

**Warszawa 22 lutego 2011 roku**

**Stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych wobec projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego (projekt z dnia 23 stycznia 2011 r.)**

**1. Nie należy podważać celów reformy emerytalnej.**

Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych nie zgadza się z propozycjami rządu, zmierzającymi do marginalizacji kapitałowego systemu emerytalnego w Polsce. Obniżenie składki płynącej do OFE do poziomu zaledwie 2,3 % wynagrodzenia i stopniowe jej podwyższanie do 3,5 % prowadzi do takiej właśnie marginalizacji. Głównym powodem, dla którego 11 lat temu przeprowadzono reformę emerytalną była przewidywana zapaść demograficzna, która spowoduje, że z jednej strony wzrośnie liczba osób w wieku emerytalnym z 20% populacji w roku 1999 do 50% w roku 2050. Z drugiej zaś strony liczba osób w wieku produkcyjnym, zdolnych składować na wypłaty emerytur zmniejszy się według prognoz aż o 25 %. Czy wobec takiej perspektywy racjonalnym działaniem rządu jest przenoszenie prawie całego ciężaru odpowiedzialności za wysokość i bezpieczeństwo wypłat przyszłych emerytur na jedną instytucję? Uważamy, że jest to fundamentalny błąd. FUS będzie poddany w przyszłości dwóm wyzwaniom: będzie musiał wypłacać emerytury według ustalonych przez prawo zasad w okresie złej koniunktury demograficznej, a dodatkowo zobowiązania, które obecnie na nim nie ciążyą, bo nie on je ma realizować, tylko instytucje prywatne, będzie musiał prawdopodobnie przejąć na siebie. Reforma oparta była na dywersyfikacji ryzyka. Ponad 1/3 składki emerytalnej, ta która trafia do OFE nie jest narażona na ryzyko demograficzne, w takim stopniu, jak pozostała część. Pod warunkiem, że OFE mogą prowadzić politykę inwestycyjną mniej skrupowaną niż obecnie. Jeśli OFE będą miały swobodę inwestowania, bez wymuszonych inwestycji w krajowy dług publiczny ani w akcje krajowych przedsiębiorstw, niekorzystne tendencje demograficzne nie odbiją się na osiąganych przez nie stopach zwrotu. OFE mogą bowiem inwestować także za granicą, na przykład w krajach, których PKB ze względu na demografię nie jest obciążone niską dynamiką wzrostową. Będzie to bowiem leżało w interesie członków OFE.

Przypomnijmy: celem reformy miała być różnorodność źródeł pochodzenia emerytury, czyli ucieczka przed całkowitą zależnością naszych emerytur od tego, ilu ludzi się w przyszłości urodzi i gdzie zdecydują się pracować.

**2. Zamiast demontować można poprawiać**

Wypracowane ponad 3 miesiące temu rozwiązanie zwiększające efektywność II filara poprzez zróżnicowanie polityki inwestycyjnej w zależności od wieku członka funduszu, zakładające również zmiany systemu opłat i adekwatności kapitałowej, wzmacniało atrakcyjność kapitałowej części systemu emerytalnego.

Mając na uwadze potencjalne korzyści wynikające z propozycji wprowadzenia wielofunduszowości, należałoby rozważyć dokonanie korekty proponowanego podziału składki emerytalnej pomiędzy I i II filar w perspektywie najbliższych 5 lat, z uwzględnieniem wpływu tego rozwiązania na potrzeby pożyczkowe Państwa oraz planowanych w przyszłości reform finansów publicznych.

**3. Jakie będą konsekwencje dla ubezpieczonych?**

**a) Zmiana statusu prawnego środków pochodzących ze składki emerytalnej przy przeniesieniu jej z OFE do ZUS jest niekorzystna dla ubezpieczonych.**

Izba uważa, że projekt zawiera propozycję radykalnej zmiany dotyczącej dysponowania środkami na przyszłą emeryturę. Zmiana dotyczy 15 mln osób. Z punktu widzenia obywatela, najistotniejsza jest zmiana statusu prawnego środków pochodzących ze składki emerytalnej przy przeniesieniu jej z OFE do ZUS. W OFE członkowi funduszu przysługuje obecnie ograniczone czasowo, przedmiotowo i podmiotowo uprawnienie do dysponowania środkami. Środki zgromadzone w OFE i prawo dysponowania nimi stanowią więc majątek członka funduszu w szerokim rozumieniu tego pojęcia, czyli z punktu widzenia prawa cywilnego stanowią element mienia tej osoby. Ponadto, wartość środków zgromadzonych w OFE zaewidencjonowanych na indywidualnych kontach w postaci jednostek uczestnictwa jest odzwierciedlana w konkretnych aktywach funduszu.

