



IV kadencja

Pan  
Marek Borowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Artura Zawiszę.

(-) Adam Bielan; (-) Tadeusz Cymański; (-) Andrzej Diakonow; (-) Ludwik Dorn; (-) Jacek Falfus; (-) Szymon Giżyński; (-) Przemysław Gosiewski; (-) Wojciech Jasiński; (-) Marek Jurek; (-) Krzysztof Jurgiel; (-) Lech Kaczyński; (-) Piotr Krzywicki; (-) Marek Kuchciński; (-) Adam Lipiński; (-) Barbara Marianowska; (-) Tomasz Markowski; (-) Antoni Mężydło; (-) Maria Nowak; (-) Bolesław Piccha; (-) Marian Piłka; (-) Jacek Sauk; (-) Małgorzata Stryjska; (-) Marek Suski; (-) Aleksander Szczygło; (-) Bartłomiej Szrajber; (-) Wiesław Walendziak; (-) Zbigniew Wassermann; (-) Artur Zawisza; (-) Zbigniew Ziobro.

**U S T A W A**  
**z dnia.....**  
**o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz**  
**niektórych innych ustaw**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934, z 1998 r. Nr 98, poz. 610, Nr 106, poz. 668, Nr 162 poz. 1118, z 1999 r. Nr 110, poz. 1256 z 2000 r. Nr 60, poz. 702, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 110, poz. 1189) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Fundusz nie może prowadzić innej działalności niż określona w ust. 2.”

2) w art. 8:

a) w pkt 3 po wyrazach „tego samego funduszu” dodaje się wyrazy „bez względu na stan rachunku”,

b) w pkt 9 po wyrazach „pracowniczego funduszu” dodaje się wyrazy „utworzone przez pracodawców, którzy zawarli zakładowe umowy emerytalne w trybie określonym w odrębnych przepisach”,

3) w art. 13 ust. 2:

a) w pkt 6 po wyrazie „fundusz” dodaje się przecinek i wyrazy „o których mowa w art. 136 ust. 1”,

b) pkt 6a otrzymuje brzmienie:

„6a) wysokość jednolitej dla wszystkich członków funduszu opłaty potrącanej z wpłacanych składek przed przeliczeniem składek na jednostki rozrachunkowe.”,

4) po art. 26 dodaje się art. 26a w brzmieniu:

„Art. 26a. Otwarty fundusz, którego aktywa przekraczają równowartość 10 mld złotych nie może prowadzić działalności akwizycyjnej skierowanej do osób nie będących jego członkami i zawierać nowych umów o przystąpienie do funduszu, jeżeli jego aktywa przekraczają 10% sumy wszystkich aktywów otwartych funduszy w Polsce oraz ostatnio ogłoszona stopa

zwrotu, o której mowa w art. 172 osiągnięta przez ten fundusz nie przekracza średniej ważonej stopy zwrotu, o której mowa w art. 173.

W takiej sytuacji art. 81 ust. 2 nie stosuje się.”

5) w art. 33:

a) w ust. 1 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 1a.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Kapitały własne powszechnego towarzystwa nie mogą być niższe od 1% wartości aktywów funduszy zarządzanych przez to towarzystwo.”,

c) w ust. 2 po wyrazie „w ust. 1 dodaje się wyrazy „oraz ust. 1a”.

6) w art. 39 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Zarząd towarzystwa nie może liczyć mniej niż 3 osoby.”

7) w art. 44 po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Członkiem rady nadzorczej powszechnego towarzystwa nie może być osoba podejmująca decyzje o sposobie lokowania aktywów akcjonariusza towarzystwa, podmiotu związanego z akcjonariuszem towarzystwa lub innego podmiotu lokującego aktywa w ramach swojej działalności;”,

8) po art. 51 dodaje się art. 51a w brzmieniu:

„Art. 51a. 1. Powszechne towarzystwo przeprowadza egzaminy osób mających wykonywać czynności akwizycyjne na rzecz funduszu zarządzanego przez to towarzystwo. Celem egzaminu jest sprawdzenie wiedzy osoby egzaminowanej w zakresie polskiego systemu emerytalnego, działalności otwartych funduszy i powszechnych towarzystw, uprawnień ubezpieczonych i członków funduszy, a także wykonywania czynności akwizycyjnych.

2. Programy szkolenia oraz materiały egzaminacyjne i wyniki egzaminów podlegają przechowaniu przez towarzystwo.”

9) w art. 59 po ustępie 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Wniosek o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, towarzystwo składa niezwłocznie po podjęciu uchwały o powołaniu, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały.”

10) w art. 64:

a) w ust. 2 po wyrazie „dokonuje” dodaje się wyrazy: „na warunkach określonych w decyzji organu nadzoru, powszechne towarzystwo zarządzające otwartym funduszem o największej

stopie zwrotu, o której mowa w art. 172 ogłoszonej przed dniem cofnięcia zezwolenia, a jeżeli złoży ono organowi nadzoru pisemne oświadczenie o odmowie przejścia w terminie 7 dni po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie decyzji o cofnięciu zezwolenia to przejścia zarządzania tym funduszem dokonuje”,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Jeżeli powszechne towarzystwo emerytalne zarządzające otwartym funduszem o największej stopie zwrotu złoży organowi nadzoru pisemne oświadczenie o odmowie przejścia zgodnie z ust. 2 pierwszeństwo w przejściu zarządzania funduszem, o którym mowa w ust. 2, przysługuje towarzystwu zarządzającemu funduszem o stopie zwrotu, o której mowa w art. 172 wyższej od stopy zwrotu osiągniętej przez fundusz, którego aktywa netto miały najwyższą wartość na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym decyzja o cofnięciu zezwolenia weszła w życie. Zamiar przejścia zarządzania towarzystwo zgłasza do organu nadzoru w terminie 14 dni po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie decyzji o cofnięciu zezwolenia. Jeżeli oświadczenie o przejściu zarządzania funduszem złoży więcej niż jedno towarzystwo pierwszeństwo przysługuje temu, które zarządza funduszem o wyższej stopie zwrotu, o której mowa w art. 172 ogłoszonej przed dniem cofnięcia zezwolenia. Warunki przejścia zarządzania funduszem określa decyzja organu nadzoru.”

11) w art. 70 ust. 2 skreśla się,

12) w art. 81:

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu następuje również w wyniku decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do osób, które nie zawarły umowy z funduszem w terminach określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych mimo stosownego wezwania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.”

b) w ust. 5 wyrazy „o wyniku losowania” zastępuje się wyrazami „o podjętej decyzji”.

13) w art. 82:

a) w ust. 1 wyrazy „może wskazać” zastępuje się wyrazem „wskazuje”,

b) po ust. 5 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Nie można wskazać jako osoby uprawnionej funduszu, towarzystwa, jego akcjonariuszy i podmiotów z nimi związanych. W przypadku rozwiązania, upadłości lub likwidacji osoby prawnej wskazanej przez członka postanowienia ust. 4 stosuje się odpowiednio.”

14) w art. 84 ust. 2 skreśla się,

15) w art. 94:

a) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Zgłoszenia, o który mowa w ust. 5 może dokonać także otwarty fundusz, o którym mowa w ust. 3 pkt 4.”,

b) w ust. 6 dodaje się zdanie czwarte w brzmieniu: "Zgłoszenie rozpoczęcia wykonywania czynności akwizycyjnych na rzecz innego funduszu niż dotychczasowy z wyjątkiem osób, które wykonywały czynności akwizycyjne na rzecz funduszu, który został zlikwidowany może nastąpić po upływie 24 miesięcy od zaprzestania wykonywania czynności akwizycyjnych na rzecz dotychczasowego funduszu.”,

c) po ust. 9 dodaje się ust. 10 w brzmieniu:

„10. Za stronę w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2 oraz 4-7 uważa się wyłącznie otwarty fundusz, o którym mowa w ust. 3 pkt 4.”

16) po art. 132 dodaje się art. 132a w brzmieniu:

„Art. 132a. 1. Wypłata na rzecz spadkobierców następuje w częściach w jakich uczestniczą w spadku w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia przez nich prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po zmarłym członku funduszu oraz okazaniu dokumentów potwierdzających ich tożsamość. Udział spadkobierców, o których mowa w art. 82 ust. 6 zdanie pierwsze przyrasta na rzecz pozostałych spadkobierców proporcjonalnie do ich udziału w spadku. W razie braku innych spadkobierców, niż określani w art. 82 ust. 6 zdanie pierwsze środki zgromadzone na rachunku w funduszu traktuje się jak spadek bezdziedziczny, o którym fundusz jest obowiązany zawiadomić Skarb Państwa.

2. Małżonek zmarłego, dziedziczący środki zgromadzone na rachunku w funduszu może zażądać przekazania przypadających mu środków na rachunek w otwartym funduszu. Do wypłaty transferowej tych środków stosuje się odpowiednio art. 128.

3. Wypłata na rzecz spadkobierców następuje, w formie wypłaty jednorazowej lub w formie wypłaty w ratach płatnych przez okres nie dłuższy niż 2 lata, zgodnie z pisemną dyspozycją spadkobiercy. Zasady wypłaty w ratach określa statut otwartego funduszu.”

17) art. 134 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Otwarty fundusz może pobierać opłaty jedynie w formie potrącenia określonej procentowo jednolicie dla wszystkich członków funduszu kwoty z wpłacanych składek, z zastrzeżeniem, że potrącenie to jest dokonywane przed przeliczeniem składek na jednostki rozrachunkowe. Fundusz nie może pobierać od członków innych opłat lub kosztów ani obciążać aktywów funduszu innymi opłatami i kosztami z wyjątkiem określonych w art. 136 ust. 1.”,

18) art. 135 skreśla się,

19) art. 136 ust. 2 i 3 skreśla się,

20) art. 138 skreśla się,

21) w art. 141:

a) w ust. 2 wyrazy „i art. 143 skreśla się”,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Otwarty fundusz nie może dokonywać lokat za granicą, ani lokować swoich aktywów w certyfikaty inwestycyjne emitowane przez fundusze inwestycyjne, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lokujące swoje aktywa za granicą lub dopuszczające takie lokaty w swojej działalności inwestycyjnej,”

c) po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Aktywa funduszu lokowane w papiery wartościowe o charakterze dłużnym inne niż określone w ust. 1 pkt 1 i 2 mogą być ulokowane wyłącznie w papiery wartościowe wyemitowane przez emitenta posiadającego dla swoich zobowiązań rating na poziomie inwestycyjnym nadany przez wiarygodny i powszechnie uznany podmiot zajmujący się zawodowo określeniem zdolności do spłaty zaciągniętych zobowiązań w formie ratingu.”

22) w art. 142 w ust. 2 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) w przypadku lokat, o których mowa w art. 141 ust. 1 pkt 4 – 6 fundusz może wykonywać na walnym zgromadzeniu emitenta prawa głosu nie więcej niż z 1 akcji”,

23) art. 143 skreśla się,

24) art. 150 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) udzielać kredytów, pożyczek, gwarancji i poręczeń.”

25) art. 151 skreśla się,

26) art. 153 skreśla się,

27) w art. 154 ust. 1 wyraz „2,5%” zastępuje się wyrazem „1%”,

28) w art. 173 ust. 2 po wyrazach „wszystkich otwartych funduszy” dodaje się wyrazy „a także średnich ważonych stóp zwrotu dla poszczególnych otwartych funduszy wyliczonych z ich pominięciem”

29) w art. 175:

a) w ust. 2 wyrazy „wszystkich otwartych funduszy” zastępuje się wyrazami „wyliczonej z pominięciem funduszu, dla którego minimalna stopa zwrotu jest określana”

b) po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

c) „4. W przypadku wyliczania minimalnej stopy zwrotu i niedoboru w stosunku do funduszu, na który przeniesiono aktywa zlikwidowanego funduszu, w okresie objętym

wyliczeniem, przeprowadza się je odrębnie dla stóp zwrotu uzyskanych przez członków funduszu zlikwidowanego i funduszu, na który przeniesiono jego aktywa. Uzupełnienie niedoboru następuje przy uwzględnieniu tych wyliczeń w odrębnej wysokości dla członków pochodzących z funduszu zlikwidowanego i funduszu, na który przeniesiono jego aktywa.”,

30) po art. 193 dodaje się art. 193a w brzmieniu:

„193a. Otwarty fundusz udostępnia szczegółowe dane o transakcjach zawartych po cenach odbiegających od cen rynkowych.”,

31) w art. 194 po wyrazach „art. 193 ust. 2-4” dodaje się wyrazy „oraz art. 193a”.

### **Art. 2**

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887, z 1998 r. nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. nr 26 poz. 228, nr 60 poz. 636, nr 72 poz. 802, nr 78 poz. 875, nr 110 poz. 1256) w art. 39:

1) w ust. 2 wyrazy „do dnia 10 stycznia” zastępuje się wyrazami „na dziesięć dni przed końcem kwartału”, zdanie drugie otrzymuje brzmienie: „Jeżeli od daty otrzymania wezwania do końca danego kwartału jest mniej niż 40 dni, termin, o którym mowa, mija na dziesięć dni przed końcem następnego kwartału.”

2) w ust. 3 wyraz „losowania” zastępuje się wyrazem „decyzji”, ust. 3 otrzymuje brzmienie: „Zakład wyznacza otwarty fundusz w drodze decyzji nadającej członkostwo w funduszu, w ostatnim przed dniem wydania decyzji terminie ustalania minimalnej stopy zwrotu osiągnął najwyższą stopę zwrotu spośród wszystkich otwartych funduszy.”

3) w ust. 4 wyrazy „przeprowadzenia losowania” zastępuje się wyrazami „wydania decyzji”

4) ust. 5 skreśla się.

### **Art. 3**

Lokaty dokonane przez fundusze emerytalne zgodnie z art. 143 ustawy wymienionej w art. 1 przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy mogą być utrzymywane do czasu ich zbycia przez otwarty fundusz emerytalny.

