

Uzasadnienia i opinie w procesie legislacyjnym ustawy o zmianie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych

ANTONI KOLEK
doktorant UW

STRESZCZENIE: *Ustanowiony reformą systemu zabezpieczenia społecznego, która weszła w życie w 1999 r., system emerytalny opierał się na trzech filarach, w których gromadzone są oszczędności emerytalne Polaków. System emerytalny, jako element sektora finansów publicznych, ma znaczący wpływ na stabilność i wiarygodność gospodarki, oddziałuje na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego kraju, a także jest potężnym zasobem środków finansowych pozostającym w gestii rządzących. Celem niniejszej pracy jest przedstawienie argumentów formułowanych przez zgłaszających projekt ustawy oraz wniosków z opinii prawnych poświęconych reformie systemu emerytalnego. Praca zawiera analizę procesu legislacyjnego, w trakcie którego została uchwalona ustawa o zmianie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Argumenty za zasadnością zmian przedstawiono w uzasadnieniu i opiniach sporządzonych na zlecenie Ministerstwa Finansów. Pracę wieńczy podsumowanie zawierające wnioski płynące z uzasadnienia oraz opinii prawnych.*

SŁOWA KLUCZOWE: *system emerytalny, emerytury, finanse publiczne, zabezpieczenie społeczne, reforma*

Wstęp

Po 15 latach od wprowadzenia reformy systemu zabezpieczenia społecznego, wprowadzającej umowny podział systemu emerytalnego na trzy filary, dokonywane są zmiany znacząco zmieniające fundament jego funkcjonowania. Obowiązkowy do tej pory II filar systemu emerytalnego, polegający na odkładaniu części składki emerytalnej w otwartych funduszach emerytalnych, które, pomnażając zgromadzone środki, miały stanowić dodatkowe źródło świadczenia emerytalnego przyszłego emeryta został znacząco zmieniony. Ograniczona została wysokość składki przekazywanej do OFE, uczestnictwo w II filarze przestało być obowiązkowe, a administrujące funduszami powszechne towarzystwa emerytalne zyskały szersze możliwości inwestycji środków.

Niniejsza praca zawiera analizę przebiegu procesu legislacyjnego ustawy o zmianie zasad

wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych wraz z uwzględnieniem argumentów przedstawionych w uzasadnieniu i opiniach naukowców przygotowanymi na zlecenie Ministerstwa Finansów.

Bezpieczeństwo dzięki różnorodności

Ważnym wydarzeniem w procesie reformowania systemów emerytalnych oraz finansów publicznych w wielu krajach był raport Banku Światowego *Averting the Old Age Crisis*, w którym zwracano uwagę na konieczność odejścia od systemu repartycyjnego (*pay-as-you-go*) i wprowadzenia zasad systemu kapitałowego, który ma na celu obniżenie kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego¹. Wnioski raportu Banku Światowego znalazły odzwierciedlenie w dokumencie Pełnomocnika

¹ Bank Światowy, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Policy Research Working Paper 1572, Policy Research Department, Washington, DC 1994.

Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Emerytalnego pt. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, w którym została zarysowana koncepcja systemu emerytalnego opartego na trzech filarach, uwzględniającego dobrowolny filar dodatkowych emerytur².

System emerytalny od 1999 r.

Wprowadzona w 1999 r. reforma systemu emerytalnego opierała się na koncepcji trójfilarowego systemu emerytalnego, realizowanego w myśl filozofii „bezpieczeństwo dzięki różnorodności”. Była odejściem od systemu opartego na zasadzie repartycyjnej i zdefiniowanym świadczeniu funkcjonującym pod koniec XX wieku w Polsce i wprowadzeniem umownego podziału na trzy filary, z których:

- pierwszy opiera się na zasadzie repartycyjnej, jest obowiązkowy, organizowany przez państwo, powszechny i finansowany ze składek przekazywanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w którym państwo gwarantuje najniższe świadczenie;
- drugi filar zarządzany jest przez podmioty prywatne, jest obowiązkowy i oparty na składce przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych, w których środki są gromadzone i pomnażane w postaci inwestycji w akcje oraz obligacje;
- trzeci filar ma charakter dobrowolny, obejmuje różnego rodzaju metody dobrowolnego oszczędzania i jest formą indywidualnej przeczności ubezpieczonego, jest dodatkowy i oparty na składkach przekazywanych na indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia społecznego³, czy na konta w ramach pracowniczych programów emerytalnych⁴.

