

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Małgorzata Jarosińska-Jedynak, Podsekretarz Stanu w MIiR</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Piotr Zychla, Z-ca Dyrektora Departamentu Prawnego MIiR, tel. 0 22 2737551</p>	<p>Data sporządzenia 27 maja 2019 r.</p> <p>Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</p> <p>Nr w wykazie prac: UD539</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Reforma emerytalna wprowadzona w latach 1997 – 1999 oparła system emerytalny o 2 filary:

- I Filar - obowiązkowy, powszechny, repartycyjny, oparty o zdefiniowaną składkę i administrowany przez państwowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych, z którego jest wypłacana emerytura dożywotnia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- II Filar – obowiązkowy (częściowo), powszechny, kapitałowy i dziedziczny oraz zarządzany przez prywatne Powszechne Towarzystwa Emerytalne poprzez Otwarte Fundusze Emerytalne, z którego miały być wypłacane emerytury kapitałowe, finansowany z podziału składki emerytalnej.

W wyniku zmian prawnych wprowadzonych w latach 2011 – 2014 zlikwidowany został kapitałowy Filar II systemu emerytalnego poprzez przeniesienie 153,2 mld zł z OFE na rzecz Skarbu Państwa i częściowo Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz wprowadzeniu mechanizmu tzw. „suwaka bezpieczeństwa”, który powoduje, że uczestnik OFE osiągnący wiek emerytalny nie posiada żadnych środków kapitałowych w II Filarze. Pomimo wprowadzenia tzw. subkonta w ZUS dziedziczenie środków uczestników OFE ograniczone zostało tylko do trzech lat. Skutki zmian to istotny spadek kapitału (aktywów) emerytalnego uczestników OFE i spadek zaufania Polaków do systemu emerytalnego. Jednocześnie system zdefiniowanej składki w ramach I Filara, w szczególności dla osób nie posiadających tzw. kapitału początkowego, oznacza istotny oczekiwany spadek realnej wartości przyszłych świadczeń emerytalnych (oczekiwany spadek stóp zastąpienia o ponad połowę).

W 2004 r. wprowadzona ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych miały na celu wprowadzenie w Polsce dodatkowego, dobrowolnego i prywatnego systemu gromadzenia oszczędności emerytalnych indywidualnie lub wspólnie z pracodawcą. Na dzień dzisiejszy należy ocenić, że zarówno IKE i PPE nie upowszechniły się i wartość zgromadzonych oszczędności emerytalnych w tych systemach jest na bardzo niskim poziomie, pomimo znaczącej poprawy sytuacji finansowej gospodarstw domowych w postaci rosnącej nadwyżki dochodu rozporządzalnego nad wydatkami. Zdecydowana większość Polaków nie posiada oszczędności emerytalnych (ponad 75%), a jednocześnie badania GUS sytuacji gospodarstw domowych wskazują, że już ponad 80% gospodarstw domowych stać na budowanie dodatkowych prywatnych oszczędności emerytalnych i jednocześnie badania opinii publicznej wskazują, że ponad 80% Polaków chciałaby posiadać oszczędności emerytalne. Polska posiada także jedną z najniższych w Europie stóp oszczędności gospodarstw domowych oraz posiadanych przez nie poziomów aktywów finansowych.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń funkcjonowania systemu emerytalnego, można sformułować wnioski, że wśród głównych czynników ograniczających możliwości generowania oszczędności w Polsce są m.in.: brak powszechnego prywatnego, kapitałowego i dobrowolnego filaru systemu emerytalnego, niski poziom zaufania do nieprzejrzystego systemu emerytalnego po zmianach w OFE w latach 2011 - 2014, nieefektywność obecnego modelu funkcjonowania OFE, który nie przyczynia się do wzrostu kapitału emerytalnego i przyszłych świadczeń emerytalnych.