### **Art. 4**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia z wyjątkiem art. 1 pkt 2, 6, 7, 11, 15, 16, 30 i 31 oraz art. 2, który wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych pochodzi z 1997 r. Drobnym zmianom, głównie o charakterze kosmetycznym i doprecyzowującym została poddana w 1998 i 1999 r. Już po jej uchwaleniu w 1998 r. przyjęto ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawę o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa wchodziła w życie sukcesywnie od maja 1998 r. W maju 1998 r. został powołany na jej mocy Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, w sierpniu 1998 r. rozpoczął się proces licencyjny dla powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych, w wyniku którego wydano 21 zezwoleń na utworzenie powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych. W lutym 1999 r. rozpoczęła się działalność reklamowa otwartych funduszy emerytalnych, w marcu 1999 r. zawieranie umów o przystąpienie do funduszy, których do końca 1999 r. zgłoszono do ZUS ponad 11 mln, choć nie wszystkie były prawidłowe. Począwszy od składki za kwiecień 1999 r. część składki na ubezpieczenie emerytalne zaczęła trafiać do otwartych funduszy emerytalnych.

Rynek funduszy emerytalnych w Polsce ukształtował się odmiennie niż przewidywali twórcy reformy. Jest on silnie skoncentrowany, zdominowany przez kilka dużych podmiotów. Wysoka koncentracja rynku funduszy emerytalnych, przy wysokich barierach wejścia i utrzymania się na rynku ogranicza konkurencję między funduszami. Ograniczenie konkurencji zagraża interesom członków funduszy i wysokości emerytur, które będą otrzymywali w przyszłości. Jednocześnie pierwszy rok funkcjonowania funduszy emerytalnych ujawnił różnego rodzaju błędy, które zresztą były nieuniknione w ustawie regulującej w sposób pionierski w Polsce materię funduszy emerytalnych.

W związku z powyższym niezbędne jest wprowadzenie zmian w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Zmiana struktury opłat pobieranych przez fundusze prowadzi do uproszczenia i



umożliwia odstępianie od obecnie obowiązującego systemu. Obecny system zawiera bowiem przyrzeczenia niskiego poziomu opłat na okresy wieloletnie, uniemożliwiającego ze względu na swą konstrukcję elastyczne reagowanie na zmianę warunków przez fundusze i całkowicie nieczytelnego dla członków. Jedna opłata – od składki równa dla wszystkich członków funduszu uniemożliwia „ukrywanie” przed członkami wszystkich kosztów, które ponoszą, ułatwia porównywanie ofert różnych funduszy, zwiększa konkurencję na rynku, co powinno być gwarantem zapobiegającym przed podnoszeniem opłat przez fundusze emerytalne.

Zwiększeniu konkurencji służy też ograniczenie po przekroczeniu określonego poziomu aktywów działalności akwizycyjnej przez fundusze posiadające ponad 15 % aktywów jeżeli ich stopy zwrotu nie przekraczają średniej. W ten sposób w konkurencji między funduszami istotnym elementem stają się osiągnięte przez nie wyniki inwestycyjne, a nie tylko sieci sprzedaży.

Związanie wysokości kapitałów własnych towarzystw z wielkością zarządzanych przez fundusz aktywów zwiększa bezpieczeństwo systemu i członków funduszy, gdyż środki te będą mogły zostać wykorzystane w razie wystąpienia niedoboru nie pokrytego z rachunku rezerwowego i ograniczają groźbę bankructwa towarzystwa w takiej sytuacji.

Zniesienie opłat karnych za zmianę funduszu znosi barierę przerzucającą koszty zmiany na członka, która okazała się w polskich warunkach po prostu nieskuteczna.

Wyłączenie możliwości lokowania za granicą ma na celu zwiększenie wysokości emerytur przy zwiększeniu bezpieczeństwa systemu. Stopy zwrotu w Polsce są wyższe niż za granicą, a dodatkowo dla funduszy emerytalnych pozbawione są ryzyka kraju. Krajowe inwestycje funduszy emerytalnych dodatkowo zaspokajają krajowy popyt na kapitał i ograniczają uzależnienie gospodarki polskiej od zagranicznego kapitału spekulacyjnego. Prowadzi to z jednej strony do wyższych zwrotów osiąganych przez fundusze, ale też do wzrostu gospodarczego, związanego z nim wzrostu rynku pracy i w konsekwencji wyższych płac i wyższego funduszu płac oraz mniejszego bezrobocia. Powoduje to odprowadzanie wyższych składek przez większą liczbę ubezpieczonych do I i do II filaru, a także wyższą waloryzację składki w I filarze. Ponieważ rynek otwartych funduszy emerytalnych pozostaje częścią finansów publicznych i w Unii Europejskiej nie istnieją fundusze emerytalne o takiej konstrukcji jak w Polsce fundusze II filarowe, kwestia ta nie jest związana z integracją Polski z Unią Europejską. Częściowo odmiennie wygląda problem dobrowolnych pracowniczych funduszy emerytalnych, które są uzupełnieniem podstawowego obowiązkowego systemu tworzących I i II filar w Polsce. Odpowiedniki pracowniczych funduszy emerytalnych można znaleźć w krajach Unii Europejskiej, choć i w stosunku do tego typu funduszy brak jest uregulowań unijnych.

Zwiększeniu bezpieczeństwa lokat służy zmiana w art. 141, w tym wprowadzenie obowiązku lokowania jedynie w papiery dłużne posiadające rating na poziomie

inwestycyjnym. Wprowadzenie takiego obowiązku dodatkowo podniosłoby atrakcyjność inwestycyjną Polski zwiększając przejrzystość tego rynku dla inwestorów oraz jego całościowe bezpieczeństwo.

Ograniczenia wykonywania przez fundusz praw głosu z posiadanych akcji służy zwiększeniu bezpieczeństwa członków funduszy, przejrzystości rynku kapitałowego, ograniczeniu konfliktu w działalności inwestycyjnej między interesem członków funduszy, a akcjonariuszy towarzystw. Jednocześnie regulacja ta dodatkowo podkreśla lokacyjny charakter inwestycji funduszy emerytalnych, które w razie negatywnej oceny perspektyw wzrostu wartości akcji powinny w interesie członków funduszy zbyć te akcje.

Zmiany dotyczące minimalnej stopy zwrotu mają dostosować sposób jej wyliczania do sytuacji na silnie skoncentrowanym rynku. Przy tak dużej koncentracji rynku największe fundusze przy dotychczas obowiązującej formule praktycznie w żadnych okolicznościach nie musiałyby pokrywać niedoboru.

Ograniczeniu groźby manipulacji służy obowiązek udostępniania szczegółowych danych o transakcjach odbiegających od cen rynkowych.

Pozostałe zmiany w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych mają przede wszystkim doprecyzowujący charakter i usuwają wątpliwości interpretacyjne, które pojawiły się w pierwszym roku jej funkcjonowania, a nie zostały wyeliminowane przez dotychczasowe nowelizacje ustawy.

Zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczą zastąpienia decyzjami losowania i związane są z wydolnością systemu informatycznego ZUS i terminami przekazywania informacji do ZUS przez fundusze o zawartych umowach, a także dotyczą powiązania nabycia członkostwa z efektywnością funduszu, co zwiększa konkurencyjność rynku.

