



Stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych

oraz ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1830)

(23 kwietnia 2009r.)

Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych uważa, że dokonywanie zmian w opłatach pobieranych od członków OFE przed rozstrzygnięciem zakresu planowanych zmian, wyznaczających nowe cele i sposoby działania funduszy emerytalnych jest podejściem błędnym. Stwierdzamy jednocześnie, że Rząd RP odszedł od deklaracji składanej w Sejmie w dniu 5 listopada 2008 roku zapowiadającej złożenie propozycji obniżki opłat w ramach szerszej nowelizacji ustawy o OFE. Zarazem, kierując do Sejmu projekt ustawy dotyczący wyłącznie obniżenia opłat Rząd podtrzymał zamiar dokonania szerszej nowelizacji ustawy w terminie późniejszym. Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych od dawna występuje o szerszą nowelizację ustawy o OFE. Podzielamy zatem z Rządem przekonanie o potrzebie zmian. Mamy jednak świadomość, że zmiany te wpłyną na poziom kosztów funkcjonowania funduszy emerytalnych i towarzystw emerytalnych, co będzie miało wpływ na wielkość możliwych i zarazem dopuszczalnych redukcji opłat pobieranych od członków OFE. Rząd nie policzył skutków wprowadzenia wszystkich proponowanych przez siebie zmian, ujętych w założeniach do nowelizacji ustawy o OFE z dnia 31 stycznia 2009 roku. Uznając tę kwestię za kluczową w dalszych dyskusjach nad zmianami prawa dotyczącego funkcjonowania OFE, Izba zleciła wykonanie ekspertyzy niezależnej firmie doradczej, która oszacowała wpływ zmian proponowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na przychody i zyski PTE w perspektywie najbliższych 10 lat. Następnie, po ograniczeniu przez Rząd nowelizacji wyłącznie do opłat, oszacowano wpływ analizowanej nowelizacji zawartej w druku nr 1830 na przychody i zyski PTE w analogicznym okresie. Z ekspertyzy tej jednoznacznie wynika, że ze względu na znaczące skutki finansowe dla PTE z tytułu niektórych planowanych regulacji (np. podniesienia odpisów na Fundusz Gwarancyjny) rozstrzygnięcie w pierwszej kolejności o wysokości maksymalnych opłat jest nieracjonalne. Izba pragnie przedstawić Sejmowi i Senatowi wyniki tych wyliczeń, aby stanowione prawo mogło się opierać na pełnej wiedzy o konsekwencjach dla wszystkich podmiotów objętych planowaną regulacją.

[1.]

W raporcie, wykonanym na zlecenie Izby, firma doradcza Ernst&Young zaprezentowała skutki wprowadzenia reformy OFE i PTE w oparciu o założenia MPiPS z dnia 31 stycznia 2009 roku w dwóch wariantach (projekt pierwotny MPiPS oraz projekt przyjęty przez Radę Ministrów), analizując dla czternastu działających obecnie PTE przyszłe przepływy pieniężne z tytułu przychodów i kosztów w ciągu najbliższych dziesięciu lat (2010-2019).

Sama tylko zmiana opłat według projektu przyjętego przez Radę Ministrów (obniżenie maksymalnej opłaty od składki i wprowadzenie limitu kwotowego w opłacie za zarządzanie) **spowoduje spadek zysku we wszystkich funduszach**. Największy spadek odnotowałyby duże fundusze, najmniejszy – małe. Zakładając, że projekt nowelizacji zgłoszony przez rząd wejdzie w życie, zysk dużych funduszy spadłby o 31 proc., średnich o 13 %, małych o 10 %.

Jednak kiedy uwzględni się inne planowane przez Rząd zmiany obraz ten ulega bardzo istotnym zmianom.

I tak np. zmiany dotyczące Funduszu Gwarancyjnego, polegające na zwiększeniu wysokości części dodatkowej Funduszu z 0,3-0,4 % aktywów netto do 1,3-1,4 % (co proponowało MPiPS w Założeniach) spowodowałyby konieczność

dopłaty w 2010 r. ze środków własnych PTE kwot odpowiadających 1 % wspomnianych aktywów. Zmniejszyłoby to o około połowę kapitały własne towarzystw. Odczuwalny byłby też spadek zysku – dla dużych funduszy o 47 proc., dla średnich o 39 proc., dla małych o 34 proc.

Autorzy raportu oszacowali także wpływ wprowadzenia planowanej **wielofunduszowości** wg propozycji Ministerstwa na koszty PTE. Duże fundusze odnotowałyby 7-procentowy spadek zysków, średnie – 13-procentowy, a małe 16-procentowy. W tej kwestii autorzy raportu oparli się na założeniach Izby, co do poziomu wzrostu kosztów agenta transferowego w każdym z typów funduszy.

Szacunkowy wpływ wszystkich zmian na zysk funduszy, wg projektu ministerstwa i wg projektu przyjętego przez rząd, kształtowałyby się zdaniem specjalistów z Ernst&Young następująco:

	Koncepcja MPiPS	Projekt rządowy
Duże fundusze	98 % (7,8 mld zł)	74 % (5,9 mld zł)
Średnie fundusze	76 % (2,7 mld zł)	61 % (2,1 mld zł)
Małe fundusze	61 % (1,2 mld zł)	61 % (1,2 mld zł)

Jak widać z powyższej tabeli, gdyby MPiPS chciało przeprowadzić swoje pierwotne plany, ich skutki w postaci redukcji zysków dla 3 typów PTE byłyby dramatyczne: duże utraciłyby 98 % zysków, średnie 76 %, a małe 61 %. Porównywany z pierwotnym wariantem wariant opisany w drugiej kolumnie tabeli dotyczy tego samego zakresu szerokich zmian w funkcjonowaniu OFE, ale z redukcją opłat przyjętą ostatecznie przez Radę Ministrów. Wynik się nieco poprawia dla dużych i średnich PTE, jednak widać, jak duży wpływ na koszty OFE mają planowane zmiany. Przytoczone wyniki raportu są dowodem na niezasadność rozdzielania kwestii opłat od zadań i celów, jakie mają w przyszłości realizować OFE i PTE.

Dla członków OFE – co zrozumiałe – ważniejsze od kwestii związanych z zyskami funduszy jest kwestia wysokości ich przyszłych emerytur. Eksperti Ernst&Young dokonali analizy wrażliwości aktywów członków OFE zgromadzonych w momencie przejścia na emeryturę na zmiany stopy zwrotu i zmiany wysokości opłat PTE. Przeanalizowano wysokość aktywów zgromadzonych w OFE przez 25-letniego mężczyznę z zerowym kapitałem początkowym po 40 latach oszczędzania (z założeniem, że staje się on członkiem OFE 1 stycznia 2009 r.). Drugi przypadek to 35-letnia kobieta ze zgromadzonym kapitałem w wysokości średniej wielkości aktywów na osobę na dzień 31 grudnia 2008 r., która odejdzie na emeryturę za 25 lat.

Zgodnie z propozycjami zawartymi w projekcie rządowym, **obniżenie opłat da w przypadku 25-latka zwiększenie aktywów zgromadzonych w OFE o 1,2 %, a 35-latce o 0,2 %.**

Warto porównać to z wpływem zmiany stopy zwrotu na wysokość aktywów. Ilustruje to poniższa tabela:

	Stopa zwrotu + 1 punkt procentowy	Stopa zwrotu + 1,5 punktu procentowego	Stopa zwrotu + 2 punkty procentowe
Mężczyzna 25-letni	24,4 %	39,2 %	56,2 %
Kobieta 35-letnia	16,7 %	26,3 %	36,8 %

Wniosek: wartość kapitału zgromadzonego w momencie przejścia na emeryturę w dużo większym stopniu zależy od wysokości osiągniętych przez fundusz stóp zwrotu, niż od zmiany opłat. I właśnie w zwiększeniu efektywności inwestycji OFE trzeba szukać sposobu na powiększenie emerytur z II filara. W tym zakresie Izba złożyła stosowne propozycje Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwu Finansów.

[2.]

W opinii Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych projektowana zmiana sposobu pobierania oraz wysokości opłat budzi poważne wątpliwości prawne, co do jej zgodności z Konstytucją RP, prawem europejskim oraz dwustronnymi umowami międzynarodowymi dotyczącymi wzajemnego popierania inwestycji. Zdaniem IGTE projekt ustawy narusza dwie zasady wyrażone w Konstytucji RP: zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasadę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 i 22 Konstytucji RP).

Treść zasady proporcjonalności została szerzej zaprezentowana m.in. w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1999 roku[1], zgodnie z którym „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” oraz że „[...] rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu.” Badając konstytucyjność aktu normatywnego w zakresie zgodności zawartych w nim ograniczeń praw i wolności z zasadą proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny musi przeprowadzić tzw. test proporcjonalności, czyli odpowiedzieć na następujące pytania:

- 1) czy środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
- 2) czy środki te są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane;
- 3) czy ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela[2].

Nowelizacja ingeruje w działanie otwartych funduszy emerytalnych (podmiotów publicznych) i towarzystw emerytalnych (podmiotów prywatnych) w sposób, który nie jest w stanie doprowadzić do realizacji jej zakładanego celu, jakim jest zwiększenie konkurencji między towarzystwami emerytalnymi.

Negatywny wpływ na konkurencję na rynku miało już wprowadzenie ustawowego limitu opłaty od składki w roku 2004. Towarzyszyło mu wprowadzenie prawnego zakazu różnicowania opłat dla klientów funduszu np. ze względu na staż w funduszu czy inne czynniki. Obecna regulacja tylko ten stan podtrzymuje, ustalając jednocześnie dwukrotnie niższy poziom maksymalnych opłat od składki. Dodatkowo warunki konkurencji ulegną istotnemu pogorszeniu z tytułu zmian w opłacie za zarządzanie. Wprowadzenie kwotowego, a nie procentowego, limitu opłaty za zarządzanie w OFE o aktywach przekraczających 45 mld zł 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 zaś z brakiem wynagrodzenia, jeśli klienci będą doceniać taki fundusz i do niego przystępować. W efekcie podważony zostanie ekonomiczny sens zwiększania efektywności funduszu celem przyciągnięcia nowych klientów. Regulacja ta hamuje rozwój funduszy emerytalnych, przez co ogranicza konkurencyjność rynku i narusza interesy konsumentów, a tym samym narusza podstawowy mechanizm, na którym opiera się gospodarka rynkowa. Uniemożliwia także konsumentom wybór najkorzystniejszej dla nich oferty usług. Z treści uzasadnienia projektu wynika ponadto, że celem ustawy jest w istocie osłabienie pozycji rynkowej niektórych funduszy emerytalnych (największych), co nie licuje z podstawowymi wartościami gospodarki rynkowej, a wręcz ma charakter dyskryminacyjny.

Zarazem należy się zastanowić, czy cel pobudzenia konkurencji można osiągnąć poprzez inne środki. Odpowiadając twierdząco, IGTE stoi na stanowisku, że należałoby umożliwić funduszom dokonywanie obniżki opłat oraz ich odwracalności, poprzez uchylene artykułu 135 Ustawy. Zmiany takie powinny być możliwe do wprowadzenia poprzez uchwałę Zarządu, bez konieczności ubiegania się o zgodę organu nadzoru. Oznacza to, iż Zarząd PTE mógłby swobodnie swoją decyzją obniżyć prowizje poniżej poziomu wyznaczonego przez regulacje.

Umożliwienie funduszom różnicowania wysokości prowizji pobieranej od składki wprowadziłoby element konkurencyjności pomiędzy poszczególnymi OFE. Fundusze – różnicując wysokość opłaty w zależności od np. stażu – mogłyby budować programy lojalnościowe, obniżając opłaty z korzyścią dla klientów. Zwiększenie swobody w ustalaniu wysokości składek dałoby także szanse reagowania na sytuacje powodowane przez czynniki zewnętrzne. Na przykład w okresie bessy, czy pogorszenia wyników możliwe byłoby zaoferowanie klientom zmniejszenia opłaty od składki.

Zarazem, jak wynika z raportu Ernst&Young, skutki pozytywne dla wysokości przyszłych emerytur (drugi cel planowanej zmiany prawa) możliwe do uzyskania na drodze obniżki obu opłat są niewielkie w porównaniu z innymi działaniami, które mogą poprawić efektywność inwestowania OFE. Zarazem skutki negatywne dla dalszego rozwoju OFE, w tym dla konkurencji na rynku oraz kondycji finansowej PTE są bardzo duże, zwłaszcza w kontekście dalszych planowanych zmian, nakładających nowe zadania na OFE oraz zasady funkcjonowania PTE.

Biorąc te wszystkie argumenty pod uwagę można uznać, że nowelizacja może być uznana za niezgodną z zasadami proporcjonalności oraz społecznej gospodarki rynkowej wyrażonymi w Konstytucji RP.

Projekt ustawy budzi także istotne wątpliwości, co do jego zgodności z przepisami prawa wspólnotowego. Zwrócił na to uwagę komisarz UE ds. rynku wewnętrznego i usług, Charlie McCreevy w liście z dnia 2 kwietnia 2009 r. skierowanym do Pani Minister Jolanty Fedak. Stwierdził on, że proponowana Ustawa spowoduje dyskryminację dużych firm poprzez ograniczenie poziomu należnych im opłat za zarządzanie.

Postanowienia nowelizacji winny zostać również rozpatrzone pod kątem ich zgodności z umowami bilateralnymi o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji, które wiążą Polskę. Na podstawie tych umów każda ze stron zobowiązuje się, że zapewni uczciwe i sprawiedliwe traktowanie inwestycji dokonywanych przez inwestorów drugiej umawiającej się strony i nie będzie stawiała przeszkód, poprzez wprowadzanie nieuzasadnionych lub dyskryminacyjnych zarządzeń, odnośnie do ich eksploatacji i zarządzania nimi oraz ich utrzymania, wykorzystywania i dysponowania nimi przez tych inwestorów. Akcjonariuszami niektórych towarzystw emerytalnych zarządzających funduszami emerytalnymi są spółki prawa obcego.

Wprowadzone z projekcie ustawy ograniczenia w zakresie finansowania funduszy emerytalnych w sposób pośredni negatywnie wpływają na możliwość osiągnięcia korzyści z inwestycji przez spółki, które są akcjonariuszami towarzystw emerytalnych zarządzających funduszami emerytalnymi. Ograniczenie możliwości pozyskiwania środków finansowych przez fundusze wpływa na pogorszenie sytuacji ekonomicznej towarzystw emerytalnych zarządzających tymi funduszami, a to powoduje spadek wartości akcji, których posiadaczami są spółki zagraniczne. Wartość majątku spółek zagranicznych ulegnie więc zmniejszeniu przez wspomniane zmniejszenie wartości akcji krajowych towarzystw emerytalnych. Nie ma przy tym znaczenia, że wspomniane negatywne skutki bezpośrednio oddziałują na fundusze emerytalne oraz towarzystwa bezpośrednio nimi zarządzające jako osoby prawne krajowe, a nie na spółki zagraniczne (akcjonariuszy). Orzecznictwo międzynarodowych sądów arbitrażowych wyjaśniło, że akcjonariusze/ udziałowcy objęci są ochroną wynikającą z umów bilateralnych nawet wtedy, gdy skutki działania danego państwa dotyczą bezpośrednio majątku spółki krajowej, a nie posiadanych przez inwestorów akcji/ udziałów w tej spółce. W przypadku wystąpienia z roszczeniami z tytułu strat wynikających z przyjętego prawa możliwe są skargi indywidualne inwestorów lub za pośrednictwem Komisji Europejskiej.

Wszystkie zgłoszone przez Izbę zastrzeżenia zarówno, co do negatywnych konsekwencji wprowadzenia projektu ustawy, jak i wadliwego sposobu projektowania zmian prawa dotyczącego funkcjonowania OFE prowadzą do konkluzji, że tylko powrót do rozmów o zakresie szerszych zmian w prawie pozwala racjonalnie zaprojektować opłaty w OFE, spełniając społeczne oczekiwania na ich obniżenie.

Izba jest przeciwna wprowadzaniu limitu kwotowego w opłacie za zarządzanie co do zasady. Zarazem w toku dyskusji nad projektem Izba zgłosiła Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej propozycję przyspieszenia obniżki opłaty od składki, jednak nie w drodze jednorazowej redukcji, lecz obniżki rozłożonej w czasie. W stosunku do obecnie obowiązujących przepisów byłoby to przyspieszenie o rok i wcześniejsze o rok zakończenie stopniowej redukcji opłat od składki. Propozycja ta ma szczególne znaczenie dla małych i średnich PTE działających na rynku. Z analizy Izby wynika, że zwrot z zainwestowanego kapitału uzyskały tylko 3 spośród 14 PTE. 4 PTE nie pokryły jeszcze strat z lat ubiegłych, nie mogą zatem wypłacić dywidendy swym akcjonariuszom. Zmiany w opłatach od składki wydłużą znacznie okres dochodzenia do zwrotu zainwestowanego kapitału przez akcjonariuszy 11 PTE. Ten aspekt zagadnienia powinien być także uwzględniony w toku prac nad ustawą.

[1] Sygn. akt nr 33/98.

[2] Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK 1995/I poz. 12.