacji gospodarczej na system emerytalny, w: Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, czerwiec 2010, s. 42.

8. *Ibidem*, s. 1.

9. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009, s. 21.

Tego typu powiązania nie można jednak utożsamiać ze sposobem gromadzenia poprzez ewidencjonowanie składek ubezpieczeniowych na koncie czy subkoncie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Obligacje skarbowe stanowią papiery wartościowe znajdujące się w publicznym obrocie, które obok finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i spełniania funkcji pożyczkowo-budżetowej pełnią funkcję lokacyjno-oszczędnościową¹⁰. Ponadto taki sposób gromadzenia środków przez OFE jest wymuszony z powodów leżących po stronie Skarbu Państwa, a nie Powszechnych Towarzystw Emerytalnych zarządzających OFE i narzucony przepisami prawa.

W myśl art. 40c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych środki gromadzone na subkoncie w ramach II filara są waloryzowane według średniego wzrostu PKB z ubiegłych 5 lat, z zastrzeżeniem nieujemności stopy waloryzacji. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan subkonta nie może ulec zmniejszeniu. Zdaniem prawodawcy ten sposób waloryzacji zapewnić ma w długim terminie podobny zwrot ze środków gromadzonych na subkoncie ZUS do zwrotu z obligacyjnej części OFE. W krótkim terminie, zdaniem twórców wprowadzonych zmian, należy spodziewać się takiego wzrostu PKB, który znacznie przekroczy oprocentowanie obligacji¹¹. Pomijając ocenę wiarygodności tych optymistycznych prognoz (w szczególności długoterminową odnoszącą się do rentowności obligacji i nominalnego wzrostu PKB) zastanowić należy się nad zasadnością porównywania proponowanego rozwiązania do inwestowania składek gromadzonych w OFE w akcje. Tym bardziej, że rozwiązania prawne wprowadzone jednocześnie w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych¹² stanowią wyraz liberalizacji regulacji prawnych dotyczących swobody inwestowania pozostałej w gestii OFE składki, o czym poniżej.

3. Sposób gromadzenia składki przekazywanej od OFE a interes ubezpieczonego – emeryta

Wraz z obniżeniem wysokości składki ubezpieczeniowej przekazywanej do OFE wprowadzone zostało stopniowe zwiększanie udziału akcji w II filarze systemu emerytalnego. Zgodnie z art. 142 ust. 5a ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, zwiększony zostaje limit inwestycji w określone instrumenty finansowe, w tym przede wszystkim w akcje spółek giełdowych, do wysokości 90 proc. aktywów funduszu. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z dnia 26 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat,¹³ wprowadziła

10. Zob. I. Weiss, *Obligacje (w:) Papiery wartościowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000, ss. 292-293.

11. Por. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem ...*, ss. 5-7.

12. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2010, Nr 34, poz. 189 ze zm.).

13. To rozporządzenie (Dz. U. Nr 90 poz. 516) zastąpiło Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 roku w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat oraz dodat-

regulacje określające stopniowe zwiększanie limitu lokat aktywów otwartych funduszy w akcje spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym prawa poboru, prawa do akcji, obligacje zamienne na akcje tych spółek oraz akcje narodowych funduszy inwestycyjnych.

Przewidziano, iż do końca roku 2020 limit zaangażowania OFE w akcje dojdzie do poziomu 62 proc., co pozwoli na nabycie takiej wartości instrumentów udziałowych, które stanowić będą ok. 45 proc. aktywów całego II filara. Zalecono, aby po 2020 roku rozważyć dalsze stopniowe zwiększanie limitu lokat w powyższe instrumenty, aż do uzyskania limitu w wysokości 90 proc. z końcem 2033 roku). W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych czytamy, że wprowadzone zmiany limitu OFE na akcje pozwolą osiągnąć stopy zwrotu z całego II filara (OFE wraz z subfunduszem w ZUS) na poziomie z pewnością nie niższym niż oczekiwane stopy zwrotu przy składce ówczesnie trafiającej do OFE (na poziomie 7,3 proc. podstawy wymiaru), przy uwzględnieniu obowiązującego przed zmianami limitu zaangażowania OFE w akcje wynoszącego 40 proc.¹⁴ Nasuwa się pytanie, jak wobec powyższego kształtowałyby się stopy zwrotu w sytuacji pozostawienia składki trafiającej do OFE na ówczesnym poziomie (wskazanych 7,3 proc.) przy jednoczesnym wprowadzeniu obecnych zmian (dotyczących istotnego podwyższenia) limitów zaangażowania OFE w akcje. Wydaje się, że dopiero takie rozwiązanie uwzględniałoby interes ubezpieczonego – przyszłego emeryta i uzasadniło odrębność II filara i istnienie OFE, jako uczestników rynku finansowego.

