

Warszawa, 27 01 2010 r

**Pan  
Jan Klimek  
Przewodniczący Zespołu d.s. Ubezpieczeń Społecznych  
Komisji Trójstronnej**

Szanowny Panie Przewodniczący

Z uwagi na brak możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Zespołu d.s. Ubezpieczeń Społecznych Komisji Trójstronnej, w dniu 28 stycznia br. Dział Organizacyjny Biura Zarządu Głównego Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów w załączeniu przekazuje uwagi dotyczące *Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektórych innych ustaw*, opracowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Dział Organizacyjny  
Biura Zarządu Głównego  
Polskiego Związku Emerytów,  
Rencistów i Inwalidów

**Uwagi do****Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy**

Od wejścia życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych minęło 10 lat, ale wciąż nie został wypracowany jej pełny i finalny kształt. Brak jest części rozwiązań prawnych „dopinających” system. Między innymi nie dopracowano się zapisów dotyczących działania podmiotów wypłacających emerytury z II filara, także zasad funkcjonowania rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych - dostosowanych do logiki nowego systemu emerytalnego.

Sytuacja jest miarą silnych kontrowersji, które budziło szereg segmentów „nowego” systemu, co bardzo przedłużało czas trwania wszelkich uzgodnień. Jednocześnie obserwacje i doświadczenia krajowe i zagraniczne wskazują, że nawet już przyjęte i ustawowo zatwierdzone rozwiązania, a także przewidywane do wprowadzenia w niedługiej przyszłości - nie gwarantują realizacji podstawowych celów reformy i najprawdopodobniej nie spełnią oczekiwań głównych jej adresatów, tj. przyszłych emerytów oraz państwa. Że założenia przyjęte na etapie opracowywania zasad reformy były zbyt optymistyczne.

Realia zweryfikowały, że system nie gwarantuje bezpieczeństwa dla emerytów i finansów publicznych, nie eliminuje generowania wzrostu zasilania systemu z budżetu państwa. Ponadto okazało się nie jest to system prosty i przejrzysty i nie jest tani. Nie zapewnia niezależności od interwencji politycznych.

Szczególnie ważnym impulsem dla ożywienia wątpliwości i uwidocznienia słabości realizowanej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, głównie w części dotyczącej funkcjonowania II filara - stał się aktualny kryzys gospodarczy i głęboka dekonstrukcja na giełdach światowych oraz na giełdzie krajowej, a w rezultacie ogromny spadek wartości portfeli OFE.

Nie ma żadnej gwarancji, że podobne, nagle, a nawet głębsze kryzysy nie będą się powtarzać i tym samym nie ma pewności, że II filar nie będzie w stanie wypełnić przypisaną mu programowo rolę czynnika umożliwiającego podniesienie wysokości świadczeń emerytalnych bez konieczności zaangażowania budżetu państwa w ich finansowanie. Według wielu miarodajnych ocen pozostawienie dotychczasowego systemu bez wprowadzenia korekt, stwarza poważne zagrożenia dla emerytów, stabilności finansów publicznych, poziomu zadłużenia państwa.

Potrzeba podjęcia pogłębionej dyskusji nad na temat weryfikacji aktualnie obowiązujących rozwiązań i wypracowania pożądanych kierunków ich zmian - zgłaszana jest przez wszystkie bezpośrednio zainteresowane strony oraz przez wiele środowisk opiniotwórczych.

Materiał opracowany przez Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wychodzi na przeciw tym potrzebom i stanowi dobrą podstawę dla dalszych konsultacji i prac.

Propozycje przedstawiane w Założeniach między innymi konsumują niektóre wnioski i postulaty w zgłaszane w toku dyskusji publicznej, która toczyła się w latach 2006 – 2008 nad kolejnymi projektami ustaw o świadczeniach emerytalnych ze środków gromadzonych w OFE oraz o zakładach emerytalnych, a które nie zostały uwzględnione w ustawie o emeryturach kapitałowych z 21 listopada 2008r.

Opiniowany projekt wprowadza zasadnicze zmiany nie tylko w ustawie o emeryturach kapitałowych, ale również we wcześniejszych ustawach, które budowały fundament zreformowanego systemu emerytalnego, tj w ustawie z 13 października 1998 o systemie ubezpieczeń społecznych; w ustawie z 17 grudnia 1998 o emeryturach i rentach z FUS; w ustawie z 28 sierpnia 1997 o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w ustawie z dnia 20 kwietnia o indywidualnych kontach emerytalnych . W istocie oznacza

to głęboką korektę funkcjonującego od dziesięciu lat systemu emerytalnego. Tym samym proponowana nowelizacja może mieć bardzo poważne skutki społeczne i ekonomiczne.

Zgodnie z intencjami projektodawców, celem proponowanych zmiany jest większe bezpieczeństwo gromadzonych środków, potanie systemu przekładające się na wzrost wysokości świadczeń, większa swoboda osób ubezpieczonych odnośnie dysponowania swoimi pieniędzmi, wreszcie zmniejszenie długu publicznego poprzez ograniczenie transferów z budżetu do FUS.

Główne kierunki zmian dotyczą:

- a) zasad podziału składki emerytalnej pomiędzy FUS i OFE, tj. obniżenie składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych z obecnych 7,3% podstawy jej wymiaru do 3% i odpowiednie zwiększenie wpłat do FUS;
- b) umożliwienia osobom, które ukończyły 55 lat (kobiety) lub 60 lat (mężczyźni) rozwiązanie umowy z OFE i przeniesienie całości lub części zgromadzonych tam środków do FUS;
- c) umożliwienia ubezpieczonym, którzy ukończyli 65 lat, otrzymania jednorazowej wypłaty całości środków zgromadzonych w OFE (przy zachowaniu warunku, że kwota składek zewidencjonowanych na jego koncie w I filarze, zabezpiecza co najmniej ściśle określony minimalny poziom emerytury)).

ad.a) zmiana proporcji podziału składki emerytalnej między FUS i OFE wydaje się rozwiązaniem godnym uwagi. Wbrew niektórym opiniom, charakteru propozycji nie należy traktować jako dyktowanej wyłącznie doraźnymi potrzebami rządu w zakresie zmniejszania wysokości deficytu budżetowego.

Argumenty przemawiające za obniżeniem odsetka składki emerytalnej wpłacanej do OFE nie są błahe:

- przesunięcie miałyby dotyczyć tej części składki, która i tak jest przez OFE inwestowana w obligacje skarbowe. Środki które aktualnie mogą być przeznaczone na inwestowanie w akcje i inne papiery w dalszym ciągu pozostawałyby w dyspozycji tych funduszy,
- proponowane obniżenie odsetka składki emerytalnej wpłacanej do OFE na rzecz FUS oznacza, że 85% pełnego jej wymiaru miałyby zagwarantowane, co najmniej utrzymanie realnej wartości nabywczej, a tylko 15 % będzie podlegało ryzyku nagłych załamań na rynku finansowym,
- rozwiązanie raczej zwiększy niż zmniejszy emerytury. Środki pochodzące z różnicy między dotychczasową częścią składek przekazywanych do OFE, a zaproponowaną, które zasila indywidualne konto ubezpieczonego w FUS, nie będą obciążone prowizją oraz opłatami za zarządzanie i tym samym będą podwyższać wysokość funduszy na wypłatę jego przyszłych emerytur,
- lokaty w obligacje skarbu państwa, które dominują w strukturze OFE w gruncie rzeczy oznaczają ogromne zadłużanie się Skarbu Państwa, tyle że spłata tego długu jest odsuwana w czasie, którym obciążone będą przyszłe pokolenia.
- w obliczu katastrofy budżetowej zobowiązania państwa w formie obligacji nie są bardziej wiarygodne niż zobowiązania wobec kont indywidualnych w FUS.

ad b) Rozwiązanie ma charakter zbliżony do „bezpiecznych funduszy”, które miałyby tworzyć OFE. Za konkurencyjnością proponowanej koncepcji w stosunku do wyżej wspomnianych „bezpiecznych funduszy” zdają się przemawiać te same względy jak w przypadku korekty podziału składki.

Obsługa i zarządzanie „bezpiecznymi funduszami” przez OFE będzie na pewno droższe i obciążone większym ryzykiem co do skuteczności ich działania - w porównaniu do decyzji o przeniesieniu zgromadzonych środków do FUS na 5 lat przed ustawowym wiekiem emerytalnym.

ad3) Możliwość wycofania całości środków zgromadzonych w OFE w formie jednorazowej wypłaty z chwilą osiągnięcia wieku 65 lat, jest rozwiązaniem radykalnie odbiegającym od wynikającego z aktualnego brzmienia ustawy o emeryturach kapitałowych, która przewiduje, że emerytura wypłacana ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych może mieć postać okresowego, a następnie - po osiągnięciu wieku 65 lat - wyłącznie dożywotniego świadczenia .

Proponowane w przedstawionym dokumencie rozwiązanie oznacza rezygnację z obligatoryjności dożywotniej formy emerytury kapitałowej.

Projektodawca argumentuje, że proponowana zmiana realizuje jeden z ważniejszych celów reformy emerytalnej, tj zwiększenie poziomu indywidualnej odpowiedzialności ubezpieczonego za swoje losy w okresie emerytalnym, m.in. po przez możliwość dokonywania wyboru formy wykorzystania kapitału zgromadzonego przez niego w II filarze. Ważną, pozytywną cechą powyższego rozwiązania ma być również możliwość wyeliminowania konieczności powoływania do życia instytucji wypłacających świadczenia ze środków zgromadzonych w OFE, co traktowane jest jako kolejna możliwość potaniania systemu, zwłaszcza dla emerytów.

Jedyną barierą pełnej swobody dysponowania środkami nagromadzonymi w OFE miałyby być gwarancja otrzymywania emerytury z I filara w wysokości co najmniej 2-krotności najniższej emerytury. Z kolei ograniczeniu tendencji do szybkiego wydatkowaniem jednorazowej wypłaty na cele bieżącej konsumpcji, mobilizowania do jej wykorzystania na zwiększenie poziomu dochodów w dłuższej perspektywie, z gwarancją praw dziedziczości – mają być preferencje podatkowe w sytuacji przeznaczenia jej na wpłatę do IKE.

Propozycja budzi zasadnicze wątpliwości co do skuteczności przewidzianych ograniczeń oraz motywacji jako narzędzi skutecznie przeciwdziałających nadmiernie szybkiemu wydawaniu omawianych środków, a w dalszej konsekwencji wzrostu presji na poszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej finansowanej z budżetu państwa.

Powstaje również ważne pytanie jaki poziom życia powinna zapewniać najniższa emerytura wypłacana z FUS oraz przywołana w propozycji jej dwukrotność oraz o zasady wymiaru ustalania tego minimum emerytalnego i jego zmian w czasie, m. in. stosownie do wzrostu wynagrodzeń.

W sumie założenie możliwości potaniania systemu emerytalnego na tej drodze jest raczej zbyt optymistyczne.

Aktualnie trudno jest jednoznacznie ocenić, na ile proponowane rozwiązania umożliwią realizację zakładanych celów. Wymaga to głębszej analizy. Niezbędna jest też pogłębiona ocena skutków makroekonomicznych, przede wszystkim wpływu na sytuację FUS, na rynek kapitałowy, a także na funkcjonowanie samych otwartych funduszy emerytalnych. Np. czy zmiany nie spowodują „wypadnięcia” z rynku mniejszych towarzystw, co dodatkowo ograniczy – zamiast wzmocnić – konkurencję i osłabi pozycję ubezpieczonych spowoduje osłabi odporności systemu na wpływy polityczne i bieżące „interesy” rządu. Tego rodzaju pogłębiona analiza jest niezbędna tym bardziej, że inicjatywa MPiPS (Rządu?) przez wiele środowisk ( nie tylko związanych z biznesem), jest postrzegana w kategoriach doraźnego „łatania” budżetu, a nie zmian systemowych. Potrzebne są więc mocne, merytoryczne argumenty.

Gwoli sprawiedliwości należy również mieć na względzie, że wprowadzenie korekt w „nowym” systemie przypadłoby na moment bardzo trudnej sytuacji gospodarczej kraju i stanu finansów państwa oraz że czas funkcjonowania aktualnych przepisów jest

w rzeczywistości bardzo krótki ( w praktyce emerytury liczone wg nowych zasad zaczęto wypłacać w początkach 2009 roku) - co nakazuje ostrożność w formułowaniu stanowczych ocen

Projekt nasuwa ponadto szereg uwag szczegółowych, jednak ich zgłaszanie na obecnym etapie prac wydaje się przedwczesne. Nie mniej na uwagę zasługuje, że wbrew anonsom zawartym w relacjach prasowych z wypowiedzi ministrów: finansów oraz pracy i polityki społecznej, a także z wypowiedzi szeregu ekspertów - w projekcie nie ma mowy na temat odrębnego sposobu ewidencjonowania, zarządzania oraz waloryzacji tej części składek emerytalnych, które mają napływać do FUS w wyniku obniżenia odsetka składki przekazywanej aktualnie do OFE , a także wyniku decyzji ubezpieczonych do skierowania do FUS, środków zgromadzonych w II filarze - na 5 lat przed osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

Warszawa, 27 01 2010 r.

Dział Organizacyjny  
Biura Zarządu Głównego  
Polskiego Związku Emerytów,  
Rencistów i Inwalidów