



FUNDACJA

FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU

Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce

Warszawa, listopad 2010

Autorzy:

Wiktor Wojciechowski (FOR)

Andrzej Rzońca, współpracownik FOR

Za pomoc w przygotowaniu raportu autorzy dziękują
Mateuszowi Guzikowskiemu i Katarzynie Michalskiej.

Za udział w dyskusji nad problemem poruszonym w raporcie autorzy dziękują
Agnieszce Chłoń-Domińczak, Piotrowi Ciżkowiczowi, Witoldowi Gadomskiemu,
Markowi Górze, Januszowi Jankowiakowi, Stefanowi Kawalcowi, Jakubowi Karnowskiemu,
Małgorzacie Krzysztozek, Jeremiu Mordasewiczowi i Ryszardowi Petru.

Raport zawiera tezy odzwierciedlające osobiste poglądy autorów.

Spis treści

<i>Synteza</i>	5
1. <i>Stary system emerytalny funkcjonujący w Polsce do końca 1998 roku</i>	7
2. <i>Nowy system emerytalny wprowadzony w Polsce w 1999 roku.</i>	8
3. <i>Wprowadzanie nowego systemu emerytalnego a wzrost gospodarczy</i>	12
4. <i>Nowy system emerytalny a bezpieczeństwo (stabilność) wypłaty emerytur</i>	14
5. <i>Realizacja reformy emerytalnej : odchylenia od założeń</i>	16
6. <i>Dotychczasowe efekty reformy emerytalnej</i>	19
7. <i>Reforma emerytalna a stan finansów publicznych</i>	20
8. <i>Propozycje likwidacji (lub zmniejszenia) kapitałowej części systemu emerytalnego</i>	25
<i>Bibliografia</i>	29

Synteza

- *W starym systemie emerytalnym (do 1998 r.) wszystkie świadczenia były finansowane z bieżących wpływów z pseudoskładek na ubezpieczenie społeczne oraz innych podatków. Powiększający się deficyt systemu emerytalnego, który rząd finansował rosnącym długiem, ograniczał krajowe oszczędności. Liczne przywileje emerytalne, które były w starym systemie, w połączeniu z niskim oficjalnym wiekiem emerytalnym i sposobem wyznaczania wysokości emerytury powodowały, że dużo ludzi zdolnych do pracy wcześniej przechodziło na emeryturę. W efekcie, znacząco zmniejszyła się wielkość podaży pracy, jak również możliwości rozwoju gospodarki.*
- *Według szacunków z 1998 r. skutkiem utrzymania starych zasad przyznawania i wyliczania emerytur byłby od około 2010 roku systematycznie powiększający się deficyt, który w 2050 roku miał wynieść 4% PKB. Utrzymanie starego systemu emerytalnego spowodowałoby, że część pseudoskładki przeznaczana wyłącznie na wypłatę emerytur musiałaby wzrosnąć z 24% w 1998 roku do ok. 42 proc. w 2050 roku*
- *Celem nowego systemu emerytalnego z 1999 r. było zapobieżenie eksplozji wydatków publicznych na emerytury i – w efekcie – ciężarów fiskalnych, do którego doszłoby na skutek starzenia się polskiego społeczeństwa przy utrzymaniu starego systemu wyliczania świadczeń i licznych przywilejów emerytalnych.*
- *Nowy system emerytalny składa się z dwóch obowiązkowych indywidualnych kont emerytalnych, odpowiednio w ZUS i w OFE. System ten zwiększa podaż pracy, bo uzależnia wysokość emerytur od wysokości płaconych składek oraz od liczby lat, przez które przeciętny emeryt będzie pobierał świadczenie.*
- *Dzięki nowemu systemowi emerytalnemu polska gospodarka powinna szybciej się rozwijać niż w przypadku próby utrzymania poprzedniego systemu. Nowy system sprzyja wzrostowi aktywności zawodowej, gdyż uzależnia wysokość emerytury od kwoty odprowadzonych składek oraz zawęża możliwości przechodzenia na wczesną emeryturę. Zmniejsza ryzyko wzrostu podatków, bo bierze pod uwagę przy wyliczaniu emerytury starzenie się społeczeństwa i wydłużanie życia. W rezultacie, ogranicza też ryzyko zużywania istotnej części prywatnych oszczędności na finansowanie emerytur. Sprzyja wzrostowi krajowych oszczędności w okresie, w którym część kapitałowa systemu gromadzi składki, a nie wypłaca jeszcze żadnych emerytur. Przyczynia się do rozwoju rynku kapitałowego, gdyż aktywność na nim OFE zwiększa jego płynność, a to przyciąga innych inwestorów, także z zagranicy. Wreszcie, wzmacnia presję na polityków, aby prywatyzowali, bo prywatyzacja dostarcza im środki na sfinansowanie transferów do OFE. Jednocześnie, OFE, zwiększając płynność na rynku akcji, ułatwiają im uzyskanie korzystnych cen za sprzedawane firmy.*
- *Koszty refundacji transferów do OFE miały być pokrywane z przychodów z prywatyzacji oraz z redukcji wydatków w pozostałych częściach sektora finansów publicznych. Zgodnie*

z symulacjami przygotowanymi przed wprowadzeniem reformy, I filar emerytalny miał wykazywać deficyt jedynie w latach 1999-2011, a w kolejnych latach miał już notować nadwyżkę.

- W okresie ostatnich 11 lat dokonano wielu poważnych odstępstw od założeń reformy emerytalnej. Po pierwsze, gdyby od 1999 roku przychody z prywatyzacji były w całości przeznaczane na pokrycie kosztów reformy emerytalnej, to sfinansowałyby one aż 75% transferów z budżetu państwa do OFE. Po drugie, w 2003 r. z powszechnego systemu wyłączono osoby rozpoczynające pracę w służbach mundurowych, w 2005 r. górników, o dwa lata (2002-2008) opóźniono likwidację wcześniejszych emerytur, wciąż nie dostosowano systemu rentowego do zasad nowego systemu emerytalnego, przedwcześnie (już w 2010 r.) zaczęto wykorzystywać pieniądze zgromadzone w Funduszu Rezerwy Demograficznej.*
- Ograniczenie wcześniejszych emerytur zaczyna stopniowo podnosić efektywny wiek emerytalny, a w rezultacie także zwiększać współczynnik aktywności zawodowej i zatrudnienia osób starszych. W latach 2007-2009 efektywny wiek emerytalny mężczyzn otrzymujących emerytury z ZUS wzrósł z 59,7 do 61 lat (tj. o 1 rok i 4 miesiące), a w przypadku kobiet wzrósł on z 55,8 do 57,8 lat (tj. o 2 lata).*
- Koszty transferów do OFE nie są źródłem wysokiego deficytu w finansach publicznych. Deficyt ten ma być w 2011 roku czterokrotnie większy od nich. Stanowią one zaledwie 3,5% wydatków publicznych. Są więc dużo mniejsze od co rocznego przyrostu tych wydatków, które gdyby od 2007 roku rosły o 3,5%, to nie doszłoby do wzrostu deficytu do ryzykownych poziomów; w przyszłym roku byłby on niższy od 3% PKB i z Polski mogłaby zostać zdjęta procedura nadmiernego deficytu. Ponadto, transfery powinny być finansowane z przychodów z prywatyzacji. Jednak nawet gdyby były pokrywane poprzez zaciąganie długów, to dopóki odsetki od tych długów są niższe od tempa wzrostu gospodarki, zgodnie z którym waloryzuje się zobowiązania emerytalne państwa, dopóty utworzenie OFE powinno być opłacalne dla finansów publicznych.*
- W wyliczeniach kosztów utworzenia części kapitałowej systemu emerytalnego, które służą jako argument do jej likwidacji lub ograniczenia, przyjęto przeciwne założenie odnośnie do relacji między stopą procentową a dynamiką PKB, choć jest ono sprzeczne z relacją obserwowaną mniej więcej od przystąpienia Polski do UE. Ponadto, w wyliczeniach tych pominięto: (i) dodatni wpływ utworzenia OFE na wzrost gospodarki i – w efekcie – na dynamikę wpływów ze składek i innych podatków, z których są finansowane emerytury z I filara; (ii) pozytywne oddziaływanie utworzenia OFE na płynność rynku akcji i obligacji, pozwalającą budżetowi na uzyskiwanie wyższych cen przy prywatyzacji oraz na emitowanie obligacji na niższy procent; (iii) przyspieszenie prywatyzacji w związku z koniecznością pokrycia przez budżet ubytku dochodów FUS na skutek transferu części składki do OFE; (iv) presję na polityków, aby przyhamowali wzrost innych wydatków w sytuacji, w której na budżet spada koszt refundacji FUS transferów do OFE.*
- Wreszcie, porównywanie porównanie wpływów składkowych i wydatków na emerytury z FUS, odpowiednio, w obecnym stanie prawnym oraz w hipotetycznym scenariuszu pozostawienia od początku 1999 roku całości składki w FUS, nie jest tożsame z*

porównaniem wpływów i wydatków na emerytury z FUS w przypadku, odpowiednio, utrzymania obecnego stanu prawnego oraz likwidacji (lub ograniczenia) części kapitałowej systemu emerytalnego. Likwidacja (lub ograniczenie znaczenia) OFE rodzi ryzyko wywołania negatywnej reakcji rynków finansowych, jako że może zburzyć obraz Polski jako „zielonej wyspy”. Polska ryzykuje znalezienie się w tym samym koszyku co Węgry.

- Propozycja całkowitego zawieszenia składek do OFE, czyli likwidacji II filaru jest niekorzystna z następujących powodów:

Dla finansów publicznych

- *Pomimo utrzymania formuły wyliczania świadczenia, która zachęca do dłuższej pracy zawodowej, znacząco rośnie ryzyko tego, że państwo w przyszłości obniży wysokość kapitału zgromadzonego na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS. Ta niepewność może zachęcać pracujących do skrócenia aktywności zawodowej i wcześniejszego przejścia na emeryturę.*
- *Wstrzymanie transferów do OFE poprawia saldo finansów publicznych (o ok. 1,6 % PKB rocznie), ale tylko w krótkim okresie.*
- *Rozwiązanie to zwiększa ukryte zobowiązania emerytalne na indywidualnych kontach w ZUS. W długiej perspektywie rośnie prawdopodobieństwo podwyższenia podatków na pokrycie ewentualnego deficytu w systemie emerytalnym lub obniżenie wysokości wypłacanych świadczeń.*
- *Gdyby część składki odebrana OFE była indeksowana rentownością SPW, mogłoby to oznaczać dodatkowe koszty dla sektora finansów publicznych w porównaniu do obecnego rozwiązania (por. z fragmentem dotyczącym wpływu OFE na rynek obligacji)*
- *Bardzo silne osłabienie wiarygodności państwa. Może być postrzegane jako zamiatanie problemu pod dywan i przenoszenie odpowiedzialności za rozwiązanie tego problemu na barki przyszłych pokoleń.*

Dla przyszłych emerytów

- *Wysokość przyszłych emerytur będzie prawdopodobnie niższa, gdyż kapitałowa część systemu emerytalnego powinna osiągać przeciętnie wyższe stopy zwrotu w porównaniu do tempa waloryzacji stanu kont w ZUS.*
- *Gdyby część składki odebrana OFE była indeksowana rentownością SPW, mogłoby to oznaczać niższe stopy zwrotu z części indeksowanej w akcje.*
- *Wstrzymanie transferów do OFE całkowicie likwiduje część oszczędności emerytalnych podlegających dziedziczeniu*

1. *Stary system emerytalny funkcjonujący w Polsce do końca 1998 roku*

1.1. *Charakterystyka starego systemu emerytalnego*

W starym systemie emerytalnym wszystkie wypłacane w nim świadczenia były finansowane z bieżących wpływów z pseudoskładek na ubezpieczenie społeczne oraz innych podatków,...

System emerytalny funkcjonujący w Polsce do 1998 roku był systemem w pełni repartycyjnym, co oznacza, że wszystkie wypłacane w nim świadczenia były finansowane z bieżących wpływów z pseudoskładek na ubezpieczenie społeczne oraz innych podatków. Były to pseudoskładki, ponieważ w starym systemie emerytalnym nie gromadzono żadnych pieniędzy, tylko wydawano je na bieżące potrzeby (i to nie tylko emerytalne).

Wysokość świadczeń niezwiązana z odprowadzonymi składkami

...wysokość świadczeń nie zależała od łącznej ilości pseudoskładek ani przeciętnej dalszej długości trwania życia oraz...

Wysokość emerytur w starym systemie emerytalnym nie była uzależniona od łącznej kwoty pseudoskładek ubezpieczeniowych wpłaconych w okresie całej aktywności zawodowej, ani od oczekiwanej długości życia emerytów. Największy wpływ na wysokość emerytury miały ostatnio otrzymywane wynagrodzenia w relacji do przeciętnego poziomu płac w gospodarce.

Liczne przywileje

...istniały liczne przywileje emerytalne.

W starym systemie istniały liczne przywileje emerytalne, które umożliwiały osobom w wieku produkcyjnym na wcześniejsze odchodzenie z rynku pracy, bez znaczącego zmniejszenia wysokości emerytury. W efekcie, system ten zachęcał do odchodzenia z rynku pracy tak szybko jak to było tylko możliwe, bo kolejne lata pracy nie zwiększały znacząco przyszłej emerytury.

Negatywny wpływ na podaż pracy

Przywileje emerytalne w połączeniu z niskim oficjalnym wiekiem emerytalnym i sposobem wyznaczania wysokości emerytury powodowały, że dużo ludzi zdolnych do pracy wcześniej przechodziło na emeryturę. W efekcie znacząco zmniejszała się liczba osób aktywnych zawodowo.

1.2. **Skutki kontynuacji starego systemu emerytalnego**

Z powodu negatywnych tendencji demograficznych stary system emerytalny hamowałby wzrost gospodarczy z powodu...

W wyniku prognozowanych zmian demograficznych, w latach 2000 - 2050 liczba osób w wieku emerytalnym ma się podwoić, z kolei liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o ok. 25%. Przy rysujących się negatywnych tendencjach demograficznych, stary system emerytalny coraz silniej hamowałby wzrost gospodarki, od którego zależą warunki życia ludzi. To hamowanie miałyby trzy główne przyczyny:

Spadek podaży pracy

...spadku podaży pracy,...

Wzrost obciążeń podatkowych, niezbędny do zapewnienia wypłat emerytur ze starego systemu w kolejnych dekadach musiałyby znacząco obniżyć wielkość zatrudnienia w gospodarce. Nieunikniony wzrost podatków osłabiłby bodźce pracowników do podejmowania legalnego zatrudnienia, jak również bodźce pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy.

Wzrost obciążeń fiskalnych

...wzrostu obciążeń fiskalnych,...

Wpływy z pseudoskładek emerytalnych były dużo mniejsze w stosunku do rosnących wydatków emerytalnych i dlatego konieczne było nie tylko podwyższanie obowiązkowych pseudoskładek ubezpieczeniowych, ale także

dotowanie ZUS z podatków. W 1981 roku pseudoskładka na ubezpieczenie społeczne w Polsce wynosiła 25% wynagrodzenia, ale wzrosła w latach 1987-1989 do 38% i ostatecznie do 45% w 1990 roku. Około połowy z tej pseudoskładki (dokładnie 24% wynagrodzenia) finansowało świadczenia emerytalne, reszta z kolei głównie świadczenia rentowe.

Według szacunków z 1998 r. skutkiem utrzymania starych zasad przyznawania i wyliczania emerytur byłby od około 2010 roku systematycznie powiększający się deficyt, który w 2050 roku miał wynieść 4% PKB. Utrzymanie starego systemu emerytalnego spowodowałoby, że część pseudoskładki przeznaczana wyłącznie na wypłatę emerytur musiałaby wzrosnąć z 24% w 1998 roku do ok. 42 proc. w 2050 roku (Chłoń i in., 1999).

...zmniejszenia krajowych oszczędności.

Zmniejszenie krajowych oszczędności

Rosnące wydatki na emerytury w tej części, w której nie byłyby od razu finansowane z podwyżki podatków, a poprzez zaciąganie długów, oznaczałyby spadek krajowych oszczędności. Część prywatnych oszczędności zamiast finansować inwestycje przedsiębiorstw byłaby zużywana do pokrycia dziury w systemie emerytalnym. W teorii ludzie w odpowiedzi na zaciąganie długu przez państwo mogliby co prawda zwiększyć swoje oszczędności na tyle, aby sfinansować z nich przyszłe wyższe podatki – służące obsłudze tego długu. Większość badań empirycznych wskazuje jednak, że nawet w krajach rozwiniętych, w których gospodarstwom domowym łatwiej odłożyć część dochodu, zwiększają one swoje oszczędności o wielkość równą 20-50 proc. przyrostu deficytu (zob. np. Gale i Orszag, 2003). Na podstawie tych badań można założyć, że pula oszczędności mogących finansować inwestycje zmniejszyłaby się o wartość równą 50-80% długów zaciąganych na wypłatę emerytur.

Poprzedni system emerytalny miałby negatywny wpływ na oszczędności także dlatego, że osłabiał ważny motyw do ich gromadzenia, tj. zapobiegliwość. Do momentu, do którego ludzie byłiby przekonani, iż rzeczywiście będą otrzymywać w młodym wieku emerytury zależne głównie od wysokości ostatnio pobieranych wynagrodzeń, nie zabezpieczaliby się na starość.

W momencie, w którym doszliby jednak do przekonania, że stary system jest nie do utrzymania, ich zapobiegliwość nie musiałaby zwiększyć oszczędności, gdyż jednocześnie wzrosłaby niepewność co do perspektyw rozwoju kraju. Nie sprzyjałaby ona inwestowaniu, czy – szerzej – wzrostowi gospodarki. Wolniejszy wzrost gospodarczy z kolei zawęziłby możliwości gromadzenia oszczędności przez gospodarstwa domowe.

2. Nowy system emerytalny wprowadzony w Polsce w 1999 roku.

2.1.

Dlatego w 1999 roku zdecydowano się na reformę emerytalną.

Charakterystyka nowego systemu emerytalnego

W 1999 roku Polska jako jeden z pierwszych krajów w Europie przeprowadziła gruntowną reformę systemu emerytalnego. Jej ważnym celem było zapobieżenie eksplozji wydatków publicznych na emerytury i – w efekcie – ciężarów fiskalnych, do którego doszłoby na skutek starzenia się polskiego społeczeństwa przy utrzymaniu starego systemu wyliczania świadczeń i licznych przywilejów

emerytalnych.

System repartycyjno-kapitałowy

Nowy system emerytalny składa się z obowiązkowych dwóch filarów oraz dobrowolnego trzeciego filaru.

- Nowy system emerytalny składa się z dwóch obowiązkowych indywidualnych kont emerytalnych, zwanych powszechnie filarami. Świadczenia z I filara będą nadal finansowane z bieżących wpływów do ZUS (część repartycyjna). ZUS nie odkłada pseudoskładek wpłacanych przez obecnie pracujących, tylko finansuje z nich bieżące wypłaty emerytur. Drugą część emerytury będą stanowiły wypłaty finansowane z prawdziwych oszczędności gromadzonych w II filarze – na kontach emerytalnych w OFE (część kapitałowa). Osoby pracujące mogą dodatkowo gromadzić oszczędności na emeryturę na dobrowolnych kontach emerytalnych w instytucjach finansowych (IKE, czyli III filar, część kapitałowa).

Podział składki między I a II filar był obowiązkowy dla ówczesnych 30-latków, a dobrowolny dla starszych pracowników.

- W nowym systemie emerytalnym emerytalna część klina płacowego jest dzielona pomiędzy dwa indywidualne konta emerytalne, odpowiednio w ZUS i OFE. Podział ten był obowiązkowy dla osób, które w momencie wejścia w życie reformy miały nie więcej niż 30 lat i dobrowolny dla starszych pracowników.
- Osoby, które w momencie wejścia w życie reformy emerytalnej miały więcej niż 30 lat mogły zdecydować o tym, czy emerytalna część ich klina płacowego ma być w całości księgowana na indywidualnym koncie emerytalnym w ZUS (19,52 proc. płacy brutto) czy też ma być dzielona na pseudoskładkę trafiającą na indywidualne konto w ZUS (12,22% płacy brutto) oraz na rzeczywistą składkę wpłacaną na indywidualne konto w OFE (7,3 % płacy brutto). Dla młodszych pracowników (tj. urodzonych po 1968 roku) przynależność do OFE i podział składki pomiędzy dwa indywidualne konta emerytalne jest obowiązkowy.

W nowym systemie wysokość emerytur zależy od...

Wysokość emerytur związana z sumą odprowadzonych składek

W nowym systemie emerytalnym wysokość emerytur zależy od trzech czynników:

...kwoty zgromadzonych składek na indywidualnym koncie w ZUS i OFE,...

- Pierwszą z nich jest kwota, która danej osobie w całym okresie jej aktywności zawodowej zostanie zaksięgowana na jej indywidualnym koncie emerytalnym w ZUS (I filar) oraz od sumy oszczędności zgromadzonych przez nią w OFE (II filar). Wysokość tych kwot jest tym większa, im więcej dana osoba odprowadzi składek. W praktyce, suma odprowadzonych składek jest tym większa im dłuższy okres pracy zawodowej i wyższe dochody.

...wielkości dopisywanych odsetek do obu kont,...

- Drugą jest wielkości dopisywanych odsetek, które powiększają stan obu kont emerytalnych w całym okresie aktywności zawodowej. W I filarze, zarządzanym przez ZUS, waloryzacja stanu kont ma charakter umowny, wynikający z regulacji ustawowych. W momencie wprowadzania reformy emerytalnej umowna waloryzacja stanu konta w ZUS odpowiadała 75% dynamiki funduszu płac osób płacących pseudoskładki do ZUS. Tempo wzrostu stanu oszczędności w II filarze jest z kolei tym większa, im wyższa efektywność OFE w pomnażaniu oszczędności emerytalnych.

...oraz prognozowanej długości pobierania emerytury.

- Trzecią wielkością jest prognozowana długość pobierania emerytury, która zależy od momentu zakończenia aktywności zawodowej. Generalnie, im później ktoś decyduje się na przejście na emeryturę, tym krótszy (statystycznie) będzie okres, przez który będzie ją pobierał. W efekcie, im dłuższa aktywność zawodowa, tym także wyższa emerytura.

Wpływ na podaż pracy

Nowy system miał wzmacniać bodźce do dłuższej pracy m.in. poprzez ograniczenie przywilejów emerytalnych.

- Niezbędnym warunkiem zapewnienia długookresowej stabilności finansowej systemu emerytalnego było podniesienie efektywnego wieku emerytalnego, czyli wydłużenie okresu aktywności zawodowej Polaków. Nowemu systemowi emerytalnemu nadano taką konstrukcję, aby ludziom opłacało się dłużej pracować. Ponadto, założono radykalne ograniczenia przywilejów emerytalnych, obecnych w starym systemie, umożliwiających odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. W efekcie, nowy system miał zwiększać podaż pracy, a tym samym wzmacniać podstawy do szybkiego wzrostu gospodarczego.

2.2.

Sposób wprowadzania nowego systemu emerytalnego w życie

Osoby objęte nowym systemem emerytalnym

Nowy system emerytalny objął osoby, które w momencie wejścia w życie reformy miały nie więcej niż 50 lat (tj. urodzone po 31.12.1948 roku) z wyłączeniem rolników, sędziów, prokuratorów oraz osób, które rozpoczęły pracę w służbach mundurowych przed 1999 r.

Harmonogram likwidacji przywilejów emerytalnych

Integralnym elementem reformy emerytalnej była likwidacja przywilejów emerytalnych. Do najważniejszych planowanych zmian w tym zakresie należały:

Ważnym elementem reformy emerytalnej była planowana likwidacja przywilejów emerytalnych, wśród służb mundurowych, osób pracujących w szczególnych warunkach.

- Włączenie do powszechnego systemu emerytalnego osób rozpoczynających pracę w służbach mundurowych od 1999 r.
- Likwidacja prawa do wcześniejszych emerytur wszystkich osób pracujących w szczególnych warunkach lub wykonujących prace o szczególnym charakterze do końca 2006 r.
- Utworzenie systemu emerytur pomostowych dla części osób, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach lub wykonujących prace o szczególnym charakterze przed 1999 r., przy czym lista zawodów/stanowisk pracy uprawniających do tych świadczeń miała być znacząco ograniczona w porównaniu do tej, jaka obowiązywała w przypadku wcześniejszych emerytur. Nowa lista zawodów miała być opracowana na podstawie ocen lekarzy medycyny pracy.

Tabela 1. Porównanie głównych cech starego i nowego systemu emerytalnego (docelowo).

	System emerytalny funkcjonujący w Polsce do końca 1998 roku	System emerytalny funkcjonujący w Polsce od 1999 roku
Sposób finansowania wypłacanych świadczeń	System w pełni repartycyjny: wszystkie emerytury są finansowane z bieżących pseudoskładek płaconych przez osoby pracujące oraz z dotacji do ZUS z podatków.	System repartycyjno-kapitałowy: emerytura składa się z dwóch części: (i) finansowanej z repartycyjnej części systemu zarządzanej przez ZUS, oraz (ii) z części kapitałowej, czyli ze środków zgromadzonych w OFE. Deficyt (w założeniu przejściowy) w budżecie ZUS jest pokrywany z dotacji z budżetu, czyli z podatków.
Sposób gromadzenia oszczędności na przyszłą emeryturę	Wszystkie dochody ZUS są przeznaczane na wypłatę bieżących emerytur. Brak informacji o wysokości pseudoskładek zapłaconych przez pracujących w ich okresie aktywności zawodowej.	- Pseudoskładki trafiające na konto w ZUS są rejestrowane na umownym koncie emerytalnym, a następnie są one wydawane na wypłatę bieżących emerytur. W ZUS powstają jedynie niepokryte kapitałem zobowiązania emerytalne wobec przyszłych emerytów. - Rzeczywiste składki trafiające na konto w OFE są rejestrowane, a następnie inwestowane na rynku kapitałowym.
Grupy wieku objęte systemem	Wszyscy pracownicy poza rolnictwem i służbami mundurowymi	Osoby urodzone po 31.12.1948 r. Dla osób urodzonych po 31.12.1968 r. obowiązkowa przynależność do OFE, a dla osób urodzonych przed 31.12.1968 r. dobrowolność wyboru czy składka emerytalna ma w całości trafiać wyłącznie na indywidualne konto emerytalne w ZUS, czy też ma być dzielona pomiędzy konta w ZUS i w OFE.
Grupy zawodowe objęte systemem emerytalnym	Wszyscy pracujący poza rolnictwem, służbami mundurowymi oraz sędziami i prokuratorai.	Wszystkie osoby pracujące poza rolnictwem, z wyłączeniem sędziów, prokuratorów oraz praconików służb mundurowych, którzy rozpoczęli służbę przed 1999 r.
Przywileje emerytalne	Liczne przywileje emerytalne	Doceowa likwidacja przywilejów emerytalnych
Limit w opłaceniu składek	Bez limitu	Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne do momentu osiągnięcia dochodów odpowiadających 30-krotności średniego wynagrodzenia w gospodarce.
Formuła wyliczenia wysokości emerytury	Wysokość emerytury słabo zależna od długości okresu aktywności zawodowej. $0.24W + (0,013T + 0,007N)B$, gdzie W – przeciętne wynagrodzenie w gospodarce, T – liczba lat składkowych, N – liczba lat nieskładkowych, B – relacja indywidualnych wynagrodzeń do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce z ostatnich lat pracy.	Wysokość emerytury silnie zależna od długości okresu aktywności zawodowej. K/G , gdzie K – suma stanu obu kont emerytalnych, G – oczekiwana dalsza długość trwania życia W latach 2009-2013 świadczenia naliczane według mieszanej formuły ze starego i nowego systemu

Źródło: opracowanie własne.

Sposób finansowania ubytku dochodów ZUS wynikających z transferów do OFE

Ubytek dochodów OFE miał być finansowany z przychodów z prywatyzacji,...

- Koszty refundacji transferów do OFE miały być pokrywane z przychodów z prywatyzacji oraz z redukcji wydatków w pozostałych częściach sektora finansów publicznych. Zgodnie z symulacjami przygotowanymi przed wprowadzeniem reformy, I filar emerytalny miał wykazywać deficyt jedynie w latach 1999-2011, a w kolejnych latach miał już notować nadwyżkę. Powyższy szacunek dotyczył scenariusza najbardziej obciążającego finanse publiczne, w którym w momencie wprowadzania reformy emerytalnej wszystkie osoby w wieku 31-50 lat przystąpią do OFE. Wielkość tego deficytu miała wynosić ok. 1,5% PKB rocznie w latach 1999-2005 r., po czym miał on stopniowo maleć do 2011 r. Zgodnie z pierwotnymi założeniami koszty transferów do OFE (ubytku pseudoskładki w ZUS) miały być sfinansowane przede wszystkim z przychodów z prywatyzacji, które szacowano na ok. 14% PKB. Ta kwota powinna była w pełni pokryć prognozowane wówczas koszty transferów do OFE (Chłoń i in., 1999).

...redukcji wydatków w pozostałych sektorach finansów publicznych oraz...

- Środki na wypłatę świadczeń wynikających ze stanu konta emerytalnego w ZUS w okresie, gdy z przyczyn demograficznych wzrośnie liczba emerytów i obniży się liczba pracujących (po 2020 r.) miały pochodzić z bieżących wpływów z pseudoskładek oraz ze środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). Fundusz ten miał być zasilany 1 pkt. proc. funduszu płac w latach 2002-2008 (ok. 0,35% PKB rocznie), a od 2011 r. miały tam trafiać środki z planowanej stopniowo rosnącej nadwyżki w funduszu emerytalnym (od 0 do ok. 1,8% PKB rocznie w latach 2011-2020). Według prognozy z 1998 r. aktywa FRD miały wynieść ok. 3% PKB w 2010 r., a następnie zwiększyć się do ok. 14% PKB w 2020 r. (łącznie z odsetkami od inwestycji). FRD miał zapewnić, że system emerytalny nie będzie w przyszłości potrzebował dotacji z budżetu państwa. FRD miał być do 2002 r. zarządzany przez ZUS, a następnie przekazany w zarządzanie do prywatnych firm na zasadzie konkursu (maks. 15% aktywów w jednym funduszu) (Chłoń i in., 1999).

...środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej.

3. Wprowadzanie nowego systemu emerytalnego a wzrost gospodarczy

Dzięki wprowadzeniu nowego systemu Polska może szybciej się rozwijać, dzięki...

Dzięki wprowadzeniu nowego systemu emerytalnego polska gospodarka może się szybciej rozwijać niż w przypadku, gdyby próbowano utrzymać stary system. Nowy system pozytywnie oddziałuje na wzrost gospodarczy za pośrednictwem 5 głównych kanałów.

Wzrost podaży pracy

...wzrostowi podaży pracy,...

- W przeciwieństwie do starego systemu emerytalnego, sposób wyliczania wysokości emerytury w nowym systemie wzmacnia bodźce do późnego odchodzenia z rynku pracy. Ponadto, zasadniczym elementem jego konstrukcji jest ograniczenie przywilejów emerytalnych, pozwalających na wczesne odchodzenie z tego rynku. Nowy system emerytalny powinien zwiększać aktywność zawodową w porównaniu do starego systemu także dlatego, że pozwoli uniknąć eksplozji wydatków na emerytury i – w efekcie – podatków.

*...niższym obciążeniom
fiskalnym,...*

Niższe obciążenia fiskalne

Świadczenia wypłacane z części systemu emerytalnego zarządzanego przez ZUS (I filar) mają być docelowo finansowane wyłącznie z otrzymywanych pseudoskładek, czyli bez dotacji z budżetu. To, czy rzeczywiście I filar nie będzie miał w długim okresie deficytu, który trzeba byłoby pokryć z innych podatków zależy od wielu czynników. Do najważniejszych można zaliczyć:

- zmiany demograficzne, na których skutek będzie się zmniejszać liczba osób pracujących (płacących pseudoskładki, finansujące wypłatę emerytur z I filara) w stosunku do liczby emerytów;
- tempo wzrostu gospodarczego, na które wpływają nie tylko zmiany demograficzne, a od którego zależy dynamika płac i – w konsekwencji – pseudoskładek finansujących wypłatę emerytur z pierwszego filara;
- wydłużanie się długości życia ponad poziom przyjęty do wyliczenia emerytur;
- stopę waloryzacji, z jednej strony, pseudoskładek zaksięgowanych na indywidualnym koncie w FUS, a z drugiej strony, indeksację już przyznanych emerytur.

Jeśli nawet w długim okresie pseudoskładki wpływające do I filara nie będą wystarczały do pokrycia wypłacanych z niego emerytur, to deficyt ten, wymagający ostatecznie pokrycia z innych podatków, będzie znacznie mniejszy niż, gdyby utrzymano stary system emerytalny. Przy wyliczaniu świadczenia w tym ostatnim – w odróżnieniu od nowego systemu – w ogóle nie brano pod uwagę zmian demograficznych, czy wydłużania się długości życia. W rezultacie, dzięki wprowadzeniu nowego systemu emerytalnego ciężary podatkowe będą mogły być niższe niż gdyby próbowano utrzymać stary system.

*...zwiększeniu
krajowych
oszczędności,...*

Zwiększenie krajowych oszczędności

- W długim okresie I filar nowego systemu emerytalnego, jeśli będzie generował deficyt, to znacznie mniejszy niż gdyby próbowano utrzymać poprzedni system (por. z poprzednim akapitem). W związku z tym, mniejsze jest także ryzyko, że państwo będzie zużywało istotną część prywatnych oszczędności na pokrycie tego deficytu.
- W okresie przejściowym, w którym ZUS wypłaca emerytury osobom, wobec których zobowiązania emerytalne powstały przed 1999 r., transfery do OFE powodują ubytek w dochodach FUS. Są one refundowane FUS z budżetu państwa. Zgodnie z założeniami reformy, środki potrzebne do tej refundacji budżet powinien uzyskać z prywatyzacji. Ale nawet gdyby budżet w całości finansował transfery do OFE zaciągając długi, nie miałoby to negatywnego wpływu na krajowe oszczędności w porównaniu do scenariusza utrzymania starego systemu emerytalnego, gdyż środki przekazywane do OFE są w całości oszczędzane. Innymi słowy, utworzenie części kapitałowej systemu powinno w okresie przejściowym, w którym część ta nie wypłaca jeszcze emerytur, mieć pozytywny wpływ na krajowe oszczędności. Siła tego pozytywnego wpływu zależy od tego, w jakiej części

transfery do OFE są rekompensowane FUS z dochodów budżetu, a w jakiej – z zaciąganych przez państwo długów.

...rozwojowi rynku kapitałowego oraz...

Rozwój rynku kapitałowego

Inwestycje dokonywane przez OFE przyczyniają się do rozwoju rynku kapitałowego. W szczególności :

- zwiększają płynność rynku akcji i obligacji;
- zwiększając płynność tych rynków, przyciągają na nie innych inwestorów, w tym inwestorów z zagranicy, gdyż poszerzają możliwości wycofania się z nich bez poniesienia dotkliwych strat;
- przyciągając inwestorów na rynek akcji, ułatwiają przedsiębiorcom pozyskanie kapitału na rozwój przedsiębiorstw,
- przyciągając inwestorów na rynek obligacji, pozwalają państwu taniej zaciągać długi.

...przyspieszeniu prywatyzacji.

Przyspieszenie prywatyzacji

Konieczność refundacji z budżetu ubytku dochodów FUS na skutek transferu części rzeczywistych składek do OFE wzmacnia bodźce u rządzących do szybkiej prywatyzacji. Określone w ustawie o finansach publicznych progi ostrożnościowe ograniczają swobodę rządzących w finansowaniu tych transferów poprzez zaciąganie długów. Stąd też, bez wpływów z prywatyzacji musieliby oni, przynajmniej w okresie słabszej koniunktury, której skutkiem jest spadek dynamiki dochodów budżetu, zmniejszyć inne jego wydatki. Jednocześnie, OFE zwiększając płynność na rynku akcji, ułatwiają rządzącym sprzedawanie prywatyzowanych przedsiębiorstw po korzystnych cenach. Polski rynek akcji od wielu lat jest notowany z premią w stosunku do innych gospodarek wschodzących, czego źródłem wydaje się generowanie istotnej części popytu na akcje przez krajowe instytucje finansowe.

4.

Nowy system emerytalny a bezpieczeństwo (stabilność) wypłaty emerytur

Podział składki emerytalnej między dwa filary miał na celu zróżnicowanie ryzyka dot. bezpieczeństwa wypłaty emerytur.

Jednym z celów podziału emerytalnej części klina płacowego pomiędzy dwa indywidualne konta było zróżnicowanie ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa wypłaty emerytur w przyszłości. Podział ten przyczynia się do stabilizacji tempa przyrostu stanu obu kont emerytalnych. Przemienne okresy koniunktury i dekoniunktury są zjawiskiem normalnym w gospodarce wolnorynkowej. Nowy system emerytalny uwzględnia tę naturalną właściwość rynków i dlatego przewiduje, że dzięki rozdzieleniu pieniędzy płaconych w ramach emerytalnej części klina płacowego na dwa strumienie, całość systemu staje się bardziej odporna na fluktuacje gospodarcze. Mechanizm waloryzacji pseudoskładek gromadzonych na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS amortyzuje relatywnie duże wahania zysków OFE, które występują wraz ze zmianami sytuacji na rynkach finansowych. W czasach dobrej koniunktury, waloryzacja kapitału w ZUS jest niższa od stopy zwrotu OFE, z kolei w okresie spowolnienia gospodarczego, waloryzacja w ZUS jest wyższa od zysków OFE. Okres spadku wycen papierów wartościowych może być jednak dla OFE szansą na tanie przebudowanie struktury portfela inwestycyjnego. Ceny instrumentów finansowych są wówczas relatywnie niskie, pojawia się możliwość korzystnego zakupu aktywów i ukształtowania struktury portfela w taki sposób, aby w wraz z powrotem hossy, wycena posiadanych aktywów zwiększała się w możliwie szybkim tempie.

4.1. *Bezpieczeństwo wypłaty emerytur z I filaru*

Poziom bezpieczeństwo wypłaty świadczeń z I filaru wynika z ryzyka:...

Bezpieczeństwo wypłaty świadczeń z I filaru, który nie gromadzi żadnych oszczędności wynika z występowania następujących ryzyk:

Ryzyko polityczne

...politycznego oraz...

- Ryzyko wstrzymania lub obniżenia wypłat przyszłych emerytur jest tym większe, im mniejsza będzie zdolność lub determinacja polityczna przyszłych rządów do nakładania i egzekwowania podatków. Część emerytury wynikająca ze stanu konta w ZUS będzie bowiem wypłacana z wpływów z pseudoskładek emerytalnych i podatków nakładanych na osoby pracujące w okresie, gdy dzisiejsi pracownicy będą już na emeryturze.

Ryzyko demograficzne

...demograficznego

- Ryzyko wstrzymania lub obniżenia wypłat przyszłych emerytur jest tym większe, im mniejsza w przyszłości będzie liczba osób pracujących, które będą płacić pseudoskładki emerytalne i inne podatki. To ryzyko wynika z niekorzystnych prognoz demograficznych, wedle których w przyszłości nastąpi znaczący spadek liczby osób w wieku produkcyjnym oraz wzrost liczby osób w wieku emerytalnym, w perspektywie najbliższych dekad.
- Dodatkowym źródłem tego ryzyka jest także sytuacja na rynku pracy w przyszłości. Niezależnie od przewidywanych tendencji demograficznych, ryzyko wstrzymania lub obniżenia wypłat rośnie w okresach spadku współczynnika zatrudnienia (wzrostu stopy bezrobocia).

4.2. *Bezpieczeństwo wypłaty emerytur z II filaru*

Natomiast poziom bezpieczeństwa wypłat świadczeń z II filaru wynika z ryzyka...

Bezpieczeństwo wypłaty świadczeń z II filaru, który inwestuje otrzymane składki, czyli gromadzi rzeczywiste oszczędności, wynika z występowania następujących ryzyk:

Ryzyko załamania na rynku aktywów

...załamania na rynku aktywów oraz...

- Ryzyko wstrzymania lub obniżenia wypłat przyszłych emerytur jest tym większe, im wyższe jest ryzyko trwałego spadku wyceny aktywów, w które OFE inwestują oszczędności przyszłych emerytów. Krótkookresowe spadki cen akcji, obligacji lub innych instrumentów finansowych nie muszą powodować trwałego obniżenia emerytury, ale jedynie pod warunkiem, że w okresie aktywności zawodowej członków OFE ceny tych aktywów ponownie wzrosną. Ryzyko załamania na rynku aktywów może być dotkliwe dla osób, które są w wieku przedemerytalnym i nie zdążą odrobić poniesionych strat z inwestycji

Ryzyko wzrostu inflacji

...wzrostu inflacji.

- Ryzyko obniżenia realnej wartości wypłat przyszłych emerytur jest tym większe, im wyższy jest wzrost inflacji, który zmniejsza realną wartość inwestycji w instrumenty finansowe dokonane przez OFE.

5.

Do najważniejszych odstępstw od założeń reformy należą:...

...niższe od zakładanych przychody z prywatyzacji,...

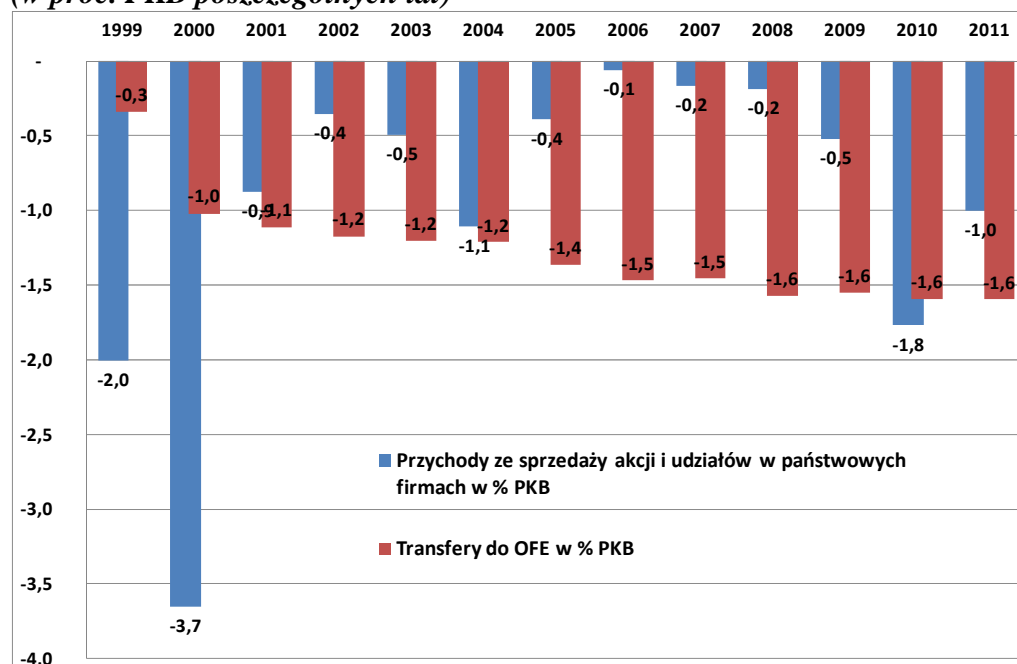
Realizacja reformy emerytalnej : odchylenia od założeń

Do najważniejszych odstępstw od założeń reformy emerytalnej w latach 1999-2010 należą (Tabela 2):

Niższe od zakładanych przychody z prywatyzacji

- Przychody z prywatyzacji uzyskane w latach 1999-2010¹ oraz wielkość transferów przekazanych w tym okresie do OFE w relacji do PKB w kolejnych latach stanowią odpowiednio 11,6% i 15,3% PKB. Innymi słowy, gdyby od 1999 roku przychody z prywatyzacji były w całości przeznaczane na pokrycie kosztów reformy emerytalnej, to pokryłyby one aż 75% transferów z budżetu państwa do OFE (Wykres 1).
- Uzyskanie niższych od zakładanych przychodów z prywatyzacji spowodował przyrost długu publicznego, gdyż budżet państwa nie ograniczył wielkości wydatków w pozostałych częściach sektora finansów publicznych.

