

Decyzja
Prezydium KK
nr 188/2013

ws. opinii o projekcie ustawy MPiPS o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia przedłożony projekt ustawy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 października 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych jednocześnie wnosząc następujące uwagi.

Podstawowym celem przedstawionego projektu jest kontynuacja rozwiązań ograniczających tempo przyrostu państwowego długu publicznego i rosnącego deficytu finansów publicznych. Należy podkreślić, że w skierowanym w dniu 30 września 2013 roku do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na 2014 rok (I pierwsze czytanie odbyło się 11 października) przyjęty poziom wydatków uwzględniał już wprowadzenie zmian w systemie emerytalnym, w szczególności umorzenie obligacji będących w posiadaniu otwartych funduszy emerytalnych, mimo braku ostatecznych rozstrzygnięć, co do proponowanych zmian przedmiotową ustawą. Potwierdza to fakt ograniczania przez koalicję PO-PSL debaty publicznej, a tym samym poszukiwania optymalnych rozwiązań dla systemu ubezpieczeń społecznych.

Większość zmian zaproponowanych w projekcie nie ma nic wspólnego z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Pomysł na rozwiązanie tego problemu nie jest zresztą zbyt oryginalny i polega na likwidacji dożywotniej emerytury kapitałowej, przekazywaniu środków zgromadzonych w OFE do funduszu emerytalnego FUS przez okres 10 lat poprzedzających osiągnięcie wieku emerytalnego a następnie finansowaniu emerytury w całości z FUS z uwzględnieniem w podstawie wymiaru świadczenia środków zgromadzonych w OFE. Tytuł projektowanej ustawy wprowadza w błąd, ukrywając rzeczywiste intencje autorów projektu, którymi jest osłabienie, a następnie w dalszej konsekwencji likwidacja kapitałowego segmentu ubezpieczenia emerytalnego. Ten cel pozostaje w związku, nie tyle z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE, ile ze wzrostem długu publicznego i rosnącym deficytem finansów publicznych.

W projekcie ustawy proponuje się nową, udoskonaloną i zastosowaną na szerszą skalę niż do tej pory wersję „wynalazku” wprowadzonego na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 358) w postaci subkonta ubezpieczonego w ZUS, na którym do tej pory ewidencjonowana była wysokość składki przeznaczonej na finansowanie emerytury metodą kapitałową. W projekcie ustawy proponuje się wykorzystanie tego rozwiązania jako instrumentu prowadzącego do *de facto* całkowitej likwidacji kapitałowego finansowania emerytury. Proponuje się, aby środki zaewidencjonowane na subkoncie w ZUS nie były po osiągnięciu wieku emerytalnego przekazywane na finansowanie emerytury kapitałowej, lecz pozostały definitywnie w FUS, z którego środków byłaby w całości finansowana przyszła emerytura. Proponuje się jednocześnie zwiększenie kwoty środków zgromadzonych w OFE, które podlegałyby przekazaniu do funduszu emerytalnego FUS i zaewidencjonowaniu na subkoncie.

Ten mechanizm miałby zastosowanie do:

1. środków zgromadzonych w OFE a przekazywanych sukcesywnie do FUS w okresie 10 lat poprzedzających osiągnięcie wieku emerytalnego;
2. kwot stanowiących równowartość jednostek rachunkowych umorzonych w związku z przymusowym przekazaniem do ZUS 51,5 % wartości posiadanych aktywów netto emitowanych, gwarantowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa;
3. składek na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 7,3 % podstawy wymiaru przekazywanych do FUS w związku z niezawarciem przez ubezpieczonego objętego po raz pierwszy ubezpieczeniem emerytalnym umowy z żadnym z OFE lub w związku z niezłożeniem przez członka OFE w terminie oświadczenia o przekazywaniu do OFE składki w wysokości 2,92 % począwszy od składki za miesiąc lipiec 2014 r.;
4. składek w zwiększonej wysokości 4,38 % podstawy wymiaru przekazywanych przez członków OFE na fundusz emerytalny FUS.

Analiza projektu ustawy w tym zakresie prowadzi do wniosku, iż utrzymanie i wzmocnienie instytucji subkonta ma na celu stworzenie pozorów dalszego utrzymywania kapitałowego systemu finansowania emerytur w sytuacji znaczącego osłabienia potencjału finansowego OFE. Można odnieść nieodparte wrażenie, że autorom projektu zabrakło odwagi aby wprost powiedzieć, że emerytury mają być w całości finansowane metodą repartycyjną, w tym także ze środków zaewidencjonowanych na subkoncie prowadzonym dla

ubezpieczonego przez ZUS, a lokowanych wcześniej przez OFE. W tych warunkach dalsze utrzymywanie instytucji prawnej subkonta wydaje się być wielce wątpliwe i budzi uzasadnione obawy o prawo do dziedziczenia tak ulokowanych środków, co niestety potwierdzają stanowiska, tak Prezesa ZUS jak i Rzecznika Ubezpieczonych.

Tezę o dążeniu autorów projektu ustawy do faktycznej likwidacji kapitałowego segmentu ubezpieczenia emerytalnego potwierdzają również propozycje nowych zasad prowadzenia działalności przez OFE. Określone do tej pory w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych wymagania w zakresie lokowania aktywów funduszu w poszczególne kategorie aktywów miały na celu zapewnienie kapitałowi emerytalnemu maksymalnego bezpieczeństwa. Wprowadzenie zakazu lokowania aktywów OFE w bezpieczne instrumenty finansowe takie jak obligacje, bony i inne papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub NBP oraz likwidacja ograniczeń w zakresie lokowania aktywów OFE w pozostałe kategorie lokat uważane za obarczone dużym ryzykiem (w tym nakaz lokowania nie mniej niż 75 % wartości aktywów w akcjach) podważać będą bezpieczeństwo środków gromadzonych w OFE z przeznaczeniem na przyszłą emeryturę oraz zniechęcać członków OFE do dalszego oszczędzania na starość w tych instytucjach. W warunkach dobrowolności oznaczać to będzie, że zdecydowana większość osób, które po raz pierwszy będą objęte ubezpieczeniem nie zdecyduje się zawrzeć umowy z którymkolwiek z OFE, a wiele z osób oszczędzających do tej pory na starość w tych instytucjach nie złoży w terminie oświadczenia o przekazywaniu do OFE składki w wysokości 2.92 % począwszy od składki za miesiąc lipiec 2014 r.

Ograniczenie liczby członków OFE oraz pogorszenie warunków ich funkcjonowania wskutek znaczącego ograniczenia wartości zarządzanych aktywów oraz obniżenia o połowę wysokości opłat pobieranych od składek oznaczać będzie, że dla wielu spośród funduszy dalsza działalność na polskim rynku straci ekonomiczny sens. Oznaczać to będzie nie tylko likwidację wielu OFE, ale także zawirowania na rynkach finansowych, głównie na giełdzie, na której OFE były do tej pory głównym graczem.

Poważne wątpliwości budzi jednocześnie konstytucyjność niektórych rozwiązań prawnych zaproponowanych w projekcie ustawy. Dotyczy to w szczególności przymusowego przekazania przez OFE do ZUS 51,5 % wartości posiadanych aktywów netto emitowanych, gwarantowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa oraz towarzyszącego temu umorzenia jednostek rozrachunkowych członków OFE o równowartości przekazanych aktywów. Zarówno z punktu widzenia OFE lokującego swoje aktywa, zgodnie z obowiązującą do tej pory regulacją prawną w bezpieczne instrumenty finansowe, jak i jego członków


powierających OFE swój kapitał emerytalny można w tym przypadku mówić o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego sformułowanej w art. 2 Konstytucji RP. W projekcie ustawy proponuje się bowiem zmianę przeznaczenia środków zgromadzonych w celu przyszłego finansowania indywidualnej emerytury przez członków OFE i skierowanie ich na finansowanie świadczeń emerytalnych osób aktualnie pobierających świadczenia metodą repartycyjną. Zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa dotyczy zwłaszcza ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968, którym w 1999 r. stworzono możliwość wyboru finansowania emerytury w całości metodą repartycyjną (z FUS), albo częściowo metodą repartycyjną, a częściowo metodą kapitałową (ze środków zgromadzonych w OFE). Ów wybór był dokonywany w określonym stanie prawnym. W odniesieniu do osób, które zdecydowały się na finansowanie emerytury częściowo metodą repartycyjną, a częściowo metodą kapitałową w projekcie ustawy proponuje się zmianę reguł gry w trakcie jej trwania. Część składki na ubezpieczenie emerytalne, która trafiałaby do OFE uległaby znaczącemu ograniczeniu. Z drugiej strony projekt ustawy pomija osoby, które zdecydowały się na „pozostanie w ZUS” nie dając im prawa wyboru czy pozostać przy dotychczasowym sposobie finansowania emerytury czy skorzystać z instytucji „subkonta”. Powstaje jednocześnie pytanie czy rozwiązanie to nie narusza art. 21 ust. 1 Konstytucji RP i wynikającego z tego obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej ochrony własności.

Wątpliwości jakie budzą zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania prawne uzasadniają jednoznacznie krytyczną jego ocenę.

Gdańsk, 13 listopad 2013 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek