

## Zmiany w OFE – rząd zapowiada korzyści, milczy o konsekwencjach.

### Naruszenie prawa i umów, sytuacja FUS i wysokość emerytur, bezpieczeństwo kredytowe państwa.

Zmiany jakie proponuje rząd dotyczą 16 milionów 380 tysięcy członków OFE i ich kapitału emerytalnego o wartości 286 miliardów zł zgromadzonego w funduszach (stan na koniec sierpnia 2013 r.).

Standardy państwa prawa oraz społeczna i finansowa skala zapowiadanych kroków powodują, że decyzje powinny być podejmowane ze szczególną starannością i pełną świadomością konsekwencji dla ładu prawnego, dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i ubezpieczonych oraz dla bezpieczeństwa finansowego państwa. Szczególnie, że mimo usilnych starań, społeczny odbiór tych propozycji nie jest przychylny, a liczne autorytety naukowe, eksperci i organizacje podnoszą ważne argumenty przeciwko zamiarom rządu.

### Rządowa propozycja spowoduje:

- a. nacjonalizację na rzecz ZUS środków zainwestowanych przez fundusze w aktywa skarbowe – czyli ponad połowę posiadanych przez nie aktywów;
- b. przewłaszczenie przez ZUS środków zgromadzonych w OFE na 10 lat przed osiągnięciem przez wieku emerytalnego przez uczestnika funduszu;
- c. przejęcie pozostałych środków zgromadzonych w OFE na rzecz ZUS na skutek decyzji uczestnika funduszu, dokonywanej w warunkach, które nie spełniają kryteriów rzetelnego wyboru.

### Zgodność proponowanych zmian w systemie emerytalnym z Konstytucją RP<sup>1</sup>

Propozycje rządowe traktują OFE jako część sektora finansów publicznych, z racji ich obowiązkowego charakteru, co ma wynikać z obowiązku płacenia składki. Nie przesądza on jednak, do kogo należą środki OFE, oraz komu i jakie prawa do środków OFE przysługują.

W dotychczasowym orzecznictwie nie ma Uchwały Sądu Najwyższego, czy też orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który na podstawie wszechstronnej analizy określa charakter prawny środków OFE. Natomiast decyzją Eurostatu z 2004 r. OFE klasyfikowane są poza sektorem publicznym.

1. Nie ma podstaw do tego aby uznać środki OFE (środki w OFE) za publicznoprawne, co dawałoby możliwość niemal dowolnych zmian w prawie w zakresie przenoszenia środków pomiędzy ZUS a OFE.
2. Środki OFE przysługują ubezpieczonemu oraz ZUS, ale w okresie inwestowania przez OFE, prawa do nich mogą być realizowane jednocześnie. W trakcie członkostwa w OFE, środki te zasadniczo przysługują członkom OFE, a w okresie wypłat emerytur kapitałowych zasadniczo będą przysługiwać instytucji wypłacającej emerytury kapitałowe.
3. OFE jest podmiotem niepublicznym, tworzonym przez PTE na zasadzie swobody działalności gospodarczej, który zgodnie z Wyrokiem ETS z dnia 21 grudnia 2011 r. (C-271/09) prowadzi działalność gospodarczą jako przedsiębiorca. Ze względu na stosunki prawne konkretnie istniejące, które zawsze podlegają ochronie prawnej, prawa do środków OFE przysługują członkom OFE.
4. Propozycje rządu prowadzą do ograniczenia globalnej sumy aktywów OFE, a przez to wielkości konkretnych, jak i potencjalnych uprawnień w OFE – propozycje naruszają też prawa samego OFE, który jako odrębna osoba prawna działająca w interesie członków OFE miałby pozostać pozbawiony części swojego majątku.

<sup>1</sup> „Przeniesienie środków do ZUS” czy nacjonalizacja majątku OFE? – ocena prawna rządowych planów reformy II filaru systemu emerytalnego z perspektywy praw OFE”, Arkadiusz Radwan, Robert Mężyk, pracownicy naukowcy Instytutu Allerhanda, Warszawa lipiec 2013 r.; „Podmioty uprawnione do środków z OFE. Analiza”, Radosław Pacud, b.d.



5. Likwidacja części nieakcyjnej, należy zakwalifikować jako częściową nacjonalizację OFE. Natomiast dobrowolność członkostwa w OFE, można sprowadzić do zasiedzenia aktywów przypisanych członkowi OFE z upływem 3-miesięcznego okresu zasiedzenia, gdyż tylko tyle ma mieć członek OFE do upomnienia się o swoje prawa w ZUS.
6. Propozycje rządu godzą bezpośrednio w interesy członków OFE, realizując jedynie interesy bieżącej polityki państwa.
7. W demokratycznym państwie prawnym dobra społeczeństwa nie można budować w opozycji do dobra indywidualnego, a wyższość interesów zbiorowych właściwa jest dla systemów totalitarnych.
8. W konstytucyjnych zasadach państwa prawa należy upatrywać ochrony uprawnień majątkowych członków OFE, jak i uzasadnienia ciągłości praw członków OFE do środków OFE. Z tego powodu nie jest możliwe wyłączenie członków OFE z nabytych już uprawnień o charakterze majątkowym, jak również umorzenie części aktywów stanowiących środki OFE, tylko dlatego, że są to obligacje Skarbu Państwa.
9. Przyznanie w związku z umorzonymi środkami OFE określonych uprawnień w ramach subkonta jest zamianą zobowiązania pokrytego aktywami OFE, na zobowiązanie pokrytego obietnicą państwa - operacja przeniesienia obligacji Skarbu Państwa z OFE do ZUS powinna odbywać się za zgodą członka OFE, gdyż dotyczy to jego praw nabytych.
10. Przejście do ZUS na podstawie decyzji ubezpieczonego, w warunkach narzucenia *ex lege* zmian do treści prawa, które mają charakter prywatnoprawny jest niezasadnym ograniczaniem praw członków OFE.

Kroki zapowiadane przez rząd naruszają:

1. art. 21 i art. 64 Konstytucji – poprzez naruszenie ochrony prawa własności;
2. art. 2 Konstytucji – poprzez naruszenie ochrony praw nabytych;
3. art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC) – poprzez naruszenie ochrony prawa własności;
4. art. 17 i art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP) – poprzez naruszenie ochrony prawa własności;
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17.12.2008 r., sygn. P. 16/2008 – o niedopuszczalność nacjonalizacji;
6. umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (*Bilateral Investment Treaty – BIT*) – z powodu nacjonalizacji aktywów OFE.

### Skutki przeniesienia aktywów OFE do ZUS dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Przejęcie większości aktywów OFE poprawi bieżącą sytuację finansów publicznych. Pociągnie za sobą jednak radykalne pogorszenie perspektyw finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego będą musiały być wypłacane emerytury w zamian za przejęty kapitał z OFE i składki osób, które wycofają się z II filaru. System emerytalny zamiast się modernizować się będzie ulegał stopniowej destrukcji.

1. Zapowiadana zasada waloryzacji subkonta w ZUS, na które trafiają środki z OFE znacznie przewyższa waloryzację w I filarze – jej roczny wskaźnik jest równy średniorocznej dynamice wartości PKB w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji. Choć pozornie korzystna dla ubezpieczonych, jest groźna dla salda funduszu emerytalnego FUS, ponieważ tworzy trwałą i narastającą nierównowagę funduszu. Wpływy ze składek do funduszu emerytalnego FUS rosną bowiem nie w tempie nominalnego PKB, jak zapis na subkoncie, lecz w tempie wzrostu bazy składkowej, jak zapis na koncie w pierwszym filarze.
2. W rezultacie, im więcej składek trafi na subkonto, tym bardziej niestabilny stanie się mechanizm równoważący wpływy ze składek i wydatki na emerytury w publicznie zarządzanej części systemu (ZUS), wpisany w reformę z roku 1999, niszcząc fundamentalny mechanizm tej reformy.
3. Przykładowo, gdyby wszyscy uczestnicy OFE zdecydowali się w 2014 roku przenieść do ZUS, luka wynikająca z waloryzacji subkonta powyżej tempa przyrostu wpływów ze składek, wyniosłaby w horyzoncie do 2050 roku łącznie od 20 mld do prawie 50 mld złotych (w cenach stałych z 2013 roku).



Fakt, że dramatyczne dla FUS konsekwencje proponowanych zmian ujawnią się za kilkanaście lat i spadną na barki ludzi dziś młodych i na kolejne pokolenia, nie zwalnia z odpowiedzialności tych, którzy chcą je dziś wprowadzić.

### Skutki przeniesienia aktywów OFE do ZUS dla wysokości emerytur

Przejęcie kapitału emerytalnego i składek osób ubezpieczonych przez ZUS może wydawać się korzystne, bo pozwoli uniknąć opłat jakie od składki i za zarządzanie pobierają PTE. Może również wydawać się atrakcyjne ze względu na obietnicę wysokiej waloryzacji subkonta w ZUS. Konsekwencją jest jednak rezygnacja z możliwości uzyskiwania rynkowej stopy zwrotu z aktywów inwestowanych w drugim filarze. Zarówno historycznie w krajach OECD, jak i w Polsce w okresie funkcjonowania nowego systemu emerytalnego, rynkowa stopa zwrotu z inwestycji przeciętnie przewyższa tempo wzrostu PKB oraz wskaźniki waloryzacji stanu kont emerytalnych w ZUS.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dla roczników przechodzących na emeryturę w latach 2014 – 2050 bilans zysków i strat wynikających z przeniesienia ich kapitału z OFE do ZUS będzie niekorzystny.<sup>2</sup>

## KTO ZYSKA A KTO STRACI NA PRZENOSZENIU AKTYWÓW DO ZUS NA 10 LAT PRZED EMERYTURĄ?

Porównanie oczekiwanych emerytur z OFE wypłacanych wg obecnych zasad oraz po przesunięciu kapitału na subkonto w ZUS.



Przy założeniu powtarzania się wahań gospodarki, stóp zwrotu z OFE i waloryzacji w ZUS, podobnych do tych jakie miały miejsce w ostatnich 10 latach, wg płci dla osób osiągniętych wiek emerytalny między 2014 a 2050 r.

Piotr Lewandowski: Przenoszenie aktywów ubezpieczonych z OFE do ZUS na 10 lat przed przejściem na emeryturę – analiza potencjalnych skutków

### Skutki przeniesienia aktywów OFE zainwestowanych w obligacje skarbowe dla rynku długu państwowego

Nacjonalizacja aktywów OFE ulokowanych w obligacjach skarbowych, umorzenie ich i zakaz inwestowania w dług publiczny radykalnie zmieni sytuację na rynku obligacji, uzależniając go od inwestorów zagranicznych.

1. Inwestorzy zagraniczni ulokowali w obligacjach ok. 200 mld zł. W marcu br ich udział w krajowym rynku obligacji skarbowych wynosił ok. 36%. Po wyeliminowaniu OFE ich udział może wzrosnąć do 46%. Wystawi to

<sup>2</sup> Piotr Lewandowski: Przenoszenie aktywów ubezpieczonych z OFE do ZUS na 10 lat przed przejściem na emeryturę – analiza potencjalnych skutków, Warszawa, 29 lipca 2013 r.



rynek polskiego długu na większe ryzyko wahań spowodowanych globalnymi zmianami koniunktury i uzależni finansowania deficytu państwa od zagranicy. Nie można wykluczyć, że w sytuacjach kryzysowych inwestorzy zagraniczni będą gwałtownie wyprzedawać polskie obligacje lub celowo spekulować nimi. Zabraknie stabilizatora, jakim obecnie są OFE.

2. Nagłe wycofanie się z Polski inwestorów zagranicznych, może wymusić zdecydowanie wyższe premie za ryzyko dla pozostałych, większe koszty obsługi długu i pogorszenie wiarygodności kredytowej państwa.
3. Przewłaszczenie aktywów OFE ulokowanych w obligacjach skarbowych, spowodowało by zmniejszenie długu publicznego wynoszący w końcu 2012 r. 840,5 mld zł o ponad 120 mld, ale również doprowadziło do zmniejszenia wielkość i płynność rynku krajowego długu publicznego. W rezultacie pozycja inwestorów zagranicznych by wzrosła, zwiększając uzależnienie od ich decyzji, przede wszystkim o charakterze spekulacyjnym.

### **Społeczny odbiór zapowiedzi przeniesienia aktywów OFE do ZUS**

Brak w tej chwili dużych, wyczerpujących badań opinii społecznej na temat oceny propozycji rządowych. Jednak te, które przeprowadzono, pokazują, że zamiary rządu są oceniane negatywnie. Np. we wrześniowym badaniu PBS członkowie OFE, zapytani o zdanie na temat planowanych zmian, w większości są im przeciwni — 63%. Zwolenników jest stosunkowo niewiele, stanowią niecałe 16% Polaków posiadających konto w OFE. Co piąty nie ma zdania na ten temat i nie potrafi opowiedzieć się po żadnej ze stron.

Członkowie OFE proszeni o wybór wariantu: czy całość emerytury będzie pochodziła z ZUS, czy też część składki będzie lokowana w Otwartym Funduszu Emerytalnym, w większości opowiadają się emeryturą z dwóch źródeł — 54% jest za tym rozwiązaniem. Co piąty właściciel konta w OFE pozostaje niezdecydowany, a tylko co czwarty (24%) chciałby, aby jego emerytura pochodziła jedynie z ZUS<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> *Badanie Omnibus PBS przeprowadzone w dniach 6-8 września na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków n=1000*