



KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

Warszawa, dnia 14 lutego 2011 r.

DPP/024/63/S/11/DN

Szanowny Pan
Michał Boni
Minister – Członek Rady Ministrów
Przewodniczący
Stałego Komitetu Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma Pana Ministra z dnia 24 stycznia 2011 r. (SMB-10-1(2)/2011), zawierającego prośbę o zgłoszenie uwag do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych pragnę w imieniu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego zgłosić następujące uwagi:

I. Uwagi ogólne

- (1) Wartość składek zapisanych na subkoncie w ZUS, będzie corocznie waloryzowana według wskaźnika powiązanego ze wzrostem nominalnego PKB. Przyjmując założenie, iż zrealizuje się przedstawiona w uzasadnieniu do projektu ustawy projekcja odnośnie wskaźnika waloryzacji środków na subkoncie wskazująca, iż wysokość tego parametru będzie nie niższa od rentowności emitowanych w tym samym czasie obligacji skarbowych, to konsekwencją tego stanu rzeczy będzie wzrost całkowitego (jawnego i ukrytego) zadłużenie Skarbu Państwa w tempie wyższym, aniżeli gdyby zachowano *statutu quo*. Oznaczać to może w długim okresie narastanie zadłużenia Skarbu Państwa. W przedstawionym dokumencie nazbyt ogólnie odniesiono się do kwestii szacunków wpływu waloryzacji składek ewidencjonowanych na subkoncie w ZUS na przyszłe zobowiązania FUS i ewentualne powiązane z nimi koszty budżetowe. Waloryzacja ta stanowi bowiem oczywisty koszt dla

Sekretariat Ministra-członka Rady Ministrów

Michała Boniego

SMB 10-1(2)/11 dn. 14.02.2011 r.

systemu ubezpieczeń społecznych jako elementu finansów publicznych – im jest wyższa, tym szybciej rosną zobowiązania FUS względem emerytów, przychody natomiast są niezależne od waloryzacji i pozostają na niezmiennym poziomie. Dla pełnej oceny skutków zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań wskazane byłoby przedstawienie analizy, czy waloryzacja nominalnym wzrostem PKB jest optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia długookresowego bilansu systemu zabezpieczenia społecznego.

- (2) Przesunięcie części składek z OFE na subkonto w ZUS może prowadzić do sytuacji, że aktywa osób, które rozpoczną oszczędzanie na emeryturę po wejściu w życie proponowanych zmian, a więc najczęściej młodych rozpoczynających pracę, będą inwestowane z niskim zaangażowaniem w instrumenty udziałowe, wyraźnie niższym aniżeli osób będących członkami OFE od wielu lat, a więc w szczególności takich które mogą niebawem przejść na emeryturę. Wynika to z tego, że osoba, która rozpocznie oszczędzanie w systemie kapitałowym po wejściu w życie proponowanych zmian, większość swej składki będzie odprowadzać na subkonto w ZUS. Mniej niż 1/3 składki trafi do OFE, gdzie akcje stanowią do 40% aktywów. Oznacza to, że osoba taka będzie inwestować mniej niż 15% swojej składki w akcje. W tym czasie, aktywa osoby od dawna oszczędzającej w OFE, a także takiej, która obecnie otrzymuje okresową emeryturą kapitałową, będą w 35-40% lokowane w akcjach. Sytuacja taka wyraźnie pokazuje potrzebę pilnego opracowania koncepcji subfundusze i wdrożenia jej w życie. Pozwoliłoby to osobom mającym długą perspektywę inwestycyjną na dostęp do potencjalnie bardziej rentownego rynku akcji, a ludziom w wieku przedemerytalnym, na ochronę zgromadzonego kapitału w funduszach bezpiecznych.
- (3) Przesunięcie części składek z OFE na subkonto w ZUS, może skutkować obniżeniem zaangażowania środków oszczędzanych w ramach systemu kapitałowego w inwestycje w akcje. Mogłoby to doprowadzić do obniżenia przyszłej wysokości kapitałów emerytalnych. Aby rozwiązać ten problem przedstawiono propozycję istotnego zwiększenia limitów na akcje w aktywach OFE. Przy założeniu, że OFE będą wykorzystywać te zwiększone limity, możliwe byłoby uzyskanie porównywalnej rentowności środków gromadzonych w ramach II filaru, jak to ma obecnie. Założenie to nie uwzględnia jednak, że ze względu na konstrukcję minimalnej wymaganej stopy zwrotu, zwiększenie zaangażowania w akcje podnosi ryzyko wystąpienia niedoboru w OFE. Może to zniechęcać OFE do zgodnego z oczekiwaniami wyrażonymi w projekcie zmian ustawowych, zwiększania zaangażowania w akcje, a co za tym idzie obniżyć efektywność środków gromadzonych w funduszach emerytalnych. W przypadku zwiększenia ekspozycji OFE na ryzyko niedoboru, związanej ze wzrostem

zaangażowania OFE w instrumenty o dużej zmienności (akcje), niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich wymogów kapitałowych dla PTE, aby ich kapitały były powiązane z wartością zarządzanych aktywów OFE i w ten sposób zapewniały bezpieczeństwo uczestników systemu.

- (4) Projekt zawiera propozycję umożliwienia dobrowolnego oszczędzania na emeryturę w formie dodatkowej składki wpłacanej na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Forma ta ma być premiovana możliwością odpisu poniesionych wydatków od podstawy opodatkowania. Natomiast opodatkowaniu podlegałyby wypłaty z IKZE. Dochodzi więc do przesunięcia momentu opodatkowania środków dobrowolnie odkładanych na emeryturę, co nie wpływa na wysokość netto dodatkowego świadczenia, poza przypadkami osób o wysokich dochodach, które obecnie płacą podatki wg stawek wyższych niż będą płacić w czasie pobierania emerytury. Oznacza to, że większość osób potencjalnie zainteresowanych dodatkowym oszczędzaniem na emeryturę, może potraktować taką konstrukcję ulgi, jako obojętną podatkowo. Jednak z punktu widzenia budżetu państwa, odroczenie zapłacenia podatku powiększa bieżący deficyt, a co za tym idzie konieczne będzie sfinansowania tego deficytu i pokrycie kosztów tego finansowania. W Uzasadnieniu do projektu ustawy nie przedstawiono stosownych wyliczeń w tym zakresie, co istotnie utrudnia ocenę proponowanego rozwiązania.
- (5) W długim okresie, odroczenie podatku od dodatkowych oszczędności emerytalnych, wpłynie na budżet państwa, a skala tego zjawiska zależeć będzie od relacji kosztów finansowania deficytu do rentowności inwestycji emerytalnych z uwzględnieniem wszystkich kosztów oszczędzania (opłaty od składek, opłaty za zarządzanie i innych opłat związanych z inwestowaniem). Jeśli rentowność ta byłaby niższa niż koszt finansowania deficytu, rozwiązanie to powiększy zadłużenie budżetu państwa. Dla oszacowania rozmiaru tego zjawiska wskazane byłyby przeprowadzenie odpowiednich wyliczeń.
- (6) Projekt nie przewiduje możliwości różnicowania wysokości opłaty od składki odprowadzanej do OFE w ramach systemu obowiązkowego oraz opłaty od dobrowolnych wpłat na IKZE. Obie opłaty ograniczone są tym samym limitem, a ustalenie opłaty poniżej limitu wymaga od OFE dość długotrwałego procesu zmiany statutu. Jeśli wysokość tych opłat musiałaby być taka sama, skutkowałoby to istotnym ograniczeniem możliwości konkurowania OFE z innymi podmiotami prowadzącymi IKZE. Wskazanim byłoby dopuszczenie większej swobody w kształtowaniu wysokości opłat od wpłat na IKZE, prowadzone przez OFE, a

pozostawienie tylko maksymalnego limitu w wysokości 3,5%. Zmiana wysokości opłaty od wpłat na IKZE nie wymagałaby zgody nadzoru, jak ma to miejsce w przypadku opłaty od składki. Rozwiązanie takie otwiera pole do konkurencji cenowej na rynku IKZE.

- (7) Istotnym elementem koncepcji IKZE jest możliwość wypłaty środków gromadzonych w tej formie wyłącznie po osiągnięciu wieku emerytalnego. Restrykcja ta może zniechęcić znaczną część potencjalnych klientów do skorzystania z tej formy dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Za wskazane należy uznać dopuszczenie wcześniejszej wypłaty, choćby w pewnych określonych sytuacjach życiowych, albo raz w ciągu cyklu oszczędzania. Bardzo sztywne rozwiązania wprowadzono także w zakresie wypłat z IKZE po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z przedstawionym projektem wypłata z IKZE może zostać dokonana jednorazowo lub w ratach. W przypadku rat, minimalny okres wypłaty ustalono na 10 lat. Rozwiązanie to może dodatkowo ograniczyć liczbę korzystających z IKZE. W porównaniu do innych produktów mogących służyć do gromadzenia dobrowolnych oszczędności emerytalnych (np. IKE), IKZE będzie jedną z najbardziej restrykcyjnych form oszczędzania, ograniczających w stopniu nad wyraz szerokim swobodę dysponowania oszczędnościami. Z tego względu wskazane byłoby dopuszczenie większej swobody w kształtowaniu harmonogramu wypłat, gdyż dotychczasowy kształt wydaje się nieadekwatny względem zamierzonego przez projektodawcę celu.
- (8) Zmiana ustawy wpłynie na sytuację finansową powszechnych towarzystw emerytalnych. Z jednej bowiem strony ograniczone zostaną przychody – poprzez redukcję opłaty od składki proporcjonalną do zmniejszenia samej składki przekazywanej do OFE i redukcję wartości aktywów w długim okresie, a tym samym zmniejszenie przychodów z tytułu opłaty za zarządzanie i wycofania środków z rachunku premiowego. Z drugiej strony, wiele kosztów ponoszonych przez PTE nie będzie mogło ulec proporcjonalnej redukcji, bo są one powiązane np. z liczbą członków, która się nie zmienia. Na OFE nałożono także obowiązek prowadzenia IKZE, co przełoży się na koszty jego uruchomienia i prowadzenia. Wszystko to oznacza spadek rentowności PTE. Nie przeprowadzono jednak analizy, czy po wprowadzeniu proponowanych zmian prawnych, działalność polegająca na zarządzaniu OFE będzie opłacalna ekonomicznie, gdyż może dojść do sytuacji, gdy niektórzy akcjonariusze PTE nie będą zainteresowani prowadzeniem działalności na rynku emerytalnym. Grozi to zmniejszeniem liczby podmiotów funkcjonujących na rynku, a co za tym idzie może negatywnie wpłynąć na konkurencję i związaną z tym efektywność otwartych funduszy emerytalnych. Już obecnie na rynku OFE nie wszystkie mechanizmy konkurencji funkcjonują w sposób optymalny, co związane jest z uniformizacją produktu i dużymi barierami wejścia. Obniżenie składki odprowadzanej do OFE może tę sytuację spetryfikować, bowiem znacząco redukuje korzyści dla podmiotu z pozyskania nowego

członka. Nadzieję na symulację konkurencji mogą być oszczędności dobrowolne w IKZE prowadzonym przez OFE, użyteczne zatem wydaje się przeprowadzenie analizy, jakie warunki muszą być spełnione, by podmioty rywalizowały o tego rodzaju dodatkowe oszczędności (w szczególności – czy nie należy wprowadzić odrębnego systemu opłat dla takich oszczędności).

- (9) Uzasadnienie do projektu ustawy zawiera również szacunki stóp zastąpienia w obecnym systemie oraz po wejściu zaproponowanych zmian w życie. Nie można jednak dostrzec w uzasadnieniu projektu wyjaśnień, jak uzyskano wzmiankowane stopy, poza wskazaniem, że są to „stopy brutto”. Najczęściej po pojęciem „stopa zastąpienia” rozumie się relację wysokości pierwszej emerytury do ostatniej płacy otrzymanej przed emeryturą – obrazuje ona, jak zmieni się dochód do dyspozycji danej osoby po przejściu na emeryturę. Ze względu na to, stopa ta powinna być liczona na wielkościach netto – po potrąceniu podatków i wszelkich innych obciążeń. Podzielenie emerytury brutto przez wynagrodzenie brutto wydaje się niewłaściwe metodologicznie, gdyż emerytura brutto zawiera emeryturę netto i podatek, a wynagrodzenie brutto zawiera wynagrodzenie netto, podatek i składki na ubezpieczenie społeczne. Z tego powodu „stopa zastąpienia brutto” będzie zawsze niższa od klasycznie liczonej stopy zastąpienia i nie będzie właściwie służyła celom, do jakich został skonstruowany ten wskaźnik.

II. Uwagi szczegółowe

II. 1. Uwagi do projektu zmian ustawy dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

- (10) Uwaga do art. 2 pkt 3 lit. c)

W Projekcie proponuje się dodanie pkt. 58b w brzmieniu:

Wolne od podatku dochodowego są:

„58b) wypłaty transferowe środków zgromadzonych przez oszczędzającego w IKZE:

- a) pomiędzy instytucjami finansowymi prowadzącymi IKZE,
- b) na IKZE osoby uprawnionej, na wypadek śmierci oszczędzającego, w rozumieniu ustawy o IKE.”

Z treści przepisu nie wynika jednoznacznie, do czego odnosi się zwrot „w rozumieniu ustawy o IKE”. Jego umiejscowienie może sugerować, że dotyczy śmierci oszczędzającego w rozumieniu ustawy o IKE, co wydaje się sformułowaniem nietrafnym, gdyż ustawa o IKE nie zawiera odmiennego rozumienia tego pojęcia. Dodatkowo w przypadku śmierci oszczędzającego wypłata transferowa będzie następować pomiędzy instytucjami finansowymi prowadzącymi IKZE, tak jak wskazano w ppkt. a). Wydaje się, iż wobec zdefiniowania pojęcia wypłaty transferowej w ustawie o IKE, w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych omawiana kwestia mogłaby zostać zapisana jako:

Wolne od podatku dochodowego są:

„58b) wypłaty transferowe, dokonywane na zasadach określonych w ustawie o IKE”..

II. 2. Uwagi do projektu zmian w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

(11) Uwaga ogólna

Szczegółowa analiza zakresu zmian, jakie proponuje się w ustawie o OFE w związku z wprowadzeniem instytucji IKZE może prowadzić do powstania wątpliwości, czy zakres proponowanych zmian jest wystarczający oraz czy przepisy ustawy o OFE dotyczące funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych będą spójne z regulacjami wprowadzonymi w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych dla instytucji prowadzących IKZE. Przykładowo: rozdziały 11, 12, 13 ustawy o OFE regulują kwestie związane z wypłatą oraz podziałem środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym. Pojęcie „środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym” obejmuje zarówno składki odprowadzane w ramach II filara, jak i wpłaty dokonywane na IKZE. Tym samym regulacje dotyczące wypłat z OFE mogą okazać się niespójne z przepisami odnoszącymi się do przypadków i trybu dokonywania wypłat z IKZE, o których mowa w przepisach o indywidualnych kontach emerytalnych. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku możliwości rozporządzenia środkami zgromadzonymi na rachunku członka OFE (zgodnie z przepisami ustawy o IKE, środki zgromadzone na IKE mogą być obciążone zastawem), rozrządzeniem środkami na wypadek śmierci oszczędzającego (art. 131 ustawy o OFE oraz art. 11 ustawy o IKE), stosowaniem art. 126 i dalszych ustawy o OFE wobec środków zgromadzonych w ramach IKZE itd. Wobec braku ustawowego wyłączenia stosowania wymienionych przykładowo przepisów, po wejściu w

życie omawianej ustawy, mogłyby funkcjonować równorzędne, niekiedy wykluczające się wzajemnie normy prawne.

(12) Uwaga do art. 3 pkt 4)

W treści art. 13 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych należy uwzględnić obowiązek, o którym mowa w proponowanym przepisie art. 12 ust. 2 ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych wskazanym w art. 7 pkt 6 Projektu. Proponuje się zatem dodanie ust. 3a w brzmieniu: „Poza danymi, o których mowa w ust. 2 i 3, statut otwartego funduszu określa warunki zawarcia i rozwiązania umowy o prowadzenie IKZE”. Należy jednak nadmienić, iż statut funduszu emerytalnego podlega pełnej reglamentacji administracyjnoprawnej, a zatem ta forma dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego będzie podlegała nie tylko nadzorowi następczemu ze strony KNF, ale również nadzorowi licencyjnemu w przedmiotowym zakresie.

(13) Uwaga do niezmienionego art. 64 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych

Rozważenia wymaga wprowadzenie w art. 64 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych zapisu analogicznego do proponowanego uzupełnienia art. 69 ust. 6 ustawy z uwagi na ochronę interesów członków funduszu w sytuacji cofnięcia zezwolenia na utworzenie towarzystwa w okresie zarządzania funduszem przez depozytariusza.

(14) Uwaga do art. 3 pkt 7)

W zakresie projektowanych rozwiązań w art. 92 rozważenia wymaga jednolite uwzględnienie w całym brzmieniu przepisu zawierania z otwartym funduszem umów o prowadzenie IKZE. Uzasadnienie do art. 92 ustawy o OFE nie wskazuje przyczyn zastosowanych przez projektodawcę wyłączeń. Należy zatem rozważyć konieczność uzupełnienia treści art. 92 ust. 2 zdanie drugie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w ten sposób, aby działalność akwizycyjna obejmowała także zawierani w imieniu otwartego funduszu emerytalnego umów o prowadzenie IKZE. Powyższe rozwiązanie zapewniłoby logiczną spójność art. 92 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

(15) Uwaga do art. 3 pkt 9)

W art. 3 pkt 9 projektu wystąpił błąd literowy polegający na tym, że po art. 95 ustawy dodaje się art. 96a. Proponuje się zmianę jednostki redakcyjnej dodawanego przepisu, tj. zamianę art. 96a na 95a.

(16) Uwaga do art. 3 pkt 15)

Proponuje się doprecyzowanie treści projektowanego przepisu art. 132b poprzez wskazanie, że w razie śmierci członka funduszu do środków zgromadzonych na IKZE stosuje się przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych. Należy bowiem podkreślić, że śmierć członka funduszu nie stanowi zdarzenia warunkującego stosowanie do IKZE przepisów ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych, ponieważ przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie do IKZE z chwilą zawarcia przez oszczędzającego umowy o jego prowadzenie. Śmierć członka funduszu może jedynie rodzić wątpliwość odnośnie sposobu postępowania ze środkami zgromadzonymi na IKZE zmarłego i w tym zakresie odesłanie do przepisów ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych jest zasadne.

(17) Uwaga do art. 3 pkt 18)

Proponowany kierunek proponowanej zmiany należy uznać za słuszny. Obecnie przyjęte rozwiązanie powoduje, iż przesyłanie informacji członkom stanowi znaczący udział w kosztach działalności towarzystwa emerytalnego. Wydaje się, iż podstawową - inną od pisemnej - formą, z której mogłyby skorzystać otwarte fundusze jest droga elektroniczna. Należy mieć jednak na względzie, iż OFE nie dysponują pełną bazą adresów elektronicznych swoich członków. Wydaje się również, iż członek OFE powinien mieć możliwość wyboru formy i trybu przekazywania informacji. Projekt powinien zatem zostać uzupełniony o przepis przejściowy, który wskazywałby, iż z pierwszą wysyłką roczną dokonywaną po dniu wejścia w życie ustawy otwarty fundusz przekazuje członkowi informację o możliwości przekazywania danych dotyczących rachunku członka w innym trybie niż dotychczasowy (ustalonym w statucie funduszu). Tryb ten byłby skuteczny wobec tego członka po otrzymaniu przez otwarty fundusz informacji o zmianie dyspozycji w tym zakresie wraz z

podaniem odpowiednich danych. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego o następującym brzmieniu:

„Fundusz, którego statut przewiduje inny tryb i formę sporządzania i przesyłania informacji, o której mowa w art. 191 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych niż przewidziany w przepisach obowiązujących do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy informuje członka funduszu o możliwej zmianie dotychczasowego trybu i formy w pierwszej informacji przesyłanej po dniu wejścia w życie ustawy. Zmiana trybu i formy następuje po otrzymaniu pisemnej deklaracji członka funduszu.”

II.3. Uwaga do art. 4

- (18.) Wydaje się, iż w związku z proponowanymi zmianami legislacyjnymi, w tym zwłaszcza przydaniem OFE uprawnienia do prowadzenia IKZE, niezbędne jest dokonanie modyfikacji brzmienia art. 3 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Niewątpliwie jest bowiem, iż z punktu widzenia prawnego IKZE nie jest elementem współkształtującym system ubezpieczeń społecznych, lecz jest formą indywidualnej zapobiegliwości. Tymczasem dotychczasowe brzmienie art. 3 pkt 2 wzmiankowanej ustawy stwierdza wprost, iż zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą wykonują otwarte fundusze emerytalne, określone w przepisach o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Utrzymanie takiego stanu rzeczy może prowadzić do powstania istotnych wątpliwości prawnych co do charakteru IKZE, w tym zwłaszcza kwestii, czy ta forma oszczędzania nie jest zaliczana normatywnie do ubezpieczeń społecznych. W związku z powyższym zasadnym byłoby nadanie nowego brzmienia rzeczonemu przepisowi, tak aby w sposób jednoznaczny przesądzić, iż zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych otwarte fundusze emerytalne wykonują jedynie w zakresie przekazywanej przez ZUS składki obowiązkowej. W konsekwencji art. 3 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mógłby przybrać następujące brzmienie: „2) otwarte fundusze emerytalne, określone w przepisach o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, w zakresie gromadzenia i lokowania składki na ubezpieczenie emerytalne, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1.”

II. 4. Uwaga do art. 6

(19). Należy zasygnalizować, że zmiana w art. 14 w ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych polegająca na nadaniu nowego brzmienia pkt 2, ze względu na odesłanie zawarte w ust. 3 tegoż artykułu, stanowić będzie zmianę przepisu upoważniającego. Jest niesporna regułą walidacyjną, że zmiana treści przepisu upoważniającego w zakresie określenia spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym skutkuje utratą mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie tego przepisu. Jest to o tyle istotne, że w obecnym stanie prawnym art. 14 ust. 3 stanowi podstawę prawną dwóch aktów wykonawczych: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, reasekuracyjną oraz w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością w zakresie funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych. Warto zaznaczyć, że ponieważ obydwa rozporządzenia wydawane były w tym samym czasie, odwołując się do § 119 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zdecydowano o wydaniu dwóch rozporządzeń na jednej podstawie prawnej – tak aby ułatwić ewentualne późniejsze zmiany regulacyjne, które zwykle dotyczą tylko jednego sektora. Obecnie projektowane zmiany dotyczące opłat wnoszonych z tytułu nadzoru mają jednak dalej idący zakres i muszą dokonywać się na poziomie ustawowym, a dopiero w następstwie zmian przepisów ustawowych dokonana zostanie zmiana przepisów wykonawczych. O ile jednak intencją projektodawcy jest wydanie nowego rozporządzenia w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością w zakresie funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych, gdyż zmienia się podstawa naliczania wpłat i maksymalna wartość wskaźnika, o tyle wydanie nowego rozporządzenia w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, reasekuracyjną oraz w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego jest zasadniczo zbędne i byłoby jedynie powtórzeniem obecnej regulacji, gdyż przepisy obecnie obowiązującego rozporządzenia nie będą niezgodne ze zmienioną ustawą, a skądinąd nie ma także potrzeby zmiany samych przepisów wykonawczych.

Z tego względu należy zaproponować:

1) albo czasowe utrzymanie w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 14 ust. 3 jednakże tylko w zakresie opłat, o których mowa w ust. 1 pkt 1 (co może rodzić pewne trudności techniczno-prawne)

2) albo szersze zaingerowanie w brzmienie art. 14 i dokonanie rozdzielienia upoważnienia ustawowego przez ustanowienie przepisu wprost wskazującego na obowiązek wydania przez organ upoważniony odrębnych rozporządzeń (co z kolei uzasadniałoby wydanie dwóch nowych rozporządzeń).

Należy zaznaczyć, że niezależnie od przyjętego wariantu, UKNF deklaruje przygotowanie i przedstawienie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu jednego (nowego) albo dwóch aktów wykonawczych do wydania których upoważniony będzie Prezes Rady Ministrów w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych.

II. 5. Uwagi do projektu zmian w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych

(20) Uwaga do proponowanej metodologii wprowadzania zmian w ustawie

Należy rozważyć pod kątem poprawności i racjonalności przyjętą w projekcie technikę legislacyjną, polegającą na stosowaniu w sposób odpowiedni tak szerokiej grupy przepisów regulujących funkcjonowanie IKE do nowowprowadzanej instytucji IKZE. Taki zabieg legislacyjny jest oczywiście korzystny z punktu widzenia ekonomiki legislacyjnej, niemniej jednak może generować pewne ryzyka prawne sprowadzające się do niemożności zastosowania w określonych stanach faktycznych dotyczących IKZE regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do IKE, albo braku odpowiednich przepisów, które winny znaleźć zastosowanie w odniesieniu do IKZE. Przyjęcie takiej techniki prawodawczej może zwiększyć prawdopodobieństwo realizacji wskazanych powyżej ryzyk z uwagi na możliwość niepełnej identyfikacji pewnych aspektów związanych z funkcjonowaniem i obsługą IKZE. Korzystanie z opisanego wyżej rozwiązania prawnego przejawiającego się w stosowaniu do pewnych stanów faktycznych przepisów normujących inne podobne stany faktyczne powinno co do zasady mieć charakter incydentalny i ograniczać się do danego przepisu (względnie wąskiej grupy przepisów). W projektowanych zmianach do ustawy opisany zabieg legislacyjny staje się regułą, co może budzić wątpliwości. Ponadto metodologia wprowadzania zmian w ustawie nie wydaje się konsekwentna. Projektodawca dokonuje dystynkcji szerokiej grupy przepisów dotyczących IKE, które będą stosowane w odniesieniu do IKZE (dodawany art. 2a ustawy) oraz dodatkowo tworzy się w ustawie odrębny rozdział (rozdział 6a - Przepisy szczególne dotyczące IKZE) poświęcony unormowaniom

odnoszącym się wyłącznie do IKZE. Przykładowo należy wskazać, że instytucja wypłaty transferowej w ramach IKZE (dodawany art. 35a) nie została uwzględniona w rozdziale 6a, pomimo że zasady wypłat transferowych w ramach IKZE tyczą tej szczególnej formy gromadzenia oszczędności emerytalnych. Z drugiej strony instytucja wypłaty z IKZE (dodawany art. 33f) jest uregulowana w rozdziale 6a ustawy. Powyższy przykład obrazuje niekonsekwencję w respektowaniu przyjętej przez projektodawcę metodologii dychotomicznego podziału przepisów odnoszących się do IKZE (tj. grupy przepisów wspólnych dla IKE i IKZE oraz przepisów dotyczących wyłącznie IKZE).

(21) Uwaga do tytułu aktu prawnego

W związku z istotną zmianą zakresu przedmiotowego ustawy (wprowadzenie instytucji IKZE) zasadnym jest dokonanie zmiany tytułu aktu prawnego, np.: ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego.

(22) Uwaga do art. 7 pkt 2 lit. e)

W art. 1 pkt 10 rozszerzono definicję instytucji finansowej poprzez objęcie jej zakresem również otwartego funduszu emerytalnego. Konsekwencją wprowadzonej zmiany jest konieczność uwzględnienia otwartego funduszu emerytalnego, w przypadku posługiwania się ww. definicją w określonych przepisach ustawy. Należy mieć na względzie, iż wyrażenie „instytucja finansowa” występuje także w przepisach, które dotyczą IKE (np.: art. 10, art. 11, art. 12 ustawy). Nowe brzmienie definicji może rodzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne dotyczące możliwości prowadzenia IKE przez otwarte fundusze emerytalne. W związku z powyższym, zasadnym wydaje się modyfikacja definicji występującej obecnie w art. 1 pkt 10, tj. „instytucja finansowa prowadząca IKE – fundusz inwestycyjny, podmiot prowadzący działalność maklerską, zakład ubezpieczeń, bank” oraz utworzenie nowej definicji, np: „instytucja finansowa prowadząca IKZE” - fundusz inwestycyjny, podmiot prowadzący działalność maklerską, zakład ubezpieczeń, bank, otwarty fundusz emerytalny”. Należy także mieć na względzie fakt, iż ewentualne uwzględnienie rzeczony uwagi może rodzić konieczność odpowiednich modyfikacji w innych projektowanych przepisach ustawy.

(23) Uwaga do niezmiennego art. 2 pkt 3 ustawy o IKE

Zgodnie z art. 2 pkt 3) ustawy o IKE „oszczędzający” to osoba fizyczna, która gromadzi środki na IKE. Projekt nie przewiduje uzupełnienia tej definicji o osoby gromadzące środki na IKZE, podczas gdy termin ten jest w ustawie wielokrotnie używany również wobec tych osób (przykładowo art. 2 pkt 4a, pkt 14, art. 33a i następne itd.).

(24) Uwaga do art. 7 pkt 2 lit. f)

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 2 pkt 14 ustawy, wypłata transferowa to przeniesienie środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKE do innej instytucji finansowej lub przeniesienie środków zgromadzonych na IKE z IKE zmarłego na IKE osoby uprawnionej lub do programu emerytalnego, do którego uprawniony przystąpił, lub jednocześnie odkupienie jednostek uczestnictwa w jednym funduszu inwestycyjnym i nabycie jednostek uczestnictwa w innym funduszu inwestycyjnym zarządzanym przez to samo towarzystwo za środki pieniężne uzyskane z odkupienia jednostek uczestnictwa (konwersja), pod warunkiem, że jednostki odkupywane, jak i nabywane są rejestrowane na IKE oszczędzającego, (...), lub przeniesienie środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE do instytucji finansowej prowadzącej IKZE oszczędzającego, lub przeniesienia środków zgromadzonych na IKZE zmarłego na IKZE osoby uprawnionej. Celowe wydaje się uzupełnienie przytoczonej powyżej definicji wypłaty transferowej w zakresie odnoszącym się do IKZE, poprzez dodanie określenia „innej”, tj. przeniesienie środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE do innej instytucji finansowej prowadzącej IKZE oszczędzającego (analogicznie jak jest to określone w przypadku IKE) oraz uzupełnienie definicji wypłaty transferowej – również analogicznie jak w przypadku IKE – o sytuację, w której dokonywana jest konwersja środków (tekst oznaczony podkreśleniem).

(25) Uwaga do art. 7 pkt. 5)

W Projekcie proponuje się dodanie ust. 3a w art. 11 ustawy w następującym brzmieniu:

„3a. W odniesieniu do IKZE zwolnienie podatkowe, o którym mowa w ustawie, przysługuje, jeżeli środki zgromadzone na IKZE zmarłego zostaną wypłacone na IKZE osoby uprawnionej”.

Należy doprecyzować, która ustawa przedmiotowe zwolnienie podatkowe przewiduje (nie jest to ustawa o IKE). Dodatkowo w przypadku śmierci oszczędzającego środki podlegają (zgodnie z definicją z art. 2 pkt 14) wypłacie transferowej, nie zaś wypłacie.

(26) Uwaga do art. 7 pkt 7)

W dodawanym art. 2a w ustawie o IKE wyłącza się stosowanie art. 18 tej ustawy do IKZE. Jednocześnie w projekcie wprowadza się zmienione brzmienie art. 18 uwzględniające regulacje dotyczące IKZE.

(27) Uwaga do art. 7 pkt 9)

Wątpliwości budzi dopuszczalność przejmowania przez otwarty fundusz emerytalny jednostek rozrachunkowych likwidowanego otwartego funduszu w kontekście regulacji przyjętych w art. 71 ust. 5 pkt 2, który wskazuje, iż fundusz przejmujący dokonuje przeliczenia jednostek rozrachunkowych istniejących w funduszu przejętym na jednostki rozrachunkowe istniejące w funduszu przejmującym.

(28) Uwaga do art. 7 pkt 9)

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 33e ust. 7 ustawy, przepisów ust. 1 i 4 nie stosuje się do IKZE prowadzonego przez otwarty fundusz. Z dyspozycji ww. przepisu wynika zatem, że ust. 2 i 3 znajdzie zastosowanie do otwartego funduszu. Zastosowanie ust. 2 i 3 do otwartego funduszu może okazać się niemożliwe z uwagi na ścisły związek logiczny zachodzący między ww. jednostkami redakcyjnymi (art. 33e ust. 1-4 ustawy), z których część (ust. 1 i 4) nie znajdowałaby zastosowania do otwartego funduszu, a część byłaby stosowana (ust. 2 i 3). Art. 33e ust. 1 ustawy ustanawia obowiązek dla instytucji finansowej lub syndyka do powiadomienia oszczędzającego o zdarzeniu, o którym mowa w rzezonym przepisie. Z kolei art. 33e ust. 2 ustawy określa obligatoryjne elementy powiadomienia, o którym mowa w ust. 1. W związku z powyższym, jeżeli art. 33e ust. 1 ustawy, zgodnie z wolą projektodawcy, nie znajdowałby zastosowania wobec otwartego funduszu, to w istocie otwarty fundusz nie byłby w ogóle zobowiązany do powiadomienia oszczędzającego o zdarzeniu określonym w

art. 33e ust. 1. W takiej sytuacji uzasadnione wątpliwości, budzi zasadność stosowania do otwartego funduszu przepisów art. 33e ust. 2 i 3 ustawy, zwłaszcza w kontekście regulacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

(29) Uwaga do art. 7 pkt 9

W zakresie proponowanego brzmienia art. 33d pkt. 1 ustawy o IKE doprecyzowania wymaga, jak wydaje się, określenie za który rok należy uwzględnić maksymalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. W obecnym brzmieniu oczywistym jest jedynie, iż wpłaty nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni, brak zaś informacji o jaki rok chodzi (w zamyśle prawdopodobnie również poprzedni) w zakresie kwoty nie większej niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

(30) Uwaga do art. 7 pkt 9

Przepis art. 33f ust. 5 reguluje zasady wypłaty środków z IKE. W ust. 5 powołanego wyżej artykułu określono maksymalnie 14-dniowy termin na realizację wypłaty, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Wyłączenie powinno dotyczyć przypadków, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2, jednakże nawet wówczas jest ono bezprzedmiotowe w przypadku wypłat z IKZE z uwagi na brzmienie art. 2a dodawanego przepisu ustawy, na mocy którego do IKZE nie ma zastosowania ani art. 13, ani art. 14 ustawy.

(31) Uwaga do art. 7 pkt. 11


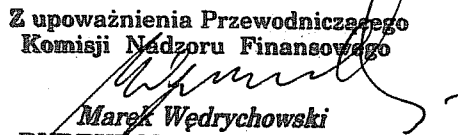
Przepis art. 36 ustawy reguluje zasady wypłaty transferowej w ramach IKE. Z tego względu wskazanie w ust. 1 powołanego wyżej artykułu wyjątku, o którym mowa w art. 33e ust. 1 pkt 1 i 2 jest bezprzedmiotowe, ponieważ art. 33e ust. 1 pkt 1 i 2 dotyczy wyłącznie IKZE (przepis zawarty jest we wprowadzonym rozdziale 6a – Przepisy szczególne dotyczące IKZE).

II. 6. Uwaga do art. 18

- (32) Jeżeli ustawodawca zdecyduje się na wprowadzenie IKZE jako nowej formy dodatkowego oszczędzania emerytalnego, to powinien umożliwić osobom obecnie oszczędzającym w ramach IKE przejście do IKZE, jeśli w ich ocenie będzie to korzystniejsze. Omawiany projekt przewiduje rozwiązanie w tym zakresie dopuszczając taką możliwość, ale tylko w okresie 12 miesięcy, tj. od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia 31 grudnia 2012 roku. Zawężenie tego okresu wyłącznie do 12 miesięcy wydaje się być nazbyt restrykcyjne. Biorąc pod uwagę bardzo niską świadomość finansową społeczeństwa wyznaczenie tak krótkiego terminu sprawi, że w tym czasie zapewne niewiele osób będzie stanie dowiedzieć się o takiej możliwości, a jeszcze mniej z niej skorzysta. Jest to istotne również dlatego, że dopiero w 2017 r. IKZE uzyska swoją pełną funkcjonalność, tzn. od tego roku możliwe będzie przekazywanie maksymalnej kwoty (4%) na wpłatę do IKZE. Wydaje się więc, że okres o którym mówi art. 18 powinien trwać co najmniej do końca 2017 r.

II.7. Uwaga do art. 20 ust. 2

- (33) Proponuje się przesunięcie terminu wskazanego w przedmiotowym przepisie poprzez wskazanie, że wnioski o wydanie zezwolenia na zmianę statutu otwartego funduszu składane są do Komisji Nadzoru Finansowego nie później niż do dnia 30 września 2011 r. Wskazywany przez ustawodawcę termin powinien uwzględniać specyfikę wejścia w życie statutów otwartych funduszy emerytalnych, wskazaną w przepisie art. 23 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Należy mieć również na względzie, iż ustawa wprowadza szereg nowych elementów, stanowiących obligatoryjną treść statutu funduszu, konstruowanych uznaniowo przez wnioskodawców, które będą musiały zastać ocenione zarówno pod kątem zgodności z przepisami prawa jak i interesem członków funduszu emerytalnego.


Z upoważnienia Przewodniczącego
Komisji Nadzoru Finansowego

Marek Wędrychowski
DYREKTOR ZARZĄDZAJĄCY
Pionem Prawno-Legislacyjnym