



Do druku nr 1830

PKPP 201/71/MR/2009

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2009 r.

Pan  
**Lech Czapla**  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan przekazuje w załączeniu opinię 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 1830).

**Henryka Bochniarz**  
Prezydent Polskiej Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan

**Opinia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan do 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 1830)**

PKPP 201/71/MR/2009

PKPP Lewiatan podziela wyrażoną przez projektodawcę troskę o poziom oszczędności emerytalnych ubezpieczonych. Szczególnie cieszy waga, jaką rząd przywiązuje do poziomu konkurencji między otwartymi funduszami emerytalnymi (OFE). Analiza projektu prowadzi jednak do wniosku, że skutki proponowanych zmian będą całkowicie odmienne od zakładanych.

Z uzasadnienia do projektu wynika, że zasadniczym celem nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych jest poprawa bezpieczeństwa systemu ubezpieczeniowego oraz poprawa efektywności funkcjonowania OFE. Zdaniem autora projektu zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia zamierzonych celów mają dwa wymiary konkurencji między otwartymi funduszami emerytalnymi: konkurencja cenowa i konkurencja wynikami inwestycyjnymi (*vide* uzasadnienie do projektu, str. 4).

Projekt rządowy koncentruje się tymczasem tylko na jednym wymiarze – opłatach, obniżenie których ma - zdaniem projektodawcy - poprawić konkurencję cenową między OFE. Nowelizacja przewiduje w związku z tym tylko 2 działania:

1. Obniżenie kosztów zarządzania funduszem emerytalnym (art. 1 pkt 2 projektu).
2. Obniżenie opłat pobieranych od składki (art. 1 pkt 1 projektu).

Jest to sprzeczne ze stanowiskami rządu z dnia 5 listopada 2008 r. i 26 listopada 2008 r., w których podkreślano, że wszelkie zmiany dotyczące zasad działania otwartych funduszy emerytalnych oraz powszechnych towarzystw emerytalnych (PTE) wymagają kompleksowego podejścia i całościowej oceny. Błędem jest natomiast postrzeganie tego systemu jednowymiarowo i podejmowanie decyzji o ingerencji ustawowej w sprawie opłat od składki bez dokonania długoterminowej oceny rzeczywistego wpływu takiej ingerencji na interes członków funduszy emerytalnych.

Należy również pamiętać, że ustawa o emeryturach kapitałowych nałożyła na towarzystwa emerytalne nowe zadania związane z wypłatą okresowych emerytur kapitałowych, bez zapewnienia źródeł finansowania tych zobowiązań. Kolejna obniżka opłat finansujących funkcjonowanie PTE stawia pod znakiem zapytania możliwość wypełnienia nowej roli, jaką zakłada dla PTE projekt ustawy o emeryturach kapitałowych.

### Uwagi szczegółowe do art. 1 pkt 2:

- W aktualnym stanie prawnym skala opłat za zarządzanie jest tak skonstruowana, że wraz ze wzrostem wartości aktywów funduszu zmniejsza się procentowy wskaźnik opłaty za zarządzanie: od stawki 0,045% miesięcznie za aktywa do 8 mld zł., do stawki 0,015% miesięcznie od aktywów powyżej 65 mld zł. W konsekwencji relatywnie niższe opłaty pobierają już dziś PTE zarządzające największymi funduszami.
- Projekt rządowy proponuje wprowadzenie dodatkowego limitu kwotowego: fundusz, którego aktywa wyniosą 45 mld zł nie będzie mógł pobierać żadnych opłat za zarządzanie składkami od swoich nowych członków. Prowadzić to będzie do sytuacji kiedy wraz ze wzrostem aktywów i odpowiedzialności za ich zarządzanie, spadać będą środki na prowadzenie efektywnej polityki inwestycyjnej OFE. Innymi słowy, fundusze pozbawione zostaną ostatniego czynnika, który wpływa na podnoszenie poziomu usług, konkurowanie w pozyskiwaniu nowych klientów i bezpieczeństwo zarządzania środkami zgromadzonymi w OFE.
- Zmiana zasad pobierania opłat za zarządzanie może doprowadzić do sytuacji, w której duże fundusze nie znajdą źródeł pokrycia dla kosztów spowodowanych napływem nowych ubezpieczonych i dużą liczbą obecnych członków. Trzeba mieć przy tym świadomość, że istotne pogorszenie sytuacji finansowej towarzystw emerytalnych może zagrozić bezpieczeństwu całego II filara. Towarzystwa emerytalne gwarantują bowiem swoimi kapitałami pokrycie ewentualnego niedoboru w zarządzaniu funduszem emerytalnym. Na tego rodzaju niebezpieczeństwo wskazywał sam rząd w swoich stanowiskach do poselskich projektów ustawy zawierających propozycje obniżenia opłat od składki i za zarządzanie.
- Nie tylko duże fundusze dostrzegają niebezpieczeństwo wiążące się z omawianą nowelizacją ustawy. Także mniejsze PTE widzą zagrożenia wynikające z planowanych zmian, które wpłyną na pozycję ubezpieczonego oraz OFE, ale również w sposób zasadniczy ograniczą dalsze dyskusje nad zmianami systemowymi, które w założeniach w sposób istotny miały poprawić wysokość przyszłych emerytur.
- Projektowana nowelizacja budzi istotne wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP. Powszechnie towarzystwa emerytalne, mimo tego, że zarządzają środkami publicznymi, są podmiotami prywatnymi. Jako podmioty prywatne, mogą skutecznie powoływać się na wolność gospodarczą, gwarantowaną przepisami art. 20 i 22 Konstytucji. Ograniczenia wolności gospodarczej są dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny, o ile są proporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Proporcjonalność wiąże się, m.in. z adekwatnością środka do zamierzonego celu. Środek ten może być uznany za zbyt rygorystyczny lub nieodpowiedni, skoro cel może być osiągnięty w łagodniejszy i bardziej efektywny sposób. W tym przypadku, np. poprzez wprowadzenie subfunduszy, czy umożliwienie tworzenia pakietów lojalnościowych, itp.
- Propozycja budzi też istotne wątpliwości co do jej zgodności z przepisami prawa wspólnotowego. Zwrócił na to uwagę komisarz UE ds. rynku wewnętrznego i usług, Charlie McCreevy, który w liście z dnia 2 kwietnia 2009 r., kierowanym do Pani Minister Jolanty Fedak, podkreśla, że proponowane zmiany mogą stworzyć ograniczenia dla fundamentalnych zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym wolności świadczenia usług, swobody działalności gospodarczej oraz swobody przepływu kapitału.

### Uwagi szczegółowe do art. 1 pkt 1:

- Obowiązujące przepisy przewidują wprowadzenie w 2014 r. obowiązkowej opłaty od składek na maksymalnym poziomie 3,5%. Projekt rządowy zakłada tymczasem przyspieszenie o 4 lata obniżenia tych opłat i przewiduje, że począwszy od 1 stycznia 2010 r. opłaty od składek nie będą mogły przekroczyć 3,5%.
- Tak istotna zmiana zasad dochodzenia do obniżonego poziomu opłaty od składki niesie ze sobą negatywne konsekwencje organizacyjne i finansowe dla otwartych funduszy i PTE; narusza zasady poprawnej legislacji, zaufania obywatela do prawa oraz świadomego, racjonalnego działania ustawodawcy, a w konsekwencji może zostać uznana za niezgodną z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach wywiódł z art. 2 Konstytucji zakaz stanowienia prawa, które może być zaskoczeniem dla obywatela (por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2005 r. K. 48/2004; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2005 r. K. 19/2002, wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, wyrok z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01). Zakaz ten odnosi się zarówno do merytorycznej treści stanowionych przepisów jak i do formy ich stanowienia. Wynikająca z art. 2 Konstytucji istota pewności, stabilności prawa, charakteryzuje się stwarzaniem obywatelom warunków, w których mogą prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, że podejmując decyzje ekonomiczne opierają się na prawie pewnym, które nie ulegnie gwałtownej zmianie, ani nie będzie pośrednio lub bezpośrednio kształtowało ich sytuacji wstecz.

Przeczy temu projekt analizowanej ustawy. Począwszy od 27 sierpnia 2003 r. PTE liczyły się z faktem, iż dojście do opłaty nie przekraczającej 3,5% będzie rozłożone w czasie, na kilka najbliższych lat. Dostosowały do tego swoją politykę inwestycyjną i politykę zarządzania firmą. Projekt rządowy nie uwzględnia jednak interesów strony. Jest zatem sprzeczny z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie podnosił, że klauzula demokratycznego państwa prawnego nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania przepisów, które szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich.

- Na 3,5% docelowej opłaty od składki składają się nie tylko opłaty pobierane bezpośrednio przez PTE, ale także opłaty na rzecz innych instytucji, w tym np. ZUS (0,8% składki), Komisję nadzoru Finansowego (0,1064% składki) czy Rzecznika Ubezpieczonych (0,071% składki). W konsekwencji na pokrycie kosztów zarządzania (administracyjnych) PTE otrzyma nie 3,5%, ale 2,1%, a więc o 1,4% mniej niż się powszechnie uważa (uwzględniając koszty funduszu gwarancyjnego). To oznacza, że projekt nie zawiera propozycji zmiany zasad ustalania niektórych kosztów związanych z zarządzaniem otwartym funduszem emerytalnym, takich jak:
  - a. finansowanie części ponoszonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kosztów poboru i egzekucji składek na ubezpieczenie emerytalne,
  - b. kosztów działania Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznika Ubezpieczonych,
  - c. obowiązkowego prowadzenia rejestru członków funduszu,
  - d. kosztów gwarantowania aktywami towarzystwa emerytalnego pokrycia niedoboru w funduszu emerytalnym.
- Efektywna redukcja o 2/3 maksymalnej stawki opłaty od składki doprowadzi do znacznego pogorszenia wyników finansowych PTE. Wynikający z obniżenia poziomu opłat zysk funduszy

emerytalnych będzie jednocześnie ekonomiczną stratą towarzystw. W praktyce można oczekiwać, że małe i średnie fundusze, które w największym stopniu zostaną dotknięte proponowanymi zmianami staną się mało rentowne lub będą wręcz wymagać dofinansowania przez akcjonariuszy. Podkreślamy po raz kolejny, że gdyby sytuacja finansowa towarzystw emerytalnych była zła zagrażałoby to bezpieczeństwu całego II filara.

- Znaczące pogorszenie sytuacji towarzystw emerytalnych zarządzających małymi i średnimi funduszami emerytalnymi pogorszy ich zdolność konkutowania o klienta, co w efekcie zamiast zwiększyć konkurencyjność pomiędzy funduszami przyczyni się w sposób drastyczny do jej zmniejszenia, wzmacniając tym samym pozycje największych Towarzystw względem mniejszych (które i tak, jak udowodnialiśmy w poprzednim punkcie, nie będą miały ekonomicznych motywów do stałej poprawy obsługi klientów nowo pozyskiwanych klientów).
- Autorzy projektu wydają się nie dostrzegać konsekwencji proponowanych działań dla polskiej gospodarki i rynku pracy. Pomysł, aby uchwalone przez Sejm RP stawki przewidziane na rok 2014 wprowadzić już w roku 2010, bez jakiegokolwiek analizy skutków takiej decyzji dla PTE i współpracujących z nimi przedsiębiorstw jest trudny do zaakceptowania. Warto podkreślić, że z rynkiem PTE związanych jest ponad 40 000 podmiotów (agentów, agencji, brokerów, banków i innych) (moim zdaniem więcej). Wprowadzenie tak drastycznej zmiany w tak krótkim czasie spowoduje poważne reperkusje nie tylko dla PTE, ale też dla działalności wszystkich przedsiębiorstw współpracujących z PTE.

Podsumowując należy stwierdzić, że propozycje obniżania opłat pobieranych przez PTE nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od pozostałych elementów systemu, mających istotny wpływ na sytuację finansową PTE oraz poziom ryzyka niewypłacalności tych podmiotów.

Apelujemy, by nie dopuścić do powtórzenia błędów z 2003 i 2004 roku, gdy zaniechanie głębszej i bardziej kompleksowej modyfikacji zasad funkcjonowania OFE doprowadziło, np. do zaniechania wprowadzenia funduszy o niższym profilu ryzyka, co z perspektywy czasu przyniosło wymierne straty dla części ubezpieczonych.

Nie rozumiemy dlaczego jeszcze kilka miesięcy temu stanowisko rządu było zupełnie inne. Rząd tłumaczył wówczas, że ewentualne korzyści dla ubezpieczonych nie zrekompensują strat spowodowanych zakłóceniem istniejących mechanizmów gry rynkowej i konkurencji między funduszami. W swoich stanowiskach rząd pytał:

*„Czy wobec spadku finansowej zachęty dla towarzystw emerytalnych działania takie przełożą się na stosowanie bazujących na analizie ryzyka i długoterminowej budowie wartości dla członków funduszy strategii inwestycyjnych, gdyż w projekcie nie uwzględniono możliwości dywersyfikacji portfeli inwestycyjnych funduszy emerytalnych, zróżnicowania miar odniesienia (benchmark) i zmiany zasad ustalania tzw. „wynagrodzenia za sukces”?”*

**Dziś analogiczne pytanie adresujemy do rządu.**

*Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan  
Warszawa, 15 kwietnia 2009 r.*