

Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce

Forum Obywatelskiego Rozwoju
Warszawa, 29.11.2010

System emerytalny funkcjonujący do końca 1998 r.

- wszystkie emerytury były finansowane z bieżących wpływów z pseudoskładek na ubezpieczenie społeczne oraz innych podatków
- wysokość świadczenia nie była związana z wysokością płaconych pseudoskładek;
- liczne przywileje emerytalne;
- Niski efektywny wiek emerytalny, niska podaż pracy.

Skutki kontynuacji starego systemu

- Niska podaży pracy;
- Konieczny wzrost obciążeń fiskalnych (pseudoskładek i podatków) w celu finansowania bieżącej wypłaty emerytur;
- spadek 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.

Główne cechy nowego systemu emerytalnego

System repartycyjno-kapitałowy

- obowiązkowe dwa indywidualne konta emerytalne (I i II filar)
- możliwość dodatkowego oszczędzania na dobrowolnych indywidualnych kontach emerytalnych (III filar)

Wysokość emerytur zależna od:

- sumy emerytalnej części klina płacowego,
- odsetek dopisanych do obu kont emerytalnych
- przewidywanej długości okresu pobierania świadczenia

Sposób wprowadzenia nowego systemu emerytalnego w życie (I)

Nowy system emerytalny objął osoby, które w momencie wejścia w życie reformy miały nie więcej niż 50 lat z wyłączeniem:

- rolników,
- sędziów, prokuratorów
- osób, które rozpoczęły pracę w służbach mundurowych przed 1999 r.

Likwidacja przywilejów emerytalnych:

- włączenie do powszechnego systemu osób rozpoczynających w 1999r. pracę w służbach mundurowych,
- likwidacja wcześniejszych emerytur dla osób pracujących w szczególnych warunkach z końcem 2006r.,
- emerytury pomostowe dla części osób, które rozpoczęły pracę w szczególnych warunkach przed 1999 r.

Sposób wprowadzenia nowego systemu emerytalnego w życie (II)

Sposób finansowania ubytku dochodów ZUS wynikających z transferów do OFE

- głównym źródłem miały być przychody z prywatyzacji szacowane na 14% PKB;
- Oszczędności w pozostałych częściach finansów publicznych

Fundusz Rezerwy Demograficznej

- W okresie, gdy z przyczyn demograficznych wzrośnie liczba emerytów i obniży się liczba pracujących (po 2020 r.) wypłata emerytur miała pochodzić z bieżących wpływów z pseudoskładek oraz ze środków w FRD

Wprowadzenie nowego systemu a wzrost gospodarczy

- wzrost podaży pracy – wyraźne bodźce do późniejszego odchodzenia z rynku pracy
- niższe obciążenia fiskalne – zmniejszenie dotacji budżetowej do ZUS
- zwiększenie krajowych oszczędności
- rozwój rynku kapitałowego
- przyspieszenie prywatyzacji

Nowy system a stabilność wypłaty emerytur

Ryzyko wstrzymania lub obniżenia wypłat z

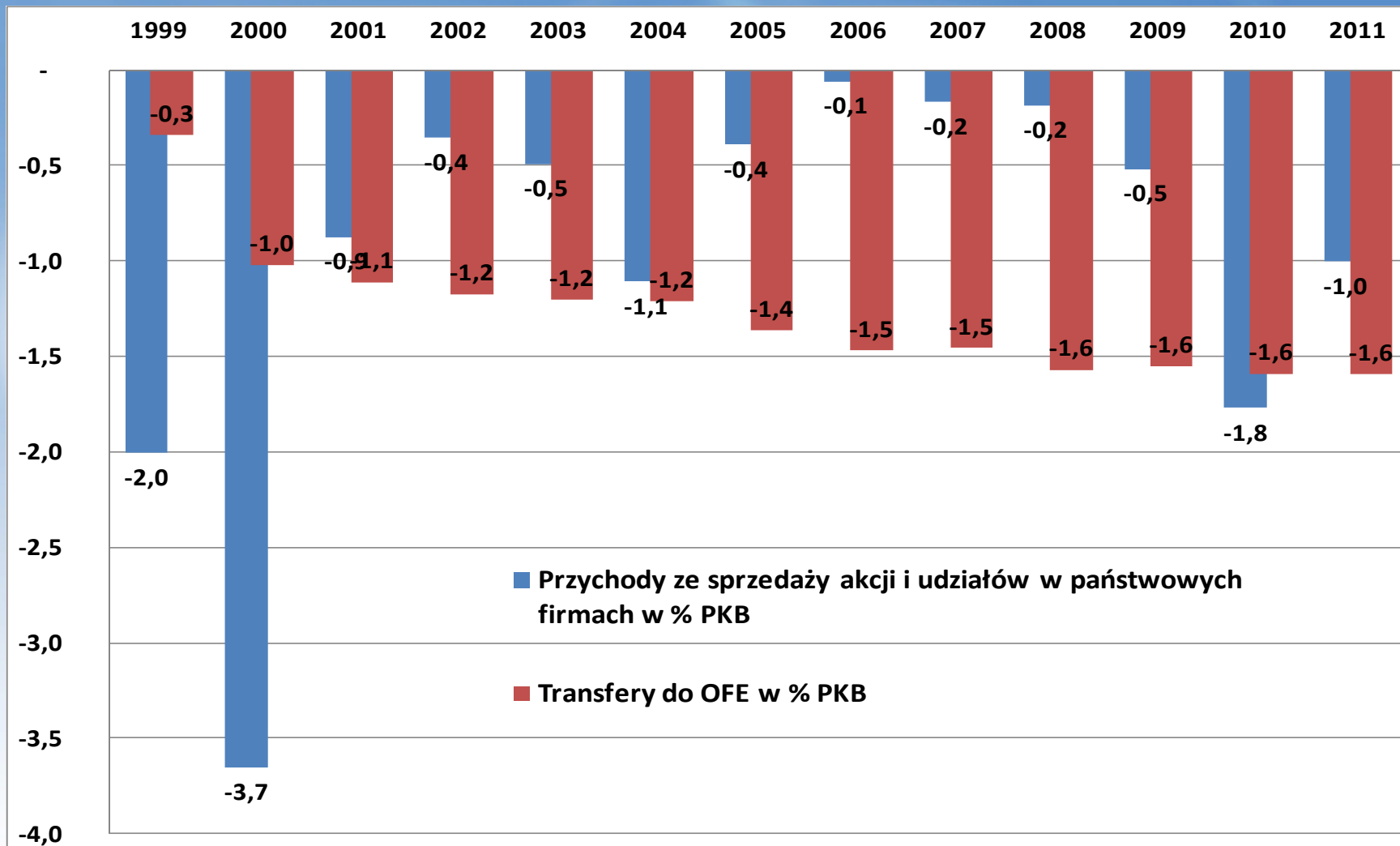
- I filaru zależne od ryzyka politycznego i demograficznego;
- II filaru zależne od ryzyka załamania rynku aktywów oraz ryzyka wzrostu inflacji;