Funkcjonujące obecnie OFE nie znajdują uzasadnienia, ponieważ nie realizują pierwotnych celów i założeń w postaci m.in. wypłat emerytur z filara kapitałowego, dziedziczenia i długoterminowego strumienia świadczeń emerytalnych z prywatnego systemu. OFE nie zapewniają dywersyfikacji ryzyka oraz nie zwiększają bezpieczeństwa socjalnego ubezpieczonych. Ponadto, w obecnym systemie tzw. „suwak bezpieczeństwa” (comiesięczne przekazywanie środków z OFE do ZUS w związku z osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego) powoduje, że sektor OFE będzie generował stałe odpływy netto i brak przepływów środków z kapitałowego II filara do

gospodarki, skutkujący stagnacją rynku kapitałowego z negatywnymi skutkami dla wartości środków w OFE w długim terminie. Ze składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 19,52% zaledwie 2,92% trafia do OFE, jedynie w przypadku tych osób, które złożyły oświadczenia o przekazywaniu składek do OFE, co przełoży się w przyszłości na znikomy udział emerytury z OFE w całkowitym świadczeniu emerytalnym. Wobec powyższego system OFE wymaga gruntownej przebudowy z korzyścią zarówno dla ubezpieczonych, jak i dla gospodarki, poprzez upowszechnienie prywatnego i dobrowolnego systemu Indywidualnych Kont Emerytalnych, uzupełniających powszechny, dobrowolny i prywatny system Pracowniczych Planów Kapitałowych. W efekcie zmian w OFE wzrosnie przejrzystość, siła i zaufanie do systemu emerytalnego jako całości, obejmującego system powszechny, obowiązkowy i publiczny w ZUS (I Filar) oraz dobrowolny, prywatny i kapitałowy (III Filar) system indywidualny (IKE) oraz pracowniczy (PPK).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt ustawy realizuje założenia przyjęte w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, opracowanej na podstawie przyjętego przez Radę Ministrów „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”. Jednym z pięciu filarów Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju jest „Kapitał dla rozwoju”, którego elementem jest Program Budowy Kapitału (PBK), będący narzędziem budowania oszczędności Polaków. PBK ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa finansowego Polaków i stabilności systemu finansów publicznych, rozwój lokalnego rynku kapitałowego oraz podniesienie potencjału rozwoju gospodarki. PBK zapewni stworzenie dobrowolnego kapitałowego systemu oszczędzania w Polsce oraz długoterminowych produktów inwestycyjnych. Silny rynek kapitałowy jest niezbędny dla budowy silnych fundamentów gospodarki, podwyższania potencjału wzrostu dochodów indywidualnych i PKB, co długoterminowo sprzyja wzmocnieniu stabilności systemu emerytalnego oraz wzrostowi świadczeń emerytalnych.

Niniejszy projekt ustawy zakłada przebudowę modelu funkcjonowania OFE w taki sposób, że:

- Powszechne towarzystwa emerytalne (PTE) zarządzające OFE przekształcą się w towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI), zaś OFE staną się specjalistycznymi funduszami inwestycyjnymi otwartymi (SFIO).
- 100% aktywów netto OFE zostanie przekazanych na indywidualne konta emerytalne (IKE) prowadzone przez TFI, które będą dziedziczone.
- Wypłata emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) podlega podatkowi dochodowemu według skali. W przypadku oszczędzania w IKE od wypłat środków gromadzonych na IKE nie jest pobierany PIT. W związku z tym pobrana zostanie ze środków funduszy tzw. opłata przekształceniowa na rzecz FUS w łącznej wysokości 15%, której płatność zostanie rozłożona na 2 lata. Wysokość opłaty odpowiada poziomowi efektywnej stopy opodatkowania emerytur wypłacanych z FUS i zapewnia równe traktowanie uczestników OFE przenoszących aktywa do IKE oraz ubezpieczonych w ZUS.
- Polityka inwestycyjna SFIO przekształconych z OFE zostanie dostosowana do wieku i profilu ryzyka ubezpieczonych w długim terminie w sposób zapewniający ochronę wartości środków w OFE.
- Koszty TFI zarządzania środkami pochodzącymi z OFE na IKE będą ściśle limitowe.
- Możliwe będzie złożenie deklaracji przez członka OFE o przeniesieniu aktywów z OFE do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) w ZUS i dopisaniu wartości przeniesionych środków do kapitału zgromadzonego na koncie w FUS. Przy wyborze tej opcji nie będzie pobierana opłata przekształceniowa;
- W związku z wysokim skomplikowaniem przenoszonych aktywów z OFE (kilkaset różnego rodzaju instrumentów finansowych w Polsce i zagranicą) oraz mając na celu szersze zróżnicowanie (zdywersyfikowanie) polityki inwestycyjnej FRD w środowisku niskich stóp procentowych, skutkujących oczekiwanym spadkiem stóp zwrotu z aktywów FRD, zarządzanie środkami FRD zlecone będzie wyspecjalizowanemu w inwestycjach podmiotowi w postaci towarzystwa funduszy inwestycyjnych zależnego od Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR).

Istotnym oczekiwanym efektem jest wzrost oszczędności długoterminowych w postaci kapitału emerytalnego Polaków poprzez upowszechnienie IKE, odbudowa zaufania i wzrost przejrzystości systemu emerytalnego, w tym poprzez jasne oddzielenie systemu dobrowolnego, kapitałowego i prywatnego oraz powszechnego, obowiązkowego i publicznego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak jest aktów prawnych UE odnoszących się bezpośrednio do podmiotów takich jak funkcjonujące w Polsce otwarte fundusze emerytalne. Z art. 153 ust. 1 lit. c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wynika, że UE jedynie wspiera działania państw członkowskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Na mocy art. 153 ust. 4 TFUE kompetencje UE w tym zakresie nie mogą naruszać prawa państw członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą znacząco wpływać na ich równowagę finansową.

W większości państw członkowskich UE nie funkcjonują fundusze emerytalne, stanowiące część powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego typu OFE jak w Polsce, co powoduje, że niemożliwe jest bezpośrednie porównywanie w tym zakresie rozwiązań krajowych z rozwiązaniami w innych państwach. Wiele krajów EU i OECD wprowadziło powszechne, prywatne i dobrowolne filary kapitałowe systemu emerytalnego, obejmujące indywidualne produkty emerytalne (w Polsce IKE lub IKZE) oraz pracownicze programy emerytalne (w Polsce PPK lub PPE). W wielu krajach aktywa emerytalne zgromadzone przez obywateli w filarze kapitałowym przekraczają 20% lub nawet 50% PKB, w tym

JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5
pozostałe jednostki w tym:	8,6	8,4	-1,4	-1,7	-2,0	-2,5	-3,1	-3,9	-4,9	-5,9	-7,0	-15,4
<i>FUS</i>	8,6	8,4	-1,4	-1,7	-2,0	-2,4	-3,0	-3,8	-4,7	-5,7	-6,8	-14,4
<i>NFZ</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-1,0
Wydatki ogółem	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,7	-0,9	-1,2	-1,6	-2,0	-2,5	-9,6
budżet państwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JST												
pozostałe jednostki w tym:	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,7	-0,9	-1,2	-1,6	-2,0	-2,5	-9,6
<i>FUS</i>	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,8	-1,0	-1,3	-1,7	-2,1	-2,6	-10,6
<i>FRD</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	1,0
Saldo ogółem	8,6	8,4	-1,3	-1,5	-1,7	-1,9	-2,3	-2,8	-3,5	-4,1	-4,8	-6,9
budżet państwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5
JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5
pozostałe jednostki w tym:	8,6	8,4	-1,3	-1,5	-1,6	-1,8	-2,2	-2,7	-3,3	-3,9	-4,5	-5,8
<i>FUS</i>	8,6	8,5	-1,2	-1,4	-1,5	-1,6	-2,0	-2,5	-3,0	-3,6	-4,2	-3,8
<i>NFZ</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-1,0
<i>FRD</i>	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-1,0

Źródła finansowania

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Szacunki dotyczące wpływu proponowanych zmian na sektor finansów publicznych przedstawione w tabeli oraz na wykresie zostały opracowane w oparciu o obliczenia przygotowane przez ZUS przy wykorzystaniu kohortowego modelu prognostycznego *FUS16*. I przy założeniach makroekonomicznych przygotowanych przez Ministerstwo Finansów w 2018 roku.

