



KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

Warszawa, dnia 6 sierpnia 2010 r.

DPP/023/4463/1/10/DN

Szanowna Pani
Małgorzata Hirszel
Sekretarz Komitetu Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00 - 583 Warszawa

Szanowna Pani Dywulko,

W nawiązaniu do faktu przekazania Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego projektu „Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy”, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego zwraca się z uprzejmą prośbą o przyjęcie odnośnie wzmiankowanego projektu następujących uwag:

Część I

1. (Uwaga ogólna)

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, po dokonaniu analizy rzeczonoego projektu z dnia 20 lipca 2010 r. podtrzymuje w zasadniczej części negatywne stanowisko dotychczas prezentowane w toku prac legislacyjnych. Pragniemy w tym kontekście zauważyć, iż w zestawieniu uwag, załączonym do przedłożonego projektu, pominięto zostały całkowicie uwagi zgłoszone w toku wcześniejszych prac legislacyjnych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, w tym te, które nie zostały uwzględnione w nowo przygotowanym projekcie.

Co więcej nowy projekt założeń, powołując się w sposób selektywny na raporty i analizy UKNF, zdaje się błędnie sugerować, iż UKNF pozytywnie odnosi się do tych propozycji i stanowią one wyraz realizacji postulatów dotychczas zgłaszanych przez UKNF.

2. (Zagadnienie dobrowolność uczestnictwa w OFE)

Po pierwsze, dobrowolność uczestnictwa w OFE, pozornie korzystna dla ubezpieczonych, zakłada iż wszyscy uczestnicy systemu emerytalnego są na tyle wyrobionymi uczestnikami rynku finansowego, że są w stanie podjąć racjonalną decyzję o wyborze kapitałowego systemu emerytalnego, czy też zaniechaniu tego wyboru. Ponadto, na decyzje o uczestniczeniu w OFE może silnie oddziaływać bieżąca sytuacja na rynku finansowym. Z doświadczenia wynika, iż szerokie zainteresowanie inwestycjami na giełdzie jest szczególnie intensywne, gdy akcje są mocno przewartościowane, a zanika kiedy są niedowartościowane. Dodatkowo duża część niewyrobionych ekonomicznie uczestników „gry giełdowej” ma tendencje do podejmowania nieoptymalnych decyzji inwestycyjnych np. pod wpływem powtarzanych powszechnie informacji o trwającej hossie lub bessie na giełdzie papierów wartościowych (np. w prasie tabloidowej, informacji „szepcanych” o dużych zyskach na giełdzie osiągniętych przez znajomych, krewnych itp.). Po drugie, należy zauważyć, iż proponowana dobrowolność jest asymetryczna tzn. można odstąpić od uczestnictwa w OFE, ale nie można już do OFE wrócić. To znaczy, że nawet jeśli decyzja o zaprzestaniu gromadzenia środków w OFE była racjonalna, to nie można już jej zmienić w sytuacji, gdy członkostwo w OFE stałoby się z powrotem bardziej korzystne. Po trzecie, dobrowolność ta narusza zasadę dywersyfikacji ryzyka związanego z systemem emerytalnym. W systemie repartycyjnym - ryzyko demograficznego, zaś w systemie kapitałowym - rynku finansowego. Jak pokazuje dotychczasowy okres funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego oba filary się uzupełniają tzn. podział kapitału na dwie części w I i II filarze powoduje, iż łączna jego wartość podlega mniejszej zmienności w czasie, niż zmiany samego tylko wskaźnika waloryzacji kapitału na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS lub zmiany związane z cyklicznością rynku finansowego. Zwiększenie części repartycyjnej (czemu sprzyja zarówno proponowana zasada dobrowolności uczestnictwa w OFE oraz obniżenie składki do OFE) zwiększa podatność całego systemu emerytalnego na ryzyko demograficzne i powoduje mniejszą stabilność finansów publicznych w przyszłości, przyczynając ewentualny koszt finansowania części repartycyjnej na przyszłe pokolenia. Po czwarte, prawdą jest, że dobrowolność uczestnictwa w OFE służy konkurencji, bowiem możliwość wyboru

substytutu dla OFE jest potężnym instrumentem w rękach członków OFE w walce o niższe opłaty czy wyższą efektywność. Z drugiej strony, rynek z którego można tylko wyjść, a nie można wejść ponownie nie będzie wiele bardziej konkurencyjny niż rynek zamknięty. Dlatego trudno uznać za trafne założenie, że możliwość nieodwoływalnego przejścia z OFE do FUS będzie silnie motywowała PTE/OFE do zwiększenia konkurencji – raczej uczyni ich działalność wielce ryzykowną i niestabilną. Wysoki poziom konkurencji może zapewnić rynek, na którym istnieje swoboda wyjścia, ale również swoboda wejścia.

3. (Zagadnienie obniżenia składki do OFE do 0% i 3%)

Propozycja ta narusza zasadę dywersyfikacji ryzyka związanego z systemem emerytalnym, czyli podważa podstawowe założenia reformy emerytalnej rozpoczętej w 1999 r. Uzasadnieniem dla tej propozycji zdaje się być czasowe obniżenie oficjalnych wskaźników zadłużenia i deficytu sektora finansów publicznych, a nie troska o stabilizację finansową systemu emerytalnego w długim okresie czasu oraz wzrost jego efektywności. Autorzy projektu założeń zdają się nie zauważać, iż przesunięcie części lub całości składki z OFE do FUS oprócz wzrostu bieżących wpływów do FUS powoduje automatycznie narastanie wieloletnich zobowiązań związanych z ewidencjonowaniem, a następnie corocznym waloryzowaniem tych składek w ramach indywidualnych kont emerytalnych.

4. (Zagadnienie zwiększenia limitu na zaangażowania aktywów OFE w instrumenty udziałowe do 90%)

Należy wskazać, iż propozycja zawarta w założeniach pomija dyskutowaną wielokrotnie kwestię konieczności dopasowania profilu ryzyka funduszu emerytalnego do wieku uczestnika. Zwiększenie zaangażowania aktywów OFE w instrumenty udziałowe do 90% spowoduje, iż ta część kapitału będzie podlegać silnej fluktuacji, która dla osób zbliżających się do wieku emerytalnego jest wielce ryzykowna, ponieważ może spowodować znaczną utratę wartości tego kapitału na chwilę przed planowanym przejściem na emeryturę. Możliwość przeniesienia części lub całości tego kapitału do ZUS nie jest w tym przypadku rozwiązaniem optymalnym, ponieważ, tak jak wskazano już powyżej, na decyzje o alokacji kapitału będą mieć silny wpływ nastroje, jakie w danym momencie będą panować na rynku finansowym. Ponadto możliwość transferu środków z OFE do FUS na pięć lat przed przejściem na emeryturę skutkuje, iż członek funduszu emerytalnego będzie musiał dokonać

problematicznego wyboru – rezygnacji z jednego przywileju (dziedziczenia środków w OFE) na rzecz innego („bezpiecznej” indeksacji FUS). W systemie emerytalnym obywatele nie powinni być stawiani przed tego typu dylematami, zwłaszcza tacy, którzy niekoniecznie muszą mieć biegły w realiach i mechanizmach rządzących rynkiem finansowym. Oczywiście możliwość dziedziczenia środków w OFE oraz trwająca hossa na rynku kapitałowym mogą być bardzo silnym bodźcem do pozostania w „agresywnym” OFE, mimo olbrzymiego ryzyka utraty dużej części kapitału na skutek silnej przeceny na rynku. Duża zmienność wartości kapitału gromadzonego w OFE generuje ryzyko, iż kolejny kryzys finansowy lub bessa na giełdzie papierów wartościowych, przyczyni się do obniżenia zaufania do systemu emerytalnego oraz kolejnych zmian w tym systemie wymuszonych panującymi nastrojami społecznymi. Ponadto stwierdzić należy, iż prosta korekta limitów inwestycyjnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie określenia maksymalnej części aktywów OFE, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne jest działaniem dalece niewystarczającym. Zarówno zarządzający funduszami emerytalnymi, jak i organ nadzoru, wielokrotnie zwracali uwagę, iż należy dokonać przeglądu regulacji dotyczących działalności lokacyjnej OFE i dostosować przepisy prawa do stanu rozwoju rynków finansowych, instrumentów oraz stosowanych technik inwestycyjnych. Wymaga to kompleksowego i spójnego podejścia, uwzględniającego dobrze pojęty interes członków funduszy emerytalnych. Nie sposób także abstrahować od faktu, iż zwiększenie ekspozycji na instrumenty udziałowe bez modyfikacji mechanizmu minimalnej wymaganej stopy zwrotu w zakresie stosowanego benchmarku może spowodować zwiększenie ryzyka wystąpienia niedoboru w OFE. Radykalne zwiększenie ich udziału skutkować będzie również radykalnym zwiększeniem zmienności stóp zwrotu OFE i rozpiętości między tymi stopami. Jeśli zachowane zostałyby obecne kryteria stopy minimalnej i niedoboru, ryzyko bankructwa dla PTE wzrosłoby niepomniemie. Rezultatem tego może być sytuacja, w której zarządzający nie będą chcieli większego udziału akcji w portfelach OFE i pożądana zmiana struktury tego portfela nie nastąpi. Wydaje się, że ewentualna radykalna zmiana limitów inwestycyjnych powinna implikować również przemyślaną i dogłębną zmianę mechanizmów gwarancji ustawowych (fundusz gwarancyjny, stopa zwrotu i niedobór), czego projekt w żaden sposób nie przewiduje.