Projekt ustawy nie powoduje dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa i budżetów samorządowych, a także nie koliduje z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Warszawa, dnia 24 czerwca 2002 r.

Pan  
Marek Borowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia**

#### **w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z prawem Unii Europejskiej**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2002 r. Nr 23, poz. 398) sporządza się następującą opinię:

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Przedmiotem projektu jest zmiana ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934 z późniejszymi zmianami). Zaproponowane zmiany mają zróżnicowany charakter: część to zmiany redakcyjne i uściślające, część - merytoryczne (np. dotyczące zasad wypłaty zgromadzonych przez ubezpieczonego środków na rzecz jego spadkobierców, wyłączenia możliwości lokowania środków funduszu emerytalnego za granicą, związanie wysokości kapitałów własnych towarzystw z wielkości zarządzanych aktywów).

#### **2. Stan prawa wspólnotowego w materii objętej projektem**

Prawo wspólnotowe nie reguluje zagadnień organizacji i funkcjonowania funduszy emerytalnych.

Projekt wprowadza jednak zakaz dokonywania przez otwarte fundusze lokat za granicą. Dlatego należy przywołać art. 56 Traktatu ustanawiającego

Wspólnotę Europejską (TWE), stanowiący zasadę swobodnego przepływu kapitału. Z kolei art. 58 1b) dopuszcza pod pewnymi warunkami stosowanie przez państwo członkowskie tzw. instrumentów ostrożnościowych, tj. ograniczeń swobody przepływu kapitału.

### **3. Układ Europejski**

Układ ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej (Układ Europejski) nie reguluje zagadnień organizacji i funkcjonowania funduszy emerytalnych. Można przytoczyć jedynie ogólny art. 69 dotyczący zbliżania przepisów prawnych m.in. w zakresie usług finansowych. Z kolei art. 61 mówi o podejmowaniu środków umożliwiających „stworzenie warunków niezbędnych dla dalszego stopniowego stosowania przepisów Wspólnoty, dotyczących swobodnego przepływu kapitału”.

### **4. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego i postanowień Układu Europejskiego**

Przedmiot zasadniczej części projektu ustawy nie jest regulowany prawem wspólnotowym.

W krajach UE w zakresie ubezpieczeń emerytalnych nie ma rozwiązań, które byłyby podobne do systemu przyjętego w Polsce. Zagadnienie funduszy emerytalnych znajduje się poza prawem wspólnotowym (mimo podejmowanych już prób regulacji w tym zakresie).

Jednak z faktu, że dana dziedzina nie jest regulowana w prawie wspólnotowym nie wynika, że każdy przepis w akcie prawnym dotyczącym tej dziedziny także będzie nieobjęty prawem wspólnotowym.

Jeśli więc projekt w art. 1 pkt 21b, jednoznacznie zakazuje dokonywania przez otwarte fundusze lokat za granicą, wkracza w sferę zagadnienia przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi i pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Dlatego proponowane rozwiązania należy ocenić pod kątem zgodności z traktatową zasadą swobodnego przepływu kapitału i płatności wynikającą z art. 56 TWE. Zakazanie dokonywania lokat za granicą sformułowane wobec oznaczonej kategorii podmiotów niewątpliwie stanowi ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału i jest sprzeczne z TWE, chyba że jest uzasadnione okolicznościami o których mowa w art. 58 1b) TWE.

Zgodnie z art. 58 1b) TWE państwa członkowskie mogą ograniczać przepływ kapitału i płatności stosując tzw. instrumenty ostrożnościowe. Mogą więc podejmować „niezbędne środki zapobiegające naruszaniu praw i przepisów krajowych, zwłaszcza w sferze podatkowej i nadzoru nad instytucjami finansowymi” lub „środki uzasadnione polityką publiczną lub bezpieczeństwem publicznym”. Jednak przesłanki z art. 58 nie mogą być

interpretowane dowolnie. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wynika, że zastosowane środki (ograniczenia) powinny być celowe (konieczne) dla zabezpieczenia interesów, dla których zostały podjęte oraz zgodne z zasadą proporcjonalności (np. sprawa *Konle*, C-302/97, sprawa *Veronica/Commissariaat voor de Media*, C-148/91).

Wydaje się, że całkowity zakaz dokonywania lokat za granicą jest zbyt radykalnym ograniczeniem - a w zasadzie wyłączeniem - zasady swobodnego przepływu kapitału i nie można go uznać za usprawiedliwiony w rozumieniu art. 58 1b) TWE. Dlatego przepis art. 1 pkt 21b projektu i - stanowiące jego konsekwencje lub z nim związane - punkty: 3a, 19, 21a, 23, 24, 26 oraz art. 3 prowadzą do niezgodności projektu z prawem wspólnotowym, tj. z art. 56 TWE.

Proponowany zakaz będzie też niezgodny z art. 61 i 69 Układu Europejskiego, bo zwiększa (w stosunku do ograniczeń obecnie obowiązujących) ograniczenia stosowania wspólnotowej zasady swobodnego przepływu kapitału.

### **5. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy zmieniającej ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w znaczącej części nie jest objęty prawem wspólnotowym i obowiązkiem dostosowawczym wynikającym z Układu Europejskiego.

Natomiast przepisy projektu wprowadzające zakaz dokonywania lokat za granicą (art. 1 pkt 21b i związane z nim punkty: 3a, 19, 21a, 23, 24, 26 oraz art. 3) są niezgodne z prawem wspólnotowym, w szczególności z art. 56 TWE. Są też niezgodne z Układem Europejskim (art. 61 i 69).

*Opracował: Zespół Prawa Europejskiego*

*Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz*

  
*Wiesław Staśkiewicz*

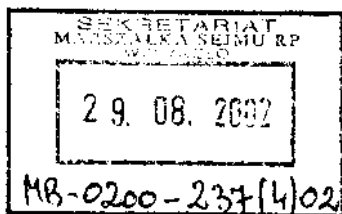


WICEPRZEWODNICZĄCY  
OGÓLNOPOLSKIEGO POROZUMIENIA  
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Ryszard LEPIK

OPZZ - Z1 / 918 / 2002

Warszawa, dnia 22. 08. 2002 r.



Pan Marek Borowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Panie Marszałku

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 sierpnia 2002 r. znak: KCS - 29/02 dotyczące wyrażenia - zgodnie z ustawą o związkach zawodowych - Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przekazuje następujące uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw.

Trzyletnie już funkcjonowanie funduszy emerytalnych pozwala nie tylko na ocenę efektywności podejmowanych przez nie inwestycji ale także na ocenę jakości ustawy, na której opiera się organizacja II filara emerytur pracowniczych. W wyniku tych ocen powstał, przedstawiony do opiniowania partnerów społecznych przez marszałka Sejmu, projekt nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, autorstwa klubu parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”.

Należy równocześnie dodać, że do Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno - Gospodarczych wpłynął, prawie równocześnie, rządowy projekt nowelizacji tej samej ustawy. Tak więc zarówno rząd jak i opozycja widzieli pilną potrzebę zmian porządku prawnego, regulującego na nowo system emerytalny w części kapitałowej, zarządzanej przez Otwarte Fundusze Emerytalne /OFE/.

Zmiany były zapewne w pewnym stopniu wywołane zaniepokojeniem członków OFE wynikającym ze słabych wyników ekonomicznych, prowadzonych przez fundusze inwestycji kapitałowych. Przyczyniły się do tego zapewne też analizy instytutów ekonomicznych bardzo krytyczne w stosunku do większości OFE, oraz równie krytyczne oceny wielu autorytetów w tej dziedzinie. Dotyczyło to także dosyć wysokich - w stosunku do efektywności inwestowania - kosztów działania w zasadzie wszystkich funkcjonujących na rynku funduszy emerytalnych. W wielu z nich stopa zwrotu udziałów członkowskich jest gorsza od średnioterminowych lokat bankowych. Niepokój był więc uzasadniony.

Wysokie koszty obsługi, zupełnie nie powiązane z efektywnością ekonomiczną, dodatkowo wywoływały liczne i uzasadnione protesty, uzasadnione tym bardziej, że - jak się wydaje - ostatecznie upadł mit wysokich emerytur w nowym systemie.

Tak więc uwzględniając stan rozwoju rynku funduszy emerytalnych po trzech latach jego funkcjonowania, jak również dotychczasowe doświadczenia i obserwacje z niego wypływające należy generalnie ocenić pozytywnie przedłożony projekt ustawy nowelizującej ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Analizując obecną sytuację finansowo-organizacyjną powszechnych towarzystw emerytalnych oraz działalność rynku funduszy emerytalnych, uznać można za wskazane wprowadzenie zmian w przepisach ustawowych, gwarantujących wzrost bezpieczeństwa systemu emerytalnego oraz jego rozwój, mający na uwadze zwiększanie konkurencyjności na rynku, co jest niezbędnym warunkiem zapewnienia wysokich realnych stóp zwrotu, najistotniejszych dla poziomu przyszłych emerytur.

Wnioski z analizy poszczególnych aspektów działania rynku towarzystw i funduszy emerytalnych wskazują na konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie prowadzenia działalności akwizycyjnej, wypłat transferowych, struktury opłat, konkurencji na rynku funduszy emerytalnych, działalności lokacyjnej i bezpieczeństwa środków, rozdysponowania środkami członka funduszu na wypadek śmierci, sposobu wyliczania minimalnej wymaganej stopy zwrotu.

## **I. Uwagi ogólne**

### **1) Działalność akwizycyjna**

W celu uniknięcia negatywnych skutków częstej zmiany funduszy przez członków konieczne jest ograniczenie akwizytorom możliwości swobodnej zmiany podmiotu, w imieniu którego wykonują czynności akwizycyjne poprzez wprowadzenie zakazu „akwirowania” w imieniu innego podmiotu przez okres 2 lat

### **2) Ograniczenia w zakresie transferów**

Istnienie opłaty transferowej prowadzi do sytuacji, w której zmniejsza się liczba osób zmieniających OFE, a w konsekwencji do silnej segmentacji rynku, na którym nowy lub mniejszy podmiot ma utrudnione możliwości pozyskiwania członków. Obecne transfery znamionuje nieracjonalność z powodu dużej niewiedzy członków na temat kosztów, które każdy transfer generuje. Częste transfery, to w dłuższej perspektywie niższe aktywa zgromadzone na koncie uczestnika funduszu. W związku z powyższym proponuje się znieść opłaty za transfer.

### **3) Modyfikacja systemu opłat**

Istnienie (zróżnicowanie) opłaty za zarządzanie i opłaty dystrybucyjnej prowadzi do sytuacji, w której struktura opłat jest nieprzejrzysta, co z kolei w znacznym stopniu utrudnia członkom II filara systemu ubezpieczeń społecznych dokonanie racjonalnego wyboru. Najkorzystniejszym jest ustalenie przez ustawodawcę możliwości pobierania przez fundusze jednej, jednolitej bez względu na staż prowizji od składki, z jednoczesnym wyeliminowaniem wszelkich kosztów pokrywanych z aktywów funduszu (w tym opłaty za zarządzanie i kosztów transakcyjnych). Przy takiej konstrukcji towarzystwa powinny mieć możliwość swobodnego określenia wysokości opłat.

### **4) Zmiana sposobu wyliczania minimalnej stopy zwrotu**

Obecny sposób wyliczania minimalnej stopy zwrotu powoduje, iż duże fundusze nie będą wykazywały niedoboru wyraźnie niższej osiąganej stopy zwrotu od funduszy zarządzających mniejszymi aktywami. Efekt ten można wyeliminować poprzez wprowadzenie zmiany polegającej na obliczaniu średniej a co za tym idzie również minimalnej wymaganej stopy zwrotu dla każdego funduszu z osobna z pominięciem wyników funduszu, dla którego ta stopa jest liczona. Zmiana ta spowoduje wzrost bezpieczeństwa dla członków największych funduszy.

### **5) Działalność lokacyjna i bezpieczeństwo środków**

Nawet utrzymując limit 5% możemy spodziewać się znacznego oddziaływanie inwestycji zagranicznych na wartość aktywów funduszy. Biorąc pod uwagę wielkość środków jakimi za parę lat będą dysponowały fundusze emerytalne, inwestycje takie mogą realnie wpływać na sytuację kursową w kraju, więc tym bardziej ich ograniczenia powinny być jednoznacznie określone w ustawie

Na obecnym etapie wdrażania reformy emerytalnej należy wyeliminować całkowicie inwestycje zagraniczne w odniesieniu do otwartych funduszy emerytalnych. W praktyce oznaczają one transfer kapitału za granicę, co jest obecnie niekorzystne dla członków biorąc pod uwagę wyższą przewidywaną



zyskowność lokat w kraju i dla gospodarki, biorąc pod uwagę olbrzymie zapotrzebowanie na rodzime inwestycje. Dodatkowo poza niższą stopą zwrotu, inwestycje zagraniczne wiążą się z ryzykiem kursowym. Co prawda używając odpowiednich instrumentów finansowych można się przed tym ryzykiem zabezpieczyć, ale wiąże się to z dodatkowymi, wysokimi kosztami. Mając na uwadze, że przynależność do funduszy emerytalnych jest obowiązkowa, a przekazywane do nich składki na ubezpieczenie społeczne stanowią część finansów publicznych Państwa jest naturalnym, że w pierwszej kolejności powinien on służyć rozwojowi polskiej gospodarki poprzez zasilanie rodzimego rynku kapitałowego i zwiększenia płynności krajowych rynków finansowych.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że nie mogą być argumentem za poszerzaniem limitów inwestycyjnych regulacje OECD w tym względzie odnośnie drugiego filara ubezpieczeń społecznych. Zwolennicy tychże argumentów nie dostrzegają faktu, że II filar w terminologii OECD nie jest odpowiednikiem naszego II filara (nasz system bazuje na podziale proponowanym przez Bank Światowy). II filar OECD jest odpowiednikiem naszego III filara, w szczególności pracowniczych programów emerytalnych.

Niewątpliwą słabością wspomnianych wyżej limitów zaangażowania w poszczególne kategorie lokat jest też nieuwzględnienie przy określaniu ich wysokości kryterium wartościującego, w ramach tego samego rodzaju emitenta bądź rynku, wiarygodność kredytową podmiotów emitujących dany typ instrumentu inwestycyjnego. Jego brak oznacza bowiem jednakowe traktowanie pod względem wiarygodności kredytowej podmiotów reprezentujących w rzeczywistości różny poziom ryzyka inwestycyjnego, którym obarczone są lokaty funduszy emerytalnych, choć emitowane przez nie instrumenty formalnie zaliczają się do tej samej kategorii. Dlatego należałoby postulować rozwiązanie, które z jednej strony wyznaczy maksymalną wysokość ryzyka kredytowego akceptowaną w polityce inwestycyjnej funduszy emerytalnych, a z drugiej uzależni wielkość udziału danego instrumentu w całości aktywów od wysokości związanego z nim ryzyka. Przyjęcie takich rozwiązań w znacznym stopniu chroniłoby w sposób systemowy inwestycje funduszy, a tym samym interes ich członków, przed nabywaniem aktywów o bardzo wątpliwej jakości, mających w gruncie rzeczy charakter spekulacyjny.

Sprawdzonym i stosowanym powszechnie na świecie sposobem określenia wysokości ryzyka kredytowego podmiotów zaciągających zobowiązania na rynku finansowym jest ich ocena przez wyspecjalizowane instytucje, które przyznają im odpowiednią kategorię mieszczącą się na wielostopniowej skali ocen, noszącej nazwę ratingu. Uwzględnianie w polityce inwestycyjnej ocen agencji ratingowych jest szczególnie istotne w odniesieniu do funduszy emerytalnych, do których przynależność jest przecież obowiązkowa, a zarządzanie przekazywanymi do nich środkami, które mają zapewnić ich członkom bezpieczną egzystencję na starość wymaga zachowania szczególnej ostrożności. Tym bardziej, że w długoterminowym zazwyczaj horyzoncie inwestycyjnym funduszy emerytalnych, ten rodzaj ryzyka może w największym stopniu zagrazić zachowaniu realnej wartości gromadzonych środków.

Wątpliwości może budzić przewidziana w ustawie możliwość udzielania przez fundusze pożyczek pieniężnych spółkom akcyjnym. Charakter prawny umowy pożyczki określa Kodeks Cywilny, którego przepisy pozostawiają stronom bardzo duży zakres swobody w kształtowaniu warunków stosunku prawnego łączącego pożyczkodawcę z pożyczkobiorcą. Brak ustawowych wymogów dotyczących obowiązku uzyskania stosownych zabezpieczeń przy jednoczesnym braku formalnych kryteriów określających minimalny poziom wiarygodności kredytowej jaki musi reprezentować pożyczkobiorca, potwierdzony np. oceną uzyskaną w ramach ratingu, niesie ze sobą zwiększone ryzyko poniesienia straty z takiej inwestycji, co zagraża interesom członków funduszy.

Dodatkowe zagrożenie może także wynikać z szerokiej swobody, jaką przepisy pozostawiają stronom przy uzgadnianiu warunków umowy o udzielanie pożyczki. W świetle prawa, możliwe jest bowiem udzielanie pożyczek nawet w ogóle nie oprocentowanych, które mogłyby być formą ukrytego wsparcia dla wybranych spółek powiązanych z funduszem w ramach jednej grupy kapitałowej czy też formą rekompensaty za zawarcie korzystnych transakcji, np. w początkowym okresie działania funduszy, kiedy były one nastawione na szybki wzrost wartości jednostki rachunkowej. Kosztem tego rodzaju „przysług”, byłoby w ostatecznym rozrachunku obciążenie oczywiście członkowie funduszy.

Jednym z przejawów działalności lokacyjnej funduszy emerytalnych jest inwestowanie aktywów funduszu w akcje spółek akcyjnych. W świetle obowiązujących przepisów lokata aktywów funduszu w akcje spółek oznacza, że fundusz staje się jako posiadacz akcji pełnoprawnym akcjonariuszem danej spółki, tj. uprawnionym, podobnie jak każdy inny akcjonariusz, do wykonywania wszelkich praw akcyjnych, w tym korporacyjnych i organizacyjnych. Warto wszakże zwrócić uwagę, że w i obecnym stanie prawnym swoboda wykonywania przez fundusz – akcjonariusza praw z akcji doznaje istotnego ograniczenia w świetle art. 2 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Jasno sformułowany przedmiot działalności funduszu wyklucza taką działalność funduszu, która wykraczałby poza ramy gromadzenia środków pieniężnych i ich lokowania. Fundusz powinien ograniczyć się do pasywnego lokowania zgromadzonych środków i nie powinien prowadzić działalności noszącej znamiona zarządzania. W obecnym stanie prawnym brak jednak przepisu, który wyraźnie i jednoznacznie zabraniałby wykonywania prawa głosu na walnym zgromadzeniu z posiadanych przez fundusz akcji. W sytuacji, gdy akcjonariat spółki, w której akcje fundusz inwestuje swoje aktywa jest rozdrobniony, otwarty fundusz emerytalny samodzielnie lub z innymi podmiotami (np. z akcjonariuszami powszechnego towarzystwa emerytalnego będącego organem tego funduszu) mógłby mieć realny wpływ na proces decyzyjny w spółce. Możliwość wykonywania praw członkowskich przez akcjonariusza-fundusz emerytalny w zakresie wynikającym z liczby posiadanych przez fundusz akcji to także wpływ na personalną obsadę we władzach danej spółki akcyjnej. Wszystkie te okoliczności mogą mieć negatywny wpływ na ogólną efektywność funduszu (w tym, w szczególności na rentowność lokat aktywów funduszu w akcje spółek). Fundusz, będąc akcjonariuszem spółki z tytułu inwestycji swych aktywów w akcje tej spółki mógłby bowiem kierować się przy wykonywaniu z posiadanych akcji prawa głosu na walnym zgromadzeniu innymi kryteriami niż rentowność inwestycji w akcje (np. względami personalnymi). W konsekwencji takie zachowanie może być sprzeczne z interesem członków otwartego funduszu emerytalnego. Zwrócić należy także uwagę na to, że w istocie prawa akcjonariusza przysługujące otwartemu funduszu emerytalnemu z tytułu inwestycji aktywów w akcje danej spółki faktycznie wykonywałoby powszechne towarzystwo

emerytalne, będące organem danego funduszu. W związku z tym, że to towarzystwo faktycznie podejmowałoby decyzję na forum walnego zgromadzenia jako organ funduszu – akcjonariusza danej spółki, powstawałoby zatem ewentualne niebezpieczeństwo kierowania się przez towarzystwo, przy istnieniu np. związków personalnych z władzami spółki, względami innymi niż należyte zarządzanie funduszem emerytalnym.

Dodatkowo należy wskazać możliwość powstania stosunku powiązania w ramach struktury akcjonariatu spółki, w której akcje fundusz inwestuje swoje aktywa. Przejawia się to zwłaszcza w sytuacji dokonywania inwestycji przez dany fundusz w akcje spółki, której akcjonariuszem jest także akcjonariusz powszechnego towarzystwa emerytalnego będącego organem danego funduszu lub podmiot z nim związany. Zwrócić należy bowiem uwagę, że ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych rozstrzyga kwestie powiązania w ramach struktury akcjonariatu powszechnych towarzystw emerytalnych, podczas gdy identyczne w skutkach zjawisko może wystąpić poprzez wykorzystanie przez powszechne towarzystwo emerytalne otwartego funduszu, którego jest organem jako akcjonariusza określonej spółki, w której również akcjonariusze tego towarzystwa posiadają akcje.

Rozważana propozycja nowelizacji ustawy, uwzględniająca pasywny charakter działalności lokacyjnej funduszu, ma prowadzić do jednoznacznego uregulowania kwestii wykonywania prawa głosu na walnym zgromadzeniu przez otwarty fundusz, który zainwestował w nie swoje aktywa. Przedmiotowe ograniczenie dotyczy wyłącznie prawa głosu, pozostawiając w zakresie nienaruszonym pozostałe uprawnienia akcyjne. Wszystkie zatem prawa poza prawem głosu fundusz – akcjonariusz będzie mógł wykonywać w zakresie wynikającym z ilości posiadanych akcji. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku inwestycji aktywów funduszu w akcje określonej spółki skutkujące uzyskaniem do 1% głosów z ogólnej liczby głosów, rygor z proponowanej nowelizacji nie znajduje zastosowania i fundusz – akcjonariusz będzie mógł wykonywać prawo głosu w zakresie wynikającym z ilości posiadanych akcji. Jedynie przekroczenie liczby posiadanych akcji powyżej poziomu dającego więcej niż 1% głosów z ogólnej liczby głosów skutkuje uznaniem funduszu-akcjonariusza za podmiot dysponujący 1% ogólnej liczby głosów.

Przedmiotowe ograniczenie nie oznacza więc pozbawienia funduszu-akcjonariusza prawa do wykonywania prawa głosu z posiadanych akcji. W powiązaniu z postanowieniami ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych dotyczącymi limitów inwestycyjnych należy je postrzegać jako zakaz posiadania przez fundusz pakietu akcji powyżej określonego poziomu z jednoczesnym ograniczeniem w ramach dopuszczalnego pakietu akcji wykonywania prawa głosu do nie więcej niż 1% ogólnej liczby głosów. Innymi słowy akcje funduszu, choćby uprawniały do większej liczby głosów, dają mu tylko prawo do wykonywania głosów w zakresie 1% ogólnej liczby głosów. Podobne rozwiązania znane są prawu polskiemu. W szczególności wskazać należy na regulację art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o funduszach inwestycyjnych, która stanowi iż w przypadku gdyby papiery wartościowe dawały funduszowi więcej niż 10% głosów w organie emitenta, fundusze mogą wykonywać prawo głosu tylko z papierów dających łącznie 10%.

Ograniczeniem jest także wprowadzenie do ustawy zapisu, zgodnie z którym lokaty aktywów funduszu w akcje jednej spółki byłyby ograniczone do wartości 5 % kapitału akcyjnego tej spółki.

Na negatywną ocenę zasługuje propozycja tycząca się zmian ustawy w zakresie prowadzenia działalności akwizycyjnej na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Jest to następstwem przyjęcia koncepcji przebudowy dotychczasowego modelu działalności akwizycyjnej otwartych funduszy emerytalnych poprzez ustawowe ograniczenie podmiotów uprawnionych do wykonywania czynności akwizycyjnych na rzecz funduszy emerytalnych.

Ponadto zasadnicze zastrzeżenia wzbudza propozycja zastąpienia modelu losowania otwartych funduszy emerytalnych poprzez przyporządkowanie osób, które w odpowiednim czasie nie wybrały funduszu emerytalnego, w drodze decyzji ZUS. Po pierwsze pozostaje to w sprzeczności ze zgłaszaną propozycją przetargu jaki odbywałby się między funduszami emerytalnymi. Po drugie, zaś koncepcja przyporządkowywania danej osoby do funduszu emerytalnego w drodze decyzji, nosiłaby znamiona decyzji administracyjnej, a w związku z powyższym pociągałaby za sobą dość daleko idące skutki prawne, łącznie z prowadzeniem długotrwałych postępowań administracyjnych oraz sądowo administracyjnych.

Oceniając oba projekty zmian - rządowy i poselski - widać ogromny wkład pracy i drobiazgowych analiz wynikających z doświadczeń uzyskanych w czasie dotychczasowego funkcjonowania II filara oraz oceny skuteczności rozwiązań prawnych. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że oba projekty jakby się uzupełniały, gdyż w przytłaczającej większości przypadków dotyczą zmian w zapisach lub nowych sformułowań innych artykułów ustawy. Sugerowałoby to wspólne prowadzenie pracy nad tymi projektami w komisjach sejmowych.

## **II. Uwagi szczegółowe**

1. Ad art. 2 ust. 3 /nowy w całości/ - Zapis tego artykułu jednoznacznie nakazujący funduszowi emerytalnemu prowadzenie wyłącznie działalności finansowej w imieniu i na rzecz członków funduszu wydaje się bardzo racjonalnym, gdyż zwiększałoby to bezpieczeństwo przekazywanych do funduszu środków i zapobiegało przed podejmowaniem działań dodatkowych zwiększających ryzyko.

2. Ad art. 8 pkt 3 i 9 - Zmiany mają charakter porządkujący i uściślający.

3. Ad art. 13 ust. 2,

pkt 6 - Wydaje się, że rozszerzenie punktu 6 o katalog zamknięty kosztów, wymienionych obecnie w art. 136 ust.1, zapobiegałoby subiektywnym możliwościom interpretacji rodzajów kosztów obciążających fundusz.

pkt 6a - Nowe brzmienie tego punktu, w świetle interesów członka funduszu, wydaje się niewątpliwie korzystne i powinno mieć też wpływ na efektywność inwestowania jeżeli wysokość „jednolitej dla wszystkich członków opłaty,” wpływałaby na obniżenie /wymuszone/ kosztów, a wysokość tej opłaty byłaby racjonalnie wyliczona. Wydaje się również, iż wysokość tej opłaty dalej powinna być określana procentowo, zgodnie z art. 134 ust.1, pkt 3. Wydaje się również, że obecnie wymienione różne formy pobierania opłaty, pozbawiają członków funduszy czytelnej informacji o prawdziwych kosztach zarządzania.

4. Ad art. 26a /nowo proponowany w całości/ - Trudno jednoznacznie odnieść się do przedłożonej propozycji. Z jednej strony bowiem wprowadzenie takiego zapisu mogłoby zapobiegać nieuczciwej konkurencji i eliminowaniu z rynku mniejszych funduszy, z drugiej strony jednak byłoby sprzeczne z zasadami gospodarki rynkowej. Czy 10 mld zł. To jest duży kapitał? Jeżeli II filar zacznie funkcjonować w miarę normalnie, będzie stały, bez zakłóceń dopływ składki z ZUS a OFE zdołają zweryfikować zawarte umowy i wyeliminują „martwe dusze,” jako efekt nieuczciwości swoich agentów, to aktywa większości funduszy będą rosły coraz szybciej. Dlatego ograniczenia kwotowe aktywów na zaproponowanym poziomie będą powodowały konieczność tworzenia kolejnych funduszy albo będzie potrzebę nowelizacji zaproponowanego zapisu w celu podwyższenia prognozy.