Zdaniem J. Jończyka reforma z 1999 r. zerwała z tradycją zabezpieczenia społecznego

jako wyrazu solidarności międzypokoleniowej, a wprowadzone rozwiązania konstituowały nowy system emerytalny⁵. T. Zieliński zauważa, że „reforma emerytalna” z 1999 r. całkowicie zaprzeczyła socjalnemu podejściu do skutków ryzyka starości i została zastąpiona przez „samopomoc indywidualną”; przejawiającą się w „neoliberalnym II filarze”⁶. Natomiast G. Uścińska twierdzi, że celem pierwszego filara systemu jest zapewnienie jedynie podstawowych środków na zaspokajanie potrzeb, dlatego ważne jest samodzielne oszczędzanie i odkładanie środków na przyszłą emeryturę⁷.

Zmiany dokonywane w latach 1999–2013

Stabilność systemu emerytalnego wydaje się być jedną z głównych zasad systemu emerytalnego, gwarantującą poczucie pewności ubezpieczonym. W pierwotnym kształcie system emerytalny wprowadzony w 1999 r. funkcjonował tylko 4 lata, bowiem w 2003 r. wyłączono z powszechnego systemu emerytury mundurowe, a rok później ograniczono wysokość opłat pobieranych przez powszechne towarzystwa emerytalne. W 2005 r. nastąpiło przedłużenie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę do 2007 r., a także wprowadzono emerytury górnicze jako odrębne podsystem. Następnie w 2008 r. wprowadzone zostały emerytury pomostowe, a od 2009 r. funkcjonują świadczenia kompensacyjne dla nauczycieli oraz ograniczono opłaty pobierane przez OFE. W 2011 r. nastąpiła redukcja składki do OFE i wprowadzono subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz podniesiono wiek emerytalny. Natomiast w 2012 r. miała miejsce reforma emerytur mundurowych.

² *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Projekt reformy systemu emerytalno-rentowego*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.

³ Funkcjonują w systemie od 2010 r.

⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1118 z późn. zm.).

⁵ J. Jończyk, *Nowe prawo emerytalne*, „Państwo i Prawo”, 1999, nr 7, s. 35.

⁶ T. Zieliński T., *Nowe emerytury – samo ubezpieczenie na starość*, [w:] T. Bińczyńska-Majewska, *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004.

⁷ G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych*, IPiSS, Warszawa 2005, s. 212.

Ograniczenie II filara systemu emerytalnego

Zmiany w przepisach dotyczących otwartych funduszy emerytalnych weszły w życie na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych⁸. Wprowadzone powyższą ustawą zmiany obowiązują od dnia 1 lutego 2014 r., przy czym niektóre przepisy (m.in. przepis zakazujący do dnia 31 lipca 2014 r. reklamy OFE) weszły w życie w dniu 15 stycznia 2014 r.

Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu

Projektodawcą reformy systemu emerytalnego oraz odpowiedzialnym za uzasadnienie wprowadzanych zmian była Rada Ministrów. W przedstawionych założeniach do ustawy pt. *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, opartych na przeglądzie funkcjonowania systemu emerytalnego wynikającym z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, strona rządowa silnie akcentowała, że zabezpieczenie emerytalne obywateli jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa, z którego wynika zadanie zapewnienia bezpieczeństwa systemu emerytalnego i ochrona interesów ubezpieczonych. Jednocześnie podkreśliła, że tempo rozwoju gospodarczego oraz stan finansów publicznych mają decydujący wpływ na bezpieczeństwo systemu emerytalnego. Dlatego wychodząc naprzeciw konsekwencjom kryzysu gospodarczego z 2007 r. (*subprime crisis*), zdecydowano się podjąć kroki ograniczające kapitałową część systemu emerytalnego. Głównymi problemami sformułowanymi w raporcie *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu* były:

- Co zrobić, by wyeliminować negatywne oddziaływanie OFE na przyszłe emerytury, wynikające z wpływu kosztów OFE na wysokość długu publicznego?

- Jak zwiększyć efektywność OFE w inwestowaniu?

- Jak wyeliminować czy choćby silnie ograniczyć ryzyko spadku wartości kapitału emerytalnego w warunkach złej koniunktury, szczególnie w ostatnich latach aktywności zawodowej ubezpieczonego?

- Jakie działania powinno podjąć państwo, żeby dobrowolne, prywatne oszczędności emerytalne Polaków stanowiły w przyszłości istotne dopełnienie świadczenia emerytalnego z publicznego i obowiązkowego systemu?⁹

Zagadnienia te legły u podstaw debaty nad zmianami w systemie emerytalnym, która, przebiegając równoległe do procesu legislacyjnego, miała burzliwy charakter, a pojawiające się argumenty budziły sprzeciw wielu grup społecznych.