Do obliczeń przedstawionych w OSR przyjęto, że osoby posiadające około 20% aktywów w OFE zdecydują się na ich przeniesienie do FRD i zaewidencjonowanie na koncie. Pozostałe 80% aktywów zostanie przeniesiona do IKE i od tej kwoty zostanie naliczona tzw. opłata przekształceniowa w wysokości 15%. Osoby, które zdecydują o przekazaniu środków zgromadzonych w OFE do FRD i ich zaewidencjonowaniu na koncie nie będą ponosić żadnych opłat do momentu wypłaty emerytury, od której pobierany jest podatek dochodowy według skali. Do obliczenia wysokości opłaty przyjęto stan aktywów w OFE na poziomie 162 mld zł (dane z dnia 28-02-2019).

Przebudowa systemu OFE będzie miała wpływ na sytuację finansową FUS, która będzie wypadkową:

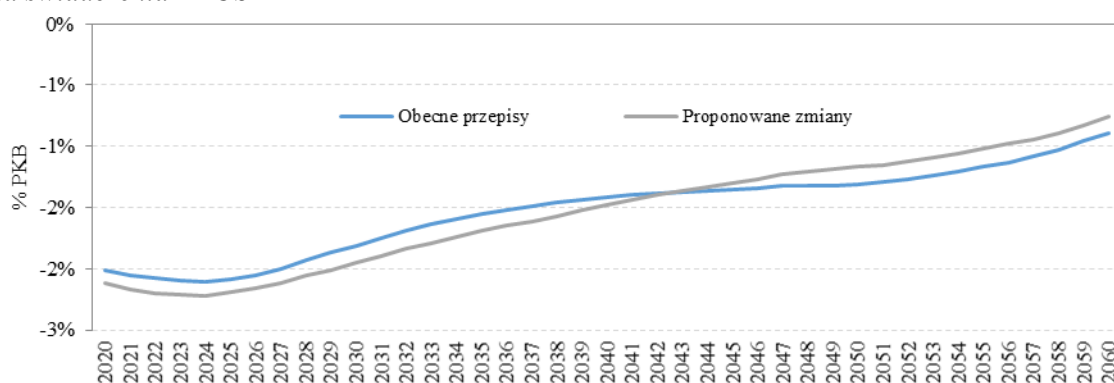
- zaprzestania odprowadzania składek do OFE - od dnia 1 stycznia 2020 r. składki te będą przekazywane do FUS i ewidencjonowane na subkoncie;
- likwidacji tzw. suwaka bezpieczeństwa;
- wpłaty w dwóch równych ratach w latach 2020-21 tzw. opłaty przekształceniowej w wysokości 15% aktywów przenoszonych z OFE do IKE;
- niższych zobowiązań FUS z tytułu emerytur dla osób, które zdecydują się na przeniesienie aktywów zgromadzonych w OFE do IKE,
- przeniesienia aktywów do FUS i FRD w przypadku uczestników OFE, którzy złożą deklarację o przejściu do ZUS.

Przyjęte założenia skutkują z jednej strony zwiększeniem poziomu składek na ubezpieczenie emerytalne, jakie będą odprowadzane na subkonto do FUS, a z drugiej zaprzestaniem

przekazywania do FUS środków z tytułu tzw. suwaka bezpieczeństwa. W przypadku osób, które zgromadziły aktywa w OFE, a które zostaną przekazane na IKE, kwoty te nie będą wypłacane w postaci emerytury z ZUS tylko jako środki, które mogą być wypłacone jednorazowo lub w ratach z IKE. Będą one mogły w przyszłości, po osiągnięciu wieku emerytalnego dokonać jednorazowo lub w transzach wypłaty środków z IKE i w ten sposób uzupełnić niższą emeryturę z FUS. Środki wypłacane z IKE nie będą podlegały opodatkowaniu. W OSR założono, że 20% aktywów zgromadzonych w OFE zasili FRD, a ich równowartość zostanie zaewidencjonowana na koncie w ZUS. Aktywa FRD zostaną przekazane w zarządzanie towarzystwu funduszy inwestycyjnych zależnemu od Polskiego Funduszu Rozwoju w formie zlecenia zarządzania portfelem na zlecenie oraz funduszu inwestycyjnego. Ma to na celu szerszą dywersyfikację aktywów FRD celem zapobiegnięcia oczekiwanemu spadkowi stóp zwrotu z aktywów FRD związku z zapadalnością skarbowych papierów wartościowych o wyższej rentowności. Skumulowany stan aktywów FRD, zgodnie z celem istnienia funduszu rezerwowego, stanowić będzie zabezpieczenie na przyszłość w przypadku wystąpienia istotnych zaburzeń w systemie emerytalnym. Zgodnie z praktyką na wielu rynkach posiadających państwowe fundusze emerytalne (np. Kanada) lub typu *Sovereign Wealth Funds* (np. Norwegia), aktywa FRD będą aktywnie zarządzane przez wyspecjalizowany publiczny podmiot.

Projekcje i oceny skutków zmian o charakterze systemowym (taką zmianą jest przebudowa systemu OFE) należy przedstawiać w długim horyzoncie czasowym. W długim okresie z uwagi na wygasanie efektu suwaka bezpieczeństwa, wzrost dochodów FUS z tytułu składek, które wcześniej były przekazywane do OFE oraz wypłatę niższych emerytur saldo FUS ulegnie poprawie w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów (wykres poniżej)

Saldo FUS – różnica między wpływami do FUS (bez dotacji z budżetu państwa), a wydatkami na świadczenia z FUS



Źródło: Obliczenia ZUS

Proponowane zmiany w funkcjonowaniu OFE będą miały także wpływ na inne jednostki sektora w postaci wpływów z podatku PIT i do NFZ. Jednak wpływ ten będzie znacznie mniejszy niż w przypadku FUS.

Budżet państwa przekazuje w formie dotacji środki na pokrycie niedoboru w FUS. Poziom wydatków budżetu państwa z tego tytułu będzie więc ostatecznie uzależniony od zmiany salda FUS. Jednak w związku z tym, że budżet państwa jest objęty stabilizującą regułą wydatkową (art. 112aa ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) to wydatki budżetu związane z przekształceniem funkcjonowania systemu OFE (dotacja do FUS) realizowane będą w ramach kwoty i limitu wydatków określonych przez stabilizującą regułą wydatkową. Oznacza to, że zmiana wartości dotacji do FUS będzie determinowała zmianę struktury innych wydatków budżetu państwa.

rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	b/d						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	b/d						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	b/d						
Niemierzalne								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Zmiany w systemie emerytalnym bezpośrednio nie wpłyną na konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość obywateli i gospodarstwa domowe, gdyż wielkość obciążeń z tytułu ubezpieczenia emerytalnego nie zmieni się w stosunku do obowiązujących wcześniej regulacji. W dłuższej perspektywie planowane zmiany w systemie emerytalnym, w połączeniu m.in. z już wprowadzonymi pracowniczymi planami kapitałowymi, powinny skutkować wzrostem krajowych długoterminowych oszczędności prywatnych, wzmacniających stabilność ekonomiczną Państwa i stwarzających fundamenty rozwojowe i inwestycyjne, co przełoży się pozytywnie na wzrost konkurencyjności gospodarki oraz dobrobyt obywateli.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz: Obowiązki informacyjne TFI i SFIO są mniejsze niż OFE i PTE względem KNF, co wpłynie na zmniejszenie obciążeń regulacyjnych, w tym m.in. zmniejszenie liczby dokumentów.

9. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie ustawy przyczyni się do wzrostu poziomu uczestnictwa osób aktywnych zawodowo w rynku dobrowolnych oszczędności emerytalnych.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Wejście w życie ustawy nie będzie miało istotnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny oraz na pozostałe obszary wymienione w pkt 10.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowane wykonanie przepisów ustawy nastąpi wraz z jej wejściem w życie. Oczekiwany efekt legislacyjnego procesu implementacyjnego to zwiększenie bezpieczeństwa finansowego ubezpieczonych, jak również rozwój rynku kapitałowego.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu ustawy nastąpi poprzez dokonywany przez Radę Ministrów nie rzadziej niż co 3 lata przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkładaną Sejmowi informację o skutkach jej obowiązywania wraz z propozycjami zmian. Pierwszego przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego po wejściu w życie ustawy i przedłożenia Sejmowi informacji o skutkach jej obowiązywania wraz z propozycjami zmian Rada Ministrów dokona nie później niż do dnia 31 grudnia 2022 r.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak