



Warszawa, 14 kwietnia 2021 r.

OPINIA

dotyczy: projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) na indywidualne konta emerytalne

Plusy i minusy przeniesienia środków z OFE na IKE

Jest też wciąż wiele znaków zapytania

- **Przy realizacji założeń dotyczących uczestnictwa w opcji docelowej (Indywidualne Konto Emerytalne), stopa zastąpienia z obowiązkowej części systemu emerytalnego spadnie na skutek pobrania opłaty przekształceniowej i odpływu środków z OFE do IKE. Środki te nie będą miały wpływu na ustalenie świadczenia z systemu publicznego, będą natomiast uwzględniane w kontekście ustalania prawa do emerytury minimalnej.**
- **Operacja ta zmniejszy zasób środków, które każdy uczestnik będzie posiadał na swoim koncie w ramach bazy do wyliczenia świadczenia emerytalnego i znajdzie odzwierciedlenie w bardzo niskich stopach zastąpienia. Trudno takie rozwiązania nazwać zwiększającymi bezpieczeństwo finansowe uczestników.**

Ustawodawca oczekuje zwiększenia skłonności Polaków do budowania dodatkowych oszczędności w ramach dobrowolnych wpłat do Specjalistycznych Funduszy Inwestycyjnych Otwartych (SFIO), finansowanych z dochodów po opodatkowaniu, ponieważ nie ma możliwości podziału składki na ubezpieczenie emerytalne między subkonto a IKE w SFIO). Założenie o dodatkowych wpłatach na IKE może być nadmiernie optymistyczne ze względu na zakończenie procesu wprowadzane w tym roku (PPK), które już będą stanowiły dodatkowe obciążenie dochodów obywateli.

Jeżeli wariant pierwszy wykorzystania środków z OFE ma być narzędziem służącym podniesieniu zaufania Polaków do systemu emerytalnego, to rozwiązanie takie powinno zostać bardzo mocno spopularyzowane w przekazach medialnych, z pełnym wyjaśnieniem zasad i konsekwencji tego rozwiązania. Sam automatyzm realizowanego scenariusza nie wystarczy.

Należy również zastanowić się i ewentualnie przygotować odpowiednie regulacje prawne dla możliwości skorzystania z tego rozwiązania przez tych uczestników systemu emerytalnego, którzy już wcześniej zdecydowali o przeniesieniu całości środków do ZUS.

Nie podlega dyskusji, że cała akcja związana z utworzeniem Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK) i zachęcanie do prywatnego oszczędzania na cele emerytalne może przyczynić się do fali wzrostów na GPW.

Zagadnienia wymagające powtórnej analizy, zmiany bądź uzupełnienia.

1. Termin na dokonanie wyboru przez uczestników OFE między 1 czerwca 2021 a 2 sierpnia 2022 r. jest nieadekwatny z uwagi na okres wakacyjny i zbyt krótki czas na podjęcie decyzji, konieczna jest większa elastyczności czasowa. Ponadto, zmiany systemowe należy raczej wprowadzać w terminach kolejnego okresu rozliczeniowego, najlepiej z początkiem roku.
2. Należy uelastycznić możliwości lokacyjne TFI w zakresie nabywania akcji emitentów funkcjonujących w GPW i wykonywania z nich praw w wolumenie przekraczającym 10%, tak aby domyślnie wpłynąć na ograniczenia ryzyka tzw. nadpodaży akcji krajowych spółek.
3. W grupach kapitałowych, które posiadają obecne TFI i PTE, w przypadku decyzji właścicielskiej o połączeniu, należy maksymalnie uprościć procedury formalne, tak aby połączenie się przebiegło sprawnie.
4. Opłaty za zarządzanie aktywami w PPK oraz IKE/IKZE powinny być zrównane, także z uwagi na fakt, iż SFIO z OFE, będą siłą rzeczy przez dłuższy okres czasu miały akcyjny charakter, ze schodzeniem wieloletnim na poziomie 2,5% rocznie. Obecny poziom zaangażowania OFE w akcje porusza się w korytarzu 73-79% i jego obniżanie będzie wymagało uwagi i staranności.

Uwagi szczegółowe

Środki zgromadzone na IKE będą uwzględniane dla potrzeb ustalenia czy środki zaewidencjonowane na kontach w ZUS i powiększone o stan IKE na wyjściu, spełniają kryterium minimalnej emerytury. Emerytura publiczna będzie wypłacana na podstawie zapisów kont w ZUS, lecz jeśli suma tych zapisów i stanu IKE nie zapewni minimalnej emerytury, a ubezpieczony będzie spełniał kryteria stażu do emerytury minimalnej, wówczas otrzyma dopłatę ze środków budżetu państwa (podatników).

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że dopłaty do emerytury minimalnej mogą być nie tylko efektem zbyt krótkiego okresu opłacania składek czy niskich podstaw ich wymiaru (jak to obecnie widać w różnicy wysokością emerytur kobiet i mężczyzn, lecz również słabych wyników inwestycyjnych środków na IKE. W takim przypadku ryzyko inwestycyjne przenoszone jest na Skarb Państwa (podatników).

Obniżenie środków z OFE o 15% poprzez zastosowanie opłaty przekształceniowej z IKE na rzecz ZUS znacznie zredukuje wartość potencjalnego świadczenia emerytalnego. Przy możliwych do osiągnięcia stopach zwrotu odzyskanie tej kwoty z zysku z inwestycji aktywów IKE może być trudne. W konsekwencji obniżeniu ulegnie wartość wypracowanego świadczenia emerytalnego w części obowiązkowej. W kontekście propozycji Rządu, znajdującej się w Krajowym Planie Odbudowy (KOP), zniesienia opodatkowania świadczeń emerytalnych argumentacja na rzecz wprowadzenia opłaty przekształceniowej zdaje się tracić swoją zasadność.

Uwzględniając obserwowany w ostatnich latach wzrost emerytur równych i niższych niż emerytura minimalna (pomimo uwzględnienia przy ich obliczaniu środków z subkonta w ZUS pochodzących z ewidencji składki nieprzekazanej do OFE, jak i suwaka bezpieczeństwa), należy postawić pytanie, jakiej wysokości emerytury będą wypłacane przez ZUS w sytuacji nieuwzględnienia środków z IKE? Czy nie będą one przesłanką ostatecznie wykorzystaną do wprowadzenia emerytury obywatelskiej, jeśli prawdopodobnie większość ubezpieczonych będzie pobierała emeryturę minimalną? Jak zachowają się osoby aktywne zawodowo, widząc poziom emerytur wypłacanych przez ZUS osobom, które wybrały opcję domyślną (warto przypomnieć, że twórcy zakładają 80% partycypację w tym wariantcie)? Czy nie będzie to przesłanka do ucieczki przed udziałem w takim „systemie” i poszukiwanie rozwiązań bez obciążenia składką emerytalną?

Kolejna rzecz, która wymaga przeanalizowania w kontekście przeniesienia aktywów na IKE dotyczy zabezpieczenia osób, które spełnią warunki do renty rodzinnej z ubezpieczenia społecznego po zmarłym, który posiadał IKE. Brak w projekcie precyzyjnych zapisów w odniesieniu do renty rodzinnej: na jakiej podstawie będą liczone renty rodzinne i jak będzie wyglądała gwarancja minimalnego świadczenia i jej skutki dla budżetu? To zagadnienie wymaga bardziej wnikliwej analizy.

Opcja związana z przeniesieniem środków do FRD w proponowanym kształcie, narusza dotychczasowe zasady ewidencjonowania środków z OFE na subkoncie. Zgodnie z przedłożonym projektem środki z OFE mają być ewidencjonowane na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS, z którego środki **nie podlegają dziedziczeniu**. Jednocześnie nadal na subkoncie ma być księgowana składka na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 7,3% podstawy wymiaru, jeśli ubezpieczony podlega ubezpieczeniu emerytalnemu. Jest to propozycja,

która dyskryminuje członków OFE którzy wybiorą opcję przeniesienia składek do FRD w porównaniu do osób, które przeniosą środki do IKE w kontekście kwoty dziedziczenia w razie zgonu przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Jednocześnie może budzić uzasadnione podejrzenia, że charakter środków na subkoncie w przyszłości może ulec zmianie.

Ponadto, osoby o podobnej wysokości środków w OFE, które wybiorą ten wariant przekształcenia OFE, mają mniejsze prawdopodobieństwo niezyskania emerytury minimalnej. Wynika to z faktu, że ich emerytura według obowiązujących przepisów będzie uwzględniała pełną kwotę przenoszonych środków (niepomniejszonych o 15% opłaty przekształceniowej) oraz będzie gwarantowała nieujemną waloryzację środków, która w ostatnich latach była bardziej korzystna niż stopa zwrotu z rynku akcji. Tu ponownie występuje problem dyskryminacji, która jest efektem nagradzania za podejmowane ryzyko inwestycyjne (w przypadku opcji IKE) kosztem podatników.

Ocena proponowanych rozwiązań z punktu widzenia mechanizmu inwestycyjnego i ponoszonych kosztów

Wariant pierwszy – IKE

Posiadacz IKE ma ograniczone możliwości wyboru sposobu lokowania środków. Z jednej strony nie ograniczono w regulacjach kierunków inwestycji co do rodzajów instrumentów (pozostawienie ograniczenia do 30% instrumentów nominowanych w walutach obcych). Jednak z drugiej strony, przewidziane w regulacji zapisy zmieniające ustawę o IKE i wprowadzające subfundusz przedemerytalny są de facto odzwierciedleniem mechanizmu suwaka, który istnieje w obecnych regulacjach w odniesieniu do OFE. W oparciu o wiek oszczędzającego (wiek klasyfikujący jest niższy o 5 lat w odniesieniu do wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn) przenosi się określoną część aktywów do funduszu, który co najmniej w 70% swoje aktywa opiera na instrumentach dłużnych i bezpiecznych. W sposób naturalny subfundusze przedemerytalne staną się bazą do nabywania obligacji, bonów skarbowych, czy papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa. W kontekście zwiększonego prawdopodobieństwa konieczności dopłaty do minimalnych emerytur w przyszłych latach rozwiązanie to bardzo mocno przypomina sytuację dominującej pozycji obligacji w aktywach otwartych funduszy emerytalnych.

W zasadniczej części funkcjonowania SFIO (subfundusz emerytalny) brak jest jednoznacznych wskazań co do struktury aktywów. Jedyną regulację w tym zakresie znajdziemy w art. 67, gdzie określa się minimalny poziom zaangażowania w akcje spółek notowanych na rynku regulowanym na terytorium RP oraz obligacjach zamiennych na akcje tych spółek. Łączna wartość tego zaangażowania została określona na koniec poszczególnych lat funkcjonowania i waha się od 90% wartości wszystkich aktywów na koniec 2022 r. do 60,% na koniec 2037 r. Tak skonstruowana struktura aktywów jest kolejnym zagrożeniem w zakresie ryzyka inwestycyjnego uczestników. Ale z pewnością będzie stanowiła bodziec do zaangażowania na GPW.

W szczegółowych regulacjach zabrakło odniesienia do minimalnej stopy zwrotu, które powinny osiągać SFIO, co znacznie ogranicza efektywność tego rozwiązania i podnosi ryzyko uczestnika. Wydaje się, że wskazane byłoby zastosowanie kalkulacji minimalnej stopy zwrotu opartej o benchmark adekwatny dla innych funduszy funkcjonujących na rynku.

Pozytywnie należy ocenić narzuconą kwotę kosztów za zarządzanie pobieranych przez subfundusz przedemerytalny. Określenie tego poziomu na 0,2% w odniesieniu do subfunduszy przedemerytalnych jest ważnym krokiem w stronę redukcji całkowitych kosztów uczestników.

Należy również podkreślić, iż możliwość utworzenia SFIO przez funkcjonujące instytucje nie oznacza zwiększenia konkurencji w tym obszarze. Ustawodawca wskazał możliwość przekształcenia istniejących OFE tylko w ten typ funduszy inwestycyjnych. Jednak w projekcie ustawy znalazły się również zapisy, które ułatwiają konsolidację zarządzania funduszami inwestycyjnymi w ramach jednej grupy kapitałowej, w tym analizowanym SFIO.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na brak w projekcie ustawy ograniczeń inwestycyjnych dla SFIO emerytalnego (ograniczenia inwestycyjne dotyczą wyłącznie subfunduszu przedemerytalnego). W konsekwencji może pojawić się pokusa nie tylko do nadmiernego ryzyka w realizowanych inwestycjach, ale również do inwestowania w jednostki innych funduszy inwestycyjnych, zarządzanych nawet w ramach tej samej grupy kapitałowej, co jest związane z ponoszeniem podwójnych opłat za zarządzanie.

Wariant drugi – przeniesienie środków do FRD

Przekazanie środków z OFE do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) w sposób naturalny powoduje postawienie pytań dotyczących zarówno bezpieczeństwa, jak i efektywności. Z jednej strony celem FRD jest uzupełnienie funduszu emerytalnego w FUS wynikające z kwestii demograficznych (cel główny). Ale środki mogą zostać przekazane do FUS poprzez zasilanie lub pożyczki. Z drugiej strony, zapisane w projekcie ustawy wskazówki w zakresie struktury inwestycji środków przeniesionych z OFE jednoznacznie wskazują na odmienny sposób inwestowania względem SFIO. Przykładowo, łączne zaangażowanie w akcje spółek notowanych na rynku regulowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz obligacji zamiennych na akcje tych spółek nie może przekroczyć 70% wartości aktywów. Ulec zmianie ma zarządzający FRD – z odpowiednich specjalistów w ZUS na TFI PFR SA, które będzie zarządzało funduszem za opłatą. Trudno jest znaleźć uzasadnienie dla proponowanej zmiany. Jednocześnie zamiana struktury portfela inwestycyjnego FRD stawia pytanie o możliwość kontynuowania celu zarządzania aktywami i realnego wpływu ZUS na zarządzanie aktywami tego funduszu. Nadrzędnym celem polityki inwestycyjnej FRD powinno być zabezpieczenie środków na wypłatę przyszłych świadczeń.

Te same aspekty należy mieć na uwadze w stosunku do osób, które będą uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym posiadającym IKE. Warto również nadmienić, że w świetle proponowanych zmian, które doprowadzą do zmniejszenia adekwatności emerytur publicznych, naruszone zostaną minimalne standardy zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego.

Kolejnym aspektem wynikającym z przedłożonych regulacji jest wzrost zaangażowania Skarbu Państwa w akcje spółek notowanych na GPW. Autorzy koncepcji zakładają, że ok 20% wartości aktywów zostanie przeniesionych do FRD. Jak będzie rozwiązana sprawa przekroczenia zaangażowania w akcje spółek notowanych na GPW w przypadku, gdy decyzje taką podejmie więcej osób?

Pozostałe kwestie

Trudno zgodzić się z słusznością zaproponowanej zmiany w art. 38 pkt. 5 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, zgodnie z którą w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1342) w art. 12 uchyla się ust. 6 tejże ustawy. Zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o PPK Instytucja finansowa jest zobowiązana do informowania podmiotu zatrudniającego o wypłacie, wypłacie transferowej lub zwrocie środków zgromadzonych na rachunku PPK w oparciu o umowę o prowadzenie PPK, która jest zawarta w imieniu i na rzecz uczestnika PPK przez ten podmiot zatrudniający, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym przeprowadzona została wypłata, wypłata transferowa lub zwrot. Ww. informacje wbrew przekonaniom Instytucji finansowych, nie są zbędne Podmiotom zatrudniającym. Wskazać bowiem należy, iż informację dotyczące przebiegu całego procesu oszczędzania w ramach PPK, w tym też informacje o wypłatach, wypłatach transferowych lub zwrotach stanowią ważną część informacji zbieranych w ramach szeroko pojętych informacji o benefitach pracowniczych oraz wpływają na kształtowanie się polityki podmiotów zatrudniających w tym zakresie. Tylko podmiot zatrudniający posiadający pełną informację o całym procesie oszczędzania w PPK, będzie mógł być partnerem dla państwa w ramach realizacji założonych celów w ustawie o PPK.

Niewątpliwie dla rozwoju PPK jako benefitu pracowniczego konieczne jest wprowadzenie pewnych ujednoliczeń, w tym w szczególności formatu sprawozdań rocznych, podawania całkowitych kosztów funkcjonowania funduszu oraz składu portfela. Zauważyć bowiem należy, iż jedynie dzięki ujednoliceniu częstotliwości przekazywania danych (TFI – dwa razy do roku, TU – raz w roku) oraz formy, podmioty zatrudniające będą mogły przeprowadzać analizę wybranego rozwiązania.

Warto zwrócić uwagę na zmiany zaproponowane w art. 24 pkt. 2 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, tj. postanowienie w myśl którego do ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251)(dalej: ustawa o PIP) w art. 13 w pkt 5 na końcu dodaje się przecinek i pkt 6 w brzmieniu:

„6) podmioty zatrudniające, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych – w zakresie przestrzegania przepisów tej ustawy”.

Sposób w jaki zaproponowano dodanie kolejnego podmiotu wydaje się być ujęciem wysoce niedoskonałe, gdyż cechuje się zbyt ogólnym określeniem zakresu w jakim ww. podmioty mogą podlegać kontroli oraz cechuje się brakiem spójności legislacyjnej z art. 1 ustawy o PIP, w zw. z art. 10 ust. 1 w pkt 14b i 15 d tejże ustawy.

Wskazać w tym miejscu należy, iż art. 13 ustawy o PIP określa krąg podmiotów podlegających kontroli i nadzorowi PIP, natomiast zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o PIP Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie.

Mając ww. na uwadze wskazywanie, iż podmioty zatrudniające, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 21 ustawy z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, podlegają kontroli w zakresie przestrzegania przepisów tej ustawy, wydaje się być nieprecyzyjne i wymaga zmiany. Jeżeli w art. 10 ust. 14b i 15 d określa się, iż do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy:

1. ściganie wykroczeń, o których mowa w art. 106 i art. 107 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. poz. 2215), oraz udział w postępowaniu w sprawach dotyczących tych wykroczeń w charakterze oskarżyciela publicznego (proponując zmianę w projekcie art. 106–108) oraz
2. kontrola spełniania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, w szczególności:
 - a. obowiązku zawierania umów o prowadzenie PPK i umów o zarządzanie PPK,
 - b. dokonywania wpłat do PPK,

to zakres kontroli wskazany w art. 13 ustawy o PIP powinien być spójny legislacyjnie i nie budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Kontakt z ekspertami:



Dorota Dula

ekspertka BCC ds. ubezpieczeń i planów emerytalnych
przedstawicielka BCC w Radzie Konsultacyjnej ws. Pracowniczych Planów Kapitałowych przy PFR
tel. 501 469 679
e-mail: dorota.dula@bcc.org.pl



dr Wojciech Nagel

ekspert BCC ds. ubezpieczeń społecznych
minister ds. ubezpieczeń społecznych w Gospodarczym Gabinecie Cieni BCC
tel. 601 329 181
e-mail: wojciech.nagel@bcc.org.pl

Kontakt dla mediów:

Emil Muciński

rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC
tel. 602 571 395
e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl

