

Opinia prawna
opracowana na zlecenie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dnia 23 stycznia 2011 r.

I. Opinia dotyczy projektu ustawy zmieniającej przekazanego do konsultacji uprawnionym podmiotom. Z ukazujących się informacji medialnych o przebiegu posiedzenia Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno - Gospodarczych wynika, że Minister Michał Boni wyraził wstępnie zgodę na „dziedziczenie” środków ewidencjonowanych na subkoncie. Projekt nie jest więc ostateczny.

Projekt zmienia następujące ustawy (w kolejności w nim wymienionej):

z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.);

z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t. jedn. Dz.U. z 2010 Nr 51, poz. 307 z późn. zm.);

z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t. jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 34, poz. 189 z późn. zm.);

z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t. jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.);

z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.);

z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. Nr 124, poz. 1153 z późn. zm.);

z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1205 z późn. zm.);

z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz. 1507 z późn. zm.);

z dnia 23 stycznia 2008 r. o przenoszeniu praw emerytalnych urzędników Wspólnot Europejskich (Dz.U. Nr 47, poz. 274).

(Będą one dalej powoływane tylko z tytułami, bez podawania dat i miejsca publikacji, zaś projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych - jako „Projekt” lub „ustawa zmieniająca”)

Proponowane zmiany powyższych ustaw mają różny zakres przedmiotowy, ale przede wszystkim różną doniosłość społeczną, gospodarczą i polityczną. Zasadnicze znaczenie należy przypisać, choć z innych względów, zmianom art. 22 ust. 3

ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 1 ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych. Efektem pierwszej z nich są zmiany w kapitałowym segmencie społecznego systemu ubezpieczenia emerytalnego. Druga zmiana polega na istotnym poszerzeniu możliwości uprzywilejowanego, dobrowolnego, komercyjnego oszczędzania na przyszłe emerytury. Wszystkie pozostałe zmiany tych dwu i pozostałych aktów prawnych - niezależnie od zakresu przedmiotowego nowelizacji - są ich konsekwencją.

Za jednoznacznie korzystne i pożądane należy uznać projektowane zmiany w dobrowolnym III filarze systemu zabezpieczenia emerytalnego. Zasadniczo wszystkie one polegają na poszerzeniu uprzywilejowanego oszczędzania w instytucjach finansowych. Oceniam je bardzo pozytywnie. Dobrowolne, komercyjne oszczędzanie na starość powinno być stałym elementem systemu emerytalnego. Ponieważ zmiany w III filarze nie budzą kontrowersji, nie widzę potrzeby szerszego ich omawiania i analizy. Trzeba może jedynie zwrócić uwagę na propozycję rozszerzenia działalności otwartych funduszy emerytalnych o możliwość prowadzenia indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), co może zrekompensować im w pewnym zakresie utratę zysku spowodowaną obniżeniem składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Szczególną wagę mają propozycje zmian w części kapitałowej systemu emerytalnego. One budzą najwięcej wątpliwości i wywołują skrajne emocje. One też będą głównym przedmiotem analizy.

II.1. Problematyka zabezpieczenia społecznego jest przedmiotem badawczym nauk społecznych, ekonomicznych i prawnych. W takiej akurat kolejności. Emerytury są wprawdzie zagadnieniem także ekonomicznym, ale właśnie „także”. Cele społecznego systemu zabezpieczenia emerytalnego powinny być bowiem przede wszystkim socjalne. Tymczasem dyskusję nad systemem emerytalnym zdominowali ekonomiści i to - niestety - jednej szkoły (dosłownie i w przenośni), posługujący się na dodatek (zwłaszcza ci najaktywniejsi w mediach) językiem potocznym, nieprzystającym do języka prawnego przez co - bywa - bałamutnym. Mówi się np. o „dziedziczeniu” środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym (OFE) zamiast o „transferze” lub „następstwie prawnym”, o „uczestniku” czy „członku” funduszu zamiast o „ubezpieczonym”, o „składce” zamiast o „środkach zgromadzonych na rachunku”, o „własności” zamiast o „prawach majątkowych innych niż wła-

sność". W efekcie zamiast o emerytalnym zabezpieczeniu społecznym dyskutuje się niemal wyłącznie o otwartych funduszach emerytalnych, giełdzie, papierach wartościowych, rynku kapitałowym i roli funduszy na tym rynku. Sytuacja emerytów - tych obecnych i tych przyszłych - schodzi jako przedmiot dyskursu na plan dalszy. Wspomina się o niej marginalnie przy okazji wykazywania wyższości kapitałowej metody finansowania emerytur nad metodą repartycyjną lub odwrotnie. Polityków społecznych i prawników nie dopuszcza się publicznie do głosu. Można odnieść wrażenie, że istniejący system emerytalny jest powszechnie akceptowany.

2. Nowelizowane ustawy stanowią prawną oprzyrządowanie wprowadzonej 1 stycznia 1999 r. reformy ubezpieczeń społecznych, w istocie zaś ubezpieczenia emerytalnego.