Na państwie ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa emerytalnego. Powstaje pytanie o zakres ciężącego na nim obowiązku gwarancyjnego. W art. 67 Konstytucji dochodzi do ustanowienia zobowiązania państwa do zabezpieczenia społecznego co najmniej na poziomie minimalnym z uwagi na ustalony obowiązek tworzenia systemu zabezpieczenia społecznego. Znaczenie tej normy konstytucyjnej podkreślają zasady ogólne, w szczególności zasada państwa prawa (art. 2 Konstytucji), zasada społecznej gospodarki rynkowej i zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji). Wskazują one naczelną rolę koncepcji solidaryzmu dla filozofii i polityki tworzenia prawa. Powiązaną z zasadą sprawiedliwości społecznej zasadą solidaryzmu rozumieć można, jako troskę o wzajemne zrozumienie i współpracę między jednostkami, ugrupowaniami społecznymi i państwem¹⁵. Wydaje się nie budzić wątpliwości objęcie całości obowiązkowego systemu emerytalnego państwową gwarancją emerytury minimalnej.

Na gruncie art. 21 Konstytucji można mówić o gwarancji wypłaty świadczeń z filara II co najmniej na poziomie wynikającym z realnej wartości przekazanych składek do OFE. Przywołany przepis zobowiązuje państwo do ochrony własności w szerokim znaczeniu, również uwzględniającym udziały w funduszach ubezpieczeniowych i eme-

kowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne (Dz.U. Nr 32, poz. 276 z późn. zm.).

14. Szerzej na temat działalności lokacyjnej w otwartych funduszach emerytalnych zobacz T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 187 i n.
15. Zob. C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11-12, s. 156.

rytalnych. W doktrynie głoszona jest hipoteza przyjmująca istnienie na podstawie art. 67 i art. 21 Konstytucji normy prawnej zobowiązującej państwo do ochrony przymusowo odebranej własności, które zostają przekazane do FUS i OFE tytułem składki ubezpieczeniowej w zamian za obietnicę świadczeń. Przyjmując, że państwo pozbawia swych obywateli własności z uwagi na przymus składkowy, uznać je należałoby za odpowiedzialne za wypłaty świadczeń emerytalnych na poziomie nie niższym od nominalnej wielkości uiszczonych składek powiększonych o wskaźnik inflacji¹⁶.

4. Charakter prawny Otwartych Funduszy Emerytalnych

Na skutek reformy emerytalnej doszło do zróżnicowania form prawnych obecności państwa w systemie emerytalnym. Powołane po 31 grudnia 1998 roku Otwarte Fundusze Emerytalne weszły w wyznaczone przez państwo miejsce w publicznym ubezpieczeniu społecznym. Zostały powierzone im składki emerytalne uznawane za środki publiczne¹⁷. Środki publiczne gromadzone w Otwartych Funduszach Emerytalnych zarządzane są przez prywatne podmioty – Powszechnie Towarzystwa Emerytalne działające w formie spółek akcyjnych. Powstaje pytanie o charakter prawny Otwartych Funduszy Emerytalnych. Większość przedstawicieli doktryny opowiada się za prywatnoprawnym statusem OFE¹⁸, ale nie są odosobnione stanowiska zwracające uwagę na ich publicznoprawną rolę¹⁹. Za dominującym poglądem przemawia charakter założyciela funduszu, którym jest podmiot prywatny PTE. Z drugiej strony wykonują one zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego, stanowiące zadania publiczne.

Rozstrzygnięcie tego dylematu i uznania jako wiodących publiczno- lub prywatnoprawnych znamion OFE, nie stanowi jedynie problemu teoretycznego i niesie za sobą istotne konsekwencje dla finansów publicznych. Uznanie OFE za podmioty publiczne gromadzące środki publiczne rozwiązałoby problem zadłużenia FUS. Gdyby roszczenie OFE o zapłatę zaległych składek miało charakter publiczny to przestałby istnieć problem długu ZUS wobec OFE. Byłoby to korzystne dla państwa z punktu widzenia walki z niebezpiecznie narastającym zadłużeniem, ale czy również dla ubezpieczonych członków OFE. Zachowanie prywatnoprawnych właściwości wydaje się przydatne z punktu

16. R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006, ss. 261-262.

17. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 czerwca 2008, II UK 12/08, OSNP 2009/21-22/291, OSP 2010/10/102, stwierdzając, iż „składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a pochodzą z podziału przekazywanej zakładowi składki na to właśnie ubezpieczenie i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez członka funduszu uprawnień częściowych do przyszłej emerytury do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Mają one publicznoprawny, ubezpieczeniowy charakter, który zachowują po przekazaniu przez ZUS jej części do OFE”.

18. Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2001, ss. 114-115; K. Ślebzak, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, PiP 2001, nr 12, s. 73.

19. Por. K. Antonów, *Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 11, s. 14; II filar za element finansów publicznych uznał J. Wantoch-Rekowski w: *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, TNOiK, Toruń 2005.

widzenia ochrony praw członków OFE, dbając o realizację obowiązków przekazywania składek. Tylko pozostając na zewnątrz sektora finansów publicznych, jako podmioty prywatne lub z nimi zrównane, OFE są w stanie wyegzekwować od państwa realizację obowiązków konstytucyjnych wobec ubezpieczonych obywateli.

Sformułowana została w doktrynie teza określająca OFE jako podmiotu mieszanego o złożonym charakterze. Z perspektywy członków OFE oceniany jest on jako podmiot prywatny, natomiast z punktu widzenia pełnionej roli sprowadzającej się do zastępowania państwa jako podmiot publicznoprawny²⁰. Odnosząc się do znanych instytucji prawnych można OFE jako formę pośrednią pomiędzy funduszem celowym a funduszem inwestycyjnym. Jako osoba prawna gromadząca środki publiczne (składki ubezpieczeniowe) celem realizacji zadań publicznych (zabezpieczenie emerytalne) przypomina fundusz celowy. Nie może być jednak za takowy uznany, bowiem nie spełnia przesłanek określonych w art. 29 ustawy o finansach publicznych. Jako osoba prawna wspólnego inwestowania (członków OFE) zarządzana przez specjalistyczną spółkę akcyjną (PTE) przypomina otwarty fundusz inwestycyjny określony ustawą o funduszach inwestycyjnych²¹. Z uwagi na sposób gromadzenia i wydatkowania środków podobieństwo to jest jednak mocno ograniczone i sprowadza się do zewnętrznej formy. Wydaje się, że najbliższej OFE do funduszy tworzonych przez prywatnych ubezpieczycieli działających w sektorze ubezpieczeń na życie. Należna składka ubezpieczeniowa z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia na wypadek dożycia określonego wieku akumulowana jest we właściwym funduszu, które może być własnym funduszem ubezpieczyciela lub częścią obcego funduszu inwestycyjnego. Wartość zgromadzonych środków z tytułu składki decyduje o wysokości przyszłego świadczenia ubezpieczeniowego. Członkostwo w OFE stanowi konsekwencję nawiązania stosunku ubezpieczenia emerytalnego. Z tego punktu widzenia OFE to rodzaj funduszu ubezpieczeniowego²².

5. III filar reformy emerytalnej – rozwiązanie problemu czy utopia?

Twórcy reformy emerytalnej od początku zakładali, iż system emerytalny obejmuje trzy filary. Godziwą emeryturę zapewnić może dopiero świadczenie emerytalne, na które składają się wypłaty z trzech źródeł: dwóch obowiązkowych i trzeciego dobrowolnego. W sytuacji braku wydolności dwóch pierwszych filarów wzrasta na znaczeniu rola trzeciego. Istotne jest podkreślenie faktu trójfilarowości systemu emerytalnego, a co za tym idzie roli państwa w tworzeniu czy też wspieraniu ich budowy. Przesądza o tym również treść przywołanego już wyżej art. 67 Konstytucji – ustalającego obowiązek tworzenia systemu zabezpieczenia społecznego.

Obowiązki państwa różnią się w zależności od filarów. Organizowanie publicznych usług emerytalnych, zarządzanie ich wykonywaniem poprzez wyspecjalizowaną instytucję publiczną oraz gwarantowanie minimalnej skuteczności socjalnej ubezpieczenia emerytal-

20. Szerzej zob. R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę ...*, ss. 270-271.

21. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 146, poz. 1546 z późn. zm.).

22. R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę ...*, ss. 272-273.

nego definiują rolę państwa w I filarze. W filarze II państwo organizuje zasady nabywania powszechnych świadczeń emerytalnych, nadzoruje zarządzanie kapitałami emerytalnymi powierzonymi instytucjom prywatnym i gwarantuje jego określone rezultaty. Natomiast w III filarze państwo organizuje podsystem i gwarantuje jego określone rezultaty²³. Przez organizację podsystemu należy rozumieć wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które zachęcać będą do dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Dopiero wprowadzenie realnych zachęt umożliwi zagwarantowanie określonych rezultatów.

Uzupełnieniem systemu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego miały stać się pracownicze programy emerytalne²⁴ tworzone przez pracodawcę dla pracowników²⁵. Wskazana w zakładowej umowie emerytalnej instytucja finansowa gromadzi środki z tytułu składki podstawowej – finansowanej przez pracodawcę oraz środki z tytułu składki dodatkowej – finansowanej przez uczestnika z jego wynagrodzenia²⁶. Na dzień 1.03.2011 uczestnikami pięciu funkcjonujących pracowniczych programów emerytalnych było 57 256 osób, a aktywa tych funduszy stanowiły 1 618 mln złotych²⁷. Liczby te świadczą o bardzo niskiej efektywności tej formy gromadzenia dodatkowych środków na przyszłą emeryturę. Złożył się na nią brak zachęt podatkowych dla pracodawców tworzących program, skomplikowana procedura tworzenia i niska świadomość potencjalnych uczestników.

Drugą zachętę stanowić miały IKE, czyli Indywidualne Konta Emerytalne²⁸. Są one prowadzone na podstawie umowy zawartej przez oszczędzającego z funduszem inwestycyjnym, podmiotem prowadzącym działalność maklerską, zakładem ubezpieczeń w formie umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym lub bankiem²⁹. Zachętą do oszczędzania, różniącą IKE od innych form oszczędzania, miało być ograniczone limitem zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych. Zachęta okazała się niewystarczająca, co nie może dziwić w kontekście funkcjonujących na rynku finansowym licznych tzw. „produktów antybelkowych”. Liczba prowadzonych IKE na dzień 31.12.2010 r. wyniosła razem jedynie 792 466³⁰. Wraz z niepełnym wykorzystaniem narzuconych limitów liczba oszczędzających na IKE przekłada się na wartość zgromadzonych środków, która na dzień 31.12.2010 r. wyniosła 2 726 mln złotych.

Nie rezygnując z tej formy oszczędzania wprowadzono aktualnie zmiany polegające na możliwości założenia dodatkowego indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego i przyjęcie założenia, że wpłaty na IKZE będą stanowić ulgę podatkową korygującą podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (do

23. *Ibidem*, s. 267.

24. Wprowadzone ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207, z późn. zm.).

25. Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia emerytalne III filary*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 287.

26. Por. T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń ...*, ss. 215-218.

27. Raport kwartalny rynek PPE 2/2011 http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/dane_kwartalne_pfe/dane_kwartalne.html.

28. Zgodnie z ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych (Dz.U.Nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).

29. Szerzej na temat IKE zob. T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych ...*, s. 224 i n.

30. Zwrócić uwagę należy na wiodącą rolę zakładów ubezpieczeń prowadzących IKE dla 579 090 oszczędzających – zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw ..., s. 14.

wysokości 4 proc. tej podstawy). Przepisy ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych dotyczące ich funkcjonowania nie przewidują w czasie oszczędzania wypłaty zgromadzonych na tym koncie środków. Ta zasada stanowi argument dla opodatkowania zwrotu całkowitego z IKZE wypłat z tego konta po zakończeniu okresu oszczędzania oraz wypłat środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego. Wypłaty te stanowią mający przychody, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, czyli tzw. przychody z innych źródeł.

Opodatkowanie wypłat oceniane bywa jako obniżające atrakcyjność IKZE jako zachęty do oszczędzania. Z uwagi na cel IKZE założyć należy, iż zwrot dokonywany będzie w większości przypadków w dalekiej przyszłości – po kilkudziesięciu latach. Trudno przewidzieć jakie stawki podatkowe będą wówczas obowiązywać. A wiedza na ten temat pozwoliłaby realnie ocenić efektywność wprowadzanego rozwiązania z punktu widzenia przyszłego emeryta. Z drugiej strony takie rozwiązanie „wpisuje” III filar w cały system ubezpieczenia społecznego, który charakteryzuje opodatkowanie świadczeń emerytalnych przy jednoczesnym nieopodatkowaniu składki³¹.

Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami środki zgromadzone przez oszczędzającego po zakończeniu okresu obowiązywania umowy mogą być wypłacone jednorazowo lub w ratach rozłożonych na okres minimum 10 lat. Sposób opodatkowania zwracanych środków traktowanych jak przychód preferuje ratalną wypłatę. W razie wyboru opcji wypłaty jednorazowej na oszczędzającym podatniku ciąży obowiązek wykazania kwoty wypłaty z IKZE w zeznaniu za rok, w którym wypłatę otrzymał – w oparciu o informację otrzymaną z instytucji dokonującej wypłaty. Wypłata w ratach rodzi obowiązek pobierania zaliczek na poczet podatku przez płatnika, którego kompetencje pełnić ma instytucja wypłacająca.

Powstaje ponadto wątpliwość co do zgodności ulgi podatkowej z art. 112 c ustawy o finansach publicznych, na mocy którego wprowadzono zakaz przyjmowania przez Radę Ministrów projektów ustaw określających ulgi, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, obowiązującego do czasu objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Wprowadzenie zachęt podatkowych doprowadzi do mniejszych dochodów podatkowych sektora. Koszt wprowadzenia ulgi podatkowej rozłoży się na poszczególne szczeble samorządu zgodnie z udziałami procentowymi wynikającymi z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadnione wydaje się jednak ocenianie rozwiązań dotyczących IKZE w kontekście wszystkich proponowanych zmian, których podstawowym celem jest doprowadzenie do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych państwa oraz tempa narastania jawnego długu publicznego poprzez ograniczenie składki emerytalnej przekazywanej do OFE. W tym kontekście wprowadzona ulga podatkowa to jedynie niewielka rekompensata dla jednostki – emeryta³².

31. T. Szumlicz, *Uzasadnienie i wstępne symulacje dotyczące zwolnienia podatkowego wpłat na indywidualne konta emerytalne (IKE)* (w:) *Oszczędzaj na emeryturę*, red. T. Szumlicz, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” numer specjalny 1/2009, ss. 37-38.

32. Średnia składka (prognozowana na podstawie obecnego średniego wynagrodzenia) wyniesie bowiem w latach 2012 -2014 ok. 80 złotych (maksymalny limit roczny: ok. 2.000 zł), w latach 2015-2016 ok. 120 złotych (maksymalny limit roczny: ok. 3.000 zł), zaś od roku 2017 – ok.

6. Podsumowanie

Uzasadnienie funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych w kształcie przewidzianym przez twórców reformy emerytalnej zapoczątkowanej 12 lat temu zależy od tego czyim interesem będziemy się kierować dokonując oceny.

Interes państwa leży u podstaw wprowadzonych zmian, których skutkiem będzie osłabienie roli OFE. Pozostawiając poza ramami referatu ocenę rozwiązań alternatywnych, trudno zaprzeczyć, że zmniejszenie składki ubezpieczeniowej przekazywanej do OFE zmniejszy przyrost długu publicznego przyczyniając się tym samym do poprawy stanu finansów publicznych. Idąc dalej, uchroni obywateli przed konsekwencjami wdrażania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych sprowadzających się do oszczędności w sferze budżetowej i wzrostu obciążeń w sferze produkcyjnej.

Kierując się interesem ubezpieczonego emeryta dostrzegamy rolę OFE jako kapitałowej części obowiązkowego systemu emerytalnego. Charakter prawny OFE zarządzanych przez uczestników rynku finansowego umożliwia inwestowanie składek ubezpieczeniowych, przekładające się na wzrost świadczeń emerytalnych – niemożliwy do uzyskania poprzez ewidencjonowanie składek na subkoncie w funduszu celowym zarządzanym przez ZUS. FUS i OFE stanowią odmiennie działające części systemu, uzupełniające się i umożliwiające skuteczniejszą ochronę dzięki rozproszeniu ryzyka.

Preferując interes publiczny należy uwzględniać interes jednostki. Wyrazem tego powinno być wspieranie przez państwo organizacji III dobrowolnego filaru ubezpieczeń społecznych. Pozytywnie ocenić należy propozycję wprowadzenia od dawna postulowanej ulgi podatkowej umożliwiającej odliczenie od podstawy opodatkowania podatku dochodowego wpłat na indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Nie jest jednak jasny cel wprowadzania nowej instytucji w sytuacji, gdy wystarczyłaby zmiana konstrukcji obowiązujących indywidualnych kont emerytalnych. Na poziom zainteresowania ulgą wpłynie z pewnością narzucony przez prawodawcę niewielki limit.

Wykaz źródeł:

Antonów K., *Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1999”, nr 11.

Chłoń-Domińczak A., *Wpływ sytuacji gospodarczej na system emerytalny*, w: *Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, czerwiec 2010.

Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenia emerytalne III filary*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2001.

Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11-12.

160 złotych (maksymalny limit roczny: ok. 4.000 zł). – zgodnie ze Stanowiskiem Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych wobec projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego (projekt z dnia 23stycznia 2011 r.). <http://www.igte.com.pl/matiinf/2011/01.11.stanowisko.uwagi.ogolne.pdf>.

- Pacud R., *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-2012, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009.
- Sowiński T., *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Szumlicz T., *Uzasadnienie i wstępne symulacje dotyczące zwolnienia podatkowego wpłat na indywidualne konta emerytalne (IKE) w: Oszczędzaj na emeryturę*, red. T. Szumlicz, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” numer specjalny 1/2009.
- Ślęzak K., *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, PiP 2001, nr 12.
- The 2009 Aging Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), Luksemburg 2009.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, TNOiK, Toruń 2005.
- Weiss I., *Obligacje (w:) Papiery wartościowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000.
- Raport kwartalny rynek PPE 2/2011 http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/dane_kwartalne_pfe/dane_kwartalne.html

Significance of Open Pension Funds in the context of changes made in the pension system – legal aspects – Summary

The significance of Open Pension Funds (OFE) in the shape envisaged by the authors of the pension reform initiated 12 years ago depends on whose interest we will take into account while making an assessment. The result of the changes introduced to the social insurance system this year will be the weakening of OFE's role. At the same time, the reduction of the insurance premium transferred to OFE will reduce growth of the public debt, thus contributing to the improvement of public finances. Furthermore, it will protect citizens against consequences of implementation of prudence and recovery procedures, which consist in savings in the public sector and additional burdens in the manufacturing sector. Taking into account the interest of an insured pensioner, we notice OFE's role as the capital part of the compulsory pension system. The legal nature of OFE managed by financial market participants enables investment of insurance premiums, which contributes to an increase in pension benefits – which cannot be achieved by means of recording premiums in a sub-account of a special purpose fund managed by ZUS.

Dr DOROTA MAŚNIAK jest adiunktem w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Recenzenci: dr Dariusz Stańko, prof. zw. dr hab. Tadeusz Szumlicz.