

Stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych do projektu założeń nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z dnia 31 stycznia 2009 roku

W opinii Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, samorządu gospodarczego PTE zrzeszającego 12 spośród 14 funkcjonujących na rynku powszechnych towarzystw emerytalnych, najważniejszą obecnie kwestią jest dokonanie szybkich zmian w przepisach regulujących politykę inwestycyjną OFE, prowadzących do większej niż obecnie dywersyfikacji portfeli inwestycyjnych, a także stworzenia możliwości różnicowania polityki inwestycyjnej wobec klientów będących w różnym wieku. Celem tych zmian powinna być poprawa bezpieczeństwa inwestycji OFE oraz możliwość uzyskania wyższych stóp zwrotu. Opinię tę wspiera wielu ekspertów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Izba przygotowała szereg propozycji zmian prawnych w tym zakresie, kierując je w dniu 6 lutego 2008 roku do Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz KNF. Minister Finansów powołał na wniosek Izby grupę roboczą Rady Rozwoju Rynku Finansowego, która przeanalizowała te propozycje i wydała wstępne rekomendacje. Pozytywne opinie uzyskały prawie wszystkie propozycje Izby (8 spośród 9).

Jednocześnie w tym samym czasie w mediach rozpoczęto kampanię na rzecz obniżenia opłat pobieranych przez PTE pod hasłem walki o wyższą emeryturę. Aby pokazać od czego przede wszystkim zależy wyższa emerytura, Izba już wiele miesięcy temu przygotowała symulację, z której wynika, że ewentualne przyspieszenie wprowadzenia obniżki opłat od składki i ustalenie jej na poziomie 3,5% od roku 2009, zamiast w roku 2014 (jak zapisano w ustawie z roku 2003), może zwiększyć emeryturę o 2,80 zł miesięcznie. Dla porównania, zwiększenie o pół procenta średniorocznej stopy zwrotu z inwestycji OFE może w porównywalnych warunkach zwiększyć emeryturę o ok. 70 zł. Wyliczenia te pokazują dodatkowo jak pilne i ważne jest dokonanie zmian w polityce inwestycyjnej OFE. Niewielkie korzyści dla przyszłego emeryta z tytułu obniżenia opłaty od składki nie są oczywiście jedynym argumentem przeciwko wprowadzeniu takiej regulacji. Trzeba bowiem wiedzieć, jakie będą konsekwencje takich decyzji dla PTE. Z analizy Izby wynika, że zwrot z zainwestowanego kapitału uzyskały tylko 3 spośród 14 PTE. Ewentualna ingerencja ustawodawcza w opłaty spowoduje pogorszenie sytuacji wszystkich PTE i oddali znacznie w czasie szanse na zwrot zainwestowanego kapitału przez akcjonariuszy. Zrzeszone w Izbie PTE potraktowałyby wprowadzenie takiej regulacji cenowej jako poważne naruszenie zasad partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to bowiem diametralna zmiana warunków prowadzenia działalności PTE. Trzeba tu przypomnieć, że pierwsze tego typu działanie miało miejsce w roku 2003 i przyjęte tam regulacje jeszcze nie weszły w życie, a już planuje się następne. Ówczesne regulacje prawie zlikwidowały konkurencję cenową między poszczególnymi OFE (przed czym Izba przestrzegała). Powtórzenie zabiegu z ustawową obniżką opłat będzie równoznaczne z rezygnacją z takiej konkurencji w ogóle.

Innym problemem, który analitycy rynku często podnoszą, jest podobieństwo polityk inwestycyjnych OFE, powodujące stosunkowo niewielkie zróżnicowanie wyników inwestycyjnych. Naśladownictwo to jest następstwem działania mechanizmu minimalnej wymaganej stopy zwrotu. Aby uniknąć ryzyka dopłaty do rachunku klienta z powodu zbyt dużego odchylenia stopy zwrotu danego OFE od średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich OFE, zarządzający aktywami są zmuszeni do upodabniania swych portfeli inwestycyjnych. Wzięcie bowiem większego ryzyka jest automatycznie karane. Problem ten wymaga niewątpliwie rozwiązania przy okazji nowelizacji ustawy o OFE.

Tymczasem założenia do nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych pomijają całkowicie problematykę zmian w polityce inwestycyjnej OFE (poza faktem powołania 3 typów funduszy o strategii inwestycyjnej dostosowanej do wieku klienta). Co znamienne w opisie oczekiwanych efektów zmiany prawa mówi się o uzyskaniu bezpieczeństwa środków w okresie

przed emeryturą poprzez powołanie funduszy konserwatywnych (chroniących kapitał), ale już nie mówi się, jak osiągnąć wyższą efektywność inwestycji OFE w całym 40-letnim cyklu inwestowania składek. Samo utworzenie funduszy agresywnie inwestujących i obniżka opłat nie pozwolą osiągnąć tego celu. Bez zmiany prawa w zakresie dostępnych OFE instrumentów, zmiany limitów inwestycyjnych oraz usunięcia negatywnych konsekwencji działania minimalnej wymaganej stopy zwrotu wyodrębnienie 3 funduszy będzie nieefektywne. Izba wnosi zatem o poszerzenie nowelizacji ustawy o problematykę zmian w polityce inwestycyjnej OFE oraz modyfikacji gwarancji (MWSZ).

Oceniając zakres proponowanej nowelizacji prawa, należy stwierdzić niespójność koncepcji przedstawionej przez MPiPS. Jednym z kierunków działania ma być podnoszenie bezpieczeństwa systemu poprzez skokowy (3-krotny wzrost) odpisów, jakich miałyby dokonać PTE na Fundusz Gwarancyjny, z następstwem utrzymywania wysokich odpisów w relacji do aktywów w przyszłości. Osiągnięcie takiego celu, przy jednoczesnym radykalnym ograniczeniu przychodów na skutek radykalnego ustawowego obniżenia opłat zarówno od składki, jak i opłaty za zarządzanie doprowadzić musi do potrzeby dokapitalizowania PTE przez akcjonariuszy. Po doświadczeniach roku 2003, kiedy to po raz pierwszy zmieniono „reguły gry w trakcie gry”, część akcjonariuszy może uznać, że zarządzanie aktywami emerytalnymi jest po pierwsze nieopłacalne, a po drugie obciążone zbyt dużym ryzykiem zmian warunków prowadzenia biznesu- i wycofać się z rynku. Wycofanie się z rynku części podmiotów zmieni na niekorzyść układ konkurencji. Iluzją jest oczekiwanie, że w tej sytuacji pojawi się nowy podmiot, który zbierze klientów od PTE wycofujących się z rynku. Proponowane obniżki opłat, a także fakt dwukrotnej ingerencji państwa w ich poziom zniechęci nowe podmioty do wejścia na rynek. Zniesienie bariery wejścia w postaci ograniczenia akwizycji na rynku pierwotnym, z jednoczesnym uprzywilejowaniem nowego podmiotu w procedurach losowania klientów, nie będzie wystarczającą zachętą, gdyż pozostaną inne: wysokie wymagania kapitałowe i niskie opłaty. Okres oczekiwania na pierwszy zwrot z zainwestowanego kapitału będzie znacznie dłuższy niż dla obecnie działających na rynku podmiotów. Proponowane działania nie poprawią konkurencji na rynku, lecz ją pogorszą.

Negatywny wpływ na konkurencję na rynku będzie też miała propozycja zmian w opłacie za zarządzanie. Wprowadzenie kwotowego, a nie procentowego, limitu opłaty za zarządzanie OFE spowoduje, że od pewnego momentu pozyskiwanie nowych klientów nie będzie miało ekonomicznego sensu dla powszechnego towarzystwa emerytalnego. Z czysto ekonomicznego punktu widzenia z jednej strony będziemy mieli do czynienia z pracą i kosztami celem jak najlepszej obsługi klienta i wypracowania wyników inwestycyjnych funduszu, z drugiej z brakiem wynagrodzenia, jeśli klienci będą doceniać taki fundusz i do niego przystępować. W efekcie podważony zostaje ekonomiczny sens zwiększania efektywności funduszu celem przyciągnięcia nowych klientów. Siłą rzeczy taka sytuacja może prowadzić do długoterminowej erozji sektora emerytalnego. A obecna, kryzysowa sytuacja udowadnia, iż właśnie długoterminowa perspektywa jest najważniejsza, aby system emerytalny mógł spełniać swój cel.

Założenia do ustawy pozbawione są jakichkolwiek wyliczeń skutków finansowych dla klienta i dla PTE. Jest to niedopuszczalne, zwłaszcza w przypadku tak radykalnych zmian w zasadach działania OFE i PTE.

W tej sytuacji Izba przeprowadziła własną wstępną symulację skutków proponowanych zmian dla sytuacji finansowej PTE, zarówno dla pierwszego roku działania nowych regulacji (2010), jak i 4 następujących lat (do roku 2014).

Zmniejszenie maksymalnej opłaty od składki o połowę i wprowadzenie limitu kwotowego w opłacie za zarządzanie obniży przychody PTE o ok. 723 mln zł w skali roku 2010. Jest to utrata 1/3 przychodów PTE. W latach następnych ubytki w przychodach będą oscylowały w granicach 600-500 mln zł rocznie, by w roku 2014 zejść do poziomu ok. 400 mln zł. Dodatkowo, jednorazowe koszty związane z podniesieniem odpisu na Fundusz Gwarancyjny wyniosą około 1,680 mld zł. Ponadto PTE co roku musiałyby wyasygnować kwotę ok. 200-300 mln zł na dostosowywanie poziomu Funduszu Gwarancyjnego do rosnących aktywów.

W efekcie, w przyszłym roku wszystkie PTE miałyby straty. W takim stanie rzeczy oczekujemy wycofania się z projektowanego podniesienia odpisu na Fundusz Gwarancyjny.

Nie mniej ważne od potrzeby uwzględnienia powyższych skutków wprowadzenia regulacji jest dokonanie oceny kosztów wprowadzenia kilku typów funduszy w miejsce jednego. W ocenie PTE zrzeszonych w Izbie możliwe jest wprowadzenie subfunduszy działających pod zarządem jednego PTE przy obecnym poziomie opłat, mimo, że wymaga to dodatkowych nakładów ze strony PTE. Jednak nie powinno być ich więcej niż 3 i nie powinno się to wiązać z prowadzeniem kilku rachunków dla tego samego klienta, gdyż zwielokrotnia to między innymi koszty agenta transferowego, koszty informacyjne, księgowo i sprawozdawcze.

W założeniach dotyczących zmian systemu akwizycji do OFE dostrzegamy niekonsekwencję i brak zrozumienia dla roli akwizytorów w systemie. Z ograniczonej wiedzy o skali nadużyć dokonywanych przez akwizytorów, opartej wyłącznie na analizie stosunkowo niewielkiej ilości skarg kierowanych do nadzoru, nie należy wyciągać wniosku, że system ten może obyć się bez akwizycji po stronie PTE. Członkowie OFE, jeśli nie dostarczą się im wiedzy potrzebnej do podejmowania decyzji, które OFE wybrać lub dlaczego warto OFE zmieniać, pozostaną bierni. Obecnie to akwizytorzy pełnią rolę dostarczycieli wiedzy o zasadach funkcjonowania OFE. Brak alternatywnych źródeł wiedzy nie pozwoli nawet na szybkie upowszechnianie się zawierania umów kanałami elektronicznymi, jak oczekują tego autorzy założeń.

II filar nowego systemu emerytalnego był pierwszym w Polsce przeprowadzonym na tak dużą skalę przedsięwzięciem opartym na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Współpraca instytucji rynkowych z administracją państwową, zawiązana w dobrej wierze dla realizacji celów publicznych, odbywać się może w warunkach consensusu i wymaga wzajemnego zaufania. Nieprzestrzeganie tych zasad prowadzi do naruszania interesów stron i może wpływać niekorzystnie na osiągnięcie wyznaczonego celu. Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, będąc zwolennikiem partnerstwa publiczno-prywatnego, uważa, że tryb przygotowywania ustawy i część założeń narusza interesy Powszechnych Towarzystw Emerytalnych, nie dając jednocześnie ekwiwalentnych korzyści członkom otwartych funduszy emerytalnych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest w tej chwili jedną z dostępniejszych form realizacji ważnych celów gospodarczych i społecznych Polski. IGTE obawia się, że negatywne doświadczenie rynku funduszy emerytalnych może rzutować na inne przedsięwzięcia, wymagające takiego partnerstwa. Państwo oczekuje od prywatnych inwestorów stworzenia zakładów emerytalnych. Negatywne doświadczenia z roku 2003, a także obecne propozycje mogą zniechęcić do tworzenia tego typu instytucji.