

Nazwa projektu Projekt ustawy o osobistych kontaktach inwestycyjnych	Data sporządzenia 2025-12-02
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów	Źródło: Inicjatywa własna
Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jurand Drop, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	Nr w wykazie prac UD296
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Katarzyna Przewalska, dyrektor, Departament Rozwoju Rynku Finansowego, e-mail: katarzyna.przewalska@mf.gov.pl , tel: 695 185 698 Jarosław Szatański, dyrektor, Departament Podatków Dochodowych, e-mail: jaroslaw.szatanski@mf.gov.pl , tel: 539 149 501	

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Niski poziom partycypacji społeczeństwa w krajowym rynku kapitałowym stanowi jeden z istotnych czynników ograniczających rozwój gospodarczy kraju. Projekt ustawy o Osobistych Kontaktach Inwestycyjnych (OKI) ma na celu aktywizację oszczędności gospodarstw domowych oraz ich efektywne zaangażowanie w realną gospodarkę, mając przy tym na celu zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw w zakresie finansowania się i rozwoju innowacji.

Stopa oszczędności w Polsce pozostaje jedną z najniższych w UE i OECD - w I kwartale 2024 r. wyniosła 6,38% wobec unijnej średniej 14,32% (Eurostat). Ponadto, sposób zarządzania oszczędnościami przez gospodarstwa domowe charakteryzuje się niską efektywnością, co negatywnie wpływa na długookresowy wzrost zamożności społeczeństwa. Spowodowane jest to nadmierną alokacją środków finansowych w depozytach bankowych i lokatach o realnym oprocentowaniu bliskim zeru. Z danych wynika, że na koniec 2024 r. Polacy zgromadzili niemal 1,75 bln zł w formie depozytów bankowych i gotówki, podczas gdy udział inwestycji w instrumenty finansowe o wyższej dochodowości, takie jak akcje czy obligacje korporacyjne wynosi ok. 0,6 bln zł (NBP, Eurostat).

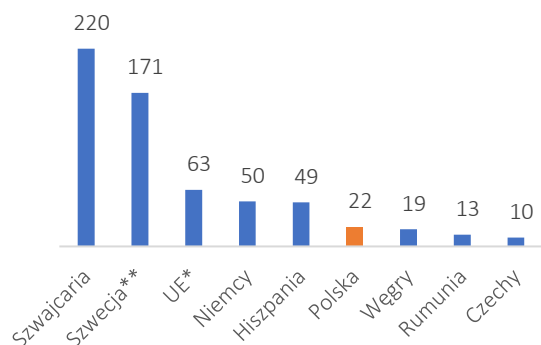
Pomimo korzystnych wyników rynkowych, w tym historycznie rekordowej krajowej kapitalizacji polskiej giełdy przekraczającej 950 mld zł oraz wzrostu indeksu WIG o ponad 30% w pierwszej połowie 2025 roku, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie pozostaje relatywnie płytka w ujęciu makroekonomicznym. Kapitalizacja spółek notowanych na GPW w 2024 roku stanowiła 22% PKB, podczas gdy średnia dla państw Unii Europejskiej wynosiła 63%. W krajach o zbliżonym modelu finansowania gospodarki, takich jak Niemcy czy Hiszpania, wskaźnik ten kształtuje się na poziomie około 50%. Tak niski poziom kapitalizacji znacząco ogranicza zdolność krajowego rynku kapitałowego do efektywnego wspierania inwestycji.

OECD (2025a) podkreśla, że głębsze rynki kapitałowe odgrywają zasadniczą rolę w ożywieniu wzrostu gospodarczego w warunkach globalnej niepewności, ponieważ przyspieszają przepływ środków do innowacyjnych sektorów i wzmacniają odporność systemu finansowego. Analizy pokazują, że w latach 1990–2022 spółki z gospodarek o średnich dochodach pozyskały z emisji akcji i obligacji około 4 bln USD, co przyczyniło się do wzrostu inwestycji w aktywa trwałe o 8% oraz zwiększenia zatrudnienia o 20% wśród notowanych firm (Meh i Schmukler, 2025).

Implikacje ustaleń badaczy znalazły wyrazne odzwierciedlenie w strategiach Unii Europejskiej przyczyniając się do przedstawionej przez Komisję Europejską w marcu 2025 r. Unii Oszczędności i Inwestycji (Savings & Investments Union; SIU). OKI stanowi krajową odpowiedź na cele SIU poprzez ukierunkowanie strategii na mobilizację prywatnych oszczędności na potrzeby rozwoju gospodarczego i wzrostu konkurencyjności.

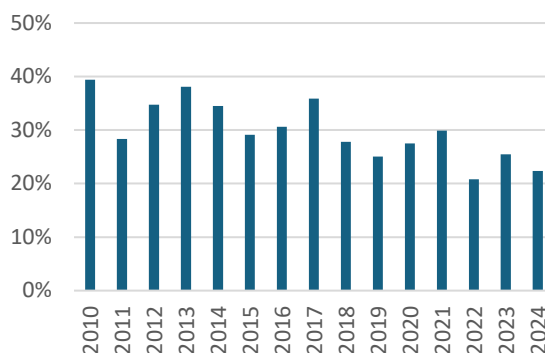
Liczne diagnozy pozytywnej roli rynku kapitałowego w gospodarce kontrastują z ograniczonym postępowaniem w dziedzinie jego rozwoju. Wprawdzie rośnie płynność rynku w Polsce (WFE), niemniej jednak rozmiar rynku względem PKB spada. Kapitalizacja krajowych spółek notowanych na GPW w relacji do PKB na koniec 2024 roku była istotnie niższa niż dekadę wcześniej (Wykres 2). Niepokojącym sygnałem jest również rosnący udział inwestorów zagranicznych w obrotach i niski udział inwestorów indywidualnych – gdzie 2/3 obrotu akcji na Rynku Głównym GPW w 2024 r. stanowili zagraniczni inwestorzy (Wykres 3).

Wykres 1. Kapitalizacja polskiej giełdy w relacji do PKB w porównaniu z innymi giełdami w Europie w 2024 r.



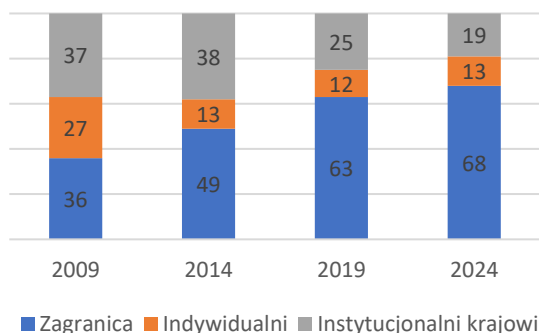
Źródło: FESE (Kapitalizacja), Eurostat (PKB).
*Giełdy FESE w EEA, **Dane CEIC..

Wykres 2. Kapitalizacja krajowych spółek w relacji do PKB.



Źródło: FESE, Eurostat.

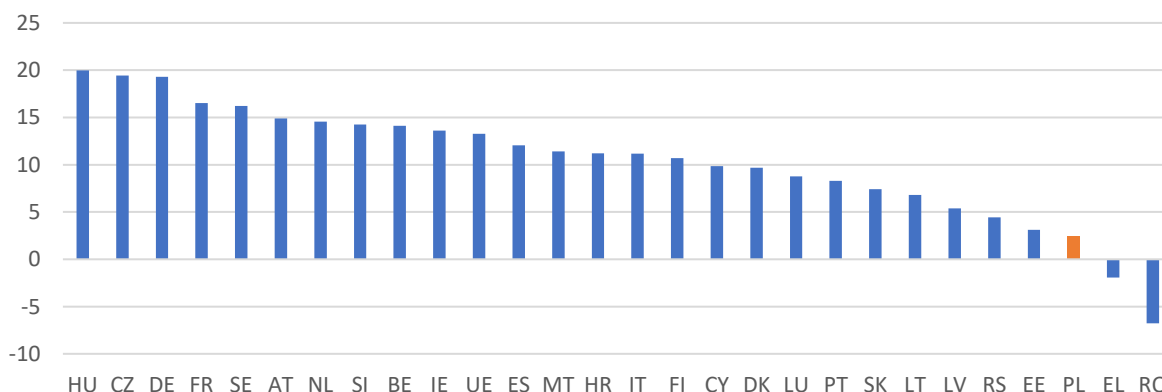
Wykres 3. Udział poszczególnych grup inwestorów w obrotach akcjami na rynku głównym GPW



Źródło: GPW.

Od początku XXI wieku stopa oszczędności Polaków systematycznie spada, co wynika z szybszego wzrostu wydatków konsumpcyjnych niż dochodów. W 2023 r. stopa oszczędności gospodarstw domowych wyniosła zaledwie 2,4%, co plasuje Polskę wśród krajów o najniższej stopie oszczędności w UE (Wykres 4). Niska stopa oszczędności w konsekwencji przekłada się na niski poziom aktywów finansowych polskich gospodarstw domowych.

Wykres 4. Stopa oszczędności gospodarstw domowych w UE w 2023 roku (proc.)



Źródło: Eurostat.

Niski poziom oszczędności gospodarstw domowych jest problemem systemowym o licznych negatywnych konsekwencjach. Po pierwsze, niedostatek krajowego kapitału wymusza korzystanie ze źródeł zagranicznych, co wiąże się z istotnymi ograniczeniami w zakresie suwerenności ekonomicznej. Napływ kapitału zagranicznego może prowadzić do

uzależnienia od zewnętrznych decyzji inwestycyjnych i priorytetów, które nie zawsze są zgodne z długoterminowymi interesami gospodarki krajowej.

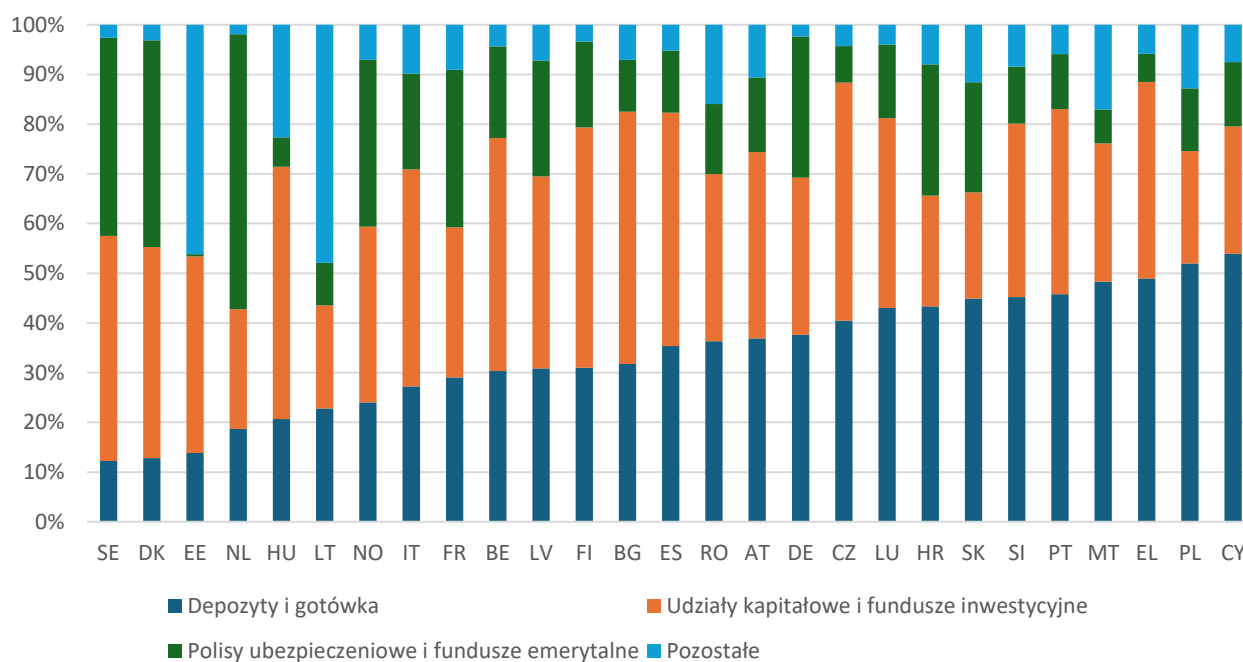
Po drugie niski poziom oszczędności sprawia, że gospodarstwa domowe są mało odporne na występowanie szoków zewnętrznych, takie jak kryzysy gospodarcze, konflikty zbrojne lub wojny handlowe czy gwałtowna inflacja. We wskazanych sytuacjach obserwuje się wzrost poziomu oszczędności przewencyjnych, co z kolei prowadzi do gwałtownego spadku wydatków konsumpcyjnych i dodatkowo obciąża całą gospodarkę (OECD, 2025a).

Po trzecie, niedostateczny poziom oszczędności stanowi istotną barierę dla rozwoju przedsiębiorczości wśród osób o niskich dochodach – nawet w sytuacjach, gdy dysponują one wartościowymi pomysłami oraz realnym potencjałem rozwojowym (McGowan i in., 2015).

W ostatnich pięciu latach (2019–2024) kluczowy wpływ na przyrost wartości aktywów finansowych gospodarstw domowych w Polsce miał wzrost środków zgromadzonych na depozytach bieżących oraz w formie gotówki, który wyniósł łącznie 620 mld zł. Dla porównania, łączny przyrost wartości aktywów ulokowanych w funduszach inwestycyjnych, akcjach notowanych na giełdzie oraz obligacjach innych niż oszczędnościowe wyniósł zaledwie 172 mld zł. Po uwzględnieniu obligacji oszczędnościowych Skarbu Państwa, okazuje się, że blisko 72% całkowitego przyrostu aktywów finansowych gospodarstw domowych przypadało na najbardziej bezpieczne formy lokowania kapitału, tj. gotówkę, depozyty oraz obligacje oszczędnościowe.

Według danych Narodowego Banku Polskiego, depozyty i gotówka stanowią obecnie drugi najwyższy udział w strukturze aktywów finansowych gospodarstw domowych w Unii Europejskiej – wynosi on 51,9% (Wykres 5), a po wyłączeniu środków zgromadzonych w OFE oraz na subkontach ZUS, szacowany udział wzrasta do około 60%.

Wykres 5. Struktura aktywów finansowych gospodarstw domowych w UE w 2024 roku.



Źródło: Eurostat [nasq_10_f_bs].

Niski odsetek osób pomnażających kapitał ogranicza finansowanie przedsięwzięć innowacyjnych i w konsekwencji rozwoju gospodarczego kraju. W związku z tym mimo wzrostu wartości aktywów finansowych, sposób ich alokacji jest suboptymalny z punktu widzenia zarówno osób fizycznych jak i potrzeb systemowych gospodarki. Z drugiej strony, potencjał do lepszego wykorzystania oszczędności gospodarstw domowych jest dużo większy niż w innych krajach UE.

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

Projekt przewiduje stworzenie Osobistego Konta Inwestycyjnego (OKI), przeznaczonego dla osób fizycznych, który będzie charakteryzować się następującymi cechami:

1. Produkt ma charakter osobisty i dobrowolny, z możliwością wpłaty i wypłaty środków pieniężnych w każdej chwili.
- Poniższe rozwiązanie ma motywować do dobrowolnego podjęcia inwestowania i ustawowego zapewnienia pełnej kontroli oszczędzającego nad swoimi środkami.
2. Aktywa w ramach konta będą zwolnione z opodatkowania do wartości 100 tys. zł:

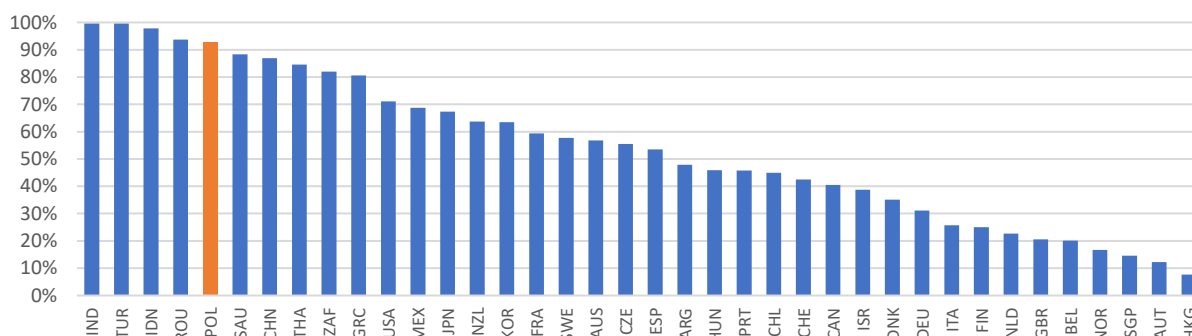
- w tym aktywa o charakterze inwestycyjnym denominowane w złotych (m.in. akcje, obligacje i inne instrumenty finansowe dopuszczone do obrotu w większości na krajowym rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu, fundusze inwestycyjne) będą mogły korzystać ze tego zwolnienia w pełnej wysokości (tj. do kwoty 100 tys. zł),
- natomiast aktywa o charakterze oszczędnościowym denominowane w złotych (m.in. lokaty, obligacje oszczędnościowe) do wartości 25 tys. zł.
- Wartość aktywów zgromadzonych na OKI podlega opodatkowaniu tylko podatkiem od wartości aktywów. Tak więc opodatkowaniem podatkiem od wartości aktywów, który wynika z tej ustawy, podlegają wszystkie aktywa zgromadzone na OKI. Dla opodatkowania tym podatkiem nie ma znaczenia państwo, w którym są dokonywane inwestycje kapitałowe lub zakładane lokaty w ramach aktywów zgromadzonych na OKI, o ile są zgodne z przepisami określającymi zasady oszczędzania na OKI. Szczególny charakter podatku od wartości aktywów, wynika z tego, że podstawa opodatkowania de facto stanowi wynik określonego w ustawie algorytmu, na który składają się: wyceny bieżące zgromadzonych aktywów określone w zależności od rodzaju inwestycji lub oszczędności (z uwzględnieniem salda wpłat i wypłat dokonanych w dniu wpłaty) oraz wielkości dokonanych wpłat i ilość dni w roku, w którym podatnik posiada OKI. Można zatem stwierdzić, że podatek od wartości aktywów jest podatkiem szczególnym tj. nie jest stricte podatkiem dochodowym, ani podatkiem majątkowym.
- Podstawą opodatkowania w podatku od wartości aktywów będzie suma wartości aktywów zgromadzonych przez podatnika na wszystkich posiadanych przez niego OKI w danym roku podatkowym. Jeżeli zatem podatnik będzie posiadał w roku podatkowym więcej niż jedno OKI (co będzie możliwe od 1 stycznia 2028 r.), to podstawą do naliczenia podatku będzie łączna wartość wszystkich aktywów zgromadzonych na takich kontach w danym roku podatkowym.

- Taka forma zwolnienia z podatku będzie motywować do alokowania środków w realną gospodarkę, która charakteryzuje się większą zmiennością stóp zwrotu, jednocześnie umożliwiając stworzenie bezpiecznej „poduszki finansowej” oraz zapewniając elastyczność w zakresie realokacji, dywersyfikacji i nabywania nowych aktywów.

Na instytucje finansowe prowadzące OKI nakłada się obowiązek przekazywania, zarówno oszczędzającemu, jak i organom podatkowym, informacji o wysokości wartości aktywów oraz wpłat na OKI.

Choć wzrost zainteresowania inwestycjami na rynku kapitałowym oznacza także napływ środków na rynki zagraniczne (ze względu na potrzebę dywersyfikacji), zjawisko *home bias* sprawia, że polscy inwestorzy wciąż preferują krajowe spółki. Wynika ono z lepszego dostępu do informacji, znajomości rynku oraz lepszej możliwości monitorowania działania zarządów spółek, co przekłada się na wyższe stopy zwrotu, czyniąc tę preferencję racjonalną (Bitner i in., 2016). Zjawisko *home bias* w Polsce jest na tle innych krajów UE bardzo wysokie. Łączna ekspozycja krajowych podmiotów (gospodarstwa domowe, instytucje finansowe, rząd i bank centralny) na akcje w 93% dotyczy akcji krajowych (Wykres 7). Choć wysoką pozycję w zestawieniu Polska zawdzięcza skoncentrowanej na krajowym rynku alokacji OFE i FRD, a nie wyłącznie zachowaniu inwestorów detalicznych, to preferencje inwestorów w innych krajach pozwalają założyć, że znaczna większość środków trafi do polskich przedsiębiorstw.

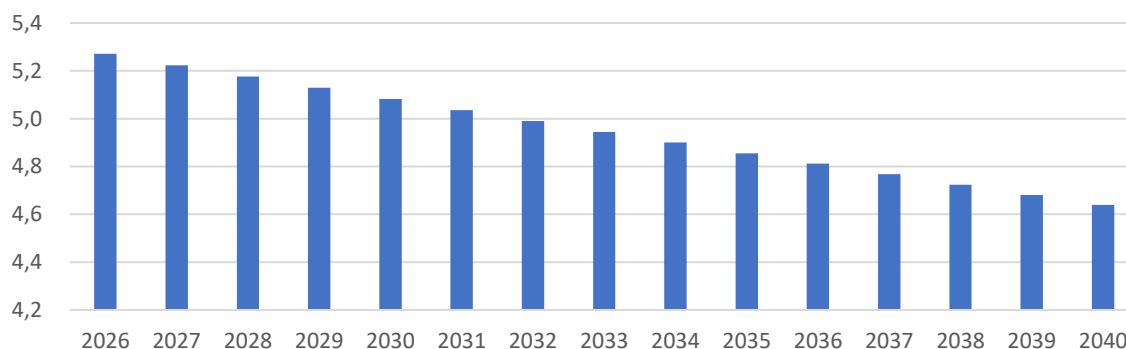
Wykres 7. Udział akcji krajowych w portfelach krajowych inwestorów.



Źródło: Opracowanie własne MF na podstawie danych MFW i Bloomberg.

Przy ostrożnym założeniu, że 40% napływów na rynek akcji oraz 30% napływów do funduszy inwestycyjnych zasili rynek krajowy, możliwe jest oszacowanie skali środków, które potencjalnie trafią do spółek notowanych na GPW. Punktem odniesienia dla tych szacunków jest doświadczenie Szwecji po wprowadzeniu programu ISK, które skutkowało istotnym odpływem środków z depozytów bankowych i ich napływem na rynek akcji oraz do funduszy inwestycyjnych. Przyjmuje się, że w Polsce analogiczny efekt wystąpi w połowie tej skali. W rezultacie, przy powyższych założeniach, szacowany łączny napływ nowych środków na GPW do 2040 roku wyniesie około 74 mld zł. (Wykres 8).

Wykres 8. Dodatkowe roczne napływy środków w mld zł na GPW w wyniku przepływu z lokat przy założeniu 50% efektu ISK w Szwecji i 40% home bias w akcjach i 30% w funduszach inwestycyjnych.



Źródło: Szacunki MF.

Choć główną przyczyną braku oszczędności pozostają niskie dochody, taki czynnik wskazało 63% respondentów badania Portret Finansowy Polaków, to w przypadku pozostałych gospodarstw domowych, w tym około 30% badanych dostrzegających zasadność regularnego oszczędzania, zwolnienie z podatku od dochodów kapitałowych może stanowić istotny bodziec do rozpoczęcia inwestowania. Wprowadzenie limitu aktywów objętych zwolnieniem podatkowym może również zachęcić do gromadzenia oszczędności osoby, które dotychczas ich nie posiadały. Mając na uwadze, iż dla kwoty do 25 tys. zł konto stanowi najbardziej korzystne rozwiązanie do oszczędności, zasadne jest sformułowanie wobec potencjalnych klientów jednoznacznego i zwięzłego przekazu promującego założenie OKI. Takie sformułowanie przekazu może w istotny sposób ułatwić podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu oszczędzania, bez konieczności podejmowania na tym etapie szczegółowych decyzji dotyczących wyboru pomiędzy innymi formami oszczędzania.

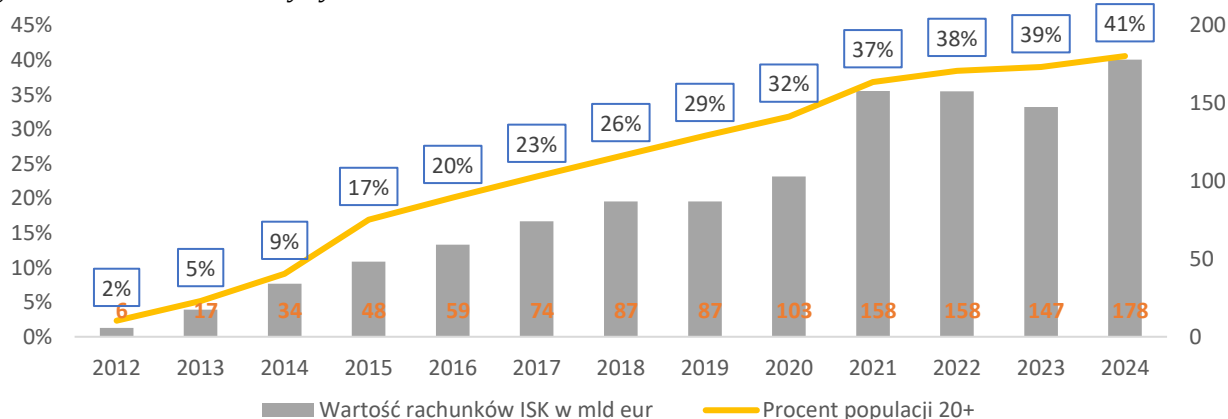
3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Niska partycypacja inwestorów indywidualnych w wielu państwach UE prowadzi do niedoboru krajowego kapitału na rynku, ograniczając możliwości długoterminowego finansowania gospodarki. W odpowiedzi wprowadzane są systemowe zachęty do inwestowania, m.in. w formie preferencyjnych kont inwestycyjnych, które skutecznie mobilizują oszczędności gospodarstw domowych. Tam, gdzie mechanizmy te działają efektywnie, obserwuje się wzrost udziału kapitału krajowego oraz większą stabilność rynku. Choć wspieranie długoterminowych oszczędności jest w Europie powszechne, dotyczy ono głównie produktów emerytalnych. Konieczność szerszego podejścia zyskuje poparcie Komisji Europejskiej, która w ramach Unii Oszczędności i Inwestycji planuje przedstawić własne propozycje w III kwartale 2025 r.

Projekt ustawy proponuje stworzenie rachunku OKI w formie wzorowanej na szwedzkim programie kont oszczędnościowo-inwestycyjnych ISK (*Investeringssparkonto*), który został wprowadzony w 2012 roku i stał się jednym z kluczowych elementów szwedzkiej polityki wspierania oszczędności i inwestycji kapitałowych.

Wprowadzenie tego programu pozwoliło Szwecji osiągnąć pozycję lidera w Europie oraz zbudować nowoczesne mechanizmy sprzyjające efektywnemu lokowaniu środków finansowych przez gospodarstwa domowe. Obecnie około 4 milionów Szwedów posiada ISK, co oznacza, że niemal 40% populacji w wieku 20+ korzysta z tej formy oszczędzania i inwestowania. Wartość aktywów zgromadzonych na ISK odpowiada aż 31% PKB Szwecji, co jest wynikiem bezprecedensowym w skali Europy, jeśli chodzi o oszczędności na indywidualnych kontach (Wykres 9). Dla porównania, wszystkie programy kapitałowe w Polsce (IKE, IKZE, PPE, PPK oraz OFE) razem stanowią zaledwie 8,3% PKB, przy czym największy udział przypada na OFE (6,1%).

Wykres 9. Podstawowe statystyki na temat szwedzkich kont ISK.



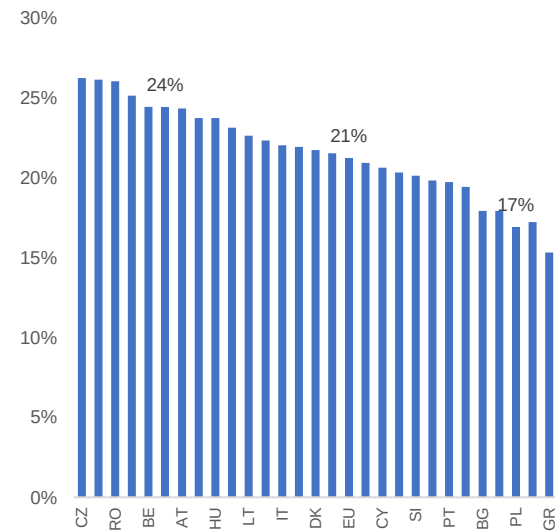
Źródło: Jansson i inni (2024), uzupełnione danymi MF Szwecji.

Charakterystyczną cechą szwedzkiego rachunku ISK jest uproszczony oraz przewidywalny sposób opodatkowania inwestycji. Zamiast standardowego podatku od dochodów kapitałowych, dywidend czy odsetek, inwestorzy uiszczają coroczny podatek oparty na wartości zgromadzonych aktywów, obliczany według określonej, hipotetycznej stopy zwrotu. Podatek ten jest niezależny od rzeczywistych wyników inwestycyjnych, co upraszcza rozliczenia i sprzyja długoterminowemu inwestowaniu. System ten zakłada, że każda wpłata na rachunek generuje określony minimalny zwrot i jest odpowiednio opodatkowana. W rezultacie ISK oferuje transparentne warunki prowadzenia inwestycji, przy jednoczesnym zminimalizowaniu ryzyka podatkowego oraz obowiązków administracyjnych po stronie inwestora.

Wprowadzenie ISK umożliwiło zapewnienie szwedzkiemu budżetowi stabilnego źródła dochodów, które jest mniej wrażliwe na cykle koniunkturalne. W 2024 roku wpływy podatkowe z ISK stanowiły 0,34% PKB – przy znacznie większym udziale aktywów w gospodarce niż w przypadku polskich programów kapitałowych.

Na poziomie makroekonomicznym ISK przyczyniły się do zwiększenia inwestycji prywatnych i umocnienia rynku kapitałowego, co wsparło innowacje i konkurencyjność gospodarki. Uproszczenie rozliczeń podatkowych oraz brak podatku od dochodów kapitałowych (dywidend, odsetek, dochodów ze sprzedaży) zachęciły inwestorów detalicznych do aktywniejszego uczestnictwa w rynku (OECD 2025b). Stąd między innymi dzięki wprowadzeniu ISK Szwecja jest w europejskiej czołówce pod względem kapitalizacji giełdy w relacji do PKB, a udział inwestycji w PKB istotnie przekracza unijną średnią (Wykres 10).

Wykres 101. Inwestycje do PKB w krajach UE w 2024 roku.



Źródło: Eurostat.

Wśród krajów europejskich, które wdrożyły rozwiązania zbliżone do modelu szwedzkiego, choć różniące się pod względem konstrukcyjnym, wymienić należy: Wielką Brytanię, Francję, Szwajcarię oraz Węgry.

W Wielkiej Brytanii funkcjonują rachunki ISA, które są zwolnione z opodatkowania i stanowią instrument o jasno określonym, choć niekoniecznie emerytalnym celu (np. zakup pierwszego mieszkania). Produkty te objęte są jednak rocznymi limitami wpłat.

We Francji istnieje system PEA, w ramach którego opodatkowanie następuje dopiero przy wypłacie środków po upływie pięciu lat. Stosowana stawka podatkowa jest istotnie niższa od standardowej, jednak również w tym przypadku obowiązują limity dotyczące maksymalnej wysokości inwestycji.

W Szwajcarii, pomimo braku dedykowanych kont inwestycyjnych, nie występuje podatek od dochodów kapitałowych. Zamiast niego stosowany jest podatek od aktywów, którego stawka jest nieco niższa niż w przypadku OKI, przy czym podatek ten obejmuje również nieruchomości.

Z kolei na Węgrzech funkcjonuje najbardziej korzystny z perspektywy podatnika mechanizm – rachunek TBSZ. Przy spełnieniu określonych warunków umożliwia on całkowite zwolnienie z podatku od dochodów kapitałowych, bez limitów kwotowych, pod warunkiem utrzymania inwestycji przez okres co najmniej pięciu lat.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Dorośle osoby fizyczne	30,8 mln	GUS, Rocznik Demograficzny	Gromadzenie oszczędności, przesunięcie w czasie konsumpcji.

Banki	518	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Prowadzenie rachunku OKI pod warunkiem spełnienia ustawowych wymogów. Obowiązek przekazywania, zarówno oszczędzającemu, jak i organom podatkowym, informacji o wysokości wartości aktywów oraz wpłat na OKI.
Domy maklerskie	27	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Prowadzenie rachunku OKI pod warunkiem spełnienia ustawowych wymogów. Obowiązek przekazywania, zarówno oszczędzającemu, jak i organom podatkowym, informacji o wysokości wartości aktywów oraz wpłat na OKI.
Biura maklerskie	9	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Prowadzenie rachunku OKI pod warunkiem spełnienia ustawowych wymogów. Obowiązek przekazywania, zarówno oszczędzającemu, jak i organom podatkowym, informacji o wysokości wartości aktywów oraz wpłat na OKI.
Towarzystwa funduszy inwestycyjnych	65	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Prowadzenie rachunku OKI pod warunkiem spełnienia ustawowych wymogów. Obowiązek przekazywania, zarówno oszczędzającemu, jak i organom podatkowym, informacji o wysokości wartości aktywów oraz wpłat na OKI.
Zakłady ubezpieczeń	26	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Prowadzenie rachunku OKI pod warunkiem spełnienia ustawowych wymogów. Obowiązek przekazywania, zarówno oszczędzającemu, jak i organom podatkowym, informacji o wysokości wartości aktywów oraz wpłat na OKI.
Komisja Nadzoru Finansowego	1		Konieczność dostosowania działań nadzorczych do regulacji wynikających z projektu.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), z chwilą przekazania do uzgodnień z członkami Rady Ministrów projekt ustawy został

udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy zostanie przekazany do 30-dniowych konsultacji publicznych i opiniowania Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A., Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Urzędowi Ochrony Danych Osobowych, Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Związkowi Banków Polskich, Krajowemu Związkowi Banków Spółdzielczych, Radzie Banków Depozytariuszy, Izbie Domów Maklerskich, Stowarzyszeniu Emitentów Giełdowych, BondSpot S.A., Kasie Krajowej SKOK, Stowarzyszeniu Inwestorów Indywidualnych, Związkowi Maklerów i Doradców, Polskiemu Stowarzyszeniu Inwestorów Kapitałowych, Fundacji Polski Instytut Dyrektorów, Giełdzie Papierów Wartościowych S.A., CFA Society Poland, Krajowej Radzie Biegłych Rewidentów, Stowarzyszeniu Compliance Polska, Związkowi Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Stowarzyszeniu Rynków Finansowych ACI Polska, Polskiej Izbie Ubezpieczeń, Izbie Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, Izbie Zarządzających Funduszami i Aktywami, Krajowemu Depozytowi Papierów Wartościowych S.A. oraz Rzecznikowi Finansowemu.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, projekt zostanie skierowany do konsultacji z następującymi reprezentatywnymi organizacjami związkowymi: Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych.

Natomiast na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, projekt zostanie skierowany do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, projekt zostanie również przekazany do zaopiniowania przez następujące reprezentatywne organizacje pracodawców: Konfederację „Lewiatan”, Związek Rzemiosła Polskiego, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Business Centre Club – Związek Pracodawców, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Federację Przedsiębiorców Polskich oraz Polskie Towarzystwo Gospodarcze.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2025 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	-308	-195	-566	-972	-973	-974	-976	-979	-983	-987	-991	-8 904
budżet państwa	-308	-215	-538	-904	-903	-902	-902	-903	-904	-906	-909	-8 294
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	20	-28	-68	-70	-72	-74	-76	-78	-80	-83	-610
Wydatki ogółem	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21
budżet państwa	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	-329	-195	-566	-972	-973	-974	-976	-979	-983	-987	-991	-8 925
budżet państwa	-329	-215	-538	-904	-903	-902	-902	-903	-904	-906	-909	-8 315
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	20	-28	-68	-70	-72	-74	-76	-78	-80	-83	-610

Źródła finansowania	Projektowane rozwiązania wpłyną na zmniejszenie dochodów budżetu państwa, pozostaną natomiast bez wpływu na wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Poprzez pozostałe jednostki rozumiany jest w tym kontekście Fundusz Solidarnościowy, a konkretnie wpływy z daniny solidarnościowej.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	W celu szacunku skutku fiskalnego wprowadzenia OKI uwzględniono utratę części wpływów podatkowych z aktualnie obowiązującego od dochodów kapitałowych ze zbycia papierów wartościowych (PIT-38), zryczałtowanego podatku od odsetek z lokat i rachunków oszczędnościowych oraz od odsetek z oszczędnościowych obligacji skarbowych (PIT-8AR), a także z daniny solidarnościowej (DSF), którą objęte są dochody wykazywane w ramach deklaracji PIT-38. Uwzględniono również nowe wpływy podatkowe z OKI oraz jednorazowy skutek realizacji bieżących inwestycji przez podatników, którzy zdecydują się na założenie OKI,

dla podatku od dochodów ze zbycia papierów wartościowych (PIT-38) oraz dla daniny solidarnościowej (DSF).

W danych administracyjnych dostępna jest wyłącznie informacja o indywidualnych przychodach, kosztach oraz dochodach lub stratach osiągniętych przez podatników z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, deklarowanych na formularzu PIT-38.

Za 2024 r. jakkolwiek dochód lub stratę z tego tytułu wykazało ok. 840 tys. osób, spośród których 69,3% osiągnęło dochód. Wzrost liczebności podatników w porównaniu do lat poprzednich (467 tys. w 2023 r.) wynika ze zmiany sposobu rozliczania dochodów z funduszy kapitałowych, które od 2024 r. są rozliczane w ramach formularza PIT-38. Same dochody były również mocno skoncentrowane w górnej części rozkładu. Na podstawie analizy można stwierdzić, że 10% osób rozliczających dochody za pomocą formularza PIT-38 osiągało dochód ponad 17,9 tys. zł. Grupa ta odpowiadała jednocześnie za 92,1% raportowanego agregatu dochodów.

Indywidualne dane administracyjne z deklaracji PIT-38 nie zawierają informacji o wartości zainwestowanego przez podatników kapitału. Dla poszczególnych grup aktywów dokonano jednak następujących szacunków:

- dla papierów wartościowych (PIT-38, z wyłączeniem walut wirtualnych) oszacowano wartość zainwestowanego kapitału na podstawie raportowanych historycznych kosztów oraz przychodów, dokonując kalibracji agregatu tak uzyskanego kapitału do publicznie dostępnych danych na temat kapitalizacji GPW. Z szacunków przeprowadzonych przez MF wynika, że kapitał o wartości co najmniej 100 tys. zł zainwestowany w papiery wartościowe wg stanu na 2024 r. posiadało ok. 0,8% dorosłych Polaków;
- dla lokat i rachunków oszczędnościowych (PIT-8AR) szacunków dokonano na podstawie udostępnionych przez banki rozkładów statystycznych dochodów z tych źródeł za 2021 r. Agregaty rozkładów statystycznych udostępnione zostały MF na potrzeby analiz, bez konieczności korzystania z faktycznych danych indywidualnych. Dochody te zwaloryzowano na okres bieżący i przy pomocy danych o przeciętnym oprocentowaniu depozytów oszacowano wartość zainwestowanego kapitału. Z szacunków wynika, że lokaty i rachunki oszczędnościowe o wartości co najmniej 25 tys. zł posiadało ok. 12,7% dorosłych Polaków, a o wartości co najmniej 100 tys. zł – 5,0% dorosłych Polaków;
- dla oszczędnościowych obligacji skarbowych (PIT-8AR) szacunków dokonano na podstawie udostępnionych zagregowanych rozkładów dochodów z tego źródła przez banki za 2021 r. Dochody te zwaloryzowano na okres bieżący i przy pomocy danych o przeciętnym oprocentowaniu oszczędnościowych obligacji skarbowych oszacowano wartość zainwestowanego kapitału. Z szacunków wynika, że oszczędnościowe obligacje skarbowe o wartości co najmniej 25 tys. zł posiada 0,5% dorosłych Polaków, a o wartości co najmniej 100 tys. zł – 0,4% dorosłych Polaków.

Powyższe szacunki są zbliżone do informacji zawartych w badaniu „Zasobność gospodarstw domowych w Polsce” opublikowanym przez NBP za 2016 r. Wynika z niego, że mediana wartości aktywów finansowych gospodarstw domowych wynosiła 15,3 tys. zł, natomiast 5% gospodarstw domowych o najwyższej wartości aktywów finansowych posiadało ich co najmniej 118,4 tys. zł. Warto jednak zauważyć, że badanie to zostało przeprowadzone w 2016 r. i dotyczyło gospodarstw domowych, a nie indywidualnych osób.

Przy szacowaniu skutku fiskalnego przyjęto następujące założenia:

- założono, że docelowo 15% (w pierwszym roku 9%) podatników rozliczających kiedykolwiek dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych (ok. 450 tys. osób) przejdzie na OKI, a przejścia te będą dodatnio skorelowane z osiąganą stopą zwrotu na kapitale;
- założono, że wszyscy podatnicy posiadający lokaty i rachunki oszczędnościowe oraz oszczędnościowe obligacje skarbowe przeniosą środki na OKI w wysokości równej maksymalnie kwocie wolnej dla tych instrumentów (tj. 25 000 zł);
- w celu szacunku jednorazowego skutku realizacji inwestycji przez podatników przechodzących na OKI, zrealizowany przez nich w tym czasie dochód został oszacowany na podstawie szacunkowej wartości ich zainwestowanego kapitału oraz przeciętnej szacunkowej rentowności inwestycji deklarowanych w ramach formularza PIT-38.

Skutek fiskalny (ceny bieżące) wprowadzenia OKI w połowie 2026 r. dla sektora finansów publicznych oszacowano na:

- 317 mln zł w 2026 r. – skutek ten wynika z częściowej utraty wpływów podatkowych z zaliczek ze zryczałtowanego podatku od odsetek z lokat i rachunków oszczędnościowych oraz z oszczędnościowych obligacji skarbowych za okres lipiec-grudzień 2026 r.;
- 206 mln zł w 2027 r. – skutek ten wynika zarówno z częściowej utraty zaliczek ze zryczałtowanego podatku dochodowego, jak i z rozliczenia rocznego dochodów ze zbycia papierów wartościowych, daniny solidarnościowej oraz OKI za 2026 r. przez część podatników, którzy przejdą na OKI już w trakcie pierwszego pół roku obowiązywania (60% populacji docelowej). W związku z powyższymi przejściami, w tym roku pojawi się również dodatni skutek jednorazowy likwidacji dotychczasowych inwestycji, co pozytywnie wpłynie na dochody podatkowe z podatku ze zbycia papierów wartościowych oraz z daniny solidarnościowej;
- 613 mln zł w 2028 r. – dla tego roku założono rozliczenie rocznego dochodów/aktywów za 2027 r. również dla pozostałej części docelowych posiadaczy OKI, w związku z czym skutki fiskalne OKI są wyższe aniżeli w poprzednim okresie;
- 1 079 mln zł w 2029 r. – w tym roku wygasa jednorazowy efekt likwidacji dotychczasowych inwestycji przez podatników przechodzących na OKI;
- 21 mln zł w 2026 r. na stworzenie, a następnie rozwój i utrzymanie usługi w e-Urzędzie Skarbowym.
- Założono pozytywny wpływ likwidacji pozycji w celu przeniesienia ich na OKI, który będzie widoczny w rozliczeniach rocznych za 2026 r. i 2027 r. kasowo w kolejnych latach.
- Ze względu na rozliczenie roczne wpływy z OKI będą widoczne dopiero od 2027 r.

Kwoty w tabeli przedstawione są w cenach stałych (z 2025 r.), natomiast kwoty w opisie są przedstawione w cenach bieżących.

Tabela 1. Skutki fiskalne wprowadzenia OKI w połowie 2026 r. dla sektora finansów publicznych (ceny bieżące).

	2026	2027	2028	2029
	mln zł	mln zł	mln zł	mln zł
wpływy z OKI		253	428	446
skutek OKI dla podatku od dochodów z papierów wartościowych (PIT-38)		-429	-797	-887
skutek OKI dla ryczałtu z lokat (PIT-8AR)	-296	-525	-517	-525
skutek OKI dla ryczałtu z obligacji skarbowych (PIT-8AR)	-21	-38	-38	-38
skutek OKI dla daniny solidarnościowej (DSF)		-39	-71	-76
jednorazowy skutek likwidacji pozycji na papierach wartościowych dla PIT-38		511	341	
jednorazowy skutek likwidacji pozycji na papierach wartościowych dla DSF		61	40	
koszty związane z utworzeniem, rozwojem i utrzymaniem usługi e-US	-21			
Razem	-338	-206	-613	-1 079

Źródło: Obliczenia MF.

- -317 mln zł w 2026 r. – skutek ten wynika z częściowej utraty wpływów podatkowych z zaliczek ze zryczałtowanego podatku od odsetek z lokat i rachunków oszczędnościowych oraz z oszczędnościowych obligacji skarbowych za okres lipiec-grudzień 2026 r.;
- -206 mln zł w 2027 r. – skutek ten wynika zarówno z częściowej utraty zaliczek ze zryczałtowanego podatku dochodowego, jak i z rozliczenia rocznego dochodów ze zbycia papierów wartościowych, daniny solidarnościowej oraz OKI za 2026 r. przez część podatników, którzy przejdą na OKI już w trakcie pierwszego pół roku obowiązywania (60% populacji docelowej). W związku z powyższymi przejściami, w tym roku pojawi się również dodatni skutek jednorazowy likwidacji dotychczasowych inwestycji, co pozytywnie wpłynie na dochody podatkowe z podatku ze zbycia papierów wartościowych oraz z daniny solidarnościowej;
- -613 mln zł w 2028 r. – dla tego roku założono rozliczenie rocznego dochodów/aktywów za 2027 r. również dla pozostałej części docelowych posiadaczy OKI, w związku z czym skutki fiskalne OKI są wyższe aniżeli w poprzednim okresie;
- -1 079 mln zł w 2029 r. – w tym roku wygasa jednorazowy efekt likwidacji dotychczasowych inwestycji przez podatników przechodzących na OKI;
- -21 mln zł w 2026 r. na stworzenie, a następnie rozwój i utrzymanie usługi w e-Urzędzie Skarbowym.
- Założono pozytywny wpływ likwidacji pozycji w celu przeniesienia ich na OKI, który będzie widoczny w rozliczeniach rocznych za 2026 r. i 2027 r. kasowo w kolejnych latach.
- Ze względu na rozliczenie roczne wpływy z OKI będą widoczne dopiero od 2027 r.

Kwoty w tabeli przedstawione są w cenach stałych (z 2025 r.), natomiast kwoty w opisie są przedstawione w cenach bieżących.

Tabela 1. Skutki fiskalne wprowadzenia OKI w połowie 2026 r. dla sektora finansów publicznych (ceny bieżące).

	2026	2027	2028	2029
	<i>mln zł</i>	<i>mln zł</i>	<i>mln zł</i>	<i>mln zł</i>
wpływy z OKI		253	428	446
skutek OKI dla podatku od dochodów z papierów wartościowych (PIT-38)		-429	-797	-887
skutek OKI dla ryczałtu z lokat (PIT-8AR)	-296	-525	-517	-525
skutek OKI dla ryczałtu z obligacji skarbowych (PIT-8AR)	-21	-38	-38	-38
skutek OKI dla daniny solidarnościowej (DSF)		-39	-71	-76
jednorazowy skutek likwidacji pozycji na papierach wartościowych dla PIT-38		511	341	
jednorazowy skutek likwidacji pozycji na papierach wartościowych dla DSF		61	40	
koszty związane z utworzeniem, rozwojem i utrzymaniem usługi e-US	-21			
Razem	-338	-206	-613	-1 079

Źródło: Obliczenia MF.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	308,2	195,3	566,3	972,3	974,3	991,4	8907,3
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Ułatwienie pozyskiwania kapitału przez przedsiębiorstwa						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Ułatwienie pozyskiwania kapitału przez przedsiębiorstwa						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Rozwój kompetencji finansowych i świadomości ekonomicznej społeczeństwa Wzmocnienie roli gospodarstw domowych jako aktywnych uczestników rynku kapitałowego						

		Wzrost poczucia bezpieczeństwa finansowego i stabilności życiowej
	(dodaj/usuń)	
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	
	(dodaj/usuń)	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Omówione w pkt 6 OSR. Wejście w życie projektu dla instytucji finansowych, które będą oferować produkt OKI będzie wiązało się z zarządzaniem aktywami oszczędzającego, tym na inwestowaniu środków, obsłudze rachunków (np. wypłacie środków, zmianach danych) oraz informowaniu uczestników o stanie ich kont i wynikach inwestycyjnych. Dla obywateli posiadanie OKI stanowić będzie możliwość pomnażania oszczędności, a także może stać się dobrym sposobem na wyrobienie nawyku oszczędzania i budowanie kapitału. W zakresie obowiązków dotyczących podatku od wartości aktywów, instytucje finansowe będą: • obowiązane przysyłać comiesięczne informacje o wartości aktywów zgromadzonych na OKI oraz sumować dokonane w roku podatkowym wpłaty na OKI, • obowiązane sporządzić i przesłać podatnikowi oraz urzędowi skarbowemu imienne informacje o wartości aktywów zgromadzonych na OKI w roku podatkowym, ze wskazaniem aktywów zgromadzonych w części inwestycyjnej oraz aktywów zgromadzonych w części oszczędnościowej, • musiały dokonać zmian organizacyjnych i technicznych (IT) do obsługi kont OKI oraz przysyłania informacji podatkowych. Podatnicy mający aktywa na OKI będą obowiązani składać urzędowi skarbowemu zeznanie roczne o wartości aktywów na OKI, obliczać podatek od wartości aktywów i wpłacać wynikający z zeznania podatek do urzędu skarbowego.	
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☐ nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy	
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy	
Komentarz: Na instytucje finansowe prowadzące OKI nakłada się obowiązek przekazywania, zarówno oszczędzającemu, jak i organom podatkowym, informacji o wysokości wartości aktywów oraz wpłat na OKI. Zaproponowane rozwiązania wprowadzają nowe obowiązki dla Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, co nie powinno jednak wiązać się ze zwiększeniem wydatków po stronie UKNF, gdyż OKI będą mogły być prowadzone przez instytucje finansowe już obecnie nadzorowane.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Wejście w życie ustawy nie wpłynie bezpośrednio na rynek pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Wejście w życie ustawy nie ma bezpośredniego wpływu na wyżej wymienione obszary.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Wykonanie przepisów aktu prawnego nastąpi z dniem jego wejścia w życie.		

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

Ewaluacja skutków wejścia w życie regulacji będzie mogła nastąpić najwcześniej po upływie około trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy. Dla oceny ewolucji efektów projektu należy zastosować takie mierniki jak: liczba zawartych umów o prowadzenie OKI, liczba kont OKI, wysokość aktywów zgromadzonych w OKI, wzrost stopy oszczędności gospodarstw domowych.

Ewaluacja efektów projektu będzie dokonywana przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w ramach prowadzonych działań nadzorczych.

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

Bibliografia:

- 1) Dane statystyczne Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, Eurostatu, Ministerstwa Finansów Królestwa Szwecji, Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, Europejskiej Federacji Giełd (FESE), OECD, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Bloombergu.
- 2) Bitner, M., Bukowski, M., Siedlecka, U. (2016). Poryw i flauta. Jak giełda napędza polską gospodarkę? WiseEuropa.
- 3) Business Insider Polska (2025). Portret finansowy Polaków - Raport z badania ilościowego.
- 4) Jansson, R., Pettersson, F., Hård, F. (2024). The investment savings account in focus - background, current situation and future. Swedish Investment Fund Association.
- 5) McGowan, M.A., Andrews, D., Criscuolo, C., Nicoletti, G. (2015). „The future of productivity”. Jerussalem: OECD. https://www.rieti.go.jp/en/special/p_a_w/057.html?ref=rss.
- 6) Meh, C.A., Schmukler, S.L. (2025). „Financing firm growth: the role of capital markets in low-and middle-income countries”. World Bank Group International Finance Corporation research series, marzec 13. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130304693286550699>.
- 7) OECD (2025a). Economic Outlook, Volume 2025 Issue 1.
- 8) OECD (2025b). The Swedish Equity Market Institutional Framework and Trends.
- 9) World Bank (2013). Global Development Horizons: Capital for the Future - Saving and Investment in an Interdependent World.