

**Komentarz do uzasadnienia zmian w systemie emerytalnym przedstawionego przez rząd 24 stycznia 2010 wraz z alternatywną propozycją zmian wysokości składki do OFE - streszczenie analiz przygotowanych w trakcie prac zespołu problemowego ds. ubezpieczeń społecznych Komisji Trójstronnej**

1. Scenariusz makroekonomiczny przyjęty przez Ministerstwo Finansów zawiera dwa trudne do obrony założenia, które poprawiają efekty proponowanego przez rząd obniżenia składki do OFE. MF przyjmuje, że do roku 2020 różnica ta wynosi przeciętnie 0,54 p.p, a w kolejnej dekadzie 0,26 p.p. Brak jest i teoretycznych i empirycznych podstaw dla założenia dwudziestoletniego okresu utrzymywania się tych różnic i takich ich wielkości. Wówczas trwałe obniżenie składki prowadzi, nawet przy wzroście limitu inwestycji OFE w akcje, do obniżenia stóp zastąpienia i emerytur osób urodzonych po 1980 roku, a nie – jak pokazano w uzasadnieniu z 24.01 – podnosi emerytury dla wszystkich kohort. Ten wniosek z OSR jest w znacznej mierze zależny od przyjętego przez MF założenia ad hoc, że tempo wzrostu PKB – determinujące waloryzację składek na proponowanym subkoncie w ZUS – przez 20 lat przewyższa rentowność obligacji.

2. MF przyjmuje też, że rentowność na rynku akcji jest o 2 pkt. proc. wyższa od rentowności obligacji. Tymczasem w krajach rozwiniętych jest to z reguły 2,0-5,0 pkt. proc. To założenie również podnosi wysokość emerytur po obniżeniu składki względem status quo. Jeśli przyjmując, że rentowność akcji kształtuje się przeciętnie, czyli 3,5 pkt. proc. powyżej obligacji, wówczas trwałe obniżenie składki tym bardziej prowadzi do obniżenia emerytur.

3. Powyższe wnioski dotyczą hipotetycznej osoby, która wchodzi na rynek pracy w wieku 22,5 lat i pracuje nieprzerwanie do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, zarabiając średnią krajową. W rzeczywistości takie osoby nie istnieją – wynagrodzenia (również w relacji do średniej) rosną do pewnego momentu wraz z wiekiem i stażem pracy. W różnych momentach życia różne jest też prawdopodobieństwo posiadania pracy. Wynagrodzenia i szanse posiadania pracy są też różne dla kobiet i mężczyzn o różnych poziomach wykształcenia. Obliczenia IBS wskazują, że dla wszystkich grup wyróżnionych ze względu na płeć i poziom wykształcenia (z wyjątkiem mężczyzn urodzonych przed 1982r. i uzyskujących wykształcenie wyższe), obniżenie składki do OFE oznacza spadek oczekiwanych emerytur i stóp zastąpienia o ok. 1/5. Proponowana przez rząd zmiana wywiera bardziej negatywny wpływ na oczekiwane emerytury osób o względnie słabszej pozycji na rynku pracy – słabiej wykształconych i kobiet.

4. Im wolniejszy jest wzrost gospodarczy i wzrost funduszu płac (który wobec zmian demograficznych będzie w przyszłości niższy niż w ostatniej i nadchodzącej dekadzie), tym większe znaczenie dla wysokości emerytury ma filar kapitałowy systemu i możliwość uzyskania zwrotu na rynku akcji. W wariancie status quo, w scenariuszu wysokiego zatrudnienia zakładanym przez MF, OFE zapewnia 43 proc. emerytury mężczyzn i 42 proc. emerytury kobiet (przeciętnie dla osób urodzonych 1975-1995). W scenariuszu braku reform na rynku pracy (IBS) – odpowiednio 44 i 43 proc., w scenariuszu wolnego wzrostu (AWG) – 46 i 45 proc. Po obniżce składki proponowanej przez rząd, emerytura (ogółem niższa) będzie w odpowiednio 26 i 24 (MF), 27 i 24,5 (IBS), 28 i 26 proc. (AWG) pochodzić z OFE. Obliczenia IBS wskazują, że im wolniejszy wzrost gospodarczy i niższy wskaźnik zatrudnienia, tym większa jest różnica wysokości emerytury i stopy zastąpienia pomiędzy obecnym systemem, a systemem po obniżce składek do OFE. Innymi słowy – proponowane przez rząd przesunięcie części składki z OFE na subkonto w ZUS podnosi wrażliwość systemu emerytalnego (oczekiwanych wysokości emerytur) na zmiany tempa rozwoju gospodarczego Polski.

5. Wariant pośredni: obniżenie składki od OFE do poziomu 2,3 proc. w latach 2011-2012, 2,8 proc. w roku 2013, 3,1 proc. w roku 2014, oraz 5,0 proc. od roku 2015, przy równoczesnym stopniowym wzroście limitu inwestycji OFE w akcje do 60 proc. w roku 2019 i później. W porównaniu do propozycji rządowej (przy wzroście limitu na akcje do 62, jak też 75 proc.) umożliwia osiągnięcie:

- wyższych emerytur i stóp zastąpienia;
- niższej spodziewanej zmienności kapitału gromadzonego w OFE;
- bardziej sprawiedliwej międzypokoleniowej alokacji kosztów obniżenia potrzeb pożyczkowych państwa;
- zmniejszenia potrzeb pożyczkowych państwa z tytułu przekazywania składek do OFE w latach 2015-2016 w skali 58 proc. obniżenia potrzeb pożyczkowych, jakie wystąpiłyby w wypadku realizacji propozycji rządowej, oraz w skali 61 proc. tego obniżenia po roku 2017.
- zmniejszenia potrzeb pożyczkowych państwa z tytułu przekazywania składek do OFE w latach 2012-2014 w identycznej skali jak propozycja rządowa;

6. Przedmiotem dalszych analiz powinna być rzetelna ocena możliwości i skutków wprowadzenia zmian podnoszących efektywność OFE (dwufunduszowość, zmiany w systemie opłat). Wstępne szacunki wskazują, że wprowadzenie dwufunduszowości (alokacja w akcje 80/15) pozwala podnieść kapitał akumulowany w drugim filarze do momentu przejścia na emeryturę o ok. 10 proc., co przy status quo (składce 7,3) oznacza emerytury wyższe przeciętnie o 5 proc., przy stałym obniżeniu składki proponowanym przez rząd – o ok. 2 procent, przy obniżce składki do 5 proc. od 2017r. – o około 3 proc.

**Tabela 1. Stopy zastąpienia w systemie emerytalnym dla pięciu wybranych kohort mężczyzn i kobiet (hipotetyczna osoba pracująca nieprzerwanie za średnie wynagrodzenie) w scenariusz makroekonomicznym MF i premii dla zwrotu z akcji 3,5 p.p. (w proc.).**

Rok urodzenia	Status quo	Stała składka (limit na akcje 62%)	Obniżenie składki jak w OSR (limit na akcje 62%)	Obniżenie składki jak w OSR (limit na akcje 75%)	Obniżenie składki: 5,0 proc. od 2015r. (limit na akcje 60%)	Obniżenie składki: 5,0 proc. od 2015r. (limit na akcje 75%)
<b>Mężczyźni</b>						
1975	41,1	43,6	41,8	42,5	42,1	43,1
1980	38,3	40,8	38,5	39,2	39,0	40,0
1985	35,2	37,6	34,7	35,4	35,4	36,4
1990	32,5	34,7	32,1	32,7	33,0	34,0
1995	30,9	33,0	30,6	31,2	31,4	32,4
<b>Kobiety</b>						
1975	31,2	32,8	31,7	32,1	31,9	32,4
1980	29,7	31,4	29,9	30,3	30,1	30,8
1985	27,5	29,1	27,1	27,6	27,6	28,2
1990	25,2	26,7	25,0	25,4	25,6	26,3
1995	23,6	25,0	23,4	23,8	23,9	24,6

*Uwagi: Przyjęto, że rentowność obligacji jest w każdym roku okresu 2011-2060 równa tempu wzrostu PKB.  
Źródło: obliczenia własne.*

**Tabela 2. Oczekiwane wysokości emerytur i stóp zastąpienia po obniżeniu składki do OFE zgodnie z propozycją rządu, względem analogicznych wielkości przy zachowaniu status quo w systemie emerytalnym, dla grup wyróżnionych ze względu płeć i wykształcenie należących do pięciu wybranych kohort, w makroekonomicznym scenariuszu MF, stopniowym podniesieniu inwestycji OFE w akcje do 62 proc. i premii dla zwrotu z akcji 3,5 p.p.**

	Wyższe		Średnie ogólne		Zasadnicze		Podstawowe	
	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.
<b>1975</b>	100,7	0,3	87,0	-4,4	87,7	-4,2	86,9	-3,7
<b>1980</b>	100,1	0,0	84,0	-5,2	85,9	-4,9	84,7	-4,2
<b>1985</b>	99,4	-0,2	82,2	-5,5	83,8	-5,5	82,6	-4,6
<b>1990</b>	98,9	-0,3	81,5	-5,5	82,1	-6,0	81,3	-4,7
<b>1995</b>	98,9	-0,3	80,9	-5,4	80,9	-6,2	81,0	-4,6

  

	Wyższe		Średnie ogólne		Zasadnicze		Podstawowe	
	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.
<b>1975</b>	85,9	-3,3	85,8	-2,5	86,6	-2,3	86,0	-2,0
<b>1980</b>	84,2	-3,8	83,6	-3,0	85,3	-2,7	84,0	-2,4
<b>1985</b>	82,2	-4,1	82,1	-3,3	83,7	-3,0	82,0	-2,6
<b>1990</b>	81,0	-4,2	81,6	-3,3	82,1	-3,4	81,2	-2,6
<b>1995</b>	80,8	-4,0	80,7	-3,3	80,6	-3,6	80,9	-2,6

**Tabela 3. Oczekiwane wysokości emerytur i stóp zastąpienia po obniżeniu składki do OFE w latach 2011-2014 zgodnie z propozycją rządową oraz do 5,0 proc. od 2015r., względem analogicznych wielkości przy zachowaniu status quo w systemie emerytalnym, dla grup wyróżnionych ze względu płeć i wykształcenie należących do pięciu wybranych kohort, w makroekonomicznym scenariuszu MF, stopniowym podniesieniu inwestycji OFE w akcje do 62 proc. i premii dla zwrotu z akcji 3,5 p.p.**

	Wyższe		Średnie ogólne		Zasadnicze		Podstawowe	
	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.
<b>1975</b>	103,3	1,1	98,4	-0,5	98,8	-0,4	98,6	-0,4
<b>1980</b>	103,7	1,2	98,6	-0,4	99,5	-0,2	99,2	-0,2
<b>1985</b>	104,1	1,3	99,7	-0,1	99,9	0,0	99,5	-0,1
<b>1990</b>	104,3	1,3	100,7	0,2	100,3	0,1	100,6	0,1
<b>1995</b>	104,9	1,4	101,2	0,3	101,3	0,4	101,5	0,4

  

	Wyższe		Średnie ogólne		Zasadnicze		Podstawowe	
	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.	Emerytura względem status quo	Różnica stóp zastąp.
<b>1975</b>	97,3	-0,6	97,2	-0,5	97,3	-0,5	97,4	-0,4
<b>1980</b>	97,7	-0,6	97,6	-0,4	98,3	-0,3	97,9	-0,3
<b>1985</b>	98,2	-0,4	98,5	-0,3	99,0	-0,2	98,2	-0,3
<b>1990</b>	98,8	-0,3	99,5	-0,1	98,8	-0,2	99,5	-0,1
<b>1995</b>	100,3	0,1	99,7	-0,1	99,5	-0,1	100,2	0,0

*Uwagi: Oczekiwane wysokości emerytur w cenach stałych z 2010r. Stopy zastąpienia w procentach. Przyjęto, że rentowność obligacji jest w każdym roku okresu 2011-2060 równa tempu wzrostu PKB.*

*Źródło: obliczenia własne.*