Wykres 1. Przychody z prywatyzacji i transfery do OFE w latach 1999-2011* (w proc. PKB poszczególnych lat)



* dane dla 2010 i 2011 wg projektu ustawy budżetowej na 2011 r.

Źródło: opracowanie własne

...opóźnienie w likwidacji przywilejów,...

Opóźnienie w likwidacji przywilejów emerytalnych

- W 2003 r. z powszechnego systemu emerytalnego wyłączono pracowników rozpoczynających pracę w służbach mundurowych. W 2008 roku wcześniejsze emerytury służb mundurowych kosztowały budżet, czyli podatników - ok. 5 mld zł.
- W 2005 r. z powszechnego systemu emerytalnego wyłączono górników, którzy jako osoby pracujące w szczególnych warunkach mieli od 2007 r.

¹ Przy założeniu, że przychody ze sprzedaży akcji i udziałów w państwowych firmach w 2010 r. wyniosą 25 mld zł.

otrzymać prawo do emerytur pomostowych. W 2008 roku koszty wcześniejszych emerytur górników wyniosły ok. 6,5 mld zł. Według szacunków MPiPS z 2005 r. całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie 70 mld zł.

- Opóźnienie w likwidacji wcześniejszych emerytur o 2 lata w porównaniu do pierwotnych założeń reformy: dopiero od 2009 r., zamiast od 2007 r. W 2009 r. wszystkie emerytury wypłacane przez ZUS dla osób w wieku produkcyjnym kosztowały podatników ponad 23 mld zł, w tym ok. 1,6 mld zł ZUS wydał na wypłatę emerytur dla osób w wieku produkcyjnym, które po raz pierwszy rozpoczęły pobierać to świadczenie.
- Utworzenie specjalnego systemu świadczeń rekompensacyjnych (innych niż emerytury pomostowe) dla nauczycieli, którzy chcą odejść na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego.
- W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował nierówne prawo kobiet i mężczyzn do przechodzenia na wcześniejsze emerytury, umożliwiono odejście na wcześniejszą emeryturę mężczyznom, którzy w 2008 roku mieli od 60-64 lat. W latach 2006-2008 liczba nowoprzyznaczonych wczesnych emerytur w systemie pozarolniczym wynosiła odpowiednio 84, 177 i 292 tys. Skumulowane koszty przyznania wczesnych emerytur dla 100 tys. nowych osób (średnio na 5 lat przed wiekiem emerytalnym) można szacować na ok. 8,5 mld zł (1,5 mld zł rocznie).

Opóźnienie w dostosowaniu systemu rentowego

...opóźnienie w dostosowaniu systemu rentowego,...

Do dzisiaj nie dostosowano systemu rentowego do nowego sposobu wyliczania emerytur. W efekcie, wysokość rent przyznawanych osobom, które zostały objęte nowym systemem emerytalnym, jest wciąż ustalana według starych zasad. Kontynuacja tego status quo spowoduje, że w przyszłości emerytura może być niższa od renty, co wzmocni bodźce do uzyskania prawa do renty pomimo dobrego stanu zdrowia. Ustawa została już raz przyjęta przez parlament, ale została zablokowana przez weto prezydenta L. Kaczyńskiego w 2008 r.

Nie gromadzenie środków w Funduszu Rezerwy Demograficznej

...nie gromadzenie środków w FRD oraz...

Na koniec 2009 r. aktywa FRD wynosiły 7,3 mld zł (ok. 0,5% PKB), wobec ok. 3% PKB planowanych w momencie wprowadzania reformy emerytalnej. Od 2008 r. wpływy do FRD rosły z powodu przekazywania tam 40% przychodów z prywatyzacji. Pomimo tego, że aktywa FRD miały być wykorzystane na wypłatę emerytur dopiero po 2020 r., to osiągnięto to nie już w 2010 r. (7,5 mld zł). W 2011 r. FRD ma przekazać do ZUS 4,0 mld zł na wypłatę emerytur.

Podwyższenie tempa waloryzacji stanu konta w ZUS

...podwyższenie tempa waloryzacji stanu konta w ZUS.

Do 2003 roku tempo waloryzacji stanu kont w ZUS odpowiadało 75% nominalnej dynamiki funduszu płac. W kolejnych latach, z powodu konieczności dostosowania się Polski do konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, tempo to podwyższono do 100% wzrostu nominalnego funduszu płac. W efekcie, ukryte zobowiązania emerytalne wynikające z zapisów na umownych kontach w ZUS rosły obecnie szybciej niż zakładano przed reformą. W związku z pierwotnie planowaną nadwyżką w I filarze (do 2011 r.), waloryzacja stanu kont w ZUS na poziomie 75% dynamiki funduszu

plac miała pozwolić na zmniejszenie wysokości pseudoskładek emerytalnych w przyszłości.

Tabela 2. Główne założenia i reformy emerytalnej z 1999 r. i ich realizacja.

Założenia reformy emerytalnej z 1999 roku	Stopień realizacji założeń	Skutki odstępstw od założeń reformy emerytalnej z 1999 r.
Transfery z budżetu państwa do OFE mają być pokrywane z przychodów z prywatyzacji	Przy założeniu, że w 2010 r. uda zrealizować się cały plan przychodów z prywatyzacji (25 mld zł), to łączne przychody ze sprzedaży państwowych spółek w latach 1999-2010 wyniosą 105 mld zł. W latach 1999-2010 transfery z budżetu państwa do ZUS w ramach refundacji składek emerytalnych przekazanych do OFE mają wynieść 161,7 mld zł (ceny bieżące, kwota wraz odsetkami za nieterminowy transfer środków).	Przychody z prywatyzacji uzyskane w latach 1999-2010 oraz wielkość transferów przekazanych w tym okresie do OFE w relacji do PKB w kolejnych latach stanowią odpowiednio 11,6% i 15,3% PKB. Innymi słowy, gdyby od 1999 roku przychody z prywatyzacji były w całości przeznaczane na pokrycie kosztów reformy emerytalnej, to pokryłyby one aż 75% transferów z budżetu państwa do OFE.
Włączenie do powszechnego systemu emerytalnego wszystkich pracujących z wyłączeniem rolników, sędziów i prokuratorów	W 2003 roku z nowego systemu emerytalnego wyłączono osoby rozpoczynające pracę w służbach mundurowych (żołnierzy zawodowych, policjantów, strażaków, itp.) W 2005 r. wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego górników, w efekcie od 2009 r. nie zostali oni objęci systemem emerytur pomostowych	Według szacunków MPiPS z 2005 r. całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie ok. 70 mld zł. W 2008 r. wcześniejsze emerytury górników kosztowały ok. 6,5 mld zł.
Likwidacja wcześniejszych emerytur i wprowadzenie emerytur pomostowych od 2007 roku	Możliwość przechodzenia na wcześniejsze emerytury została zablokowana dopiero od 2009 roku, czyli o 2 lata później niż pierwotnie zakładano. Z systemu emerytur pomostowych przewidzianych dla osób, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1999 r. wyłączono nauczycieli W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w 2008 roku umożliwiono mężczyznom odejście na wcześniejsze emerytury (rozwiązanie dotyczyło mężczyzn, którzy w 2008 roku byli w wieku 61-64 lata)	W latach 2006-2008 liczba nowoprzyznaczonych wczesnych emerytur w systemie pozarolniczym wynosiła odpowiednio 84, 177 i 292 tys. Skumulowane koszty (w okresie 5 lat, bo o tyle wcześniej przeciętnie odchodzono na emeryturę) wpuszczenia do systemu 100 tys. nowych wczesnych emerytów to ok. 8,5 mld zł. (1,5 mld zł rocznie). W 2009 r. wszystkie emerytury wypłacane przez ZUS dla osób w wieku produkcyjnym kosztowały podatników ponad 23 mld zł, w tym ok. 1,6 mld zł ZUS wydał na wypłatę emerytur dla osób w wieku produkcyjnym, które po raz pierwszy rozpoczęły pobierać to świadczenie.
Dostosowania zasad obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy do nowych zasad obliczania emerytur	Ustawa została już raz przyjęta przez parlament, ale została zablokowana przez weto prezydenta L. Kaczyńskiego w 2008 r.	Według projektu ustawy dostosowującej zasady ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy do zasad nowego systemu emerytalnego wydatki funduszu rentowego powinny się zmniejszyć (przy założeniu, że ustawa weszłaby w życie od 2011 r.) o 0,1 mld zł w 2011 r. do ok. 2,5 mld zł w 2020 r.
Fundusz Rezerwy Demograficznej miał zgromadzić w 2010 r. ok. 3% PKB (tj. ponad 40 mld zł)	Na koniec 2009 r. aktywa FRD wynosiły 7,3 mld zł. Od 2008 r., 40% przychodów z prywatyzacji wpływa do FRD.	Środki zgromadzone w FRD zostały już częściowo wykorzystane na wypłatę emerytur: 7,5 mld zł w 2010 r. i planowane 4,0 mld zł w 2011 r.

Waloryzacja stanu kont emerytalnych w ZUS o 75% wzrostu funduszu płac	Od 2003 r. tempo tej waloryzacji podwyższono do 100% wzrostu funduszu plac osób objętych powszechnym systemem emerytalnym	Szybszy wzrost ukrytych zobowiązań emerytalnych w ZUS
---	---	---

Źródło: Opracowanie własne.

6. *Dotychczasowe efekty reformy emerytalnej*

Wciąż jest zbyt wcześnie, aby w pełni ocenić jej efekty.

Wynika to z następujących czynników:...

...wypłata pierwszych emerytur z nowego systemu rozpoczęła się w 2009 roku,...

...ich wysokość odzwierciedla przede wszystkim kapitał początkowy oraz...

...do 2013 roku emerytury oblicza się w sposób mieszany.

Zaczął się stopniowo podnosić efektywny wiek emerytalny.

Mimo że reforma emerytalna została wprowadzona w Polsce 11 lat temu, jest wciąż zbyt wcześnie, aby w pełni ocenić jej efekty. W szczególności nie wiadomo jak silnie nowy sposób wyznaczenia wysokości emerytur wzmacnia bodźce do dłuższej pracy zawodowej, czyli przyczynia się do wzrostu podaży pracy. Wynika to z następujących czynników:

- Wypłata pierwszych emerytur z nowego systemu rozpoczęła się dopiero w 2009 r.
- Wysokość nowo przyznawanych emerytur odzwierciedla dzisiaj przede wszystkim wielkość tzw. kapitału początkowego, a nie wielkość pseudoskładek wpłaconych do ZUS i rzeczywistych składek przekazanych do OFE. Kapitał początkowy to hipotetyczna wielkość stanu indywidualnego konta emerytalnego, które powstałoby w sytuacji gdyby dzisiejsi nowi emeryci płacili obowiązkowe pseudoskładki emerytalne przed 1999 r. W efekcie, jak na razie wysokość nowych emerytur nie jest znacząco niższa od tych, które obliczono według zasad starego systemu emerytalnego.
- Zgodnie z założeniami, w latach 2009-2013 wysokość emerytury oblicza się w sposób mieszany, tzn. część emerytury (malejąca w czasie) oblicza się według starych zasad, a drugą część (rosnącą w czasie) - według nowych zasad.

Pod koniec 2010 roku można już jednak stwierdzić, że ograniczenie wcześniejszych emerytur zaczyna stopniowo podnosić efektywny wiek emerytalny, a w efekcie także zwiększać współczynnik aktywności zawodowej i zatrudnienia osób starszych. Świadczą o tym następujące dane:

- W latach 2007-2009 efektywny wiek emerytalny mężczyzn otrzymujących emerytury z ZUS wzrósł z 59,7 do 61 lat (tj. o 1 rok i 4 miesiące), a w przypadku kobiet wzrósł on z 55,8 do 57,8 lat (tj. o 2 lata).
- Odsetek osób w wieku produkcyjnym, którym przyznano emerytury po raz pierwszy, spadł z ok. 82 % w latach 2006-2007 do ok. 70 % w 2009 r. W 2008 roku ponadprzeciętnie dużo osób zdecydowało się przejść na wcześniejszą emeryturę (ok. 300 tys. wobec ok. 170 tys. w 2007 i 84 tys. w 2006.), głównie z powodu dużej niepewności odnośnie docelowego kształtu systemu emerytur pomostowych od 2009 r. W 2008 r. odsetek osób w wieku produkcyjnym, którym przyznano emerytury po raz pierwszy wyniósł 88%.
- W okresie III kw. 2008 - III kw. 2010 r. współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku powyżej 45 lat, ale wciąż w wieku produkcyjnym

(45-59 lat kobiety, 45-64 lata mężczyźni) wzrósł z 62,5% do 65,1% (o 2,6 pkt. proc.). Dla porównania, w tym samym okresie współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 25-34 lata wzrósł o 0,6 pkt. proc., a osób w wieku 35-44 lata o 0,5 pkt. proc.

- W okresie III kw. 2008 - III kw. 2010 r. współczynnik zatrudnienia osób w wieku powyżej 45 lat, ale wciąż w wieku produkcyjnym (45-59 lat kobiety, 45-64 lata mężczyźni) wzrósł z 59,4% do 60,5% (o 1,1 pkt. proc.). Dla porównania, w tym samym okresie współczynnik zatrudnienia osób w wieku 25-34 lata spadł o 1,1 pkt. proc., a osób w wieku 35-44 lata spadło o 1,0 pkt. proc.

7. *Reforma emerytalna a stan finansów publicznych*

Oszczędności dla sektora finansów publicznych nie należy szukać w zmianie konstrukcji systemu emerytalnego, ale...

Oszczędności dla sektora finansów publicznych nie należy szukać w zmianie konstrukcji systemu emerytalnego, ale w reformach, które trwale ograniczą tempo wzrostu wydatków publicznych. To właśnie zbyt szybkie, w stosunku do tempa wzrostu gospodarki, zwiększanie wydatków publicznych, a nie wprowadzenie reformy emerytalnej, jest główną przyczyną dużego deficytu w finansach publicznych w Polsce. Gdyby od szczytu boomu w 2007 roku wydatki te zwiększano w takim samym tempie jak rosła gospodarka, to deficyt sektora finansów publicznych w 2010 r. wyniósłby nie zapowiadane 7,9% PKB, a 3,5-3,9% PKB. Byłby więc niższy od przewidywanego deficytu o sumę dwuipółkrotnie – prawie trzykrotnie większą niż wynosi koszt transferów do OFE (ok. 1,6% PKB). Tak szybkiego wzrostu całkowitych wydatków publicznych nie da się w pełni wyjaśnić wzrostem wydatków państwa na inwestycje (np. na infrastrukturę). Gdyby od szczytu boomu w 2007 roku wydatki publiczne inne niż wydatki inwestycyjne rosły u nas w takim samym tempie jak gospodarka, to deficyt sektora finansów publicznych w 2010 r. wyniósłby 5,6-6,2% PKB. Nadal więc byłby niższy o sumę przekraczającą koszt transferów do OFE.

...w reformach, które trwale ograniczą tempo wzrostu wydatków publicznych.

W 2011 r. według najnowszej prognozy OECD (listopad 2010), pomimo prognozowanego przyspieszenia tempa wzrostu PKB do 4%, deficyt sektora finansów publicznych pozostanie wysoki i wyniesie 6,7% PKB. Gdyby odnieść koszty transferów do OFE (ok. 1,6% PKB) do deficytu przewidywanego na przyszły rok, to stanowiłyby one mniej niż jedną czwartą tego deficytu. Transfery te pochłaniają zaledwie 3,5% łącznych wydatków publicznych i są dużo mniejsze od corocznego przyrostu łącznych wydatków publicznych w ostatnich latach.

Dodawanie do kosztów reformy emerytalnej odsetek od długów zaciąganych na pokrycie tej części niedoboru w FUS, która powstała w wyniku transferów części składki do OFE jest nieporozumieniem.

Dodawanie do kosztów reformy emerytalnej odsetek od długów zaciąganych przez państwo na pokrycie tej części niedoboru w FUS, która powstała w wyniku transferów części składki do OFE, jest nieporozumieniem, gdyż transfery te miały być finansowane z przychodów prywatyzacji. Z tego zresztą powodu w metodologii krajowej finansów publicznych transferów do OFE nie traktuje się jako wydatki, ale jako rozchody. Przy szacowaniu wpływu OFE na deficyt finansów publicznych można uwzględnić co najwyżej odsetki od długu, który powstał na skutek niepełnego pokrycia transferów przychodami z prywatyzacji. W rzeczywistości jednak ta część powinna być traktowana jako

koszt opóźniania prywatyzacji.

W wyniku transferów do OFE, skarb państwa już dzisiaj pozbywa się (lub inaczej „wykupuje”) część swoich zobowiązań wobec przyszłych emerytów. W przyszłości wydatki publiczne na emerytury będą odpowiadać jedynie wypłatom świadczeń z indywidualnych kont emerytalnych w ZUS. Jeśli tak jak dotychczas, stopa zwrotu uzyskiwana przez OFE z inwestowania składek emerytalnych będzie wyższa od dynamiki funduszu płac, a tempo wzrostu PKB, z którym w długim okresie zrównuje się dynamika funduszu płac – wyższe od rentowności SPW, to ten wykup jest korzystny zarówno dla emerytów (ich emerytury będą wyższe niż w przypadku, gdyby składki opłacane przez nich w okresie zatrudnienia były w całości księgowane na kontach w ZUS i waloryzowane dynamiką funduszu płac), jak i dla finansów publicznych (państwo wyda mniej na transfery do OFE, nawet jeśli w pełni finansuje je zaciąganiem długu, niż musiałoby wydać na emerytury, gdyby składka w całości była księgowana na kontach w ZUS).

Finanse publiczne ponoszą jednak koszt transferów do OFE i – ze względu na zbyt wolną prywatyzację – odsetek od długu zaciąganego na te transfery już teraz, a ulgę z tego tytułu odczują dopiero, gdy OFE zacznie wypłacać emerytury. Wszystkie nowo wypłacane emerytury będą pochodziły z dwóch filarów od 2035 roku (przy braku zmian w wieku emerytalnym), ale liczba osób otrzymujących część emerytury ze środków zgromadzonych w OFE zacznie rosnąć dużo wcześniej, bo już pod koniec tej dekady.

Wyliczenia Michała Kempy są używane jako argument za likwidacją kapitałowej części systemu emerytalnego.

Jako argument za likwidacją części kapitałowej systemu emerytalnego są używane wyliczenia przedstawione przez Michała Kempę (2010).

Pierwsza część jego opracowania jest poświęcona oszacowaniu salda w długim okresie I filara po reformie (czyli po zastąpieniu zasady zdefiniowanego świadczenia zasadą zdefiniowania wyłącznie składki). Jeśli I filar byłby deficytowy w długim okresie, wtedy utworzenie II filara, który wypłaca emerytury ze zgromadzonych w nim składek, byłoby opłacalne dla budżetu, bo pozwalałoby obniżyć deficyt I filara, pokrywany ostatecznie z innych podatków, o taką część, w jakiej wypłaty emerytur przejąłby II filar. Przedstawione w tej części wyniki są ogólnie mówiąc problematyczne. W szczególności wskazują one, że saldo I filara w równowadze jest malejącą funkcją wieku emerytalnego (im wyższy jest wiek emerytalny, tym głębszy deficyt wykazuje I filar). Źródłem takich zaskakujących wniosków wydaje się egzogeniczny charakter ścieżki wzrostu gospodarczego i – w efekcie – dynamiki płac w wyliczeniach (a także nie branie pod uwagę, że (i) państwo wzięło na siebie zobowiązanie wypłaty każdemu uprawnionemu emerytury na minimalnym poziomie, a (ii) pracujący nie płacą wyłącznie składki emerytalnej, ale też inne składki oraz podatki). Opracowanie to pokazuje, że saldo I filara w równowadze jest silnie pozytywnie związane z dynamiką płac, ale nie wiąże dynamiki płac z tempem wzrostu gospodarczego, a wzrostu gospodarczego ze zmianami w aktywności zawodowej. Mechanizmem, który odpowiada za wynik: niższy wiek emerytalny = wyższe saldo I filara = mniejsza opłacalność lub nieopłacalność utworzenia OFE z punktu widzenia budżetu, jest waloryzacja emerytur niższa od dynamiki płac. Taka formuła waloryzacji sprawia, że im dłużej pobiera się emeryturę, tym jest ona mniejsza w relacji do płac w gospodarce, od których pobierane są składki na jej sfinansowanie. W rzeczywistości jednak wiek emerytalny wpływa

Pomija On jednak ewentualne korzyści w formie szybszego wzrostu...

na saldo I filara i – szerzej – stan finansów publicznych za pośrednictwem dużo większej liczby mechanizmów, z których większość działa w kierunku poprawy tego stanu.

...lub wyższych emerytur z OFE.

Wyczerpanie przedstawione w omawianym opracowaniu wskazuje, że saldo I filara będzie w długim okresie lekko ujemne. Gdyby były one właściwe, to – jak zaznacza sam M. Kempa – można byłoby zmniejszyć ten deficyt, zwiększając znaczenie części kapitałowej systemu. W rezultacie, utworzenie OFE miałyby pozytywny wpływ na finanse publiczne w długim okresie, nawet gdyby pominąć – jak robi się to w omawianym opracowaniu, co zaznacza jego autor – „ewentualne korzyści, które w formie szybszego wzrostu gospodarczego lub wyższych emerytur może przynieść utworzenie OFE”.

W drugiej części opracowania wykorzystano aktuarialny model prognostyczny FUS09 i założenia makroekonomiczne opracowane w ministerstwie finansów do oszacowania wpływów składkowych oraz wydatków na świadczenia z FUS w dwóch scenariuszach: (i) w obecnym stanie prawnym, w którym do OFE trafia 7,3% podstawy składki na ubezpieczenie emerytalne oraz (ii) w hipotetycznym scenariuszu, w którym, poczynając od 1999 roku, nigdy nie utworzono OFE, a całość składki pozostała w FUS. Z opracowania wynika, że różnica między scenariuszem I a scenariuszem II pozostaje ujemna do końca okresu symulacji, tj. do roku 2060, co wskazuje, że w takim horyzoncie utworzenie OFE będzie zwiększało koszty wypłat emerytur w porównaniu do systemu w pełni repartycyjnego o zdefiniowanej składce.

Symulacja ta nie bierze jednak pod uwagę wielu istotnych kwestii, w tym w szczególności:

- pozytywnego wpływu utworzenia OFE na wzrost gospodarki i – w efekcie – na dynamikę wpływów ze składek i innych podatków, z których są finansowane emerytury z I filara;
- pozytywnego wpływu utworzenia OFE na płynność rynku akcji i obligacji, pozwalającą budżetowi na uzyskiwanie wyższych cen przy prywatyzacji oraz na emitowanie obligacji po niższym koszcie;
- przyspieszenia prywatyzacji w związku z koniecznością pokrycia przez budżet ubytku dochodów FUS na skutek transferu części składki do OFE;
- presji na polityków, aby przyhamowali wzrost innych wydatków w sytuacji, w której na budżet spada koszt refundacji FUS transferów do OFE.

Z opracowania wynika, że główny koszt utworzenia OFE jest związany z kosztem odsetek od długu powstającego na skutek przekazywania transferów do OFE. Na odsetki ma przypadać prawie dwie trzecie kosztów utworzenia OFE. Pomijając, że transfery do OFE powinny być finansowane z przychodów z prywatyzacji, do wyczerpania tych przyjęto zbyt wysoki poziom stóp procentowych. Założono, że od 2019 roku stopa procentowa będzie wyższa niż tempo wzrostu gospodarczego, w tym od 2020 roku wyższa niż w nadchodzących latach, choć dynamika PKB ma być wtedy istotnie niższa.

Relacja stopy procentowej do dynamiki PKB ma kluczowe znaczenie dla oceny

skutków fiskalnych utworzenia części kapitałowej systemu emerytalnego, jeśli przyjmie się – tak jak czyni się to w omawianym opracowaniu – że transfery do OFE nie mają wpływu na bodźce polityków do prywatyzowania i hamowania wzrostu wydatków publicznych.

- W części repartycyjnej składki, z których wynikają zobowiązania państwa do wypłaty emerytury w określonej wysokości, są indeksowane nominalną dynamiką funduszu płac, która w długim okresie jest taka sama jak nominalna dynamika PKB.
- Z kolei zobowiązania państwa wynikające z finansowania długiem transferów do części kapitałowej systemu emerytalnego rosną o wielkość odsetek od tego długu.

Przyjęcie założenia, że stopa procentowa jest wyższa od dynamiki PKB, oznacza, że państwo tworząc część kapitałową zwiększa swoje zobowiązania emerytalne, chyba że miałyby one wysokie zobowiązania z tytułu wypłaty minimalnych emerytur, a OFE inwestowałyby powierzone im składki na tyle zyskownie, że ograniczyłyby te zobowiązania.

Rentowność obligacji skarbowych jest, mniej więcej od wejścia Polski do strefy euro, niższa od przeciętnego nominalnego tempa wzrostu gospodarki. W latach 2004-2009 rentowność 10 letnich obligacji wyniosła 5,8%, a nominalne tempo wzrostu PKB - 8,1% (najniższe było ono w ubiegłym roku (5,3%), a najwyższe w 2007 roku (11%). W br. rentowność wyniosła średnio 5,8%, a nominalne tempo wzrostu gospodarczego powinno wynieść około 6%. Rząd nie musi przy tym finansować transferów do OFE emisją 10 letnich obligacji. Może – i robi to – emitować skarbowe papiery wartościowe o krótszym terminie pierwotnym niż 10 lat, które w warunkach niskiej inflacji charakteryzują się niższą rentownością niż obligacje 10-letnie.

Gospodarka ma co prawda tę własność, że w dłuższym horyzoncie stopy procentowe są wyższe od tempa wzrostu gospodarki.² Ale polska gospodarka ma przed sobą jeszcze długą perspektywę, z jednej strony, szybszego wzrostu niż w jej otoczeniu i, z drugiej strony, napływu kapitału z zagranicy, który ma dwa efekty: (i) może podwyższać tempo wzrostu naszej gospodarki oraz (ii) obniża stopę procentową.

Nawet, gdy dochód na mieszkańca zbliży się w naszym kraju do występującego w krajach na granicy technologicznej, rząd ma możliwości utrzymania rentowności skarbowych papierów wartościowych poniżej dynamiki PKB. Musi ich emitować na tyle mało, aby były uznawane przez nabywców za w pełni bezpieczne. Taki charakter obligacji skarbowych pozwala inwestorom poprzez dywersyfikację aktywów, z jednej strony, obniżyć ryzyko dużych wahań dochodu, a z drugiej strony, inwestować w projekty wysokiego ryzyka, np. w

² Gdyby było inaczej, ludzie nie mieliby specjalnych bodźców do oszczędzania – poza zapobiegliwością. Można byłoby zaciągnąć pożyczkę i finansować z niej zwiększone bieżące wydatki, a następnie zaciągać kolejne pożyczki na spłatę odsetek i czekać aż relacja zaciągniętych długów do uzyskiwanych dochodów spadnie do zera. Przy stopie procentowej niższej od tempa wzrostu gospodarki dochody dłużnika rosłyby bowiem szybciej niż dług, mimo ciągłego dopisywania odsetek do długu. Innymi słowy, większe wydatki dziś nie oznaczałyby mniejszych wydatków w przyszłości. W takich warunkach, prawie każdy próbowałby zaciągać długi, a niemal nikt nie chciałby oszczędzać. Ale wzrost liczby pożyczających i spadek liczby oszczędzających musiałby w końcu podbić stopę procentową. Ostatecznie rynek ukształtowałby ją tak, aby z jednej strony oszczędzanie zaczęło się opłacać, a z drugiej wciąż znajdowali się chętni do zaciągania pożyczek.

firmy rozwijające nowe technologie, które potrafią przynieść duże zyski i są siłą napędzającą wzrost gospodarki. Za pomocą takich mechanizmów można wyjaśnić, dlaczego w Stanach Zjednoczonych – światowego lidera pod względem dochodu na mieszkańca – rentowności obligacji skarbowych od wielu dekad utrzymują się poniżej tempa wzrostu gospodarki, co teoretycznie nie powinno mieć miejsca (zob. np. Ball, Elmendorf i Mankiw, 1995).

Nawet gdyby omawiana symulacja nie budziła wątpliwości, to porównanie wpływów składkowych i wydatków na emerytury z FUS, odpowiednio, w obecnym stanie prawnym oraz w hipotetycznym scenariuszu pozostawienia od początku 1999 roku całości składki w FUS, nie byłoby tożsame z porównaniem wpływów i wydatków na emerytury z FUS w przypadku, odpowiednio, utrzymania obecnego stanu prawnego oraz likwidacji (lub ograniczenia) części kapitałowej systemu emerytalnego. Likwidacja (lub ograniczenie znaczenia) OFE powoduje bowiem dodatkowe koszty w porównaniu do hipotetycznego scenariusza ich nieutworzenia. Przede wszystkim rodzi ona ryzyko wywołania negatywnej reakcji rynków finansowych, jako że może zburzyć obraz Polski jako „zielonej wyspy”. Inwestorzy mogliby interpretować likwidację (lub ograniczenie znaczenia) OFE jako sygnał, że problemy fiskalne są dużo poważniejsze niż dotychczas zakładali, a rząd nie jest w stanie przeprowadzić żadnych reform i decyduje się na „desperacki” ruch uderzający w system emerytalny, stawiany wcześniej za wzór dla innych krajów. W rezultacie, Polska mogłaby zostać wrzucona przez inwestorów do tej samej grupy co Węgry i zyskać podobnie negatywną reputację na dłuższy okres.

Jak wskazuje przykład reform węgierskich rynki finansowe gwałtownie zareagowały na zmiany systemu emerytalnego.

Zmiany wprowadzone przez rząd Orbana na Węgrzech zostały bardzo źle przyjęte przez rynki finansowe. Rentowność 10-letnich obligacji węgierskich wzrosła od początku października – momentu kiedy pojawiły się pierwsze zapowiedzi zmian w systemie emerytalnym (początkowo w formie zawieszenia transferów na 2 lata) – z poziomu 6,5% do 7,8%. W tym czasie rentowność polskich 10-latek zwiększyła się z 5,5% do 6,1%. Tym samym różnica między rentownością obligacji węgierskich i polskich zwiększyła się z poniżej 120 pkt bazowych do ponad 170 pkt bazowych. Bardzo źle zachowywał się również węgierski rynek akcji – indeks BUX wzrósł od początku października o mniej niż 1%, podczas gdy WIG20 zwiększył swą wartość o ponad 15%. W dniu ogłoszenia szczegółów reformy (25 listopada) rentowność 10-letnich obligacji węgierskich wzrosła o kolejne 10 pkt bazowych, a rynek akcji spadł o kolejne 2,8% przy umiarkowanych wzrostach na giełdach w pozostałych krajach regionu. W dzień po ogłoszeniu decyzji o „reformie” funduszy emerytalnych rentowność 10-letnich obligacji węgierskich zwiększyła się o kolejne 25-30 pkt bazowych do poziomu ponad 8%, a rynek akcji zanotował spadek o następne prawie 4%.

Oczywiście, na negatywną ocenę Węgier przez rynki złożyło się więcej czynników – niefortunne wypowiedzi przedstawicieli Fideszu, że Węgry są w sytuacji podobnej do Grecji, odrzucenie porozumienia z MFW i UE, zamieszanie wokół niezależności banku centralnego i sądu konstytucyjnego, nakładane chaotycznie podatki na banki, firmy energetyczne i telekomunikacyjne. Jednakże ostatnią falę gwałtownej przeceny aktywów węgierskich (zarówno akcji, jak i obligacji) można tłumaczyć zmianami w systemie emerytalnym.

8. **Propozycje likwidacji (lub zmniejszenia) kapitałowej części systemu emerytalnego**

Podawane są dwie zasadnicze propozycje zmian:...

Wśród głównych propozycji zmian w systemie emerytalnym rozważanych obecnie przez Radę Gospodarczą można wskazać dwie skrajne propozycje:

1. utrzymanie obecnego podziału emerytalnej części klina płacowego pomiędzy dwa konta emerytalne w ZUS (12,22 % płacy brutto) i w OFE (7,3 % płacy brutto) oraz wprowadzenie zmian zwiększających efektywność inwestycji OFE
2. całkowita likwidacja kapitałowej części systemu emerytalnego, polegająca na docelowym finansowaniu przyszłych emerytur wyłącznie z I filaru.

Wszystkie pozostałe propozycje dotyczące np. trwałego zmniejszenia wysokości składki do OFE, przejściowego zawieszenia transferów do OFE, czy wprowadzenia obligacji emerytalnych można traktować jako warianty pośrednie.

Propozycja 1

... utrzymanie podziału emerytalnej części klina płacowego oraz...

Utrzymanie obecnych proporcji podziału emerytalnej części klina płacowego pomiędzy dwa indywidualne konta w ZUS i w OFE, przy jednoczesnym wprowadzeniu głębokich zmian w funkcjonowaniu OFE, których celem jest zwiększenie efektywności i bezpieczeństwa zarządzanych aktywów.

To propozycja zakładająca wprowadzenie koniecznych zmian, które ujawniły się w systemie po 10 latach od jego wprowadzenia, ale która jednocześnie nie burzy jednego z istotnych elementów systemu, czyli podziału emerytalnej części klina płacowego pomiędzy dwa indywidualne konta emerytalne.

Główne założenia:

...wprowadzenie zmian zwiększających efektywność inwestycji OFE...

- agresywne fundusze dla młodych, bezpieczne dla starszych. Subfundusz A, zwany dynamicznym, mógłby inwestować nawet 85 proc. środków w akcje spółek giełdowych, w tym 15 proc. w akcje spółek zagranicznych. Subfundusz C, zwany przedemerytalnym, adresowany do osób, które ukończyły 55 lat, 85 proc. środków inwestowałby w bezpieczne obligacje. Natomiast subfundusz B, przejściowy, zarządzałby tymi oszczędnościami, które już są w OFE, stopniowo przenosząc je do dwóch głównych subfunduszy. Subfundusz przejściowy mógłby inwestować w akcje nie więcej niż 45 proc. aktywów
- prowizja od składki miałaby zmniejszyć się z obecnych 3,5 proc. do 2,8 proc. w przypadku subfunduszu A i do 2,1 proc. w przypadku subfunduszu B, ale za to pojawiłaby się opłata solidarnościowa wysokości 2 proc. od każdej złotówki zarobionej dla przyszłego emeryta. Ponadto, towarzystwa funduszy byłyby wynagradzane za dobre wyniki i karane za złe.
- kryterium oceny ma być referencyjna stopa zwrotu, uwzględniająca indeksy giełdowe i oprocentowanie obligacji.

- Projekt zakłada także zmianę zasad funkcjonowania akwizytorów oraz całkowity zakaz akwizycji od 2014 r.

Propozycja 2

Trwałe zawieszenie refundacji składek emerytalnych do OFE.

...lub...

...całkowita likwidacja II filaru.

- Gdyby tylko czasowo zawieszono przekazywanie składek do OFE to istnieje ryzyko, że rozwiązanie to stanie się trwałe. W ogóle wszystkie rozważane obecnie zmiany w systemie emerytalnym, które zakładają zmniejszenie wysokości składki kierowanej do części kapitałowej są niebezpieczne, bo jako istotne precedensy mogą znacząco ułatwić politykom dalsze manipulowanie w systemie, włącznie z jego całkowitym rozmontowaniem.
- Zwiększenie części składki emerytalnej kierowanej na konto emerytalne w ZUS zwiększy ukryte zobowiązania państwa wobec przyszłych emerytów, a w efekcie zwiększy także prawdopodobieństwo podwyższenia podatków w przyszłości na pokrycie ewentualnego deficytu FUS.
- Gdyby część składki odebrana OFE była indeksowana rentownością SPW, to nie oznaczałaby to dodatkowych kosztów dla sektora finansów publicznych w porównaniu do obecnego rozwiązania, ale byłaby niekorzystna dla emerytów.

Porównanie propozycji 1 i 2

Propozycja całkowitego zawieszenia składek do OFE, czyli likwidacji II filaru jest niekorzystna z następujących powodów:

Dla finansów publicznych

Likwidacja II filaru jest niekorzystna zarówno dla finansów publicznych, jak i...

- Pomimo utrzymania formuły wyliczania świadczenia, która zachęca do dłuższej pracy zawodowej, znacząco rośnie ryzyko tego, że państwo w przyszłości obniży wysokość kapitału zgromadzonego na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS. Ta niepewność może zachęcać pracujących do skrócenia aktywności zawodowej i wcześniejszego przejścia na emeryturę.
- Wstrzymanie transferów do OFE poprawia saldo finansów publicznych (o ok. 1,6 % PKB rocznie), ale tylko w krótkim okresie.
- Rozwiązanie to zwiększa ukryte zobowiązania emerytalne na indywidualnych kontach w ZUS. W długiej perspektywie rośnie prawdopodobieństwo podwyższenia podatków na pokrycie ewentualnego deficytu w systemie emerytalnym lub obniżenie wysokości wypłacanych świadczeń.
- Bardzo silne osłabienie wiarygodności państwa. Może być postrzegane jako zamiatanie problemu pod dywan i przenoszenie odpowiedzialności za rozwiązanie tego problemu na barki przyszłych pokoleń.

Dla przyszłych emerytów

- Wysokość przyszłych emerytur będzie prawdopodobnie niższa, gdyż kapitałowa część systemu emerytalnego powinna osiągać przeciętnie wyższe stopy zwrotu w porównaniu do tempa waloryzacji stanu kont w ZUS.

...przyszłych emerytów.

- Wstrzymanie transferów do OFE całkowicie likwiduje część oszczędności emerytalnych podlegających dziedziczeniu.

Tabela 3. Porównanie najważniejszych propozycji zmian w systemie emerytalnym w Polsce.

	Propozycja 1	Propozycja 2
	Pozostawienie systemu emerytalnego w obecnym kształcie (+ wprowadzenie zmian podnoszących efektywność OFE)	Całkowita likwidacja transferów do OFE. Wszystkie składki emerytalne zapisywane wyłącznie na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS.
Wpływ na wielkość podaży pracy	Formuła wyliczania emerytury wzmacnia bodźce do wydłużania aktywności zawodowej.	<u>Negatywny</u> Pomimo utrzymania formuły wyliczania świadczenia, która zachęca do dłuższej pracy zawodowej, znacząco różnie ryzyko tego, że państwo w przyszłości obniży wysokość kapitału zgromadzonego na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS. Ta niepewność może zachęcać pracujących do skrócenia aktywności zawodowej i wcześniejszego przejścia na emeryturę.
Wpływ na stan finansów publicznych w krótkiej i długiej perspektywie	Bez obniżenia wydatków publicznych lub podniesienia podatków, transfery do OFE pogarszają saldo sektora finansów publicznych o ok. 1,6% PKB rocznie. W długiej perspektywie spadek wydatków publicznych na emerytury, ponieważ część świadczenia będzie finansowana ze środków zgromadzonych w kapitałowej części systemu emerytalnego (OFE).	<u>Pozytywny w krótkim okresie i negatywny w długim</u> Poprawa salda finansów publicznych w krótkim okresie o ok. 1,6 % PKB rocznie, przy jednoczesnym wzroście ukrytych zobowiązań emerytalnych na indywidualnych kontach w ZUS. W długiej perspektywie konieczność podwyższenia podatków na pokrycie ewentualnego deficytu w systemie emerytalnym lub obniżenie wysokości wypłacanych świadczeń. Gdyby część składki odebrana OFE była indeksowana rentownością SPW, mogłoby to oznaczać dodatkowe koszty dla sektora finansów publicznych w porównaniu do obecnego rozwiązania (por. z fragmentem dotyczącym wpływu OFE na rynek obligacji)
Wpływ na wiarygodność systemu i zaufanie obywateli do państwa	Wzmocnienie zaufania obywateli do państwa wynikające z determinacji rządu do utrzymania umowy międzypokoleniowej w zakresie sposobu finansowania wypłaty przyszłych emerytur.	<u>Negatywny</u> Bardzo silne osłabienie wiarygodności państwa. Może być postrzegane jako zamiatanie problemu pod dywan i przenoszenie odpowiedzialności za rozwiązanie tego problemu na barki przyszłych pokoleń.
Wpływ na wysokość przyszłych emerytur	W średnim okresie, tempo powiększania stanu indywidualnych kont emerytalnych w ZUS (odpowiadające dynamice funduszu płac) powinno być niższe od stóp zwrotu z inwestycji dokonywanych przez OFE. W efekcie, im większa część składek emerytalnych będzie kierowana do kapitałowej części systemu (OFE), tym wyższy poziom przyszłych emerytur.	<u>Negatywny</u> Spadek wysokości emerytur z powodu likwidacji kapitałowej części systemu, która powinna osiągać przeciętnie wyższe stopy zwrotu w porównaniu do tempa waloryzacji stanu kont w ZUS. Gdyby część składki odebrana OFE była indeksowana rentownością SPW, mogłoby to oznaczać niższe stopy zwrotu z części indeksowanej w akcje.

Wpływ na wielkość subiektywnie ocenianych oszczędności emerytalnych	W przeciwieństwie do składek rejestrowanych na koncie emerytalnym w ZUS, składki emerytalne gromadzone w OFE podlegają pełnemu dziedziczeniu do momentu przejścia na emeryturę. W efekcie, są one traktowane jako rzeczywiste oszczędności emerytalne w większym stopniu niż składki rejestrowane na koncie w ZUS.	<u>Negatywny</u> Wstrzymanie transferów do OFE całkowicie likwiduje część oszczędności emerytalnych podlegających dziedziczeniu.
--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

Ball, Laurence, Douglas Elmendorf, Mankiw, N Gregory, 1998, The Deficit Gamble, Journal of Money, Credit and Banking, Blackwell Publishing, vol. 30(4)

Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., 1999, Shaping Pension Reform In Poland: Security Through Diversity, World Bank,

M. Kempa, 2010, Wpływ OFE na saldo funduszu emerytalnego, Ministerstwo Finansów, Working Paper, no.7