



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

WU3/0602/23/GRW/2011/BMI9 7011

Warszawa, dnia 31 maja 2011 roku

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowony Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo znak BPS/KU-034/1172/2/13 z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (druk senacki nr 1172), przedstawiam następujące stanowisko.

1. Z dniem 1 maja 2011 r. w wyniku inicjatywy ustawodawczej Rządu (druk sejmowy nr 3946) weszła w życie ustawa z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. Nr 75, poz. 398). Przepisem art. 7 tej ustawy zostały wprowadzone zmiany do ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych*, w tym dokonano zmiany wysokości części składki emerytalnej przekazywanej przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych.

W wyniku nowelizacji od maja 2011 r. został zmniejszony transfer składek do OFE z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru, a następnie w kolejnych latach będzie wzrastał i docelowo, od 2017 r., dotychczasowa część składki emerytalnej odprowadzana do OFE w wysokości 7,3% podstawy wymiaru, została podzielona między OFE i subkonto w ZUS w sposób następujący:

- 3,5% podstawy wymiaru składki emerytalnej jest odprowadzana przez ZUS do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego,
- 3,8% podstawy wymiaru składki jest ewidencjonowana przez ZUS na subkoncie prowadzonym w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

2. Autorzy projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (druk senacki nr 1172), proponują zburzyć obowiązującą od maja br. nową konstrukcję w systemie emerytalnym stwarzając ubezpieczonym możliwość dobrowolnego uczestnictwa w II filarze emerytalnym. Proponują wprowadzenie zmian polegających na:

- określeniu przez ubezpieczonych wielkości składki, która ma być odprowadzana do OFE na poziomie od 2% do 7,3%,
- możliwości rezygnacji z odprowadzania składki do OFE,
- likwidacji instytucji losowania członków do OFE.

3. Proponowane w senackim *projekcie* umożliwienie dobrowolnego uczestnictwa w systemie otwartych funduszy emerytalnych zasługuje na odrzucenie, jako naruszające podstawowe zasady funkcjonowania obowiązkowego powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. Obowiązek odprowadzania do OFE składek na ubezpieczenie emerytalne oraz wysokość tych składek zostały określone ustawowo.

W myśl przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* stopa procentowa składki na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52% podstawy wymiaru, z czego część tej składki, wynosząca obecnie 2,3% podstawy wymiaru (docelowo, od 2017 r. - 3,5 %), odprowadzana jest przez ZUS do OFE wybranego przez ubezpieczonego. W świetle obowiązujących regulacji, ubezpieczony ma jedynie możliwość wyboru OFE, natomiast uczestnictwo w II filarze systemu emerytalnego jest co do zasady obowiązkowe.

Część składki odprowadzana do OFE pochodzi bowiem z tej samej składki emerytalnej, której pozostała część jest gromadzona w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Składka emerytalna jako całość zaliczana jest, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, do stanowiących część środków publicznych danin publicznych, których obowiązek ponoszenia na rzecz funduszu celowego wynika z odrębnej ustawy. W obowiązującym systemie prawnym nie jest możliwe oddzielenie i traktowanie w odmienny sposób części składki emerytalnej odprowadzanej do OFE od jej pozostałej części, ani ustanowienie dobrowolnego charakteru uczestnictwa w systemie OFE.

4. Za bezzasadną należy również uznać propozycję umożliwienia ubezpieczonym samodzielnego określania wysokości części składki odprowadzanej do OFE. Wysokość tej części składki ustanowiona została ustawowo. Ma to łącznie z innymi regulacjami ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, w szczególności dotyczącymi szeroko rozumianej działalności lokacyjnej OFE, służyć

zapewnieniu bezpieczeństwa środków gromadzonych w systemie oraz ochronie interesów jego uczestników.

W tym kontekście nie można zgodzić się z projektodawcami, jakoby intencją zgłoszonych przez nich propozycji był „interes obecnych i przyszłych emerytów”. Wydaje się, że umożliwienie ubezpieczonym dobrowolnego uczestnictwa w systemie OFE i samodzielnego określania przez nich wysokości składek odprowadzanych do OFE mogłoby wywołać skutki przeciwne od zamierzonych, tj. obniżenie poziomu bezpieczeństwa gromadzonych środków, tym bardziej że znaczna liczba ubezpieczonych nie posiada wiedzy wystarczającej do samodzielnego kształtowania poziomu środków gromadzonych w kapitałowej części obowiązkowego systemu emerytalnego, w którym aktualizacja wartości tych środków odbywa się w znacznym stopniu w oparciu o kompetencje rynków finansowych i związana jest z wahaniami na tych rynkach.

5. Zawarte w senackim *projekcie* propozycje wprowadzenia możliwości „rezygnacji przez ubezpieczonego z odprowadzania składki do OFE oraz ewentualnego powrotu do OFE”, jak również „likwidacji instytucji przymusowego członkostwa w OFE w drodze losowania przeprowadzanego przez ZUS”, również należy uznać za zbyt daleko ingerujące w obecny kształt obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego, a w efekcie prowadzące do całkowitej deregulacji tego systemu

Wydaje się, iż wprowadzenie znacznego poziomu dobrowolności w zakresie uczestnictwa w systemie prowadziłyby niejednokrotnie do nieracjonalnych zachowań ubezpieczonych i w efekcie do braku możliwości zagwarantowania odpowiedniej stabilności systemu. Należy w tym kontekście zaznaczyć, iż regulacje *ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* ustanawiają system gwarancji środków z przeznaczeniem na wypłatę późniejszych świadczeń emerytalnych, w tym w szczególności przydzielają Skarbowi Państwa rolę ostatecznego gwaranta wypłat tych świadczeń.

6. Zastrzeżenia budzi ponadto, zawarta w projektowanym art. 22 ust. 10 *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, propozycja, aby ZUS informował OFE o złożeniu przez jego członka wniosku określającego wysokość części składki odprowadzanej do OFE wybranego przez ubezpieczonego lub też informującego o rezygnacji z odprowadzania przez ZUS części składki do OFE. W sytuacji, w której umowa o gromadzenie środków zawierana jest przez ubezpieczonego z wybranym przez niego OFE, wydaje się, iż informowanie OFE „po fakcie” o złożeniu przez ubezpieczonego takiego wniosku zwiększałoby poziom niepewności i destabilizacji tego systemu, wywołany uprzednim wprowadzeniem dobrowolności uczestnictwa.

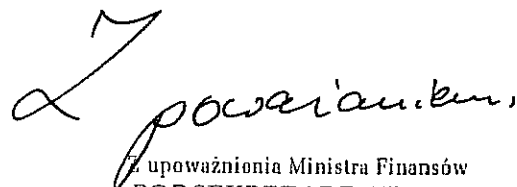
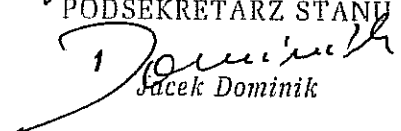
7. Przedłożony *projekt* nie wypełnia obowiązujących wymogów formalnych dotyczących projektu aktu prawnego, w zakresie oceny skutków regulacji. Krótka wzmianka w uzasadnieniu, iż *projekt* „rodzi pozytywne skutki społeczno-gospodarcze i jest zgodny z prawem Unii Europejskiej” nie tylko nie został poparty odpowiednim uzasadnieniem, ale też budzi wątpliwości co do zgodności ze stanem faktycznym.

Autorzy stwierdzają, iż proponowane zmiany nie wywołują skutków dla budżetu państwa. Należy zauważyć, iż budżet państwa zobowiązany jest do refundacji Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych składek przekazywanych do OFE. W związku z tym każda zmiana zmieniająca przepływy pieniężne do OFE bezpośrednio przekłada się na finanse publiczne. Jak znaczące są to kwoty pokazuje ocena skutków regulacji zawarta w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* (druk nr 3946). Zgodnie z prezentowanymi szacunkami skutek zmniejszenia transferów do OFE nastąpi poprawa salda funduszu emerytalnego funkcjonującego w ramach FUS na przestrzeni lat 2011-2020 sięgająca kwoty 188 mld zł. Po uwzględnieniu całości zmian zawartych w rządowym projekcie ustawy łączny spadek potrzeb pożyczkowych w latach 2011-2020 oszacowany został na kwotę 195 mld zł, tj. 7,6% prognozowanego na 2020 r. PKB.

8. W uzasadnieniu do senackiego projektu ustawy brakuje logicznego uzasadnienia proponowanych zmian. Autorzy w uzasadnieniu wspominają co prawda problem narastającego długu oraz najwyższego od 1991 r. deficytu budżetowego, nie precyzują jednak, czy proponowane zmiany miałyby w rozwiązaniu tego problemu pomóc. Nie wskazano także, w jaki sposób i o ile, poprawiłaby się sytuacja osób, którym przyznano by prawo decydowania o wysokości składki przekazywanej do OFE. Wnioskodawcom brakuje także konsekwencji. Jeśli wyższa składka w OFE miałaby pozwolić na wyższe emerytury, logiczną byłaby propozycja zwiększenia składki do najwyższego poziomu na jaki pozwala sytuacja finansów publicznych. Jeśli z kolei to składka lokowana w ZUS miałaby przynieść wyższe emerytury, to logiczną byłaby propozycja obniżenia składki przekazywanej do OFE do zera. Ze względu na niepewność dotyczącą długoterminowych prognoz, trudno zdecydowanie określić, która z powyższych opcji jest korzystniejsza, a historia ostatnich 10 lat funkcjonowania nowego systemu emerytalnego pokazuje, iż czasem to ZUS, a czasem to OFE przynoszą najlepsze wyniki. Tymczasem autorzy propozycji nie wskazują, w jaki sposób ubezpieczeni, w przeważającej większości nie mający doświadczenia na rynkach finansowych, mają podejmować decyzje o alokacji składek pomiędzy systemem kapitałowym, a systemem repartycyjnym.

9. Przedstawiony projekt ustawy (druk senacki nr 1172) wprowadzając wybór ubezpieczonych co do uczestnictwa w OFE oraz wysokości składki przekazywanej do OFE miałyby wpływ na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz poziom państwowego długu publicznego, przy czym jego wielkość i kierunek zależałyby od udziału składek, które przekazywane byłyby do OFE, będącego wypadkową indywidualnych wyborów ubezpieczonych. Im większa część składki byłaby przekazywana do OFE, tym większe byłyby potrzeby pożyczkowe budżetu i dług publiczny.

Mając zatem na względzie przedstawione wyżej zastrzeżenia do projektowanej ustawy oraz wprowadzone od maja br., w wyniku inicjatywy ustawodawczej Rządu, zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych obejmujące zmianę w wysokości transferów składki emerytalnej do OFE nie znajdują uzasadnienia dla propozycji zawartych w druku senackim nr 1172, które mogłyby powodować ogromną niepewność dla sektora finansów publicznych.


Łukasz Dominik
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Łukasz Dominik