



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja

Prezes Rady Ministrów
DSP-140-89(2)/02

do druku m. 852

Warszawa, 18 października 2002 r.

852-X

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 852).**

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

**STANOWISKO RADY MINISTRÓW
W SPRAWIE POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY
O ZMIANIE USTAWY
O ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIU FUNDUSZY EMERYTALNYCH
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (Druk nr 852)**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw - druk nr 852, zakłada wprowadzenie zmian w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

Mają one na celu, jak twierdzą wnioskodawcy, przeciwdziałanie skoncentrowanemu, zdominowanemu przez kilka dużych podmiotów, rynkowi otwartych funduszy emerytalnych (OFE), co powoduje ograniczanie konkurencji między funduszami, zagraża interesom członków OFE i wysokości ich emerytur. W celu przeciwdziałania błędom, jak uważają projektodawcy, konieczne jest przyjęcie przez Sejm ich propozycji nowelizacji.

Z treści projektu wylania się wizja bardzo głębokiej ingerencji w system ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim w sytuację istniejącą na rynku funduszy emerytalnych. Autorzy projektu chcieliby stworzenia rynku, który charakteryzowałby się większą liczbą małych funduszy emerytalnych, które silnie konkurowałyby ze sobą. Powstaje jednak pytanie, czy proponowane zmiany mogłyby przyczynić się do zwiększenia konkurencji. Nie ma podstaw do pozytywnej odpowiedzi, wręcz przeciwnie, zdaniem Rady Ministrów, wprowadzanie ich byłoby – wbrew intencjom wnioskodawców – sprzeczne z interesem członków funduszy.

Przyjęcie projektu ustawy wywoła negatywne skutki.

Proponowany zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej OFE budzi wątpliwości, co do jego zgodności z Konstytucją RP. Dotyczy to zarówno powszechnych towarzystw emerytalnych (PTE) i ograniczenia swobody prowadzenia ich działalności, jak i wolności wyboru funduszu przez obywateli. Zakaz ten powodowałby ograniczenie swobody działalności gospodarczej, co jest, zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, dopuszczalne jedynie w drodze ustawy, ale tylko ze względu na ważny interes publiczny. Umowa z funduszem ma charakter cywilnoprawny i nie jest właściwe administracyjne zakazywanie zmiany funduszu osobie, mającej prawo swobodnego wyboru OFE. Taki zakaz również budzi wątpliwości, co do jego zgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP (*Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny*). Dodatkowo zakaz akwizycji, będący *de facto* zakazem wyboru danego funduszu, podważa fundamentalną zasadę swobody wyboru OFE przez ubezpieczonego. Ograniczenia, związane z wielkością aktywów funduszu oraz z osiągniętymi w przeszłości wynikami, podważają inną fundamentalną i zakorzenioną w świadomości członków OFE zasadę, że wyniki historyczne nie mogą wpływać na prognozowanie wyników OFE w przyszłości.

Zmiana struktury opłat doprowadziłaby do szeregu skutków niekorzystnych dla członków funduszy. Wprowadzenie tylko opłaty od składki i wyeliminowanie wszystkich pozostałych spowodowałoby, że OFE będzie musiał w niej zawrzeć wszystkie ponoszone koszty. Koszty zarządzania funduszem przez PTE nie przestaną istnieć, ale zgubiona zostanie zależność, jaka powinna istnieć, między wysokością tych kosztów a przyrostem aktywów osiągniętym w wyniku zarządzania nimi. Innymi słowy wysokość uzyskanych przez PTE

wpływów z tytułu zarządzania funduszem zależałaby jedynie od wysokości przekazywanych przez ZUS do PTE składek, a nie od skuteczności zarządzania aktywami funduszu, co jest sprzeczne z sensem przekazywania funduszom tych składek w celu ich pomnożenia na przyszłą emeryturę. W przypadku, jak to postulują wnioskodawcy, wyeliminowania opłaty za zarządzanie wysokość opłaty od składki musiałaby znacznie wzrosnąć. Już przy wzroście wysokości pobieranej prowizji do ok. 15% nastąpiłaby nieuchronna utrata wiarygodności systemu. Wzrost prowizji, jednakowej dla wszystkich członków OFE, skutkowałby też najwyższym obciążeniem opłatą środków osób, których horyzont czasowy oszczędzania na emeryturę jest stosunkowo krótki. Dotyczy to osób czterdziestokilku - pięćdziesięcioletnich.

Zniesienie opłat karnych za zmianę funduszu doprowadziłoby do częstszych niż obecnie zmian otwartych funduszy. Opłaty od wpłaconych składek nie będą zmniejszać się wraz ze zwiększającym się stażem członkowskim w OFE. Zostanie przez to zlikwidowany bodziec ekonomiczny wpływający na stabilizację członkostwa w danym OFE. Zlikwidowana byłaby opłata wyrównująca PTE koszty, które zostałyby poniesione w związku z krótkotrwałym członkostwem w funduszu, gdyż tylko krótkotrwałego członkostwa dotyczy pobierana obecnie opłata. Członkowie ze stażem dłuższym niż 24 miesiące jej nie ponoszą. Kreowałoby to koszty systemu, wywoływałoby komplikacje związane z wypłatą transferową i prawidłowością przekazywania składek przez ZUS do właściwego OFE. Zniesienie opłaty karnej przyczyniłoby się do częstego przenoszenia ubezpieczonych z jednego do drugiego OFE przez operatywnych agentów. Miało to miejsce w Ameryce Łacińskiej. Ucierpiałoby na tym nie tylko OFE, ale też poszczególni ich członkowie i cały system emerytalny.

Powiązanie wysokości kapitałów własnych powszechnego towarzystwa emerytalnego z wartością aktywów funduszy zarządzanych przez to PTE byłoby istotnym obciążeniem systemowym, które dla małych funduszy oznaczałoby praktyczną eliminację z rynku. Nastąpiłoby wtedy istotne pogłębienie koncentracji na rynku, co odbyłoby się ze szkodą członków OFE.

Zmiana sposobu wyliczania minimalnej stopy zwrotu i niedoboru doprowadziłaby do sytuacji, w której jeszcze głębiej niż obecnie będą decydować współzależności między poszczególnymi OFE, których efektywność uległaby uśrednieniu. Wyliczono by, oprócz średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich OFE, również średnie ważone stopy zwrotu dla poszczególnych OFE, co następowaloby z pominięciem OFE, dla którego tę czynność by wykonywano. Pominięcie wyników danego OFE spowodowałoby, że zostałyby wyliczonych tyle średnich ważonych stóp zwrotu, ile jest OFE, i że przy różnych stopach zwrotu OFE, różne byłyby też średnie ważone stopy zwrotu. Tym samym różne byłyby też dla poszczególnych OFE minimalne wymagane stopy zwrotu, a tym samym niedobór dla poszczególnych OFE występowałby przy różnej wysokości minimalnej wymaganej stopy zwrotu. Wymusiłoby to bardzo dużą ostrożność inwestycyjną PTE, polegającą jednak nie na bezpieczeństwie lokowania, a na konieczności uzyskania wyników nie odbiegających zbyt od średniej ważonej stopy zwrotu pozostałych funduszy tak, aby była ona wyższa od wymaganej minimalnej stopy zwrotu. Zniechęciłoby to OFE do stosowania strategii długoterminowych, a tylko one powinny się liczyć dla członków. Bieżące strategie inwestycyjne PTE upodobniłyby się, a w efekcie zanikłaby konkurencja między OFE. Struktura portfeli zbliżyłaby się do siebie i efektywność OFE uległaby uśrednieniu. Pomijając powyższe należy podkreślić, że stworzenie kilkunastu średnich ważonych stóp zwrotu spowodowałoby, że system będzie całkowicie nieprzejrzysty dla ponad 10 mln członków OFE.

Ograniczenia wykonywania przez fundusz prawa głosu z posiadanych akcji dających łącznie nie więcej niż 1% głosów na walnym zgromadzeniu emitenta, prowadziłoby

do osłabienia bezpieczeństwa aktywów ulokowanych w akcjach, z uwagi na niemożność reprezentowania interesu członków OFE przez PTE. Wprowadzenie postulowanego ograniczenia doprowadziłoby do niepożądanych sytuacji w składzie akcjonariuszy wielu spółek. W spółce, w której pakiety akcji ma kilka funduszy emerytalnych, gdyby ich przedstawiciele nie mieli prawa głosu proporcjonalnego do tych pakietów, to pozostali akcjonariusze uzyskaliby nieuzasadnioną możliwość decydowania o tej spółce. Może to być bardzo groźne szczególnie w sytuacji zagrożenia wrogim przejęciem. PTE musi mieć możliwość wpływu na decyzje podejmowane na walnym zgromadzeniu emitenta, po to aby nie były one sprzeczne z interesem członków funduszu emerytalnego. Jeżeli wprowadziłoby się takie ograniczenie, należałoby postawić pytanie o to, kto reprezentowałby interesy członków OFE. Wydaje się, że jedynie PTE może w sposób właściwy reprezentować OFE na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy.

Zakaz lokowania za granicą w przyszłości wywołałby negatywne skutki ekonomiczne, uniemożliwiając dywersyfikację inwestycji środków emerytalnych na większym rynku, a także tworząc niebezpieczeństwo powstania na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie tzw. balonu spekulacyjnego. Zakaz inwestycji funduszy emerytalnych za granicą byłby skuteczny jedynie wtedy, gdyby dotyczył również innych podmiotów. Ponieważ tak nie jest, to zakaz dla funduszy emerytalnych skutkuje jedynie zmianą struktury inwestycji w Polsce, a nie ich zwiększeniem (efekt wypychania). Dodatkowo byłby to bardzo zły sygnał dla inwestorów zagranicznych, którzy zmniejszyliby swoje zainteresowanie inwestowaniem w Polsce. Na takich rynkach inwestuje się bowiem jedynie wtedy, gdy oferują one atrakcyjne stopy zwrotu z inwestycji. Te inwestycje, które w Polsce tego nie mogą zapewnić, nie są podejmowane z ewidentną stratą dla Polski. Postulowany zakaz jest nieskuteczny, a jednocześnie powodowałby skutki niekorzystne tak dla członków funduszy, jak i dla polskiej gospodarki.

Obligatoryjne narzucanie ratingu w chwili obecnej jest niemożliwym rozwiązaniem do wprowadzenia w zaproponowanej formie. Dodatkowo konstrukcja przepisu wprowadza tyle dowolności interpretacyjnej („wiarygodny i powszechnie uznany podmiot”), że w praktyce decyzję o prawidłowo przeprowadzonym ratingu przekazuje w gestię organu nadzoru, doprowadzając do sytuacji, w której rating staje się kategorią pozaustawową. Wprowadzenie obowiązku ratingu mogłoby doprowadzić do raptownego przerzucenia kosztów ratingu na OFE, a tym samym na jego członków. Podniosłoby to koszt całego systemu drugofilarowego. Rozwój ratingu jest wciąż wolny, co uniemożliwia wprowadzenie obowiązku dokonywania ratingu a rynek świadczeniodawców tego rodzaju usług jest w praktyce zmonopolizowany. Nie można wprowadzać ratingu jedynie dla określonych podmiotów. Powszechnie przyjęte jest na rynku, że koszty płać emitenci. W przypadku wprowadzenia obowiązku zakupu przez OFE jedynie papierów objętych ratingiem, koszty te zostałyby przerzucone na klientów, czyli OFE, a tym samym pośrednio na ich członków. Przepisy te byłyby niewykonalne, gdyż w Polsce 10% emitentów ma rating, a np. w USA jest to 90%. Przyjęcie takich regulacji prowadziłoby do niewykonalności norm prawnych zawartych w tych przepisach. Oznacza to, że OFE mogłyby kupować jedynie 10% emisji, gdyż te tylko posiadają rating. Pozostałe 90% byłoby wyłączone z możliwości zakupu aż do czasu uzyskania ratingu.

Wprowadzenie egzaminów dla kandydatów na agentów doprowadziłoby do podniesienia kosztów systemu, a nie do podniesienia kwalifikacji agentów. Podobne egzaminy funkcjonują na rynku ubezpieczeniowym, a zdający je kandydaci na agentów w dalszym ciągu nie są profesjonalni.

Nie można się również zgodzić na aż 2 letnią przerwę, jaką musiałyby odbyć osoby chcące wykonywać czynności akwizycyjne pomiędzy zakończeniem tych czynności na rzecz

jednego a rozpoczęciem ich na rzecz drugiego OFE. Nieuczciwi akwizytorzy przepis ten będą w stanie obejść, np. działając na konto innych osób, uczciwi zaś, po zakończeniu działalności na rzecz pierwszego OFE, mieliby w sposób zasadniczy ograniczone możliwości zatrudnienia.

Nie można również wprowadzić obowiązku wskazywania przez osobę, występującą z wnioskiem o przyjęcie do OFE, osób na których rzecz ma nastąpić, po jego śmierci wypłata środków nie wykorzystanych zgodnie z art. 131 ustawy. Wskazanie jest prawem członka OFE, a nie jego obowiązkiem. Prawo takie obywatelowi gwarantuje Konstytucja. Proponowany przepis byłby bardzo niepraktyczny, szczególnie w przypadku młodych ludzi, którzy dopiero tworzą rodziny i nie mają jeszcze dzieci. Nie wskazanie osoby otrzymującej środki pozwala na to, aby w przyszłości narodzone dziecko ewentualnie również nabywało jako spadkobierca praw do tych środków.

Propozycja zastąpienia losowania członkostwa w OFE dla osób, które nie wybrały funduszu, przez wydawanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji w sprawie członkostwa w OFE, który osiągnął najwyższą stopę zwrotu, jest błędna merytorycznie. Różnica w stopach zwrotu wynosząca np. 0,01% nie może powodować tak znaczących konsekwencji.

Z wyżej wymienionych względów należy uznać, że przedstawione propozycje zmian nie tylko nie osiągają celu, który leży u podstaw ich przedłożenia, a wręcz prowadzą do sprzecznych z założeniami konsekwencji.

Z tych względów Rada Ministrów uznając, że proponowane rozwiązania nie służą ochronie interesów członków funduszy i powodują destabilizację rynku OFE, negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw - druk nr 852.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 28 października 2002 r.

Cena 0,18 zł + 22% VAT