W raporcie oraz uzasadnieniu do zmian w ustawie podnosi się wiele argumentów odnoszących się głównie do sytuacji gospodarczej Polski oraz kondycji finansów publicznych. Na tych głównie zagadnieniach skupiają się przedstawiciele strony rządowej, wnoszący projekt reformy systemu emerytalnego. W przekonaniu autorów projektu zmian systemu emerytalnego wprowadzenie reformą z 1999 r. II filara systemu w postaci otwartych funduszy emerytalnych znacząco wpłynęło na sytuację finansów publicznych, szczególnie w okresie spowolnienia gospodarczego. Zdaniem autorów raportu niebilansowanie systemu emerytalnego wynika z „historycznych zobowiązań”, wynikających z praw nabytych przez ubezpieczonych w „starym” systemie (przed reformą z 1999 r.).

Innym aspektem wpływającym na niedobór środków finansowania systemu emerytalnego są – zdaniem autorów raportu – składki przekazywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych. Składki pobierane od pracowników i pracodawców nie tylko nie wystarczają na pokrycie wydatków emerytalnych, ale także generują dodatkowe zobowiązania, które będzie trzeba spłacić.

Analizując zmiany wprowadzone pod koniec 2013 r., nie sposób nie odnieść się do

⁸ DzU z 2013 r., poz. 1717.

⁹ *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, MPiPS oraz MF, Warszawa, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/4703655/20130626_informacja_prasowa.pdf, pobrano 1.07.2014.

reformy systemu emerytalnego, która miała miejsce w 2011 r. i wprowadzała obniżenie składki do OFE, przy jednoczesnym podniesieniu limitu inwestowania w akcje. Zdaniem autorów raportu *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu* zmiany te korzystnie wpłynęły na kapitalizację Giełdy Papierów Wartościowych, nie spowodowały obciążenia dla finansów publicznych i nie będą powodować uszczerbku w wysokości przyszłych emerytur. Dzięki obniżeniu wysokości składki przekazywanej z ZUS do OFE zmniejszono potrzeby pożyczkowe państwa, co zapewniło stabilność i wiarygodność państwa, a także umożliwiło uruchomienie innych, istotnych środków przeznaczonych na wydatki rozwojowe¹⁰.

W uzasadnieniu zmian systemu emerytalnego dostrzeżono kwestię opłat pobieranych przez powszechne towarzystwa emerytalne za zarządzanie aktywami zgromadzonymi w otwartych funduszach emerytalnych. Wraz z reformą z 1999 r. nie wprowadzono górnego limitu opłaty od składki emerytalnej, jaką PTE mogą pobierać. Zakładano wówczas, że działające na wolnym rynku podmioty komercyjne będą rywalizować między sobą wysokością opłat pobieranych od klientów, pozostawiając tym samym więcej środków na ich kontach.

W 2004 r. wprowadzone zostało ustawowe ograniczenie wysokości opłaty pobieranej przez PTE do maksymalnie 7% składki emerytalnej, w 2009 r. limit ten został zmniejszony do 3,5%, a od początku 2014 r. maksymalna wysokość składki emerytalnej przeznaczona dla PTE może wynosić 1,75%. Warto zaznaczyć, że od początku funkcjonowania PTE pobrały od swoich członków blisko 19 mld zł prowizji.

Kolejnym zagadnieniem, nad którym pochylają się autorzy raportu, jest stopa zwrotu uzyskiwana z inwestycji podejmowanych przez OFE oraz otrzymywana w systemie publicznym. Od 1999 r. stopa zwrotu netto ze środków zgromadzonych w OFE wynosiła 6,6% (po odliczeniu opłat) i była niższa o 0,2 pkt. proc. niż stopa zwrotu osiągnięta w tym czasie w przypadku oszczędności w ZUS (6,8%)

oraz o 0,6 pkt. proc. niż w Funduszu Rezerwy Demograficznej (7,2%), a także o 1,9 pkt. proc. niższa niż na subkontach w ZUS (8,5%). Jest to konsekwencją pobierania przez PTE wysokich opłat przy pasywnej formie inwestowania.

Autorzy raportu zwracają uwagę, że Fundusz Rezerwy Demograficznej, również zarządzający portfelem w sposób pasywny, pobiera znacznie niższe opłaty – mniej niż 1/30 opłat pobieranych przez PTE. Jednocześnie tzw. ryzyko złej daty pojawia się jedynie w filarze kapitałowym, co czyni go o bardziej ryzykownym, gdyż blisko 30% kapitału emerytalnego jest akumulowane w ciągu ostatnich 5 lat przed przejściem na emeryturę, a połowa środków na emeryturę – w ostatnich 10 latach. Oznacza to, że silne załamanie się kursów rynkowych pod koniec okresu składowego może skutkować bardzo znaczącym spadkiem wysokości świadczenia emerytalnego. Z kolei w przypadku środków zgromadzonych w ZUS ten problem się nie pojawia, gdyż waloryzacja nie może być ujemna.

Analizując funkcjonowanie systemu emerytalnego w Polsce, należy dostrzec także kwestię dobrowolnego oszczędzania w ramach III filara systemu emerytalnego, która została również podniesiona w raporcie *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*. Autorzy twierdzą, że niezadowalający poziom oszczędności gromadzonych w III filarze jest konsekwencją niezrozumienia istoty trójfilarowego systemu emerytalnego przez ubezpieczonych oraz przekonania wielu pracowników, że „oszczędzają” na przyszłą emeryturę w ramach OFE.

Chcąc przeciwdziałać temu zjawisku, autorzy raportu postulują wprowadzenie działań motywujących do samodzielnego oszczędzania ubezpieczonych na przyszłą emeryturę oraz rozszerzenia działań edukacyjnych, które będą przyczyniać się do wzrostu stopy oszczędności w gospodarstwach domowych.

Proces legislacyjny

Jak twierdzi Ministerstwo Finansów, pierwszym etapem zmian w systemie emerytalnym był opublikowany w czerwcu 2013 r. *Przegląd*

¹⁰ *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, op. cit.

funkcjonowania systemu emerytalnego, który miał na celu przedstawienie skutków zmian dokonywanych w systemie emerytalnym od 1999 r. W dniu 6 września 2013 r. Rada Ministrów przyjęła rekomendacje dotyczące zmian w systemie emerytalnym, które wraz z oceną skutków regulacji zostały przekazane do procedowania w Sejmie RP. W tym samym czasie prowadzone były konsultacje społeczne i międzyresortowe nad projektem ustawy. Ustawa wprowadzająca zmiany w systemie emerytalnym została uchwalona 6 grudnia 2013 r., a po nie zgłoszeniu poprawek do niej w dniu 27 grudnia 2013 r. podpisana przez Prezydenta RP, który zapowiedział jednocześnie, że po jej opublikowaniu – aby ostatecznie rozstrzygnąć wątpliwości natury konstytucyjnej – skieruje ją do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej.

Opinie prawne

Przedmiotem niniejszej pracy są także opinie prawne przygotowane na zlecenie Ministerstwa Finansów, będące formą naukowego uzasadnienia wprowadzanych zmian oraz zgodności z Konstytucją RP.

Ekspertryza prawna w kwestii zgodności z zasadami ubezpieczeń społecznych dotychczasowych i proponowanych rozwiązań dotyczących zasad działania systemu emerytalnego
– prof. Inetta Jedrasik-Jankowska¹¹

Zdaniem I. Jedrasik-Jankowskiej proponowane zmiany zmierzają w dobrym kierunku, ale wydają się być niewystarczające. Autorka twierdzi, że w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu zabezpieczenia społecznego obywateli, wynikającego z art. 67 Konstytucji RP, należy uchylić przepisy o możliwości dziedziczenia środków gromadzonych w OFE czy na subkontach w ZUS, a także uchylić przepisy przewidujące możliwość podziału środków

w razie rozvodu. Zdaniem autorki ekspertryzy wycofanie się z możliwości dziedziczenia jest możliwe także w odniesieniu do środków już zgromadzonych, gdyż zasada praw nabytych funkcjonuje jedynie po spełnieniu warunków nabycia prawa do danego świadczenia przed datą zmiany przepisów.

I. Jedrasik-Jankowska postuluje także uchylenie przepisów dotyczących pobierania opłat za gromadzenie składek emerytalnych przez powszechne towarzystwa emerytalne. Jednocześnie w opinii I. Jedrasik-Jankowskiej składka na ubezpieczenie emerytalne może zostać podzielona na część ewidencjonowaną w ZUS oraz część OFE, jednak efektem końcowym powinna być pełna wyliczona kwota świadczenia.

Ekspertryza prawna w przedmiocie:

a) konstytucyjności projektu ustawy dotyczącego przeniesienia wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych z OFE do ZUS; b) ogólnej oceny ryzyka dochodzenia roszczeń przez powszechne towarzystwa emerytalne z tytułu zobowiązań wynikających z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (tzw. BIT) – prof. Marek Chmaj¹²

M. Chmaj w ekspertryzie stwierdza, że reforma systemu emerytalnego zakładająca przeniesienie „wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa uprawnień emerytalnych” z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest zgodna z Konstytucją RP i nie narusza jej zasad, gdyż to do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia zadań państw, a także nie powoduje możliwości dochodzenia roszczeń przez powszechne towarzystwa emerytalne z tytułu umów o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (BIT).

¹¹ I. Jedrasik-Jankowska, *Ekspertryza prawna w kwestii zgodności z zasadami ubezpieczeń społecznych dotychczasowych i proponowanych rozwiązań dotyczących zasad działania systemu emerytalnego*, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/Inetta_Jedrasik_Jankowska.pdf, pobrano 1.07.2014.

¹² M. Chmaj, *Ekspertryza prawna w przedmiocie: a) konstytucyjności projektu ustawy dotyczącego przeniesienia wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych z OFE do ZUS; b) ogólnej oceny ryzyka dochodzenia roszczeń przez powszechne towarzystwa emerytalne z tytułu zobowiązań wynikających z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (tzw. BIT)*, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/Marek_Chmaj_ekspertyza_prawna.pdf, pobrano 1.07.2014.

Odpierając argument o „wywłaszczeniu OFE”, zwraca uwagę, że składki gromadzone i pomnażane w otwartych funduszach emerytalnych mają charakter środków publicznych, a fundusze nie posiadają prawa rozporządzania środkami wynikającego z prawa własności. Autor podkreśla, że planowana reforma znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych, takich jak: dążenie do równowagi finansów publicznych, zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada sprawiedliwości społecznej oraz realizuje obowiązek państwa zapewnienia prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikający z art. 67 Konstytucji RP. M. Chmaj zwraca jednocześnie uwagę na termin wejścia w życie ustawy oraz ryzyko zbyt krótkiego okresu *vacatio legis* wprowadzanej ustawy.

Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wierzytelności powstałych w wyniku umorzenia instrumentów dłużnych, w których ulokowane są aktywa otwartych funduszy emerytalnych – prof. Marek Wierzbowski³

M. Wierzbowskiego w ekspertyzie zwraca uwagę na dualny model funkcjonowania OFE w polskim porządku prawnym, który jest podobny do modelu funkcjonowania funduszu inwestycyjnego, gdyż roszczenia członków OFE mogą być traktowane jako roszczenia o charakterze obligacyjnym i odnoszą się do udziału danego członka w całości masy majątkowej, przy czym relacja pomiędzy członkiem OFE i otwartym funduszem emerytalnym ma charakter przymusowy, wynikający z obowiązku ubezpieczenia emerytalnego.

Autor podkreśla, że sytuacja ubezpieczonego w systemie nie zmieni się z chwilą przejścia środków z OFE do ZUS, a w sensie prawnym członek OFE nie jest właścicielem wpłaconych składek, jak również nie jest właścicielem aktywów nabywanych przez OFE ze środków

pochodzących ze składek. Wobec tego przeniesienie aktywów z OFE do ZUS należy ocenić jako techniczną zmianę sposobu inwestowania tych środków, a nie pozbawienie własności członków OFE. Dlatego zdaniem M. Wierzbowskiego zmiany tej nie należy rozpatrywać jako naruszenie przepisu art. 64 Konstytucji.

Natomiast z perspektywy OFE i PTE przy zastosowaniu odpowiednio długiego *vacatio legis* zdaniem autora ekspertyzy nie powinny zostać naruszone interesy OFE i PTE. Jednak w przypadku postawienia zarzutu o „wywłaszczenie” OFE w związku ze szczególnym celem zmian oraz faktem zdjęcia obowiązków i przyznania dodatkowych praw OFE i PTE, teza o „wywłaszczeniu” powinna być zakwalifikowana jako zgodna z Konstytucją RP. Według autora ze względu na potencjalne interesy OFE oraz inne uwarunkowania społeczne, badana kwestia może zostać inaczej rozpatrzona przez Trybunał Konstytucyjny.

Opinia prawna w przedmiocie charakteru środków stanowiących aktywa otwartych funduszy emerytalnych oraz oceny przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tych środków z punktu widzenia zgodności proponowanych zmian z Konstytucją RP – prof. Marek Wierzbowski⁴

W opinii autor wskazuje na różnice pomiędzy wariantami zaproponowanymi w projekcie reformy. Zdaniem M. Wierzbowskiego pierwszy wariant polega na tym, że Skarb Państwa nabywałby obligacje w zamian za zobowiązanie gwarantujące wypłatę ubezpieczonemu świadczeń emerytalnych odpowiadających zaewidencjonowanej na jego subkoncie zwaloryzowanej wartości aktywów. W wariantcie tym nie zmienia się sytuacja członka OFE, gdyż nie jest on właścicielem składek, a czynność ma charakter techniczny.

W drugim wariantcie zmian zakłada się przekazanie przez ZUS obligacji Skarbowi Państwa

³ M. Wierzbowski, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wierzytelności powstałych w wyniku umorzenia instrumentów dłużnych, w których ulokowane są aktywa Otwartych Funduszy Emerytalnych*, www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/MAREK_WIERZBOWSKI_PRZENIESIE-NIE.PDF, pobrano 1.07.2014.

⁴ M. Wierzbowski, *Opinia prawna w przedmiocie charakteru środków stanowiących aktywa Otwartych Funduszy emerytalnych oraz oceny przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tych środków z punktu widzenia zgodności proponowanych zmian z Konstytucją RP*, www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/MAREK_WIERZBOWSKI_CHARAKTER_SRODKOW.PDF, pobrano 1.07.2014.

w związku z obowiązującą w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych gwarancją wypłaty świadczeń, po czym papiery skarbowe byłyby umarzane, co oznacza oparcie się na już istniejących gwarancjach państwa.

Z kolei trzeci wariant polegający na przekazaniu przez ZUS skarbowych papierów wartościowych do Funduszu Rezerwy Demograficznej i pozostawieniu ich w funduszu do terminu wykupu, gdzie środki z odsetek i wykupu skarbowych papierów wartościowych przekazane byłyby do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zdaniem autora ekspertyzy nie opiera się w żadnej mierze na obowiązującej gwarancji państwa. Jednocześnie autor zaznacza, że pierwszy i trzeci wariant wydaje się być zgodny z Konstytucją RP, podczas gdy drugi wariant oceniany jest jako naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa.

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych – prof. Elżbieta Chojna-Duch¹⁵

Głównym wnioskiem płynącym z ekspertyzy E. Chojnej-Duch jest obniżenie poziomu długu publicznego, deficytu sektora finansów publicznych oraz potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Autorka zauważa, że od 2011 r. trwa w Polsce proces konsolidacji fiskalnej, dzięki któremu deficyt sektora finansów publicznych został ograniczony z 7,8% PKB w 2010 r. do 3,9% PKB w 2012 r. Jej zdaniem proponowane zmiany spowodują, że w 2014 r. w wyniku likwidacji nieaktywnej części OFE (51,5% aktywów OFE przeniesiona do ZUS) odnotowana zostanie nadwyżka finansowa sektora finansów publicznych w wysokości 5,3% PKB.

Według niej wprowadzane zmiany w ograniczonym stopniu mogą wpływać na poziom

inflacji i wzrosty PKB w średnim okresie. W długim okresie spodziewany jest pozytywny wpływ na poziom tych wskaźników. Zaznaczając, że wprowadzane zmiany w systemie emerytalnym nie zwiększają poziomu zadłużenia państwa, E. Chojna-Duch zwraca uwagę na jednorazowy charakter przekazania środków finansowych, który – jej zdaniem – wraz z innymi działaniami może pozytywnie wpływać na rozwój gospodarczy Polski w najbliższych latach.

Opinia o zgodności z Konstytucją RP – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych – dr Ryszard Piotrowski¹⁶

R. Piotrowski, powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego, stwierdza, że ustawodawca posiada znaczny zakres swobody w kształtowaniu rozwiązań składających się na system zabezpieczenia społecznego, który ma realizować art. 67 Konstytucji RP. Jego zdaniem ważne jest, aby w procesie legislacyjnym dochować staranności i należytego formułowania przepisów, które powinny być precyzyjne, artykułowane w sposób jasny i poprawny. Jest to warunkiem realizacji art. 2 Konstytucji mówiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym.

Autor ekspertyzy, analizując otoczenie systemu emerytalnego, zwraca uwagę, że „społeczna gospodarka rynkowa” zakłada funkcjonowanie przedsiębiorstw na wolnym rynku, co wiąże się z koniecznością ponoszenia ryzyka w celu uzyskania korzyści ekonomicznych. W przypadku gdy określone podmioty osiągają znaczne zyski bez ponoszenia adekwatnego ryzyka, można domniemywać, że istnieją podmioty, które ponoszą straty lub mniejsze zyski. Jak zauważa R. Piotrowski, OFE osiągają wysokie zyski w warunkach dość niskiego ryzyka,

¹⁵ E. Chojna-Duch, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/ELZBIETA_CHOJNA_DUCH.PDF, pobrano 1.07.2014.

¹⁶ R. Piotrowski, *Opinia o zgodności z Konstytucją RP – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/RYSZARD_PIOTROWSKI.PDF, pobrano 1.07.2014.

bez konieczności konkurowania między sobą. Dlatego rolą rządu powinno być przeciwdziałanie zjawiskom antykonkurencyjnym, przeciżącym zasadzie gospodarki rynkowej. Jednocześnie autor twierdzi, że dotychczasowa konstrukcja inwestowania zgromadzonych środków jest nieracjonalna z punktu widzenia bezpieczeństwa socjalnego jednostki i możliwości inwestycyjnych OFE, dlatego ograniczenie roli II filara systemu emerytalnego jest ograniczeniem jego dysfunkcyjności i nieracjonalności.

Na koniec autor stwierdza, że przedstawione w projekcie ustawy rozwiązania są zgodne z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz bezpieczeństwa prawnego i pewności państwa.

Regulacje wprowadzone ustawą

W wyniku prac nad ustawą ostatecznie zdecydowano się na następujące działania.

- Przeniesienie obligacji skarbowych i papierów dłużnych gwarantowanych przez Skarb Państwa z OFE do ZUS, które stanowiły 51,1% jednostek rozrachunkowych OFE, poprzez zapisanie na subkoncie ubezpieczonego równowartości umorzonych obligacji.

- Wprowadzenie dobrowolności przekazywania składki do otwartych funduszy emerytalnych oraz przyznanie możliwości wyboru do przekazywania 2,92% podstawy wymiaru składki emerytalnej do OFE bądź na indywidualne subkonto w ZUS. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że aby składka w wysokości 2,92% podstawy wymiaru dalej była przekazywana do OFE należało w dniach 1 kwietnia – 31 lipca 2014 r. poinformować o tym Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹⁷, w przeciwnym razie cała składka emerytalna trafiać będzie do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych według schematu:

Konto w ZUS	Subkonto w ZUS	OFE
12,22%	7,3%	0%
12,22%	4,38%	2,92%

- Wprowadzenie „suwaka bezpieczeństwa”, którego celem jest ochrona przed „ryzykiem

złej daty”, czyli niekorzystnym przeliczeniem wartości jednostek rozrachunkowych w roku przejścia na emeryturę na kapitał emerytalny, a w konsekwencji na niższe świadczenie emerytalne. Mechanizm „suwaka bezpieczeństwa” zakłada, że na 10 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego rozpocznie się proces stopniowego przekazywania środków zgromadzonych w OFE do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i ewidencjonowania na indywidualnym subkoncie ubezpieczonego. „Suwak bezpieczeństwa” ma dotyczyć wszystkich ubezpieczonych, także tych, którzy zdecydowali się, by część przyszłej składki przekazywana była do OFE.

- Zachowanie zasad dziedziczenia środków zgromadzonych na subkoncie w ZUS na takich samych zasadach, jak środki gromadzone w OFE. Oznacza to, że w chwili śmierci członka OFE lub posiadacza subkonta w ZUS połowa zgromadzonych środków zostaje przekazana małżonkowi na jego rachunek w OFE bądź subkonto w ZUS. Natomiast pozostała część zgromadzonych środków przekazywana jest osobom wskazanym przez zmarłego. Wypłata dokonywana jest bezpośrednio na rzecz tych osób i następuje w formie jednorazowej lub w formie wypłaty w ratach płatnych przez okres nie dłuższy niż 2 lata, zgodnie z pisemną dyspozycją osoby uprawnionej. W przypadku gdy zmarły nie wskazał osób uprawnionych, środki te wchodzi w skład masy spadkowej.

- Obniżenie opłat pobieranych przez OFE z 3,5% do maksymalnie 1,75%.

- Wzmocnienie III filara systemu poprzez podniesienie do 1,2-krotności prognozowanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej limitu wpłat, które można odliczyć od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wobec odejścia od obowiązku oszczędzania w drugim filarze systemu emerytalnego, istotną kwestią jest stworzenie zachęt do uczestnictwa w dobrowolnym III filarze systemu emerytalnego oraz obniżenia podatku od wypłaty środków z IKZE do 10% (wcześniej 18%, 19% i 32%)¹⁸.

¹⁷ Możliwość dalszego przekazywania części składki do OFE mieli pracownicy, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało ponad 10 lat.

Wnioski

Bodźcem zmian była zła sytuacja finansów publicznych, rosnący poziom zadłużenia publicznego oraz zagrożenie stabilności systemu emerytalnego spowodowane przekroczeniem progu ostrożnościowego. Wydaje się, że zjawiska te były konsekwencją kryzysu ekonomicznego oraz zaniechania reformy finansów publicznych. Zwracając uwagę na kierunek reformy systemu emerytalnego, należy zauważyć, że konsekwencją przeniesienia środków otwartych funduszy emerytalnych ulokowanych w obligacjach w zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz ograniczenie wysokości składki jest demontażem II filara systemu emerytalnego.

W przedstawionych opiniach prawnych dominuje pogląd o konstytucyjności wprowadzanych zmian, a wręcz wypełnianiu zasad wynikających z poszczególnych zapisów Konstytucji RP. Eksperci w swoich analizach wskazywali na konieczność zapewnienia stabilności sektora finansów publicznych jako bezpośredniego otoczenia dla systemu emerytalnego oraz potrzebę utrzymania gwarancji dla ubezpieczonych.

Ważnym aspektem było także przedstawienie argumentów za ograniczeniem roli II filara systemu emerytalnego, w którym funkcjonujące na dotychczasowych zasadach otwarte fundusze emerytalne, nie ponosząc ryzyka prowa-

dzenia działalności gospodarczej, osiągały znaczące zyski pochodzące głównie ze składek ubezpieczonych.

