

Joanna Niżnik

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**DYLEMATY ZWIĄZANE Z PROPOZYCJAMI ZMIAN
W SYSTEMIE EMERYTALNYM**

Streszczenie: Celem artykułu było przedstawienie najnowszych propozycji rządu dotyczących zmian w systemie emerytalnym i ich ocena. Tłem rozważań są charakterystyka finansowej sytuacji funduszu emerytalnego oraz omówienie wyników działalności otwartych funduszy emerytalnych. Uwzględniono wielkości środków przekazywanych przez ZUS, wartość aktywów netto i rentowność inwestycji, które porównano z dochodami z lokat bankowych i wartością waloryzacji składek w ZUS. Do najważniejszych nowych rozwiązań należy zaliczyć obniżenie składki przekazywanej przez ZUS do OFE, wprowadzenie ulg podatkowych dotyczących dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego, zmiany w zakresie limitów inwestycyjnych. Podstawowym celem jest zmniejszenie wielkości deficytu i długu publicznego i tym samym nieprzekroczenie drugiego progu ostrożnościowego.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, system emerytalny.

1. Wstęp

W 1999 r. systemowi ubezpieczeń społecznych, który stanowi podstawowy filar zabezpieczenia społecznego, nadano nowy kształt poprzez uzupełnienie repartycyjnej formuły systemu o element kapitałowy. Podstawową przesłanką przeprowadzonej reformy była deficytowość dotychczasowego systemu i konieczność pokrywania coraz wyższych niedoborów dotacjami z budżetu państwa, co z kolei było konsekwencją zmian demograficznych (starzenie się społeczeństwa oraz zmniejszenie dzietności) i rosnących problemów z zastępowalnością międzypokoleniową.

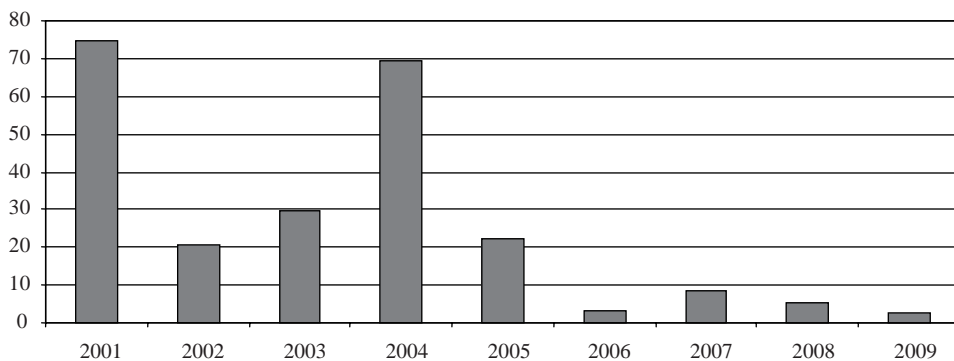
Po 11 latach funkcjonowania zreformowanego systemu rząd przedstawił propozycję przeprowadzenia zmian, których istotę stanowi zmniejszenie środków kierowanych do kapitałowej części systemu. Celem artykułu jest ocena proponowanych przez rząd rozwiązań. Stąd też w opracowaniu omówiono sytuację funduszy emerytalnych będących częścią funduszu ubezpieczeń społecznych, następnie scharakteryzowano wyniki działalności otwartych funduszy emerytalnych, by w ostatniej części zaprezentować założenia proponowanych rozwiązań.

2. Sytuacja finansowa funduszu emerytalnego

Fundusz emerytalny jest częścią funduszu ubezpieczeń społecznych, w skład którego wchodzi również fundusz rentowy, fundusz wypadkowy i fundusz chorobowy. Od 1999 r. składka na fundusz emerytalny wynosi 19,52% podstawy wymiaru świadczeń na ubezpieczenia społeczne. Jeżeli osoba podlegająca obowiązkowi ubezpieczenia społecznego jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, składka ta jest dzielona pomiędzy fundusz emerytalny zarządzany przez ZUS i OFE w proporcji 12,22% i 7,3% [Ustawa z dnia 13 października 1998...].

Źródłami przychodów funduszu emerytalnego, oprócz wpływu ze składek na ubezpieczenia społeczne, są środki w postaci dotacji uzupełniającej z budżetu państwa finansującej deficyt systemu emerytalnego oraz środki rekompensujące kwoty składek przekazywanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Źródłem tych ostatnich miały być przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa [*Bezpieczeństwo dzięki...* 1999, s. 114].

Takie ujęcie przychodów związanych z wdrożeniem reformy i koniecznością pokrycia przez budżet państwa zmniejszonych wpływów do części repartycyjnej było zabiegiem koniecznym, stale bowiem wzrastała i wzrasta skala obciążeń z tytułu realizacji świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Wyodrębnienie w 2004 r. z dotacji budżetowej rekompensaty składek przeznaczone na dofinansowanie FUS¹ (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zarządzanego przez ZUS) stało się metodą na ukrycie rzeczywistego długu publicznego i zmniejszenia deficytu państwa. Jednakże proces prywatyzacji ulegał spowolnieniu, co spowodowało, że udział środków z tego tytułu w dotacji przeznaczanej na refundację składek przekazywanych do OFE zmniejszał się.



Rys. 1. Stopień pokrycia kwoty refundacji składek do OFE przychodami z prywatyzacji (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.msp.gov.pl.

¹ Do 2004 r. środki na rekompensaty kwoty składek przekazywanych do OFE były częścią dotacji budżetu państwa, natomiast po wprowadzeniu zmian od 2004 r. księgowane są jako rozchody budżetu państwa.

Dane z rys. 1 wskazują na to, iż lata 2001 i 2004 były najlepszymi pod względem udziału przychodów z prywatyzacji w wielkości dotacji związanej z refundacją składek do drugiego filara ubezpieczeń społecznych, ponieważ stosunek tych dwóch wielkości ukształtował się na poziomie odpowiednio ok. 75 i 70%. Od 2006 r. wskaźnik ten oscyluje poniżej 5,5%, jedynie w 2007 r. wyniósł 8,7%.

W przypadku braku nadwyżki budżetowej i w sytuacji strukturalnego deficytu budżetu państwa finansowanie refundacji składek następuje poprzez emisje skarbowych papierów wartościowych. Stąd koszty reformy emerytalnej według szacunków Ministerstwa Finansów ma koniec 2009 r. wyniosły 261,2 mld złotych, nie pozostając bez wpływu na sytuację finansów publicznych. Szacunkowe koszty obsługi zadłużenia ukształtowały się na poziomie 13,1 mld złotych. W 2009 r. przyrost długu publicznego z tytułu reformy emerytalnej wyniósł 3,1% PKB [*Założenia do projektu... 2010*].

Tabela 1. Wpływy i wydatki funduszu emerytalnego (mln złotych)

Rok	Wpływy ze składek	Refundacja składek OFE	Przychody ogółem	Wydatki na emerytury	Wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek	Wskaźnik pokrycia wydatków przychodami z refundacji
1999	27 842,8	3 962,7	31 805,5	37 795,3	73,3	10,5
2000	28 862,3	7 548,2	36 410,5	40 337,6	71,6	18,7
2001	33 823,1	8 652,9	42 476,0	46 142,3	73,3	18,8
2002	31 603,8	9 490,4	41 094,2	48 978,9	64,5	19,4
2003	34 515,1	9 868,0	44 383,1	52 942,2	65,2	18,6
2004	34 705,4	10 613,0	45 318,4	58 006,5	59,8	18,3
2005	35 936,7	12 575,4	48 512,1	61 017,1	58,9	20,6
2006	39 031,8	14 920,4	53 952,2	69 161,7	56,4	21,6
2007	45 063,5	16 219,3	61 282,8	73 698,2	61,1	22,0
2008	47 018,7	19 911,5	66 930,2	84 120,8	55,9	23,7
2009	46 897,0	21 086,0	67 983,0	95 343,4	49,1	22,1
Plan 2010	51 304,7	22 506,2	73 810,9	95 454,0	53,7	23,6

Źródło: sprawozdania finansowe FUS, ustawa budżetowa na rok 2010.

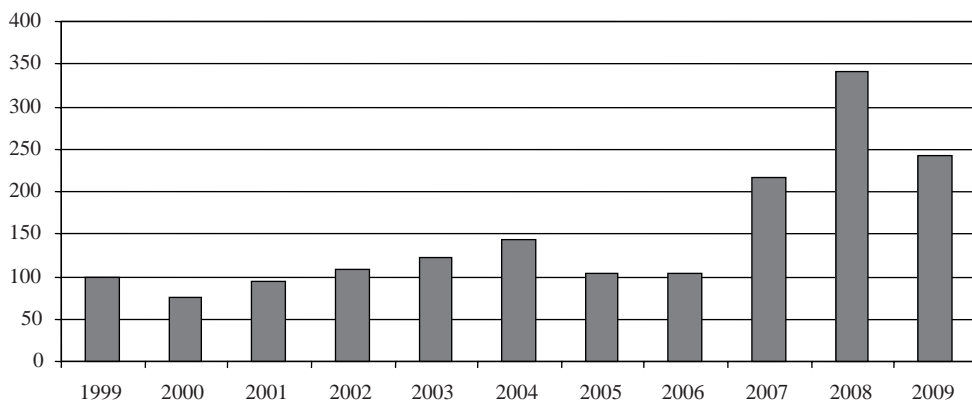
Dane zawarte w tab. 1 wskazują, iż od początku badanego okresu w funduszu emerytalnym utrzymuje się nierównowaga między wydatkami na świadczenia emerytalne a przychodami. W latach 2000 i 2001 przychody ze składki i refundacji składki przekazywanej do OFE wystarczały na pokrycie ponad 90% całości wydatków, następnie ok. 84%, a w kolejnych latach nie więcej niż 78%. Najtrudniejsza sytuacja była w 2009 r., gdyż przychody wystarczały jedynie na sfinansowanie ok. 71% wydatków.

W latach 1999-2010 można zaobserwować wyraźną tendencję do obniżania się udziału składek w wydatkach funduszu emerytalnego. W trzech pierwszych latach wskaźnik ten wynosił ponad 71%, następnie spadł do poziomu nie wyższego od 55%, by w 2009 r. jego wielkość nie przekraczała połowy wydatków.

Odwrotnie kształtowała się sytuacja dotycząca stosunku dotacji wynikającej z refundacji składek przekazywanych do OFE do wydatków na świadczenia emerytalne. Wskaźnik ten rósł w dużo mniejszym tempie niż wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek, z niecałych 19% w pierwszych latach zwiększył się do ok. 23% na koniec badanego okresu. Tym samym w latach 2000-2009 udział refundacji składek do OFE wzrósł o ok. 5 punktów procentowych i był pięciokrotnie niższy od spadku udziału składek w finansowaniu wydatków emerytalnych.

Przeprowadzona analiza wskazuje na wzrost udziału dotacji uzupełniającej w finansowaniu funduszu emerytalnego oraz innych źródeł w finansowaniu świadczeń emerytalnych. Dodatkowymi przychodami mogą być: kredyty komercyjne zaciągane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na pokrycia bieżących niedoborów oraz od 2010 r. środki pochodzące z Funduszu Rezerwy Demograficznej. W 2009 r. Minister Finansów wyraził zgodę na zaciągnięcie kredytów na kwotę 8,65 mld złotych, w rezultacie czego ZUS podpisał umowę z bankami komercyjnymi na udzielenie kredytów w wysokości 5,8 mld zł, z czego 3,4 mld zł przeznaczył na emerytury i renty. W 2010 r. uruchomiono na bieżące wydatki emerytalne środki w ramach Funduszu Rezerwy Demograficznej na kwotę 7,5 mld złotych [Kłos, Marchewka-Bartkowiak 2009, s. 5; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2010...].

Należy podkreślić, iż wysokość przychodów ze składek, a tym samym równowaga systemu, zależą w dużym stopniu od czynników zewnętrznych w stosunku do systemu emerytalnego. Należą do nich sytuacja na rynku pracy (poziom zatrudnienia, wysokość przeciętnego wynagrodzenia) wynikająca z koniunktury gospodarczej oraz regulacje prawne dotyczące wieku emerytalnego.



Rys. 2. Liczba świadczeniobiorców, którym przyznano emeryturę w latach 1999-2009 (tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.zus.gov.pl.

Równowaga funduszu emerytalnego determinowana jest również przez wielkość wydatków. Znaczny, bo ponad 13-procentowy, wzrost wydatków w latach 2008-2009 można wytłumaczyć zwiększoną liczbą osób przechodzących na emeryturę. O ile bowiem w latach poprzednich każdego roku nowe emerytury otrzymywało ok. 100 tys. osób, o tyle w 2008 r. było to aż 340,5 tys. osób, a w 2009 r. 243 tys. osób [Kłós, Marchewka-Bartkowiak 2009, s. 5]. Najważniejszą przyczyną tak dużych zmian była niepewność związana z ostatecznym kształtem regulacji prawnych dotyczących nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur i obawa przed ich utratą w najbliższych latach. Jednocześnie niestabilna sytuacja ekonomiczna wywołana kryzysem gospodarczym, i tym samym zagrożenie utraty pracy, zachęcały do korzystania z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę.

Wyплаты świadczeń z funduszu emerytalnego dotyczą przede wszystkim osób, które nabyły uprawnień według starych zasad. Dopiero w 2009 r. pierwsze osoby objęte zreformowanym systemem uzyskały prawo do emerytury. Zatem ze środków funduszu emerytalnego realizowane są i będą w najbliższym czasie zobowiązania powstałe przed 1999 r., co prowadzi do braku równowagi w systemie, który zapewne potrwa tak długo, jak długo pokrywane będą świadczenia „starego portfela”. Prognozy ZUS w optymistycznej wersji przewidują możliwość zrównoważenia wydatków funduszu emerytalnego z jego przychodami i tym samym zmniejszenie lub nawet likwidację obciążeń dla budżetu państwa w 2055 r. [*Prognoza wpływów...* 2010].

3. Finansowanie i efektywność działalności OFE

Do otwartych funduszy emerytalnych składka przekazywana jest za pośrednictwem ZUS. W pierwszym okresie funkcjonowania nowego systemu, z powodu problemów z identyfikacją składek, następowały opóźnienia i nieterminowe przesyłanie środków do OFE, w wyniku czego powstały znaczące zaległości ZUS wobec otwartych funduszy emerytalnych. W 2003 r. Sejm uchwalił ustawę o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [Ustawa z dnia 23 lipca 2003...], zgodnie z którą zaległości ZUS stały się długiem Skarbu Państwa. Z tego tytułu rokrocznie do końca 2008 r. były emitowane i przekazywane do OFE specjalne obligacje skarbowe stanowiące wraz z odsetkami spłatę powyższych zobowiązań.

Na podstawie danych zawartych w tab. 2 można stwierdzić, że do końca 2010 r. na konta otwartych funduszy emerytalnych przekazano kwotę 157 095 mln zł, w tym wartość obligacji Skarbu Państwa to 2,6% całości wpłat. Pozostałą część stanowiły składki przekazane za pośrednictwem ZUS.

Podstawową funkcją OFE jest gromadzenie i pomnażanie środków, które zostaną przekazane uczestnikowi systemu w chwili przejścia na emeryturę. Zatem najistotniejszym aspektem funkcjonowania OFE dla członków tych instytucji jest rosnąca wartość oszczędności mierzona wartością aktywów netto. W latach 1999-2007 można zauważyć stały wzrost wartości aktywów. Wyjątkiem jest 2008 r., w którym zanotowano po raz pierwszy spadek zgromadzonych w otwartych funduszach eme-

Tabela 2. Suma składek przekazanych do OFE oraz wielkość aktywów netto w latach 1999-2010 (w mln zł)

Lata	Składki ZUS do OFE	Wpłaty skarbu państwa (SP)	Razem wpłaty ZUS + SP	Skumulowane wpłaty	Aktywa netto OFE
31.12.1999	2 285,5	0,0	2 285,5	2 285,5	2 257,4
31.12.2000	2 603,5	0,0	2 603,5	4 889	9 921,2
31.12.2001	8 706,9	0,0	8 706,9	13 595,9	19 408,5
31.12.2002	9 546,4	0,0	9 546,4	23 142,3	31 564,6
31.12.2003	10 274,3	140,3	10 414,6	33 556,9	44 833,1
31.12.2004	11 422,5	44,7	11 467,2	45 024,1	62 007,1
31.12.2005	14 021,6	134,9	14 156,5	59 180,6	86 078,8
31.12.2006	16 155,6	61,5	16 217,1	75 397,7	116 563,3
31.12.2007	17 718,9	9,9	17 728,8	93 126,5	140 030,9
31.12.2008	20 505,3	22,5	20 527,8	113 654,3	138 261,4
31.12.2009	21 043,2	0,0	21 043,2	134 697,5	178 630,1
31.12.2010	22 397,5	0,0	22 397,5	157 095,0	221 251,1

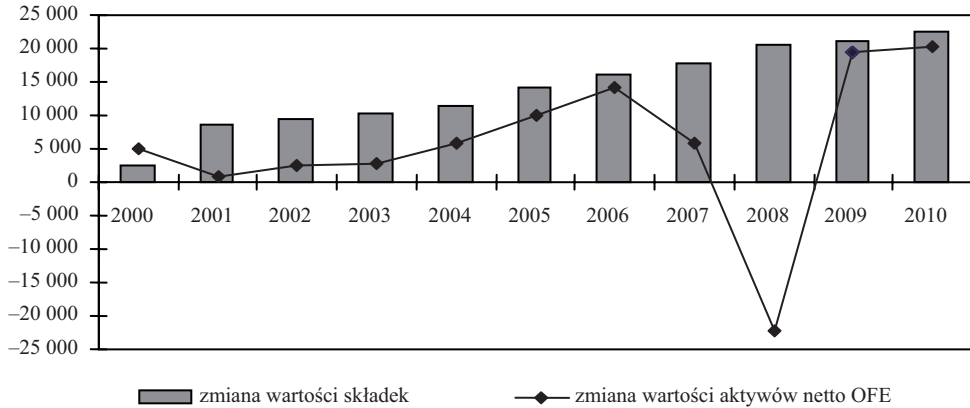
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS, www.zus.gov.pl.

rytalnych oszczędności o 1769,5 mln zł. Wynik ten można próbować uzasadnić kryzysem finansowym, ale zważywszy, że między 2007 r. a 2008 r. do OFE wpłynęło 2799 mln zł, oznacza to, że OFE nie tylko nie powiększyły stanu posiadania, ale straciły w sumie ponad 4,5 mld zł. Ostatnie dwa lata to powrót do wcześniejszych tendencji wzrostowych.

Na rysunku 3 przedstawiono zmianę nominalną wartości aktywów netto otwartych funduszy emerytalnych po wyeliminowaniu wpłat ZUS. Z wyjątkiem 1999 r., kiedy to wartość aktywów netto był niższy od kwoty wpłat o ok. 28 mln zł, w następnych latach miał miejsce stały wzrost wartości nominalnych wyników działalności OFE. W latach 2001 do 2006 wpływy z inwestycji zwiększały się od 5 mld zł w pierwszym z badanych lat do ok. 14,3 mld zł w ostatnim roku. Tendencja ta odwróciła się w 2007 r., a aktywa netto wzrosły jedynie o 5,7 mld zł, by w 2008 r. spaść o ok. 22,3 mld zł. W następnych dwóch latach wzrosła wartość aktywów netto OFE odpowiednio o 19,3 i 20,3 mld zł. Analiza dynamiki wskazuje, iż między 1999 r. a 2001 r. oszczędności w OFE wzrosły ponad 100%. W latach 2003 do 2006 coroczny wzrost wartości aktywów netto wynosił przeciętnie ok. 54%. W latach 2000 i 2007 ok. 14%. Pomędzy 2007 r. a 2008 r. nastąpił spadek oszczędności OFE o ok. 48%. W ostatnim okresie nastąpił ponowny szybki wzrost wartości aktywów OFE o 78 i 46% w latach 2009 i 2010.

W nieco odmienny sposób kształtowały się wartości nominalne przekazywanych przez ZUS składek do OFE. W pierwszych dwóch latach funkcjonowania OFE było to ok. 2,3 mld rocznie. W 2001 r. nastąpił znaczny wzrost środków przekazywanych

przez ZUS, wynoszący ok. 8 mld zł. W latach 2002-2004 następował stały przyrost wartości kapitałów o ok. 1 mld w każdym z kolejnych lat. W 2005 r. przychody OFE z tytułu składek wyniosły ok. 14,2 mld zł. Następne dwa lata to powrót do wcześniejszych tendencji wzrostu o ok. 1 mld. W 2008 r. przekazane OFE składki osiągnęły poziom 20,5 mld zł. Ostatnie dwa lata to ponowny wzrost składek o ok. 1 mld rocznie.



Rys. 3. Zmiana wartości składek oraz wartości aktywów netto Otwartych Funduszy Emerytalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tab. 2.

Tabela 3. Podstawowe opłaty pobierane przez PTE (mln zł)

Lata	Opłata dystrybucyjna	Opłata za zarządzanie	Razem opłaty
31.12.1999	b.d.	b.d.	b.d.
31.12.2000	688,2	33,8	722
31.12.2001	727,4	83,4	810,8
31.12.2002	624,5	150,7	775,2
31.12.2003	633,1	227,8	860,9
31.12.2004	699,3	285,9	985,2
31.12.2005	818,6	381,0	1 199,6
31.12.2006	960,2	491,1	1 451,3
31.12.2007	1056,5	586,6	1 643,1
31.12.2008	1246,9	595,0	1 817,5
31.12.2009	1304,4	639,7	1 944,1
Razem	8759,1	3475,0	12 209,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.knf.gov.pl.

Wśród czynników kształtujących wielkość aktywów netto ważną rolę odgrywa wysokość kosztów. W rozdziale 13 ustawy *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* [Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997...] przewidziano następujące możliwości pobierania opłat: w formie potrącenia procentowo kwoty od wpłacanych składek przed ich przeliczeniem na jednostki rozrachunkowe, koszty zarządzania funduszem przez towarzystwo od aktywów netto, koszty związane z transakcjami nabywania i zbywania aktywów funduszu, koszty związane z przechowywaniem aktywów, nadzorem państwa oraz transferem środków przez ZUS.

Dane tab. 3 wskazują, że dwa podstawowe rodzaje kosztów, tzn. opłaty pobierane od wpłacanych do OFE składek oraz koszty zarządzania, stanowiły 5,5% wszystkich środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. W najszybszym tempie – ponad 20% rocznie – opłaty rosły w latach 2005-2006, nominalnie było to o ok. 220 mln zł więcej liczone rok do roku. Mimo tego, iż koszty dystrybucyjne ponaddwukrotnie przewyższają opłaty za zarządzanie, to tempo wzrostu tych ostatnich było ponad 5-krotnie wyższe.

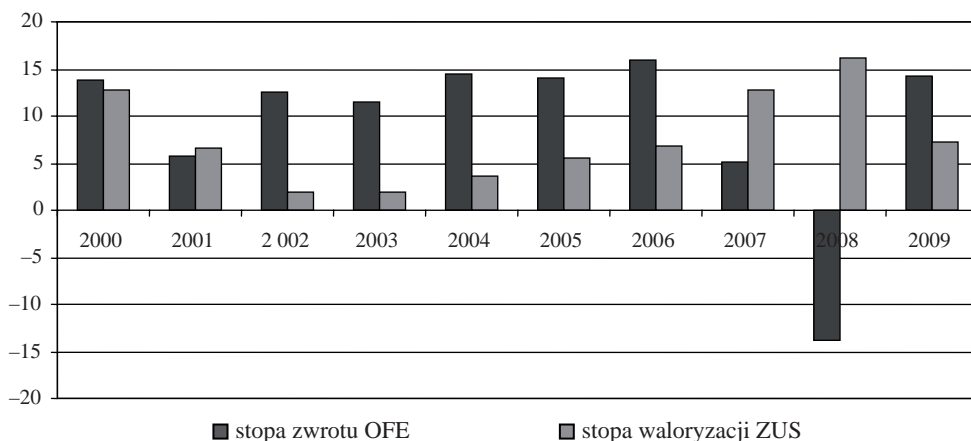
W związku z sytuacją na rynkach finansowych, która w znaczący sposób wpływa na wartość oszczędności emerytów, zadawane są obecnie pytania o zasadność wprowadzania reformy emerytalnej, przede wszystkim o powierzanie środków finansowych instytucjom zbiorowego inwestowania, jakimi są otwarte fundusze emerytalne. Czy zatem pozostawienie środków w wysokości składki odprowadzanej do II filara ubezpieczonym i przymus lokowania ich w wybrany przez nich sposób nie byłyby bardziej efektywne? Jedną z możliwości inwestowania jest powierzenie oszczędności bankom. Biorąc pod uwagę kwoty transferów do otwartych funduszy emerytalnych w latach 1999-2010 oraz najwyższe i najniższe oprocentowanie 12-miesięcznych lokat bankowych, można wyliczyć prawdopodobną wartość oszczędności. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że byłoby to od 129,3 do 131,9 mld zł na koniec 2010 r.² w stosunku do 221 251,1 mld zł aktywów netto OFE, czyli odpowiednio o 91,95 mld lub 89,35 mld zł mniej, niż wypracowały otwarte fundusze emerytalne.

Istotnymi elementami oceny skuteczności pomnażania oszczędności przez OFE są zmieniające się w czasie stopy zwrotu. W latach 2000-2009 średnia stopa zwrotu wszystkich otwartych funduszy emerytalnych liczona w ujęciu rocznym wyniosła 9,36%. Najniższe wartości wzrostowe, odpowiednio 5,7 i 5,2%, wystąpiły w 2001 r. i 2007 r., najwyższą przeciętną stopę zwrotu 15,9% osiągnęły fundusze w 2006 r. We wszystkich latach objętych badaniem, z wyjątkiem 2008 r., w którym zanotowano 13,9% spadek stopy zwrotu, można było zauważyć wzrost rocznej wartości tej wielkości dla wszystkich OFE.

W latach 2000-2009 można było zauważyć wzrost wartości waloryzacji środków zgromadzonych na indywidualnych kontach emerytalnych w ZUS³, średnia roczna

² Obliczenia własne na podstawie danych dotyczące oprocentowania 12-miesięcznych lokat bankowych www.money.pl/gospodarka/wskazniki/stopy/.

³ Według przepisów ustawy waloryzując składek w ZUS przeprowadza się corocznie od dnia 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji za 2000 r. Waloryzacji podlega zaewidencjonowana suma składek na dzień 31 stycznia danego roku (suma składek odprowadzonych).



Rys. 4. Roczna stopa zwrotu OFE i waloryzacja roczna składek w ZUS (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych www.zus.gov.pl, www.knf.gov.pl.

zmiana wyniosła 7,57% i była o 1,79 p.p. niższa od przeciętnej rocznej stopy zwrotu OFE. Jednocześnie w badanym okresie wartość średniej rocznej inflacji liczonej rok do roku wyniosła 3,51%. Tempo zmian waloryzacji nie było jednolite. Najszybciej, aż o 16,26%, wzrosła wartość środków w ZUS w 2008 r. i w latach 2000 i 2008, odpowiednio o 12,72 i 12,85%. Najwolniej, jedynie o ok. 2%, zmieniały się wartości w latach 2002 i 2003. Tendencje zmian dotyczące dwóch przedstawionych na rys. 4 wskaźników w całym badanym okresie były krańcowo różne.

4. Proponowane zmiany w systemie emerytalnym i konsekwencje wdrożenia nowelizacji

30 grudnia 2010 r. Donald Tusk przedstawił rządowe propozycje zmian w systemie emerytalnym. Od kwietnia 2011 r. planuje się obniżenie składki do otwartych funduszy emerytalnych o 5 p.p. do poziomu 2,3%. Środki wynikające z różnicy pomiędzy dzisiejszą a przyszłą wielkością składki pozostaną w dyspozycji ZUS i ewidencjonowane będą na dodatkowym koncie. Do tej pory nie rozstrzygnięto, w jaki sposób pomnażane będą te środki. Z zapowiedzi wynika, iż waloryzacja odbywać się będzie w oparciu o średnią stopę zwrotu OFE lub według nominalnego wzrostu PKB [Ostrowska 2010, s. B4-B5].

Projekt zakłada, iż od 2013 r. do 2,8% wzrośnie składka przekazywana OFE, w 2014 r. wyniesie ona 3,1%, w następnych dwóch latach 3,3%, by w 2017 r. osiągnąć poziom 3,5%. Każdorazowo kwota składki odejmowana będzie od jej wielkości referencyjnej z 2010 r., tj. 7,3%, tym samym z roku na rok zmniejszać się będzie wielkość środków na subkontach w ZUS. Dodatkowo, w celu zachęcenia do oszczędzania na starość, zaproponowano wprowadzenie ulgi podatkowej od podstawy opo-

datkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z zapowiedziami odliczeniu podlegać będzie kwota nie wyższa od 2% wynagrodzenia w latach 2012-2014, 3% w kolejnych dwóch latach oraz docelowo od 2017 r. 4%. Pieniądże powierzyć będzie można OFE lub instytucjom oferującym indywidualne konta emerytalne.

Zmianie podlegać będą rozwiązania dotyczące strategii inwestowania poprzez umożliwienie tworzenia subfunduszy o różnym poziomie ryzyka w ramach jednego OFE. Zwiększeniu ma ulec limit lokowania aktywów funduszy w akcje.

Celem wprowadzanych zmian ma być zmniejszenie obciążeń fiskalnych państwa i tym samym obniżenie deficytu oraz długu publicznego. Zdecydowanie mniej środków zostanie przeznaczonych na dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W 2011 r. ZUS przekaze OFE mniej o ok. 11 mld złotych, jednocześnie zmniejszy się deficyt sektora finansów publicznych o ok. 0,8 p.p., a w 2012 r. o 1,1 p.p. Ocena skutków proponowanych rozwiązań jest trudna, ponieważ do chwili oddania referatu do druku nie opublikowano rządowego projektu ustawy.

Jednakże zmniejszenie wielkości funduszy przekazywanych do OFE przez ZUS wynikające z obniżenia składki należy ocenić negatywnie, ponieważ pociągałoby to za sobą zmniejszenie w dłuższym okresie czasu wielkości zabezpieczenia materialnego przyszłych emerytów. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż rozwiązanie to sprzyjałoby jednakże minimalizacji wahań łącznej wysokości świadczeń emerytalnych (rys. 4). W okresie niskich stóp waloryzacji wyliczanych przez ZUS, wysokim poziomem charakteryzowały się stopy zwrotu OFE. Jednocześnie w okresie negatywnych zmian na rynku finansowym niskie przyrosty wartości w OFE kompensowane były przez wysoką stopę zwrotu konta emerytalnego w ZUS.

Wyniki funkcjonowania OFE w okresie 12 lat pozwalają prognozować, że potencjalna zyskowność lokowanych przez nie środków byłaby większa aniżeli zyskowność lokowanych środków w ramach konta emerytalnego w ZUS. Tym samym przeniesienie części pieniędzy do ZUS może doprowadzić do zmniejszenia wysokości przyszłych emerytur.

Argument za ograniczeniem przyrastania deficytu i długu publicznego poprzez zwiększenie środków pozostających w ZUS da się obronić jedynie, jeżeli popatrzymy na te wielkości w ujęciu rachunkowym. Przejściowo sytuacja funduszu emerytalnego ulegnie poprawie, jednakże rzeczywista wielkość zadłużenia publicznego nie zmniejszy się, ponieważ kwoty ewidencjonowane na koncie w ZUS stają się zobowiązaniami, które trzeba będzie realizować w momencie przejścia na emeryturę. Wobec tego nastąpi przesunięcie czasowe między momentem powstania zobowiązania a terminem jego zapadalności, które wyniesie od 30 do 40 lat.

Środki pozostające w dyspozycji OFE należy traktować jak oszczędności, które z jednej strony zwiększają wielkość krajowych zasobów, z drugiej działają stabilizująco na gospodarkę. Ich uszczuplenie może wpłynąć na zwiększenie wahań na rynku finansowym, gdyż akcje pozostające w portfelach inwestycyjnych OFE mają znaczny udział w kapitalizacji Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie. Ich

udział w kapitalizacji giełdy w 2009 r. wyniósł 13%, a w 2010 r. ukształtował się na poziomie 15%.

Stabilność finansowa systemu emerytalnego łączy się nierozdzielnie z wysokością uzyskiwanych świadczeń. Polska, przechodząc w 1999 r. z systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki, na tle krajów Unii Europejskiej zapewniła sobie względnie wysoką stabilność finansową i wyższą od pozostałych państw odporność na zagrożenia demograficzne, której przejawem jest stosunkowo niska w nadchodzących latach relacja publicznych wydatków emerytalnych do PKB. W 2007 r. wskaźnik ten wynosił ok. 12% i był jednym z wyższych we Wspólnocie, natomiast prognozy na 2060 r. przewidują jego spadek do poziomu ok. 9%, który jest jednym z najniższych dla 27 państw unijnych [*Ageing Report...* 2009].

Propozycje rządu umożliwiające powstanie wielu funduszy, których strategię inwestowania będą dostosowywane do skłonności do ryzyka i wieku ubezpieczonego, wydają się racjonalne. Takie rozwiązania pozwolą na zwiększeniu udziału instrumentów udziałowych w strukturze aktywów OFE i zwiększą prawdopodobieństwo uzyskania wyższych stóp zwrotu. Jednocześnie należy wprowadzić mechanizm pozwalający na dokonywanie zmian profilu inwestycyjnego na określony czas przed przejściem uczestnika OFE na emeryturę i tym samym zapewniający ograniczenie negatywnych zmian wartości zgromadzonych funduszy wynikające z niekorzystnych fluktuacji na rynkach finansowych.

Wprowadzenie subfunduszy będzie wymagać stworzenia nowej miary pozwalającej na ocenę wyników działalności OFE. Wprowadzenie benchmarku opartego na indeksach papierów wartościowych bądź funduszy inwestycyjnych o zbliżonym profilu inwestycyjnym może być jednym z rozwiązań. Z wynikami OFE należałoby powiązać system wynagradzania powszechnych towarzystw emerytalnych, np. skorelować opłatę za zarządzanie z wynikami funduszu w dłuższym niż pół roku horyzoncie czasowym.

Kolejnym argumentem za zmniejszeniem wielkości środków będących w dyspozycji OFE są wysokie koszty ich funkcjonowania. Jak wynika z wcześniej przeprowadzonych analiz, ukształtowały się one na poziomie 5,5% aktywów netto. Działalność ZUS jest mniej kosztowna, bo w 2010 r. według zapisów ustawy budżetowej wyniosą one 4,2% wpływów składkowych. Jeśli dodać do nich opłaty ponoszone przez PTE w wysokości 0,8% w stosunku do przekazywanych do drugiego filaru składek, to okazuje się, że są one tylko nieco niższe od kosztów OFE. Jednocześnie stopy zwrotu OFE były wyższe od stopy waloryzacji składek o ok. 1,8%, rekompensując wyższe opłaty.

5. Podsumowanie

Propozycję zmiany w zakresie podziału składki emerytalnej pomiędzy FUS a OFE i proporcjonalne zmniejszenie wysokości składki kierowanej do części kapitałowej systemu emerytalnego należy uznać za znaczącą i jednocześnie sprzeczną

z założeniami reformy 1999 r. Jej podstawowym celem było zapewnienie bezpieczeństwa przyszłym świadczeniobiorcom dzięki uzyskiwaniu emerytury z dwóch różnych części systemu emerytalnego narażonych na odmienne ryzyka. Takie rozwiązanie miało sprzyjać stabilności poziomu świadczeń, a także zachowaniu równowagi w systemie.

Deficytowość repartycyjnej części systemu emerytalnego jest wynikiem wprowadzanych zmian oraz sytuacji społeczno-demograficznej. Na etapie reformy systemu emerytalnego zakładano wysokie koszty realizacji koncepcji, które w znacznej części miały być pokryte środkami z prywatyzacji. W chwili obecnej finansowanie nierównowagi systemu dotacjami uzupełniającymi w okresie spowolnienia gospodarczego stało się niewystarczające. Stąd też uregulowania pozwalające na uzyskanie dodatkowych funduszy w postaci kredytów i przeniesienia środków pomiędzy funduszami. Fundamentalne zasady określające sposób funkcjonowania systemu emerytalnego nie powinny jednakże podlegać zmianom wywołanym przez bieżące potrzeby finansowe państwa.

Literatura

- Ageing Report: Economic and Budgetary Project for E-27 Member States(2008-2060)*, „European Economy” 2009, no. 2. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1999.
- Kłós B., Marchewka-Bartkowiak K., *Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego*, „Analizy BAS” 2009, nr 17 (25).
- Ostrowska K., *Koniec reform OFE w imię ratowania budżetu*, „Rzeczpospolita”, 2010, nr 305 (8816)
- Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, ZUS, 2010, www.zus.gov.pl.

Akty prawne

- Projekt ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy*, www.mpips.gov.pl.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2010 r. w sprawie wykorzystania w 2010 r. środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych, DzU 2010 nr 163 poz. 1099.
- Ustawa budżetowa na 2010 r. <http://www.mf.gov.pl>.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, DzU 2010 nr 34, poz. 189.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 2009 nr 205, poz. 1585.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o przejęciu przez skarb państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nie przekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych, DzU 2003 nr 149, poz. 1450.
- Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy*, Biuletyn Informacji Publicznej 2010, www.mpips.gov.pl.

Źródła internetowe

www.knf.gov.pl.

www.money.pl/gospodarka/wskazniki/stopy/.

www.msp.gov.pl.

www.zus.gov.pl.

DILEMMAS OF THE GOVERNMENT PROPOSALS TO CHANGE THE PENSION SYSTEM

Summary: The principal aim of the paper is to assess the new concept of changes in the pension system currently being considered by the Polish government. The first part of the article discusses the financial situation of the Pension Fund (a part of the Social Insurance Fund). The second part briefly characterises the results of the financial activity of open pension funds. The third part concerns the areas in which changes will occur after the introduction of the planned decrease in the contribution transferred to the Open Pension Funds, the implementation of tax relief on supplementary pension insurance, and the changes in OPF investment limits. The main objectives of the changes will be to reduce the state budget deficit in the short term, but it is also important to lay foundation for long-term fiscal viability.