5. (Zagadnienie możliwości obniżenia opłaty od składki w związku z długością stażu członkowskiego w OFE)

Projekt założeń wprowadza możliwość obniżenia opłaty od składki w związku z długością stażu członkowskiego w OFE. Rozwiązanie to istniało na początku funkcjonowania systemu emerytalnego, zostało jednak usunięte nowelizacją ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 2003 roku. Mechanizm różnicujący opłatę za staż członkowski jest mechanizmem prowadzącym do ograniczenia konkurencji na rynku w dwojaki sposób – utrudnia, lub niemal uniemożliwia proste porównanie kosztów oszczędzania w funduszach emerytalnych i sztucznie przywiązuje członka do funduszu na zasadzie tzw. mechanizmu kosztów utopionych (argumentem za pozostaniem w funduszu nie są jego wyniki inwestycyjne, ale żal, że członek utraci wypracowaną ulgę). Korzystniejszym rozwiązaniem, podnoszącym poziom konkurencji, byłoby wprowadzenie swobody w kształtowaniu opłaty w ramach określonego limitu, co było proponowane przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w raporcie „Konkurencja na rynku OFE” z 2008 roku.

Część II

Z uwagi na fakt, iż omówienie projekt założeń pomija całkowicie zgłoszone dotychczas w toku wcześniejszych prac legislacyjnych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego uwagi, pragniemy ponownie je przedstawić:

1. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego z uznaniem odbiera fakt przygotowania oraz przedstawienia przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy”. Należy bowiem podjąć niezwłoczne działania, których skutkiem będzie ostateczne przyjęcie kompleksowej regulacji pozwalającej na wypłatę świadczeń emerytalnych ze środków gromadzone w OFE. Przygotowując takie założenia trzeba mieć jednak na względzie fakt, iż nowy system emerytalny w istotnym stopniu przenosi ryzyko poziomu świadczenia na przyszłego świadczeniobiorcę. Jest to efekt konsekwentnego wprowadzania w Polsce zasady zdefiniowanej składki. Dlatego też system emerytalny powinien być maksymalnie przejrzysty, prosty i stabilny, a nadto przewidywalny. Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w art. 111 ust. 1 w swym brzmieniu pierwotnym stwierdzała, iż wypłata środków zgromadzonych na

tachunku w otwartym funduszu emerytalnym będzie następować poprzez przeniesienie tych środków do wskazanego przez członka funduszu emerytalnego zakładu ubezpieczeń emerytalnych. Rząd RP i Parlament, świadomi pierwotnych założeń reformy emerytalnej, podjęli próbę dokończenia reformy emerytalnej, która zakończyła się przyjęciem i uchwaleniem unormowań dotyczących świadczeń, jakie członek może wykupić za środki zgromadzone w OFE oraz regulacji dotyczących sfery organizacyjnej wypłat. Na skutek weta Prezydenta RP jedynie ustawa regulująca rodzaje świadczeń weszła do obrotu prawnego, podczas gdy nadal otwarta pozostała kwestia określająca podmioty wypłacające świadczenia oraz zasady ich funkcjonowania. Utrzymywanie tego *status quo* nie leży w interesie członków funduszy emerytalnych i jak słusznie dostuzega Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wymaga pilnej interwencji ustawodawczej, co jednak w żadnym wypadku nie może przesłaniać innej kwestii, a mianowicie konieczności zachowania daleko idącej oszczędności i namysłu w przygotowaniu propozycji przepisów prawa. Rozważenia wymagają bowiem wszelkie koncepcje przedstawiane zarówno przez przedstawicieli nauki jak i środowiska rynku finansowego. Należałoby dokonać analiz ekonomicznych, symulacji, tak aby wybrany wariant był optymalny z punktu widzenia członka funduszu emerytalnego. Jednoznaczne dookreślenia formy oraz sposobu wypłaty świadczeń z kapitałowej części obowiązkowego systemu emerytalnego w Polsce ma bowiem kluczowe znaczenie dla milionów członków funduszy emerytalnych. Istotnym jest spostrzeżenie, iż aktualnie proponowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozwiązania są całkowicie odmierne od tych przyjętych uprzednio przez Rząd RP i uchwalonej przez Sejm i Senat RP w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 roku o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych. Naturalnie rodzi to pytanie, jakie konkretne racje doprowadziły do tak istotnej zmiany stanowiska i weryfikacji poglądów. Z tego też względu koniecznym byłoby wskazanie w uzasadnieniu do proponowanych zmian uzasadnienia tej kategorialnej zmiany opinii na temat sposobu i rodzaju wypłat świadczeń emerytalnych. Proponowane rozwiązanie nie jest bowiem jedynym możliwym, dlatego należałoby rozważyć, czy jest to rozwiązanie najlepsze zarówno dla uczestników systemu, jak i Skarbu Państwa. Należy zauważyć, iż odmowa podpisania ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych była przez Prezydenta RP uzasadniana m.in. wątpliwościami dotyczącymi nadmiernego pośpiechu przy opracowywaniu tak ważkich kwestii, jakimi są świadczenia na rzecz emerytów. Prezydent RP wskazywał również, iż ze względu na wagę regulacji oraz zakres jej oddziaływania (dotyczy znakomitej większości

obywateli kończących aktywność zawodową), przepisy w niej zawarte powinny zostać opracowane ze szczególną starannością. Przyjęcie proponowanych zmian i rozwiązań, bez dostatecznych analiz i symulacji dotyczących ich skutków, może rodzić poważne, w tym i negatywne, konsekwencje dla systemu emerytalnego oraz stanowić uzasadnienie do późniejszego podważania, deprecjonowania i ponownej zmiany rozwiązań prawnych. Sytuacja, w której co kilka lat dokonuje się gruntownej zmiany systemu emerytalnego może powodować spadek zaufania obywateli do Państwa i być przyczyną arbitrażu emerytalnego tj. emigracji do krajów oferujących lepsze i pewniejsze zabezpieczenie emerytalne. Nie bez znaczenia dla oceny proponowanych rozwiązań może być także postrzeganie tychże unormowań, jako rozwiązań zwiększających podatność systemu emerytalnego na kolejne ingerencje polityczne ukierunkowane na realizację krótkookresowych celów np. zmniejszenie oficjalnego państwowego długu publicznego kosztem zwiększenia przyszłych zobowiązań systemu emerytalnego. Nie można także nie dostrzegać, że projektowane rozwiązania w istotny sposób stoją w opozycji wobec pierwotnych założeń wprowadzonej reformy emerytalnej, której zasadniczym celem było zróżnicowanie źródeł pochodzenia świadczeń emerytalnych. Określając metodologię wypłaty świadczeń z kapitałowej części obowiązkowego systemu emerytalnego, trzeba mieć na względzie, iż członkowie funduszy emerytalnych, zawierając umowę z tymi podmiotami byli świadomi tego, iż zgromadzone oraz pomnożone przez fundusze emerytalne środki (wkład emerytalny) będą służyć wykupieniu określonego świadczenia. Z punktu widzenia rozważanego problemu znaczenia nabiera fakt, iż ustawodawca w sposób wyraźny wskazał w art. 111 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (według pierwotnego brzmienia), iż wypłata środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym nastąpi poprzez przeniesienie tych środków do wskazanego przez członka zakładu ubezpieczeń emerytalnych, w którym wykupił on emeryturę dożywotnią. Z brzmienia przywołanego przepisu dla projektodawcy, przygotowującego akt prawny dookreślającego metodologię wypłaty świadczeń, wynikają dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, członkowi funduszu emerytalnego pozostawiona została autonomia w wyborze podmiotu, w którym wykupi on emeryturę dożywotnią. Po drugie zaś, skoro członkowi funduszu emerytalnego zapewniono wybór, swe usługi winny oferować co najmniej dwa podmioty działające na rynku w warunkach konkurencji. Tym samym na granicę prawnym trudno byłoby obronić tezę, iż możliwe jest stworzenie faktycznego oraz prawnego monopolu wypłat świadczeń poprzez przyznanie prawa do oferowania

emerytury wyłącznie jednemu podmiotowi i to niezależnie od tego, czy byłby to podmiot o charakterze publicznym, czy też prywatnym. Trzeba mieć na względzie, iż omawiany art. 111 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych obowiązywał w tym kształcie od początku wprowadzenia w Polsce systemu kapitałowego, co oznacza, iż członkowie funduszu emerytalnego, podpisujący umowy o członkostwo w funduszu emerytalnym, byli świadomi jego istnienia oraz jego treści. Jednocześnie takie brzmienie przepisu dawało asumpt twierdzeniu, iż po osiągnięciu wieku emerytalnego członek funduszu emerytalnego będzie mieć zapewniony wybór, gdzie i na jakich zasadach wykupi swą dożywotnią emeryturę. Przyjęcie rozwiązań prawnych odmiennych w swych zasadniczych założeniach od wersji pierwotnej – zarysowanej w rzeczonym art. 111 ust. 1 – naruszałoby podstawy reformy systemu emerytalnego, a nadto mogłoby zostać uznane za działanie naruszające zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Zasada zaufania obywateli do państwa równoznaczna jest zasadzie lojalności państwa wobec obywateli. Wymaga ona najogólniej mówiąc, aby państwo w stosunku do obywateli zachowywało pewne reguły uczciwości i dotyczy to zarówno stosowania prawa jak i etapu jego stanowienia. Istota tej zasady, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny (por. orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., K. 1/94, niepublikowany), sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, aby obywatel mógł wkladać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Skoro zatem osoby przystępujące do funduszu emerytalnego świadomie były, iż ustawodawca przyznał im prawo wyboru podmiotu, w którym wykupią one emeryturę dożywotnią, to nie można obecnie na mocy przepisów szczególnych tego uprawnienia im ograniczać, czy wręcz wyłączać. Dotyczy to zwłaszcza tej kategorii osób, którym przydano prawo wyboru – pozostanie w systemie repartycyjnym bądź opowiedzenie się za systemem mieszanym (republikańsko – kapitałowym). Wydaje się, iż tego rodzaju wątpliwości natury konstytucyjnej winny być uwzględniane podczas dalszych prac nad stworzeniem modelu wypłat z otwartych funduszy emerytalnych, tym bardziej, iż kwestia tyczy się zabezpieczenia społecznego obywateli. Samo istnienie tego faktu wymusza na projektodawcy zachowanie daleko posuniętej ostrożności w proponowanych rozwiązaniach legislacyjnych oraz dbałość o spełnianie standardów tzw. „przystoitej legislacji”.

2. Propozycje dotyczące zaniechania tworzenia zakładów emerytalnych, obniżenia składki przekazywanej do OFE oraz wprowadzenia instytucji wypłaty jednorazowej

stanowią, jak wskazano powyżej, poważną ingerencję i zmianę koncepcyjną dotychczas obowiązującego systemu emerytalnego, która narusza podstawowe założenia reformy emerytalnej z 1999 roku. W szczególności propozycje te naruszają zasadę dywersyfikacji ryzyka związanego z systemem emerytalnym. W systemie repartycyjnym - ryzyka demograficznego, zaś w systemie kapitałowym - rynku finansowego. Projektodawcy w sposób niewystarczający i nazbyt pobieżny uzasadniają tak istotną zmianę zasad dywersyfikacji ryzyka w systemie emerytalnym. Trudno jako dostateczne uzasadnienie dla tak kategorycznej zmiany uznać odwołanie się do „kaprysów rynku finansowego”. Zmienność rynków finansowych nie jest bowiem zjawiskiem nowym, tudzież zjawiskiem, które nie zostało zidentyfikowane przed przygotowaniem reformy emerytalnej z początku 1999 roku. Przeciwnie, ustawodawca już wtedy przewidywał, że w celu ograniczenia negatywnego wpływu zmienności rynku finansowego zostaną utworzone fundusze bezpieczne dla osób, które zbliżać się będą do wieku emerytalnego. Słuszność tezy o konieczności utworzenia funduszy bezpiecznych zewentylowała zresztą niedawna przeszłość. Zaniechanie ustawodawcy w utworzeniu podstaw prawnych dla działania funduszy bezpiecznych skutkowało przede wszystkim negatywnymi konsekwencjami dla członków OFE, którzy przechodzili w 2009 na emerytury i negatywnym odbioru społecznym funkcjonowania kapitałowego systemu emerytalnego. Zmiana pierwotnych założeń i zwiększenie wagi ryzyka demograficznego w systemie emerytalnym wymaga od projektodawców wykazania szczegółowego uzasadnienia i określenia, które z przesłanek uwzględnionych przy rozpoczęciu reformy emerytalnej zdezaktualizowały się lub wskazanie nowych istotnych okoliczności, które uzasadniają takie działanie. Bez poczynienia tego rodzaju działań „Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy” będą dokumentem na tyle ogólnym i abstrakcyjnym, iż niemożliwa będzie ich rzetelna wersyfikacja.

3. Propozycja powierzenia wypłaty świadczeń ze środków gromadzonych w OFE Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, w kształcie przedstawionym w omawianym dokumencie jest rozwiązaniem dalej idącym niż tylko odejście od koncepcji tworzenia zakładów emerytalnych. Jest to rezygnacja z oparcia wypłat świadczeń na systemie kapitałowym, tzn. takim gdzie środki nie są przeznaczane na bieżące świadczenia tylko inwestowane w celu pomnożenia ich wartości. Należy przypomnieć, iż w założeniu reformy emerytalnej cała część kapitałowego systemu emerytalnego miała opierać na partycypacji prywatnych podmiotów w wykonywaniu zadań publicznych, w

odróżnieniu od systemu repartycyjnego. Doryczyć to miało również etapu realizacji wypłat świadczeń za środki zgromadzone w funduszu emerytalnym.

4. Jak pokazuje doświadczenie, wpływ zjawiska określonego w omawianym dokumencie jako „kaprysy rynku finansowego” (można domyślać się, że projektodawcy mieli na myśli zmienność cen aktywów będących przedmiotem obrotu na tym rynku) na wysokość emerytur jest zjawiskiem porównywalnym do zjawiska, które *per analogiam* można by określić jako zjawisko „kaprysów rynku politycznego”, czyli w tym konkretnym przypadku zjawiska polegającego na zmianie polityki państwa w dziedzinie ubezpieczenia społecznego ze względu na zmiany i preferencje na rynku politycznym. Ocena bezpośrednich skutków proponowanego zmniejszenia składki kierowanej do OFE może być trudna i złożona (np. w zakresie wpływu tej zmiany na wysokość oczekiwanej emerytury). Należy jednak zauważyć, iż obniżenie wysokości składki przekazywanej do OFE zwiększa podatność systemu emerytalnego na decyzje podporządkowane bieżącym i krótkookresowym celom politycznym. Ze względu na specyfikę systemów emerytalnych negatywne skutki decyzji politycznych dotyczących systemu emerytalnego, podejmowanych np. w celu zwiększenia poparcia społecznego, czy też ograniczenia bieżącego deficytu finansów publicznych, mogą być w pełni odczuwalne dopiero przez przyszłe pokolenia. Z drugiej strony, specyfika systemu politycznego jest jednak taka, iż decydenci polityczni mogą nie ponosić konsekwencji politycznych błędnych, nieodpowiedzialnych lub krótkowzrocznych decyzji dotyczących systemu emerytalnego. Innymi słowy zmniejszenie składki do OFE może oznaczać *de facto* zwiększenie podatności całego systemu emerytalnego na zmienność rynku politycznego i może być uznane za zaprzeczenie idei stojących u podstaw reformy emerytalnej z 1999 roku.
5. Problem obniżenia się kapitałów emerytalnych osób przechodzących na emeryturę w roku 2009 nie był nieuniknioną konsekwencją kryzysu finansowego, ale raczej rezultatem braku rozwiązań chroniących kapitał emerytalny na kilka lat przed oczekiwanym przejściem członka OFE na emeryturę. Powszechną na świecie praktyką w tym względzie są tzw. fundusze cyklu życia, które gradualnie zwiększają udział instrumentów bezpiecznych w miarę zbliżania się do wieku emerytalnego. Prace nad tego typu regulacjami trwały również w Polsce. Otwarte fundusze emerytalne typu „B”, w zamierzeniach twórców systemu emerytalnego oparteego na zasadzie kapitałowej, miały lokować swe aktywa w instrumenty rynkowe charakteryzujące się minimalnym stopniem ryzyka inwestycyjnego oraz dające stabilny wzrost wartości oszczędności zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym w

ostatnim okresie gromadzenia kapitału. Także wyniki prac prowadzonych w 2009 roku nad założeniami do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych wskazywały, że efektywnym i skutecznym rozwiązaniem tego problemu byłoby rozwiązanie oparte na dostosowaniu profilu ryzyka OFE do wieku uczestnika systemu emerytalnego. Zaproponowany mechanizm jednorazowego przesunięcia środków z OFE do FUS nie niweluje takiego ryzyka, a jedynie przesuwa je w czasie.

6. W opiniowanych założeniach pominięto bardzo istotną i ważką kwestię dotyczącą dziedziczenia kapitału emerytalnego w OFE, które nie występuje w FUS. Zmniejszenie składki do OFE z 7,3% do 3% podstawy wymiaru na ubezpieczenie emerytalne powoduje, iż mniejsza część kapitału emerytalnego może być dziedziczona w przypadku śmierci uczestnika systemu przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Mechanizm dziedziczenia jest prawem nabytym członków OFE, stanowi też istotny element zwiększający akceptację dla nowego systemu emerytalnego w społeczeństwie. Istotne skutki proponowanych zmian powinny zostać w projekcie założeń ujawnione. Brak jest wskazania w projekcie, jakim ważnym interesem publicznym motywowano ograniczenie uprawnienia członka OFE do dysponowania na wypadek śmierci zgromadzonym wkładem emerytalnym.
7. Należy ponownie rozważyć, czy formuła wypłat jednorazowych nie narusza istoty obowiązkowego systemu emerytalnego. Zmuszanie ubezpieczonych do gromadzenia oszczędności na cele, które nie muszą być związane ze świadczeniami emerytalnym jest nieuzasadnionym pogwałceniem zasad państwa prawa. Jeżeli przyjąć założenie, iż zbyt duże środki trafiają do systemu emerytalnego, to powinno się rozważyć w pierwszej kolejności, czy nie ograniczyć kwoty składek trafiających do tego systemu. Wprowadzenie instytucji wypłaty jednorazowej i przedstawienie takiej propozycji poddaje w wątpliwość nie tylko funkcjonowanie obowiązkowych funduszy emerytalnych, ale otwiera także dyskusję na temat rewizji całego systemu ubezpieczeń społecznych i podstawowej zasady tego systemu – przymusu ubezpieczeniowego. Nie można także nie dostrzec innej konsekwencji wprowadzenia wypłaty jednorazowej, a mianowicie podważenia zasadności traktowania środków gromadzonych na indywidualnych rachunkach członkowskich jako środków publicznych. Skoro członek funduszu emerytalnego w określonych prawem sytuacjach będzie mógł dokonać wypłaty całości albo części zgromadzonych środków na cele inne niż świadczenie emerytalne, to nie do obrony będzie stanowisko, iż środki gromadzone w OFE są środkami publicznymi. W takiej sytuacji prawnym stanie się twierdzenie, iż środki gromadzone w OFE są własnością prywatną. Przedstawiając wzmiankowane

powyżej propozycje trzeba być świadomym ich konsekwencji prawnych i aksjologicznych dla systemu prawnego oraz trwającego sporu prawnego z Komisją Europejską na temat charakteru prawnego środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

8. W kontekście prawa do dziedziczenia środków gromadzonych w OFE, należy zauważyć, iż możliwość transferu środków z OFE do FUS na pięć lat przed przejściem na emeryturę skutkuje, iż członek funduszu emerytalnego będzie musiał dokonać problematycznego wyboru – rezygnacji z jednego przywileju (dziedziczenia) na rzecz innego („bezpiecznej” indeksacji FUS). W systemie emerytalnym obywatele nie powinni być stawiani przed tego typu dylematami, zwłaszcza tacy, którzy niekoniecznie muszą mieć rozeznanie w realiach i mechanizmach rynku finansowego.
9. Odnosząc się do proponowanych zmian, które zakładają zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych jednorazowej wypłaty z systemu kapitałowego do IKE Senior, pod warunkiem zachowania 10-letniego ratałnego okresu wypłaty środków z IKE Senior, podkreślić należy, iż propozycja ta różnicuje sytuację podatników uczestniczących w poszczególnych filarach systemu emerytalnego. W przypadku członków OFE, którzy nie spełnią warunków dla dokonania jednorazowej wypłaty z OFE do IKE Senior, nie przewidziano analogicznego zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym, co budzi uzasadnione wątpliwości odnośnie równego traktowania podatników wobec prawa, jak również uprzywilejowuje osoby zamożniejsze. Rozwiązanie to może pozostawać w konflikcie z zasadą solidaryzmu społecznego wyrażoną w Konstytucji RP i ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.
10. Urząd Komisji pragnie nadto dostarczyć dwa istotne aspekty związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, które nie zostały w uzasadnieniu do proponowanych założeń poruszone, a winny być brane pod uwagę przy ich formułowaniu. Po pierwsze, należy zauważyć, iż nie bez znaczenia jest spór Rzeczypospolitej Polskiej z Komisją Europejską dotyczący ograniczeń inwestycyjnych OFE w kontekście zasady swobody przepływu kapitału. Rozstrzygnięcie tego sporu przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości na niekorzyść Rzeczypospolitej Polskiej może oznaczać, że zdecydowanie większa część kapitałów emerytalnych gromadzonych w OFE będzie uogła być lokowana poza granicami kraju. Ponadto, po wejściu Polski do strefy Euro preferencje krajowe dotyczące lokat OFE nie będą w ogóle miały racji bytu w zakresie, w jakim OFE będą lokować swoje aktywa w strefie Euro, a Skarb Państwa planując emisję swoich obligacji będzie konkurować z pozostałymi krajami ze strefy

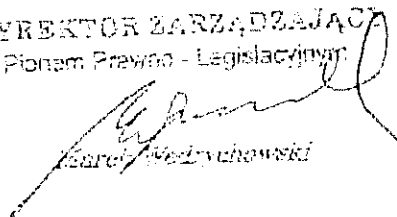
Euro o środki z OFE. Ograniczenie składki kierowanej do OFE nie tylko zmniejsza bieżące potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa (tego efektu oczekują projektodawcy), ale także zmniejsza ryzyko, iż po wejściu Polski do strefy Euro potrzeby te nie będą mogły być zaspokajane przez OFE w tym samym stopniu co teraz. Po drugie, należy zauważyć, iż zmniejszenie składki do OFE „poprawia” oficjalne, bieżące wskaźniki dotyczące deficytu finansów publicznych oraz długu publicznego i pozwala na zmniejszenie ryzyka, że Polska nie będzie w najbliższych latach spełniać kryteriów konwergencji z Maastricht. Jeżeli kwestie związane z finansowaniem długu publicznego oraz konsekwencjami uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej były brane pod uwagę przez projektodawców, to powinny zostać ujawnione, wraz z odpowiednimi wyliczeniami wskazującymi na konieczność podjęcia działań zapobiegawczych, dotyczących także systemu emerytalnego. Umożliwiłoby to pełną ocenę proponowanych zmian, także w szerszym kontekście związanym ze stanem finansów publicznych w Polsce.

11. Inicjatywa Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmierzająca do zintensyfikowania prac nad przygotowaniem modelu wypłat świadczeń w ramach obowiązkowego systemu kapitałowego, winna spotkać się z należytym szacunkiem. Dzięki niej otwarta została dyskusja zmierzająca do szybkiego przygotowania projektu ustawy, która winna zbudować efektywny system wypłat, zapewniający możliwie najlepszą ochronę interesów świadczeniobiorców. W analizie problemu, jak wykazano powyżej, nie można jednak abstrahować od faktu, iż budowa tego modelu jest determinowana czynnikami o charakterze prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. To one uzasadniają opinię, iż budowa systemu może zmierzać ku modelowi opartemu na monopolu jednej instytucji – ZUS, czy też przeciwnie, ku modelowi, w którym występują liczne podmioty konkurujące jakością oferowanych cen i usług. Dotychczasowe dyskusje i ustalenia prowadziły do stwierdzenia, iż optymalnym produktem oferowanym przyszłym emerytom winna być emerytura dożywotnia, zaś odejście od tej koncepcji musiałoby zostać poparte szczegółowymi wyliczeniami i analizami. Trzeba mieć na względzie, iż rodzaj i ilość oferowanych produktów determinuje w sposób bezpośredni rodzaj podmiotów, które rzeczony produkty mają oferować. Wybór koncepcji wypłat świadczeń emerytalnych winien uwzględniać liczbę i rodzaj produktów, które zostaną wykorzystane w systemie. Niedopasowanie w rozwiązaniach systemowych oferty produktowej i bazy instytucjonalnej wpłynie negatywnie na efektywność systemu wypłat. W toku dalszych prac legislacyjnych niedozownym byłoby także wykorzystanie dorobku innych państw, które wprowadziły

reformny emerytalne i opracowały system wypłat świadczeń. Ich doświadczenie nabyte podczas dookreślania a niekiedy już funkcjonowania systemu wypłat może pozwolić na uniknięcie błędów i niedoskonałości, co niewątpliwie będzie służyć interesowi przyszłych emerytur.

Z poważaniem

DYREKTOR ZARZĄDZAJĄCY
Pionem Prawno - Legislacyjnym



Marek Medychowski