Realizacja reformy – odchylenia od założeń

Niższe od zakładanych przychody z prywatyzacji

- 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

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

Realizacja reformy – odchylenia od założeń (cd.)

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. 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.

Realizacja reformy – odchylenia od założeń (cd.)

Opóźnienie w dostosowaniu systemu rentowego;

Nie gromadzenie środków w FRD

- 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 sięgnięto po nie już w 2010 r. (7,5 mld zł). W 2011 r. FRD ma przekazać do ZUS 4,0 mld zł na wypłatę emerytur.

Dotychczasowe efekty reformy emerytalnej (I)

- 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.

Dotychczasowe efekty reformy emerytalnej (II)

- 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 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 wieku 35-44 lata spadło o 1,0 pkt. proc.

Reforma emerytalna a stan finansów publicznych (I)

- Główną przyczyną dużego deficytu w finansach publicznych w Polsce zbyt jest szybkie, w stosunku do tempa wzrostu gospodarki, zwiększanie wydatków publicznych, a nie wprowadzenie reformy emerytalnej.
- Gdyby od szczytu boomu w 2007 roku wydatki publiczne 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.

Reforma emerytalna a stan finansów publicznych (II)

- 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.

Reforma emerytalna a stan finansów publicznych (III)

- W wyniku transferów do OFE, skarb państwa już dzisiaj pozbywa się (lub inaczej „wykupuje”) część swoich zobowiązań wobec przyszłych emerytów.
- 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, jak i dla finansów publicznych.

Reforma emerytalna a stan finansów publicznych (IV)

W wyliczeniach kosztów utworzenia części kapitałowej systemu emerytalnego, które służą jako argument za jej likwidacją lub ograniczeniem, 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.

Reforma emerytalna a stan finansów publicznych (V)

W wyliczeniach tych pominięto:

- 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;
- 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;
- przyspieszenie prywatyzacji w związku z koniecznością pokrycia przez budżet ubytku dochodów FUS na skutek transferu części składki do OFE;
- presję na polityków, aby przyhamowali wzrost innych wydatków w sytuacji, w której na budżet spada koszt refundacji FUS transferów do OFE.

Reforma emerytalna a stan finansów publicznych (VII)

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.

„Reformy” V. Orbana

- 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 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%.

Propozycje likwidacji (lub zmniejszenia) kapitałowej części systemu emerytalnego

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.

Propozycja 1

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.

Główne założenia:

- 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

Propozycja 1

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.

Główne założenia (cd.):

- prowizja od składki miałyby 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

Główne założenia:

- 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 (I)

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

Dla finansów publicznych:

1. 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.
2. Wstrzymanie transferów do OFE poprawia saldo finansów publicznych (o ok. 1,6 % PKB rocznie), ale tylko w krótkim okresie.

Porównanie propozycji 1 i 2 (II)

3. 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.
4. Bardzo silne osłabienie wiarygodności państwa. Może być postrzegane jako zamiatanie problemu pod dywan i przenoszenie odpowiedzialności za rozwiązanie tego problemu na barki przyszłych pokoleń.
5. 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)

Porównanie propozycji 1 i 2 (III)

Dla przyszłych emerytów

1. 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.
2. Wstrzymanie transferów do OFE całkowicie likwiduje część oszczędności emerytalnych podlegających dziedziczeniu.
3. Gdyby część składki odebrana OFE była indeksowana rentownością SPW, mogłoby to oznaczać niższe stopy zwrotu z części indeksowanej w akcje.