

Rząd trzeci rok z rzędu wypłaci część środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). W tym roku zmniejszy to środki FRD o 2,89 mld zł. W poprzednich latach było to 7,5 mld zł (2010 r.) i 4 mld zł (2011 r.).

• Opis przypadku

Fundusz od samego początku funkcjonował w nieprawidłowy sposób. Pierwsze środki wpłynęły do kasy Funduszu dopiero w 2002 r., podczas gdy pierwotne plany zakładały, że przekazywanie środków rozpocznie się w 1999 r., czyli równoległe z rozpoczęciem funkcjonowania nowego systemu emerytalnego. Poza tym, już na początku działalności Funduszu obniżono przekazywaną do niego składkę z 1 proc. do 0,1 proc. podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne (Chłoń 1999).

Fundusz Rezerwy Demograficznej funkcjonujący w Polsce jest funduszem buforowym (PPRF)¹. Istniejące w różnych krajach PPRF mają na celu zgromadzenie środków finansowych, które będą w przyszłości jednym ze źródeł finansowania wypłaty świadczeń z tej części systemu emerytalnego, który działa w oparciu o formułę PAYG (tzw. I filar)². Dodatkowe środki na wypłaty emerytur potrzebne są m.in. z powodu zjawiska starzenia się ludności (wzrostu udziału ludzi 65+ w populacji), a dokładniej - dezaktywizacji na rynku pracy pokolenia „baby boomers”³.

Sytuacja demograficzna przyczyni się do zwiększenia deficytu w pierwszym filarze. Prognozowane saldo funduszu emerytalnego ma wynieść -46 mld zł w 2012 r., natomiast w latach 2020 i 2025 ma być to odpowiednio -70 i -83 mld zł⁴ (ZUS 2010).

• Ocena eksperta FOR

Fundusz został powołany właśnie do pokrycia części tego deficytu, jednak dokonywane z niego przedwczesne wypłaty mogą uniemożliwić mu spełnienie jego podstawowego zadania. Obecnie dokonywane wypłaty możliwe są z powodu niejasno sformułowanych zapisów ustawowych. Po pierwsze, musi zostać spełnione kryterium czasu, zgodnie z którym dekulacja środków FRD nie może nastąpić do 2009 r. Rok później rząd niezwłocznie zaczął wypłacać środki z FRD. Po drugie, wypłata środków może mieć miejsce tylko w przypadku, gdy niedobór w funduszu emerytalnym występuje z przyczyn demograficznych. Tak szerokie sformułowanie w praktyce pozwala na swobodne posługiwanie się środkami Funduszu przez rząd, co ma miejsce od 2010 r.

Fundusz jest finansowany głównie z dwóch źródeł: części składki emerytalnej (obecnie 0,35 proc. podstawy składki) oraz części dochodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa (obecnie ok. 40 proc.).

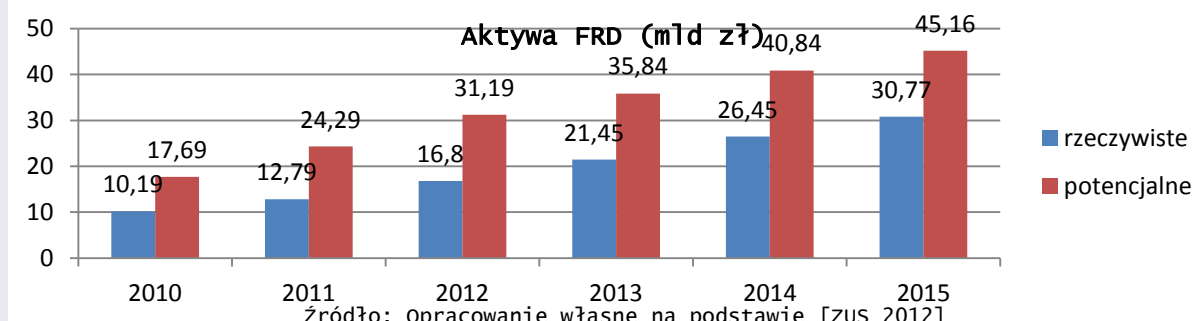
¹ Inna nazwa to fundusz rezerwowy publicznego systemu emerytalnego (ang. *Public Pension Reserve Fund*).

² PAYG (ang. *pay-as-you-go*) - system, w którym świadczenia wypłacane są ze środków gromadzonych od obecnych ubezpieczonych (niepobierających jeszcze świadczeń).

³ Są to osoby urodzone podczas wyżu demograficznego po II Wojnie Światowej (w latach 1946 - 1964).

