

OFE – niepotrzebny i nieudany komponent polskiego systemu emerytalnego

1. W 1999 r. weszła w życie „reforma”¹ emerytalna wdrażająca koncepcję tzw. trójfilarowego systemu emerytalnego opartego na powszechnym (obowiązkowym) segmencie publiczno-privatnym (ZUS – I filar i OFE – II filar) oraz dodatkowym (dobrowolnym) segmencie prywatnym, czyli różnych formach indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego (III filar)². Otwarte fundusze emerytalne stanowiły obligatoryjną część społecznego ubezpieczenia emerytalnego dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r.³, finansowanego metodą kapitałową za pomocą przekazywania do OFE ponad 1/3 składki na to ubezpieczenie, tj. 7,3% z 19,52%. W ten sposób stworzono, odbiegając od standardów europejskich, konstrukcję bazowego systemu emerytalnego składającego się nie z jednego (publicznego i repartycyjnego), lecz również drugiego (prywatnego i kapitałowego) filaru, który jednak – w tradycyjnej klasyfikacji stopni zabezpieczenia emerytalnego – nie pełni (tak jak pierwotnie OFE w Polsce) funkcji powszechnej, lecz dodatkową, znaną w szczególności pod postacią zakładowych systemów emerytalnych w państwach Unii Europejskiej⁴. Tymczasem w naszym kraju wkomponowanie OFE do bazowego systemu emerytalnego zostało dokonane w sytuacji, gdy znaczenie zarówno drugiego, jak i trzeciego segmentu zabezpieczenia emerytalnego było marginalne. Dopiero z czasem zaczęły powstawać i rozwijać się zinstytucjonalizowane formy grupowego lub indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego, do których zaliczyć należy: pracownicze programy emerytalne (2004 r.), indywidualne konta emerytalne (IKE w 2004 r.), indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE

¹ Nieprzypadkowo używam cudzysłowu, gdyż w istocie nie mieliśmy tu do czynienia ze słownikowym rozumieniem pojęcia „reforma” (ulepszenie istniejącego stanu rzeczy), lecz z gruntowną zmianą konstrukcji systemu emerytalnego polegającą na podważeniu solidarnościowego modelu ubezpieczenia społecznego (szerzej zob. U. Kalina-Prasznic, *Spoleczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012, s. 32 i n.).

² Koncepcja ta została wyłożona w dokumencie rządowym pt. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, luty 1997 [wersja druga poprawiona]. Trafną, choć w tamtym czasie odosobnioną, krytykę tych założeń przeprowadził J. Jończyk, *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, „Rzeczpospolita” 23.04.1997, nr 95.

³ Dobrowolne przystąpienie do OFE (do końca 1999 r.) przewidziano natomiast dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r.

⁴ Zob. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 51-52 i podana tam literatura.

w 2012 r.), a ostatnio (lata 2019-2021) pracownicze plany kapitałowe (PPK). Uczestnictwo w nich nie przybrało jednak masowego charakteru⁵.

Z upływem lat zbudowana w 1999 r. konstrukcja społecznego ubezpieczenia emerytalnego – m.in. w zakresie roli, jaką miały w nim spełniać OFE – zaczęła być coraz częściej kwestionowana, w szczególności ze względów finansowych, tzn. narastającego długu publicznego z tytułu pokrywania niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) będącego następstwem przekazywania części składki emerytalnej do OFE⁶. W związku z tym zaczęto podejmować działania legislacyjne zmierzające do tego, aby ograniczyć wpływ segmentu kapitałowego na powszechny system emerytalny. W tym zakresie wyróżnić należy trzy interwencje ustawodawcy modyfikujące strukturę OFE (z 2011, 2014 i 2021 r.), z tym że zmiana z 2021 r. podlega jeszcze procedurze legislacyjnej.

2. Pierwsza reakcja ustawodawcy na fakt, że OFE stanowiły coraz większe obciążenie dla finansów publicznych, nastąpiła w 2011 r. i polegała na obniżeniu wysokości składki do OFE z 7,3% do 2,3% w okresie od dnia 1 maja 2011 r. do końca 2012 r., z zastrzeżeniem jej stopniowego podwyższania w kolejnych latach do pułapu 3,5% od 2017 r.⁷ (art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸ w brzmieniu do dnia 31 stycznia 2013 r.; dalej: u.s.u.s., i art. 21 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych⁹ w pierwotnym brzmieniu; dalej: nowela z 2011 r.). Nadal jednak utrzymano obowiązek zawarcia umowy z OFE w przypadku ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r.

Zmniejszenie składki do OFE spowodowało jej podział na dwie części – mniejszą, która trafiała do OFE, i większą (art. 22 ust. 3 pkt 2 u.s.u.s. w brzmieniu do dnia 31 stycznia 2013 r. i art. 22 noweli z 2011 r.), która była przekazywana na subkonto, tj. specjalnie w tym celu utworzoną instytucję prawa ubezpieczeń społecznych wyróżnioną w ramach konta ubezpieczonego w ZUS (zob. art. 40a u.s.u.s.), na którym zaczęto ewidencjonować informację o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych składek emerytalnych, odprowadzanych dawniej (tzn. gdy do OFE trafiała składka w wysokości 7,3%) do segmentu kapitałowego. Co ważne, składki przekazywane na subkonto zostały potraktowane inaczej niż składki znajdujące się na koncie ubezpieczonego w ZUS.