Dlatego wydaje się, że do poprawy niskiej jak dotychczas efektywności inwestowania, przyczynić się może usunięcie z ustawy zapisu o losowaniu proporcjonalnym do wielkości funduszu, zasady która obecnie obowiązuje i zastąpienie to uzależnieniem od wysokości stopy zwrotu. Rozwiązaniem wymuszającym poprawę działania inwestycyjnego powinno być wyłączenie z naboru nowych członków tych funduszy, które przez ostatni okres /wielkość tego okresu powinna być określona w ustawie/ nie osiągnęły średniej ważonej stopy zwrotu, o której mówi art.173, aż do czasu poprawy wyników finansowych.

Ponadto z projektowanego art.26a wynika jakieś nie zrozumiałe uprawnienie, że fundusz może prowadzić - po przekroczeniu określonej wielkości aktywów- działalność akwizycyjną skierowaną tylko do swoich członków. To jest niejasne. Również zakaz prowadzenia akwizycji w przypadku jednorazowego nie osiągnięcia średniej ważonej stopy zwrotu jest zbyt restrykcyjny. Czy jednorazowe potknięcie inwestycyjne dobrego /długoterminowo/ funduszu wystarczać może do zastosowania aż tak drastycznej kary?

Oczywiście przyjęcie nowego art.26a spowodowałoby konieczność modyfikacji art.81.

5. Ad art. 33 - Aktualnie obowiązująca wysokość kapitału akcyjnego Powszechnych Towarzystw Emerytalnych /PTE/ jest - jak się wydaje - zbyt niska ale trudno, bez chociażby elementarnych ekspertyz twierdzić, iż powinien on wynosić 1% aktywów, chociaż niewątpliwie jego zwiększenie wpływałoby na bezpieczeństwo zgromadzonych środków, ale traktując wzrost kapitału akcyjnego jako działanie obligatoryjne należy się liczyć ze wzrostem kosztów działania PTE. Do właściwego rozpoczęcia działalności przez PTE jest jeszcze sporo czasu i można ten problem dokładnie przeanalizować.

6. Ad art.39 ust. 3 /nowy/ - Zmiana jest potrzebna, ale czy należy wyznaczać enumeratywnie ilość członków zarządu towarzystwa. Projekt rządowy także proponuje zmianę w tym zakresie.

7. Ad art. 44 ust. 5 /nowy/ - propozycja logiczna.

8. Ad art. 51a /nowy/ - Zapis projektu jest zbyt szkolny. Po doprecyzowaniu, np.: „ponosi pełną odpowiedzialność prawną i materialną za przygotowanie i działania osób wykonujących czynności akwizycyjne na rzecz funduszu zarządzanego przez towarzystwo,, - byłby bardziej jednoznaczny i zrozumiały.

9. Ad. Art.59 ust. 1 - uściślający obecny zapis.

10. Ad art.64 ust. 2 i 3 /nowe/ - Proponowana nowelizacja ma sens z punktu widzenia ochrony interesów członków OFE, dając ponadto dodatkowa możliwość rozwoju najlepszym funduszom przez wzmocnienie jego potencjału w wyniku przejścia uczestników tego funduszu, który nie uzyskał zgody na dalszą działalność /rządowy projekt nowelizacji zawiera propozycję zmiany tego artykułu, podobną do propozycji poselskiej/.

11. Ad art. 81 ust. 4 - Nowe brzmienie ust. 4 /przyznawanie członkostwa decyzją ZUS-u/ nie ma uzasadnienia. Losowanie jest zdecydowanie bardziej obiektywne jeżeli nie stosujemy dodatkowych kryteriów. Konkurencyjnym rozwiązaniem mógłby być przetarg wśród funduszy o najlepszych wynikach.

12. Ad art. 94 ust. 6 - Wymogi wobec akwizytorów pragnących zmienić fundusz na inny są uzasadnione i w efekcie zapobiegać będą częstym zmianom funduszu jak i próbom przeciągania przez akwizytorów członków do nowego funduszu..

13. Ad art.132 a /nowy/ - Porządkuje postępowanie na rzecz spadkobierców. Chociaż spełnia to też aktualnie obowiązujący art. 132, mimo że nie tak precyzyjnie i nie reguluje sposobu postępowania ze środkami pozostałymi na rachunku funduszu przez osobę zmarłą, która nie posiadała spadkobierców. W dotychczasowej regulacji nie ma dyspozycji o przekazaniu tych środków na rzecz skarbu państwa.

14. Ad art. 134 ust.1 - Propozycja wydaje się potrzebna, gdyż pozwala funduszowi na pobierania opłat tylko przed przeliczeniem na jednostki rozrachunkowe i zapobiega w ten sposób chroni gromadzone na rachunku funduszu środki przed jakimikolwiek dodatkowymi obciążeniami. Maksymalna procentowa wysokość opłat powinna być określona w ustawie. Opłata jednolita powinna być dla wszystkich członków jednakowa, niezależnie od długości stażu.

15. Ad art. 141

- ust. 3 ma stanowić dodatkowe zabezpieczenie gromadzonych na rachunku funduszu środków i działać będzie w interesie członków OFE,
- ust. 4 nakładać będzie obowiązek posiadania ratingu dla emitenta papierów dłużnych i jest to wymóg uzasadniony. Istnieje pewna obawa co do wyboru firmy oceniającej wiarygodność finansowa emitenta. Czy będą to np. musiały być wyłącznie firmy uznawane przez instytucje nadzoru ubezpieczeniowego, czy nie? W sytuacji gdy jedna z największych firm ratingowych na świecie wydawała nieprawdziwe oceny wiarygodności finansowej kontrolowanych przedsiębiorstw, należałoby zachować w tym przypadku daleko idącą ostrożność.

16. Ad art. 173 ust. 2 - Uzupełnienie uściślające /choć to wynika również z aktualnego zapisu ust. 2 /.

17. Ad art. 175

- ust. 2 w nowej wersji trudno dokładnie ocenić, chociaż będzie wpływać na średnio ważoną stopę zwrotu,



- ust. 4 /nowy / jak się wydaje słusznie proponuje aby przy łączeniu czy przenoszeniu aktywów do innego funduszu, wyliczenie minimalnej stopy zwrotu powinno być odrębne dla aktywów własnych i przeniesionych.

18. Ad art.193 a /nowy/ - Wydaje się potrzebny, chociażby w świetle ostatnio stwierdzonych nieprawidłowości i matactw finansowych w PZU.

19.. Ad. Art. 39 ust.3 / ustawy z dnia 13 października 1998 r., Dz.U.nr 137,poz.887 z późniejszymi zmianami/. Proponowana zmiana jest pozbawiona konsekwencji, gdyż nie uwzględnia proponowanego wcześniej w art. 26a / ustawa o organizacji i funkcjonowania funduszy emerytalnych/ wprowadzenia zakazu akwizycji dla funduszu, którego aktywa przekroczą 10 mld zł.

Z wyrazami szacunku



---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 30 sierpnia 2002 r.

Cena 1,20 zł + 22% VAT

---