Ideologiczną podstawę przyjętych przez reformatorów ubezpieczenia emerytalnego rozwiązań stanowił tzw. pierwszy raport Banku Światowego. (*Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York 1994*). Wnioski w nim zawarte i zalecenia co do kierunku zmian dotyczyły systemów emerytalnych państw Ameryki Południowej oraz Europy Środkowej - Wschodniej (państw rozwijających się i post-socjalistycznych). Powołany 1.10.1996 r. sześciuosobowy merytoryczny zespół Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Zabezpieczenia Społecznego (*ustanowionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1996 r., Dz.U. Nr 88, poz. 398*) opracował w krótkim czasie założenia reformy i opublikował je w lutym 1997 r. w dokumencie „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego w Polsce”. Ma symboliczne niemal znaczenie okoliczność, że Pełnomocnikiem Rządu został niebędący wówczas ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego Jerzy Hauser, dyrektorem Biura Michał Rutkowski - ekspert Banku Światowego w Waszyngtonie, zaś jego zastępcą Marek Góra. Reformę - inaczej niż się to dzisiaj przedstawia, przygotowano i wprowadzono szybko, bez szerszej dyskusji, ignorując nie tylko opinie jej zdeklarowanych przeciwników, ale nawet osób mających jedynie wątpliwości co do trafności wyboru jej kierunków. (*por. co do trybu prac na ustawami emerytalnymi m.in. M. Rymśa, Podstawowe dylematy reformowania zabezpieczenia społecznego w Polsce, PiZS 1997, nr 4; U. Kalina – Prasznic, Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników, PiZS 1999, nr 1*).

Reforma miała charakter strukturalny. Nie ograniczała się bowiem do modyfikacji elementów istniejącego systemu emerytalnego, ale zmieniała samą jego kon-

cepcję. Polegała na wprowadzeniu do obowiązkowego systemu zaopatrzeniowo - ubezpieczeniowego elementu przymusowego uczestnictwa w prywatnie zarządzanych funduszach emerytalnych. Chociaż twórcy reformy powoływali się na przykład Chile, w istocie wykorzystali wprowadzony w 1994 r. w Argentynie mieszany system publiczno - prywatny oraz repartycyjno - kapitałowy.

3. Oparty na zdefiniowanej składce system emerytalny składa się z dwu obowiązkowych części - publicznej, repartycyjnej, zarządzanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych - państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, oraz z części kapitałowej, zarządzanej przez podmioty prywatne - powszechne towarzystwa emerytalne. Część publiczną systemu można uznać za zamkniętą organizacyjnie w takim znaczeniu, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) obsługuje całość emerytur z pierwszego segmentu (od ustalenia obowiązku ubezpieczenia emerytalnego, poprzez wymiar i pobór na nie składki po ustalenie prawa do świadczeń oraz ich wypłacanie). Filar kapitałowy jest bardziej konstrukcyjnie skomplikowany. Oprócz powszechnych towarzystw emerytalnych organizujących otwarte fundusze emerytalne, zarządzających nimi odpłatnie oraz reprezentujących je na zewnątrz, wzbogacają go strukturalnie podmioty wypłacające emerytury kapitałowe - zakłady emerytalne (o których, wobec braku stosownej ustawy, na razie niewiele więcej wiadomo).

Dwa segmenty obowiązkowe zostały uzupełnione trzecim dobrowolnym filarem. Nie stanowi on elementu społecznego zabezpieczenia emerytalnego. Oszczędzanie lub inwestowanie w instytucjach finansowych w ramach indywidualnych kont emerytalnych (IKE) bądź pracowniczych programów emerytalnych ma charakter prywatnoprawny, komercyjny. Znajduje się zatem poza społecznym systemem emerytalnym.

Filarowy model systemu emerytalnego wzorowany jest na rozwiązaniach anglosaskich (skandynawskich), gdzie jednak I filar ma charakter zaopatrzeniowy (emerytura państwowa czy solidarnościowa lub socjalna w jednakowej dla wszystkich wysokości), a filar II jest segmentem ubezpieczeniowym (wysokość emerytury jest zróżnicowana wedle wieku, stażu ubezpieczeniowego, wniesionej składki itp.). Trzeci filar tworzą oszczędności gromadzone na sposób komercyjny.

III. 1. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres i formy tego zabezpie-

czenia określa ustawa. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest podmiotowym powszechnym obywatelskim prawem socjalnym. Wyraża się w obowiązku państwa skonstruowania takiego emerytalnego systemu prawnego, który oparty jest na powszechnej i przymusowej wspólnotcie ryzyka starości. Ponieważ zakres i formy społecznego zabezpieczenia emerytalnego określa ustawa, konstrukcja i struktura systemu, rodzaje świadczeń emerytalnych, warunki nabywania, zmiany i utraty do nich prawa, sposób i źródła finansowania, metody administrowania mogą być zróżnicowane.

Ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody kształtowania zarówno samego modelu systemu zabezpieczenia emerytalnego jak też poszczególnych jego elementów. Nie oznacza to rzecz jasna dowolności stanowienia prawa z tego zakresu. Ustawy zabezpieczeniowe powinny być bowiem stanowione tak, „aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokojenia”. Zasadniczo możliwości te są wyznaczane przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak m.in. równowaga budżetowa (*por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100, s. 538*). Ważnym wyznacznikiem swobody kształtowania zabezpieczenia społecznego przez ustawodawstwo zwykłe jest podmiotowy charakter prawa do świadczeń (*por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107, s. 513*). W odniesieniu do osób już podlegających zabezpieczeniu społecznemu swobodę normotwórczą wyznacza ustawodawcy dodatkowo zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zabezpieczenie społeczne może być realizowane przy zastosowaniu jednej z trzech klasycznych, historycznie wykształconych technik administracyjno - finansowych, a mianowicie ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Żadna z nich nie występuje dziś w czystej modelowo postaci. Współczesne systemy emerytalne są bowiem złożone konstrukcyjnie i strukturalnie. Polskie rozwiązania emerytalne, zwłaszcza w segmencie kapitałowym, należą w Europie do wyjątków, choć dość licznych, bo wprowadzono je z rekomendacji międzynarodowych instytucji finansowych w większości państw postsocjalistycznych (*w okolicznościach, o których pisze m.in. U. Kalina - Prasznic, Systemy emerytalne w warunkach kryzysów-między państwem a rynkiem, s. 609-610, www.bibliotekacyfrowa. /Content/ 35534*).

2. Już na etapie projektu w wątpliwość podawano koncepcję reformy. Wskazywano przede wszystkim, że ekonomiczne cele reformy, i to w neoliberalnej wersji, przeważały cele socjalne. Podnoszono, że otwarte fundusze emerytalne nie są instytucjami ubezpieczeniowymi, gdyż ich zadania - gromadzenie środków na emerytury - nie polegają na świadczeniu ochrony ubezpieczeniowej. Pełnią funkcje gospodarcze, a nie społeczne. „Sprywatyzowanie” części systemu emerytalnego doprowadziło do wyeliminowania w nim solidarności oraz redystrybucji ryzyka pomiędzy ubezpieczonych. Cechą charakterystyczną społecznego systemu zabezpieczenia emerytalnego jest tymczasem „rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość” osób objętych zakresem ochrony przed skutkami dożycia wieku emerytalnego. Przez „urynkowanie” systemu nastąpiło w istocie przerwienie ryzyka emerytalnego z państwa (publicznego zakładu ubezpieczeniowego) na ubezpieczonego. Przeniesienie wkładu kapitału składkowego ubezpieczonego do wydzielonego funduszu inwestycyjnego łączy się z uzależnieniem wysokości jego przyszłej emerytury od bardzo wielu elementów niewiadomych, takich jak np. koniunktura gospodarcza, sytuacja na rynku pracy, możliwość zarobkowania ze względu stan zdrowia, sposób zarządzania funduszem. Obliczanie należnego świadczenia na zasadzie określonej składki spowodowało - przez niepewność wyniku - osłabienie bezpieczeństwa socjalnego przyszłych emerytów. (por. zwłaszcza: J. Jończyk, *Nowe prawo emerytalne*, PiP 1999, nr 7; M. Rymsza, *Docelowy model ubezpieczeń społecznych w Polsce*, PiZS 1998, nr 9; idem, *Podstawowe dylematy reformowania zabezpieczenia społecznego w Polsce*, PiZS 1007, nr 4; K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, PiP 1999, nr 5; U. Kalina - Prasznic, *Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników*, PiZS 1999, nr 1; eadem, *Uwagi o reformowaniu systemu emerytalnego*, PiZS 1997, nr 9; W. Piotrowski, *Niektóre aspekty prawne reformy systemu emerytalnego*, RPEiS 1999, z. 1; T. Zieliński, *Nowe emerytury – samoubezpieczenie na starość*, referat na IV Zjazd Katedr Prawa Pracy i Ubezpieczenia Społecznego, Łódź 28-30 maja 2003).

Podnoszone były (i są nadal) zarzuty nie tylko co do konstytucyjności kapitałowej części systemu emerytalnego, ale też co do jej zgodności z europejskimi standardami socjalnymi. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, Europejska Konwencja o Zabezpieczeniu Społecznym zobowiązują poszczególne państwa do stałego podnoszenia poziomu zabezpieczenia społecznego, odsyłając w zakresie standardów minimalnych do

postanowień Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (*przyjętej w Genewie 28 czerwca 1952 r., ratyfikowanej przez Polskę 21 sierpnia 2003 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775*). Ta w art. 71 stanowi, że koszty świadczeń oraz związane z tym koszty administracyjne powinny być pokrywane „zbiorowo w drodze składek lub podatków, lub łącznie”. Koszty emerytur kapitałowych nie są pokrywane zbiorowo, lecz indywidualnie. Indywidualnie pokrywane są też niektóre koszty administrowania nimi (potrącane ze składek opłaty).

3. Wątpliwości budzi sam charakter prawny części kapitałowej systemu. Zwoleńników ma pogląd, że II filar ma charakter prywatny. Twierdzą oni, że bezpośredni cel OFE w zakresie zabezpieczenia na starość nie jest społeczny, lecz indywidualny. Nadzór emerytalny skonstruowany jest w oparciu o kategorię interesów członka funduszu, a nie interesów państwa. Liczne środki ochrony prawnej członków funduszy emerytalnych mają naturę prywatnoprawną. Otwarte fundusze emerytalne są tworzone i zarządzane przez podmioty prywatne (powszechne towarzystwa emerytalne funkcjonujące w formie spółki akcyjnej), reprezentujące je w umowach z członkami pozyskiwanymi na sposób rynkowy (konkurencja akwizytorów). Środki zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych nie są ustawowo zaliczane do funduszy publicznych.

Za publicznym (ewentualnie quasi - publicznym) charakterem otwartych funduszy emerytalnych przemawiają względy formalne (normatywne). Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, otwarte fundusze emerytalne należą do podmiotów wykonujących zadania z zakresu ubezpieczenia emerytalnego, a zatem ich zadania polegają na świadczeniu ochrony ubezpieczeniowej. System został skonstruowany dla ogółu obywateli objętych ubezpieczeniem, a nie dla poszczególnych indywidualnych osób, z uwzględnieniem ich cech, właściwości i przymiotów jednostkowych. Emerytura kapitałowa jest integralną częścią emerytury bazowej, objętej gwarancją budżetową minimalnego jej poziomu. Fundusze są wprawdzie zarządzane przez podmioty prywatne, ale powszechne towarzystwa emerytalne wykonują zadania publiczne przekazane im do realizacji przez państwo. (*por. m.in. K. Antonów, Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, PiZS 1999, nr 11; T. Bińczycka – Majewska, Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego, red.T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004; I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, t. 2, LexisNexis 2006, s. 58-59*).

IV.1. W opisanym wyżej kontekście powinny być oceniane propozycje zmian. Przy tym, ocena ewentualnej nowelizacji ustaw ubezpieczeniowych wymaga porównania regulacji obowiązującej i projektowanej w jej istotnych elementach. Ze względów głównie społecznych i politycznych za taki istotny element uważam możliwość dysponowania środkami pochodzącymi ze składki.

Najważniejsze i budzące najwięcej kontrowersji zmiany dotyczą podziału składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartego funduszu emerytalnego. Zamiast składki wynoszącej obecnie 7,3 %, zgodnie z projektem składka ma być obniżona docelowo - od 2017 r. - do 3,5%. Pozostałe 3,8% ma być ewidencjonowane na subkoncie w ramach konta prowadzonego dla ubezpieczonego przez ZUS. *(Według art. 10 projektu, przejściowo składka ma ulec podziałowi: w latach 2011 i 2012 w stosunku 5,0% - 2,3%; 2013 - 4,4%-2,8%; 2014 - 4,2% - 3,1%; w latach 2015 i 2016 - 4,0%-3,3%).*

Podział składki nie spowoduje zmiany jej charakteru. W obu częściach - odprowadzanej do otwartego funduszu emerytalnego oraz ewidencjonowanej na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych - będą tworzyły element segmentu kapitałowego systemu. W sumie mają stanowić podstawę obliczenia emerytury kapitałowej.

Projektowana regulacja środków ewidencjonowanych na subkoncie jest paralelna (analogiczna) do regulacji środków gromadzonych na rachunku. Członek otwartego funduszu emerytalnego nie może rozporządzać środkami zgromadzonymi na rachunku; nie będzie mógł tego czynić także ubezpieczony w odniesieniu do środków zewidencjonowanych na subkoncie. Dopuszczalne jest jedynie rozdysponowanie ich na wypadek śmierci - przez wskazanie osoby (osób), na rzecz której (których) mają być przekazane w razie śmierci ubezpieczonego.

Wypłata całości środków zgromadzonych na rachunku w OFE następuje przez ich przeniesienie: (a) na rachunek funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych w związku z wydaniem przez ZUS decyzji o ustaleniu prawa członka do dożywotniej emerytury kapitałowej i jej wysokości; (b) na dochody funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli ze względu na brak odpowiednich środków na rachunku nie ustala się prawa do emerytury kapitałowej (a nie ustala się go, gdy środki zgromadzone na rachunku są niższe od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego albo gdy kwota hipotetycznej dożywotniej emerytury kapitałowej jest niższa niż 50% kwoty tego dodatku); (c) na dochody budżetu państwa - w razie za-

wiadomienia przez organ emerytalny o ustaleniu prawa do emerytury lub jej zwiększenia dla żołnierza zawodowego i funkcjonariusza służb mundurowych, pozostających w służbie przed 2 stycznia 1999 r., zawiadomienia przez ZUS o ustaleniu prawa do emerytury na podstawie art. 46 - 50a lub 50e ustawy emerytalnej (czyli dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. oraz górników bez względu na wiek), zawiadomienia przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego o wyborze przez ubezpieczonego renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy albo renty rodzinnej, zawiadomienia przez Ministra Sprawiedliwości o przejściu w stan spoczynku z prawem do uposażenia sędziego.

W okresie podlegania ubezpieczeniu dopuszczalne są tylko wypłaty transferowe całości lub części środków między różnymi otwartymi funduszami emerytalnymi lub różnymi rachunkami w tym samym funduszu. W razie zmiany otwartego funduszu emerytalnego przez ubezpieczonego, dotychczasowy fundusz dokonuje wypłaty całości zgromadzonych na rachunku środków na rachunek w nowym, wybranym funduszu. W przypadku rozwodu lub unieważnienia małżeństwa albo ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa przez wyłączenie bądź ograniczenie wspólności ustawowej, środki zgromadzone na rachunku członka, przypadające byłemu małżonkowi w wyniku podziału majątku wspólnego, są transferowane na jego rachunek. Jeżeli małżonek (były małżonek) nie ma rachunku w OFE, fundusz otwiera dla niego rachunek.

W przypadku śmierci członka OFE, fundusz dokonuje wypłaty transferowej połowy środków zgromadzonych na rachunku zmarłego na rachunek jego małżonka w zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. Jeżeli małżonek zmarłego nie ma rachunku w OFE - fundusz otwiera dla niego rachunek. Pozostałe po podziale środki wypłacane są osobie wskazanej przez zmarłego, a w razie braku takiej osoby - wchodzi one do spadku. Środki przypadające osobie wskazanej przez zmarłego są jej wypłacane jednorazowo lub w ratach (w okresie nie dłuższym niż dwa lata).

Środki ewidencjonowane na subkoncie, podobnie jak gromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, będą należały do majątku wspólnego małżonków [(projektowana zmiana art. 32 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przez dodanie pkt 4 w brzmieniu: „środki zewidencjonowane na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.)”]. Dlatego ustanie wspólności

majątkowej między małżonkami spowoduje podział składek zewidencjonowanych na ich subkontach. Środki pochodzące z ich podziału będą ewidencjonowane na subkoncie byłego małżonka, a jeżeli nie ma on subkonta - ZUS je dla niego otworzy.

Skutkiem śmierci ubezpieczonego będącego członkiem otwartego funduszu emerytalnego, jest podział środków zewidencjonowanych na jego subkoncie w ZUS między osoby uprawnione do podziału środków zgromadzonych na rachunku w funduszu w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa, ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa przez jej wyłączenie lub ograniczenie, a także w razie śmierci. Dla byłego małżonka, który nie ma subkonta ZUS je otwiera.

Jak z powyższego wynika regulacja zasad podziału środków zewidencjonowanych na subkoncie i zgromadzonych na rachunku w OFE jest analogiczna, z tym, że funkcję rachunku w otwartym funduszu emerytalnym spełnia tu subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

2. Śmierć emeryta pobierającego dożywotnią emeryturę kapitałową w okresie trzech lat, licząc od dnia przekazania środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych uprawnia uposażonego (lub małżonka) do „wypłaty gwarantowanej” - jednorazowego świadczenia pieniężnego ustalanego w wysokości różnicy między wpłaconą składką a iloczynem liczby pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono dożywotnią emeryturę kapitałową, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, oraz trzydziestej siódmej części kwoty składki przekazanej do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych.

Osoba, na rzecz której nastąpiła wypłata gwarantowana będzie miała prawo do udziału w środkach zewidencjonowanych na subkoncie zmarłego w formie „środków gwarantowanych”. Wypłata środków zewidencjonowanych na subkoncie ubezpieczonego w wyniku podziału oraz udziału w środkach - będzie następować na jego wniosek po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jeżeli zgromadzone środki będą równe lub wyższe od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego - ich wypłata ma następować w formie „świadczenia kapitałowego”, wyliczonego jako iloraz kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie i dalszego średniego trwania życia. Świadczenie kapitałowe wypłacane będzie miesięcznie lub kwartalnie (gdy jego kwota będzie niższa od kwoty dodatku pielęgnacyjnego). W przypadku gdy środki zewidencjonowane na subkoncie będą niższe od kwoty stanowiącej dwudziestokrotność dodatku pielęgnacyjnego środki gwarantowane będą wypłacane jednorazowo.

Wszystkie świadczenia wypłacane ze środków zewidencjonowanych na subkoncie mają być finansowane z budżetu.

Osoby, dla których otwarty fundusz emerytalny otworzył rachunek w związku z podziałem środków w efekcie ustania wspólnoty majątkowej (małżeństwa) lub śmierci członka mają prawo do jednorazowej wypłaty przetransferowanych środków: (a) na wniosek złożony wraz z decyzją o przyznaniu emerytury, (b) nienabycia prawa do emerytury pomimo ukończenia wieku emerytalnego; (c) na wniosek osoby urodzonej przed 1.01.1969 r., jeżeli zgromadzone na jej rachunku otwartym przed 1.01.2002 r. środki nie są wyższe od kwoty stanowiącej 50% przeciętnego wynagrodzenia lub w przypadku otwarcia rachunku po 1.01.2002 r. - 150% wynagrodzenia przeciętnego.

3. Zmiany w ustawie systemowej - obniżenie wysokości składki przekazywanej do otwartego funduszu emerytalnego o kwotę składek ewidencjonowanych na subkoncie - spowodują konieczność zmiany sposobu obliczania emerytury kapitałowej. Projekt przewiduje w związku z tym nowelizację ustawy o emeryturach kapitałowych. Emerytura kapitałowa obliczana jest obecnie jako iloczyn miesięcznej stawki dożywotniej emerytury kapitałowej zawartej w ofercie emerytury dożywotniej oraz wskaźnika wyliczonego jako wysokość składki podzielonej przez tysiąc. Według art. 27 ustawy o emeryturach kapitałowych w projektowanym brzmieniu, wysokość dożywotniej emerytury kapitałowej ma stanowić suma iloczynów zawartej w ofercie miesięcznej stawki i wskaźnika wyliczonego jako wysokość środków zewidencjonowanych na subkoncie podzielonych przez tysiąc oraz wskaźnika wyliczonego jako wysokość składki zgromadzonej na rachunku podzielone przez tysiąc. Część emerytury kapitałowej pochodząca z OFE ma być finansowana jest ze środków przekazanych do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych; w części zewidencjonowanej na subkoncie w ZUS - z dotacji budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

4. Wbrew twierdzeniu większości krytyków zmian, składki przekazywane do otwartego funduszu emerytalnego i gromadzone na indywidualnym rachunku nie należą do członka funduszu i nie stanowią jego własności. Składka na ubezpieczenie emerytalne ma charakter obligatoryjny. Stanowi rodzaj świadczenia publicznoprawnego. Wysokość składki odprowadzanej do otwartego funduszu emerytalnego określa państwo i państwo dokonuje jej poboru. Gromadzona na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym pochodzi z podziału składki przekazywanej przez jej płatnika Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (7,3% z 19,52% podstawy wymiaru). Przez ten podział i przekazanie do funduszu nie traci swojego pierwotnego publicznego charak-

teru. Środki gromadzone na rachunku w OFE pochodzą z części składki emerytalnej przeliczanej, po potrąceniu opłat, na jednostki rozrachunkowe wyceniane w trakcie obliczania wartości aktywów funduszu. Opłacanie składek powoduje, że ubezpieczony wyzbywa się aktywów z własnego majątku w postaci prawa własności środków pieniężnych i zamienia je na aktywa osobiste stanowiące wierzytelności względem funduszu oraz aktywa osobiste stanowiące zaczątek przyszłej emerytury. W zamian za wniesione składki nabywa prawo do udziału w części aktywów funduszu (prawo do wkładu emerytalnego, dorobku ubezpieczeniowego), których wartość odpowiada liczbie jednostek rozrachunkowych. Środki zgromadzone na rachunku w OFE w finalnej postaci kapitału tzw. transferowego (wyliczonego jako iloczyn sumy jednostek rozliczeniowych i ceny jednostki) przenoszone są do wybranego przez ubezpieczonego funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych. Kapitał ten może być równy, wyższy, ale także w pewnych sytuacjach niższy od kwoty wpłaconych składek. Otwarte fundusze emerytalne to po prostu „wspólna masa majątkowa uczestników, o zmiennej wartości i stałym przedmiocie działalności”.

Opisany językiem prawniczym charakter składek na ubezpieczenie emerytalne odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych powoduje, że w płaszczyźnie prawnej nie mogą być one kwalifikowane jako własność ubezpieczonego. Ocena rozwiązań ustawowych z zakresu zabezpieczenia społecznego - także jego segmentu kapitałowego - jest uprawniona wyłącznie na gruncie art. 67 Konstytucji w kontekście socjalnego prawa do zabezpieczenia społecznego, a nie poprzez art. 64 Konstytucji i ochronę własności. (por. *Sąd Najwyższy w orzeczeniach z dnia: 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNP 2007, nr 3-4, poz. 50; 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08, z glosami K. Antonowa, OSP 2009, nr 6, poz. 62 i R. Pacuda, OSP 2010, nr 10, poz. 102; 8 kwietnia 2009 r., II UK 346/08, OSNP 2010, nr 21-22, poz. 270*).

Artykułowi 67 Konstytucji Projekt nie uchybia w takim zakresie, w jakim nie uchybiają mu obowiązujące ustawy.

5. System emerytalny w części kapitałowej od początku budził zastrzeżenia co do jego zgodności z określonym w art. 20 Konstytucji ustrojem gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej, którym jest społeczna gospodarka rynkowa. Jest ona wprawdzie oparta „na wolności działalności gospodarczej” i „własności prywatnej”, ale zarazem na „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. Niektórzy o tym nie wiedzą albo zbyt często zapominają. Snują więc rozważania o gospodarce ryn-

kowej bez przymiotnika „społeczna”, co jeszcze błędem nie jest, albo rozprawiają o „wolnym rynku”, co już błędem jest.

W społecznej gospodarce rynkowej odpowiedzialność za bezpieczeństwo socjalne obywateli rozłożona jest pomiędzy państwo, inne instytucje (samorządy lokalne, związki zawodowe, pracodawców, kościoły) i rodzinę w taki sposób, żeby nie ograniczać motywacji i indywidualnych dążeń do samodzielnego zabezpieczenia swego bytu oraz przezorności na wypadek ryzyk losowych. Polityka w zakresie zabezpieczenia społecznego powinna zatem bazować na trzech podstawowych zasadach: socjalnych zobowiązaniach państwa, solidarności (redystrybucyjne i kolektywne rozwiązywanie problemów socjalnych) i pomocniczości (subsydiarności). Projekt nie prowadzi do zmiany systemu. Jest wobec tego w mojej opinii w takim samym stopniu wątpliwy pod względem zgodności z Konstytucją jak obowiązujące ustawy. I nie dotyczy to kapitałowej metody finansowania przyszłych emerytur, ale pokrywania kosztów przyszłych świadczeń z indywidualnego, choć obowiązkowego oszczędzania.

Jakkolwiek obowiązujący system emerytalny nazwany jest społecznym ubezpieczeniem emerytalnym, w segmencie kapitałowym nie ma on cech pojęciowych ubezpieczenia społecznego. Moim zdaniem, nie mieści się też w pojęciu zabezpieczenia społecznego, tak jak rozumiane jest ono w aktach międzynarodowych, ratyfikowanych przez Polskę.

V.1. Zmiana stanu prawnego zawsze wywołuje konflikt dwu wartości - stałości i trwałości stanowionego prawa oraz konieczności jego zmian ze względu na dynamikę stosunków społeczno - gospodarczych. W kontekście zgodności z Konstytucją Projekt powinien być oceniany przede wszystkim w aspekcie przestrzegania przez projektodawcę zasad niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) i ochrony praw nabytych. Zasady te nie zostały sformułowane w Konstytucji *expressis verbis*. Trybunał Konstytucyjny wywodził je dotychczas pośrednio z art. 2 Konstytucji, według którego „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Atrybutem demokratycznego państwa prawnego jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Znajduje ono szczególny wyraz w ochronie praw nabytych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma jednolicie ustalonej treści. Chronione, co oczywiste, są prawa nabyte w drodze skonkretyzowanej decyzji oraz

prawa nabyte *in abstracto*. Problem w tym, że nabywanie prawa do emerytury jest procesem długotrwałym i złożonym, co oznacza trwanie pewnego stanu faktycznego i prawnego w czasie. Dlatego od nabycia prawa do emerytury trzeba odróżnić proces nabywania do niej prawa. Z tego też względu ochronie podlegają również uprawnienia tymczasowe ukierunkowane na świadczenia przyszłe, tzw. oczekiwania prawne (ekspektatywy). Przez oczekiwanie na emeryturę dożywotnią („ekspektatywę dożywotnią”) należy rozumieć „prawnie zabezpieczone oczekiwanie na nabycie wierzytelności (emerytury dożywotniej), które nie jest jeszcze wierzytelnością mniejszego rodzaju lub mniejszego stopnia, a jej znaczenie wyczerpuje się w tym, że zabezpiecza i przygotowuje nabycie albo przyrost prawa”. W przeciwieństwie do praw nabytych konkretnych i abstrakcyjnych, konstytucyjnie chronione są tylko ekspektatywy w pełni ukształtowane, a zatem takie, które zasadniczo spełniają wszystkie ustawowe przesłanki nabycia prawa na gruncie danej ustawy. (por. R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Branta Bydgoszcz, 2006, *passim*; K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Wolters Kluwer business 2009, *passim*). Prawa nabyte nie są jednak wartością absolutną, a zatem także ich ochrona nie może być jedynym wyznacznikiem konstytucyjności zmian.

W płaszczyźnie ochrony praw nabytych powinna być dokonywana ocena wpływu projektowanych zmian na przyszłe emerytury kapitałowe w aspekcie ich korzystności lub niekorzystności dla ubezpieczonych. Warunki nabycia prawa do emerytury po zmianie stanu prawnego zostaną zachowane. Wątpliwości mogą natomiast wynikać z częściowo innej po zmianie lokacji składek na emerytury kapitałowe i jej skutków dla wysokości przyszłej emerytury. Składka odprowadzana do otwartego funduszu emerytalnego jest inwestowana na rynku kapitałowym. Jakkolwiek swoboda lokacyjna (inwestycyjna) funduszy jest istotnie ograniczona (słusznie) jej przyrost następuje w sposób kapitałowy. Środki ewidencjonowane na subkoncie mają być natomiast waloryzowane, co do zasady rocznie, według średniego nominalnego wzrostu PKB z ostatnich 5 lat poprzedzających waloryzację, przy gwarancji utrzymania ich poziomu sprzed waloryzacji. Przeciwnicy projektowanych zmian twierdzą, że spowodują one obniżenie przyszłych emerytur kapitałowych. Wyliczenia dokonane przez projektodawców wskazują na coś przeciwnego. W systemie zdefiniowanej składki wysokość przyszłej emerytury nie jest znana niezależnie od sposobu jej finansowania. Trudno więc dziś odpowiedzialnie oszacować korzystność lub nieko-

rzystność proponowanych zmian w tym aspekcie. Składki ewidencjonowane na subkoncie nie są obciążone większym ryzykiem niż składki gromadzone na rachunku.

Pada też dość często zarzut, że skoro na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych gromadzona jest „żywa gotówka” („realne pieniądze”), a na subkontach w ZUS mają być zapisywane jedynie „pieniądze wirtualne”, to projektowane rozwiązania pogarszają sytuację ubezpieczonych. Jest to w jakimś sensie twierdzenie prawdziwe. Ale tylko w jakimś sensie. Rzecz bowiem w tym, że podnoszona okoliczność nie ma większego znaczenia dla sytuacji ubezpieczonego. Po pierwsze, wyłączone jest w całym okresie ubezpieczenia prawo do wypłaty środków gromadzonych na rachunku. Po drugie, rachunki w funduszach nie są rachunkami oszczędnościowymi, wobec czego nie są na nich zapisywane kwoty pieniężne stanowiące równowartość składek przekazanych do OFE przez ZUS, ale jednostki rozrachunkowe. Wreszcie po trzecie, wypłata emerytur do wysokości emerytury minimalnej korzysta z gwarancji państwa. Jak nie zabrzmiałoby to cynicznie, realne pieniądze mają w istocie tylko otwarte fundusze emerytalne i budżet państwa.

2. Przez przeciwników zmian podnoszona bywa kwestia tzw. „dziedziczenia” środków zewidencjonowanych na subkoncie. Tylko w jednym przypadku część środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym - po podziale - wchodzi do spadku, a mianowicie w razie śmierci członka, jeżeli nie złożył on oświadczenia wskazującego osobę, na rzecz której po jego śmierci ma nastąpić wypłata tychże środków. Utożsamianie następstwa prawnego z dziedziczeniem (niestety o „dziedziczeniu” jest też mowa w Projekcie) jest nie tyle nieporozumieniem, ale błędem merytorycznym. „Dziedziczenie” w systemie zabezpieczenia społecznego to poza wszystkim dziwoląg logiczny.

Zasady podziału środków zgromadzonych na rachunku zostały, moim zdaniem, w odniesieniu do zewidencjonowanych na subkoncie zachowane. Różnice dotyczą ich wypłaty - po podziale - w razie śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego oraz emeryta pobierającego dożywotnią emeryturę kapitałową, o czy już była mowa wyżej.

3. W opinii nie mogę nie odnieść się do populistycznego i naiwnego argumentu przeciwników proponowanych zmian jakoby naruszały one jakąś „umowę społeczną”. Otóż umowa społeczna, jeśli nawet zasadne byłoby powoływanie się na nią, nie jest źródłem prawa. Taki charakter mógłby mieć ewentualnie tylko układ zbiorowy pracy zawarty w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno - Gospodarczych

przez partnerów społecznych (choć nie jest to bezsporne). Konsultacje projektów aktów prawnych z partnerami społecznymi należą do trybu stanowienia prawa. Rezultat konsultacji w zasadzie nie jest dla posiadających inicjatywę ustawodawczą i stanowiących prawo wiążący. Można zatem w dużym uproszczeniu stwierdzić, że każda ustawa jest w jakimś sensie efektem umowy społecznej. Poza tym, umowy społeczne, jak wszystkie inne, mogą być renegocjowane, a zasada *pacta sunt servanda* korygowana jest zasadą *rebus sic stantibus*.

Jest niedopuszczalnym nadużyciem, by nie rzec arogancją, pokazywanie w telewizji jakieś rzekomej umowy społecznej z podpisem ówczesnego Ministra Pracy i Polityki Socjalnej prof. Tadeusza Zielińskiego, który objął ten urząd po śmierci Andrzeja Bączkowskiego wyłącznie w celu dokończenia rozpoczętej przez poprzednika reformy emerytalnej. Przygotowywany w resorcie projekt reformy emerytalnej różnił się zasadniczo od projektu przedstawionego w dokumencie „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”. Profesor Zieliński był zdecydowanym przeciwnikiem reformy w uchwalonym kształcie. Z tego powodu nie został Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, choć Rada Ministrów w § 1 ust. 2 rozporządzenia o ustanowieniu pełnomocnika właśnie ministrowi powierzyła tę funkcję.

(Nie jestem też pewna na ile, ze względów etycznych i estetycznych, zasługuje na aprobatę obrona własnego „dzieła”, gdy przynosi ono wymierne korzyści z racji zajmowanego stanowiska. Uwaga ta, uczyniona po głębszym namyśle niejako w przypisie, dotyczy głównie Ewy Lewickiej - Banaszak, od 12 listopada 2002 r. Prezesa Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, w latach 1997 - 2001 sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz pełnomocnika rządu do spraw reformy zabezpieczenia społecznego).

VI. Wprowadzony w 1999 r. system emerytalny nie sprawdził się w praktyce. Jest systemem organizacyjnie niezwykle rozbudowanym i skomplikowanym, a w części kapitałowej bardzo drogim. (por. np. K. Antonów, *Koszty obsługi otwartego funduszu emerytalnego a wysokość emerytury*, PiZS 1999, nr 12; U. Prasznic, *Otwarte fundusze emerytalne – wczoraj i dziś [w:] Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce, XVIII konferencja PSUS - Kudowa Zdrój 2009, s.63-69*). W jego „ojczyznach” Chile i w Argentynie poddano go w latach 2005-2008 gruntownej rewizji i reformie. W Chile wprowadzono „nowy” filar - podstawową emeryturę solidarnościową; Argentyna radykalnie znacjonalizowała system. Odchodzą od niego w różny sposób europejskie kraje postsocjalistyczne - poprzez zawieszenie lub istotne obniżenie składki, odejście od przymusowego charakteru, a nawet faktyczną likwidację. Wycofał się z jego re-

komendacji nawet Bank Światowy. Nie znajduję żadnych, poza czysto ideologicznymi, argumentów dla jego obrony. Podzielam pogląd, że system emerytalny nie może być podporządkowany interesom finansowym np. tworzeniu, rozwojowi i wsparciu rynku kapitałowego. Kapitał jako jeden z czynników produkcji, w przeciwieństwie do zabezpieczenia społecznego, nie ma charakteru ustrojowego i konstytucyjnego.

Rację miał jeden z wybitnych znawców problematyki zabezpieczenia społecznego J. Jończyk, twierdząc nieco szyderczo, że skutkiem reformy będzie nie tyle „bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, ile „różnorodność bezpieczeństwa poszczególnych grup społecznych”, a w konsekwencji znaczne zróżnicowanie dochodów emerytów. (*Język reformy emerytalnej [w:] Aktualne problemy ubezpieczenia społecznego, VIII Konferencja PSUS, Gdańsk 17-18 września 1998 r.*)

Konkluzje:

1. Projektowane zmiany ustaw emerytalnych nie prowadzą do zmian systemu emerytalnego. Są zatem na tyle zgodne z Konstytucją, na ile nie są z nią sprzeczne ustawy wprowadzające reformę 1 stycznia 1999 r.

2. Obniżenie składki odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych (zważywszy opisane w uzasadnieniu Projektu skutki budżetowe) uważam za właściwe. Nie widzę natomiast głębszego uzasadnienia - poza względami psychologicznymi i propagandowymi - dla ewidencjonowania części składki, o którą zostanie obniżona składka dotychczasowa, na subkontach w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Świadczenia emerytalne dla posiadaczy subkont mają być finansowane z dotacji budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ewidencjonowane składki nie będą kapitalizowane, lecz waloryzowane. Nie są dla mnie jasne intencje projektodawców co do celu utrzymywania fikcji, że środki ewidencjonowane na subkoncie stanowią element kapitałowego segmentu systemu emerytalnego. W Projekcie nie przewiduje się wszak „powrotu” do obecnych rozwiązań prawnych.

3. Spór o otwarte fundusze emerytalne jest ideologicznym sporem o model polityki społecznej w Polsce. Obowiązujący system społecznego zabezpieczenia emerytalnego, zwłaszcza jego segment kapitałowy, wymaga ponownej pogłębionej analizy w aspekcie jego zgodności zwłaszcza z art. 20 i art. 67 Konstytucji. W dyskusji, oprócz ekonomistów, powinni uczestniczyć specjaliści z zakresu polityki społecznej oraz prawnicy.

Postulat ten jest w pełni usprawiedliwiony zważywszy, że: projekt reformy, opublikowany w drugiej wersji w lutym 1997 r., musiał powstać przed uchwaleniem Konstytucji, ustawa przygotowująca finansowy grunt dla reformy systemu - o wykozystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń - została uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji (25 czerwca 1997 r.), a najważniejsza z punktu widzenia projektodawców reformy i najistotniejsza dla kształtu całego systemu emerytalnego, a zarazem najbardziej kontrowersyjna ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w miesiąc po wejściu Ustawy Zasadniczej w życie (28 sierpnia 1997 r.).

Warto, jak sądzę, w *post scriptum* przywołać opinię przedwojennego wiceministra Opieki Społecznej Kazimierza Ducha, że celem ubezpieczeń społecznych „musi być nie zabezpieczenie jednostki przed szeregiem ryzyk, ale zabezpieczenie społeczeństwa przed ujemnymi skutkami wypadków losowych, którym jednostka ulega”. (*K. Duch, Ubezpieczenia społeczne, Warszawa 1934, s. 292*).

Kraków, 21 lutego 2011 r.