Po pierwsze, na subkoncie wprowadzono inny model waloryzacji składek emerytalnych niż na koncie ubezpieczonego w ZUS. Waloryzacja ta polega bowiem

⁵ W szczególności stosunkowo niski jest poziom partycypacji w PPK, gdyż z 8,6 mln zatrudnionych uczestnikami PPK jest 2,1 mln osób (około 24%). Źródło danych: *Poziom partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych po IV kohorcie wdrożenia*, Instytut Emerytalny, Warszawa, kwiecień 2021 r., s. 8, www.instytutemerytalny.pl [dostęp: 13.09.2021].

⁶ Zob. U. Kalina-Prasznic, *op. cit.*, s. 144.

⁷ W związku z kolejnymi zmianami w segmencie kapitałowym proces podwyższania składki do OFE zatrzymał się na poziomie 3,1% w styczniu 2014 r.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 75, poz. 398 ze zm.

na pomnożeniu składek i odsetek za zwłokę zewidencjonowanych na subkoncie przez wskaźnik rocznej waloryzacji, który jest równy średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji (art. 40c u.s.u.s.). Natomiast wskaźnik waloryzacji składek emerytalnych zaewidencjonowanych na koncie odpowiada wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku, powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego (art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰; dalej: u.e.r.FUS). W konsekwencji przyrost wartości składek zaewidencjonowanych na koncie i subkoncie jest różny i zależy od zmiennych okoliczności ekonomicznych, tj. w przypadku konta – stopy inflacji i tempa wzrostu płac, zaś odnośnie do subkonta – poziomu wzrostu gospodarczego mierzonego w cyklach 5-letnich¹¹.

Po drugie, w stosunku do składek trafiających na subkonto wprowadzono – stosując zasady określone w przepisach o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych dotyczące podziału środków zgromadzonych na rachunku w OFE w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa albo śmierci (rozdział 12-13 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych¹²; dalej: u.o.f.f.e.) – instytucję podziału zwaloryzowanej kwoty składek zaewidencjonowanych na subkoncie w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa albo w przypadku śmierci osoby, dla której ZUS prowadzi subkonto (art. 40e u.s.u.s.). W ten sposób do publicznego segmentu emerytalnego, opartego na repartycyjnej metodzie finansowania świadczeń, wkomponowano mechanizm zwrotu składek, mimo że nie zaszło ryzyko socjalne (ubezpieczony nie dożył wieku emerytalnego). Tymczasem społeczne ubezpieczenie emerytalne nie jest ubezpieczeniem na życie (tj. na wypadek śmierci), lecz na dożycie określonego wieku, dopiero z osiągnięciem którego możliwe staje się ustalenie prawa do świadczenia. Stąd umożliwienie wypłacenia składek z repartycyjnej części systemu emerytalnego stoi w jawnej sprzeczności z obowiązującymi w tym obszarze regułami finansowania świadczeń (składki jako zapis księgowy na subkoncie, a nie realne środki do wydania) oraz osłabia solidarność wspólnoty ryzyka ze względu na realizację celów niezgodnych z przeznaczeniem prawa ubezpieczeń społecznych, tzn. udzielanie indywidualnych korzyści majątkowych kosztem dobra ogółu ubezpieczonych¹³.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.

¹¹ Na przykład więc wskaźnik waloryzacji składek emerytalnych za 2019 r. był wyższy na koncie – wyniósł bowiem 108,94% (obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie wskaźnika waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne za 2019 r., M.P. poz. 443), a niższy na subkoncie – 105,73 (komunikat Prezesa GUS z dnia 15 maja 2020 r. w sprawie wskaźnika rocznej waloryzacji, M.P. poz. 416).

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 105.

¹³ Szerzej na ten temat zob. K. Antonów, *Sytuacja prawa składek zaewidencjonowanych na subkoncie w ZUS w razie rozwodu lub śmierci ubezpieczonego albo śmierci emeryta*, „Prace i Zabezpieczenia Społeczne” 2011, nr 5, s. 4-6.

Utworzenie subkonta w ZUS zaburzyło dotychczasową konstrukcję ubezpieczenia emerytalnego. Oto bowiem w rezultacie przekazania części składki emerytalnej z segmentu prywatnego do publicznego na subkonta w ZUS w tym zakresie zmieniono (z systemu kapitałowego na repartycyjny) reguły finansowania świadczeń emerytalnych, jednocześnie traktując składki ewidencjonowane na subkontach jako środki pieniężne, które można wypłacić określonym osobom m.in. w razie śmierci ubezpieczonego, co – o czym już była mowa – wypacza metodę repartycyjną.

3. Jeszcze dalej idące były zmiany dokonane w 2014 r. Przede wszystkim zrezygnowano z podstawowej cechy OFE, jakim była ich obligatoryjność. Wprowadzono zatem (od dnia 1 lutego 2014 r.) dobrowolność zawarcia umowy z OFE (art. 39 u.s.u.s.), natomiast od dnia 1 lipca 2014 r. – w odniesieniu do aktualnych członków OFE – dobrowolność odprowadzania części składki emerytalnej do OFE, uzależniając jej dalsze przekazywanie (w wymiarze 2,92%) od złożenia odpowiedniego oświadczenia (art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych¹⁴; dalej: nowela z 2013 r.). Niezależnie jednak od tego, że OFE utraciły status podmiotów będących obowiązkowym elementem bazowego systemu emerytalnego, to nadal pozostały jego częścią. Stało się tak, ponieważ jednym ze źródeł pokrycia przyszłego świadczenia (emerytury w wieku powszechnym po osiągnięciu 60/65 lat) są środki zaewidencjonowane na subkoncie ubezpieczonego w ZUS, które pochodzą m.in. z części składki emerytalnej przekazywanej do OFE obowiązkowo lub, od 2014 r., dobrowolnie w razie zawarcia umowy z OFE lub złożenia oświadczenia o odprowadzaniu składki do OFE. Do tego członkostwo w OFE, w odniesieniu do osób będących już członkami OFE, nie ustaje od momentu zaprzestania przekazywania składki do OFE, lecz dopiero w rezultacie wykreślenia członka OFE przez ZUS z Centralnego Rejestru Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych w związku z przekazaniem całości środków zgromadzonych na rachunku członka OFE na fundusz emerytalny FUS (art. 81 ust. 10 u.o.f.f.e.). Stąd członkostwo w OFE można aktualnie podzielić na czynne (w przypadku przekazywania do OFE 2,92% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne) oraz bierne (w sytuacji nieprzekazywania składki do OFE).

Jednocześnie w 2014 r. doszło do umorzenia 51,5% aktywów OFE (tzw. część obligacyjna OFE) w wyniku zaewidencjonowania na subkontach w ZUS wartości jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE na dzień 31 stycznia 2014 r. (art. 23 noweli z 2013 r.) oraz przesądzono, że środki na rachunkach członków OFE będą comiesięcznie przekazywane do funduszu emerytalnego FUS na subkonta w ZUS od momentu osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od powszechnego wieku emerytalnego (art. 100c i art. 111c u.o.f.f.e.)¹⁵.

¹⁴ Dz. U. poz. 1717.

¹⁵ Szeroko analiza tych zmian została dokonana w publikacji pod red. R. Pacuda, *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, Kraków 2013.

W konsekwencji wzmocniono i poszerzono rolę subkonta, na którym zaczęto ewidencjonować już nie tylko składki¹⁶, lecz również środki na rachunkach w OFE pochodzące z tzw. części obligacyjnej OFE¹⁷ i przekazywane do ZUS od chwili osiągnięcia przez ubezpieczonego-członka OFE 50/55 roku życia. Tym samym zmodyfikowano formułę wymiaru emerytury dla ubezpieczonych (członków OFE) urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., gdyż do podstawy jej obliczenia włączono środki z OFE (art. 25 ust. 1 u.e.r.FUS w brzmieniu od dnia 1 lutego 2014 r.).

W 2014 r. ostatecznie upadł więc zamysł wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych ze środków z OFE, które – po ustaleniu przez ZUS prawa do tego świadczenia i jego wysokości – miały być przekazywane do funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych zarządzanych przez zakłady emerytalne w celu ich inwestowania oraz comiesięcznego odprowadzania do ZUS kwot niezbędnych do sfinansowania przyznanych dożywotnich emerytur kapitałowych w części obliczonej ze środków zgromadzonych w OFE (art. 17 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych¹⁸; dalej: u.e.k.; w brzmieniu do dnia 31 stycznia 2014 r.)¹⁹.

4. Ostatnim krokiem w kierunku całkowitego wycofania się z OFE w strukturze polskiego systemu emerytalnego jest rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne²⁰ (dalej: projekt ustawy). Istota tej regulacji sprowadza się do tzw. likwidacji otwartych funduszy emerytalnych (OFE), a precyzyjniej do ich przekształcenia w specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte (SFIO) zarządzane przez dotychczasowe powszechne towarzystwa emerytalne (PTE) przekształcone z kolei w towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI) działające na podstawie ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi²¹ (art. 53 ust. 1 i 3 projektu ustawy). Tym samym członek OFE stałby się uczestnikiem subfunduszu emerytalnego (jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego 60/65 lat pozostało mu więcej niż 5 lat) lub subfunduszu przedemerytalnego (jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego 60/65 lat

¹⁶ Na subkoncie w ZUS zaczęto ewidencjonować 7,3% podstawy wymiaru składki emerytalnej (w razie nieodprowadzania lub zaprzestania odprowadzania składki do OFE) albo 4,38% tej podstawy w sytuacji, gdy ubezpieczony zawarł umowę z OFE lub złożył oświadczenie o przekazywaniu składki do OFE (art. 22 ust. 3 u.s.u.s.).

¹⁷ Ścisłej tę rzecz ujmując, to Skarb Państwa (SP) nabył od ZUS przekazane z OFE aktywa w postaci obligacji i bonów emitowanych przez SP w zamian za gwarancję wypłaty z FUS świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach wartości tych aktywów (art. 23 ust. 11 noweli z 2013 r.).