W świetle regulacji zawartych w Projekcie ustawy składki ewidencjonowane na subkontach w ZUS będą jedynie zapisami księgowymi (środki te są na bieżąco wydawane na wypłatę świadczeń), których wycena nie będzie dokonywana na podstawie rynkowej wartości, ale wskaźników zdefiniowanych w Ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Środki te przestaną być składnikiem majątku ubezpieczonego, z poważnymi konsekwencjami.

Projekt przewiduje wprowadzenie na ZUS obowiązku analogicznego jak w OFE traktowania środków po zmarłych i współmałżonkach, ale dopuszcza się przekazywanie ich tylko na subkonto. Nie pozwala się przekazywać ich w formie gotówki. W okresie 11 lat zmarło 124 tys. członków OFE, wypłacono 850 mln zł członkom ich rodzin, z czego 2/3 właśnie w gotówce. Brak możliwości wypłat w gotówce ogranicza dostęp do praw majątkowych po zmarłych członkach OFE zwłaszcza małoletnim dzieciom oraz emerytom i rencistom. Zmiana jest złamaniem umowy z tymi ubezpieczonymi, którzy 11 lat temu mieli wybór, czy przystąpić do OFE, czy też nie. W 1999 roku osoby urodzone w latach 1948 - 1968 wybierały system kapitałowy z jego wysokością składki, ryzykiem i korzyściami wynikającymi z dziedziczenia. Należy przypomnieć, że 2/3 uprawnionych wybrało system kapitałowy.

#### **b) Waloryzacja w ZUS nie musi być korzystniejsza niż inwestowanie w OFE.**

Historyczne dane wskazują na to, że OFE uzyskiwały średnioroczne stopy zwrotu na poziomie prawie 9,6% (średnia geometryczna), zaś średnioroczna waloryzacja konta w ZUS wyniosła 7,3 % w okresie od 1999 do 2010 roku. Jednak w obu przypadkach są to stopy zwrotu brutto, to znaczy nieuwzględniające kosztów dla klienta (zresztą po obu stronach). Według analiz uwzględniających koszty, ale tylko po stronie OFE, wewnętrzna stopa zwrotu daje dla składek alokowanych w ZUS wynik 7,26%, zaś dla OFE 7,06%. Stało się tak za sprawą wysokiej waloryzacji w ZUS z lat 2007-2008, która przeważała szalę na korzyść ZUS. Jednak pod koniec roku 2010 różnice są już minimalne, i to mimo tego, że OFE przeżyły największy kryzys finansowy, jaki wydarzył się w okresie 50 lat.

Są jednocześnie powody, aby przypuszczać, że gwałtowny wzrost waloryzacji składek w ZUS był wyjątkowy i trudno liczyć, że się powtórzy. Więcej nawet – można z dużą dozą pewności zakładać, że w przyszłości stopy waloryzacji w ZUS będą niższe niż w ciągu ostatniej dekady. Przemawiają za tym przewidywane zmiany struktury wiekowej polskiego społeczeństwa. Utrzymanie aktualnej liczby zatrudnionych, a zatem osób, które wnoszą składki do powszechnego systemu emerytalnego wydaje się mało prawdopodobne. Wątpliwe, czy w perspektywie dwudziestu lat nawet rosnąca stopa zatrudnienia zrekompensuje szybko malejącą liczbę osób w wieku produkcyjnym. Ten niekorzystny trend będzie wzmocniana emigracja zarobkowa młodych ludzi do krajów Zachodu. Z kolei osoby przybywające do Polski z zagranicy w poszukiwaniu pracy zazwyczaj lokują się w szarej strefie. Ich zarobki nie będą generować wpływów do FUS. Wszystkie te procesy wpłyną na wyhamowanie naszego tempa wzrostu PKB. To zaś przełoży się na niższą waloryzację kont w ZUS.