Wbrew zarzutom o niekonstytucyjność „wywłaszczenia” środków stanowiących nieaktywną część środków zgromadzonych w OFE, autorzy ekspertyz twierdzą, że w sensie prawnym członek otwartego funduszu emerytalnego nie jest ani właścicielem wpłaconych składek, ani właścicielem aktywów nabywanych przez OFE ze środków pochodzących ze składek, co oznacza, że wprowadzane zmiany nie „wywłaszczają” ani ubezpieczonych ani otwartych funduszy emerytalnych.

Autorzy ekspertyz zwracają także uwagę na kwestię dziedziczenia środków gromadzonych w OFE. Postulują odejście od tej zasady, ponieważ nie funkcjonuje ona w teorii ubezpieczeń społecznych.

Podsumowując, należy zauważyć, że uzasadnienie do ustawy o zmianie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz przygotowane opinie prawne są spójne i potwierdzają obrany przez rząd kierunek reform, potwierdzając zgodność z ustawą zasadniczą. Jedną z kwestii spornych jest krótki czas od wszczęcia ścieżki legislacyjnej do wejścia w życie ustawy oraz konieczność złożenia oświadczenia o woli dalszego gromadzenia środków w OFE, która także wpłynęła na liczbę osób pozostających w otwartych funduszach emerytalnych.

LITERATURA

- Bank Światowy, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Policy Research Working Paper 1572, Policy Research Department, Washington, DC. 1994.
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Projekt reformy systemu emerytalno-rentowego*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.
- Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, MPiPS oraz MF, Warszawa, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/4703655/20130626_informacja_prasowa.pdf, pobrano 1.07.2014.
- Chmaj M., *Ekspertyza prawna w przedmiocie: a) konstytucyjności projektu ustawy dotyczącego przeniesienia wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych z OFE do ZUS; b) ogólnej oceny ryzyka dochodzenia roszczeń przez poszczególne towarzystwa emerytalne z tytułu zobowiązań wynikających z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (tzw. BIT)*, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/Marek_Chmaj_ekspertyza_prawna.pdf, pobrano 1.07.2014.
- Chojna-Duch E., *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/ELZBIETA_CHOJNA_DUCH.PDF, pobrano 1.07.2014.
- Jedrasik-Jankowska I., *Ekspertyza prawna w kwestii zgodności z zasadami ubezpieczeń społecznych dotychczasowych i proponowanych rozwiązań dotyczących zasad działania systemu emerytalnego*, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/Inetta_Jedrasik_Jankowska.pdf, pobrano 1.07.2014.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (DzU z 2013 r., poz. 1717).

Jończyk J., *Nowe prawo emerytalne*, „Państwo i Prawo”, 1999, nr 7.

Piotrowski R., *Opinia o zgodności z Konstytucją RP – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/RYSZARD_PIOTROWSKI.pdf, pobrano 1.07.2014.

Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych*, IPiSS, Warszawa 2005.

Wierzbowski M., *Opinia prawna w przedmiocie charakteru środków stanowiących aktywa Otwartych Funduszy emerytalnych oraz oceny przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tych środków z punktu widzenia zgodności proponowanych zmian z Konstytucją RP*, www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/MAREK_WIERZBOWSKI_CHARAKTER_SRODKOW.PDF, pobrano 1.07.2014.

Wierzbowski M., *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wierzytelności powstałych w wyniku umorzenia instrumentów dłużnych, w których ulokowane są aktywa Otwartych Funduszy Emerytalnych*, www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/MAREK_WIERZBOWSKI_PRZENIESIENIE.PDF pobrano 1.07.2014.

Zieliński T., *Nowe emerytury – samo ubezpieczenie na starość*, [w:] T. Bińczyńska-Majewska, *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004.

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1118 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (DzU z 2013 r., poz. 1717).

Justifications and opinions in the legislative process of act of changing the rules for pension payments from the Open Pension Funds

ANTONI KOLEK

SUMMARY: *Established reform of the social security system, which came into life in 1999, the pension system was based on three pillars, which are accumulated retirement savings Poles. The pension system as part of the public sector is a significant impact on the stability and reliability of the economy, the impact on the various aspects of socio-economic life of the country, and is also a powerful resource funds remaining in the hands of the government. The aim of this paper is to present the arguments put forward by submitting a bill and the conclusions of legal opinions devoted to the reform of the pension system. This article contains an analysis of the legislative process, during which the law was passed to change the rules of pension payments from the funds accumulated in the open pension funds, as well as presented in the justification and the opinions delivered by the Ministry of Finance arguments for the legitimacy of change. The work is ended with a summary of containing the conclusions of the reasoning and legal opinions.*

KEY WORDS: *pension system, pension, public finance, social security, reform*