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 926.

¹⁹ W istocie koncepcja ta upadła już jednak kilka lat wcześniej w wyniku nieodrżucenia przez Sejm RP weta Prezydenta RP do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych. W ustawie tej określono zasady tworzenia, organizacji i wykonywania działalności przez fundusze dożywotnich emerytur kapitałowych i zakłady emerytalne.

²⁰ Druk sejmowy nr 1005.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 605.

pozostało mu nie więcej niż 5 lat) wydzielonych w SFIO (art. 53 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy), chyba że złożyłby w OFE deklarację o przeniesieniu środków zgromadzonych na jego rachunku w OFE do ZUS (art. 39 ust. 1 projektu ustawy). Jeżeli jednak taka deklaracja nie zostałaby złożona, to członek OFE (tj. uczestnik SFIO) stałby się oszczędzającym na IKE, zaś środki zgromadzone na rachunku członka OFE stałyby się środkami zgromadzonymi na IKE, o którym mowa w projektowanych przepisach rozdziału 3a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego²² (dalej: ustawa o IKE i IKZE), z wyraźnym podkreśleniem, że środki te stanowią prywatną własność oszczędzającego na tym IKE i nie mogą stanowić przedmiotu transferu do budżetu państwa (art. 56 ust. 1 projektu ustawy).

Szczególnie interesujące jest, że w projektowanych przepisach odchodzi się od zasad, jakimi dotąd ustawodawca kierował się, ingerując w kapitałowy segment emerytalny, tzn. środki z OFE były ewidencjonowane na subkontach w ZUS ze wskazanymi wcześniej konsekwencjami w sferze ich waloryzacji i podziału, m.in. w razie śmierci ubezpieczonego. Tym razem zakłada się natomiast, że – w razie złożenia deklaracji o przeniesieniu środków z OFE do ZUS – wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE zostanie zaewidencjonowana na kontach ubezpieczonych w ZUS (art. 39 ust. 6 pkt 2 i art. 43 ust. 1 projektu ustawy), co przesądza o braku ich „dziedziczenia”²³ (por. art. 25 ust. 2 u.e.r.FUS). Niezależnie jednak od zaewidencjonowania środków z OFE na kontach ubezpieczonych w ZUS, aktywa OFE (tzw. część akcyjna OFE) na mocy art. 39 ust. 6 pkt 1 projektu ustawy mają zostać przeniesione do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), gdzie – na podstawie umowy zawartej między FRD²⁴ a TFI PFR, tj. towarzystwem funduszy inwestycyjnych, którego jedynym akcjonariuszem jest Polski Fundusz Rozwoju S.A.²⁵ (art. 64 u.s.u.s. w nowym brzmieniu) – będą lokowane wedle reguł określonych w art. 65 u.s.u.s. w nowym brzmieniu²⁶. Można więc stwierdzić, że zamiast kilku

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1808.

²³ Tzn. podziału na wzór podziału środków zgromadzonych na rachunku w OFE czy składek na subkoncie w ZUS. Ten brak nie jest oczywiście niczym nieprawidłowym w publicznym (repartycyjnym) społecznym ubezpieczeniu emerytalnym, ale w tej dziedzinie odmienne niż wcześniej (tj. w 2014 r., np. w zakresie aktywów z tzw. części obligacyjnej OFE), potraktowanie środków z OFE tworzy kolejną niespójność w powszechnym systemie emerytalnym.

²⁴ W związku z tym, że organem FRD jest ZUS, który reprezentuje FRD na zewnątrz (art. 60 ust. 3 i 5 u.s.u.s.), jedną ze stron tej umowy jest *de facto* ZUS.

²⁵ Polski Fundusz Rozwoju S.A. z siedzibą w Warszawie (PFR) jest spółką SP funkcjonującą w ramach Grupy Kapitałowej Polskiego Funduszu Rozwoju. W myśl art. 2 pkt 8 lit. b i art. 13 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 159 ze zm.) spółka ta kwalifikowana jest do spółek realizujących misję publiczną, w której nie mogą być zbyt akcje lub prawa z akcji należące do SP. Spółka ta jest również jedną z instytucji rozwoju tworzących system instytucji rozwoju mogących posługiwać się nazwą „Grupa PFR” (art. 2 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, Dz. U. z 2020 r. poz. 2011 ze zm.).

²⁶ Znajduje to też potwierdzenie w treści projektowanego art. 58 ust. 2 pkt 4b u.s.u.s., z którego wynika, że FRD będzie zasilany aktywami pochodzącymi z przeniesienia aktywów OFE do ZUS w razie złożenia deklaracji przez członka OFE o przeniesieniu środków zgromadzonych na jego rachunku do ZUS, z zastrzeżeniem że aktywa te FRD wnosi do specjalistycznego funduszu inwestycyjnego

otwartych funduszy emerytalnych tworzących kapitałowy segment emerytalny powstanie jeden państwowy fundusz emerytalny (tj. SFIO) w ZUS, a konkretnie w FRD, na który ZUS – choć formalnie jest jego organem – będzie miał ograniczony wpływ, gdyż prowadzenie gospodarki finansowej FRD, w zakresie sporządzania planu finansowego²⁷ i zarządzania środkami FRD, należeć będzie do TFI PFR (projektowany ust. 6 w art. 61 u.s.u.s. i art. 64 tej ustawy w nowym brzmieniu). W ten sposób tworzy się złożoną (fundusz w funduszu)²⁸, częściowo odrębną od ZUS i generującą dodatkowe koszty²⁹ strukturę zarządzania środkami FRD, podczas gdy, tak jak obecnie, mógł to robić ZUS – wzmocniony specjalistami od *asset management* – jako ustawowo wyodrębniony organ FRD.

Natomiast co do części składki emerytalnej przekazywanej dotąd na subkonto (4,38% lub 7,3% podstawy wymiaru), to wydaje się, że po złożeniu deklaracji o przeniesieniu środków z OFE do ZUS nastąpi zaprzestanie jej odprowadzania na subkonto, czego skutkiem będzie ewidencjonowanie całej składki na ubezpieczenie emerytalne na koncie w ZUS. Takie rozumowanie odpowiadałoby nowemu brzmieniu art. 22 ust. 3 u.s.u.s., zgodnie z którym składkę na subkoncie (w wymiarze 7,3% podstawy wymiaru) planuje się ewidencjonować jedynie tym ubezpieczonym, którzy posiadają status oszczędzających na IKE. W konsekwencji składki zaewidencjonowane na subkoncie ubezpieczonych-oszczędzających na IKE będą podlegały podziałowi w przypadku rozvodu lub unieważnienia małżeństwa albo w razie śmierci, którego dokona SFIO w FRD na zasadach określonych w projektowanych przepisach art. 34 ust. 1b pkt 2 i art. 34b-34d ustawy o IKE i IKZE (art. 40e ust. 1 u.s.u.s. w nowym brzmieniu). Instytucja ta powinna być także stosowana wobec składek zaewidencjonowanych na subkoncie ubezpieczonych, którzy nie są osobami oszczędzającymi na IKE, w zakresie składek zaewidencjonowanych na subkoncie do momentu złożenia deklaracji o przeniesieniu środków z OFE do ZUS. W tym jednak przypadku podziału składek dokonuje ZUS, stosując odpowiednio ww. przepisy ustawy o IKE i IKZE (art. 40e ust. 11a u.s.u.s. w nowym brzmieniu).

Warto przy tym zauważyć, iż podstawowa różnica między zasadami podziału składek na subkoncie w ZUS a wypłatą środków zgromadzonych na IKE w funduszach inwestycyjnych utworzonych w związku z przeniesieniem środków z OFE na IKE (projektowany rozdział 3a ustawy o IKE i IKZE) polega na tym, że środki z tego typu IKE mogą być wypłacone również samemu oszczędzającemu w sytuacji, gdy złoży on taki wniosek po osiągnięciu 60/65 lat (projektowany art. 34 ust. 1b pkt 1 ustawy o IKE i IKZE). Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że wskazane reguły

otwartego (SFIO w FRD w odróżnieniu od SFIO – dawnych OFE) zarządzanego przez TFI PFR (art. 39 ust. 12 projektu ustawy).

²⁷ Z zastrzeżeniem, że plan ten będzie jednak podlegał zatwierdzeniu przez Zarząd ZUS, po opiniowaniu przez Radę Nadzorczą ZUS (projektowany ust. 7 w art. 61 u.s.u.s.).

²⁸ Tj. SFIO w FRD (zarządzany przez TFI PFR) w FRD.

²⁹ Do kosztów zarządzania środkami FRD, pokrywanych ze środków tego funduszu (art. 59 ust. 3 u.s.u.s. w starym i nowym brzmieniu), zaliczyć trzeba bowiem koszty TFI PFR (projektowane ust. 4-6 w art. 59 u.s.u.s.).

wypłaty środków z powyższego IKE nie dotyczą środków gromadzonych na tym IKE w wyniku zawarcia przez oszczędzającego na IKE umowy o dokonywanie dodatkowych wpłat na ten typ IKE. Wpłata tej części środków dokonywana jest według zasad dotychczasowych (art. 34 ustawy o IKE i IKZE w nowym brzmieniu).

Ograniczając się zatem tylko do powyższych uwag, należy stwierdzić, że projektowane zmiany zwiększają nieprzejrzystość systemu emerytalnego oraz wywołują poważne wątpliwości w dziedzinie zasadności przyjętych rozwiązań. W związku z tym, że nie da się dokładnie oszacować poziomu przepływu środków z OFE do ZUS (FRD) albo IKE, operacja ta może wywołać dwojakiego rodzaju negatywne skutki. Po pierwsze więc, im większa część aktywów OFE zostanie przekazana do IKE (co stanowi tzw. opcję domyślną), tym w większym rozmiarze nastąpi wyzbycie się przez ZUS (*de facto* państwo) środków pochodzących pierwotnie z części składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzanej od 1999 r. do OFE obowiązkowo, a następnie (od lutego/lipca 2014 r.) dobrowolnie. W związku z tym zaś, że środki zgromadzone w OFE mają charakter publiczny³⁰, to przekazanie aktywów OFE, w postaci akcji zakupionych za te środki, do IKE jawi się jako bezpodstawna prywatyzacja środków publicznych³¹.

Po drugie natomiast, im więcej aktywów OFE (głównie akcji) trafi – w wyniku złożenia deklaracji o przeniesieniu środków zgromadzonych w OFE do ZUS – do FRD zarządzanego przez TFI PFR, tym ten państwowy podmiot uzyska większy wpływ na strukturę właścicielską wielu spółek notowanych na giełdzie papierów wartościowych, w których udziały posiadały różne OFE³². W skrajnych przypadkach (tzn. gdy udział OFE w akcjonariacie był duży, a główni właściciele nie posiadają akcji uprzywilejowanych) realne stanie się przejęcie zarządzania nad niektórymi spółkami giełdowymi *de facto* przez państwo, które do strategii rozwoju kontrolowanej firmy może włączyć elementy związane z realizacją polityki aktualnej większości sejmowej (np. finansowanie rządowych przedsięwzięć gospodarczych, programów społecznych, czy też wykorzystywanie kapitału do dokonywania inwestycji w dziedziny obce dotychczasowemu profilowi działalności spółki), niekoniecznie jednak zgodne z interesem gospodarczym danej spółki.

³⁰ Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK-A 2015, nr 10, poz. 163 oraz wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08, OSNP 2009, nr 21, poz. 291.

³¹ L. Oręziak w wywiadzie dla WP magazynu określiła ten transfer do IKE jako „niespotykaną w dziejach, nieodwracalną darowiznę polskiego społeczeństwa na rzecz rynku finansowego” (zob. P. Słowik, *Prywatyzacja emerytur – kto zyskuje, a kto na niej traci*, WP magazyn z dnia 5 maja 2021 r., <https://magazyn.wp.pl/finanse/arttykul/prywatyzacja-emerytur-kto-zyskuje-a-kto-na-niej-traci> [dostęp: 2.09.2021]).

³² Zob. D. Słomski, *Reforma OFE i nacjonalizacja firm? Prezesi giełdowych spółek zabierają głos*, money.pl z dnia 16 marca 2021 r., infografika „Znaczenie OFE dla giełdy”, www.money.pl/gielda/reforma-ofe-i-nacjonalizacja-prezesi-gieldowych-spolek-zabrali-glos-6618692705462912a.html [dostęp: 2.09.2021].

5. Jeżeli omawiany powyżej projekt ustawy wejdzie w życie³³, to po 22 latach funkcjonowania OFE (1999-2021) ostatecznie w przeszłość odejdzie, i tak już nadszła zmiana z 2011 i 2014 r., koncepcja tzw. trzech filarów w wersji przedstawionej w dokumencie *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności* z 1997 r. Niezależnie jednak od dalszego przebiegu procesu legislacyjnego w pełni aktualna jest negatywna ocena OFE wyrażona w tytule niniejszego opracowania. Należy zatem jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzenie OFE było niepotrzebne, a realizacja tego projektu skazana na niepowodzenie.

Wkomponowanie OFE do powszechnego systemu emerytalnego odbyło się bowiem bez należytego rozważenia finansowych i społecznych konsekwencji utworzenia segmentu kapitałowego w ramach społecznego ubezpieczenia emerytalnego. O niekorzystnych skutkach ekonomicznych (generowanie długu publicznego) – które stały się bezpośrednią przyczyną ingerencji w regulacje dotyczące OFE w roku 2011 i 2014 – była już wcześniej mowa, stąd w tym miejscu odniosę się do równie niepożądanych skutków społecznych. Nie można bowiem pominąć, że z tzw. reforma emerytalna z 1999 r. wytworzyła w dużej części społeczeństwa fałszywe przekonanie o powstaniu mechanizmu oszczędzania na emeryturę z gwarancją, że gromadzone i inwestowane środki stanowią prywatną własność członka OFE. Taki obraz segmentu kapitałowego był utrwalany za pomocą operowania hasłami o stworzeniu w OFE warunków do „odkładania na emeryturę własnych środków” na (jak w banku) „indywidualnych rachunkach” z możliwością ich „dziedziczenia”. Jeżeli do tego dodamy jeszcze (nieodpowiedzialne i złudne) reklamy o „starości pod palmami” oraz deprecjonowanie ZUS jako instytucji niewydolnej, zadłużonej czy wręcz niewypłacalnej, to OFE jawiły się jako nadzwyczajna (efektywniejsza) część systemu emerytalnego³⁴.

Tymczasem przyjęta konstrukcja segmentu kapitałowego nigdy nie dawała podstaw do takiego oglądu tej sprawy, w szczególności z następujących powodów:

- wywołano poważne problemy finansowe FUS i budżetu państwa w wyniku skierowania do OFE zbyt dużej części składki emerytalnej (pierwotnie aż 7,3% z 19,52% podstawy wymiaru), co z biegiem czasu, jak to już było przedstawione, spowodowało obniżenie stopy procentowej tej składki, a następnie wycofanie się z jej obligatoryjnego przekazywania do OFE,

³³ Nie jest to przesądzone, gdyż prace nad nim zostały wstrzymane po II czytaniu w kwietniu 2021 r., a po zaprezentowaniu w dniu 15 maja 2021 r. dokumentu „Polski Ład” wydaje się, że częściowo uległ on zdezaktualizowaniu, tj. w sferze tzw. opłaty przekształceniowej w wysokości 15% wartości środków na rachunkach OFE (art. 58 projektu ustawy), której wprowadzenie uzasadniano zachowaniem równowagi ze względu na obciążenie emerytur podatkiem dochodowym od osób fizycznych według stawki 17% lub 32%. Skoro jednak w „Polskim Ładzie” (s. 25) zakłada się wzrost kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł (co przekłada się na emerytury bez podatku do kwoty 2,5 tys. zł dla około 65% świadczeniobiorców), powyższa argumentacja straciła rację bytu.

³⁴ Szerzej zob. K. Antonów, *OFE – ubezpieczenie versus oszczędzanie*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 340-341.

- bezzasadnie przekonywano, że środki na rachunkach w OFE stanowią prywatną własność członków OFE, podczas gdy, o czym była już mowa, skoro ich źródłem jest składka na społeczne ubezpieczenie emerytalne, to mają one publicznoprawny charakter, co zostało potwierdzone w orzecznictwie SN i TK,
- nieściśle informowano, że w razie śmierci członka OFE środki podlegają dziedziczeniu, podczas gdy w istocie chodzi tu o ich podział, z zastrzeżeniem że jeżeli w chwili śmierci członek OFE pozostawał w związku małżeńskim, w którym obowiązywała wspólność ustawowa, to połowa środków zgromadzonych na rachunku zmarłego nie jest wypłacana w formie gotówkowej, lecz na rachunek żyjącego małżonka w OFE, a jeżeli nie jest on członkiem OFE, to na rachunek, który w tym celu został otwarty w jakimś OFE (art. 128 i 131 u.o.f.f.e.),
- wprowadzono (w 2009 r.) regulację umożliwiającą, w razie śmierci emeryta, którego świadczenie oblicza się z wykorzystaniem środków z OFE, wypłatę jednorazowego świadczenia pieniężnego na rzecz osób uposażonych, z zastrzeżeniem jednak, że powyższa wypłata może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy emeryt zmarł w ciągu pierwszych 3 lat pobierania emerytury, co w praktyce radykalnie ogranicza „dziedziczenie” środków z OFE na etapie realizacji prawa do emerytury (instytucja wypłaty gwarantowanej regulowana najpierw w uchylonym obecnie art. 20 u.e.k., a od dnia 1 lutego 2014 r. w art. 25b u.e.r.FUS),
- dopuszczono do wygenerowania zbyt wysokiego kosztu zarządzania OFE przez PTE w rezultacie pozostawienia PTE nadmiernej swobody w kształtowaniu opłat z tego tytułu³⁵,
- obarczono członków OFE ryzykiem strat z inwestycji kapitałowych³⁶,
- silnie zindywidualizowano wymiar emerytury obliczanej zarówno ze składek na koncie, jak i środków (w tym z OFE) na subkoncie, co sprawia, że choćby inwestycje kapitałowe były bardzo produktywne, to wysokość przyszłego świadczenia zależy w głównej mierze od poziomu osiągniętych zarobków, długości stażu ubezpieczeniowego i przeciętnego dalszego trwania życia po przejściu na emeryturę.

W konsekwencji, w wymiarze prawnym i społecznym, podważono podstawową wartość ubezpieczeń społecznych, tj. solidarność. Ograniczono bowiem mechanizmy rozłożenia ciężaru ryzyka na rzecz indywidualnych kont i rachunków charakterystycznych dla oszczędnościowej formy prawnej. Tym samym wypaczono naturę społecznego ubezpieczenia emerytalnego opartego na dbałości o dobro wspólne, tj.

³⁵ Na przykład maksymalny pułap prowizji od składek (3,5%) wprowadzono dopiero w 2010 r., następnie (w 2014 r.) obniżając go jeszcze do poziomu 1,75% (art. 134 ust. 1 u.o.f.f.e.).

³⁶ W szczególności ujemne stopy zwrotu OFE zanotowały w okresie marzec 2017 – marzec 2020. Średnia ważona stopa zwrotu wszystkich OFE wyniosła w tym okresie -25,141% (źródło: *Stopy zwrotu OFE za okres od 31.03.2017 r. do 31.03.2020 r.*, KNF, zakładka: „Dla konsumenta. Średnia ważona stopa zwrotu OFE”).

wspólnotę ryzyka, w której każdy ubezpieczony przyczynia się do ponoszenia kosztu ubezpieczenia, pomimo że nie zawsze skorzysta z ochrony ubezpieczeniowej (nabędzie świadczenie), na co jednak godzi się w imię solidarności z innymi członkami tej wspólnoty. Niezależnie od tego w OFE nie odbywa się proces „oszczędzania na emeryturę”, w szczególności dlatego, że wypracowane środki uzyskane ze składek i zysków (dodatnich stóp zwrotu) z inwestycji kapitałowych nie stanowią indywidualnych udziałów przeznaczonych do wyłącznej dyspozycji poszczególnych członków OFE, lecz – po śmierci emeryta pobierającego świadczenie dłużej niż 3 lata – służą również do ustalenia wysokości świadczeń innych emerytów³⁷.

Pomijając te fakty, wykreowano przeświadczenie o jakichś szczególnych właściwościach segmentu kapitałowego, zwłaszcza w opozycji do publicznej części systemu emerytalnego, opartej na repartycyjnym modelu finansowania świadczeń, rzekomo gorszym od funkcjonującego w OFE, bo pozbawionym instrumentu kapitalizacji składki. Wszystko to sprawiło, że narosły spore oczekiwania społeczne co do skuteczności i wydajności OFE w dziedzinie budowania kapitału emerytalnego Polaków w sytuacji, gdy w perspektywie nadchodzących lat rysował się nieuchronny spadek średniej stopy zastąpienia. Okazało się jednak, że OFE nie są żadnym cudownym wynalazkiem, który byłby w stanie powstrzymać bardzo niepokojący proces systematycznego obniżania się relacji przeciętnej emerytury po nabyciu prawa do tego świadczenia do przeciętnego wynagrodzenia z okresu aktywności zawodowej³⁸. Oczekiwania te nie zostały więc zrealizowane, a głębokie (skądinąd słuszne) zmiany w strukturze segmentu kapitałowego (zmniejszenie, a następnie dobrowolne przekazywanie składki do OFE) oraz ukazanie jego rzeczywistej natury prawnej (obalenie własnościowej koncepcji środków na rachunkach w OFE) podważyły zaufanie nie tylko do OFE, lecz do całego polskiego systemu emerytalnego. Wyrazem tego jest m.in. niski stopień uczestnictwa Polaków w dobrowolnych formach zabezpieczenia emerytalnego typu IKE, IKZE, a ostatnio PPK.

6. W związku z powyższym należy ocenić, że OFE są zbędnym komponentem polskiego systemu emerytalnego. Niekorzystne skutki ich funkcjonowania ujawniły się zarówno w sferze gospodarczej (nadwyrężenie stanu finansów publicznych), jak i w kontekście społecznym (ograniczenie solidarności wspólnoty ryzyka). Chybiona była również pierwotna konstrukcja prawna OFE, a w szczególności skierowanie do nich zbyt dużego strumienia składki emerytalnej, niewystarczające uregulowanie kwestii kosztów z tytułu finansowania działalności OFE oraz niezabezpieczenie interesów członków OFE (w szczególności zbliżających się do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego) na wypadek strat z inwestycji

³⁷ Zob. K. Antonów, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019, s. 739-740 i 783.

³⁸ W latach 2014-2020 stopa zastąpienia obniżyła się z 52,5% do 42,4% (źródło: *Stopa zastąpienia – czy Polska spełnia standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy?*, Ekspertyza Instytutu Emerytalnego, Instytut Emerytalny, Warszawa 2021, s. 4, www.instytutemerytalny.pl [dostęp: 13.09.2021]).

kapitałowych. Stąd pomysł tzw. likwidacji OFE uważam za całkowicie słuszny, co nie oznacza jednak aprobaty dla konkretnych rozwiązań prawnych zaproponowanych we fragmentarycznie omówionym projekcie ustawy.

Bibliografia

Antonów K., [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019.

Antonów K., *OFE – ubezpieczenie versus oszczędzanie*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011.

Antonów K., *Prawo do emerytury*, Kraków 2003.

Antonów K., *Sytuacja prawa składek zaewidencjonowanych na subkoncie w ZUS w razie rozwodu lub śmierci ubezpieczonego albo śmierci emeryta*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 5.

Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, luty 1997 [wersja druga poprawiona].

Jończyk J., *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, „Rzeczpospolita” 23.04.1997, nr 95.

Kalina-Prasznik U., *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012.

Pacud R. (red.), *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, Kraków 2013.

„Polski Ład”, dokument z maja 2021 r.

Poziom partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych po IV kohorcie wdrożenia, Instytut Emerytalny, Warszawa, kwiecień 2021 r., www.institutemerytalny.pl

Słomski D., *Reforma OFE i nacjonalizacja firm? Prezesi giełdowych spółek zabierają głos*, money.pl z dnia 16 marca 2021 r., www.money.pl/gielda/reforma-ofe-i-nacjonalizacja-prezesi-gieldowych-spolek-zabrali-glos-6618692705462912a.html

Słowik P., *Prywatyzacja emerytur – kto zyskuje, a kto na niej traci*, WP magazyn z dnia 5 maja 2021 r., <https://magazyn.wp.pl/finanse/artukul/prywatyzacja-emerytur-kto-zyskuje-a-kto-na-niej-traci>

Stopa zastąpienia – czy Polska spełnia standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy?, Ekspertyza Instytutu Emerytalnego, Instytut Emerytalny, Warszawa, luty 2021, www.institutemerytalny.pl

Stopy zwrotu OFE za okres od 31.03.2017 r. do 31.03.2020 r., KNF, zakładka: „Dla konsumenta. Średnia ważona stopa zwrotu OFE”.