

*Cztery mity na temat II filaru
systemu emerytalnego*

Aleksander Łaszek

Cztery mity na temat II filaru systemu emerytalnego

Synteza

- **Od czasu powstania II filara systemu emerytalnego, koszt jego budowy nigdy nie przekroczył 4% wydatków publicznych** i w zdecydowanej większości mógł zostać pokryty wpływami z prywatyzacji.
- **Osiem z dziesięciu państw Europy Środkowo-Wschodniej buduje kapitałowy filar systemu emerytalnego.** Po 2009 roku, z powodu kryzysu, większość państw naszego regionu ograniczyła inwestowanie w II filar, jednak w przypadku Polski, pomimo braku recesji, ograniczenie składki było szczególnie duże (najdalej poszły Węgry, *de facto* nacjonalizując oszczędności emerytalne swoich obywateli).
- **Oparcie systemu emerytalnego o dwa, niezależne filary zwiększa bezpieczeństwo przyszłych emerytur.** Część emerytury znajdującej się w OFE i ZUS podlega różnym ryzykom (odpowiednio: rynkowemu i politycznemu), które w znacznej mierze są od siebie niezależne, dzięki czemu łączne ryzyko jest mniejsze.
- Zgodnie z zasadami sztuki, **OFE powinny mieć możliwość zarówno inwestowania w akcje, jak i w obligacje.** Niemniej należy pamiętać, że w przypadku osób młodszych OFE powinny inwestować więcej w akcje, czego dziś niestety nie mogą robić, z powodu obecnie istniejących limitów inwestycyjnych.

1.

Koszt budowy OFE mógł być w większości pokryty wpływami z prywatyzacji.**Mit I: Wpłaty do OFE są odpowiedzialne za dług publiczny.**

Niektórzy politycy twierdzą, że OFE są odpowiedzialne nawet za 30 proc. obecnego długu publicznego.

Fakt: Zdecydowaną większość kosztów budowy OFE można było pokryć przychodami z prywatyzacji, zgodnie z założeniami reformy; źródeł wzrostu długu publicznego należy szukać we wzroście innych wydatków.

To nieprawda, że wprowadzenie reformy emerytalnej pogłębiło deficyt finansów publicznych. **Deficyt ten był bowiem taki sam przed i po wprowadzeniu reformy** – zarówno w latach 1995-1998, jak i w latach 1999-2012 wynosił średnio 4,6 proc. wartości produktu krajowego brutto.

Oceniając wpływ przekazywania składek do filara kapitałowego na dług publiczny, należy brać pod uwagę jedno z założeń reformy emerytalnej: w warunkach reformy emerytalnej ustalono, że niedobór składki związany z utworzeniem OFE będzie pokrywany wpływami z prywatyzacji majątku państwowego.

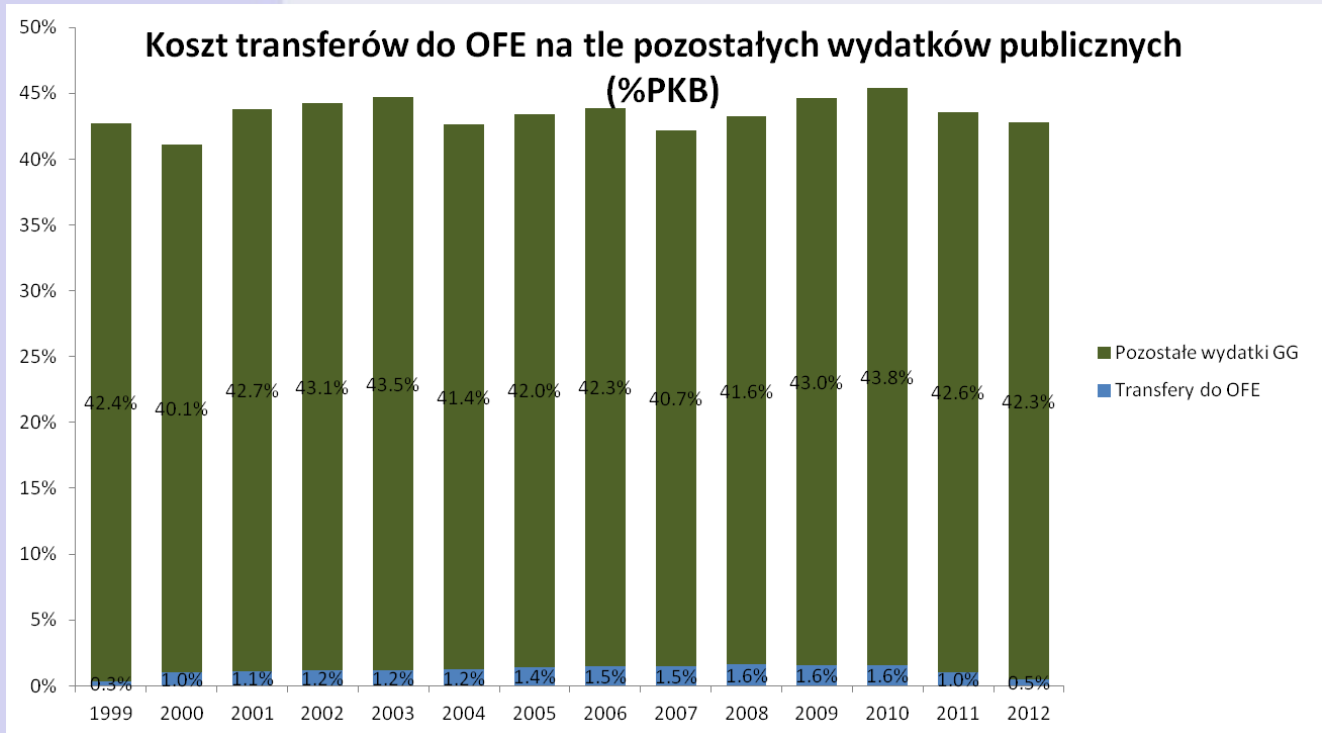
W latach 1999-2012 wpłaty do filara kapitałowego wyniosły 254 mld zł (ceny z 2012 r.), a wpływy z prywatyzacji (brutto) – 194 mld zł. Różnica wynosi więc 60 mld zł. Tymczasem, według wstępnych ocen Komisji Europejskiej, dług publiczny na koniec 2012 r. wyniósł ponad 886 mld zł, czyli był prawie 15 razy większy od wpłat do filara kapitałowego niepokrytych wpływami z prywatyzacji. Oznacza to, że **składka odprowadzana do OFE jest związana zaledwie z niespełną 7 proc. obecnego długu publicznego**. Nie mają zatem pokrycia w faktach stwierdzenia, że wpłaty do filara kapitałowego wygenerowały aż 30 proc. obecnego długu publicznego.

Podobnie przedstawia się to wyliczenie, jeśli pod uwagę, jako punkt odniesienia, weźmiemy produkt krajowy brutto. W latach 1999-2012 wysokość wpłat do filara kapitałowego systemu emerytalnego wyniosła 16,8 proc. PKB., a wpływy z prywatyzacji - 12,8 proc. PKB. Różnica to 4 proc. PKB. Dla porównania, według wstępnych ocen Komisji Europejskiej dług publiczny na koniec 2012 r. wyniósł aż 55,8 proc. PKB.

Wpłaty do filara kapitałowego systemu emerytalnego to kropla w morzu wydatków publicznych. W latach 2000-2010 ubytek dochodów publicznych związanych z wpłatami do OFE stanowił 2,5-3,7 proc. wydatków publicznych. Po obniżeniu składki wpłacanej do OFE w 2011 roku spadły one do 2,3 proc. w 2011 r. i do zaledwie 1,2 proc. wydatków publicznych w 2012 r. Inne wydatki publiczne były ponad 82 razy większe niż wpłaty do filara kapitałowego!

Wydatki publiczne rzeczywiście wyraźnie rosły – przeciwnie niż wpłaty do filara kapitałowego systemu emerytalnego, które drastycznie ograniczono w 2011 roku. Od 1998 r. wydatki publiczne niezwiązane z wpłatami do filara kapitałowego zwiększyły się o 414 mld zł, a po odjęciu wzrostu wynikającego ze wzrostu cen – o prawie 170 mld zł. Wpłaty do filara kapitałowego w 2012 r. wyniosły 8 mld zł. Realny wzrost wydatków innych niż wpłaty do filara kapitałowego był więc ponad 30 razy większy od całej wpłaty do tego filara w 2012 r.

Wzrost wydatków publicznych ma zatem inną przyczynę niż wpłaty do II filara kapitałowego. Na przykład realny wzrost wydatków publicznych w latach 1998-2012 na wynagrodzenia w sektorze publicznym był siedmiokrotnie większy niż wpłaty do filara kapitałowego w 2012 r.



Źródło: AMECO, ZUS

2. Wyspa zielona, składka czerwona.

Mit II: Obniżenie składki do filara kapitałowego systemu emerytalnego jest racjonalnym rozwiązaniem zastosowanym przez wszystkie państwa naszego regionu.

Fakt: Polska ma jedną z najniższych składek do filara kapitałowego w regionie, pomimo, że jako jedyna w całej Europie nie przeszła recesji gospodarczej.

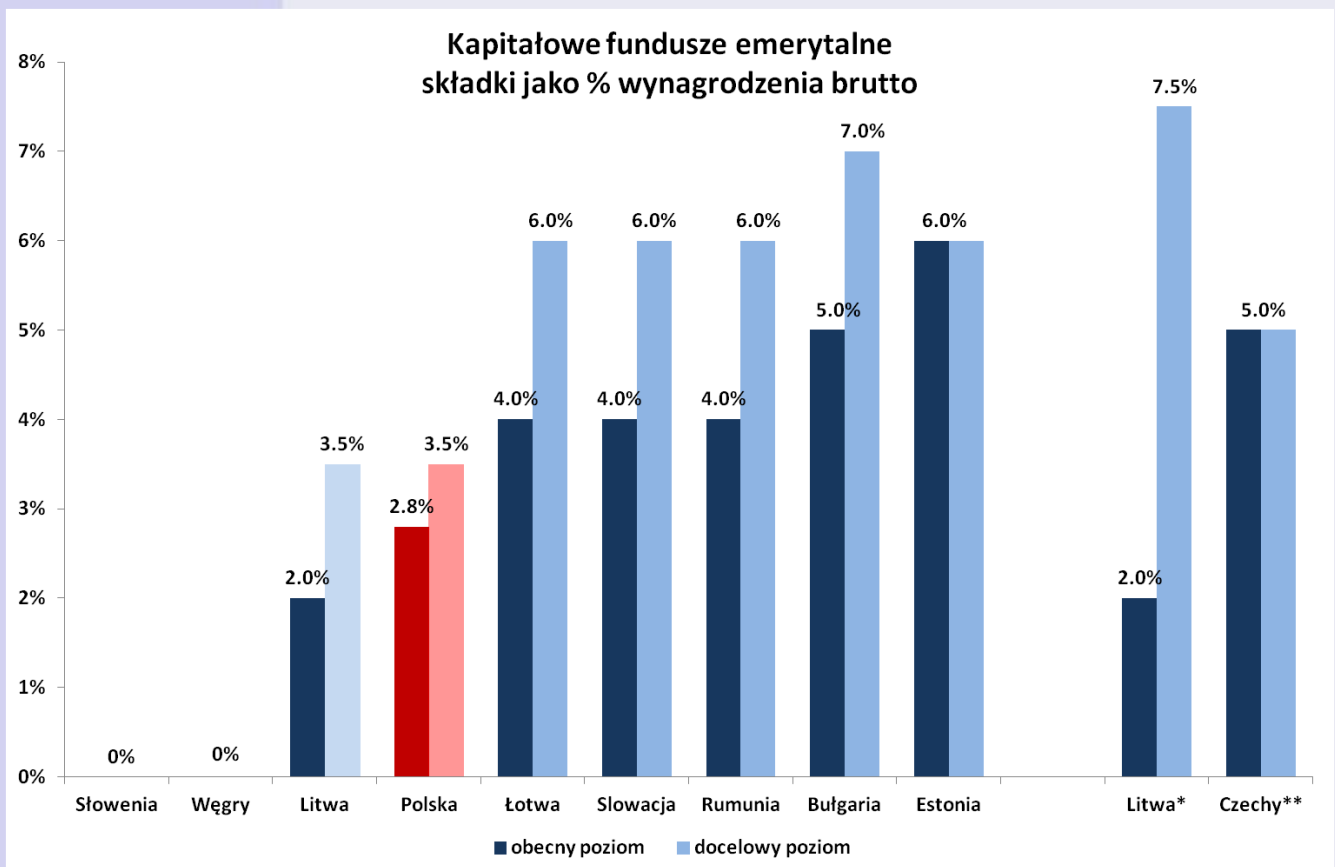
W reakcji na duże spadki PKB, państwa naszego regionu rzeczywiście czasowo zawiesiły lub obniżyły wielkość składek trafiających do filara kapitałowego swoich systemów emerytalnych. Teoretycznie podobne posunięcie rządu Polski jest więc zrozumiałe. Polski rząd zdecydował się jednak na ten krok mimo braku recesji („Polska zieloną wyspą”). W dodatku zarówno obecna wysokość składek trafiających do filara kapitałowego w Polsce (2,8 proc.), jak i ich docelowy poziom (3,5 proc.) należą do najniższych w regionie.

Spośród 10 państw Europy Środkowo-Wschodniej tylko w Słowenia i Węgry nie mają kapitałowej części powszechnego systemu emerytalnego. W Słowenii obowiązkowy filar kapitałowy nie powstał, a na Węgrzech zebrane w nim

oszczędności zostały *de facto* znacjonalizowane. Czechy rozpoczęły tworzenie filara kapitałowego w 2013 roku (tylko dla chętnych). W przypadku osób skłonnych wpłacić do niego 2 proc. swojej pensji, państwo czeskie przekazuje kolejne 3 proc., co daje składkę 5 proc. Pozostałe kraje regionu wraz z poprawą sytuacji gospodarczej podnoszą składki przekazywane do filara kapitałowego.

Polacy wyszli najgorzej na manipulacjach wysokością składek do systemu kapitałowego. Docelowo równie niski poziom składek jak Polska (3,5 proc.) ma mieć tylko Litwa, ale nawet tam w wypadku osób, które przeznaczą dodatkowe 2 proc. pensji na składkę emerytalną, państwo podniesie część składki trafiającej do filara kapitałowego do 5,5 proc., co razem da aż 7,5 proc. Pozostałe państwa regionu, jako docelową wysokość składek ustaliły 5 proc. (Czechy), 6 proc. (Łotwa, Słowacja, Rumunia, Estonia) i 7 proc. (Bułgaria)¹.

Zwiększenie składki przekazywanej do filara kapitałowego podnosi bezpieczeństwo emerytur (dzięki dywersyfikacji) i zwiększa ich oczekiwaną wysokość (dzięki inwestycjom na rynku kapitałowym). Dodatkowo daje bodźce do rozwoju krajowych rynków finansowych i zmniejsza przyszłe obciążenia FUS.



* docelowo część składki przekazywanej do części kapitałowej może być o 2 pkt. proc. wyższa dla osób opłacających dodatkową składkę w wysokości 2%, co razem podwyższy ją o 4 pkt. proc.; **warunkiem przekazania 3% składki do części kapitałowej jest dodatkowa składka wynosząca 2% i opłacana przez pracownika; Planowana wysokość składek odzwierciedla obecnie istniejącą legislację i/lub deklaracje rządów

Źródła: INESS (Słowacja), LFMI (Litwa), IME (Bułgaria), Liberalismi Akadeemia (Estonia), Liberalni Institut (Czechy), OECD (Słowenia), materiały prasowe (Węgry i Rumunia), rozmowy z przedstawicielami rządu (Łotwa)

¹ Szczegóły: patrz załącznik

3.

Zmiana ustawy to nie bankructwo.**Mit III: ZUS zabezpiecza wypłaty emerytur tak samo, jak obligacje państwa kupowane przez OFE, bo tak i tak finansują je podatnicy.****Fakt: Zapis na koncie ZUS zmienia jedna ustawa, a odmowa spłaty obligacji to bankructwo państwa.**

To nieprawda, że środki zapisywane na kontach w ZUS zabezpieczają wypłaty emerytur tak samo, jak obligacje zakupione przez OFE. **Zapisy na wirtualnych kontach ZUS dają bowiem politykom swobodę manipulowania wysokością emerytur.** Swobodę prawie pełną, gdyż Trybunał Konstytucyjny – słusznie zresztą – uznał, że ustawodawca ma swobodę kształtowania mechanizmu waloryzacji, a zakres zabezpieczenia społecznego uzależniony jest od sytuacji ekonomicznej państwa.

W wypadku obligacji rząd takiej swobody już nie ma. Zaprzestanie spłacania obligacji, bądź zmiana warunków spłaty oznaczałaby utratę wiarygodności Polski na rynkach finansowych. Zaciąganie kolejnych długów przez Polskę byłoby droższe, a inwestorzy pozywaliby Polskę przed sądy. Także selektywna redukcja długu (tylko wobec zobowiązań wobec OFE) podważyłaby zaufanie inwestorów do polskich papierów dłużnych, a więc byłaby trudniejsza od zmiany ustawy określającej warunki waloryzacji emerytur.

Dlatego zainwestowanie pieniędzy w obligacje skarbowe przez OFE lepiej zabezpiecza przyszłych emerytów, niż zapisy księgowe w ZUS. Dodatkową korzyścią jest też dywersyfikacja ryzyka, czyli nie wkładanie wszystkich jajek do jednego koszyka. Jeśli część zobowiązań ma postać zapisów w ZUS (zagrożonych manipulacjami przy wskaźnikach waloryzacji), a część obligacji w OFE (zagrożonych ewentualnym bankructwem państwa), to przyszła emerytura jest bezpieczniejsza, niż gdyby wszystkie zobowiązania były jednego typu.

4.

OFE nie ryzykują, dlatego kupują obligacje.**Mit IV: Lokowanie części składki z filara kapitałowego w obligacje skarbowe jest szkodliwe i generuje dług publiczny.****Fakt: Inwestowanie przez OFE w obligacje państwa jest narzucone i racjonalne, bo ogranicza ryzyko.**

Maksymalny pułap akcji w inwestycjach filara kapitałowego jest i był decyzją rządu, a nie OFE. To rząd narzucił na ten filar obowiązek inwestowania w obligacje.

Takie założenie jest zresztą zgodne ze sztuką inwestowania. **Obligacje to ważny element każdego portfela inwestycyjnego, zwłaszcza funduszy emerytalnych, które nie są i nie mogą być funduszami wysokiego ryzyka.** To międzynarodowy standard. Gdyby filar kapitałowy był pozbawiony możliwości inwestowania w obligacje, okresy bessy oznaczałyby wyłącznie straty. Zmuszanie filara kapitałowego do inwestowania głównie w akcje, nawet kiedy ich ceny spadają, skończyłoby się społeczną presją na ich likwidację przy pierwszym głębszym załamaniu giełdy.

Niektórzy uważają, że filar kapitałowy może być bezpiecznie przekształcony w fundusze wysokiego ryzyka. Wystarczy powiększyć składkę przekazywaną do ZUS – jej stabilizujący wpływ miałby minimalizować zagrożenie związane z agresywnym inwestowaniem pieniędzy zgromadzonych w OFE.

Jest wręcz przeciwnie: wzrost udziału składki przekazywanej do ZUS zmniejszyłby rozłożenie ryzyka między dwa różne systemy, zmniejszając łączne bezpieczeństwo systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo to zmniejszyłoby się także dlatego, że **politykom łatwiej jest złamać zobowiązania polityczno-legislacyjne (dotyczące wysokości wypłat emerytur z ZUS), niż te wyrażone w obligacjach skarbowych.**

Warto przy tym zauważyć, że zgodnie ze sztuką inwestowania udział obligacji w portfelu powinien zależeć od wieku inwestora. Osoby młode powinny inwestować więcej w akcje (bo oferują przeciętnie wyższe stopy zwrotu, a bieżące wahania są mało istotne przy 40-letniej perspektywie inwestowania), natomiast osoby starsze powinny więcej inwestować w obligacje (bo choć stopy zwrotu niższe, to nie ma ryzyka, że bessy na giełdzie na rok przed emeryturą znacząco zmniejszy jej wysokość). **Pomimo zapowiedzi, rząd dotąd nie wprowadził przepisów umożliwiających dostosowanie struktury portfela do wieku emeryta.**

Załącznik

Kraj (data wprowadzenia systemu kapitałowego)	Składka do II filaru (pierwotne założenia reformy)	Zmiany w II filarze w reakcji na kryzys
Litwa (2004)	2,5% w 2004, 3,5% w 2005, 4,5% w 2006, 5,5% od 2007	W latach 2009-2010 składka II f. obniżona z 5,5% do 2%; miała jednak wzrosnąć do 5,5% w 2011 i do 6% w latach 2012-2014. W czerwcu 2010 r. zdecydowano o utrzymaniu składki na poziomie 2% w kolejnych latach ma wzrosnąć gdy poprawi się sytuacja gospodarcza - nie określono terminu);; potem w 2012 roku ponownie obniżono do 1,5%. W 2013 podniesiono do 2%, z zapowiedzią powrotu do 3,5% w 2020 roku. Od 2014 dla osób, które uiszczą dodatkowa składkę 1%, budżet dołoży kolejny 1% (od 2016 będzie to 2% i 2%)
Łotwa (2001)	2% w latach 2001-2006, 4% w 2007, 8% w 2008, według planu miała rosnać do 9% w 2009 i 10% w 2010.	W maju 2009 r.: składka do II f. obniżona z 8% do 2%, miała rosnać do 4% w 2010 i do 6% od 2011, jednak do 2012 r. pozostanie na poziomie 2%. w 2013 podniesione do 4% Aktualnie składka 6% ma zostać przywrócona do 2016 roku
Estonia (2002)	4% i 16% dla samozatrudnionych oraz 6% (2% pracownicy + 4% pracodawcy) i 16% dla pracowników najemnych	Od czerwca 2009 do grudnia 2010 r. całkowite zawieszenie składek do II f. po stronie państwa (4%); pracownicy mieli wybór, czy również zawiesić swoje 2%; w 2011 r. składka wzrosła do 2% (*1% pracownicy), w latach 2012-2013 ma wzrosnąć do 4% (+2% pracownicy), a w latach 2014-2017 do 6% (t-2% pracownicy), dla tych którzy nie zawiesili wpłat w latach 2009-2010; od 2018 r. ponownie 4% (+2% pracownicy).

Węgry (1998)	6% w latach 1998-2002; 8% od 2003	Członkowie II f. muszą przekazać swoje środki do 1 f. lub w przeciwnym razie stracą prawo do publicznej emerytury gwarantowanej przez państwo - de facto nacjonalizacja; European Court of Human Rights (Strasbourg) nie dopatrzył się w w tych zmianach pogwałcenia prawa własności (II 2013)
Słowacja (2005)	9%	Możliwość przejścia z II filaru do systemu repartycyjnego (01-06.2008 i 11.2008-06.2009) - skorzystało ok. 5-10% członków II filaru; od 2008 nowowchodzący na rynek pracy automatycznie są zapisywane do 1 filaru, natomiast przystąpienie do II filaru wymaga dodatkowej deklaracji. W połowie 2012 roku obniżono składkę do II filara do 4%, docelowo składka ma później wzrosnąć do 6% jednocześnie przywracając jego opcjonalność dla osób poniżej 35 roku życia (z automatu cała składka trafia do I filara, chyba, że ubezpieczony zadeklaruje inaczej)
Bułgaria (2002)	2% w 2002-2003, 3% w 2004-2005, 4% w 2006-2007, 5% od 2008, później dalsze podwyżki	Listopad 2010: przejście aktywów członków II filaru, którzy przejdą na emeryturę do 2014 r. (ok. 20% środków); obecnie mowa jest o osiągnięciu poziomu 7% w 2017 roku
Polska (1999)	7.3%	Od kwietnia 2011 r. redukcja składki do II filaru 2,3%, stopniowy wzrost składki do 3,5% w 2017 r.
Rumunia (2008)	2% w 2008; wzrost o 0,5% rocznie do 6% w 2016	Wzrost składki do 2,5% opóźniono o rok, do 2010 roku; 3,5% w 2012, 4% w 2013
Czechy (2013)	dla chętnych; 3% z I filaru, ale pod warunkiem, że pracownik zapłaci dodatkowe 2%	Wprowadzony w 2013, na razie w obliczu dużej niepewności politycznej (zapowiedzi opozycji dotyczące jego likwidacji po wyborach) nie cieszy się dużą popularnością
Słowenia (2001)	2%	Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne jest obowiązkowe tylko w niektórych sektorach (przede wszystkim sektor publiczny); korzysta z niego około połowy pracujących; zdecydowana większość programów jest finansowana przez pracodawców

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Aleksander Łaszek
e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl
tel.: +48 695 286 386