⁴ Kwoty zdyskontowane inflacją z 2009 r. Są to wartości w wariantach 1. (umiarkowanym), wariant 3. (pesymistyczny) zakłada jeszcze większy wzrost deficytu (80 i 95 mld zł).

Przedwczesne wypłaty z funduszu znacząco obniżają wartość jego przyszłych aktywów. Pomijając hipotetyczny zwrot inwestycji z wypłaconych dotychczas przez rząd środków (14,5 mld zł)⁵, różnica między rzeczywistymi a potencjalnymi zasobami⁶ rezerwy będzie wynosić ok. 32 proc. Oznacza to, że w przyszłości FRD odciąży Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (czyli *de facto* budżet państwa) w znacznie mniejszym stopniu niż pierwotnie zakładano.



W celu ograniczenia skali wypłat z FRD należy zmienić zasady wypłaty tych środków. Trzeba przesunąć możliwość rozpoczęcia pobierania środków z 2009 na 2020 r.⁷, co uniemożliwi temu i kolejnym rządów przedwczesne wyczerpanie zasobów. Pożądane jest również doprecyzowanie pojęcia „przyczyny demograficzne”. Można przy tym zastosować jeden lub kilka wskaźników demograficznych i ustalić ich wartość graniczną.

Dotychczasowy ubytek środków można zniwelować (przynajmniej częściowo) na kilka sposobów:

- przywracając pierwotny poziom przypisu składki odprowadzanej z ZUS do FRD (1 proc.), co mogłoby zwiększyć jego aktywa o ok. 2,5 mld zł rocznie;
- uwzględniając w budżecie państwa wydatek w postaci wpłaty na FRD⁸;
- przekazując do FRD nadwyżki, które powinny powstać ze względu na starzenie się ludności (np. edukacja)⁹ lub zysk Narodowego Banku Polskiego¹⁰.

Z drugiej strony prawdopodobne jest zwiększenie efektywności inwestycji i zarządzania środkami FRD. Polska jest jednym z nielicznych krajów, gdzie istnieje ogólnie wyznaczony limit inwestycji zagranicznych (i wynosi 0 proc.) (ISSA 2007). Fundusz nie ma możliwości dywersyfikacji swojego portfela poprzez inwestycje w zagraniczne papiery wartościowe. Warte rozważenia jest również odpolitycznienie FRD poprzez wprowadzenie niezależnego ciała nadzorującego, składającego się z ekspertów (jak np. w Danii, Finlandii, Kanadzie). Po pierwsze, zmniejszy to dostępność środków rezerwy dla rządu. Po drugie, zminimalizuje wpływy polityczne na politykę inwestycyjną funduszu, co dalej powinno się przełożyć na lepsze wyniki inwestycyjne. Wreszcie, FRD mógłby w większym stopniu zaangażować się w inwestowanie w akcje spółek giełdowych (obecnie 13 proc. (ZUS 2012)). Kraje z wysokim udziałem (około 50%) akcji¹¹ na ogół osiągały lepsze wyniki niż Polska (ISSA 2007).

Bibliografia

- [1] Chłoń A., M. Góra, M. Rutkowski (1999), *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*, World Bank.
- [2] ZUS (2010), *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa.
- [3] ZUS (2012), *Sprawozdanie finansowe FRD za rok 2011*, Warszawa.
- [4] ZUS (2012), *Fundusz Rezerwy Demograficznej*, Warszawa.
- [5] ISSA (2007), *Public Scheme Reserve Funds; Helping sustain PAYG pensions*.
- [6] Yermo J. (2008), *Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries*, OECD.
- [7] OECD (2011), *Pension at a Glance 2011*.

⁵ Uwzględniono również planowaną wypłatę w 2012 r.

⁶ Przy braku wypłat części środków przez rząd i nie uwzględniając odsetek od nich.

⁷ Po 2020 r. prognozowane jest znaczne zwiększenie deficytu publicznego systemu emerytalnego (ZUS 2010).

⁸ Jak np. Finlandia, Portugalia, Szwecja, Irlandia i Hiszpania.

⁹ Starzenie się ludności jest m.in. powodowane przez spadek dzietności, co dalej przekłada się w przypadku Polski na bezwzględny spadek populacji w wieku szkolnym. Powinno to się przełożyć na spadek wydatków na edukację (mniej placówek, kadry).

¹⁰ Zysk NBP jest obecnie (w części) przekazywany do budżetu państwa.

¹¹ Irlandia, Norwegia, Francja, Szwecja; kraje te mogły inwestować również w papiery wartościowe zagranicą (OECD 2011).

Kontakt do eksperta

Dawid Samoń

e-mail: dawid.samon@for.org.pl

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl