

Ochrona ryzyka emerytalnego – od różnorodności do odpowiedzialności

1. Ryzyko emerytalne (starości) ma charakter biotyczny i socjalny. Jest bowiem zjawiskiem biologicznym i losowym, definiowanym przez sytuację niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb po osiągnięciu określonego wieku (starości), zaprzestaniu zatrudnienia i utracie dochodów z pracy¹. Ryzyko emerytalne jako jedno z ryzyk socjalnych podlega ochronie, którą według prawa międzynarodowego i europejskiego powinny zapewnić krajowe systemy zabezpieczenia społecznego. Systemy te realizowane są metodą ubezpieczeniową lub zaopatrzeniową (uzupełniająco metodą opiekuńczą-pomocową). Charakteryzują się one zróżnicowanymi formami organizacyjnymi, technikami i sposobami gromadzenia materialnych niezbędnych do sfinansowania świadczeń oraz regułami ich rozdysponowania². Ubezpieczeniowe oraz zaopatrzeniowe systemy ochrony ryzyka emerytalnego różnią się zatem zakresem podmiotowym, tytułem do świadczeń, zasadą ustalania ich poziomu, źródłem finansowania. Łączy je powszechność (w obrębie wspólnoty ryzyka), gwarancja państwa oraz podmiotowy charakter prawa do emerytury.

Na kontynencie europejskim od XIX w. dominującym systemem ochrony ryzyka starości jest społeczne ubezpieczenie emerytalne, wielokrotnie reformowane w celu adaptacji szczegółowych rozwiązań do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Reformy te miały charakter parametryczny i polegały na zmianie rozwiązań dotyczących m.in. wieku emerytalnego, uprawnień stażowych, poziomu i podstawy wymiaru składki, waloryzacji świadczeń, możliwości łączenia pobierania emerytury z zatrudnieniem³. Dopiero w końcowych latach XX w. zakwestionowano paradygmaty społecznego ubezpieczenia emerytalnego na bazie doktryny neoliberalnej, forsującej ograniczenie roli państwa w gospodarce i polityce socjalnej na rzecz mechanizmów rynkowych i rozwiązań indywidualnych oraz

¹ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, rozdział XXI.

² Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 57-62; T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenia społeczne w Polsce*, Kraków-Lublin 1997, s. 11-30; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1999, s. 93-96.

³ Por. M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań 2006; U. Kalina-Prasznic, *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012, s. 23-32.

dobrowolnych⁴. Fala reform systemowych stała się elementem transformacji ustrojowej: w krajach wysokorozwiniętych – polegającej na odejściu od interwencjonizmu państwowego i koncepcji „państwa dobrobytu”, a w krajach postsocjalistycznych – na tworzeniu instytucjonalnych warunków dla rozwoju sektora prywatnego oraz prywatyzacji zadań publicznych.

W Polsce reforma emerytalna w latach 90. ubiegłego wieku stała się płaszczyzną ideologicznych kontrowersji, których osią był spór o rolę państwa w transformowanej gospodarce i w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego obywatelom. W odniesieniu do ryzyka starości jednostronnie eksponowano efektywność rynku w kapitalizacji zasobów emerytalnych, racjonalność przezorności indywidualnej w miejsce grupowej, prawo jednostki do wolności wyboru formy ochrony zamiast przymusu. Emerytura była powszechnie postrzegana nie jako świadczenie z tytułu wnoszonej składki do funduszu ubezpieczenia społecznego, ale jako należność z tytułu „odłożonej konsumpcji” w okresie pracy zawodowej. Terminologiczna „nowomowa” stanowiła zabieg socjotechniczny, mający na celu zmianę postrzegania ubezpieczenia emerytalnego (społecznego) nie jako „dobra wspólnego” i gwaranta socjalnego bezpieczeństwa w okresie starości, ale jako formę „ubezwłasnowolnienia” jednostki, która w warunkach przymusu prawnego nie może samodzielnie i odpowiedzialnie decydować o sposobie wykorzystania bieżących dochodów dla zapewnienia egzystencji w okresie dezaktywacji zawodowej.

Poglądy te znalazły najpełniejszy wyraz w opracowaniu pt. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce* (Warszawa 1997)⁵. Opracowanie to wyrażało stanowisko rządu odnośnie do kierunku, zakresu i mechanizmu zmiany ubezpieczenia emerytalnego w Polsce. Zawierało także szczegółowe propozycje regulacji, które wkrótce były treścią pakietu ustaw wprowadzających filarowy system zabezpieczenia ryzyka starości, mający zapewnić adekwatność i pewność świadczeń emerytalnych. Kierunki i cel zmian przejawiał się w sekwencji uchwalania ustaw regulujących nową organizację zabezpieczenia emerytalnego. Jako pierwsza została bowiem uchwalona ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 932), następnie ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934). Ustawy systemowe przyjęto dopiero w końcu 1998 r.⁶

2. Bezpieczeństwo i adekwatność emerytur oparto na różnorodności źródeł ich finansowania, o charakterze publicznym i prywatnym; repartycyjnym

⁴ *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, The World Bank, New York 1994; zob. też: B. Olszewska, H. Żeglicka (red.), *Eksperci Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie: propozycje, wzory, kontrowersje*, Warszawa 1997.

⁵ Zob. także: M. Góra, M. Rutkowski, *Walka o nowoczesną reformę emerytalną. Program „Bezpieczeństwo Dzięki Różnorodności”*, Warszawa 1998.

⁶ Ustawa z dnia 31 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 266), ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. 2020 r. poz. 53).

i kapitałowym; przymusowym i dobrowolnym, utożsamianych z tzw. filarami. W miejsce jednolitej struktury organizacyjnej, do realizacji zadań z zakresu ubezpieczenia emerytalnego powołano konstrukcję trójfilarową.

Filar I, obsługiwany przez ZUS, realizował obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne, oparte na formule zdefiniowanej składki, ewidencjonowanej na indywidualnych kontach ubezpieczonego (podstawowym i subkoncie). Świadczenie emerytalne miało charakter zindywidualizowany, ale z elementami redystrybucyjnymi i gwarancją minimalnego poziomu (warunkowaną określonym stażem pracy).

Filar II (OFE), o charakterze kapitałowym, początkowo obowiązkowy, później dobrowolny, obsługiwany przez prywatne podmioty rynku finansowego, działające dla zysku, gromadził na indywidualnych rachunkach składki z ubezpieczenia emerytalnego, przeliczone na jednostki rozrachunkowe, których wartość bieżącą określał rynek kapitałowy (poprzez zmieniające się ceny akcji i obligacji).

Filar III docelowo miały tworzyć zróżnicowane formy długoterminowego oszczędzania lub ubezpieczeń grupowych, które cechuje dobrowolność wpłat, indywidualizacja decyzji o ich wysokości, terminie rozpoczęcia i zakończenia wpłat (jednorazowych, okresowych, dożywotnich). Stopień ingerencji państwa w tym filarze byłby zdecydowanie mniejszy, ograniczony do ustawowego określenia ramowych zasad działania podmiotów rynku finansowego oraz nadzoru nad nimi.

Regulację ustawową trójfilarowej koncepcji ochrony ryzyka emerytalnego cechował brak jednoznacznego kryterium porządkującego system. Między innymi łączono formy zabezpieczenia społecznego realizowane przez różne podmioty (np. publiczne i prywatne), a rozłącznie regulowano programy tworzone przez ten sam podmiot, mieszano rozwiązania obowiązkowe i dobrowolne. Nastąpiło zróżnicowanie treści ekonomiczno-prawnych składek: wnoszone do I filaru (FUS) miały charakter przymusowych oszczędności, wnoszone do II filaru (OFE) – przymusowych inwestycji kapitałowych, wnoszone do III filaru – dobrowolnych oszczędności, inwestycji lub lokat.

Reformę rozpoczęto od budowy II i III filaru, tj. realizacji celów pozaubezpieczeniowych nakierowanych na rozwój rynku kapitałowego poprzez przekształcenie części składki emerytalnej w źródło finansowych inwestycji kapitałowych. Prognozowano, że filary I i II pozwolą uzyskać dochód zapewniający zaspokojenie podstawowych potrzeb w okresie po zakończeniu aktywności zawodowej. W tym z I filaru pochodziłoby 60-65% przyszłej emerytury, a z II filaru 35-40%, z tendencją do wyrównywania proporcji źródeł emerytury między obu filarami⁷. Różnorodność organizacyjna, prawna i ekonomiczna miała zapewnić systemowi emerytalnemu efektywność i stabilność finansową, a jednocześnie bezpieczeństwo i adekwatność dochodów w okresie starości, której miarą jest oczekiwana stopa zastąpienia⁸.

⁷ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...*, s. 16.

⁸ Stopa zastąpienia wskazuje, jaka część dochodu z okresu aktywności zawodowej jest zastępowana przez świadczenie otrzymywane po osiągnięciu wieku emerytalnego.

W cytowanym opracowaniu *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności* optymistycznie prognozowano wysoką stopę zastąpienia dla osoby zarabiającej średnią płacę przez cały okres swojej kariery zawodowej i przy zróżnicowanym momencie przejścia na emeryturę.

| Wiek przejścia na emeryturę | Staż (w latach) | Stopa zastąpienia w % |
|-----------------------------|--------------------|--------------------------|
| 62 | 42 | 62 |
| 64 | 44 | 71 |
| 65 | 45 | 76 |
| 66 | 46 | 81 |
| 67 | 47 | 87 |
| 70 | 50 | 107 |

Źródło: *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...*, s. 142

W prezentowanych obliczeniach dotyczących długiego okresu przyjęto, że działa tzw. złota zasada wzrostu gospodarczego, która oznacza, że stopa zwrotu w systemie repartycyjnym (tempo wzrostu płac) oraz stopa zwrotu uzyskiwana przez fundusze emerytalne (dochód z kapitału) są sobie równe. W ujęciu modelowym, gdy staż zawodowy pokolenia wynosi 45 lat, wzrosty i spadki stóp zwrotu funduszy kapitałowych się „wygładzają”, ale w realnych sytuacjach, gdy przejście na emeryturę następuje wcześniej lub w momencie gwałtownego załamania się koniunktury, wartość zgromadzonego kapitału w funduszach emerytalnych, mającego formę pakietu papierów wartościowych, może drastycznie zmaleć.

Na potencjalne zagrożenie ochrony ryzyka emerytalnego w wyniku działania instytucji rynku finansowego i podmiotów sektora prywatnego wskazywano wielokrotnie w światowej i krajowej literaturze przedmiotu. Ostrzegał m.in. Nicholas Barr, pisząc: „W krajach mniej rozwiniętych pod względem reformowania ciągle występuje (nawet na wysokich szczeblach władzy państwowej) wiara, że jeżeli fundusz jest «prywatny», zaś kapitał «inwestowany», osiągnięcie wyższej stopy zwrotu jest pewne. Wierze tej brakuje zrozumienia zarówno natury ryzyka, jak i związku pomiędzy wynikami finansowymi a wskaźnikami ekonomicznymi, jak np. produkcja krajowa czy stopa zatrudnienia”⁹.

Negatywne skutki zróżnicowania źródeł finansowania świadczeń emerytalnych stopniowo materializowały się, gdy pojawiły się pierwsze „emerytury kapitałowe”. Przełomem był rok 2008, kiedy wybuch kryzysu na rynkach kapitałowych spowodował straty funduszy emerytalnych (inwestycyjnych), co zwiększyło ryzyko nieadekwatności emerytur dla znacznej liczby zatrudnionych. Szacowano wówczas, że dla urodzonych w 1960 r. stopa zastąpienia wyniesie: dla kobiet – 46%, dla mężczyzn – 54%, ale dla urodzonych w 1990 r.: dla kobiet – 24%, a dla mężczyzn – 30%.

⁹ N. Barr, *Państwa dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, przeł. B. Więckowska, Warszawa 2010, s. 179. Zob. M.A. Orenstein, *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013.

3. Dla systemów emerytalnych zaostrzył się problem nowych wyzwań. Starzenie się społeczeństw następowało szybciej niż przewidywano. Zachodziły głębsze zmiany strukturalne związane z restrukturyzacją gospodarek (globalizacja, delokalizacja miejsc pracy, deregulacja rynku pracy). Procesy te, także w Polsce, silnie oddziaływały na funkcjonowanie emerytalnych filarów. Różnorodność struktur realizujących zadania z zakresu ochrony starości nie spełniała pokładanych nadziei na poprawę adekwatności świadczeń. Koszty funkcjonowania II filaru zagraziły bezpieczeństwu finansów emerytalnych i znacząco obciążęły budżet państwa¹⁰. Oczekiwania społeczne odnośnie do poprawy poziomu zabezpieczenia emerytalnego stały się wyzwaniem politycznym, zwłaszcza w sytuacji, gdy niemożliwe było podniesienie wieku emerytalnego lub stopy składki.

Przeciwdziałanie pogłębiającej się nieadekwatności świadczeń stworzyło potrzebę dokonania analizy funkcjonowania systemów emerytalnych w celu ich adaptacji do dynamicznych zmian demograficznych, gospodarczych, społecznych. Efektem tych działań w skali europejskiej był raport Komisji Europejskiej *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych, bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie* (Bruksela 7.07.2010, KOM/2010/365); w Polsce *Zielona Księga. Przegląd emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności* (ZUS, Warszawa 2016)¹¹. Tytuł polskiego opracowania nawiązywał do rządowego dokumentu *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – Program Budowy Kapitału* (Ministerstwo Rozwoju, kwiecień 2016), który zapowiadał przebudowę II i III filaru. Za jeden z głównych celów realizacji Strategii uznano budowę efektywnego, dobrowolnego kapitałowego systemu emerytalnego, a za warunek *sine qua non* indywidualną odpowiedzialność pracujących za osobiste bezpieczeństwo socjalne, m.in. poprzez ograniczenie bieżącej konsumpcji na rzecz dodatkowego dochodu w okresie starości. Rządową wizję „bezpieczeństwa dzięki różnorodności” zastąpiła koncepcja „bezpieczeństwa dzięki odpowiedzialności”.

Zmiana ta pociągnęła za sobą restrukturyzację roli i charakter II i III filaru emerytalnego. Dotychczas III filar tworzyły dobrowolne programy oszczędnościowo-ubezpieczeniowe, mające zapewnić przyszłemu emerytowi dodatkowe źródło utrzymania, pod warunkiem, że zgromadzonymi środkami będzie rozporządzał nie wcześniej niż po osiągnięciu określonego wieku. Miały one charakter indywidualny lub grupowy. Obecnie III filar tworzą Indywidualne Konta Emerytalne oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego – o charakterze indywidualnym¹². Rozwiązania o charakterze grupowym tworzą II filar – są to Pracownicze Programy

¹⁰ Por. L. Oręziak, *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.

¹¹ *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych, bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela 7 lipca 2010, KOM/2010/365; *Zielona Księga. Przegląd Emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, ZUS, Warszawa 2016.

¹² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1808).

Emerytalne oraz Pracownicze Plany Kapitałowe¹³. Filar ten, po wygaszeniu Otwartych Funduszy Emerytalnych, mają tworzyć dobrowolne programy, zapewniające co do zasady świadczenia z tytułu dożycia określonego wieku i z tytułu śmierci jego uczestnika, organizowane z udziałem pracodawców¹⁴.

Oparcie zabezpieczenia dochodów na starość na indywidualnej przezorności i odpowiedzialności, wyeliminowanie elementów solidarności społecznej i powierzenie realizacji zadań gromadzenia środków na cele emerytalne w II i III filarze podmiotom prawa prywatnego, a w szczególności rynku finansowego, budzi wątpliwości odnośnie do realizacji przez państwo zadań publicznych.

4. Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) są bliźniaczymi formami indywidualnego, dobrowolnego oszczędzania na starość. Różnią się limitem wpłat i sposobem ich opodatkowania. Konta te może założyć osoba fizyczna, która ukończyła 16 lat i ma obowiązek podatkowy na terenie Polski¹⁵. Założenie konta polega na zawarciu przez oszczędzającego umowy o prowadzenie wyodrębnionego rachunku (IKE lub IKZE) z jednym ze wskazanym podmiotów: funduszem inwestycyjnym (albo dobrowolnym funduszem emerytalnym), podmiotem prowadzącym działalność maklerską, zakładem ubezpieczeń – ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, bankiem.

Oszczędzający na IKE lub IKZE mogą mieć tylko jeden rachunek w jednej instytucji finansowej, na który wnoszą wpłaty pieniężne lub przekazują pożytki papierów wartościowych zgromadzonych na ich koncie, nieprzekraczające w ciągu roku kwot określonych ustawowo. W odniesieniu do wpłat na IKE to trzykrotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, ustalonego w ustawie budżetowej (prowizorium budżetowym). W odniesieniu do IKZE to 1,2-krotność analogicznie określonego wynagrodzenia albo 1,8-krotność tego wynagrodzenia dla wpłat dokonywanych przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 266).

Oszczędzający po spełnieniu określonych warunków, w odniesieniu do zgromadzonych na koncie środków, mogą zdecydować o ich wypłacie transferowej, zwrocie lub wypłacie¹⁶. Wypłata środków zgromadzonych na IKE/IKZE następuje

¹³ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, obecnie funkcjonują na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 686), ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 230, 2215) dalej u.p.p.k.

¹⁴ Taką koncepcję II filaru zawiera *Strategia...* oraz *Zielona Księga...* (ZUS).

¹⁵ Małoletni ma prawo do dokonywania wpłat na IKE lub IKZE tylko w roku kalendarzowym, w którym uzyskuje dochody z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę.

¹⁶ Wypłata transferowa polega na przeniesieniu zgromadzonych środków na IKE/IKZE do innej instytucji prowadzącej takie konta. Zwrot zgromadzonych środków następuje w razie wypowiedzenia umowy o prowadzenie rachunku IKE/IKZE przez którąkolwiek ze stron.

w formie jednorazowej lub w ratach, wyłącznie na wniosek oszczędzającego. W przypadku IKE – po osiągnięciu 60 lat lub nabyciu uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55. roku życia, w przypadku IKZE – po osiągnięciu 65 lat. Ponadto pod warunkiem dokonywania wpłat co najmniej przez 5 lat kalendarzowych. Wypłata środków zgromadzonych na IKE/IKZE następuje także w wypadku śmierci oszczędzającego – na wniosek osoby uprawnionej.

Do gromadzenia środków na IKE/IKZE zachęcają też związane z tym korzyści podatkowe. Wpłaty na IKE nie są odliczane od podstawy opodatkowania oszczędzającego, ale wypłaty, także na rzecz osoby uprawnionej, są zwolnione z 19% podatku od dochodów kapitałowych (tzw. podatek Belki). Zwolnienia te nie obejmują jednak wcześniejszych wypłat. W odniesieniu do IKZE wprowadzono silniejsze zachęty fiskalne. Wpłata podlega bowiem odliczeniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ale wypłata zgromadzonych środków, także na rzecz osoby uprawnionej po śmierci oszczędzającego, opodatkowana jest preferencyjną zryczałtowaną stawką 10%. Jeżeli wypłata jest wcześniejsza, wówczas będzie doliczana do pozostałego dochodu w danym roku i opodatkowana mniej korzystnie, bo według skali podatkowej.

W 2019 r. konta IKE posiadało około 960 tys. osób, na których zgromadzono 8,7 mld zł. Konta IKZE posiadało około 700 tys. osób, zgromadzono na nich 2,3 mld zł. Jednakże prawie 70% zarejestrowanych kont IKE/IKZE było nieaktywne, tzn. nie dokonywano na nie wpłat.

5. Pracownicze Programy Emerytalne (PPE) są pierwszą formą dobrowolnego, grupowego oszczędzania na cele emerytalne, organizowaną przez pracodawców, którzy zdecydowali się przygotować, utworzyć i finansować taki program. PPE to porozumienie pracodawcy z pracownikami o wspólne, zbiorowe gromadzenie kapitału emerytalnego w formie:

- 1) pracowniczego funduszu emerytalnego (utworzonego wyłącznie przez Pracownicze Towarzystwo Emerytalne działające non profit),
- 2) umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego,
- 3) zarządzania zagranicznego (forma przystosowania PPE do standardów UE),
- 4) umowy grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń, w formie grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

Jedynie ostatnia forma ma charakter ubezpieczeniowy i przewiduje oprócz gromadzenia dodatkowych środków na cele emerytalne również ubezpieczenie na życie oraz ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe, jeżeli są one uzupełnieniem ubezpieczenia na życie. PPE w formie ubezpieczeniowej pełni wówczas dwie funkcje, oszczędnościową (85% składki wnoszone jest na ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy) oraz ochronną (minimum 1% składki musi być przeznaczony na pokrycie ochrony ubezpieczeniowej).

Uczestnikami PPE mogą być osoby podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu: pracownicy (nieprzekraczający 70. roku życia) oraz osoby fizyczne prowadzące działalność na własny rachunek, wspólnicy spółek cywilnych i spółek osobowych (jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej) – jeżeli prowadzą PPE dla swoich pracowników.

Środki gromadzone na cele emerytalne wnoszone są w formie składek podstawowych i dodatkowych. Składkę podstawową w wysokości do 7% wynagrodzenia uczestnika finansuje pracodawca. Wpłata ta stanowi dla pracodawcy koszt obniżający podatek dochodowy. Jednocześnie kwota składki podstawowej nie jest uwzględniana w wynagrodzeniu stanowiącym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, co obniża bieżące dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i przyszłe świadczenia emerytalne pracownika. Dla pracownika składka podstawowa jest przychodem (jako część wynagrodzenia) podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Składkę dodatkową może, ale nie musi zadeklarować pracownik. Jest określona kwotowo lub procentowo od jego wynagrodzenia i potrącana z wynagrodzenia po opodatkowaniu. Roczna kwota składki dodatkowej jest limitowana 4,5-krotnością prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w danym roku.

Wypłata środków następuje na wniosek uczestnika po osiągnięciu 60. roku życia lub po przyznaniu mu prawa do emerytury i osiągnięciu 55. roku życia. Jeżeli uczestnik nie wystąpił z wnioskiem o wypłatę świadczenia, następuje ona po osiągnięciu 70. roku życia. Wypłata dokonywana jest także na wniosek osoby uprawnionej po śmierci uczestnika programu. Wypłaty mają charakter jednorazowy lub ratalny i nie są obciążone podatkiem dochodowym od osób fizycznych. W 2019 r. funkcjonowało 1,6 tys. PPE, w których uczestniczyło 430 tys. osób.

6. Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK), postrzegane jako „nowe OFE”, są obowiązkowo tworzone przez podmioty zatrudniające co najmniej jedną osobę, za którą odprowadzają składki na ubezpieczenie społeczne¹⁷. Plany stanowią powszechny system oszczędnościowo-inwestycyjny, którym stopniowo obejmowano pracodawców według skali zatrudnienia. Najwcześniej, bo od 1 lipca 2019 – zatrudnionych od 50 do 249 osób, najpóźniej, bo od stycznia 2021 r. – zatrudniających mniej niż 20 osób oraz podmioty sektora finansów publicznych.

Podmioty zatrudniające to: pracodawcy, nakładcy, zleceniodawcy, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych oraz podmioty, w których działają rady nadzorcze. Osoby zatrudnione to: pracownicy, osoby fizyczne, które ukończyły 18. rok życia, wykonujące pracę nakładczą, na podstawie umowy agencyjnej, zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług (do której stosuje się przepisy o zleceniu), członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych lub spółdzielni

¹⁷ Obowiązku prowadzenia PPK nie mają mikroprzedsiębiorcy, jeśli wszystkie osoby zatrudnione złożyły deklarację rezygnacji z dokonywania wpłat, oraz przedsiębiorcy, którzy w swoim zakładzie utworzyli PPE i odprowadzają składkę podstawową w wysokość co najmniej 3,5% wynagrodzenia.

kółek rolniczych, członkowie rad nadzorczych wynagradzani z tytułu pełnienia tych funkcji. Z systemu wyłączono samozatrudnionych, jednoosobowo prowadzących działalność gospodarczą, rolników oraz służby mundurowe.

Uczestnictwo w PPK ma charakter dobrowolny dla osób w wieku 18-54 lat i opiera się na automatycznym zapisie¹⁸. Pracodawcy będą zapisywać do PPK wszystkich zatrudnionych na podstawie umów o pracę, umów zlecenia lub innych wskazanych w ustawie. Tylko osoby w wieku 55-70 lat zapisywane są na wniosek. Dobrowolność uczestnictwa osób zatrudnionych polega nie na możliwości zapisania się do systemu, lecz na prawie do wypisania się z niego (*opt-out*). Pracownik może w każdej chwili zadeklarować rezygnację z dokonywania wpłat i złożyć oświadczenie, że posiada wiedzę o konsekwencjach tej decyzji.

Tak rozumiana dobrowolność podlega ograniczeniom związanym z ustawowym mechanizmem automatycznego wznowienia wpłat przez pracownika co 4 lata po wcześniejszej rezygnacji. Podmiot zatrudniający po 4 latach informuje osobę zatrudnioną o ponownym dokonywaniu przez niego wpłat (ang. *auto enrolment*).

Środki gromadzone na rachunkach w PPK pochodzą z sześciu źródeł. Podmioty zatrudnione wnoszą obowiązkową wpłatę podstawową w wysokości 2% wynagrodzenia oraz zadeklarowaną wpłatę dodatkową w wysokości do 2% wynagrodzenia¹⁹. Podmiot zatrudniający wnosi na rzecz uczestnika wpłatę obowiązkową w wysokości 1,5% wynagrodzenia oraz zadeklarowaną wpłatę dodatkową w wysokości 2,5% wynagrodzenia. Podmiot zatrudniający oraz uczestnicy PPK finansują wpłaty podstawowe z własnych środków. Wpłaty podstawowe oraz dodatkowe nie są ograniczone kwotowo.

Z obowiązku wnoszenia wpłat obowiązkowych, zgodnie z art. 25 ust. 4 u.p.p.k., zwalniają: okresy przestoju ekonomicznego, występowanie przesłanek niewypłacalności, zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej lub jej ograniczenie na skutek powodzi i braku środków na wypłatę wynagrodzenia. Ponadto do PPK wnoszone są jednorazowe wpłaty powitalne w kwocie 250 zł (finansowane ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.) oraz dopłaty coroczne w kwocie 240 zł, gdy wpłaty podstawowe i dodatkowe w roku kalendarzowym na rachunku uczestnika wyniosą co najmniej 25% wpłat podstawowych od sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (dopłata finansowana przez Fundusz Pracy).

Główny ciężar gromadzenia środków na rachunkach PPK spoczywa na uczestnikach²⁰. Pozostałe wpłaty są niższej wysokości. Ciężar ten może przejść podmiot

¹⁸ Mechanizm automatycznego zapisywania pracowników oparto na modelu brytyjskim, aczkolwiek zrezygnowano z utworzenia dla jego obsługi publicznego funduszu, dopuszczając w to miejsce kilkanaście podmiotów rynku finansowego, co ograniczyło rolę państwa jako gwaranta zabezpieczenia emerytalnego. S. Jakubowski, A. Prusik. *Pracownicze Plany Kapitałowe. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 19-20.

¹⁹ Wpłata podstawowa może być obniżona do 0,5% wynagrodzenia na warunkach określonych w art. 27 ust. 2 u.p.p.k.

²⁰ Należy zauważyć, że wpłata podstawowa finansowana przez podmiot zatrudniający ustalona została na niewysokim poziomie w porównaniu do składki podstawowej w PPE (do 7% wynagrodzenia)

zatrudniający, gdy jego wpłaty będą wyższe (w wyrażeniu procentowym) od wpłaty podstawowej uczestnika, zwłaszcza gdy ten nie zadeklaruje wpłaty dodatkowej.

Prowadzeniu PPK towarzyszą zróżnicowane obciążenia publicznoprawne wpłat i wypłat²¹. Wpłaty finansowane przez podmiot zatrudniający nie są wliczane do wynagrodzenia stanowiącego podstawę ustalenia obowiązkowych składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Natomiast wpłaty finansowane przez uczestnika PPK są potrącane z jego wynagrodzenia po opodatkowaniu, co oznacza obowiązek uiszczania składek emerytalno-rentowych od wpłat przez nich wnoszonych. Jest to rozwiązanie analogiczne doza stosowanego w PPE, ale odmienne do zastosowanego w IKZE.

Środki zgromadzone na rachunkach PPK nie mają formy pieniężnej, tylko są przeliczane na jednostki uczestnictwa (funduszy inwestycyjnych i ubezpieczeniowych) albo jednostki rozrachunkowe (funduszy emerytalnych) nabywane za wnoszone wpłaty. Wartość środków zgromadzonych na rachunkach uczestników PPK nie jest więc arytmetyczną sumą pieniężną wniesionych wpłat, tylko wartością ww. jednostek zapisanych na tych rachunkach w danym dniu. Na wartość jednostek uczestnictwa i rozliczeniowych istotny wpływ może mieć polityka lokacyjna funduszu zdefiniowanej daty, w którym będzie prowadzony rachunek uczestnika PPK²².

Wypłata środków zgromadzonych na rachunku następuje wyłącznie na wniosek uczestnika:

- po osiągnięciu 60. roku życia,
- przed osiągnięciem 60. roku życia w dwóch przypadkach: w celu pokrycia wkładu własnego przy zaciąganiu kredytu hipotecznego (przed ukończeniem 45. roku życia), poważnego zachorowania uczestnika, jego małżonka lub dzieci.

Wypłata środków zgromadzonych na rachunku PPK uczestnika, po osiągnięciu przez niego 60. roku życia, będzie podzielona na część wypłaconą jednorazowo (25% środków) oraz część wypłacaną przez 10 lat, w 120 ratach miesięcznych (75%), z możliwością zwiększenia lub zmniejszenia ich liczby. Powyższe wypłaty nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, chyba że uczestnik złoży wniosek o zmniejszenie liczby rat, wówczas pojawi się konieczność uiszczenia zryczałtowanego podatku od dochodów kapitałowych (od owych 75%), tzw. podatku Belki, co ma zniechęcać do szybkiej konsumpcji oszczędności zgromadzonych w PPK.

Ustawa przewiduje jeden przypadek zwolnienia od obowiązku zapłaty „podatku Belki”, przy jednorazowej wypłacie wszystkich zgromadzonych środków,

lub składki wnoszonej do OFE (początkowo 7,3% podstawy wymiaru na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, następnie 2,92%).

²¹ Zróżnicowane obciążenie występuje także przy zwrocie lub transferze środków.

²² Zgodnie z art. 38 ust. 1-5 u.p.p.k. funduszem zdefiniowanej daty jest fundusz inwestycyjny uwzględniający różny wiek uczestników PPK. Zdefiniowana data funduszu przypada co 5 lat dla kolejnych pięcioletnich przedziałów roczników, a fundusz w miarę zbliżania się uczestnika do 60 lat dostosowuje politykę inwestycyjną do zapewnienia bezpieczeństwa środków.

gdy podzielona wartość przez 120 nie wystarczy na wyliczenie pierwszej raty na kwotę powyżej 50 zł.

Środki zgromadzone w PPK objęte są ustawową wspólnotą majątkową małżonków i podlegają podziałowi majątku po rozwodzie lub unieważnieniu małżeństwa. Środki przypadające byłemu małżonkowi uczestnika PPK są przekazywane w formie wypłaty transferowej na jego rachunek w PPK lub podlegają zwrotowi w formie pieniężnej albo są przekazywane na wskazany przez byłego małżonka rachunek lokaty oszczędnościowej lub terminowej.

W przypadku śmierci uczestnik PPK, który pozostawał w związku małżeńskim, instytucja finansowa dokonuje wypłaty transferowej połowy zgromadzonych środków na rachunek PPK, IKE, PPE małżonka zmarłego uczestnika w zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólnoty majątkowej. Na jego wniosek środki te mogą być przedmiotem zwrotu. Środki nieprzekazane małżonkowi zmarłego uczestnika PPK przekazywane są osobie upoważnionej, na jej wniosek – w formie wypłaty transferowej lub zwrotu pieniężnego²³.

Potencjalnie uczestnikami PPK może być około 12 mln osób zatrudnionych, w tym około 7 mln w sektorze prywatnym oraz około 5 mln w sektorze finansów publicznych.

7. Przyjęty kierunek reform systemu zabezpieczenia dochodów w okresie starości budzi wątpliwości odnośnie do realizacji przez państwo zadania publicznego w znaczeniu wyrażonym w art. 67 Konstytucji. Zastępowanie rozwiązań obowiązkowych, realizowanych przez podmioty publiczne, rozwiązaniami dobrowolnymi (lub *quasi*-dobrowolnymi) realizowanymi przez podmioty prywatne oznacza ograniczanie gwarancji państwa w ochronie ryzyka starości i stanowi proces dalszej jego prywatyzacji.

Wyeliminowanie z II i III filaru docelowego mechanizmu wypłaty świadczeń dożywotnich prowadzi do braku ochrony przed negatywnymi skutkami długowieczności, czemu ma przeciwdziałać „odpowiedzialność” jednostkowa.

Rozwiązania tworzące II i III filar, gromadzenie zasobów na indywidualnych kontach czy rachunkach, lokowanie ich na rynkach kapitałowych wskazuje na priorytet realizowania celów pozaubezpieczeniowych. Bieżące pozyskiwanie kapitału emerytalnego i jego wykorzystanie poprzez rynek finansowy w założeniu ma zapewnić emerytom jego „pomnożenie”, a równocześnie dostarczyć gospodarce środków na sfinansowanie inwestycji rozwojowych. Tymczasem mechanizmy współczesnej gospodarki rynkowej nie działają modelowo. Niestabilność i nieprzewidywalność rynków finansowych przy braku wiary w ich efektywność nie wpłynęła na wzrost poziomu indywidualnej przezorności i odpowiedzialności pracujących. Założone cele pozostają w sprzeczności z zadaniami zabezpieczenia emerytalnego,

²³ Osobą uprawnioną jest osoba fizyczna imiennie wskazana przez uczestnika PPK, która ma po jego śmierci otrzymać środki zgromadzone na jego rachunku PPK.

to jest ochroną ryzyka starości, której realizacja w odległej przyszłości nastąpi w warunkach niepewności gospodarczej i prawnej, co potwierdza historia otwartych funduszy emerytalnych.

Bibliografia

- Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, The World Bank, New York 1994.
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, luty 1997 (materiały powielone).
- Barr N., *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, przeł. B. Więckowska, Warszawa 2010.
- Góra M., Rutkowski M., *Walka o nowoczesną reformę emerytalną. Program „Bezpieczeństwo dzięki Różnorodności”*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, listopad 1998 (materiały powielone).
- Jakubowski S., Prusik A., *Pracownicze Plany Kapitałowe. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Kalina-Prasznic U., *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012.
- Liszczyński T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków-Lublin 1997.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 1999.
- Olszewska B., Żygulska H. (red.), *Eksperci Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie: propozycje, wzory, kontrowersje*, Warszawa 1997.
- Orenstein M., *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013.
- Oręziak L., *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.
- Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – Program Budowy Kapitału*, Ministerstwo Rozwoju, kwiecień 2016.
- Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych, bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela 7.07.2010, KOM/210/365, SEK (2010)830.
- Zielona Księga. Przegląd emerytalny. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, ZUS, Warszawa 2016.
- Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań 2006.