



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.4521.21.2022.SZ

Druk nr 2789
Warszawa, 15 listopada 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęty przez Radę Ministrów dokument:

- **Informację Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 398, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do prezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP

o skutkach obowiązywania

**ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw
związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych
(Dz. U. poz. 398, z późn. zm.)**

oraz

**ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw
w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków
zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych
(Dz. U. poz. 1717)**

1. Wprowadzenie

1.1 Zakres informacji objętych przeglądem

Problemy związane z przyrostem długu publicznego, a także dbałość o ochronę interesu ubezpieczonych – przyszłych i obecnych emerytów, wymagają stałego monitorowania. Stąd na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. poz. 398, z późn. zm.) wprowadzony został mechanizm okresowych analiz zmian. Zgodnie z art. 32 ww. ustawy Rada Ministrów została zobowiązana do dokonywania przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkładania Sejmowi RP informacji o skutkach obowiązywania przedmiotowej ustawy wraz z propozycjami zmian, nie rzadziej niż co 3 lata.

Celem tej ustawy było zniwelowanie zagrożeń wynikających z narastania długu publicznego spowodowanego koniecznością pokrywania niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) powstającego w wyniku przekazywania części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych (dalej: OFE). Funkcjonujące rozwiązania zostały zmodyfikowane tak, aby ograniczyć tempo przyrostu państwowego długu publicznego poprzez zmniejszenie kosztów budżetowych funkcjonowania części kapitałowej systemu emerytalnego i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, przy założeniu jak najmniejszej ingerencji w istniejący wówczas model systemu emerytalnego. Powyższa regulacja wprowadziła zmiany mające na celu poprawę kondycji finansów publicznych i FUS, dotyczące:

- obniżenia poziomu części składki przekazywanej do OFE i skorelowania go ze zwiększeniem części składki ewidencjonowanej w FUS na subkontach, które powstały przy kontach ubezpieczonych w FUS;
- objęcia środków ewidencjonowanych na subkontach nowymi zasadami waloryzacji opartej na nominalnym wzroście PKB, z zastrzeżeniem nieobniżania wartości środków na subkoncie w przypadku wystąpienia ujemnego wskaźnika waloryzacji, oraz wprowadzenia zasady dziedziczenia środków zgromadzonych na subkontach;
- nowego sposobu finansowania emerytur kapitałowych, które łącznie pochodzić miały ze środków zgromadzonych w OFE oraz zewidencjonowanych na subkoncie – tzn. finansowania z przychodów FUS, w tym dotacji z budżetu państwa.

Mając na celu obniżenie kosztów funkcjonowania systemu OFE, wprowadzono obowiązujące od dnia 1 stycznia 2012 r. przepisy dotyczące zakazu prowadzenia działalności akwizycyjnej na rzecz OFE. Akwizycję zastąpił korespondencyjny sposób zawierania umów członkowskich oparty o samodzielny wybór ubezpieczonego dokonany na podstawie zunifikowanej i obiektywnej, aktualnej informacji o OFE, sporządzanej i publikowanej przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). Zmianie uległy również limity inwestycyjne OFE. Limit inwestycji m.in. w akcje spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym miał być stopniowo podwyższany i wynosić docelowo 90% aktywów funduszu.

Regulacje powyższej ustawy wprowadziły również nową formę dobrowolnego oszczędzania na starość – indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (dalej: IKZE). Celem rachunków prowadzonych w ramach IKZE przez dobrowolne fundusze emerytalne (dalej: DFE) albo w instytucjach finansowych dotychczas prowadzących indywidualne konta emerytalne (dalej: IKE) jest uzupełnienie emerytury przysługującej z powszechnego systemu emerytalnego.

Pierwszy przegląd odbył się w 2013 r.¹⁾, a jego konsekwencją były zmiany funkcjonowania OFE, wynikające z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* (Dz. U. poz. 1717), oraz zmiany w IKZE, polegające na wprowadzeniu kwotowego maksymalnego limitu składek i zryczałtowanego podatku przy wypłatach z IKZE.

OFE w nowym kształcie przeznaczone są dla osób, które świadomie podejmują ryzyko inwestycyjne, o czym przesądza ich decyzja o dalszym przekazywaniu składek do OFE, przy możliwości wyboru między przekazywaniem ich do OFE lub na subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Ustalenie wysokości stopy procentowej składki na stałym poziomie 2,92% oraz możliwość cyklicznego podejmowania decyzji o miejscu przekazania składki (do OFE lub na subkonto w ZUS) ogranicza ryzyko podejmowane przez tę grupę osób. Rozwiązaniem ograniczającym możliwe ryzyka rzutujące na wysokość zgromadzonego kapitału było wprowadzenie – na mocy ww. ustawy – dla wszystkich członków OFE regulacji o obligatoryjnym zapisaniu na subkoncie w ZUS 51,5% środków zgromadzonych na rachunkach w OFE.

W dniu 3 lutego 2014 r. OFE umorzyły 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka funduszu. Od 3 lutego 2014 r. OFE zobligowane były do inwestowania w instrumenty udziałowe nie mniej niż 75% swoich aktywów. W 2015 r. limit ten został ustalony na poziomie 55%, w 2016 r. – 35%, w 2017 r. – 15%, a od 2018 r. został zniesiony. Jednocześnie OFE nie mogą inwestować w skarbowe instrumenty dłużne oraz w instrumenty dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa.

Całość emerytury, tj. wypłaty środków z konta, subkonta w ZUS oraz rachunku w OFE jest obecnie realizowana przez ZUS. Dynamiczny i nieprzewidywalny charakter rynków kapitałowych oraz fakt, że nie pozostaje to bez wpływu na wartość jednostki rozrachunkowej OFE i w konsekwencji na wysokość zgromadzonego kapitału na rachunku w OFE, mogłyby spowodować znaczne niekorzystne zmniejszenie świadczenia z części kapitałowej w okresie długotrwałej bessy. W związku z powyższym ww. ustawa wprowadziła również rozwiązanie, zgodnie z którym na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez ubezpieczonego, co miesiąc na subkonto w ZUS przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka OFE (tzw. „suwak bezpieczeństwa”). Dodatkowo, na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego ZUS zaprzestaje odprowadzać składki do OFE. Są one w tym okresie ewidencjonowane na subkoncie w ZUS. Mechanizm ten pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w OFE w ostatnim okresie oszczędzania na emeryturę. Środki przeniesione z rachunku OFE na subkonto w ZUS podlegają obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto za ostatnich pięć lat.

Podstawą ustalenia emerytury jest zatem suma środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS (wraz z kwotą środków przeniesionych z OFE). Wysokość emerytury zależy od zewidencjonowanych i zwaloryzowanych kwot środków oraz od średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Takie rozwiązanie zapewnia dożywotnią wypłatę świadczenia z FUS, z gwarancją wypłaty minimalnego świadczenia, pod warunkiem posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego.

¹⁾ Stałe mechanizmy monitoringu funkcjonowania systemu emerytalnego, w których Rada Ministrów ma obowiązek przedkładania Sejmowi informacji o funkcjonowaniu systemu emerytalnego, wprowadzono na mocy art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*.

Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* wprowadzono również regulacje korzystne dla oszczędzających na IKZE:

- w miejsce obowiązującego opodatkowania wypłaty z IKZE wg skali PIT wprowadzono opodatkowanie wypłat z IKZE oraz wypłat na rzecz osób uprawnionych zryczałtowanym podatkiem dochodowym o stawce 10%;
- uproszczono reguły związane z ustalaniem wysokości maksymalnej rocznej wpłaty na IKZE;
- wprowadzono roczny limit kwotowy wpłat na IKZE, dla wszystkich oszczędzających w jednakowej wysokości, nieprzekraczającej kwoty odpowiadającej 1,2-krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok;
- przez określenie jednakowej dla wszystkich, kwotowej wysokości rocznego limitu wpłat na IKZE usunięto obowiązujące w dotychczasowych przepisach zróżnicowanie oszczędzających pod względem przysługującego im limitu wpłat na IKZE, zależnego od podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne oraz umożliwiono pełną ich dostępność.

W drugim przeglądzie dokonany w 2016 r. wskazano na możliwość dalszych zmian w systemie emerytalnym w oparciu o przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 16 lutego 2016 r. Uchwałę nr 14/2016 w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Na podstawie Planu zostały opracowane założenia, a następnie projekt Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej: SOR), który w dniu 14 lutego 2017 r. został przyjęty przez Radę Ministrów. Głównym celem SOR jest „Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”. Oczekiwanym efektem realizacji SOR ma być wzrost zamożności Polaków oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Jednym z kluczowych elementów realizacji tak opisanego celu SOR jest filar „Kapitał dla rozwoju”, którego elementem jest Program Budowy Kapitału (PBK), stanowiący narzędzie do budowania oszczędności Polaków. Realizacja tego programu przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa finansowego obywateli i stabilności systemu finansów publicznych, rozwoju lokalnego rynku kapitałowego oraz podniesienia potencjału rozwoju gospodarki. PBK zapewni poszerzenie 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.

Jako proponowane w SOR przedsięwzięcie wskazano wspieranie oszczędności długoterminowych i budowanie kultury oszczędzania. W przedmiotowym zakresie została wdrożona ustawa z dnia 4 października 2018 r. *o pracowniczych planach kapitałowych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1342, z późn. zm.), której przepisy weszły w życie co do zasady z dniem 1 stycznia 2019 r.

W SOR wskazano również nieefektywność obecnego modelu funkcjonowania OFE, wśród innych elementów, jako ważny czynnik ograniczający możliwości oszczędzania przez Polaków. Jako istotny mechanizm przeciwdziałający negatywnym skutkom tego czynnika wskazano konieczność przebudowy systemu OFE.

Inną istotną zmianą, wprowadzoną na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*

(Dz. U. z 2017 r. poz. 38 i 1452) było przywrócenie – obowiązującego przed 1 stycznia 2013 r. – powszechnego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, przy założeniu pozostawienia osobom ubezpieczonym samodzielnych decyzji dotyczących momentu przejścia na emeryturę.

Dodatkowo, w związku z koniecznością implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w *sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami* (tzw. Dyrektywa IORP II), opracowano projekt ustawy o *zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych*. Niezbędne zmiany obejmują: umożliwienie pracowniczym towarzystwom emerytalnym transgranicznego prowadzenia pracowniczych programów emerytalnych, poszerzenie katalogu kryteriów niezbędnych do zarządzania programami (funkcje kluczowe), wzmocnienie funkcji informacyjnej programów w drodze udzielania ich uczestnikom i beneficjentom adekwatnych informacji dotyczących nabytych uprawnień emerytalnych, przewidywanego poziomu świadczeń, ryzyka, gwarancji, kosztów oraz profilu inwestycyjnego.

W trzecim przeglądzie dokonany w 2019 r. oceniono wpływ zmian w systemie emerytalnym, wprowadzonych od 2011 r., wskazując w szczególności, że w ich wyniku rynek OFE stał się rynkiem wygasającym, w którym ok. 3/4 kont pozostaje nieaktywnych, a saldo przepływów gotówkowych jest ujemne. Zaznaczono, iż wobec powyższego funkcjonowanie systemu OFE w dotychczasowym kształcie stało się bezzasadne i niezbędne są jego zmiany. Kierując się założeniami Programu Budowy Kapitału, przedstawionego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, wskazano na proponowane skierowanie środków zgromadzonych w OFE na rachunki IKE, które mają być prowadzone przez fundusze inwestycyjne powstałe w wyniku przekształcenia funduszy emerytalnych. Zmiany te nie zostały jednak ostatecznie uchwalone.

Istotą niniejszego „Przeglądu systemu emerytalnego – Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP” jest ocena wpływu zmian wprowadzonych od 2011 r. oraz omówienie wyników dokonanego przez Radę Ministrów przeglądu.

1.2 Wpływ na finanse publiczne

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* oraz ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o *zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* wprowadziły istotne zmiany w OFE, co z kolei miało swoje przełożenie na kondycję finansową i funkcjonowanie FUS. Wśród głównych zmian należy wskazać przede wszystkim:

- przekazywanie środków pieniężnych na przychody FUS w związku z przeniesieniem niektórych aktywów z OFE do FRD (od 2018 r. środki z FRD pochodzące z przeniesienia aktywów z OFE oraz odsetki od tych aktywów nie zasilają już przychodów FUS),
- wprowadzenie „suwaka bezpieczeństwa”, tj. przekazywanie zgromadzonego w OFE kapitału na fundusz emerytalny FUS i ewidencjonowanie go na prowadzonym w ZUS subkoncie na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego,
- obniżenie wysokości części składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzanej do OFE,
- dobrowolność członkostwa w OFE dla osób wchodzących na rynek pracy.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* w dniu 3 lutego 2014 r. nastąpiło przekazanie części aktywów w łącznej kwocie odpowiadającej 51,5% wartości aktywów netto (dalej: WAN) każdego OFE na dzień 31 stycznia 2014 r.

Jednocześnie, wartość środków, odpowiadająca wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych, została zewidencjonowana na subkontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS. W następnym kroku ZUS przekazał obligacje skarbowe do umorzenia Skarbowi Państwa oraz pozostałe kategorie aktywów do FRD.

Na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 1613) środki pochodzące z wykupu aktywów, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (czyli: obligacje emitowane przez BGK na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, gwarantowane przez Skarb Państwa, inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa i środki pieniężne denominowane w walucie polskiej) oraz przychody uzyskane od tych aktywów zwiększyły aktywa FRD i po raz pierwszy zostały wykazane w bilansie FRD. Wartość tych aktywów na dzień ujęcia w księgach FRD 23 października 2018 r., tj. w dniu wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wyniosła 12 716 026 tys. zł.

Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych umożliwiono ubezpieczonym wybór dotyczący uczestnictwa w OFE. Zmiana ta zdeterminowała poziom składek jakie przekazywane są do OFE, a tym samym ubytek składek na ubezpieczenie społeczne jakie trafiają do FUS. Brak składki w FUS jest finansowany środkami przekazywanymi przez budżet państwa w ramach dotacji.

Od 2019 r. na mocy właściwego przepisu zawartego w poszczególnych *tzw. Ustawach ołobudżetowych* (tj. w ustawie ołobudżetowej na rok: 2019, 2020 i 2021) środki przeznaczone na refundację środków do OFE ujmowane są w wydatkach budżetu państwa (w ramach dotacji z budżetu państwa), a nie jak to miało miejsce do 2018 r. w rozchodach budżetu państwa. W konsekwencji środki te w planie finansowym FUS wykazywane do 2018 r. w pozycji „refundacja z tytułu przekazania składek do OFE” od 2019 r. są ujmowane w ramach łącznej kwoty dotacji uzupełniającej z budżetu państwa do FUS. Przyjęte rozwiązanie ma na celu wyeliminowanie wątpliwości odnośnie do zasad klasyfikowania środków z tytułu przekazywania składek do OFE. Rejestrowane są one jako dochody FUS oraz wydatek budżetu państwa i podlegając konsolidacji mają neutralny wpływ na wynik sektora finansów publicznych.

W latach 2019–2021 refundacja z budżetu państwa do FUS z tytułu przekazywania składek do OFE wyniosła:

- 2019 r.: 3 445 931 tys. zł,
- 2020 r.: 3 366 289 tys. zł,
- 2021 r.: 3 627 649 tys. zł.

Środki przekazane w ramach „suwaka bezpieczeństwa” zasilają dochody FUS i wpływają pozytywnie na wynik sektora finansów publicznych, zaś wypłata emerytur wynikających z uczestnictwa w OFE ma negatywny wpływ na wynik sektora finansów publicznych. Finanse publiczne zostały zasilone także środkami pochodzącymi z wypłaty odsetek od aktywów przeniesionych z OFE do FRD.

Tabela 1. Bezpośredni wpływ na finanse publiczne w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019		2020		2021	
	<i>mld zł</i>	<i>% PKB</i>	<i>mld zł</i>	<i>% PKB</i>	<i>mld zł</i>	<i>% PKB</i>
Wpływ na wynik sektora finansów publicznych	6,6	0,29	5,4	0,23	6,7	0,26
środki przekazane do FUS w ramach „suwaka bezpieczeństwa”	6,9	0,30	5,7	0,25	7,3	0,28
odsetki od aktywów przekazanych w 2014 r. FRD	0,2	0,01	0,2	0,01	0,2	0,01
wypłata emerytur przez FUS w związku z uczestnictwem w OFE	-0,5	-0,02	-0,5	-0,02	-0,8	-0,03
Wpływ na wynik wg ESA2010	0,2	0,01	0,2	0,01	0,2	0,01
odsetki od aktywów przekazanych w 2014 r. FRD	0,2	0,01	0,2	0,01	0,2	0,01

Źródło: obliczenia Ministerstwa Finansów

Różnice we wpływach na wynik wg zasad ESA2010 oraz polskich przepisów wynikają z odmiennych zasad klasyfikacji transakcji.

Dochody z tytułu „suwaka bezpieczeństwa” nie stanowią dochodu wg ESA2010 w momencie ich przekazania do FUS. Są one rejestrowane jako dochody w momencie wypłaty emerytury związanej z przejętymi zobowiązaniami emerytalnymi oraz wykazywane są w wysokości wydatku związanego z wypłatą tej emerytury – operacja ma neutralny wpływ na wynik. Pozytywny wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych mają odsetki od przekazanych FRD przez OFE papierów wartościowych.

Jednocześnie należy wskazać, iż na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, która weszła w życie z dniem 1 października 2017 r., zwiększyły się transze przekazywane za osoby, które osiągnęły wiek niższy o 10 lat od wieku emerytalnego w stosunku do przepisów obowiązujących do końca września 2017 r., stąd nastąpił wzrost wartości środków przekazywanych w ramach mechanizmu „suwaka bezpieczeństwa” od 2017 r.

Tabela 2. Poszczególne przychody FUS z wyżej wymienionych tytułów w latach 2014–2021 (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		<i>w tys. zł</i>							
1.	Środki z FRD pochodzące z przeniesienia aktywów z otwartych funduszy emerytalnych oraz odsetki od tych aktywów	6 969 878	717 974	717 974	717 974	0	0	0	0
2.	Wpłaty z OFE – tzw. „suwak bezpieczeństwa”	4 076 690	4 055 869	3 513 664	6 148 228	8 008 885	6 925 574	5 731 099	7 325 221
3.	Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE (od 2019 r. w ramach zwiększonej dotacji z budżetu państwa)	8 269 059	3 098 381	3 162 307	3 235 307	3 304 132	3 445 931	3 366 289	3 627 649
RAZEM		19 315 627	7 872 224	7 393 945	10 101 509	11 313 017	10 371 505	9 097 388	10 952 870

Źródło: opracowanie Ministerstwo Finansów

Tabela 3. Wysokość środków przekazanych z OFE do ZUS w ramach „swaka bezpieczeństwa” w latach 2019–2021

Rok	Kwota środków przekazanych z OFE do ZUS
2019	6 925 574 139,02 zł
2020	5 731 098 957,34 zł
2021	7 325 220 517,61 zł

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1.3. Wpływ na dług publiczny i koszty obsługi długu

Funkcjonowanie OFE w kształcie wynikającym z reformy z 2013 r. oddziaływało w latach 2019–2021 pomniejszająco na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Było to wypadkową:

- funkcjonowania mechanizmu „suwaka bezpieczeństwa” (*in minus*),
- refundacji składki do OFE (*in plus*),
- odsetek przekazywanych do FUS od obligacji Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) będących w posiadaniu FRD (*in minus*),
- niższych kosztów obsługi długu w efekcie niższych potrzeb pożyczkowych (*in minus*).

Na obniżenie państwowego długu publicznego miały wpływ niższe potrzeby pożyczkowe. Na obniżenie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (definicja UE), poza czynnikami, które wpływały na państwowy dług publiczny, oddziaływała ponadto konsolidacja obligacji KFD będących w posiadaniu FRD.

Tabela 4. Wpływ na dług publiczny w latach 2019–2021

		2019	2020	2021
mln zł	Wpływ na państwowy dług publiczny	-3 724,3	-6 310,8	-10 416,0
	Wpływ na dług instytucji rządowych i samorządowych	-6 625,3	-9 211,8	-13 317,0
% PKB	Wpływ na państwowy dług publiczny	-0,2%	-0,3%	-0,4%
	Wpływ na dług instytucji rządowych i samorządowych	-0,3%	-0,4%	-0,5%

Źródło: obliczenia Ministerstwa Finansów

2. Skutki wprowadzonych zmian w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych

2.1. Członkowie OFE

Do momentu, kiedy uczestnictwo w systemie wciąż pozostawało obowiązkowe dla osób wchodzących na rynek pracy, głównym „źródłem” pozyskiwania nowych członków dla OFE był mechanizm losowania. Zmiany wprowadzone na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* uczyniły przystąpienie do OFE dobrowolnym i w konsekwencji zlikwidowały zarówno akwizycję jak i mechanizm losowania, jak również wprowadziły obostrzenia w zakresie przekazu reklamowego.

W okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. każdy członek OFE miał możliwość złożenia do ZUS oświadczenia o przekazywaniu części składki emerytalnej do OFE.²⁾ Od 1 kwietnia do 31 lipca 2016 r. ubezpieczeni ponownie mogli podjąć decyzję o zmianie alokacji części składki emerytalnej między OFE i ZUS, przy czym, jeżeli ubezpieczony nie chciał zmieniać decyzji podjętej w 2014 r., to nie musiał składać oświadczenia. Liczba członków OFE, którzy złożyli oświadczenie w pierwszym lub w drugim okresie, stanowiła niespełna 16% liczby wszystkich członków OFE. W ten sposób liczba członków OFE, którzy przekazują składki do OFE, wynosi niespełna 2,6 mln osób, wobec ok. 16,5 mln w 2014 r. Osoby, które nie złożyły oświadczenia o przekazywaniu części składki do OFE, nadal pozostają członkami OFE, a fundusze zarządzają ich środkami pochodzącymi ze składek, które zostały przekazane do lipca 2014 r.

²⁾ Oświadczenie członka otwartego funduszu emerytalnego o przekazywaniu składki do otwartego funduszu emerytalnego oraz o zapoznaniu się z informacją dotyczącą powszechnego systemu emerytalnego oraz informacją dotyczącą otwartych funduszy emerytalnych, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 września 2015 r. *w sprawie wzoru oświadczenia członka otwartego funduszu emerytalnego lub osoby, której Zakład Ubezpieczeń Społecznych ewidencjonuje składkę na subkoncie, o przekazywaniu składki do otwartego funduszu emerytalnego albo zewidencjonowaniu składki na subkoncie prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. poz. 1600).

Tabela 5. Podstawowe dane na temat członków OFE na koniec lat 2010–2021 (w tys.)

Rok	Liczba członków	Liczba członków, którzy złożyli oświadczenia o przekazywaniu części składki do OFE	Transfery	Liczba wylosowanych członków*
2010	14 931,0	-	603,5	166,8
2011	15 493,4	-	573,6	321,1
2012	15 942,3	-	119,5	356,1
2013	16 377,7	-	6,6	360,2
2014	16 621,7	2 511,6	24,8	290,0
2015	16 532,1	2 508,0	15,5	-
2016	16 424,2	2 586,2	2,3	-
2017	16 102,6	2 575,4	0,7	-
2018	15 901,9	2 567,4	0,6	-
2019	15 670,4	2 557,7	0,4	
2020	15 430,9	2 545,5	0,4	
2021	15 175,8	2 529,4	0,5	

*Do 2014 r. odbywały się 4 losowania w roku, natomiast w 2014 r. miało miejsce tylko jedno losowanie.

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie danych ZUS, OFE

Podstawowym czynnikiem wpływającym na przyrost liczby nowych członków jest przystąpienie do OFE w wyniku zawarcia umowy pierwszorazowej z inicjatywy osoby ubezpieczonej. Jednakże w wyniku eliminacji działalności akwizytorów, jako głównego czynnika zapisu nowych członków do OFE i transferów między funduszami, liczba osób świadomie po raz pierwszy przystępujących do OFE bądź zmieniających OFE radykalnie spadła.

Od 2014 r. możemy mówić o „zamrożeniu” rynku. Mniej niż 1% osób wchodzących na rynek pracy zapisuje się do OFE na podstawie składanych do ZUS oświadczeń. W praktyce liczba nowych członków jest nawet mniejsza niż liczba członków OFE umierających przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Skala transferów jest również mikroskopijna – od 2017 r. mniej niż 0,01% członków OFE decyduje się na zmianę funduszu, w porównaniu nawet do 4% w 2010 r.

Tabela 6. Liczba członków OFE na koniec 2021 r.

Otwarty fundusz emerytalny	Liczba członków
AEGON OFE	1 716 463
Allianz Polska OFE	1 008 351
Aviva OFE Aviva Santander	2 395 711
Generali OFE	936 940
MetLife OFE	1 475 614
Nationale-Nederlanden OFE	2 862 239
PKO BP Bankowy OFE	877 130
OFE Pocztylion	547 843
OFE PZU "Złota Jesień"	2 279 516

UNIQA OFE	1 075 999
Razem	15 175 806

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Znikome zainteresowanie zawieraniem umów z OFE jest dalece niewystarczające, aby zapewnić zastępowalność kohort (grup wiekowych) w OFE i zatrzymać proces sukcesywnego zmniejszania się liczby członków OFE. Na koniec 2021 r. członkami OFE było 15,17 mln osób. Oznacza to spadek odpowiednio o 1,5% względem 2020 r., na koniec którego było zarejestrowanych 15,4 mln członków OFE, oraz o 1,8% względem 2019 r., na koniec którego było 15,6 mln członków OFE.

Spadek liczby członków OFE w analizowanym okresie wynika m.in. z wprowadzonej od 2014 r. dobrowolności przekazywania składek do OFE, co przekłada się na rozkład wieku członków OFE. Większość członków OFE stanowią osoby starsze, niski jest udział osób młodych. Taka struktura wiekowa członków OFE prowadzi do spadku wartości aktywów OFE i marginalizacji ich znaczenia w systemie emerytalnym oraz na rynkach finansowych.

2.2. Przekazywanie składek do OFE

Do dnia 1 maja 2011 r., tj. do wejścia w życie ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, wysokość składki odprowadzanej do OFE wynosiła 7,3% podstawy wymiaru. Pierwotne założenie twórców systemu było takie, że wartość emerytury z części repartycyjnej i wartość emerytury z obowiązkowej części kapitałowej będą mniej więcej równe. Co prawda składka przekazywana do OFE miała być niższa niż składka ewidencjonowana w ZUS (pierwotnie 12,22%), ale oczekiwano też wyższych stóp zwrotu z OFE niż wskaźników waloryzacji w ZUS.

Reforma z 2011 r. radykalnie zmniejszyła wysokość składki odprowadzanej do OFE, redukując go do poziomu 2,3% w 2011 r. Poziom ten miał w kilku kolejnych latach stopniowo rosnąć, docelowo do 3,5% począwszy od 2017 r., jednak w międzyczasie kolejna zmiana regulacji – ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* – uczyniła członkostwa w OFE dobrowolnym i ustaliła wysokość składki na poziomie 2,92%. Dobrowolność miała dużo poważniejszy wpływ na wolumen składek niż samo ograniczenie wysokości składki.

Liczba członków OFE, która zdecydowała się wciąż przekazywać składki do OFE (co wymagało podjęcia aktywnych kroków w postaci złożenia stosownego oświadczenia), wyniosła zaledwie ok. 2,5 mln osób, czyli 16% ogólnej liczby ok. 16,5 mln członków OFE w 2014 r.

Tabela 7. Składki odprowadzane do OFE i kwoty umorzenia w ramach „suwaka bezpieczeństwa” w latach 2010–2021 (w mln zł)

Rok	Wartość składek	Kwota umorzenia z tytułu „suwaka bezpieczeństwa”	Różnica
2010	22 350,6	-	22 350,6
2011	15 201,2	-	15 201,2
2012	8 116,5	-	8 116,5
2013	10 668,7	-	10 668,7
2014	8 204,7	3 680,4	4 524,3
2015	3 105,8	4 055,7	-949,9
2016	3 153,2	3 513,7	-360,5

2017	3 263,2	6 148,3	-2 885,1
2018	3 274,3	8 009,0	-4 734,7
2019	3 415,6	6 925,8	-3 510,2
2020	3 328,9	5 731,1	-2 402,2
2021	3 597,3	7 325,6	-3 728,3

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie danych OFE

Dynamika przepływów z OFE do ZUS z tytułu „suwaka bezpieczeństwa” jest pochodną dwóch zmiennych: struktury demograficznej członków OFE oraz samej wartości aktywów OFE (dla danego profilu demograficznego członków, „suwak bezpieczeństwa” jest predeterminowanym procentem aktywów OFE). Pierwszy czynnik jest łatwy do prognozowania, jeśli dysponuje się odpowiednimi danymi, drugi natomiast jest obciążony dużą niepewnością, ponieważ na wartość aktywów OFE wpływają stopy zwrotu OFE, które po 2014 r. podlegają dużym wahaniom. Z drugiej strony, wolumen składek odprowadzanych do OFE, po ustabilizowaniu się liczby członków dobrowolnie składujących, jest zmienną dość stabilną i przewidywalną. OFE zostały zatem postawione w sytuacji, w której trudno przewidzieć roczne saldo przepływów gotówkowych, bowiem przepływy dodatnie są stabilne i przewidywalne, a przepływy ujemne podlegają dużym wahaniom.

Znak przepływów netto zmienił się w trakcie 2014 r., kiedy zaczął działać „suwak bezpieczeństwa”, a dopływ składek zmalał w skutek zmniejszenia się liczby aktywnych członków OFE.

2.3. Aktywa otwartych funduszy emerytalnych

2.3.1. Wartość aktywów netto OFE w relacji do PKB

Do 2013 r. wypływy z OFE były minimalne, a wartość aktywów przyrastała w tempie nawet kilkunastu procent rocznie ze względu na wpływy ze składek oraz wypracowany zysk z inwestycji. Przyrost aktywów OFE był znacząco wyższy niż tempo wzrostu PKB, dlatego przewidywano, że fundusze emerytalne miały w przyszłości stać się ważnym segmentem rynku finansowego, jak również istotnym elementem systemu emerytalnego. Na koniec 2013 r. aktywa rynku OFE odpowiadały 18,4% PKB. Umorzenie 51,5% aktywów OFE w 2014 r. oraz odwrócenie salda przepływów gotówkowych, związane ze zmianami wprowadzonymi w latach 2011 i 2014, przekreśliły szanse OFE na odegranie znaczącej roli nie tylko na rynku finansowym, ale również w kontekście gromadzenia oszczędności przeznaczonych na wypłatę przyszłych świadczeń emerytalnych. W 2015 r., kiedy aktywa OFE spadły dodatkowo na skutek światowej dekonunktury, ich poziom w relacji do PKB obniżył się do poziomu poniżej 8%. W latach 2019-2021 poziom aktywów OFE w relacji do PKB utrzymuje się na poziomie 6–7%.

Tabela 8. Wartość aktywów netto OFE w latach 1999–2021 w relacji do PKB

Ostatni dzień roku	Wartość aktywów netto OFE (mld zł)	PKB (mld zł)	Relacja wartości aktywów netto OFE do PKB (%)
1999	2,26	674,5	0,34%
2000	9,92	748,5	1,33%
2001	19,41	781,5	2,48%
2002	31,56	812,2	3,89%
2003	44,83	847,2	5,29%
2004	62,63	933,1	6,71%
2005	86,08	990,5	8,69%
2006	116,56	1 069,4	10,90%
2007	140,03	1 187,5	11,79%
2008	138,26	1 285,6	10,75%
2009	178,63	1 372,0	13,02%
2010	221,25	1 434,4	15,42%
2011	224,72	1 553,6	14,46%
2012	269,60	1 612,7	16,72%
2013	299,27	1 630,1	18,36%
2014	149,05	1 700,6	8,76%
2015	140,50	1 798,5	7,81%
2016	153,43	1 853,2	8,28%
2017	179,53	1 982,8	9,05%
2018	157,33	2 126,5	7,40%
2019	154,82	2 288,5	6,77%
2020	148,60	2 337,7	6,36%
2021	187,99	2 623,9	7,16%

Źródło: obliczenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie danych KNF i GUS

W latach 2000–2020 średnia ważona stopa zwrotu OFE wyniosła 6,27%, natomiast średnia wartość wskaźnika rocznej waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego – 6,61%. Na stopę zwrotu osiąganą w obowiązkowym filarze kapitałowym negatywnie oddziaływały wysokie opłaty od wpłacanych składek oraz od zarządzanych aktywów, obowiązujące zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania nowego systemu. Gdyby przyjąć założenie braku opłat w OFE, na koniec 2021 r. wartość ich aktywów byłaby o blisko 63 mld zł wyższa.

Wykres. 1 Średnia ważona stopa zwrotu OFE oraz wskaźnik rocznej waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego w ZUS w latach 2000–2021



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

2.3.2. Mechanizm „suwaka bezpieczeństwa”

Wprowadzony na mocy ustawy z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych mechanizm „suwaka bezpieczeństwa” zakłada, że na 10 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego środki zgromadzone na rachunku członka OFE są stopniowo (co miesiąc) przekazywane do FUS i ewidencjonowane na indywidualnym subkoncie ubezpieczonego. Z tego tytułu w 2019 r. OFE przekazały do FUS kwotę ok. 6 926 mln zł, w 2020 r. ok 5 731 mln zł, a w 2021 r. ok. 7 325 mln zł.

Tabela 9. Liczba osób objęta „suwakiem bezpieczeństwa” w latach 2019–2021 oraz kwoty przekazane z tego tytułu przez OFE do ZUS

	2019	2020	2021
Liczba osób objętych „suwakiem bezpieczeństwa” na koniec roku (narastająco)	3 520 219	3 871 633	4 233 628
Kwoty środków przekazane przez OFE do ZUS w ramach „suwaka bezpieczeństwa” (mln zł)	6 926	5 731	7 325

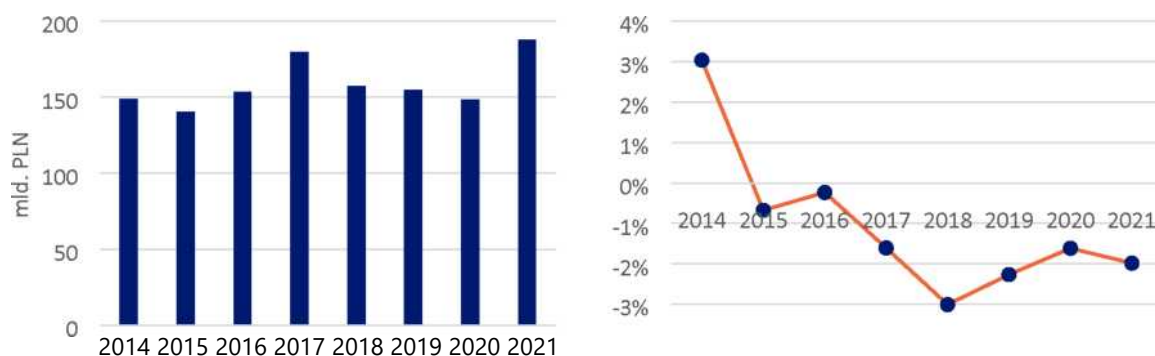
Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Obniżenie wieku emerytalnego na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw zaowocowało przyspieszeniem dekapitalizacji aktywów OFE przez mechanizm „suwaka bezpieczeństwa”. Kwoty przekazywane z OFE do FUS z tytułu „suwaka bezpieczeństwa” przewyższają kwoty otrzymywanych przez OFE składek. Różnica z tego tytułu sukcesywnie wzrasta, wpływając negatywnie na wielkość aktywów OFE.

Udział odpływów netto z tytułu suwaka w aktywach netto OFE w ostatnich latach

oscylował wokół 2%. Choć nie była to sytuacja bez wpływu na działalność OFE (por. niżej), to fundusze były w stanie się do niej przystosować. Zwiększenie odpływu do poziomu 4–5% aktywów, którego można oczekiwać pod koniec obecnej dekady będzie jednak poważniejszym wyzwaniem. Wówczas z pewnością nie wystarczy przekazywanie do ZUS głównie środków uzyskiwanych z dywidend spółek znajdujących się w portfelach OFE, trzeba będzie przystąpić do sprzedaży akcji na znacząco większą skalę.

Wykres 2. Wartość aktywów netto funduszy (lewy panel) w relacji do przepływów z tytułu suwaka (prawy panel)



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Ponieważ po 2014 r. radykalnie zmniejszyła się liczba nowych składujących, obecnie w systemie pozostali głównie 40 i 50-latkowie. Za 15 lat środki wszystkich mężczyzn po 50. I kobiet po 45 r. ż. trafią do ZUS. Z perspektywy 31 grudnia 2021 r. jest to 40% portfela OFE. Konieczne jest jednak przypomnienie, że „suwak bezpieczeństwa” zaczyna działać na 10 lat przed emeryturą. Zatem przykładowo kobieta mająca dziś lat 40 i już niezasilająca OFE nowymi składkami za 15 lat będzie miała w swoim funduszu jedynie połowę środków. Suwak w perspektywie najbliższych 15 lat dotknie więc częściowo obecnych mężczyzn po 40 r. ż. oraz kobiety po 35 r. ż.. Tendencję tę do pewnego stopnia niweluje napływ nowych składek (choć osoby, które obejmuje suwak przestają automatycznie składkować) oraz osiągnięta stopa zwrotu, jednak nie zmienia to faktu, że już pod koniec obecnej dekady aktywa OFE zaczną topnieć, by w ciągu kolejnych dwóch dekad niemal całkowicie zniknąć.

Odpływ środków z OFE stanowi wyzwanie dla rynku kapitałowego, ponieważ roczna podaż akcji na rynku wtórnym wzrośnie do poziomu kilku, a w dalszej perspektywie nawet około dziesięciu miliardów złotych w skali roku. O ile nie rozwiną się inne krajowe programy zbiorowego oszczędzania, to akcje te zostaną prawdopodobnie zakupione przez inwestorów zagranicznych, co może istotnie zmienić strukturę własnościową polskich przedsiębiorstw. Powyższe zjawisko wzrostu podaży akcji może być także negatywnie odczuwane przez oszczędzających, gdyż z jednej strony możliwy jest znaczący spadek wartości sprzedawanych aktywów, z drugiej – niekorzystny wpływ suwaka na strategię inwestycyjną funduszy.

Powyższy mechanizm można interpretować jako zjawisko generujące wewnętrzną sprzeczność między ekonomicznym interesem młodszych członków funduszy, a koniecznością dokonywania przyszłych transferów do ZUS. Z perspektywy osoby młodszej niż 40 lat może wydać się, że najważniejsza jest osiągnięta przez fundusz emerytalny stopa zwrotu, która spowoduje, że w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego na jej konto w ZUS trafi jak najwięcej środków. Dlatego kwestia, czy nabywane przez OFE aktywa będzie można w krótkim okresie łatwo sprzedać – bez istotnej utraty wartości – jest drugorzędna. Dla obsługi

suwaka wskazane jest zaś, by w pierwszej kolejności kupować spółki płynne oraz takie, które wypłacają wysokie dywidendy generujące przepływ gotówki, który bez wykonywania dodatkowych operacji łatwo można skierować do ZUS.

O ile obniżenie wycen ze względu na stopniowe wycofywanie się OFE z giełdy jest nieuchronne bez zastąpienia ich przez inne podmioty w roli odpowiednio dużych wehikułów zbiorowego oszczędzania na emeryturę, problem niekorzystnego wpływu transferów do ZUS na strategię inwestycyjną OFE można spróbować rozwiązać. W tym celu można rozważyć umożliwienie funduszom inwestowania w płynne instrumenty o relatywnie niskim ryzyku, w których lokowana byłaby ta część portfela przeznaczona do transferu do ZUS. Takim instrumentem, który dodatkowo w wyniku wzrostu stóp procentowych i sytuacji geopolitycznej cechuje się dość wysoką dochodowością, są polskie obligacje skarbowe. Tych jednak OFE nie mają od 2014 r. prawa kupować, zaś alternatywa w postaci obligacji korporacyjnych nie jest doskonała, gdyż ich rynek jak na potrzeby OFE jest zbyt płytki.

2.3.3. Przekazywanie środków z OFE na dochody budżetu państwa

Proces przekazywania środków zgromadzonych na rachunkach członków OFE na dochody budżetu za pośrednictwem ZUS realizowany jest na podstawie przepisów art. 111a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 105, z późn. zm.) w przypadku, gdy:

- 1) właściwy organ emerytalny zawiadomi o ustaleniu członkowi OFE prawa do emerytury:
 - obliczonej na podstawie art. 15, art. 15aa, art. 15c lub prawa do jej zwiększenia na podstawie art. 14 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2022 r. poz. 520, z późn. zm.) lub
 - obliczonej na podstawie art. 15, art. 15aa, art. 15c, art. 15e lub prawa do jej zwiększenia na podstawie art. 14 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2020 r. poz. 723, z późn. zm.);
- 2) ZUS zawiadomi o ustaleniu członkowi OFE prawa do emerytury na podstawie art. 46–50a, art. 50e lub art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm.) oraz o obliczeniu wysokości emerytury na podstawie art. 183 tej ustawy;
- 3) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zawiadomi o wyborze przez członka OFE renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy albo renty rodzinnej z ubezpieczenia na podstawie art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników* (Dz. U. z 2022 r. poz. 933, z późn. zm.);
- 4) Minister Sprawiedliwości zawiadomi o przejściu sędziego będącego członkiem OFE w stan spoczynku z prawem do uposażenia, o którym mowa w art. 100 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm.).

W latach 2019–2021 wycofano z rachunków członków OFE, z powodu skorzystania przez nich z możliwości ustalenia prawa do emerytury w wieku niższym niż ogólnie obowiązujący, i przekazano za pośrednictwem ZUS na dochody budżetu państwa kwotę ok. 549 mln zł.

Tabela 10. Kwoty środków wycofanych z OFE i przekazanych na dochody budżetu państwa w latach 2019–2021

Rok przekazania	Kwota zwrotu w mln zł
2019	246
2020	170
2021	133
Suma	549

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

2.4. Subkonto

Na podstawie ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* utworzono w ramach konta ubezpieczonego w ZUS subkonto, na którym ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych składek, wraz z wyegzekwowanymi od tych składek odsetkami za zwłokę i opłatą prolongacyjną, kwotę środków odpowiadających wartości umorzonych przez otwarty fundusz emerytalny jednostek rozrachunkowych po poinformowaniu przez Zakład otwartego funduszu emerytalnego o obowiązku przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na fundusz emerytalny FUS w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego, a także informacje o wysokości należnych i wpłaconych składek. Środki gromadzone na subkoncie w ZUS są waloryzowane (rocznie i kwartalnie – dla tych, którzy nabyli uprawnienia emerytalne w trakcie roku) według średniego nominalnego wzrostu PKB z ubiegłych 5 lat (z zastrzeżeniem nieujemności stopy waloryzacji). Termin waloryzacji składek na subkoncie jest zbieżny z terminem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego. Powyższa regulacja wprowadziła zmiany mające na celu poprawę kondycji finansów publicznych i FUS, dotyczące m.in. obniżenia poziomu części składki przekazywanej do OFE (docelowo do 3,5% w 2017 r.), któremu odpowiadało zwiększenie zasilenia FUS, dokonywane w formie ewidencjonowania na subkontach (docelowo do 3,8% w 2017 r.).

Wzrost deficytu i długu sektora finansów publicznych stanowił główną przesłankę wprowadzenia z początkiem lutego 2014 r. kolejnych zmian w przekazywaniu składek do OFE. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* wprowadziła rozwiązanie sukcesywnego przenoszenia środków zgromadzonych na rachunku w OFE na subkonto w ZUS (w pierwszej kolejności przez umorzenie 51,5% jednostek rozrachunkowych w dniu 3 lutego 2014 r. i następnie „suwak bezpieczeństwa” w przypadku osób, które ukończyły wiek niższy o 10 lat od wieku emerytalnego). Powyższą ustawą wprowadzona została również zasada dobrowolności w zakresie przekazywania przyszłych składek do OFE, poprzez umożliwienie podejmowania decyzji, czy część składki ma być przekazywana do OFE czy na subkonto w ZUS, w okresie tzw. okienek transferowych, od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r., następnie w okresie tych samych miesięcy w 2016 r., a w dalszej kolejności co 4 lata. W okienkach transferowych można zmienić swoją poprzednią

decyzję o sposobie przekazywania przyszłych składek. Środki zewidencjonowane na subkoncie, w tym również środki pochodzące z umorzenia w dniu 3 lutego 2014 r. 51,5% jednostek zapisanych na rachunku każdego członka OFE oraz środki zgromadzone w OFE, podlegają identycznym zasadom w zakresie dziedziczenia czy też podziału, w przypadku ustania małżeńskiej wspólności majątkowej. Wprowadzone zmiany miały na celu ograniczenie tempa przyrostu państwowego długu publicznego przez zmniejszenie kosztów budżetowych funkcjonowania części kapitałowej systemu emerytalnego i zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, przy założeniu jak najmniejszej ingerencji w funkcjonujący model systemu emerytalnego.

Korzystny wpływ wprowadzonych w latach 2011 i 2014 zmian na finanse publiczne należy przy tym uznać za przejściowy. Konsekwencją wzrostu przychodów FUS ze składek będą bowiem wyższe wydatki na emerytury w przyszłości, zgodnie z zasadami systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce. Ciężar wypłaty emerytur w okresie najsilniejszego starzenia polskiego społeczeństwa (2040–2060) będzie w całości spoczywał na publicznym systemie emerytalnym, który nie zostanie odciążony przez wypłaty ze środków zaoszczędzonych w filarze kapitałowym (OFE). Dodatkowo, kierowanie części składki na ubezpieczenie emerytalne na subkonto, w przypadku braku wyboru OFE, przez wchodzących na rynek pracy nowych ubezpieczonych zwiększa obciążenie FUS w przyszłości. Mimo że osoba ta nigdy nie była i nie miała zamiaru być członkiem OFE (filara kapitałowego) będzie korzystać z zasad przypisanych do filara kapitałowego (dziedziczenie, wypłata gwarantowana).

2.5. Wypłaty w razie śmierci członka OFE

2.5.1. Wypłaty z OFE

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, w przypadku jeżeli w chwili śmierci członek OFE pozostawał w związku małżeńskim, w pierwszej kolejności fundusz dokonuje wypłaty transferowej połowy zgromadzonych na jego rachunku środków na rachunek małżonka w OFE. Środki zgromadzone na rachunku zmarłego członka OFE, niewykorzystane w powyższy sposób, są przekazywane osobom przez niego wskazanym, a w przypadku braku takich osób wchodzi w skład spadku. Możliwość wypłaty środków zgromadzonych na rachunku w OFE na rzecz osób uprawnionych w przypadku śmierci członka OFE, powoduje obniżenie WAN OFE³⁾ i zmniejszenie możliwych do wypłaty kwot świadczeń ze środków przekazywanych do OFE.

2.5.2. Wypłaty z subkonta w ZUS z tytułu dziedziczenia i „wypłaty gwarantowanej”

Począwszy od maja 2011 r., zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych*, ZUS dokonuje podziału i wypłaty kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie w razie rozvodu, unieważnienia małżeństwa, ustania albo umownego wyłączenia lub ograniczenia wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa, albo w przypadku śmierci osoby. Podziału środków i wypłaty dokonuje

³⁾ Wartość aktywów netto OFE

się na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, dotyczących podziału środków zgromadzonych na rachunku w OFE w razie rozvodu, unieważnienia małżeństwa lub śmierci. Zgromadzone środki są przekazywane w ramach wypłaty transferowej na rachunek osoby uprawnionej bądź wypłacane, po spełnieniu określonych ustawą warunków. W 2019 r. kwota środków wypłaconych z subkonta osobom uprawnionym wyniosła ok. 436 mln zł, w 2020 r. ok. 492 mln zł a w 2021 r. ok. 740 mln zł.

Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych wprowadzono „wypłatę gwarantowaną” realizowaną na rzecz osób uprawnionych lub spadkobierców, w przypadku śmierci osoby pobierającej już emeryturę, która posiadała subkonto w ZUS. W 3-letnim okresie ochronnym, liczonym od miesiąca, od którego po raz pierwszy wypłacono emeryturę, ZUS dokonuje wypłaty środków gwarantowanych ustalanych jako różnica między kwotą środków zewidencjonowanych na subkoncie emeryta a iloczynem liczby pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono emeryturę, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, oraz trzydziestej siódmej części kwoty zewidencjonowanej na tym subkoncie. W 2019 r. ZUS dokonał wypłat gwarantowanych na kwotę 27 mln zł, w 2020 r. na kwotę 28 mln zł, a w 2021 r. – 58 mln zł.

Tabela 11. Wypłaty z subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych z tytułu dziedziczenia i „wypłaty gwarantowanej” (w mln zł)

	2019 r.	2020 r.	2021 r.
Jednorazowe wypłaty z tytułu dziedziczenia	436	492	740
Wypłaty gwarantowane	27	28	58

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

2.5.3. Pomniejszenie renty rodzinnej o wypłatę gwarantowaną

W przypadku śmierci osoby mającej ustaloną emeryturę w docelowej wysokości, w podstawie obliczenia której uwzględnione zostały środki zewidencjonowane na subkoncie w ZUS, podstawę wymiaru emerytury pomniejsza się o kwotę wypłaty gwarantowanej, jeżeli wypłata tej kwoty została zrealizowana. Wypłata gwarantowana ma wpływ na wysokość renty rodzinnej wypłacanej osobom uprawnionym. Pomniejszenie renty rodzinnej o wypłatę gwarantowaną dokonywane jest w wyniku pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury przysługującej osobie zmarłej zgodnie z art. 73 ust. 3b ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Podstawa obliczenia emerytury osoby zmarłej, po której ustalane jest prawo do renty rodzinnej, pomniejszana jest o kwotę zrealizowanej wypłaty gwarantowanej. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy osoba uprawniona do renty rodzinnej jest uprawniona do wypłaty gwarantowanej. Zmniejszenia wysokości renty rodzinnej dokonuje się od miesiąca, w którym wydana została decyzja obniżająca wysokość renty rodzinnej lub od następnego miesiąca, jeżeli wcześniej nie było możliwe obniżenie wysokości świadczenia.

W sytuacji, gdy wniosek o rentę rodzinną został zgłoszony w trakcie trwającego postępowania o wypłatę gwarantowaną, organ rentowy ustala rentę rodzinną w wysokości zaliczkowej, a następnie oblicza wysokość renty rodzinnej w kwocie ostatecznej – po zrealizowaniu wypłaty gwarantowanej. Podobny tryb stosowany jest w sytuacji, gdy wypłata gwarantowana przysługuje więcej niż jednej osobie uprawnionej, a wniosek o wypłatę gwarantowaną zgłosi jedna z tych osób, w trakcie trwającego postępowania o wypłatę gwarantowaną. Organ rentowy ustala wówczas rentę rodzinną w wysokości zaliczkowej, pomniejszając podstawę obliczenia

emerytury zmarłego o kwotę gwarantowanej wypłaty, a następnie oblicza świadczenie w kwocie ostatecznej – po zrealizowaniu tej wypłaty.

Jeżeli natomiast wypłata gwarantowana została zrealizowana po ustaleniu prawa do renty rodzinnej, wówczas podstawa obliczenia emerytury osoby zmarłej zostaje pomniejszona o kwotę wypłaty gwarantowanej na bieżąco. Zmniejszenia wysokości renty rodzinnej dokonuje się od miesiąca, w którym została wydana decyzja obniżająca wysokość renty rodzinnej lub od następnego miesiąca, jeżeli obniżenie wysokości świadczenia nie było możliwe wcześniej. Kwoty pobranej renty rodzinnej, za okresy przed zmniejszeniem jej wysokości w związku z wypłatą gwarantowaną, nie podlegają dochodzeniu od osób uprawnionych do wypłaty renty rodzinnej.

Analogiczny tryb postępowania stosuje się w sytuacji, gdy wypłata gwarantowana została zrealizowana na rzecz jednej z osób uprawnionych, przed zgłoszeniem wniosku o rentę rodzinną. Organ rentowy pomniejsza podstawę obliczenia emerytury zmarłego o zrealizowaną kwotę wypłaty gwarantowanej na rzecz jednej z tych osób, a następnie oblicza wysokość renty rodzinnej – po ustaleniu, że pozostałe osoby uprawnione nie zgłosiły wniosku o wypłatę gwarantowaną.

Podkreślenia wymaga, że osoby uprawnione do wypłaty gwarantowanej nie są obowiązane do złożenia wniosku o wypłatę gwarantowaną w tym samym czasie. Jeżeli wypłata gwarantowana na rzecz, np. dwóch osób, zostanie dokonana w dwóch różnych terminach – organ rentowy dla ustalenia renty rodzinnej dokonuje dwukrotnego pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury osoby zmarłej.

W przypadku gdy renta rodzinna, obliczona jako odpowiedni procent emerytury osoby zmarłej (ustalonej od podstawy obliczenia pomniejszonej o kwotę zrealizowanej wypłaty gwarantowanej), jest niższa od kwoty najniższego świadczenia, wówczas organ rentowy podwyższa ją do kwoty najniższej renty rodzinnej.

Tabela 12. Renty rodzinne pomniejszone o wypłatę gwarantowaną

Rok	Liczba pomniejszonych rent rodzinnych
2014	0
2015	13
2016	56
2017	100
2018	331
2019	562
2020	719
2021	861

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Z roku na rok można zaobserwować wzrost liczby rent rodzinnych pomniejszonych o zrealizowane wypłaty gwarantowane.

Skala pomniejszenia świadczeń w poszczególnych latach zależy przede wszystkim od daty realizacji wypłaty gwarantowanej i liczby zrealizowanych wypłat gwarantowanych w danym roku. ZUS może przyznać rentę rodzinną w jednym roku i wypłacać w kwocie ustalonej bez pomniejszenia o kwotę wypłaty gwarantowanej. Realizacja wypłaty gwarantowanej może natomiast nastąpić w roku następnym lub nawet po kilku latach i dopiero wówczas zostanie uwzględniona w podstawie obliczenia renty rodzinnej. Mogą mieć miejsce również przypadki realizacji wypłaty gwarantowanej po ustaniu uprawnień do renty rodzinnej.

2.6. Opłaty i koszty obciążające członków OFE

Rodzaje i wysokości opłat pobieranych od członków OFE są ściśle uregulowane ustawą z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*. Od początku działalności struktura opłat pobieranych przez OFE była ukształtowana jako hybrydowa – zawierająca komponent procentowej opłaty od wpłacanych składek oraz komponent miesięcznej opłaty za zarządzanie proporcjonalnej do aktywów OFE, którego znaczenie miało rosnąć w czasie, wraz z rozwojem rynku. W początkowym okresie funkcjonowania OFE wysokość opłaty od składki nie była ograniczana ustawowo i w skrajnym przypadku sięgała nawet 10%, a wysokość opłaty za zarządzanie była ograniczona do 0,05% miesięcznie, czyli 0,6% rocznie. Relatywnie wysoki poziom opłaty od składki zaproponowany przez wchodzące na rynek podmioty i brak jakichkolwiek dowodów, że konkurencja rynkowa może przełożyć się na konkurencję cenową na rynku OFE, zaowocował serią regulacji zmieniających przedmiotową kwestię.

Od 2004 r. zmieniono w znaczący sposób system opłat, wprowadzając górne ograniczenie procentowe dla opłaty od składki (na początku 7%, docelowo 3,5%) oraz zmieniając sposób naliczania opłaty za zarządzanie na regresywny (im wyższe aktywa, tym niższa procentowa opłata, od 0,54% rocznie do 0,18%). Wprowadzono także nowy komponent opłaty – wycofanie środków z rachunku premiowego, którego wysokość uzależniona jest od miejsca OFE w rankingu stóp zwrotu (towarzystwo zarządzające OFE o najwyższej stopie zwrotu może otrzymać przychód z tego tytułu w wysokości 0,06% WAN rocznie, a towarzystwo uzyskujące najgorsze wyniki inwestycyjne nie otrzymuje z tego tytułu żadnego przychodu).

Od 1 stycznia 2010 r., ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. *o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1048), obniżono do 3,5 % opłatę od składki oraz wprowadzono maksymalne wysokości wynagrodzeń za zarządzanie OFE. Wprowadzono więc zarówno górne ograniczenie opłaty od składki, jak i górne kwotowe ograniczenie opłaty za zarządzanie na poziomie 186 mln zł rocznie.

Pomimo powodującego znaczny spadek kosztów zakazu akwizycji żadne z funkcjonujących wówczas na polskim rynku powszechnych towarzystw emerytalnych (dalej: PTE) nie podjęło decyzji o obniżeniu wysokości pobieranych opłat. Do 2013 r. pobierana przez nie średnia opłata od składki była zbliżona do maksymalnej. Stąd też na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* obniżona została wysokość maksymalnej opłaty od składki o połowę do poziomu 1,75%. Obniżona została również opłata pobierana przez ZUS od przekazywanych do OFE składek z 0,8% składki do poziomu 0,4%. Ponadto, umożliwiono OFE zróżnicowanie opłaty od składki w zależności od stażu. OFE mogą pobierać opłatę od składki w niższej wysokości w stosunku do członków posiadających dłuższy staż członkowski, określony w statucie funduszu.

Po 2014 r. średnia stawka opłaty od składki była niższa od ustawowego maksimum i wyniosła 1,54%–1,55%, co wynikało z faktu, że drugi co do wielkości podmiot obniżył dobrowolnie swoją stawkę opłaty do 0,75%. Z zamieszczanej cyklicznie przez KNF informacji dotyczącej OFE (ostatnia informacja z dnia 28 kwietnia br.⁴⁾), na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2011 r. *w sprawie sposobu i trybu zawarcia umowy, na podstawie której następuje uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym* (Dz. U. poz. 1669), wynika przy tym, że jedynie 2 spośród 10 funkcjonujących OFE ustaliło niższą niż maksymalna

⁴⁾ https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Informacja_dot_otwartych_funduszy_emerytalnych_z_28_kwietnia_2022_77907.pdf

wysokość opłaty od składki (Aviva OFE Aviva Santander – 0,75% oraz PKO BP Bankowy OFE – 1,70%).

OFE zrekompensowały sobie obniżenie stawek opłaty od składki podniesieniem opłaty za zarządzanie. W praktyce wszystkie OFE stosowały najwyższą dopuszczalną stawkę tej opłaty, kalkulowaną według metody regresyjnej. Od wejścia w życie ostatniej reformy z 2014 r. średnia stawka opłaty za zarządzanie zauważalnie wzrosła ze względu na umorzenie połowy aktywów OFE w 2014 r. i osłabienie mechanizmu regresji w naliczaniu opłaty.

Tabela 13. Średnie stawki opłat od składki i opłat za zarządzanie w latach 2010–2021

Rok	Średnia stawka opłaty od składki	Średnia stawka opłaty za zarządzanie aktywami
2010	3,50%	0,45%
2011	3,50%	0,43%
2012	3,50%	0,42%
2013	3,49%	0,40%
2014	1,95%	0,48%
2015	1,54%	0,49%
2016	1,54%	0,50%
2017	1,55%	0,48%
2018	1,55%	0,48%
2019	1,55%	0,48%
2020	1,56%	0,49%
2021	1,56%	0,47%

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego na podstawie danych OFE

W początkowej fazie funkcjonowania OFE dominującym źródłem przychodów z opłat była opłata od składki, jednak już w 2010 r. przychody z opłaty od składki zrównały się z przychodami z opłaty za zarządzanie. Kolejne lata to coraz większa marginalizacja znaczenia opłaty od składki, spowodowana trzema czynnikami: zmniejszeniem maksymalnej dopuszczalnej procentowej stawki opłaty, zmniejszeniem stawki składki odprowadzanej do OFE i wreszcie uczynieniem przekazywania składek do OFE dobrowolnym od 2014 r. W 2015 r. kwota z tytułu opłaty od składki wynosiła zaledwie 5,9% tej wielkości z 2010 r., kiedy to wolumen składek był najwyższy w historii funkcjonowania OFE. Opłata za zarządzanie stanowi zdecydowanie dominujące źródło przychodów z opłat po 2010 r., osiągając po 2014 r. poziom ok. 87–88% ogółu przychodów. W porównaniu z innymi opłatami, opłata za zarządzanie jest najbardziej stabilna w czasie, ponieważ mechanizm regresji przy jej naliczaniu powoduje, że zmienia się mniej niż proporcjonalnie w stosunku do wielkości aktywów. Opłata za wyniki z rachunku premiowego jest mniej więcej proporcjonalna do wielkości aktywów OFE, choć sama jej procentowa stawka zależy od rozkładu wyników wszystkich podmiotów. Udział jej w całości przychodów jest niewielki, na poziomie ok. 6%, w ostatnich latach porównywalny z opłatą od składki.

Tabela 14. Obciążenie członków OFE w latach 2010–2021 (w mln zł)

Rok	Opłata od składki	Opłata za zarządzanie	Rachunek premiowy	Obciążenia łącznie	Relacja obciążenia do średniego rocznego WAN
2010	806,3	893,7	61,4	1 761,4	0,89%
2011	553,5	981,2	61,8	1 596,5	0,70%
2012	289,8	1 032,4	110,0	1 432,2	0,59%
2013	391,0	1 122,3	67,1	1 580,4	0,56%
2014	160,7	781,2	48,1	990,0	0,60%

2015	47,2	740,8	48,4	836,5	0,55%
2016	50,6	694,4	49,3	794,3	0,57%
2017	50,9	827,7	54,0	932,6	0,54%
2018	51,7	794,9	50,4	897,0	0,54%
2019	53,9	761,0	60,3	875,2	0,55%
2020	52,6	660,1	-0,1	712,6	0,53%
2021	57,0	811,8	62,6	931,4	0,54%

**Wskaźnik liczony jako obciążenia łączne (suma opl. od skł. + opl. za zarz. + rach. prem.) / średniej rocznej wartości*

WAN OFE – średnia arytmetyczna.

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie danych OFE

Ponadto należy zaznaczyć, że z oszczędności zgromadzonych na rachunkach w OFE potrącane są jeszcze inne koszty, które nie stanowią przychodu zarządzających OFE. Dwie najistotniejsze pozycje w tej kategorii to odpowiednio: wynagrodzenie depozytariuszy oraz daniny publiczno-prawne (głównie podatek od dywidend). Dodatkowo należy mieć na uwadze, że przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez daną osobę, środki z OFE transferowane są na subkonto w ZUS w ramach mechanizmu „suwaka bezpieczeństwa” (składka nie podlega opodatkowaniu) i wypłacane w ramach okresowej emerytury kapitałowej oraz emerytury z FUS (po osiągnięciu „męskiego” wieku emerytalnego), które to świadczenie jest opodatkowane, co stanowi kolejne pomniejszenie realnych wypłat dla osób ubezpieczonych.

Na kwestie opłat i kosztów obciążających członków OFE zwraca również uwagę Narodowy Bank Polski, w opinii którego powinny być one istotnymi czynnikami zarówno w sytuacji kontynuacji funkcjonowania OFE na niezmienionych warunkach, jak również przy formułowaniu propozycji zmian w systemie. Funkcjonowaniu podmiotów sektora emerytalnego powinna bowiem przyświecać zasada ochrony interesów przyszłych emerytów, realizowana m.in. przez maksymalizację wartości zgromadzonych przez nich środków. Na maksymalizację tej wartości, zwłaszcza w sytuacji długiego horyzontu inwestycyjnego charakteryzującego proces oszczędzania na cele emerytalne, istotny wpływ mają rozwiązania zmierzające do obniżenia kosztów ponoszonych przez przyszłych świadczeniobiorców. Tymczasem porównanie kosztów pobieranych na rzecz PTE ze średnimi stopami zwrotu OFE na przestrzeni lat wskazuje, że te dwa elementy nie są ze sobą skorelowane, bowiem średnie ważne stopy zwrotu OFE uzależnione są od sytuacji na rynku finansowym, podczas gdy wysokość kosztów pobieranych na rzecz PTE określona jest ustawowo. W kapitałowej części systemu emerytalnego istnieje zatem możliwość dalszej obniżki pobieranych kosztów.

2.7 Polityka inwestycyjna OFE oraz wpływ na Giełdę Papierów Wartościowych

Do 2013 r., tj. do wprowadzenia zmian systemowych wynikających z pierwszego *Przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego*, inwestycje OFE koncentrowały się na polskich skarbowych papierach wartościowych, których średni udział w portfelach OFE wynosił 48,3%. Udział krajowych instrumentów udziałowych w okresach dobrej koniunktury na rynkach finansowych oscylował w granicach górnego limitu ustawowego i wynosił średnio 40,4%. Inwestycje w aktywa denominowane w walutach obcych stanowiły średnio 1,4% portfela.

Zgodnie z informacjami UKNF, analiza stopnia wykorzystania limitów inwestycyjnych przypisanych kategoriom lokat dopuszczonym dla OFE pozwala stwierdzić, że w 2013 r. limity nie były najistotniejszym czynnikiem ograniczającym możliwości inwestycyjne funduszy. Niski stopień wykorzystania większości limitów związanych z instrumentami finansowymi innymi niż akcje był w największym stopniu pochodną niewystarczającej podaży określonych instrumentów na rynku. Limitem determinującym charakter i ryzyko polityki inwestycyjnej były ograniczenia związane z lokatami w instrumenty udziałowe. Portfele OFE w tym zakresie

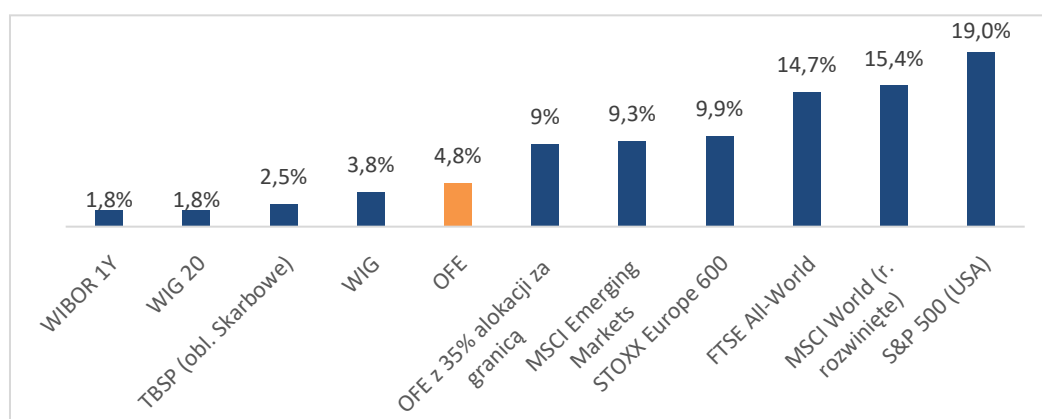
dostosowywały się do bieżącej sytuacji rynkowej, co było widoczne w poziomie wykorzystania limitu w okresach dobrej koniunktury i niekorzystnej sytuacji na giełdach. Jednocześnie OFE pozostawiały sobie pewien margines bezpieczeństwa zabezpieczający je przed przekroczeniem limitów i koniecznością ograniczonego czasowo dostosowania składu portfela do przepisów prawa.

Z dniem 3 lutego 2014 r. nastąpiła zmiana w przepisach regulujących zasady polityki lokacyjnej OFE w zakresie portfela inwestycyjnego. Umorzono stanowiące 51,5% aktywów OFE obligacje skarbowe oraz wprowadzono zakaz lokowania aktywów OFE w instrumenty skarbowe i obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa. Umorzenie obligacji skarbowych z portfeli OFE zakładało, że dokładnie ten sam procent portfela dla każdego podmiotu zostanie umorzony, a zobowiązania przeksięgowane na subkonto w ZUS. Ponieważ udział obligacji w portfelu był przy tym różny między podmiotami, znalazło się kilka OFE, które po tej operacji wciąż posiadały papiery gwarantowane przez Skarb Państwa. Do dnia 4 lutego 2016 r. OFE mogły posiadać w swoich aktywach skarbowe papiery wartościowe, obligacje na rzecz KFD emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) i bankowe papiery wartościowe emitowane przez BGK, które zostały nabyte przed dniem 4 lutego 2014 r. i nie zostały przekazane do ZUS. W związku z tym, że przewidziano dwuletni okres przejściowy dla takich instrumentów, były one wciąż wykazywane w latach 2014–2015, jednak na poziomie mniejszym niż 1% uśrednionego portfela rynkowego.

Ponadto określono minimalny limit udziału instrumentów udziałowych w aktywach na poziomie 75%, który obowiązywał do dnia 31 grudnia 2014 r., a w kolejnych latach był obniżany, odpowiednio do 55% do końca 2015 r., do 35% do końca 2016 r. i do 15% do końca 2017 r., natomiast od 1 stycznia 2018 r. został zniesiony. Ustawodawca przewidział okres na dostosowanie portfeli OFE do nowych limitów inwestycyjnych. Do dnia 4 lutego 2015 r. OFE musiały dostosować swoje portfele do zmienionych limitów inwestycyjnych w zakresie lokat w depozyty bankowe, certyfikaty inwestycyjne i jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych, jeżeli w wyniku przekazania aktywów do ZUS nie spełniały zmienionych ograniczeń lokacyjnych.

Przekazanie części dłużnej portfela OFE do ZUS oraz ograniczenie jej *de facto* do obligacji korporacyjnych i samorządowych, wskutek wprowadzenia ustawowego zakazu lokowania w skarbowe instrumenty dłużne, spowodowało całkowite odwrócenie proporcji w portfelach OFE. Porównywane do tej pory z funduszami stabilnego wzrostu, OFE stały się funduszami o profilu akcyjnym. Zdecydowanie dominującą kategorią w portfelach OFE stały się instrumenty udziałowe.

Wykres 3. Stopy zwrotu z OFE i innych instrumentów średniorocznie w latach 2014–2021



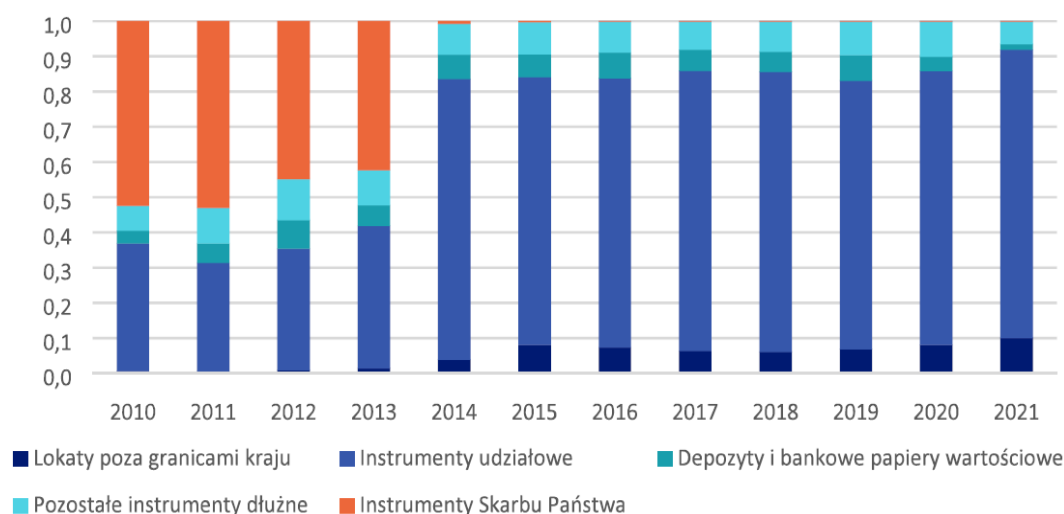
Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Po zmianach z 2014 r., kiedy przesądzono, że OFE nie będą wypłacały emerytur, ich nadrzędnym zadaniem z punktu widzenia przyszłych emerytów jest pomnażanie wartości środków uzyskanych ze składek nim te trafią do ZUS. Zasadne jest zatem ocenianie działalności OFE przez pryzmat osiąganych stóp zwrotu – porównanie ich poziomu oraz zmienności z innymi dostępnymi możliwościami inwestowania.

Wykres 3 prezentuje średnioroczną stopę zwrotu z OFE w porównaniu z innymi krajowymi i zagranicznymi aktywami. Porównanie rozpoczęto od 2014 r., kiedy to gruntownie zmienił się portfel OFE. Ponieważ fundusze emerytalne stały się funduszami akcyjnymi ma sens porównywanie ich wyników przede wszystkim z indeksami akcji. Wartość średnia rocznej stopy WIBOR, przybliżająca stopy zwrotu możliwe do uzyskania na rynku pieniężnym, czy stopa zwrotu z indeksu obligacji skarbowych podane są jedynie jako punkt odniesienia mówiący o tym, ile można było w polskich złotych zarobić w ciągu minionych ośmiu lat bez obciążania środków istotnym ryzykiem.

Wyniki OFE w porównaniu z krajowymi benchmarkami należy uznać za co najmniej zadowalające. Fundusze emerytalne w skali roku dały zarobić o 3 pkt. proc. więcej niż indeks polskich blue chipów WIG 20 oraz o 1 pkt. proc. więcej niż indeks szerokiego rynku giełdowego WIG. Wniosek, że fundusze emerytalne pobiły swój benchmark, jest uprawniony jednak tylko, jeśli za takowy uznawać indeksy polskich akcji.

Wykres nr 4. Portfel inwestycyjny OFE w latach 2010–2021, stan na koniec poszczególnych lat



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Brak obligacji skarbowych w portfelach OFE jest jednym z komponentów nieoptymalnej struktury ich aktywów. Na koniec 2021 r. za granicą inwestowane było zaledwie 10% środków, co i tak jest, jak pokazuje Wykres 4, rekordowym w ich historii wynikiem.

Koncentracja portfela, który w 80% składa się z akcji krajowych spółek oznacza pojawienie się dwóch zjawisk. Pierwszym jest duża zmienność wyceny jednostki uczestnictwa w skali kwartału czy roku, odpowiadająca skalą zmienności indeksów giełdowych. Ten problem z punktu widzenia funduszu emerytalnego o horyzoncie inwestycyjnym liczonym w dekadach ma relatywnie mniejsze znaczenie niż w zwykłym funduszu inwestycyjnym, z którego można swobodnie wypłacać środki. Drugi problem jest poważniejszy – koncentracja na jednej klasie aktywów (akcjach będących w obrocie publicznym) i jednym obszarze geograficznym (Polsce) oznacza ściśle związanie długookresowego wyniku funduszu z kontynuacją wąskiej grupy trendów makroekonomicznych. Dywersyfikacja pozwala zaś na obstawienie szerszej grupy trendów i ograniczenie konsekwencji niepomyślnego rozwoju niektórych z nich.

Rynek inwestycyjny i świat technologiczny cały czas się zmieniają. Od czasu gdy po raz pierwszy pojawił się pomysł ograniczenia skali działalności OFE (2011 r.), a później ich częściowej (2013 r.), a następnie całkowitej (2019 r.) likwidacji wydaje się, że fundusze emerytalne przestały traktować dostosowywania do nowych realiów czy odpowiadanie na pojawiające się postulaty rynku kapitałowego za swoje priorytety. Gdyby OFE miały kontynuować swoją działalność w zasadniczo niezmienionej formie, należałoby podjąć się rozwiązania problemów o charakterze operacyjnym. W ramach dostosowań należałoby pomyśleć także o rozszerzeniu palety instrumentów, w które mogą inwestować OFE w ten sposób, żeby otworzyć nowe możliwości w zakresie stóp zwrotu oraz ograniczania ryzyka i całkowitych kosztów. Przykładowo należałoby powrócić do dyskusji na temat włączenia do portfeli OFE transakcji buy-sell back i sell-buy back, repo i reverse repo oraz instrumentów pochodnych i funduszy ETF. Ponadto warto pomyśleć o zmianie zasad wynagradzania PTE przez rachunek premiowy tak, by nie promowały one nadmiernej synchronizacji portfeli funduszy.

Tabela 15. Zaangażowanie OFE w wybranych spółkach GPW wg stanu na koniec 2021 r. – udział w kapitalizacji spółki powyżej 33%.

Spółka	Wartość w portfelu OFE (w mln zł)	Udział w portfelu OFE	Udział OFE w kapitalizacji spółki
DEVELIA	1 042,4	0,56%	78,42%
FERRO S.A.	494,0	0,26%	69,84%
GRUPA KĘTY S.A.	3 990,4	2,14%	67,79%
SANOK RUBBER COMPANY S.A.	259,0	0,14%	58,38%
AB S.A.	488,3	0,26%	55,86%
KRUK S.A.	3 382,2	1,81%	54,40%
INTER CARS S.A.	3 168,2	1,70%	47,28%
FABRYKA MEBLI FORTE S.A.	466,1	0,25%	46,60%
COMARCH S.A.	677,2	0,36%	46,26%
ENEL-MED. S.A.	224,0	0,12%	44,75%
ALUMETAL S.A.	382,2	0,20%	43,34%
AGORA S.A.	143,9	0,08%	42,10%
COMP SAFE SUPPORT S.A.	126,0	0,07%	40,93%
P.A. NOVA S.A.	60,0	0,03%	40,13%
AMICA WRONKI S.A.	347,1	0,19%	39,50%
ASSECO POLAND S.A.	2 811,5	1,51%	39,18%
NEWAG S.A.	358,0	0,19%	38,25%
DECORA S.A.	136,2	0,07%	37,98%
ATENDE S.A.	59,5	0,03%	37,70%
BUDIMEX S.A.	2 181,0	1,17%	37,63%
ABS S.A.	530,7	0,28%	36,59%
WAWEL S.A.	265,3	0,14%	36,18%
VRG S.A.	319,5	0,17%	36,14%
FAMUR S.A.	688,7	0,37%	35,77%
ASSECO SOUTH S.A.	924,0	0,50%	34,51%
PKP CARGO S.A.	214,6	0,12%	34,18%
CCC S.A.	1 945,6	1,04%	33,61%
KOGENERACJA S.A.	138,3	0,07%	33,28%
WIRTUALNA POLSKA S.A.	1 362,7	0,73%	33,05%

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 16. Zaangażowanie OFE w wybranych spółkach GPW wg stanu na koniec 2021 r. – udział spółki w portfelu OFE powyżej 1,5%

Spółka	Wartość w portfelu OFE (w mln zł)	Udział w portfelu OFE	Udział OFE w kapitalizacji spółki
PKO BANK POLSKI S.A.	16 820,4	9,01%	29,95%
POLSKI KONCERN NAFTOWY ORLEN S.A.	9 268,8	4,97%	29,15%
LPP S.A.	8 514,1	4,56%	26,72%
ING BANK ŚLĄSKI S.A.	7 806,1	4,18%	22,47%
KGHM POLSKA MIEDŹ S.A.	7 048,1	3,78%	25,28%
BANK POLSKA KASA OPIEKI S.A.	6 186,0	3,32%	19,32%
SANTANDER BANK POLSKA S.A.	6 164,0	3,30%	17,31%
PZU S.A.	5 408,1	2,90%	17,72%
CYFROWY POLSAT S.A.	4 358,4	2,34%	19,63%
POLSKIE GÓRNICTWO NAFTOWE I GAZOWNICTWO S.A.	4 190,7	2,25%	11,51%
GRUPA KĘTY	3 990,4	2,14%	67,79%
KRUK S.A.	3 382,2	1,81%	54,40%
BANK MILLENNIUM S.A.	3 233,3	1,73%	32,52%
MBANK S.A.	3 208,7	1,72%	17,48%
INTER CARS S.A.	3 168,2	1,70%	47,28%
ASSECO POLAND S.A.	2 811,5	1,51%	39,18%
GRUPA KĘTY S.A.	2 363,2	1,51%	75,72%

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Udział PKO BP S.A. w portfelach OFE oscyluje w pobliżu ustawowego limitu i wynosi 9,01%, a udział całego sektora OFE w kapitalizacji spółki to 29,95% – można zatem stwierdzić, że PKO BP S.A. jest w jednej trzeciej zarządzany przez Skarb Państwa, w jednej trzeciej przez OFE i jednej trzeciej przez innych inwestorów. Podobny udział OFE w kapitalizacji spółki jest w PKN Orlen S.A. Stosunkowo dużą spółką, której ponad 75% kapitalizacji znajduje się w posiadaniu OFE, jest Grupa Kęty S.A.

Duży inwestor instytucjonalny, jakim są OFE, ze względów praktycznych jest raczej zainteresowany inwestowaniem w duże i średnie podmioty. Z drugiej strony, w przypadku Polski, nawet największy inwestor instytucjonalny musi konkurować z sektorem funduszy inwestycyjnych i Skarbem Państwa. Ta dynamika przekłada się na sytuację, w której OFE relatywnie największy udział mają w kapitalizacji średnich spółek (o wartości od 5 do 10 mld zł), ale też stosunkowo duży w największych podmiotach (o wartości powyżej 10 mld zł). Najmniejsze spółki cieszą się najniższym zainteresowaniem OFE.

Tabela 17. Łączne zaangażowanie OFE w akcje polskich spółek notowanych na GPW na koniec 2021 r.

Kapitalizacja spółki (mln zł)	Liczba spółek z GPW	Liczba spółek w portfelach OFE	Kapitalizacja spółek na GPW (mln zł)	Zaangażowanie OFE (mln zł)	Udział segmentu w kapitalizacji GPW	Udział w subporcie akcji OFE	Udział OFE w kapitalizacji spółek GPW*
<50 mln zł	99	11	2 395,6	43,5	0,3%	0,0%	1,8%
50-100 mln zł	65	26	4 977,6	247,2	0,7%	0,2%	5,0%
100-500 mln zł	97	57	23 695,0	2 539,7	3,4%	1,8%	10,7%
500 mln -1 mld zł	45	36	32 072,5	5 981,5	4,6%	4,1%	18,6%
1-5 mld zł	49	45	106 138,3	18 498,8	15,1%	12,8%	17,4%
5-10 mld zł	10	9	67 553,6	24 335,0	9,6%	16,9%	36,0%
>10 mld zł	17	17	463 903,2	92 584,8	66,2%	64,2%	20,0%
Razem	382	201	700 735,8	144 230,6	100,0%	100,0%	20,6%

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

2.8. Ocena efektywności funkcjonowania OFE

Skumulowany wynik finansowy sektora OFE na koniec 2021 r. wyniósł ok. 176,8 mld zł. Uwzględniając kontekst reformy z 2014 r., wartość tę należy rozumieć jako całkowity, liczony od początku działalności, przyrost wartości na rachunkach członków OFE związany z inwestowaniem gromadzonych środków (w przeciwieństwie do przyrostu wynikającego z wpłacania składek).

Tabela 18. Wynik finansowy sektora OFE* w latach 2010–2021 (w mld zł)

Rok	Wynik finansowy roku bieżącego	Skumulowany wynik finansowy od początku działalności
2010	21,1	69,8
2011	-11,0	58,8
2012	37,4	96,2
2013	20,0	116,2
2014	-0,1	116,0
2015	-6,8	109,2
2016	13,7	122,9
2017	29,5	152,4
2018	-17,0	135,4
2019	1,4	136,8
2020	-3,5	133,3
2021	43,5	176,8

* Obejmuje dane zlikwidowanych OFE.

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie danych OFE

Największy wpływ na wartość wyniku finansowego OFE w kolejnych latach ma zysk z inwestycji będący pochodną wyceny spółek na GPW. W czasie silnej dekonjunktury, OFE raportowały ujemny wynik finansowy nawet w okresie, gdy większą część portfela inwestycyjnego stanowiły obligacje skarbowe (2011 r.). Natomiast po 2013 r., ze względu na radykalnie zwiększoną ekspozycję na ryzyko rynków kapitałowych, zmienność wyniku finansowego OFE rok do roku znacząco wzrosła. Nominalny wynik finansowy jest bowiem

proporcjonalny (w przybliżeniu) do wartości zarządzanych aktywów i osiąganey stopy zwrotu z inwestycji.

W 2021 r. wskaźnik waloryzacji na subkoncie w ZUS był znacznie niższy niż średnioroczne ważone stopy zwrotu OFE. Natomiast w latach 2019 i 2020 waloryzacja na subkoncie znacznie przewyższyła stopę zwrotu OFE.

Tabela 19. Porównanie stóp zwrotu OFE i waloryzacji na subkoncie w ZUS w latach 2011–2021

Rok	Średnia ważona stopa zwrotu OFE	Waloryzacja na subkoncie w ZUS
2011	-4,64%	7,54%
2012	16,36%	6,27%
2013	7,24%	5,10%
2014	0,62%	4,89%
2015	-4,65%	4,37%
2016	9,84%	3,39%
2017	19,31%	3,99%
2018	-9,59%	5,01%
2019	0,9%	5,73%
2020	-2,1%	5,23%
2021	29,5%	7,07%

Źródło: opracowanie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie danych KNF i ZUS

Skalę ekspozycji na akcje spółek notowanych na GPW dobrze obrazuje również porównanie stóp zwrotu OFE ze zmianami indeksów giełdowych. Nawet przy mniejszościowym udziale akcji w portfelu (do 2013 r.), wyniki OFE wykazywały pewien poziom korelacji z indeksami giełdowymi, ponieważ pozostała część portfela wykazywała relatywnie małą zmienność. W latach 2011 i 2012, kiedy wahania indeksu WIG były bardzo duże, roczne stopy zwrotu OFE podążały w przewidywanym kierunku, przy czym różniły się jednak nawet o kilkanaście punktów procentowych od zmian indeksów. Natomiast przy bardzo dużym udziale akcji (po 2013 r.), nie tylko kierunek zmian wartości jednostek rozrachunkowych OFE i indeksów giełdowych są silnie ze sobą skorelowane, ale również skala wahań jest podobna. W latach 2014–2020 różnice między średnią roczną stopą zwrotu OFE a zmianą indeksu WIG nie przekraczały 5 pkt proc., a w czterech przypadkach były mniejsze bądź równe niż 1 pkt proc.

Brakuje dowodów, że poziom stóp zwrotu OFE przekłada się na decyzje ich członków o wyborze podmiotu. W decyzjach inwestycyjnych zarządzający funduszami dużo większą wagę przywiązywali do systemu bodźców stworzonego przez regulacje prawne, niż do gry konkurencyjnej. Do 2014 r. system bodźców związanych z minimalną stopą zwrotu zachęcał OFE do zachowań stadnych (*herding*), ponieważ potencjalne silne odchylenie w dół od średniej rynkowej wiązało się z dużo większą karą (ryzyko niedoboru) niż potencjalne silne odchylenie *in plus* (nieco wyższa opłata premiowa). Powodowało to relatywnie niskie zróżnicowanie stóp zwrotu między podmiotami. Po 2013 r. zniknął najważniejszy bodziec negatywny, zwiększyły się wahania stóp zwrotu w czasie, natomiast zróżnicowanie między podmiotami paradoksalnie pozostało na bardzo podobnym poziomie co w latach poprzednich. Jednym z wytłumaczeń tego zjawiska może być fakt, że wraz z wykluczeniem możliwości inwestowania w skarbowe papiery wartościowe, swoboda OFE w kształtowaniu polityki inwestycyjnej została w praktyce dość znacznie ograniczona. Wcześniej OFE mogły, przynajmniej w pewnym zakresie, w prosty sposób dokonywać wyborów między ryzykiem a zyskownością portfela poprzez przesuwanie aktywów pomiędzy akcjami i obligacjami. Taka operacja jest dużo trudniejsza po 2013 r., gdy w portfelu zdecydowanie dominują akcje stosunkowo małej giełdy, a resztę portfela

stanowią głównie instrumenty płytkiego rynku obligacji samorządowych i korporacyjnych. Należy też pamiętać, że do 2017 r. obowiązywały dodatkowo przepisy przejściowe narzucające minimalny udział instrumentów udziałowych w portfelu.

Tabela 20. Roczna stopa zwrotu OFE na tle zmiany wybranych indeksów rynkowych (w %)

Rok	Najniższa stopa zwrotu OFE	Średnia arytmetyczna stopa zwrotu OFE	Najwyższa stopa zwrotu OFE	Zmiana indeksu WIG	Zmiana indeksu WIG20TR
2010	9,3	10,8	11,9	18,8	18,3
2011	-7,2	-4,8	-3,3	-20,8	-18,1
2012	14,6	16,2	18,0	26,2	28,5
2013	5,5	7,2	8,4	8,1	-1,8
2014	-0,9	0,8	2,3	0,3	0,5
2015	-7,2	-4,7	-2,9	-9,6	-17,0
2016	8,4	10,2	11,7	11,4	7,9
2017	16,4	18,8	20,9	23,2	28,9
2018	-10,7	-9,6	-8,8	-9,5	-5,4
2019	-0,7	0,8	1,9	0,25	-2,61
2020	-4,2	-2,4	-0,8	-1,4	-7,17
2021	26,6	29,7	33,3	21,52	16,78

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie danych OFE

2.9. Ocena adekwatności kapitałowej i rentowności PTE

Obserwowanym na przestrzeni lat zjawiskiem na rynku OFE była relatywnie wysoka rentowność zarządzających nimi PTE, która utrzymywała się po wprowadzonej w 2014 r. reformie, pomimo znacznego spadku przychodów związanych z regulacjami zmniejszającymi wolumen wpłacanych składek czy też samych stawek pobieranych opłat. Wynikało to z faktu, że istotna część pozycji kosztowych PTE była proporcjonalna do wolumenu składek lub zarządzanych aktywów, natomiast pozostałe pozycje kosztowe były stopniowo optymalizowane, co przyczyniło się do utrzymywania wysokiej rentowności podmiotów.

Tabela 21. Dywidendy wypłacone przez PTE w latach 2019–2021 (w mln zł)

Rok	2019	2020	2021
Dywidenda wypłacona w danym roku	551,6	491,3	332,6

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Ponieważ od 2011 r. głównym źródłem przychodów PTE jest opłata za zarządzanie aktywami OFE, nominalny poziom przychodów po 2014 r. jest niższy niż w latach wcześniejszych (2014 r. jest specyficznym wyjątkiem, ponieważ umorzenie 51,5% aktywów OFE wygenerowało jednorazowy duży przychód ze środków równolegle umorzonych na Funduszu Gwarancyjnym). Przychody PTE w 2021 r. wyniosły nieco ponad 1 mld zł, co oznaczało wzrost o 97,2 mln zł w stosunku do roku poprzedniego (tj. 10,2%). W największym stopniu na wzrost poziomu łącznych przychodów wpłynęły przychody z tytułu opłaty za zarządzanie (wzrost w skali roku o 151,3 mln zł, tj. o 22,9%). Było to spowodowane przede wszystkim zwiększeniem średniej wartości zarządzanych aktywów netto OFE w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego. W 2021 r., odmiennie niż w 2020 r., PTE uzyskały również przychody z tytułu wykorzystania rachunku rezerwowego OFE, tj. wynagrodzenia o charakterze premiovym za osiągnięte wyniki zarządzania aktywami OFE.

Koszty PTE ogółem w 2021 r. wyniosły 496,4 mln zł i spadły o 4,8% w porównaniu do poprzedniego roku. W 2021 r. wzrosły natomiast koszty z tytułu wpłat do Funduszu Gwarancyjnego (wzrost o 11,3 mln zł, tj. 10,7%) oraz pozostałe koszty (wzrost o 32 mln zł, tj. 40,5%). Z punktu widzenia sytuacji finansowej PTE koszty tytułu wpłat do Funduszu Gwarancyjnego należy zestawiać z przychodami z tytułu zwrotu nadpłaty ze środków Funduszu Gwarancyjnego, które w analizowanym okresie wyniosły zaledwie 0,3 mln zł. Oznacza to, że per saldo w 2021 r. przepływy środków pieniężnych związane z rozliczeniami z Funduszem Gwarancyjnym były ujemne.

Tabela 22. Przychody, koszty oraz zyski osiągnięte przez powszechnych towarzystwa emerytalne w latach 2013–2021 (w mln zł)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Przychody wynikające z zarządzania funduszami emerytalnymi	1 672,9	2 025,6	938,9	871,8	1 001,0	1 048,3	967,9	905,1	1 023,2
<i>OFE</i>	1 671,7	2 023,9	935,3	866,7	994,3	1 039,2	953,3	884,2	986,4
<i>DFE</i>	1,2	1,8	3,6	5,0	6,8	9,0	14,6	20,9	36,9
Koszty związane z zarządzaniem funduszami emerytalnymi, w tymm.in.:	705,3	754,8	409,5	434,3	451,1	368,9	383,7	497,9	465,7
Obowiązkowe obciążenia z tytułu zarządzania emerytalnymi	403,5	429,5	220,8	247,9	274,9	192,4	185,3	263,3	290,6
<i>OFE</i>	401,3	427,3	218,9	246,0	273,2	190,4	179,7	257,9	287,1
<i>DFE</i>	2,2	2,2	1,9	1,9	1,7	2,0	5,6	5,4	3,5
Koszty z tytułu prowizji dla ZUS od składek członków OFE	84,8	37,2	12,3	12,7	12,9	13,1	13,7	13,3	14,4
Pozostałe obciążenia, w tym m.in.:	301,8	325,3	188,7	186,4	176,2	176,6	198,4	234,5	175,1
Koszty marketingu i promocji	14,2	16,4	5,2	2,7	2,5	2,4	6,7	3,1	3,0
Koszty ogólne zarządzania PTE	191,8	197,8	149,6	151,4	141,5	142,5	156,9	161,1	152,6
Zysk/strata brutto	489,2	1 353,4	595,1	494,5	593,0	730,2	617,2	429,7	553,1
Zysk/strata netto	377,8	1 097,7	481,9	399,9	479,8	587,5	495,2	343,4	444,7

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Poprawa zyskowności PTE w ostatnich latach wynika m.in. z optymalizacji pozycji kosztowych. W okresie przed 2010 r. bardzo poważną pozycją kosztową były usługi akwizycyjne, które w przypadku niektórych podmiotów przyczyniały się nawet do raportowanej straty netto. Wprowadzenie zakazu akwizycji wyzerowało tę pozycję kosztową dla większości PTE. Jej ciągła obecność w rachunku zysków i strat sektora wynika z przyjętej przez niektóre podmioty metody długookresowej amortyzacji tego kosztu.

W przypadku Dobrowolnych Funduszy Emerytalnych (DFE), dla których usługi akwizycji są dozwolone, koszty z tym związane stanowią ponad połowę całkowitych obciążeń. Koszty marketingu i promocji stanowią również zupełnie marginalną pozycję kosztową, co także jest pochodną ograniczenia działalności reklamowej i zakazu akwizycji w przypadku OFE.

3. Pracownicze programy emerytalne (PPE), pracownicze plany kapitałowe (PPK), indywidualne konta emerytalne (IKE), indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE)

3.1. Pracownicze programy emerytalne i pracownicze plany kapitałowe

3.1.1. Podstawowe informacje o PPE

Pracownicze programy emerytalne (dalej: PPE) są dobrowolną formą grupowego oszczędzania na emeryturę, organizowaną przez pracodawcę przy współudziale pracowników. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o pracowniczych programach emerytalnych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2139, z późn. zm.) składkę podstawową finansuje pracodawca, natomiast pracownik może dobrowolnie dokonywać dodatkowych wpłat z własnych środków w ramach składki dodatkowej. Środki wnoszone do PPE są odprowadzane i zarządzane przez instytucję finansową, która jest wybierana przez pracodawcę i pracowników w fazie organizowania programu.

PPE może być utworzony przez jednego pracodawcę jako program zakładowy lub też wspólnie z innymi pracodawcami, którzy zdecydowali się na jego realizację na jednakowych warunkach, jako program międzyzakładowy. PPE może być prowadzony w jednej z czterech następujących form:

- pracowniczego funduszu emerytalnego,
- umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego,
- grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń w formie grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym,
- zarządzania zagranicznego.

PPE są w wielu krajach zachodnich nie tylko uzupełnieniem państwowego systemu zabezpieczenia społecznego, ale najważniejszym źródłem emerytury na starość. Taki stan rzeczy wynika z kilkudziesięcioletniej tradycji, wysokiej ogólnej zamożności i ram systemowych (które np. czynią programy pracownicze rozwiązaniami *quasi*-obowiązkowymi). Próba przeniesienia rozwiązań z rozwiniętych krajów zachodnich na polski grunt nie skończyła się pełnym sukcesem – PPE nie stały się rozwiązaniem stosowanym powszechnie. Z drugiej strony, pomimo braku tradycji, słabego systemu bodźców dla pracodawców i istniejących uwarunkowań na rynku pracy, PPE przez lata systematycznie się rozwijały. Dodatkowo w 2018 r. zwiększone zainteresowanie funkcjonującym już na rynku sposobem oszczędzania na przyszłą emeryturę w formie PPE stało się wynikiem akcji informacyjnej, wprowadzającej nowe rozwiązanie w postaci pracowniczych planów kapitałowych (dalej: PPK), w której akcentuje się konieczność zabezpieczenia na starość.

3.1.2. Podstawowe informacje o PPK

Pracownicze Plany Kapitałowe to dobrowolny, prywatny system długoterminowego oszczędzania, dostępny dla wszystkich osób zatrudnionych. Jest on tworzony nie przez samego

pracownika, lecz wspólnie – przy jednoczesnym udziale pracodawców oraz państwa. PPK zostały wprowadzone od 2019 r. na mocy ustawy z dnia 4 października 2018 r. *o pracowniczych planach kapitałowych* (Dz. U. 2020 poz. 1342, z późn. zm.).

PPK zostały opracowane po to, aby:

- zwiększyć bezpieczeństwo finansowe Polaków,
- wpłynąć na rozwój gospodarki, przedsiębiorstw oraz miejsc pracy,
- pomnażać prywatne oszczędności emerytalne pracowników.

Ustawa o PPK tworzy nowe możliwości gromadzenia środków dla osób zatrudnionych. Poszerzenie systemu długoterminowego oszczędzania o to nowe rozwiązanie jest wzorowane na doświadczeniach wielu krajów, w których funkcjonują podobne programy pracownicze. Podczas prac nad ustawą o PPK wybrano z nich najlepsze praktyki i najefektywniejsze mechanizmy – po czym dostosowano je do polskich realiów. Tak jak w innych krajach rozwiniętych (od Niemiec, przez Wielką Brytanię i kraje skandynawskie, po Stany Zjednoczone, Kanadę i Nową Zelandię), tak i w Polsce ustawowy obowiązek tworzenia systemu PPK dla pracowników spoczywa na pracodawcy – przy wsparciu ze strony państwa.

Wpłaty na konto PPK pochodzą z trzech źródeł: od pracodawcy, pracownika i państwa. Pracodawca i pracownik przekazują do PPK wpłaty podstawowe (obowiązkowe). Ponadto zarówno pracodawca, jak i pracownik mogą zadeklarować przekazywanie wpłat dodatkowych (dobrowolnych). Wysokość wpłat jest naliczana procentowo od wynagrodzenia pracownika. Natomiast państwo będzie dodawać do tej puli określone kwoty – niezależne od wysokości dochodów pracownika. Oszczędzający przez co najmniej 3 miesiące otrzyma od państwa jednorazowo 250 zł wpłaty powitalnej. Następnie zaś co roku, po spełnieniu określonych warunków, konto pracownika zasilane będzie kwotą 240 zł.

Do PPK obowiązuje tzw. automatyczny zapis osób zatrudnionych w wieku od 18 do 54 lat (od 55 r.ż. pracownik samodzielnie składa wnioski o przystąpienie do programu). Podmiot zatrudniający dokonuje wyboru instytucji finansowej zarządzającej PPK, która otwiera dla pracowników imienne rachunki, na których będą gromadzone oszczędności – prywatne rachunki PPK.

Każdy pracownik ma jednak możliwość rezygnacji z oszczędzania w PPK. Aby tego dokonać, powinien złożyć swojemu pracodawcy deklarację rezygnacji z dokonywania wpłat do PPK. Złożenie deklaracji rezygnacji wiąże się dla pracownika z utratą takich korzyści jak wpłaty pracodawcy czy dopłaty ze strony państwa. Pracownik, który podejmie decyzję o oszczędzaniu w ramach PPK, po osiągnięciu 60 r.ż. będzie mógł sam zdecydować, jak zamierza skorzystać ze zgromadzonych środków. Każdy wybierze wówczas jedno z rozwiązań, które będzie dopasowane do jego indywidualnych potrzeb.

3.1.3. Liczba i forma PPE oraz PPK

Na koniec 2021 r. funkcjonowało 2083 PPE oraz 19 PPK. PPE rozszerzyły swoją działalność jako alternatywa dla PPK, ponieważ posiadanie PPE zwalnia pracodawców pod pewnymi warunkami z obowiązku utworzenia PPK. Efektem był widoczny wzrost aktywnych programów PPE o blisko 1/3 w 2019 r. co było najwyższą wielkością w okresie funkcjonowania tego programu. W 2021 r. odnotowano większą liczbę wykreślonych programów (51)

w stosunku do rejestracji nowych programów (30). W przypadku PPK na koniec 2021 r. w ewidencji figurowało 19 instytucji finansowych. Od początku istnienia PPK, tylko jeden podmiot został wykreślony z rejestru (w 2020 r. AEGON PTE S.A.).

Tabela 23. Rozwój PPE i PPK na koniec lat 2019–2021

Rok	2019	2020	2021
Liczba PPE	1907	2110	2083
Liczba PPK	20	19	19

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. funkcjonowały 2083 pracownicze programy emerytalne, w tym:

- 542 w formie umowy grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym,
- 1514 w formie umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego,
- 27 w formie pracowniczego funduszu emerytalnego.

W przypadku PPK, na koniec 2021 r. w ewidencji zamieszczono 19 instytucji finansowych uprawnionych do prowadzenia PPK:

- 16 towarzystw funduszy inwestycyjnych,
- 2 powszechne towarzystwa emerytalne,
- 1 zakład ubezpieczeń.

Wykres 5. Struktura rynku PPE i PPK ze względu na instytucję prowadzącą program



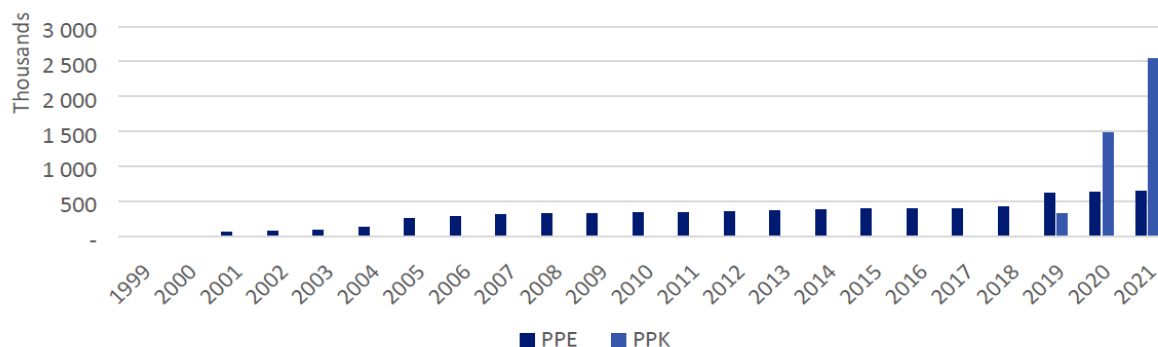
Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.1.4. Uczestnicy PPE i PPK

Od momentu uchwalenia ustawy o PPK, a nawet już w reakcji na zapowiedź planowanych zmian, pracowniczy segment systemu emerytalnego zaczął bardzo dynamicznie się rozwijać. W 2017 r. obejmował swoim zasięgiem niecałe 400 tys. uczestników, niespełna 100 tys. więcej niż 10 lat wcześniej. Na koniec 2021 r. przybyło prawie 250 tys. uczestników PPE oraz dziesięć

razy więcej uczestników PPK. Segment pracowniczy systemu emerytalnego w ciągu czterech lat – z niszy rynkowej – stał się segmentem niemal dominującym, który pod względem powszechności porównywać można jedynie z OFE. Jeśli uwzględnić to, że znacząca większość członków OFE nie odprowadza już nowych składek, segment pracowniczy jest obecnie nawet bardziej powszechny niż dawny drugi filar. Rozwój PPK nie zahamował rozwoju form indywidualnych, wręcz przeciwnie wysoka dynamika ich wzrostu została utrzymana.

Wykres 6. Liczba uczestników PPE i PPK od momentu powstania pierwszego PPE w 1999 r.



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

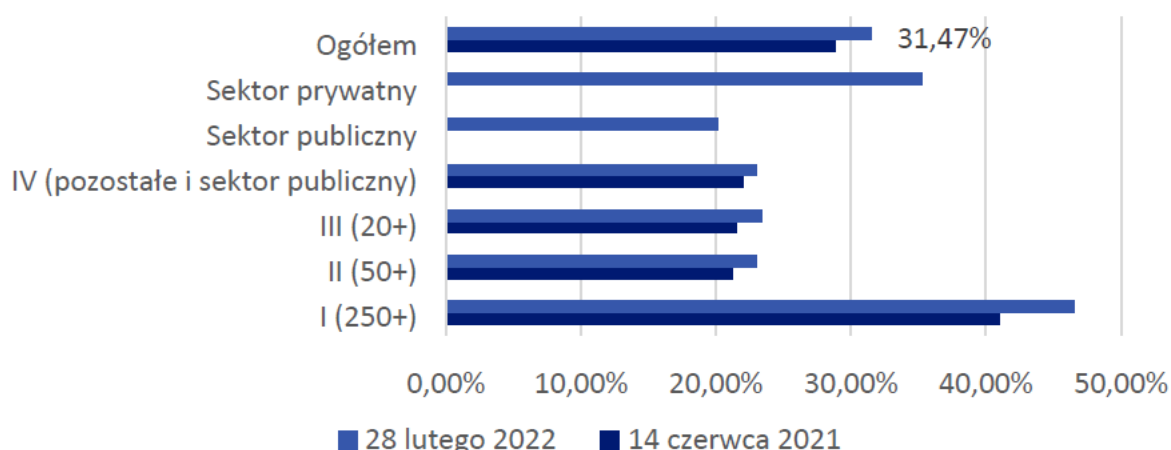
Dotychczasowy dynamiczny wzrost partycypacji w pracowniczym segmencie systemu emerytalnego był przede wszystkim efektem obowiązkowego włączania do programu PPK coraz szerszej grupy pracodawców. Tym samym można sądzić, że stymulacja regulacyjna tak szybkiego wzrostu już się zakończyła i dalszy rozwój części pracowniczej będzie zależny od doświadczeń dotychczasowych uczestników, w szczególności tego, na ile te doświadczenia przekonają lub zniechęcą osoby dotąd nie objęte produktami emerytalnymi.

Wskaźnikiem często analizowanym w kontekście rozwoju segmentu pracowniczego jest partycypacja, czyli odsetek pracowników, którzy mając taką możliwość zapisali się do PPK (czy też ściślej mówiąc pozostali w PPK). Poniższy wykres przedstawia wartość tego wskaźnika dla połowy zeszłego roku oraz początku roku bieżącego. Jego analiza prowadzi do następujących wniosków:

- dotychczasowy poziom partycypacji w PPK, choć sięgający niemal 1/3 pracowników, nie powinien być traktowany jako synonim ogólnej akceptacji dla tego produktu emerytalnego. Zagraniczne programy z domyślnym zapisem w Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii osiągnęły partycypację na poziomie ok. 80%. Z drugiej strony nie stało się to od razu, zwłaszcza doświadczenie Nowej Zelandii jest tu pouczające, ponieważ na początku funkcjonowania programu KiwiSaver większość uczestników się z niego wypisała, a partycypacja osiągnęła obecny wysoki poziom dopiero po siedmiu latach od jego utworzenia.
- W okresie między czerwcem 2021 r. a lutym 2022 r. partycypacja we wszystkich grupach przedsiębiorstw wzrosła. Wzrost był jednak największy w przedsiębiorstwach zatrudniających największą liczbę osób, które to przedsiębiorstwa przystąpiły do programu jako pierwsze. Jest to bardzo pozytywna tendencja, będąca dobrym prognostykiem dla wzrostów również w pozostałych klasach przedsiębiorstw, a także pozwala sądzić, że pracownicy tych przedsiębiorstw byli usatysfakcjonowani obserwowanymi wynikami planów kapitałowych.

- Dostrzegalna jest różnica między partycypacją w sektorze prywatnym i publicznym. Zaskakuje przede wszystkim jej kierunek – to partycypacja w sektorze prywatnym jest o ponad połowę wyższa. Tymczasem zarówno doświadczenia innych krajów (Wielka Brytania), jak i rozważania teoretyczne wskazywałyby na przeciwny rezultat. Pracodawcy w sektorze prywatnym mogą próbować dyskryminować płacowo lub w inny sposób pracowników, którzy zdecydowali się pozostać w PPK, zaś w sektorze publicznym takie zachowanie jest bardzo mało prawdopodobne.

Wykres 7. Partycypacja w PPK



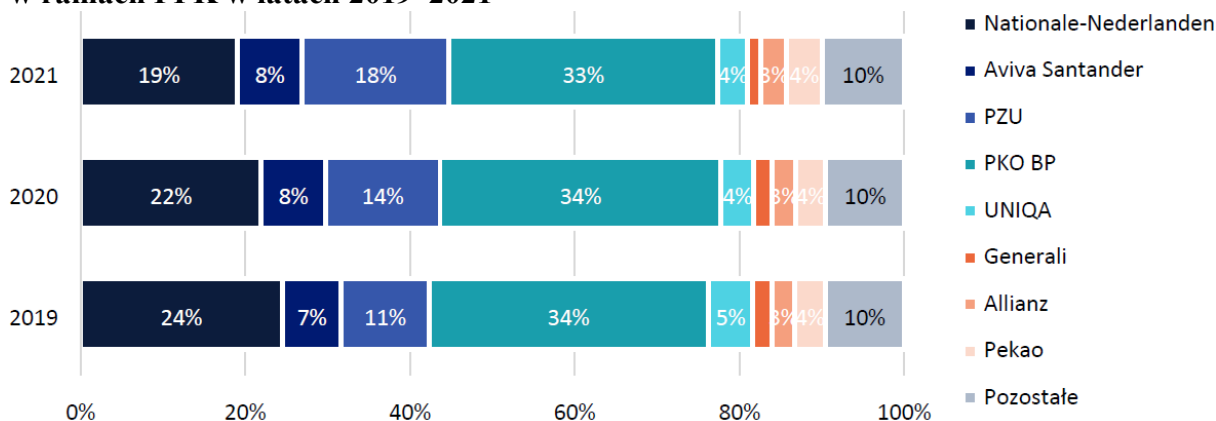
Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Na PPK i PPE należy patrzeć łącznie, jeżeli chcemy ocenić ogólną partycypację pracowników w pracowniczym segmencie systemu emerytalnego. Można zsumować aktywnych uczestników PPK i PPE, zakładając, że sytuacje, w których ktoś jednocześnie składkuje w obu programach występują sporadycznie, ale w takim wypadku punktem odniesienia powinien być ogół pracujących, czyli według Eurostatu na koniec 2021 r. 16,2 mln osób. Odnosząc sumę aktywnych uczestników PPK i PPE do tej ostatniej liczby otrzymamy znacznie niższy wskaźnik partycypacji – 18%. Oznacza to, że nadal ponad 80% pracujących nie jest objętych pracowniczym segmentem systemu emerytalnego.

3.1.5. Efektywność inwestycyjna PPK i PPE

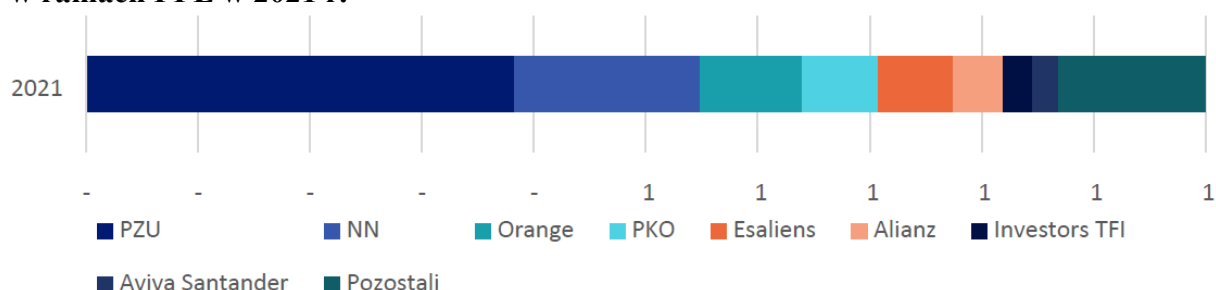
PPE i PPK są do siebie podobne nie tylko pod względem roli jaką pełnią w systemie. Podobna jest również struktura rynku ze względu na instytucję prowadzącą program – w obu wypadkach dominują towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Oba rynki cechuje też wysoka koncentracja. W PPK od początku istnienia do trzech największych podmiotów należy 70% rynku (pierwszy wykres na dole). W PPE tak mierzona koncentracja jest nieco niższa (64%), większy jest natomiast udział podmiotu dominującego.

Wykres 8. Udział największych podmiotów w zarządzaniu aktywami gromadzonymi w ramach PPK w latach 2019–2021



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Wykres 9. Udział największych podmiotów w zarządzaniu aktywami gromadzonymi w ramach PPE w 2021 r.



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

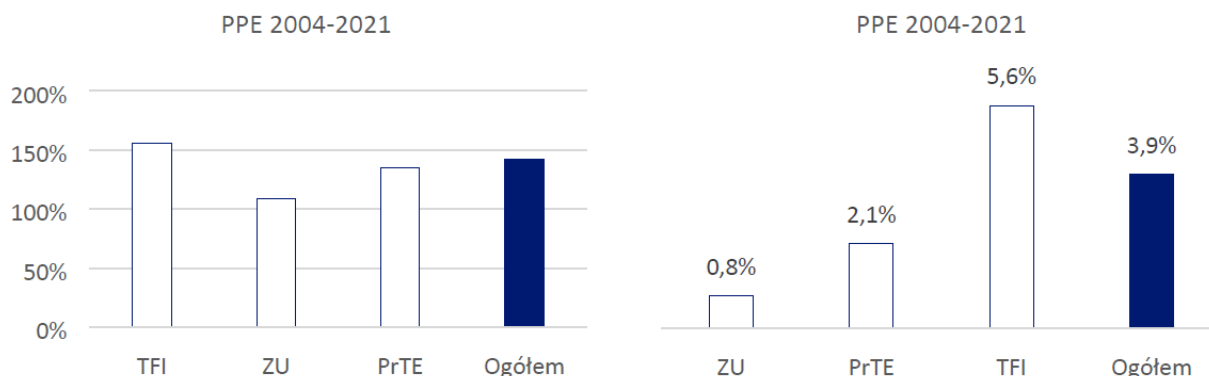
Rentowność PPE można ocenić pośrednio dysponując informacjami na temat środków, które napływały w kolejnych latach do funduszy oraz danymi o wycenie na koniec ostatniego roku analizy. Wyniki otrzymano przyjmując następujące założenia:

- wszystkie środki napływające i wypływające z rachunków PPE w danym roku uznano za przepływy finansowe na początku tego roku;
- przepływ ujemny (nakłady inwestycyjne) oznacza wypłatę netto, przepływ dodatni (wyniki inwestycyjne) wypłatę netto, w szczególności ostatni dodatni przepływ to stan aktywów, które można byłoby hipotetycznie wypłacić;
- jako wpłaty na PPE traktowane są składki;
- jako wypłaty traktowane są wypłaty po spełnieniu wymagań związanych z wiekiem) oraz wypłaty transferowe na IKE;
- stan na koniec 2021 r. potraktowano jako wypłatę (dodatni przepływ) na początku 2022 r.;
- w przypadku braku informacji o wysokości składki, czyli przed 2004 r., jako dodatkową składkę przyjęto stan aktywów z końca ostatniego roku, kiedy nie było danych o składkach, czyli z 2003 r.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie dysponuje danymi na temat przepływów między poszczególnymi grupami instytucji prowadzących PPE (wypłatami transferowymi do innego PPE). Z tego powodu wiarygodny jest jedynie wynik otrzymany dla całego sektora, na wyniki dla poszczególnych instytucji prowadzących należy patrzeć jako na szacunki sporządzone

przy założeniu, że transfery międzyinstytucjonalne netto były zerowe. Dla podkreślenia tego faktu słupki na prezentowanych wykresach nie mają wypełnienia.

Wykres 10. Wartość aktywów w relacji do wartości wpłat netto oraz wewnętrzna stopa zwrotu z PPE w latach 2004–2021

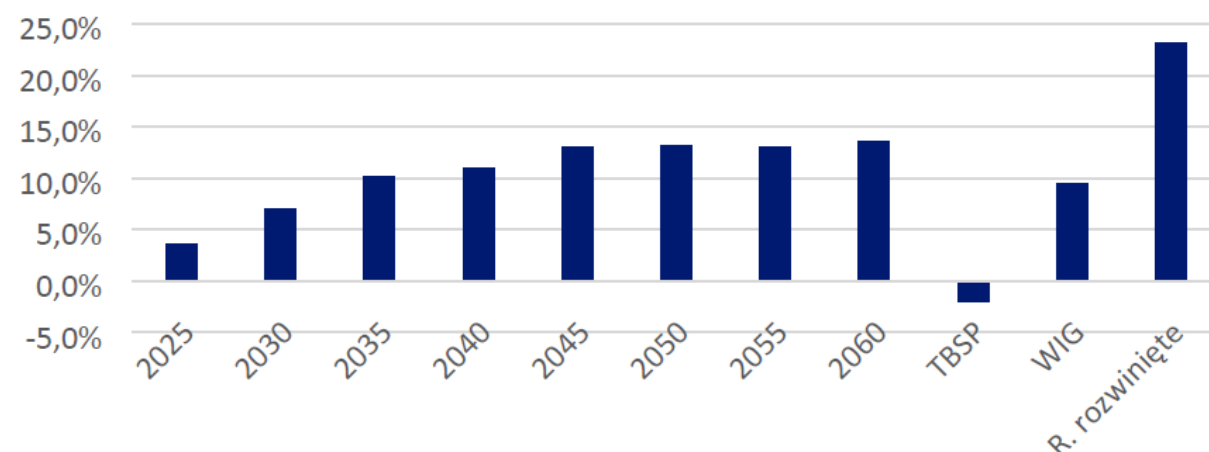


Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Powyższy wykres przedstawia wyniki inwestycji w PPE mierzone jako relacja aktywów do wpłat oraz za pomocą wewnętrznej stopy zwrotu. Ogółem PPE pozwoliły na pomnażanie majątku w tempie ok. 4% rocznie, co było wynikiem przekraczającym średnioroczną stopę inflacji oraz przeciętne oprocentowanie lokat bankowych.

W przypadku PPK nie ma konieczności szacowania stopy zwrotu – Wykres 11 przedstawia dokładne wartości w podziale na lata oznaczające konkretną grupę funduszy zdefiniowanej daty. Wyłączywszy fundusze prowadzone dla osób, które mają zaledwie kilka lat do emerytury, przez co z mocy ustawy alokacja w akcje jest niska, wszystkim grupom funduszy udało się osiągnąć stopę zwrotu na poziomie ponad 10% rocznie, co należy uznać za wysoce satysfakcjonujący poziom.

Wykres 11. Stopa zwrotu w skali roku funduszy zdefiniowanej daty ze względu na datę spodziewanego przejścia na emeryturę uczestnika porównane z benchmarkami krajowymi i zagranicznymi (MSCI World) w latach 2020–2021

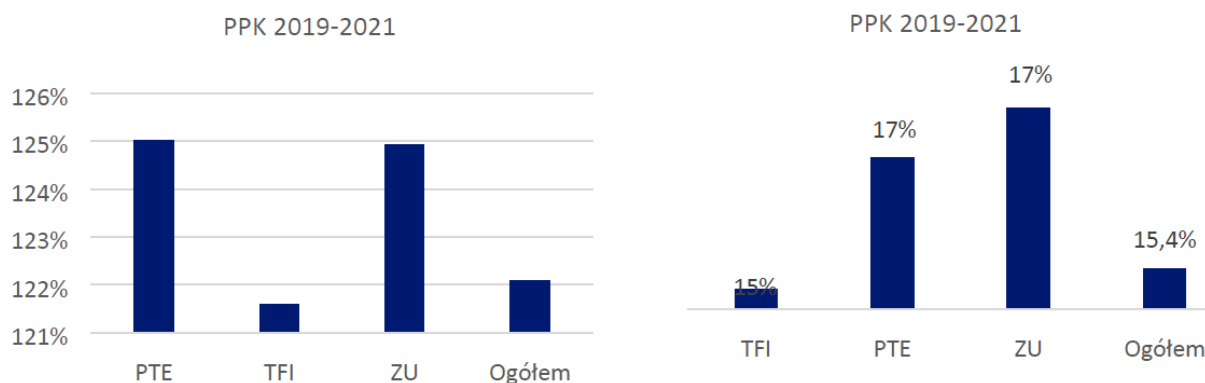


Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Dla dokładniejszego porównania na poniższym wykresie został dokonany szacunek wewnętrznej stopy zwrotu z PPK oraz obliczona została relacja między wpłatami netto

a aktywami wykorzystując podejście omówione szerzej w odniesieniu do PPE. Jako wpłaty netto potraktowano różnicę między składkami a sumą zwrotów oraz wypłat⁵⁾. Wyniki potwierdzają wcześniejsze wnioski o dużej efektywności inwestycyjnej PPK. Uzyskana wewnętrzna stopa zwrotu jest wyższa niż ta prezentowana przez wcześniejszy wykres, ponieważ metodologia tego wskaźnika w większym stopniu uwzględnia stopę zwrotu uzyskiwaną w latach bliskich chwili bieżącej, zaś 2021 r. dla rynku kapitałowego był dużo lepszy niż 2020 r.

Wykres 12. Stosunek wartości aktywów do wpłaconych składek netto (lewy panel) i wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji w PPK (prawy panel) w latach 2019–2021



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.1.6. Kierunek rozwoju segmentu pracowniczego

Analiza systemu PPK wskazuje, że jest on efektywny, czyli generuje korzyści dla osób w nim oszczędzających na przyszłe emerytury. Można jednak sądzić, że główną barierą w jego dalszym rozwoju jest ogólny brak zaufania, które powinno z czasem samoczynnie się odbudowywać. Dla zwiększenia partycypacji w PPK (w odniesieniu do wszystkich pracujących), można rozważyć podjęcie dwóch inicjatyw. Po pierwsze, przeprowadzenie kampanii informacyjnej nastawionej na przekonanie znacznie większego odsetka pracowników sektora publicznego do udziału w PPK. Po drugie, podniesienie maksymalnego limitu inwestycji zagranicznych, np. do 50%.

Dobre wyniki inwestycyjne w pierwszych latach istnienia PPK nie oznaczają, że w tym aspekcie nie da się nic poprawić. Po pierwsze należałoby jeszcze raz przemyśleć limity inwestycyjne jeśli chodzi o zagraniczne aktywa. Limity te stanowią, podobnie jak wcześniej w przypadku OFE, kompromis między wsparciem polskiej gospodarki kapitałem a optymalną dywersyfikacją portfela przyszłego emeryta. Dzisiejszy poziom maksymalnej alokacji wynoszący 30% stanowi wyraźny przechyl w kierunku wsparcia gospodarki i ze względu na niedostateczną dywersyfikację grozi obniżeniem partycypacji w systemie w razie słabych wyników krajowych aktywów. Podniesienie limitu do 50% byłoby symbolicznie równorzędnym potraktowaniem obu priorytetów. Przy wysokiej partycypacji 50% krajowego udziału da więcej aktywów niż 70% przy niskiej.

⁵⁾ Dla w pełni dokładnego rachunku należałoby do wypłat i zwrotów dodać także wypłaty transferowe na IKZE. Ta ostatnia wielkość niestety nie jest jednak dostępna na poziomie grup instytucji, można ją uzyskać tylko na poziomie wszystkich PPK. W analizowanym okresie ze względu na bardzo małe wartości pozycję tę całkowicie pominięto, jednak w przyszłości nabierze ona znaczenia.

Należałoby również rozważyć podjęcie działań w celu zdynamizowania konkurencji na rynku dostawców PPK. Publiczne strony internetowe poświęcone PPK i prowadzone przez PFR mogłyby w większym stopniu upubliczniać informacje o wynikach poszczególnych funduszy oraz analizie z wykorzystaniem benchmarków pozwalającej na bardziej świadome wybieranie PPK przez pracodawców oraz skłaniającej do zmiany dostawcy w sytuacji, gdyby wyniki dotychczasowego wypadły źle.

3.2. Indywidualne konta emerytalne

3.2.1. Podstawowe informacje o IKE

Zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1808) prawo do dokonywania wpłat na IKE przysługuje osobie fizycznej, która ukończyła 16 lat. Osoby małoletnie (w przedziale wiekowym 16–18 lat) mają ograniczoną możliwość dokonania wpłat tylko do lat kalendarzowych, w których uzyskują dochody z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. Jednocześnie oszczędzającym na IKE może być również osoba w wieku niższym niż 16 lat, jeżeli jest osobą uprawnioną do nabycia środków po zmarłym oszczędzającym na IKE. Wówczas na założone dla niej IKE może być dokonany transfer środków zgromadzonych przez zmarłego, przy czym do momentu osiągnięcia pełnoletności lub momentu osiągnięcia dochodów z pracy osoba ta nie może dokonywać wpłat.

Oszczędzanie na IKE wsparte jest preferencją podatkową. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 58a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* zwolnione od podatku dochodowego są dochody z tytułu oszczędzania na IKE uzyskane w związku z: gromadzeniem (pod warunkiem gromadzenia oszczędności na jednym IKE) i wypłatą środków przez oszczędzającego, wypłatą środków dokonaną na rzecz osób uprawnionych do tych środków po śmierci oszczędzającego, a także wypłatą transferową (tj. przeniesieniem środków zgromadzonych na jednym IKE do innego IKE bądź do PPE, a w 2012 r. także na IKZE).

IKE można założyć bez względu na to, czy jest się uczestnikiem PPE. Na jednym IKE może gromadzić oszczędności wyłącznie jeden oszczędzający. Oznacza to, że nie ma możliwości gromadzenia oszczędności wspólnie, np. z małżonkiem czy z dzieckiem. Każda z tych osób musi założyć własne, odrębne IKE.

IKE można założyć podpisując umowę o prowadzenie IKE z:

- 1) funduszem inwestycyjnym otwartym lub specjalistycznym funduszem inwestycyjnym otwartym;
- 2) podmiotem prowadzącym działalność maklerską o świadczenie usług polegających na wykonywaniu zleceń nabycia lub zbycia instrumentów finansowych i prowadzenie rachunku papierów wartościowych oraz rachunku pieniężnego;
- 3) zakładem ubezpieczeń na życie – w formie umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym;
- 4) bankiem – w formie rachunku oszczędnościowego;
- 5) DFE zarządzanym przez PTE.

Na IKE można co roku wpłacić maksymalnie 300% prognozowanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (limit ten obowiązuje od 2009 r., a w latach 2004–2008 wynosił 150% prognozowanego na dany rok przeciętnego miesięcznego

wynagrodzenia)⁶⁾. Dodatkowo limit ten w kolejnym roku nie może być niższy od limitu wpłat na IKE obowiązującego w roku poprzednim. W przypadku osób małoletnich wysokość wpłat ograniczona jest ponadto wysokością uzyskiwanego dochodu z pracy.

W trakcie oszczędzania na IKE możliwa jest zmiana instytucji finansowej prowadzącej konto albo przeniesienie zgromadzonych środków do PPE, którego uczestnikiem jest oszczędzający. Również w przypadku rezygnacji z dalszego uczestnictwa w PPE i zakończenia pracy u pracodawcy prowadzącego ten program lub w przypadku likwidacji programu możliwe jest przyjęcie na IKE środków zgromadzonych w ramach PPE. Przeniesienie środków, tj. wypłata transferowa zwolniona jest z podatku od dochodów kapitałowych.

Oszczędzający może w każdym czasie dokonać zwrotu, czyli zakończyć oszczędzanie i wycofać zgromadzone na IKE oszczędności, jednak – w myśl art. 30a ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* – wiąże się to z koniecznością zapłacenia 19% podatku od dochodów kapitałowych, tak jak w przypadku innych lokat. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. *o zmianie ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych oraz niektórych innych ustaw* oszczędzający, jeżeli zdecydował się na zwrot, musiał wycofać całość środków znajdujących się na IKE. Natomiast od 1 stycznia 2009 r. możliwe jest dokonanie częściowego zwrotu, czyli wycofanie części zgromadzonego kapitału, jeśli wycofywane środki pochodzą z wpłat na IKE. Dochód uzyskany na IKE z tytułu częściowego zwrotu podlega opodatkowaniu 19% zryczałtowanym podatkiem dochodowym, analogicznie jak dochód z tytułu zwrotu.

W przypadku zwrotu z IKE, na które wcześniej przyjęto wypłatę transferową z PPE, instytucja finansowa przed dokonaniem zwrotu, obowiązana jest do przekazania do ZUS kwoty w wysokości 30% sumy składek podstawowych wpłaconych do PPE, ze względu na fakt, że od kwot wpłacanych przez pracodawcę do PPE tytułem składki podstawowej nie były odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne. Środki przekazane do ZUS będą zewidencjonowane na koncie oszczędzającego w ZUS, albo kwota ta będzie uwzględniona w podstawie wymiaru emerytury w przypadku świadczenia przyznawanego oszczędzającemu na starych zasadach.

Z ulgi podatkowej – zwolnienia z podatku dochodów kapitałowych – mogą skorzystać jedynie osoby, które spełnią warunki do wypłaty zgromadzonych środków. Wypłata następuje wyłącznie na wniosek oszczędzającego po osiągnięciu przez niego wieku 60 lat lub nabyciu uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55 r.ż. oraz spełnieniu dodatkowego warunku dokonywania wpłat na IKE co najmniej w 5 dowolnych latach kalendarzowych, ewentualnie dokonania ponad połowy wartości wpłat, ale nie później niż na 5 lat przed dniem złożenia przez oszczędzającego wniosku o dokonanie wypłaty. Wypłata może nastąpić również na wniosek osoby uprawnionej – w przypadku śmierci oszczędzającego. Od wniosku oszczędzającego albo osoby uprawnionej zależy moment dokonania wypłaty środków zgromadzonych na IKE, jak również forma wypłaty, tzn. czy jednorazowo będzie wypłacony cały zgromadzony kapitał, czy też wypłata środków zgromadzonych na IKE będzie miała formę ratalną. Wypłata jednorazowa, a w przypadku wypłaty w ratach pierwsza rata, powinny być dokonane w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia złożenia przez oszczędzającego wniosku o dokonanie wypłaty, chyba że zażąda on wypłaty w terminie późniejszym. Nie ma obowiązku wypłaty środków zgromadzonych na IKE w określonym czasie (np. po ukończeniu 70 lat, czy po przejściu na emeryturę). Po dokonaniu wypłaty jednorazowej albo wypłaty pierwszej raty oszczędzający nie może założyć ponownie IKE, gdyż zwolnienie podatkowe przysługuje z tytułu gromadzenia oszczędności na jednym IKE. Jeżeli wypłata ma formę ratalną,

⁶⁾ Zmianę tę wprowadzono ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. *o zmianie ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1432).

to dokonanie wypłaty pierwszej raty powoduje, że oszczędzający nie może już dokonywać wpłat na IKE.

W umowie o prowadzenie IKE oszczędzający może wskazać osobę (lub kilka osób), której zostaną wypłacone środki po jego śmierci. W przypadku gdy oszczędzający nie wyznaczy takiej osoby, środki zgromadzone na IKE przypadają spadkobiercom, a w przypadku IKE prowadzonego przez zakład ubezpieczeń na życie środki przyznane na podstawie umowy ubezpieczenia przypadają najbliższej rodzinie ubezpieczonego w kolejności ustalonej w ogólnych warunkach ubezpieczenia. Osoba uprawniona (osoba wskazana, spadkobierca, najbliższa rodzina oszczędzającego) może wypłacić te środki albo przenieść je na swoje IKE bądź do PPE. W przypadku przeniesienia środki te są zwolnione zarówno z podatku od dochodów kapitałowych, jak i z podatku od spadków i darowizn.

Instytucje prowadzące IKE zobowiązane są do przekazywania – wraz z dokonywaniem wypłaty transferowej – informacji o wszystkich operacjach na IKE mających miejsce w okresie, w którym IKE było prowadzone przez daną instytucję. Podobne zobowiązanie nałożono na kolejnych prowadzących to konto. Informacje te są również przekazywane do PPE, wraz transferem środków do danego programu. Również zarządzający PPE, w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o pracowniczych programach emerytalnych*, został zobowiązany do przekazywania analogicznych informacji. Natomiast ostatnia instytucja, wypłacając zgromadzony kapitał, jest obowiązana do przekazania naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego dla danego oszczędzającego, informacji umożliwiających weryfikację uprawnienia do zwolnienia podatkowego.

Należy również wskazać, że w 2012 r. umożliwiono przeniesienie środków zgromadzonych przez oszczędzającego z IKE na IKZE, które rozpoczęły funkcjonowanie od dnia 1 stycznia 2012 r. Takie przeniesienie środków było zwolnione z podatku dochodowego, a środki te stanowiły podlegającą odliczeniu od dochodu wpłatę na IKZE, przy czym nadwyżka tej wpłaty ponad limit wpłat przypadający w danym roku podatkowym podlega odliczeniu w kolejnych latach. Z możliwości tej skorzystało 3 460 oszczędzających, którzy złożyli dyspozycję przeniesienia środków na IKZE o łącznej wartości ok. 56,1 mln zł. Część tych dyspozycji została zrealizowana dopiero w 2013 r. z uwagi na to, że były one składane w dniu 31 grudnia 2012 r.

3.2.2. Liczba IKE

Na dzień 31 grudnia 2021 r. IKE posiadało ok. 796,5 tys. osób (wzrost o ok. 54,9 tys. osób w porównaniu z 2020 r.). Na koniec 2021 r. IKE prowadziło łącznie 76 instytucji finansowych, w tym: 15 zakładów ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne zarządzane przez 24 towarzystw funduszy inwestycyjnych (TFI), 7 podmiotów prowadzących działalność maklerską, 9 banków komercyjnych, 4 banki spółdzielcze niezrzeszone i banki spółdzielcze zrzeszone w 2 bankach zrzeszających oraz DFE zarządzane przez 5 PTE.

Najwięcej IKE na koniec grudnia 2021 r. funkcjonowało w funduszach inwestycyjnych (432,8 tys. kont), a najmniej w DFE (9,6 tys. kont), które funkcjonują najkrócej na rynku (od 2012 r.). Na koniec 2020 r. liczba prowadzonych IKE, w stosunku do liczby kont funkcjonujących na dzień 31.12.2019, spadła o około 22%. Jednakże na wynik ten nie wpłynęła wysoka liczba zwrotów lub wypłat, tylko zamknięcie przez instytucje kont IKE z zerowym stanem zgromadzonych środków, na które oszczędzający nie dokonywali żadnych wpłat.

Należy przy tym zauważyć, że wzrost liczby funkcjonujących IKE w 2021 r., łącznie o 54,9 tys., miał miejsce we wszystkich instytucjach finansowych prowadzących IKE, z wyjątkiem banków (spadek o ok. 6,7 tys. kont) oraz zakładów ubezpieczeń (spadek o ponad

4,7 tys. kont). Skala wzrostu była różna – najwięcej IKE przybyło w funduszach inwestycyjnych (wzrost o 39,7 tys. kont), a w pozostałych instytucjach, wzrost liczby kont wyniósł 26,5 tys. Wzrost liczby prowadzonych IKE przełożył się na zwiększenie wartości środków zgromadzonych na IKE w ciągu 2021 r. o ok. 1 543 tys. zł do ok. 13 466 tys. zł.

Tabela 24. Liczba IKE według stanu na dzień 31 grudnia danego roku w latach 2019–2021

Rok	IKE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		liczba (w sztukach)				
2019	950 767	462 171	355 031	39 030	88 460	6 075
2020	741 626	199 929	393 010	55 821	85 678	7 188
2021	796 489	195 179	432 756	79 906	79 002	9 646

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Na ogólną liczbę IKE wpływa nie tylko liczba kont zamykanych z powodu zakończenia oszczędzania i wypłaty zgromadzonych środków lub wcześniejszego wycofania ich w formie zwrotu, ale przede wszystkim liczba kont otwieranych przez osoby zainteresowane rozpoczęciem oszczędzania na dodatkową emeryturę.

W analizowanym okresie zauważalny był wzrost liczby IKE założonych po raz pierwszy, który utrzymywał się na poziomie 96–100 tys. kont rocznie. Należy przy tym mieć na uwadze, że w całym omawianym okresie utrzymywała się tendencja dominującej i rosnącej pozycji funduszy inwestycyjnych w liczbie IKE założonych po raz pierwszy, w przypadku których w latach 2019–2021 założono ponad 60 tys. kont każdego roku. Ponadto odnotowano wzrost w rozpoczęciu oszczędzania na IKE w podmiotach prowadzących działalność maklerską. Z drugiej strony w całym analizowanym okresie następowało zmniejszenie zainteresowania oszczędzaniem na IKE prowadzonych przez pozostałe instytucje finansowe, w szczególności przez banki, w przypadku których w 2020 r. nastąpił spadek liczby IKE założonych po raz pierwszy aż o ponad 8,7 tys. kont.

Tabela 25. Liczba IKE założonych po raz pierwszy w latach 2019–2021

Rok	IKE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		liczba (w sztukach)				
2019	96 423	12 916	61 034	7 000	14 547	926
2020	98 042	10 162	64 554	16 186	5 848	1 292
2021	102 828	9 516	63 322	23 271	4 326	2 383

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.2.3. Wartość aktywów IKE

Systematyczny wzrost liczby aktywnych kont przekłada się na wzrost aktywów przypadających na jednego uczestnika. Wartość aktywów zgromadzonych na rachunkach IKE stale rosła w całym okresie funkcjonowania IKE. W latach 2019–2021 wzrost ten wyniósł odpowiednio: w 2019 r. 17,0% do ok. 10 167 mln zł, w 2020 r. o 17,3% do ok. 11 924 mln zł, a w 2021 r. o 12,9% do ok. 13 466 mln zł. Wzrost wartości aktywów w 2021 r. dotyczył prawie wszystkich instytucji finansowych (z wyjątkiem banków). Największy udział w rynku w zarządzaniu IKE, mierzony wartością aktywów w 2021 r. przypadł funduszom inwestycyjnym (1/3 całego rynku). Najmniejszy natomiast przypada w DFE, które funkcjonują na rynku dopiero od 2012 r.

Tabela 26. Wartość aktywów IKE w latach 2019–2021

Podmioty prowadzące IKE	Wartość aktywów (w mln zł)			Udział w rynku (w%)
	2019	2020	2021	
Zakłady ubezpieczeń	2 739	2 932	3 067	22,8
Fundusze inwestycyjne	3 266	3 970	4 539	33,7
Podmioty prowadzące działalność maklerską	1 785	2 439	3 252	24,1
Banki	2 297	2 466	2 437	18,1
Dobrowolne fundusze emerytalne	81	117	173	1,3
Ogółem	10 167	11 924	13 466	100,0

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.2.4. Struktura oszczędzających na IKE według płci i wieku

W latach 2019–2021 wśród oszczędzających na IKE najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku ponad 60 lat, posiadające odpowiednio: w 2019 r. ponad 284,4 tys. kont (29,9% wszystkich IKE), w 2020 r. ponad 215,9 tys. kont (29,1% wszystkich IKE), oraz w 2021 r. ponad 235 tys. kont (29,5% wszystkich IKE). W całym badanym okresie najmniej IKE posiadały natomiast osoby w wieku do 30 lat, odpowiednio: w 2019 r. – 36,2 tys. kont stanowiących 3,8% wszystkich IKE, w 2020 r. – 41,6 tys. kont stanowiących 5,6% wszystkich IKE, natomiast w 2021 r. – 46 tys. kont stanowiących 5,8% wszystkich IKE.

W każdym roku analizowanego okresu więcej IKE było prowadzonych dla kobiet niż dla mężczyzn, odpowiednio: w 2019 r. 52,8% ogółu kont należało do kobiet, w 2020 r. – 52,6%, natomiast w 2021 r. – 51,9%. Dane liczbowe o poszczególnych grupach wiekowych i płci wskazują, że więcej mężczyzn w wieku do 40 lat posiada IKE, a więcej kobiet – w grupach starszych wiekowo.

Tabela 27. Liczba osób posiadających IKE według płci i wieku w kolejnych latach (w tys.)

Liczba osób posiadających IKE ogółem, w tym:	2019	2020	2021
	950,8	741,6	796,4
do 30 lat	36,2	41,6	46,0
31–40 lat	141,9	117,1	126,6
41–50 lat	242,4	181,6	194,0
51–60 lat	245,9	185,4	194,8
ponad 60 lat	284,4	215,9	235,0
Kobiety, w tym:	502,4	390,0	413,2
do 30 lat	15,3	16,9	18,1
31–40 lat	64,7	51,7	54,5

41–50 lat	121,5	91,7	97,0
51–60 lat	135,9	103,0	107,8
ponad 60 lat	165,0	126,7	135,8
Mężczyźni, w tym:	448,4	351,6	383,2
do 30 lat	20,9	24,7	27,9
31–40 lat	77,2	65,4	72,1
41–50 lat	120,9	89,9	97,0
51–60 lat	110,0	82,4	87,0
ponad 60 lat	119,4	89,2	99,2

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.2.5. Wpłaty na IKE

Wpłaty dokonywane na IKE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej 300% prognozowanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (limit ten obowiązuje od 2009 r., a w latach 2004–2008 wynosił 150% prognozowanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia). W poszczególnych latach wysokość limitu wpłat kształtowała się następująco:

- 2004 r.: 3 435,00 zł;
- 2005 r.: 3 635,00 zł;
- 2006 r.: 3 521,00 zł;
- 2007 r.: 3 697,00 zł;
- 2008 r.: 4 055,12 zł;
- 2009 r.: 9 579,00 zł;
- 2010 r.: 9 579,00 zł;
- 2011 r.: 10 077,00 zł;
- 2012 r.: 10 578,00 zł;
- 2013 r.: 11 139,00 zł;
- 2014 r.: 11 238,00 zł;
- 2015 r.: 11 877,00 zł;
- 2016 r.: 12 165,00 zł;
- 2017 r.: 12 789,00 zł;
- 2018 r.: 13 329,00 zł;
- 2019 r.: 14 295,00 zł;
- 2020 r.: 15 681,00 zł;
- 2021 r.: 15 777,00 zł.

Łączna wysokość wpłat na IKE w analizowanym okresie systematycznie rosła. W 2019 r. posiadacze IKE wpłacili na konta kwotę ok. 1 702,8 mln zł (o ok. 298,1 mln zł więcej niż rok wcześniej), w 2020 r. – ok. 1 958,3 mln zł (co oznacza wzrost w ciągu 2020 r. o 255,5 mln zł), natomiast w 2021 r. – ok. 2 235,5 mln zł (wzrost o 277,2 mln zł).

Zwiększała się również średnia kwota wpłacona na pojedyncze konto, która wynosiła odpowiednio: 4,6 tys. zł w 2019 r., 4,8 tys. zł w 2020 r. oraz 5,2 tys. zł w 2021 r. Najwyższy

wzrost średniej wpłaty na IKE w 2021 r. zanotowano w podmiotach prowadzących działalność maklerską (o 3,3 tys. zł) oraz DFE (o 0,8 tys. zł). W zakładach ubezpieczeń i funduszach nastąpił spadek średniej wpłaty i wynosił odpowiednio 0,4 tys. zł oraz 0,1 tys. zł. W bankach wpłata pozostała na poziomie z 2020 r. Najwyższych wpłat dokonywali posiadacze IKE w podmiotach prowadzących działalność maklerską – średnio 12,3 tys. zł., zaś najniższych – w zakładach ubezpieczeń (3,1 tys. zł).

Tabela 28. Średnia wysokość wpłaty na IKE w kolejnych latach (w zł)

Rok	IKE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		Średnia wpłata na IKE w zł				
2019	4 600	3 200	4 200	10 500	5 300	4 100
2020	4 800	3 500	4 700	9 000	4 600	5 100
2021	5 200	3 100	4 600	12 300	4 600	5 900

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Roczny limit wpłat na IKE, zwłaszcza po zmianach, które weszły w życie w 2009 r. jest na poziomie dość wysokim i raczej wystarczającym na potrzeby indywidualnego oszczędzania. Gdyby wpłacać dokładnie tyle, ile było wolno począwszy od 2004 r., to na koncie uzbierałaby się suma prawie 200 tys. zł i to bez uwzględnienia jakichkolwiek stóp zwrotu. Problem polega jednak na tym, że wymaga to bardzo regularnego oszczędzania, ponieważ pominięcie wpłaty w jednym roku nie pozwala na jej nadrobienie w latach kolejnych. Ponadto dla osób, które zdecydowały się oszczędzać na emeryturę późno, na przykład dopiero po 50 r.ż. możliwości zgromadzenia na koncie IKE znaczącej sumy są już bardzo ograniczone.

Rozwiązaniem obu tych problemów byłoby wprowadzenie limitu wpłat na IKE w skali całego okresu aktywności zawodowej, a nie tylko jednego roku. Przykładowo osoba, która ukończyła 16 lat w 2004 r. i nie wpłaciła na IKE do 2022 r. ani złotówki, miałaby prawo wpłacić w bieżącym roku sumę 194 212 zł. Taka zmiana podejścia do limitu wpłat umożliwiłaby zasilenie oszczędności emerytalnych.

3.2.6. Liczba aktywnych IKE

Począwszy od 2007 r. zaczęto gromadzić dane o liczbie IKE, które w danym roku zostały zasilone przynajmniej jedną wpłatą. Znaczna liczba kont jest kontami „nieaktywnymi”, tj. nie zasilanymi żadną wpłatą w danym roku.

Liczba aktywnych kont IKE od lat systematycznie rośnie. Miara mówiąca o liczebności kont, na które dokonano przynajmniej jednej wpłaty w roku, lepiej oddaje rozwój indywidualnej części systemu emerytalnego niż sama liczba otwartych rachunków. Tych bowiem jest znacznie więcej – przykładowo w 2018 r. zarejestrowanych było blisko milion kont IKE, jednak zaledwie na jedną trzecią z nich dokonano wpłat, a wiele od początku pozostawało pustych. W ostatnich latach instytucje zarządzające podjęły się uporządkowania „martwych kont” i w tej chwili udział aktywnych kont IKE wynosi nieco ponad połowę.

Tabela 29. Liczba aktywnych IKE w latach 2019–2021

Rok	IKE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		na które dokonano wpłaty (w szt.)				
2019	373 668	117 083	144 562	24 780	83 958	3 285
2020	405 231	112 225	168 225	47 830	72 819	4 132
2021	429 671	108 635	194 021	54 268	66 888	5 859

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.2.7. Wyплаты z IKE

Wyplata srodkow zgromadzonych na IKE nastepuje:

- 1) na wniosek oszczedzajacego, jednorazowo lub w ratach po nabyciu uprawnień emerytalnych,
- 2) na wniosek osob uprawnionych do srodkow zgromadzonych na IKE zmarlego oszczedzajacego.

Wyplata jest zwolniona z podatku dochodowego od zyskow osiagnietych w zwiazku z gromadzeniem oszczednosci na jednym IKE. W pierwszych latach funkcjonowania IKE mozliwa byla tylko wyplata calosci zgromadzonych na IKE srodkow. Natomiast od 2009 r. wprowadzono rowniez opcje wyplaty w ratach. Ustawa nie okresla ilosci rat, pozostawiajac to ustaleniom stron umowy o prowadzenie IKE. Zdecydowana wiekszosc oszczedzajacych wybiera jednorazowa forme wyplaty – w analizowanym okresie skorzystalo z niej odpowiednio: ok. 15,8 tys. osob w 2019 r., ok. 19 tys. osob w 2020 r. i ok. 19,6 tys. osob w 2021 r. Z ogólnej liczby oszczedzajacych dokonujacych wyplaty z IKE z mozliwosci wyplaty w ratach skorzystalo odpowiednio: w 2019 r. 455 osob, w 2020 r. 558 osob oraz w 2021 r. 702 osoby.

Tabela 30. Liczba i wartosc wyplat z IKE w latach 2019–2021

Rok	Liczba wyplat ogolem (w szt.)	w tym: liczba wyplat w ratach ogolem (w szt.)	Wartosc wyplat ogolem (w tys. zl)	w tym: wartosc wyplat w ratach ogolem (w tys. zl)
2019	16 281	455	259 960	5 128
2020	19 605	558	369 547	8 710
2021	20 342	702	425 300	10 620

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.2.8. Wyплаты transferowe

Oszczedzanie w systemie IKE charakteryzuje sie duza elastycznoscia w zakresie wyboru konkretnej instytucji finansowej, w ktorej prowadzone jest IKE. W przypadku braku satysfakcji z efektow inwestowania oszczedzajacy moze w kazdym czasie przetransferowac zgromadzone oszczednosci do innej instytucji finansowej lub do PPE. Ponadto mozliwe jest, w przypadku rezygnacji z dalszego uczestnictwa w PPE i zakonczenia pracy u pracodawcy prowadzacego ten program lub w przypadku likwidacji programu, przyjecie na IKE srodkow zgromadzonych w ramach PPE. W przypadku smierci oszczedzajacego takiego transferu moze dokonac osoba

uprawniona, jeżeli nie zdecyduje się na wypłatę. Wypłata transferowa zarówno dla oszczędzającego, jak i osoby uprawnionej jest zwolniona z podatku dochodowego.

W całym okresie funkcjonowania IKE dominują transfery z PPE na IKE. Można przypuszczać, iż część transferów z PPE do IKE, mimo pomniejszenia wycofywanych środków o przekazaną do ZUS kwotę równą 30% składek podstawowych wpłaconych przez pracodawcę do programu, jest związana z uzyskaniem dostępu do środków zgromadzonych w PPE, z których, oprócz przypadku likwidacji programu, nie można dokonać zwrotu. Natomiast w sytuacji, gdy osoba zakończyła pracę u pracodawcy prowadzącego program, transferując środki z PPE na IKE może aktywnie oszczędzać, dokonując wpłat na IKE.

Drugą pozycję pod względem liczby dokonywanych transferów zajmują przepływy środków między kontami IKE. Natomiast transfery z IKE na PPE mają charakter marginalny.

W 2021 r. dokonano po raz pierwszy transferu z PPK na IKE w 4 przypadkach na kwotę 56 tys. zł.

Tabela 31. Liczba wypłat transferowych przyjętych na IKE z PPE w latach 2019–2021

Rok	IKE	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
	Liczba wypłat transferowych przyjętych z PPE ogółem (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z PPE (w szt.)
2019	7 753	3 668	2 966	251	740	128
2020	6 607	2 882	2 813	281	488	143
2021	8 697	3 492	3 550	603	761	291

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 32. Liczba wypłat transferowych przyjętych z innego IKE w latach 2019–2021

Rok	IKE	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
	Liczba wypłat transferowych przyjętych z IKE ogółem (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z IKE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z IKE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z IKE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z IKE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych przyjętych z IKE (w szt.)
2019	1 989	161	735	619	351	123
2020	3 945	128	1 490	1 982	219	126
2021	5 268	155	1 534	3 239	141	199

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 33. Liczba wypłat transferowych dokonanych do PPE z IKE w latach 2019–2021

Rok	IKE	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
	Liczba wypłat transferowych dokonanych do PPE ogółem (w szt.)	Liczba wypłat transferowych dokonanych do PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych dokonanych do PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych dokonanych do PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych dokonanych do PPE (w szt.)	Liczba wypłat transferowych dokonanych do PPE (w szt.)
2019	16	4	9	1	2	0
2020	25	5	11	3	6	0
2021	18	1	8	1	8	0

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.2.9. Zwroty z IKE

Oszczędzający może w każdym czasie zakończyć oszczędzanie i wycofać środki zgromadzone na IKE. Równoznacznie ze zwrotem traktuje się pozostawienie środków zgromadzonych na IKE, jeżeli umowa o prowadzenie IKE wygasła, a nie zostały spełnione warunki do wypłaty lub wypłaty transferowej.

Przed dokonaniem zwrotu instytucja finansowa jest obowiązana do potrącenia zryczałtowanego 19% podatku od dochodu oszczędzającego, obliczonego jako różnica między kwotą stanowiącą wartość środków zgromadzonych na IKE a sumą wpłat na to konto. Jednocześnie, w przypadku gdy na IKE oszczędzającego uprzednio przyjęto transfer z PPE, instytucja finansowa przed dokonaniem zwrotu jest obowiązana do przekazania do ZUS kwoty stanowiącej 30% sumy składek podstawowych wpłaconych do PPE.

Relacja liczby zwrotów do ogólnej liczby IKE prowadzonych na koniec danego roku analizowanego okresu wyniosła odpowiednio: w 2019 r. – 3,51%, w 2020 r. – 4,87%, natomiast w 2021 r. – 4,65%.

Tabela 34. Liczba i wartość zwrotów z IKE w latach 2019–2021

Rok	Liczba zwrotów całkowitych połączonych z likwidacją IKE	Wartość zwrotów z IKE ogółem (w tys. zł)
2019	33 392	287 201
2020	36 097	361 402
2021	37 058	391 374

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

W celu zahamowania likwidacji IKE, od 1 stycznia 2009 r. ustawodawca umożliwił wycofanie części zgromadzonych środków, czyli dokonanie częściowego zwrotu, pod warunkiem, że środki te pochodziły z wpłat na IKE. Instytucje finansowe są obowiązane, przed dokonaniem częściowego zwrotu, do obliczenia zryczałtowanego podatku od dochodu z tytułu częściowego zwrotu.

Mimo wprowadzenia tej zmiany liczba zwrotów całkowitych z IKE i w konsekwencji liczba likwidowanych kont nie uległa zasadniczej zmianie. Z drugiej strony dający się zaobserwować coroczny wzrost liczby zwrotów częściowych może sugerować wniosek, że w przypadku gdyby nie było możliwości wycofania części zgromadzonych środków, to część oszczędzających,

w razie potrzeby sfinansowania wydatków, mogłaby wycofać całość zgromadzonych środków, co wpłynęłoby na wzrost liczby kont zlikwidowanych.

Tabela 35. Liczba i wartość częściowych zwrotów z IKE w latach 2019–2021

Rok	Liczba częściowych zwrotów ogółem	Wartość częściowych zwrotów ogółem (w tys. zł)
2019	7 533	58 643
2020	8 088	71 037
2021	10 049	87 205

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Zauważalny jest również spadek poziomu udziału częściowych zwrotów w ogólnej liczbie zwrotów z IKE w latach 2019–2021.

Tabela 36. Udział częściowych zwrotów w ogólnej liczbie zwrotów z IKE

Rok	Liczba zwrotów ogółem (szt.)	Udział częściowych zwrotów w ogólnej liczbie zwrotów (w %)
2019	40 925	18,41
2020	44 185	18,30
2021	47 107	16,55

Źródło: obliczenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie danych UKNF

3.3. Indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego

3.3.1. Podstawowe informacje o IKZE

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* wprowadziła zmiany do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o indywidualnych kontach emerytalnych*, umożliwiające założenie, obok funkcjonujących już IKE, nowy rodzaj kont – IKZE dla osób, które dobrowolnie i świadomie chciałyby odkładać dodatkowe środki na emeryturę.

Regulacje dotyczące IKZE w dużej mierze oparte są na rozwiązaniach przyjętych w funkcjonujących już IKE. Zasadnicze różnice występują w rozwiązaniach dotyczących limitu wpłat oraz opodatkowania. W IKZE zastosowano preferencję podatkową polegającą na odliczaniu wpłat na to konto od dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Warunkiem skorzystania z odliczenia podatkowego jest posiadanie tylko jednego IKZE. Początkowo, tj. w latach 2012 i 2013 opodatkowaniu podatkiem dochodowym, według skali podatkowej podlegały: wypłata z IKZE po zakończeniu okresu oszczędzania, zwrot środków zgromadzonych na tym koncie oraz wypłata środków osobie uprawnionej, po śmierci oszczędzającego. Obecnie podatkiem dochodowym według skali obciążony jest tylko zwrot, a wypłata oszczędzającym i osobom uprawnionym od 2014 r. opodatkowana jest podatkiem zryczałtowanym o stawce 10%. Jest to inne rozwiązanie niż przyjęte przy IKE, na które wpłacane są środki już po opodatkowaniu, a wypłata zarówno dla oszczędzających jak i uprawnionych jest zwolniona od podatku dochodowego.

W pierwszych dwóch latach funkcjonowania IKZE wysokość limitu wpłat na to konto nie była jednakowa dla wszystkich oszczędzających, gdyż zależała od wysokości kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni. Wpłaty dokonywane na IKZE w roku kalendarzowym nie mogły przekroczyć kwoty

odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Od 2014 r. limit jest ustalany kwotowo na dany rok w jednakowej wysokości dla wszystkich oszczędzających, nieprzekraczającej kwoty odpowiadającej 120% prognozowanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Kolejną zmianę wprowadziła ustawa z 4 października 2018 r. o *pracowniczych planach kapitałowych*. Określono w niej wyższy limit dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Wpłaty dokonywane przez te osoby na IKZE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej 1,8-krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego. Po raz pierwszy limit ten zaczął obowiązywać w 2021 r.

W poszczególnych latach wysokość limitu wpłat kształtowała się następująco:

- 2012 r.: 4 030,80 zł;
- 2013 r.: 4 231,20 zł;
- 2014 r.: 4 495,20 zł;
- 2015 r.: 4 750,80 zł;
- 2016 r.: 4 866,00 zł;
- 2017 r.: 5 115,60 zł;
- 2018 r.: 5 331,60 zł,
- 2019 r.: 5 718,00 zł,
- 2020 r.: 6 272,40 zł,
- 2021 r.: 9 466,20 zł dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą;
6 310,80 zł dla pozostałych osób.

Prawo do wpłat na IKZE przysługuje osobie, która ukończyła 16 lat. Osoba małoletnia może dokonywać wpłat na IKZE tylko w roku kalendarzowym, w którym uzyskuje dochody z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. Na IKZE może gromadzić oszczędności wyłącznie jeden oszczędzający. Nie ma możliwości prowadzenia wspólnego konta np. dla małżonków. IKZE można założyć bez względu na to, czy posiada się już IKE i czy jest się uczestnikiem PPE.

IKZE może być prowadzone przez zawarcie umowy z:

- 1) funduszem inwestycyjnym;
- 2) podmiotem prowadzącym działalność maklerską o świadczenie usług polegających na wykonywaniu zleceń nabycia lub zbycia instrumentów finansowych i prowadzenie rachunku papierów wartościowych oraz rachunku pieniężnego;
- 3) zakładem ubezpieczeń – ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym;
- 4) bankiem o prowadzenie rachunku bankowego;
- 5) DFE prowadzonym przez PTE.

3.3.2. Liczba IKZE

Na dzień 31 grudnia 2021 r. instytucje finansowe uprawnione do prowadzenia IKZE obsługiwały łącznie ok. 462,7 tys. kont, tj. o ok. 55,1 tys. więcej niż w 2020 r. i o ok. 191,9 tys. mniej niż w 2019 r. Zmniejszenie liczby IKZE, podobnie jak i w przypadku liczby kont IKE, było skutkiem technicznej operacji zamykania rachunków z zerowym stanem konta. Po dokonaniu tej operacji, dominującą pozycję wśród instytucji prowadzących IKZE objęły fundusze inwestycyjne (ok. 45,1% udziału w rynku IKZE). W badanym okresie rosło zainteresowanie otwieraniem rachunków IKZE w podmiotach prowadzących działalność maklerską (liczba otwartych rachunków wzrosła ponad trzykrotnie z 16,8 tys. do 52,3 tys.).

Tabela 37. Liczba IKZE według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021

Rok	IKZE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		liczba (w sztukach)				
2019	654 583	376 839	175 029	16 838	24 429	61 448
2020	407 557	96 410	191 691	31 533	28 150	59 773
2021	462 651	96 437	208 493	52 300	33 845	71 576

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 38. Liczba IKZE oraz udział w liczbie ogółem wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021

Rok	IKZE liczba (w szt.) ogółem	Udział w liczbie ogółem w %:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
2019	654 583	57,6	26,7	2,6	3,7	9,4
2020	407 557	23,7	47,0	7,7	6,9	14,7
2021	462 651	20,8	45,1	11,3	7,3	15,5

Źródło: obliczenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie danych UKNF

3.3.3. Wartość aktywów IKZE

Według stanu na koniec 2021 r. wartość aktywów zgromadzonych na IKZE wyniosła prawie 6,0 mld zł (o 1,4 mld więcej niż na koniec 2020 r.). W latach 2019–2021 pod względem wartości aktywów najwyższy był funduszy inwestycyjnych, których udział na koniec 2021 r. osiągnął aż 47% łącznej wartości aktywów wszystkich IKZE, notując przy tym spadek tego udziału (o 2,3 p.p.) w skali roku. Podmioty prowadzące działalność maklerską zanotowały na koniec 2021 r. najwyższą dynamikę wzrostu wartości aktywów IKZE w skali roku wynoszącą 82,3. Drugą pozycję pod względem wzrostu wartości aktywów zajęły w 2021 r. DFE (44,7%).

Tabela 39. Wartość aktywów IKZE według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021

Rok	IKZE	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		Wartość aktywów (w tys. zł)				
2019	3 283 829	783 627	1 608 717	197 171	224 330	469 984
2020	4 581 774	956 179	2 257 552	392 266	306 986	668 791
2021	5 976 752	1 099 976	2 809 972	715 151	383 821	967 832

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 40. Wartość aktywów IKZE oraz udział w wartości ogółem wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021

Rok	IKZE wartość aktywów (w tys. zł) ogółem	Udział w wartości ogółem w %:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
2019	3 283 829	23,9	49,0	6,0	6,8	14,3
2020	4 581 774	20,9	49,3	8,6	6,7	14,6
2021	5 976 752	18,4	47,0	12,0	6,4	16,2

Źródło: obliczenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie danych UKNF

3.3.4. Struktura oszczędzających na IKZE według płci i wieku

W całym okresie funkcjonowania IKZE ok. 50,5% wszystkich IKZE należało do kobiet, natomiast ok. 49,% do mężczyzn. Na koniec 2021 r. funkcjonowało ok. 462,6 tys. IKZE, z czego ok. 237,3 tys. (51,3%) umów zostało zawartych przez mężczyzn, a ok. 225,3 tys. (48,7%) przez kobiety.

Natomiast struktura wiekowa oszczędzających na IKZE na przestrzeni lat ulegała stopniowej przebudowie. W 2021 r. nastąpił wzrost udziału osób posiadających IKZE we wszystkich grupach wiekowych. Największy udział w liczbie funkcjonujących IKZE ze względu na wiek miały osoby z przedziałów wiekowych 41–50 lat (ok. 122,2 tys., tj. 26,4%) oraz 51–60 lat (ok. 118,0 tys., tj. 25,5%). Najniższy udział w liczbie IKZE miały natomiast osoby w wieku do 30 lat (ok. 25,2 tys., tj. 5,4%) oraz powyżej 65 lat (ok. 42,2 tys., tj. 9,1%).

Tabela 41. Liczba osób posiadających IKZE według płci i wieku w latach 2019–2021

Liczba oszczędzających w IKZE ogółem, w tym:	2019	2020	2021
tym:	654 583	407 557	462 651
do 30 lat	37 070	23 687	25 164
31–40 lat	147 194	81 135	94 943
41–50 lat	175 099	106 454	122 210
51–60 lat	175 773	107 756	117 967
61–65 lat	84 275	56 674	60 182
ponad 65 lat	35 172	31 851	42 185
Kobiety, w tym:	329 917	201 881	225 334

do 30 lat	14 713	8 798	8 978
31–40 lat	63 656	33 543	38 344
41–50 lat	88 708	52 094	58 254
51–60 lat	98 420	59 290	64 004
61–65 lat	46 589	31 327	33 171
ponad 65 lat	17 831	16 829	22 583
Mężczyźni, w tym:	324 666	205 676	237 317
do 30 lat	22 357	14 889	16 186
31–40 lat	83 538	47 592	56 599
41–50 lat	86 391	54 360	63 956
51–60 lat	77 353	48 466	53 963
61–65 lat	37 686	25 347	27 011
ponad 65 lat	17 341	15 022	19 602

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.3.5. Średnia wysokość wpłaty na IKZE

W całym okresie funkcjonowania IKZE średnia wysokość wpłaty była zróżnicowana i zależała od rodzaju instytucji finansowej prowadzącej to konto. Najwyższe średnie wpłaty wnoszono do podmiotów prowadzących działalność maklerską – w 2021 r. średnia wysokość wpłaty do tych instytucji finansowych wyniosła odpowiednio ok. 9,1 tys. zł (przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą) oraz 5,8 tys. zł (przez pozostałe osoby). Najniższe wysokości średnich wpłat odnotowano natomiast w zakładach ubezpieczeń. Należy podkreślić, że osoby prowadzące działalność gospodarczą dokonują wpłat blisko dwukrotnie wyższych od pozostałych osób posiadających rachunki w IKZE.

Tabela 42. Średnia wysokość wpłaty na IKZE w latach 2019–2021

Rok	IKZE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		Średnia wpłata na IKZE w tys. zł				
2019	3,7	2,9	3,9	5,2	3,4	3,6
2020	4,2	3,2	4,3	5,8	4,4	4,1
2021	4,3*	3,2*	4,5*	5,8*	4,1*	4,2*
	8,3**	8,3**	8,3**	9,1**	7,6**	8,2**

*Średnia wysokość wpłaty na IKZE, z wyłączeniem osób prowadzących pozarolniczą działalność.

**Średnia wysokość wpłaty na IKZE przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Poziom limitów wpłat na IKZE przekłada się bezpośrednio na dochody budżetu państwa, ponieważ oznacza zwrot podatku w roku następującym po tym, w którym dokonana była wpłata na poziomie nawet prawie 3 tys. zł na osobę. Z tego względu ewentualne podnoszenie limitu wpłat na IKZE powinno iść w parze z poprawą sytuacji budżetowej.

3.3.6. Liczba aktywnych IKZE

Od początku funkcjonowania IKZE jedynie niewielka liczba otwartych IKZE stanowiła konta aktywne, tj. jest zasilana wpłatami. Jednocześnie, pomimo, że wskaźnik kont aktywnych jest stosunkowo niewielki, to można zaobserwować jego stopniową tendencję wzrostową. O ile

w 2012 r. wyniósł on zaledwie 6,6% (ok. 32,8 tys.), to w kolejnych latach rósł systematycznie, do 31,5% w 2018 r. Po zamknięciu w ostatnich latach rachunków z zerowym stanem konta, na koniec grudnia 2021 r. wskaźnik aktywnych IKZE wynosił 68,9%.

W skali 2021 r. liczba kont aktywnych wzrosła o 37,9 tys. i wzrost odnotowano we wszystkich rodzajach instytucji finansowych zarządzających IKZE. Najwyższy wzrost udziału liczby kont zasilanych wpłatami w ogólnej liczbie funkcjonujących IKZE miał miejsce w podmiotach prowadzących działalność maklerską (o ok. 16,0 tys.) oraz w funduszach inwestycyjnych (o ok. 9,9 tys.) i w DFE (o ok. 9,8 tys.). W bankach i zakładach ubezpieczeń wzrost liczby kont aktywnych był znacznie mniejszy i wyniósł odpowiednio: 1,3 tys. oraz 1,0 tys.

Tabela 43. Liczba aktywnych IKZE w latach 2019–2021

Rok	IKZE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		na które dokonano wpłaty (w szt.)				
2019	252 092	58 945	128 708	13 248	14 648	36 543
2020	280 843	57 182	139 094	24 200	20 085	40 282
2021	318 781	58 164	148 979	40 157	21 359	50 122

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 44. Wskaźnik aktywnych IKZE w latach 2019–2021

Rok	Wskaźnik aktywnych IKZE (ogółem)	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
		(w %)				
2019	38,5	15,6	73,5	78,7	60,0	59,5
2020	68,9	59,3	72,6	76,7	71,3	67,4
2021	68,9	60,3	71,5	76,8	63,1	70,0

Źródło: obliczenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie danych UKNF

3.3.7. Wypłaty z IKZE

Wypłata środków zgromadzonych na IKZE następuje:

- 1) na wniosek oszczędzającego, po osiągnięciu przez niego 65 lat oraz pod warunkiem dokonywania wpłat na IKZE co najmniej w 5 latach kalendarzowych,
- 2) na wniosek osoby uprawnionej – w przypadku śmierci oszczędzającego.

Wypłata może być, w zależności od wniosku oszczędzającego albo osoby uprawnionej, dokonywana jednorazowo albo w ratach. Od kwoty wypłat z IKZE, w tym również wypłat na rzecz osoby uprawnionej w przypadku śmierci oszczędzającego, pobierany jest zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 10% przychodu.

W związku z wymogiem dokonywania wpłat na IKZE co najmniej w 5 latach kalendarzowych, będącym jednym z ustawowych warunków dokonania wypłaty przez oszczędzającego, do 2016 r. możliwa była jedynie realizacja wypłat na rzecz osób uprawnionych po śmierci oszczędzającego na IKZE. 2017 r. był szóstym rokiem funkcjonowania IKZE, przez co po raz

pierwszy możliwe stało się spełnienie przez oszczędzających warunku koniecznego do wypłaty.

W 2021 r. zostało zrealizowanych ok. 59,0 tys. wypłat z IKZE (o ok. 30,1 tys. wypłat więcej niż przed rokiem). Największą liczbę dyspozycji wypłat złożyli oszczędzający w funduszach inwestycyjnych (ok. 65,5% wszystkich złożonych dyspozycji wypłat w 2021 r.). Przeciętna wypłata dla oszczędzającego na IKZE lub osoby uprawnionej do wypłaty wyniosła w 2018 r. ok. 17,4 tys. zł (co oznacza wzrost o ok. 3,1 tys. zł w porównaniu z 2020 r.

Tabela 45. Liczba wypłat z IKZE wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021 (w szt.)

Rok	Ogółem	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
2019	1 021	281	531	7	45	157
2020	2 017	409	1 255	16	47	290
2021	3 392	618	2 223	25	108	418

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 46. Wartość wypłat z IKZE wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021 (w tys. zł)

Rok	Ogółem	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
2019	10 982	2 641	5 436	76	718	2 111
2020	28 873	4 426	18 490	188	1 006	4 763
2021	58 966	8 988	38 004	600	2 712	8 662

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.3.8. Wypłaty transferowe

Przeniesienie środków zgromadzonych na IKZE możliwe jest tylko do innej instytucji prowadzącej IKZE, z którą oszczędzający zawarł umowę o prowadzenie IKZE. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalne* nie przewiduje możliwości dokonania wypłaty transferowej na IKE lub do PPE. Wypłaty transferowe środków zgromadzonych przez oszczędzającego między instytucjami prowadzącymi IKZE, a także wypłaty transferowe dokonane na IKZE osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego, są zwolnione z opodatkowania podatkiem dochodowym. Ponadto w 2012 r. istniała jednorazowa możliwość przeniesienia środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKE do IKZE. Przeniesienie to stanowiło wpłatę środków na IKZE, która podlegała odliczeniu od dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym. Nadwyżka tej wpłaty ponad limit wpłat przypadający w danym roku podatkowym podlega odliczeniu w kolejnych latach, z tym, że w okresie odliczeń od dochodu środków przeniesionych z IKE na IKZE, oszczędzającemu nie przysługuje prawo do wpłat na IKZE.

W 2021 r. przyjęto na IKZE około 4,5 tys. transferów z innego IKZE (w 2020 r. było to odpowiednio ok. 2,5 tys. transferów). Z tego ok. 45,3% stanowiły transfery do podmiotów prowadzących działalność maklerską. Drugi co do wielkości odsetek transferów z innego IKZE wystąpił w funduszach inwestycyjnych (ok. 37,8%), natomiast najniższy wystąpił w bankach (0,6%).

Tabela 47. Liczba wypłat transferowych przyjętych z innego IKZE w latach 2019–2021 (w szt.)

Rok	IKZE ogółem	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
2019	2 778	98	701	280	48	1 651
2020	2 544	105	784	998	54	603
2021	4 545	125	1 717	2 061	29	613

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Na wniosek oszczędzających na IKZE w 2021 r. instytucje finansowe dokonały ok. 4 tys. wypłat transferowych do innego IKZE (w 2020 r. było odpowiednio ok. 2,3 tys. takich transferów). Najwięcej transferów zostało dokonanych przez fundusze inwestycyjne (prawie 1,4 tys. co stanowiło ok. 34,5% transferów) oraz PTE zarządzające DFE (ok 32,9%).

Tabela 48. Liczba wypłat transferowych dokonanych na IKZE w latach 2019–2021 (w szt.)

Rok	IKZE	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
	Liczba wypłat transferowych dokonanych na IKZE ogółem	Liczba wypłat transferowych dokonanych na IKZE	Liczba wypłat transferowych dokonanych na IKZE	Liczba wypłat transferowych dokonanych na IKZE	Liczba wypłat transferowych dokonanych na IKZE	Liczba wypłat transferowych dokonanych na IKZE
2019	2 640	1 763	343	96	150	288
2020	2 283	749	728	144	215	447
2021	4 006	730	1 384	201	1 318	373

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

3.3.9. Zwroty z IKZE

Zwrot środków zgromadzonych na IKZE może nastąpić w przypadku gdy umowa o prowadzenie IKZE została wypowiedziana przez którąkolwiek ze stron lub wygasła z innych przyczyn (np. odstąpienia od umowy przez oszczędzającego). Na równi ze zwrotem traktuje się pozostawienie środków zgromadzonych na IKZE, jeżeli umowa o prowadzenie IKZE wygasła, a nie zostały spełnione przesłanki do dokonania wypłaty lub wypłaty transferowej.

W przeciwieństwie do IKE, z IKZE nie można dokonać częściowego zwrotu, tj. wycofać części zgromadzonych środków. Z IKZE możliwy jest zwrot wszystkich środków zgromadzonych na tym koncie. Zwrot środków podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, wg skali podatkowej.

W 2021 r. zrealizowano ok. 10,7 tys. dyspozycji zwrotu środków z IKZE, tj. o ok. 2,7 tys. mniej niż w 2020 r. Zwrócone kwoty z tego tytułu w 2021 r. – o wartości ok. 75,0 mln zł – były niższe o ok. 0,5 mln zł niż przed rokiem. Najwięcej dyspozycji zwrotu środków z IKZE zrealizowanych zostało w funduszach inwestycyjnych – około 4,6 tys. (43,2% łącznej liczby zwrotów). Wartościowo najwięcej zwrotów zrealizowano w funduszach inwestycyjnych (ok. 29,1 mln zł, tj. 38,7% łącznej wartości wszystkich zwrotów) oraz w zakładach ubezpieczeń (ok. 28,4 mln złotych – 37,9%). Najniższy udział, zarówno pod względem ilościowym (zaledwie 2,1%), jak i wartościowym (ok. 1,9%), w dokonywanych zwrotach miały podmioty prowadzące działalność maklerską.

Tabela 49. Liczba zwrotów z IKZE wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021 (w szt.)

Rok	Ogółem	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
2019	12 992	5 748	5 455	88	968	733
2020	13 365	5 032	6 059	137	1 166	971
2021	10 660	3 845	4 601	220	936	1058

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Tabela 50. Wartość zwrotów z IKZE wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2019–2021 (w tys. zł)

Rok	Ogółem	w tym prowadzone przez:				
		zakłady ubezpieczeń	fundusze inwestycyjne zarządzane przez TFI	podmioty prowadzące działalność maklerską	banki	DFE zarządzane przez PTE
2019	53 372	25 641	20 200	951	3 362	3 218
2020	75 482	28 456	34 209	1 614	6 020	5 183
2021	75 018	28 419	29 050	2 879	7 698	6 972

Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

4. Podsumowanie

Bieżący przegląd emerytalny jest już czwartym podsumowaniem funkcjonowania OFE, PPE, IKE i IKZE. Utworzenie w Polsce OFE w 1999 r. miało miejsce w okresie reform systemów emerytalnych w wielu krajach rozwijających się, ukierunkowanych na rekomendowane wówczas przez Bank Światowy wprowadzanie systemów trójfilarowych, w skład których wchodziły obowiązkowe części kapitałowe⁷⁾. Po ponad dwudziestu latach działalności OFE oraz zmianach, które zaszły w mechanizmach regulujących ich funkcjonowanie stwierdzić można, że nie wszystkie zakładane cele zostały zrealizowane.

Przekazanie części składki emerytalnej do OFE miało prowadzić do takiego wykorzystania systemu i potencjału podmiotów prywatnych, który poprzez ponadprzeciętnie efektywne pomnażanie środków przeznaczonych na wypłatę świadczeń przynajmniej w pewnym zakresie zamortyzuje przewidywane obniżenie wysokości emerytur. Ustawodawca, wprowadzając reformę z 1998 r., nie podwyższył składki emerytalnej, a jedynie podzielił ją między filar w FUS oraz filar kapitałowy w OFE. Rozwiązanie to sprawiło, że filar kapitałowy systemu emerytalnego budowany był od początku kosztem ograniczenia napływu składek do zreformowanego filaru repartycyjnego, na którym spoczywa ciężar bieżącego finansowania świadczeń. Pierwotnie zakładano, że ubytek składki zniwelowany zostanie przez dalsze reformy i uszczelnianie systemu emerytalnego, a ponadto przeznaczenie przychodu z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Reformy te dały jednakże ograniczony efekt, nie przyczyniając się do zmniejszenia ubytku składki w FUS.

W latach 2011–2014 dokonano znaczących zmian dotyczących zasad funkcjonowania systemu emerytalnego, zwłaszcza w obszarze jego kapitałowych komponentów. Były one najbardziej radykalnymi zmianami od rozpoczęcia reformy emerytalnej w 1999 r.

Jak wskazywano w pierwszej informacji⁸⁾ o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* wprowadzony ustawą zakaz akwizycji zmniejszył liczbę ubezpieczonych wchodzących na rynek pracy, którzy dokonywali samodzielnego wyboru OFE do niewiele ponad 20%. Zgodnie z oczekiwaniami, na skutek zakazu drastycznie spadła również liczba członków funduszy zainteresowanych zmianą OFE (z nieco ponad 160 tys. do 1,6 tys. kwartalnie). Druga ważna zmiana wprowadzona w 2011 r., polegająca na obniżeniu od 2012 r. wysokości składki przekazywanej do OFE (na rzecz ewidencjonowania części składki na utworzonym ustawą subkoncie w ZUS), zauważalnie zmniejszyła dopływ środków do OFE.

Kolejnymi poważnymi zmianami w funkcjonowaniu OFE były zmiany wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*. Przekazanie na mocy tej ustawy na subkonta w ZUS 51,5% wartości aktywów OFE wyrażonych obligacjami Skarbu Państwa, oraz wprowadzenie zakazu dokonywania lokat aktywów OFE w skarbowe papiery wartościowe i obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa, doprowadziły do stworzenia obecnej formy OFE, tj. funduszy, w których portfelach inwestycyjnych – niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego – od 2014 r. dominują akcje spółek krajowych.

Z kolei wprowadzenie – począwszy od 2014 r. – dobrowolności wyboru między odprowadzaniem całości składki emerytalnej do OFE a ewidencjonowaniem jej na subkoncie w ZUS, również dla osób podejmujących pierwszą aktywność zawodową, doprowadziło

⁷⁾ *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Bank Światowy, Oxford University Press, Washington D.C., 1994.

⁸⁾ Druk Sejmowy 1735, kadencja 2011–2015.

do spadku zainteresowania przekazywaniem składek do OFE. Obecnie przekazywanie części składki do OFE ma charakter dobrowolny, a nie obowiązkowy. Jednocześnie coraz większy odsetek członków OFE stanowią osoby w starszej grupie wiekowej. Dodatkowo na zmniejszenie znaczenia OFE istotny wpływ ma również odpływ środków z OFE na subkonto w ramach „suwaka bezpieczeństwa”.

Na koniec 2021 r. aktywa netto otwartych funduszy emerytalnych osiągnęły wartość 188 mld zł i były wyższe o 39,4 mld zł (26,5%) niż rok wcześniej. Na zmianę wartości aktywów z jednej strony miały wpływ dodatnie wyniki finansowe OFE, z drugiej natomiast ujemne saldo rozliczeń OFE z ZUS. W ramach „suwaka bezpieczeństwa” w 2019 r. OFE przekazały do FUS kwotę ok. 6 926 mln zł, w 2020 r. ok. 5 731 mln zł, a w 2021 r. ok. 7 325 mln zł.

W konsekwencji w/w zmian wprowadzonych w latach 2011–2014 nastąpiła marginalizacja znaczenia OFE dla gospodarki. Pogorszenie salda przepływów związane z ograniczonym zasilaniem składkami (obniżenie ich wysokości przy przekazywaniu na żądanie, zakaz akwizycji, dobrowolność przystąpienia i niemal zerowy napływ nowych uczestników) oraz koniecznością przekazywania gotówki do FUS w ramach mechanizmu tzw. „suwaka bezpieczeństwa” – przejściowo bilansowane przez dywidendy i odsetki – sprawia, że znaczenie OFE dla gospodarki (oszczędności gospodarstw domowych, finansowanie gospodarki, stabilizacja rynku kapitałowego) jest niewielkie i schyłkowe.

Od poprzedniego *Przeglądu* w 2019 r. nie zostały przy tym wprowadzone istotne zmiany o charakterze systemowym w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych, pomimo rozważanej likwidacji II filara. W 2019 r. i 2021 r. rząd przyjął projekty zmian prawnych⁹⁾ przewidujących likwidację OFE i transfer środków – w zależności od decyzji członka OFE – do III filaru systemu emerytalnego (Indywidualne Konto Emerytalne, opcja domyślna) lub do ZUS (aktywa przeniesione do Funduszu Rezerwy Demograficznej). Powyższe zmiany nie zostały jednak ostatecznie uchwalone.

W konsekwencji, wpływ OFE na gospodarkę i finanse publiczne nie zmienił się od poprzedniej edycji *Przeglądu*. Proces wygasania II filara w następstwie zmian wprowadzonych w latach 2011–2014 postępuje przy tym stopniowo. Na koniec 2021 r. liczba członków otwartych funduszy emerytalnych zmniejszyła się do 15,2 mln, wobec 15,9 mln na koniec 2018 r.

W kolejnych latach można się spodziewać przyspieszenia procesu wygasania OFE. Jednocześnie coraz większą część sektora emerytalnego w Polsce tworzą dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych. Aktualny pozostaje jednak problem efektywności kosztowej systemu.

W 2021 r. na rynku OFE funkcjonowało 10 podmiotów – o ponad połowę mniej niż w momencie startu sektora w 1999 r. Spadek liczby podmiotów wynikał z fuzji i przejęć, spowodowanych głównie niepewnością co do kształtu regulacji. Fuzje i przejęcia każdorazowo podwyższały koncentrację rynku, zarówno opartą na liczbie członków, jak i na wielkości WAN. Była ona stopniowo obniżana przez mechanizm losowania, w którym celowo pominięte były największe podmioty, jak również przez transfery, zazwyczaj od większych do mniejszych OFE. Natomiast od 2014 r., od kiedy skala transferów jest minimalna, a procedura losowania została zlikwidowana, oczekiwane jest ustabilizowanie koncentracji rynkowej bądź jej wzrostu w przypadku kolejnych fuzji i przejęć.

Doświadczenia zebrane w ciągu 20 lat funkcjonowania OFE wskazują, że znaczna część celów wprowadzenia kapitałowej części powszechnego systemu emerytalnego nie została osiągnięta.

⁹⁾ Por. rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne – druk sejmowy nr 114 (wpłynął do Sejmu RP 20 grudnia 2019 r.) oraz nr 1005 (wpłynął do Sejmu RP 12 marca 2021 r.).

Nie został utworzony rynek prywatnych instytucji wypłacających dożywotnie świadczenia emerytalne ze środków zgromadzonych w OFE, w związku z czym przyjęto model stopniowego przekazywania tych środków do ZUS w ramach „suwaka bezpieczeństwa” i wypłat emerytur przez instytucję sektora publicznego. Można zatem stwierdzić, że filar ten nie jest w pełni kapitałowy. Stworzenie powszechnego systemu kapitałowego nie przyczyniło się też do wzrostu stopy oszczędności. W latach 2000–2020 średnia ważona stopa zwrotu OFE (po pobraniu opłaty za zarządzanie, bez uwzględnienia opłaty od składki) wyniosła 6,27%.

Osobną kwestię stanowi rozwój dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych w ramach PPE i PPK, jak również IKE i IKZE.

Ich rozwój ma charakter stosunkowo powolny, ewolucyjny, będący pochodną rosnącej zamożności obywateli. Oszczędzanie na emeryturę nie jest jednak traktowane jak potrzeba podstawowa i nie prowadzi do dostosowań na poziomie budżetów gospodarstw domowych. Trwająca już prawie 20 lat kampania informująca o oczekiwanym spadku poziomu emerytur nie powoduje zmiany tego stanu rzeczy, choć przyczynia się do spadku zaufania do obowiązkowej części systemu emerytalnego.

Rozwój sektora PPE ma charakter powolny, natomiast incydentalne okresy jego gwałtownego rozwoju były związane głównie ze zmianami regulacji prawnych. W 2004 r. miało to związek z obowiązkiem przekształcenia grupowych form oszczędzania na cele emerytalne w PPE, natomiast obserwowany obecnie gwałtowny rozwój jest wynikiem wprowadzenia PPK, które są obowiązkowe dla podmiotów zatrudniających.

IKE i IKZE nie posiadają natomiast wbudowanych mechanizmów regularnego dokonywania wpłat na takiej zasadzie, jak ma to miejsce w przypadku OFE czy też PPE. Znaczna część IKE i IKZE jest zakładana pod wpływem reklam czy też zachęt doradców finansowych, natomiast większość tych kont pozostaje nieaktywnych. Świadczy to o tym, że nie są one powszechnym, lecz w praktyce dość elitarnym produktem dla najlepiej zarabiających i najbardziej świadomych finansowo osób. Dodatkowe dobrowolne systemy emerytalne nie mają na celu chronić ubezpieczonego przed ubóstwem po ukończeniu wieku emerytalnego – rolę taką odgrywa gwarantowany przez państwo obowiązkowy system powszechny. W tym sensie IKE i IKZE spełniają swoją rolę systemową – uzupełniają system powszechny o możliwość dodatkowego oszczędzania na emeryturę przez najlepiej uposażonych i nie budzi najmniejszych wątpliwości, że wraz ze wzrostem zamożności Polaków nastąpi ich rozwój.

W 2022 r. ustawą z dnia 7 kwietnia 2022 r. *o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego* (Dz. U. poz. 904), wprowadzono zmiany w funkcjonowaniu PPE polegające na:

- ułatwieniu w prowadzeniu PPE dla pracodawców, które polegają na zniesieniu najbardziej uciążliwych obowiązków administracyjnych obciążających ww. podmioty;
- uproszczeniu trybu zawierania przez pracodawców porozumień z reprezentacją pracowników o zawieszeniu odprowadzania bądź ograniczeniu wysokości składek podstawowych w PPE przez rezygnację z trybu ich rejestracji przez organ nadzoru;
- modyfikacji przesłanek likwidacji pracowniczego programu emerytalnego określonych w art. 40 ustawy o PPE;
- zniesieniu fakultatywnego zakazu wnoszenia składki dodatkowej,
- dopuszczeniu finansowania składki dodatkowej również z innych źródeł niż wynagrodzenie uczestnika PPE.

Wprowadzone zmiany mogą oddziaływać pośrednio na rynek pracy na skutek wzrostu zainteresowania PPE wśród pracodawców (w związku z likwidacją najuciążliwszych obowiązków informacyjnych obciążających ww. podmioty oraz uproszczeniem zasad długotrwałego zawieszenia bądź ograniczania wydatkowania środków na PPE). Zjawisko to może przełożyć się na zwiększenie liczby funkcjonujących PPE, co pozytywnie wpłynęłoby na konkurencyjność pracodawców na rynku pracy.

W analizowanym okresie zauważalny jest stały wzrost zainteresowania dobrowolnymi formami oszczędzania z przeznaczeniem na cele emerytalne. Na koniec 2021 r. do PPE zapisanych było ok. 641 tys. uczestników co przełożyło się na wzrost wartości zgromadzonych aktywów do kwoty 18 929 mln zł. W przypadku IKE oraz IKZE dokonano technicznej operacji zamykania nieaktywnych kont. Według stanu na koniec 2021 r. podmioty uprawnione do prowadzenia IKE lub IKZE obsługiwały 796,5 tys. IKE i 462,7 tys. IKZE, na których zgromadzono aktywa odpowiednio w wysokości 13,5 mld zł i 6 mld zł. W 2021 r. oszczędzający wpłacili na konta IKE 2,2 mld zł, natomiast na konta IKZE 1,5 mld zł, łącznie o 59,8% więcej niż rok wcześniej.

Formą realizacji celów określonych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w jej integralnej części „Program Budowy Kapitału” było przyjęcie ustawy z dnia 4 października 2018 r. *o pracowniczych planach kapitałowych*. Wprowadzenie PPK, w dłuższym horyzoncie czasowym ma skutkować wzrostem krajowych długoterminowych oszczędności prywatnych, wzmacniających jednocześnie stabilność ekonomiczną państwa oraz jego fundamenty inwestycyjne i rozwojowe. Należy przy tym zaznaczyć, że PPK nie są produktami *stricte* emerytalnymi, lecz formą powszechnego i dobrowolnego systemu systematycznego gromadzenia oszczędności przez ich uczestników z przeznaczeniem na wypłatę – co do zasady – po osiągnięciu 60 r. ż., ale również przed osiągnięciem tego wieku – na sfinansowanie wkładu własnego przy zakupie mieszkania lub budynku mieszkalnego (z obowiązkiem ich zwrotu), czy też na cele związane z trwałą niezdolnością do pracy lub poważnym zachorowaniem (bez obowiązku zwrotu wykorzystanych w tym celu środków).

W latach 2019–2021 zauważalny był dynamiczny wzrost uczestnictwa w PPK, co było przede wszystkim efektem obowiązkowego włączania do programu coraz szerszej grupy pracodawców. Na koniec 2021 r. liczba osób będących uczestnikami PPK wyniosła 2 mln (na koniec 2020 r. 1,5 mln uczestników). W tym okresie wpłacono do PPK kwotę 4 mld zł (w 2021 r. 2,2 mld zł). Według stanu na 31 grudnia 2021 r. na rachunkach PPK zgromadzono aktywa o wartości 6,2 mld zł, o 3,4 mld zł więcej niż w 2020 r.

Sytuacja oszczędzających na cele emerytalne kształtuje się niekorzystnie ze względu na rozbudowany i mało przejrzysty system opłat, zwłaszcza gdy są one pobierane zarówno przez zakłady ubezpieczeń, jak i TFI. W ubezpieczeniowych funduszach kapitałowych, w ramach których prowadzone są IKE lub IKZE, środki klientów są najczęściej inwestowane w tytuły uczestnictwa funduszy inwestycyjnych, co często wiąże się z dwukrotnym pobieraniem opłaty za zarządzanie: przez TFI i zakład ubezpieczeń. Dodatkowo brak szczegółowych uregulowań w zakresie wysokości kosztów możliwych do pobierania z aktywów UFK lub ze składki sprawia, że produkty emerytalne zarządzane przez zakłady ubezpieczeń są często rozwiązaniem bardzo kosztownym dla klienta. Z kolei mnogość rodzajów opłat pobieranych przez TFI (m.in. za otwarcie rejestru, manipulacyjne, za zarządzanie, likwidacyjne) sprawia, że analiza kosztów i korzyści takich rozwiązań jak IKE

czy IKZE staje się zbyt trudna dla przeciętnego obywatela¹⁰⁾. Oferujące je instytucje stosują odmienną konstrukcję systemu opłat, zarówno pod względem ich poziomu, jak i sposobu naliczania. Taka sytuacja utrudnia także eliminowanie z rynku produktów, z których ewentualne zyski są w całości pochłaniane przez konieczne do uiszczenia opłaty.

Wobec powyższego należałoby rozważyć opcję obniżenia kosztów w ramach indywidualnych produktów emerytalnych oferowanych przez polskie instytucje finansowe. Do zainicjowania tego procesu skłaniają istniejące rozwiązania w zakresie kosztów obowiązujących w pracowniczych planach kapitałowych, jak również rozporządzenie w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)¹¹⁾ zawierające regulacje dotyczące ograniczenia kosztów¹²⁾. Ponadto bardzo dobra kondycja sektora towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz zakładów ubezpieczeń na życie (na koniec 2021 r. wskaźnik ROE dla sektora TFI i zakładów ubezpieczeń działu I wyniósł odpowiednio: 35,3% oraz 14,7%) świadczą o tym, że istnieje przestrzeń do obniżenia kosztów ponoszonych przez uczestników dobrowolnych form oszczędzania na emeryturę. Konieczne jest spójne i konsekwentne podejście w tym zakresie w odniesieniu do wszystkich produktów oferowanych w ramach III filara emerytalnego. Dlatego wydaje się, że optymalnym poziomem opłat ponoszonych przez oszczędzających mogłyby być ten sam, który wynika z rozwiązań przyjętych w ramach ustawy o PPK¹³⁾. Taki kierunek zmian w polskim systemie emerytalnym mogłyby okazać się niezwykle ważny w kontekście promowania indywidualnego oszczędzania na cele emerytalne¹⁴⁾ oraz poprawy jego przejrzystości. Niska skłonność Polaków do oszczędzania na emeryturę stanowi obecnie jedno z podstawowych wyzwań dla rozwoju dobrowolnej części systemu emerytalnego.

Formułując rekomendacje oparte na wnioskach z niniejszego przeglądu, należy przede wszystkim mieć na uwadze, że wszelka dyskusja o systemie emerytalnym powinna odnosić się do produktu finalnego, jakim jest wypłacane w przyszłości świadczenie emerytalne. Dopiero wskazanie wpływu proponowanych rekomendacji na wysokość wypłacanej w przyszłości emerytury posiada walor porównawczy oraz pozwoli na wybranie efektywnego i adekwatnego kierunku zmian.

Emerytura powinna być bezpieczna i pewna, a gwarantem jej bezpieczeństwa jest i powinno pozostać państwo. Dzięki takiemu założeniu i jego realizacji zapewniony zostanie odpowiedni poziom zaufania do systemu emerytalnego i funkcjonujących w jego ramach instytucji. Jest to uzasadnione tym bardziej, że – jak wynika z informacji przedstawionych w niniejszym przeglądzie – stan oszczędności emerytalnych zgromadzonych w dobrowolnym systemie dodatkowych produktów emerytalnych nie uległ zasadniczej poprawie na przestrzeni lat. Liczba osób korzystających czy to ze zbiorowych, czy indywidualnych form oszczędzania na emeryturę, jest stosunkowo niska i znacząco odbiega od oczekiwań projektodawców. Dodatkowo, profil oszczędzających (najczęściej osoby stosunkowo zamożne) nie rozwiązuje podstawowego problemu, czyli niskich świadczeń emerytalnych dla dużej grupy uczestników obowiązkowej części systemu emerytalnego.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że wszelkie decyzje związane ze środkami zgromadzonymi w OFE powinny opierać się na zasadzie zachowania ekwiwalentności

¹⁰⁾ Por. J. Rutecka-Góra, K. Bielawska, M. Hadryan, P. Kowalczyk-Rólczyńska, S. Pieńkowska-Kamieniecka, *Zrozumiałość, przejrzystość i efektywność indywidualnych produktów emerytalnych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020. Przykładowo z przeprowadzonych przez Autorki badań wynika, że opłaty za otwarcie rejestru IKE i IKZE w funduszach inwestycyjnych wynosiły od 0 zł do 800 zł, a opłaty manipulacyjne od 0% do 5%.

¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1238 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (Dz. Urz. UE L 198 z 2019 r., s. 1).

¹²⁾ Zgodnie z art. 45 ust. 2 rozporządzenia 2019/1238 koszty i opłaty związane z podstawowym OIPE nie mogą przekraczać 1% zgromadzonego kapitału rocznie.

¹³⁾ Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych.

¹⁴⁾ Na koniec 2020 r. relacja dobrowolnych oszczędności emerytalnych do PKB wyniosła zaledwie 1,6%.

pobranej składki i zobowiązań systemu emerytalnego. Adekwatność i wysokość przyszłych świadczeń z systemu emerytalnego winny stanowić podstawę dalszego przebudowywania tego systemu. Należy mieć również na uwadze, że proponowane rozwiązania nie mogą doprowadzić do deprecjacji emerytalnej ekspektatywy (wierzytelności) członka OFE. Powinny natomiast zapewniać należyłą ochronę interesów ubezpieczonych, w szczególności przed potencjalnymi kryzysami finansowymi.

Należy również mieć na uwadze, że wysokość świadczeń emerytalnych z całego systemu emerytalnego (powszechnego i dodatkowego) zależy – co do zasady – od długości okresu aktywności zawodowej i wysokości wpłacanych do systemu ubezpieczeniowego składek. W systemie obowiązkowym określono jedynie minimalne parametry uczestnictwa (wysokość stopy procentowej składki emerytalnej, minimalny wiek emerytalny, kwota i warunki nabycia najniższej emerytury). W ten sposób powstała możliwość podejmowania przez każdego ubezpieczonego działań uwzględniających jego indywidualne oczekiwania i preferencje co do wysokości świadczeń, stan zdrowia, posiadane kwalifikacje zawodowe, poziom dochodów i skłonność do oszczędzania.