#### 4. Składka dobrowolna - czyli IKZE

Projektowane limity wpłat na IKZE powodują, że wysokość wpłat będzie niewielka. Średnia składka (prognozowana na podstawie obecnego średniego wynagrodzenia) wyniesie bowiem w latach 2012 -2014 ok. 80 złotych (maksymalny limit roczny: ok. 2.000 zł), w latach 2015-2016 ok. 120 złotych (maksymalny limit roczny: ok. 3.000 zł), zaś od roku 2017 – ok. 160 złotych (maksymalny limit roczny: ok. 4.000 zł).

IKZE nie jest więc rozwiązaniem wprowadzonym w celu wsparcia przez państwo oszczędzania na dodatkową emeryturę, pozwalającą na znaczące podniesienie stopy zastąpienia w stosunku do obecnie prognozowanej, lecz wyłącznie zabiegiem mającym na celu zasypanie dziury powstałej po przesunięciu części składki kierowanej z OFE do ZUS (przy optymistycznym założeniu, że z IKZE skorzysta znaczna część społeczeństwa).

Należy zarazem stwierdzić, że propozycja prowadzenia Indywidualnego Konta Zabezpieczenia Emerytalnego przez OFE na zasadach obligatoryjności jest sprzeczna z prawem.

Rodzi ona bowiem nierówność traktowania podmiotów, polegającą na tym, że w uprzywilejowanej sytuacji znajdą się inne podmioty prowadzące IKZE (banki, domy maklerskie, TFI). Nierówność będzie wynikała z następujących faktów:

- jedynie OFE będą to robić obowiązkowo (inne podmioty mogą nie prowadzić działalności w tym zakresie),
- jedynie OFE będą musiały dać gwarancję,
- opłaty za prowadzenie IKZE będą limitowane poziomem opłat w OFE, podczas gdy inne podmioty takich limitów nie będą miały.

Wprowadzenie obligatoryjności prowadzenia IKZE przez OFE jest niekorzystne dla rynku funduszy, gdyż może się okazać, że obligatorijne prowadzenie IKZE w warunkach ściśle regulowanych jest nieopłacalne dla OFE. Więcej o tym w uwagach szczegółowych.

IKZE w proponowanej postaci jest ekonomicznie kosztowne, gdyż:

- komplikuje system podatkowy (koszt raportowania, rozliczania i kontroli takiej ulgi);
- sam proces odpisywania ulgi jest bardzo skomplikowany – optymalne wykorzystanie ulgi wymaga znajomości bieżących wartości dochodu do opodatkowania, znajomości kwoty płacy minimalnej z poprzedniego roku i aktualnego poziomu średniego wynagrodzenia w gospodarce.

Wprowadzenie obligatoryjności prowadzenia IKZE przez OFE jest niebezpieczne również dla uczestników obowiązkowego II filara kapitałowego. Zaproponowana konstrukcja prowadzenia IKZE przez OFE może spowodować bowiem, że koszty prowadzenia IKZE będą musiały być ponoszone przez wszystkich członków OFE, również tych którzy nie wybrali tej dobrowolnej formy oszczędzania (IKZE).

Wprowadzenie IKZE według zaproponowanej konstrukcji ulgi będzie rozwiązaniem dla bogatych – z naturalnych przyczyn wielkość odpisu od podatku będzie wyższa dla osób o wyższych zarobkach; system zachęt do dobrowolnego oszczędzania na emeryturę powinien koncentrować się na osobach o niskich zarobkach.

Obligatoryjny tryb prowadzenia IKZE przez OFE wymusza na otwartych funduszach emerytalnych podjęcie działalności w nowym, dotychczas nieprzewidzianym zakresie, co wydaje się naruszać konstytucyjne zasady społecznej gospodarki rynkowej i swobody działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP). Co więcej, może naruszać również zasadę zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji RP), bowiem zmienia w nagły sposób reguły funkcjonowania towarzystw emerytalnych, jak też zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), ingerując w prawa

nabyte i interesy towarzystw emerytalnych. Ograniczenie to jest tym bardziej rażące, że Projekt ustawy jednocześnie limituje wysokość opłaty, jaką można pobrać w związku z prowadzeniem IKZE (art. 134 ust. 1 Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych), nie wprowadzając takiego ograniczenia w przypadku innych podmiotów, które będą mogły prowadzić IKZE, ale nie będą miały takiego obowiązku, co również może skutkować naruszeniem art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie równego traktowania (w załączeniu analiza prawna dotycząca między innymi tego problemu).

Zaproponowane rozwiązanie polegające na zaliczeniu dodatkowych dobrowolnie wpłacanych składek do aktywów funduszu uważamy za błędne z dwóch powodów. Te OFE, w których wysokość zarządzanych aktywów jest równa lub przekracza próg 45 mld zł nie będą mogły pobierać opłat za zarządzanie, co stawia duże fundusze w pozycji niekonkurencyjnej wobec innych OFE. Ponadto, zgodnie z proponowanym rozwiązaniem, dobrowolne wpłaty byłyby objęte gwarancją osiągnięcia minimalnej wymaganej stopy zwrotu, co wiąże się z dodatkowymi kosztami dla powszechnych towarzystw emerytalnych. Dlatego też uważamy, że dobrowolne wpłaty dokonywane przez klientów w wariantcie obowiązkowego tworzenia przez powszechne towarzystwa emerytalne indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego, powinny stanowić aktywa **subfunduszu** zarządzanego przez dany otwarty fundusz emerytalny.

## 5. Konieczne zmiany w polityce inwestycyjnej

W nowelizacji pakietu ustaw nie ma mowy o zmianie konstrukcji limitów inwestycyjnych, którymi są związane OFE, zaś w uzasadnieniu pojawia się jedynie wzmianka o ich zmianie w przyszłości. W związku z redukcją składki oraz planowanymi zmianami wspomnianych limitów należy określić termin bezzwłocznego kompleksowego dostosowania obowiązujących w obecnym porządku prawnym limitów do poziomu umożliwiającego prowadzenie sprawnej polityki inwestycyjnej, adekwatnego do celów nowelizacji oraz nowych warunków rynkowych. W szczególności zmianie powinny ulec limity dotyczące papierów właścicielskich, ze szczególnym uwzględnieniem limitu określonego w § 4 ust. 1 Rozporządzenia o dodatkowych limitach inwestycyjnych, którego nowe brzmienie proponujemy:

*„§ 4. 1. W przypadku lokat aktywów funduszu w akcje, prawa do akcji, prawa poboru i kwity depozytowe, o których mowa w § 1 pkt 3-5, lokaty funduszu nie mogą stanowić więcej niż 20% ogólnej liczby głosów w spółce publicznej. W przypadku lokat aktywów funduszu w kategoriach lokat, o których mowa w § 1 pkt 6, lokaty funduszu nie mogą stanowić więcej niż 35 % jednej emisji.”*

W Uzasadnieniu do ustawy, jak i w Projekcie ustawy brak jest zmian dotyczących sposobu oceny wyników inwestycyjnych PTE, a w szczególności – minimalnej wymaganej stopy zwrotu i kwestii dopłaty. Przy podwyższonych nominalnych limitach inwestycyjnych i nadal wzrastających aktywach, potencjalny koszt dopłaty do 1 punktu bazowego wynosi nadal 22 mln zł i wzrasta.

Wraz z planowanym podwyższeniem limitu udziału akcji w portfelach OFE należy zatem dokonać korekty dopuszczalnego odchylenia przy wyznaczaniu minimalnej wymaganej stopy zwrotu. Zwiększenie zmienności portfela funduszy wskutek zwiększenia udziału akcji, bez korekty dotychczasowego poziomu 4% odchylenia, powodowałoby istotny wzrost kosztów gwarancji kapitałowej, w postaci pokrycia niedoboru przez powszechne towarzystwa emerytalne. Jest to szczególnie istotne z uwagi na docelowy dopuszczalny limit udziału akcji w portfelach OFE na poziomie aż 94,5%.

W Uzasadnieniu do ustawy brak jest analizy, czy system wielofunduszowy będzie działał przy tak niskiej składce. Na razie proponowana jest tylko agresywna polityka inwestycyjna, identyczna dla wszystkich członków OFE, w tym także tych w wieku przedemerytalnym.

Jeśli okaże się, że systemu wielofundusowego nie da się wprowadzić z przyczyn ekonomicznych, to w jaki sposób, przy proponowanej agresywnej polityce inwestycyjnej zabezpieczyć PTE oraz sam rząd przed ryzykiem moralnym związanym z wystąpieniem w przyszłości dużych spadków na giełdzie, które dotkną osoby przechodzące na emeryturę?

## 6. Koszty ZUS

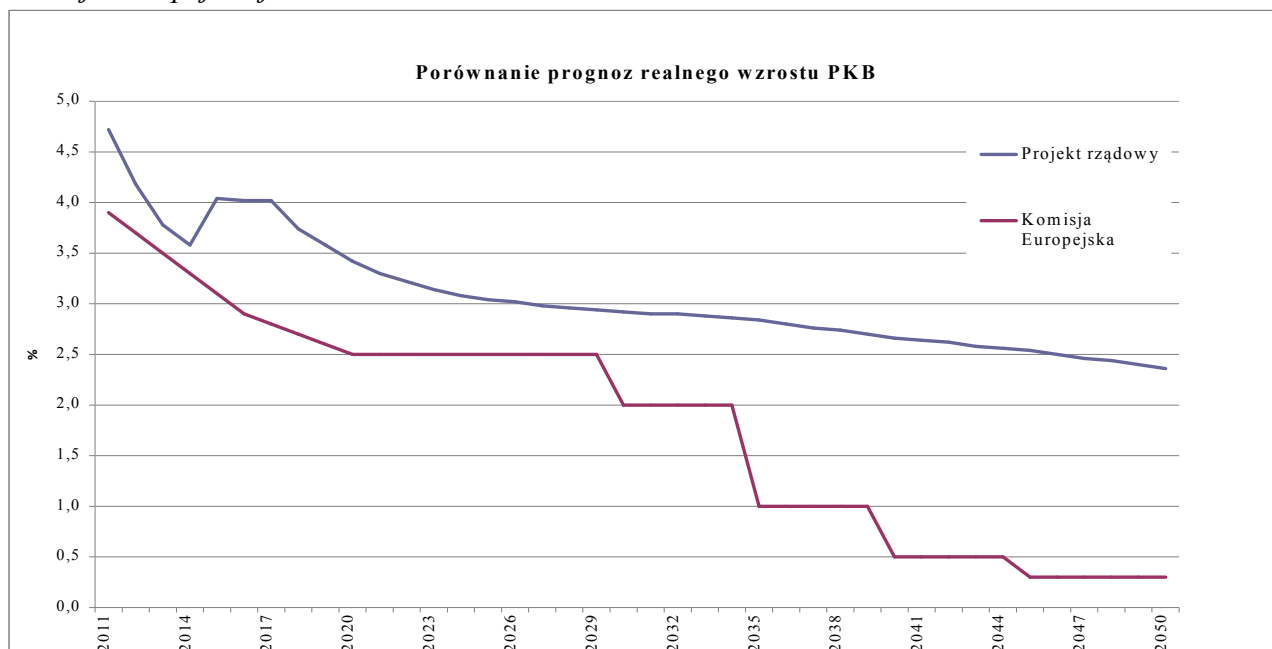
Projekt przewiduje, że składki ewidencjonowane na subkoncie w ZUS, dotychczas przekazywane do OFE, będą obciążone opłatą w wysokości 0,4% składek zaewidencjonowanych na tym subkoncie. Tym samym projekt nie realizuje zapowiedzi rządu, że działalność ZUS w tym zakresie nie będzie wiązać się z dodatkowymi kosztami (zapowiadano, że będą to dodatkowe koszty finansowane z budżetu).

Podobnie, Projekt nie przewiduje zmniejszenia opłaty na rzecz ZUS uiszczanej od składek przekazywanych do OFE. Wysokość tej opłaty (0,8% składki) stanowi blisko 1/3 opłaty netto (po pomniejszeniu o opłaty na rzecz ZUS i nadzoru) pobieranej od składki wpłacanej do OFE.

## 7. Krytyka założeń makroekonomicznych

1. Założenia makroekonomiczne przyjęte w Uzasadnieniu do ustawy (str. 28-29) budzą bardzo poważne zastrzeżenia z uwagi na następujące kwestie:
  - a. przyjęty poziom wzrostu realnego PKB drastycznie odbiega od ostatniej prognozy Komisji Europejskiej z 2008 r.<sup>1</sup>, która została sporządzona na podstawie informacji dostarczonych przez rząd Polski.

Rysunek 1. Porównanie prognoz realnego wzrostu PKB w projekcie rządowym i w dokumentach Komisji Europejskiej

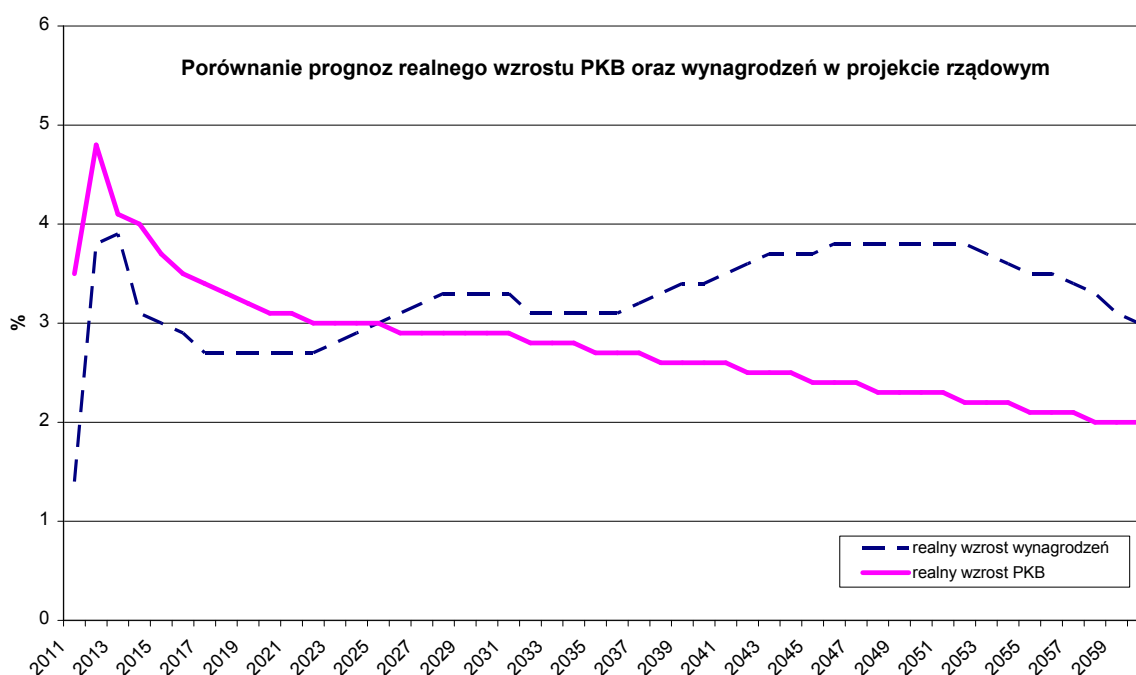


<sup>1</sup> Por. *The 2009 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, EUROPEAN ECONOMY 2|2009, str. 62, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf) oraz *Sustainability Report 2009*, EUROPEAN ECONOMY 9|2009, str. 131, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15998\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf).

Oznacza to, że w przypadku przyjęcia założeń mniej optymistycznych, zmiana proponowana przez Ustawodawcę może przynieść negatywne konsekwencje dla przyszłych emerytów. Poziom wzrostu PKB przyjęty w Uzasadnieniu wymaga przeprowadzenia bardzo istotnych reform na rynku pracy, które nie tylko póki co nie są realizowane, ale nawet nie zostały przedstawione w formie projektów ustaw. Zasady tworzenia Oceny Skutków Regulacji wymagają przyjęcia założeń konserwatywnych. W Uzasadnieniu założenia takie nie zostały przedstawione, jak również nie przedstawiono analizy wrażliwości wyników.

- b) przyjęty poziom realnego wzrostu wynagrodzeń od roku 2026 r. aż do końca okresu analizy, tj. do 2060 r. znacznie przewyższa realne tempo wzrostu PKB. Przykładowo, w latach 2027-2040 tempo wzrostu płac wynosi od 110 do 130% tempa wzrostu PKB, w kolejnych latach, 2041-2052 tempo wzrostu płac wynosi już od 130 do 173% tempa wzrostu PKB, a w końcowych latach – 2053-2060 kształtuje się na poziomie powyżej 150%. Z makroekonomicznego punktu widzenia, długoterminowa dominacja wzrostu wynagrodzeń nad wzrostem produktu krajowego brutto jest bardzo wątpliwa.

Rysunek 2. Porównanie prognoz realnego wzrostu PKB i wynagrodzeń w Uzasadnieniu.



- c) Jeśli 5-letnia średnia krocząca PKB będzie, zdaniem Ustawodawcy, wyższa od średniej rentowności obligacji aż do roku 2030 (por. Uzasadnienie, str. 7), to dlaczego przesuwać składkę z konta w OFE (gdzie koszt emisji długu emerytalnego wynosi rentowność obligacji) do konta w ZUS-bis (gdzie koszt obsługi zobowiązań emerytalnych będzie wynosić średnią krocząca)? W efekcie koszt obsługi zobowiązań emerytalnych będzie wyższy.