

PAWEŁ TRIPPNER

ptrippner@spoleczna.pl

### *Wpływ zmian regulacji prawnych na potencjał finansowy instytucji II filara emerytalnego*

---

The Regulatory Changes' Impact on Second Pension Pillar's Institutions' Financial Potential

**Słowa kluczowe:** OFE, aktywa netto, portfel inwestycyjny, inwestor finansowy, prowizja od składki

**Keywords:** OFE, net assets, investment portfolio, financial investor, commission on premium

**Kod JEL:** D24, G18, G22

#### **Wstęp**

W 1999 r. zaczął obowiązywać w Polsce zreformowany system emerytalny. Został on oparty na koncepcji trzech filarów, z czego dwa miały mieć charakter komercyjny. Zgodnie z założeniami reformy znaczna część społeczeństwa obowiązkowo została członkami II filaru emerytalnego, w którym funkcjonują Otwarte Fundusze Emerytalne. Ówczesne regulacje prawne zapewniały im regularny dopływ strumienia kapitału, co czyniło je istotnymi podmiotami na rynku finansowym. W efekcie zmian regulacji prawnych poziom strumienia kapitału zasilającego portfele OFE uległ znacznemu obniżeniu – na początku 2014 r. posiadana przez fundusze skarbowe część ich aktywów trafiła do ZUS.

Celem artykułu jest prezentacja ewolucji regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania OFE, ocena wpływu ustawowych zmian na ich potencjał finansowy oraz ich wpływ na poziom zgromadzonych środków przez członków OFE na poczet przyszłych emerytur.

Sformułowana została hipoteza badawcza, zgodnie z którą aktualnie obowiązujące regulacje prawne spowodowały znaczne zmniejszenie roli OFE jako inwestorów finansowych w Polsce, a poziom aktualnie przekazywanych składek do ich portfeli spowoduje uzyskanie stopy zastąpienia przez ich klientów na bardzo niskim poziomie, co powinno uczynić inwestowanie w III dobrowolnym filarze emerytalnym bardziej powszechnym.

### 1. Założenia i koncepcja reformy emerytalnej

W dniu 1 stycznia 1999 r. zaczął obowiązywać w Polsce zreformowany system emerytalno-rentowy. Punktem wyjścia reformy systemu zabezpieczeń społecznych w Polsce było podzielenie społeczeństwa na trzy grupy, zaś kryterium podziału był wiek [Olszewski, 1999, s. 24]:

- osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. nie zostały objęte reformą. Ich świadczenia są wypłacane na dotychczasowych zasadach, czyli pozostali oni w systemie repartycyjnym,
- osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. same zdecydowały czy pozostać w starym systemie, czy przystąpić do zreformowanego systemu emerytalnego,
- osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r. obligatoryjnie stały się członkami zreformowanego systemu.

Fundamentalną decyzją leżącą u podstaw reformy było założenie wypłacania przyszłego świadczenia emerytalnego z trzech niezależnych źródeł. Architektura reformy została oparta na trzech filarach emerytalnych [Sas Kulczycka K. (red.), 1999, s. 35–36]:

- I filar – to zreformowany ZUS. Ma on charakter repartycyjny. Każdy ubezpieczony posiada własne konto emerytalne, na którym gromadzone są środki finansowe wpływające do zakładu w formie składek,
- II filar – to obowiązkowy system emerytalny o charakterze kapitałowym. Podstawą jego funkcjonowania było powołanie do działalności Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (PTE), które rozpoczęły zarządzanie Otwartymi Funduszami Emerytalnymi (OFE). Środki do funduszy pochodzą z części składki emerytalnej płaconej do ZUS, który dokonuje ich transferu do OFE. Celem działalności tych ostatnich jest inwestowanie powierzonych środków finansowych w celu ich pomnożenia, przy przestrzeganiu zasady ograniczenia poziomu ryzyka inwestycyjnego [Dybał, 2008, s. 45]. W momencie osiągnięcia przez członka funduszu wieku emerytalnego, zgromadzony kapitał zostaje przekazany do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który zajmuje się inwestowaniem powierzonych mu środków oraz wypłatą dożywotniej emerytury. Wysokość wypłacanej przez ZUS emerytury jest uzależniona od wysokości zgromadzonego kapitału,

uwzględnienia zmniejszającego się poziomu zasobów wraz z wypłacaniem świadczenia, statystycznej długości życia [Owsiak, 2013, s. 456]. Cechą charakterystyczną wprowadzonego modelu zabezpieczenia emerytalnego stało się wprowadzenie mechanizmu zdefiniowanej składki emerytalnej, zgodnie z którym ściśle jest określony poziom przekazywanej do funduszu składki, a nie poziom przyszłego świadczenia z tego filaru [Ambachtsheer, Ezra, 1998, s. 218],

- III filar – to dobrowolne ubezpieczenie o charakterze kapitałowym, finansowane indywidualnie przez osoby uważające, że uzyskiwane przez nich świadczenia z filarów obowiązkowych będą zbyt niskie w stosunku do ich oczekiwań. W ramach tego filaru funkcjonują produkty grupowe, takie jak Pracownicze Programy Emerytalne, oraz indywidualne, takie jak IKE oraz IKZE.

## 2. Zmiany w regulacjach prawnych rynku OFE w latach 1999–2014

Pierwszym aktem prawnym, który regulował działalność PTE oraz OFE w Polsce była ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Część jej zapisów w zakresie poziomu składek przekazywanych do OFE została zmieniona, w wyniku czego od 1 maja 2011 r. obowiązywał nowy porządek prawny. W życie weszła ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Najważniejsza zmiana dotyczyła poziomu przekazywanych do OFE składek. Do 30 kwietnia jej poziom wynosił 7,3%, zaś od 1 maja – 2,3%. Pozostała część była zapisywana na subkontach przyszłych emerytów w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Ten stan obowiązywał do 31 stycznia 2014 r.

Ostatnia zmiana regulacji prawnych miała miejsce 1 lutego 2014 r. W tym dniu zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. W wyniku jej zapisów dłużno-skarbowa część aktywów OFE została przekazana do ZUS, co oznaczało przetransferowanie około 51,5% środków z rachunków członków OFE na rachunki w ZUS. Dodatkowo każdy członek OFE miał obowiązek w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. złożyć w ZUS deklarację o dalszej przynależności do OFE; jeśli tego nie uczynił, całość składki była ewidencjonowana na koncie w ZUS.

Konieczność wprowadzenia ostatnich zmian była argumentowana potrzebą zapewnienia stabilności i równowagi systemu finansów publicznych w Polsce, a także radykalnym zmniejszeniem społecznych kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego. Szczegóły zmian zawarte są w tab. 1.

Tab. 1. Podział składki pomiędzy OFE a subkonto w ZUS do 2011 r.

Okres	OFE	Subkonto w ZUS
01.01.2011–30.04.2011	7,30%	–
01.05.2011–31.12.2011	2,30%	5,00%
01.01.2012–31.12.2012	2,30%	5,00%
01.01.2013–31.12.2013	2,80%	4,50%
01.01.2014 – docelowo	2,92%	4,38%

Źródło: [Ustawa..., 2011; Ustawa..., 2013].



Rys. 1. Konstrukcja systemu emerytalnego w Polsce – stan od 1 lutego 2014 r.

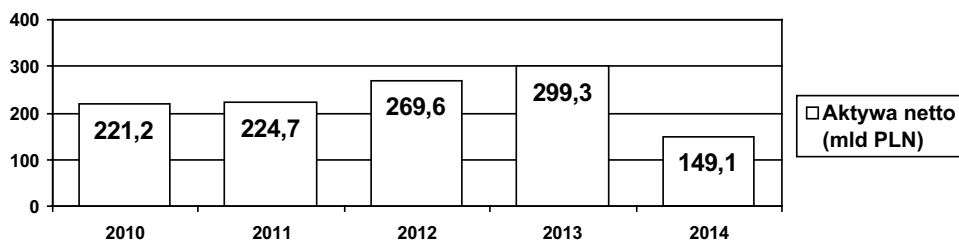
Źródło: [Ustawa..., 2013].

### 3. Zmiana potencjału finansowego rynku OFE

Od 1 stycznia 1999 r. na rachunki członków OFE za pośrednictwem ZUS trafiało 7,3% ich wynagrodzeń brutto. Czyniło to fundusze emerytalne bardzo istotnym elementem systemu finansowego oraz instytucji rynku finansowego w Polsce. Fundusze posiadały komfort w postaci regularnego napływu strumieni kapitału do ich portfeli, od których pobierały prowizję w wysokości, która była przez ekonomistów bardzo często krytykowana. Głównym argumentem był fakt, iż poziom prowizji pobieranej przez fundusze w żaden sposób nie był powiązany z ich wynikami inwestycyjnymi.

Zmiany zapoczątkowane w maju 2011 r. spowodowały zmniejszenie wysokości przekazywanej funduszom składki, co zmniejszyło ich znaczenie jako inwestorów finansowych. Kolejne zmiany regulacji prawnych, które weszły w życie w 2014 r., polegające na przetransferowaniu skarbowej części ich aktywów do ZUS, w sposób bardzo drastyczny obniżyły ich potencjał finansowy.

Zgodnie z danymi ZUS 2 564 072 dotychczasowych członków OFE zdecydowało się nadal kumulować swoje składki emerytalne zarówno w I, jak i II filarze emerytalnym. Oznacza to, że 15,4% dotychczasowych klientów OFE podjęło decyzję o dalszym inwestowaniu na poczet przyszłych emerytur w II filarze [www.zus.pl]. Fakt, iż ponad 14 mln obywateli zdecydowało, by ich składki, począwszy od 1 lipca 2014 r., były przekazywane wyłącznie do I filara (ZUS), w sposób niezwykle istotny wpłynął na potencjał finansowy funduszy emerytalnych.

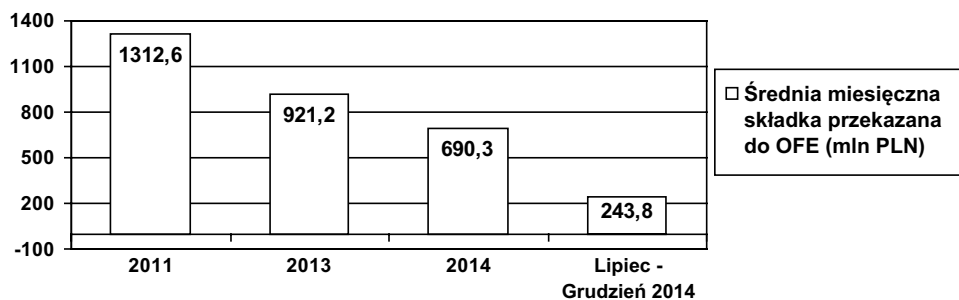


Rys. 2. Aktywa netto rynku OFE

Źródło: [www.knf.gov.pl].

Pierwsza zmiana regulacji prawnych w 2011 r. spowodowała, iż poziom aktywów netto rynku OFE zwiększył się jedynie o 3,4 mld PLN. W kolejnych latach poziom aktywów wzrastał pomimo obniżenia wysokości składki emerytalnej, jednak nadal składki były odprowadzane za wszystkich członków OFE.

Rok 2014 stanowił prawdziwą rewolucję na rynku OFE. Złożyły się na nią dwa czynniki: transfer ponad 153 mln PLN do ZUS (skarbową dłużną część aktywów) oraz rezygnacja z dalszego przekazywania składek do OFE ponad 14 mln ich członków. W efekcie w 2014 r. nastąpił spadek poziomu aktywów o ponad 50%. Z uwagi na fakt, iż od 1 lipca 2014 r. składki do OFE są przekazywane jedynie dla 2,5 mln członków, osiągnięcie poziomu aktywów z 2013 r. zajmie funduszom wiele lat. Poziom przekazywanych składek do OFE prezentuje rys. 3.



Rys. 3. Średniomiesięczny poziom składek transferowanych do OFE

Źródło: [www.knf.gov.pl].

Dane na rys. 3 wskazują na bardzo istotne zmniejszenie strumienia kapitału, który obecnie zasila portfele funduszy. W 2014 r. nastąpił spadek średniego miesięcznego poziomu transferowanych składek do OFE o ponad 25%, jednak gdy zostanie uwzględnione jedynie drugie półrocze, gdy składki przestały być przekazywane za członków, którzy w wyniku zmian regulacji prawnych zdecydowali się w całości przekazywać składki emerytalne do ZUS, to spadek wynosi 73,5%.

#### 4. Wpływ zmian regulacji prawnych na poziom świadczeń przyszłych emerytów

W ostatniej części opracowania zostanie dokonana symulacja w zakresie poziomu zebranych środków przez przyszłego emeryta oraz wysokości jego hipotetycznej emerytury. Analiza zostanie przeprowadzona w trzech wariantach:

- utrzymania przez cały okres pracy zawodowej stanu prawnego z 1999 r.,
- uwzględnienia zmian prawnych z 2011 r.,
- uwzględnienia zmian ustawowych z 2011 i 2014 r. – aktualnie obowiązujący stan prawny.

Tab. 2. Dane do przeprowadzenia symulacji emerytalnej

Składnik	Dane
Płeć	Mężczyzna
Rozpoczęcie pracy zawodowej	1.01.1999
Wiek, w którym rozpoczęto pracę zawodową	24 lata
Wiek emerytalny	67 lat
Liczba miesięcy pobierania emerytury	103
Średnie wynagrodzenie brutto	4000 PLN
Składka do 2010 r.	7,3%
Składka w latach 2011–2012	2,3%
Składka w 2013 r.	2,8%
Składka od 2014 r.	2,92%
Realna stopa zwrotu funduszu	3%
Prowizja i inne opłaty funduszu do 2010 r.	8%
Prowizja i inne opłaty funduszu w latach 2011–2013	4,5%
Prowizja i inne opłaty funduszu od 2014 r.	1,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.mf.gov.pl; www.knf.gov.pl; www.worldbank.org].

Do ustalenia poziomu kapitału zebranego przez przyszłego emeryta w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego została wykorzystana formuła renty kapitałowej zgodnej przy równych płatnościach z dołu [Sobczyk, 2008, s. 58]. Ustalona na poziomie 3% uśredniona realna stopa zwrotu funduszu w całym okresie inwestowania składa się z nominalnej stopy zysku oraz premii inflacyjnej [Haugen, 1996, s. 407].

#### Wariant I – obowiązywanie przez cały okres pracy zawodowej stanu prawnego z 1999 r.

Tab. 3. Kalendarium wydarzeń

Data	Wydarzenie	Skutki
10.01.1999	Początek przekazywania składek do funduszu	Składka netto – 268,64 PLN

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 2.

Tab. 4. Wysokość zebranego kapitału emerytalnego, poziom emerytury oraz stopa zastąpienia w wariantcie I

Kapitał zebrany w OFE	Wysokość świadczenia emerytalnego	Stopa zastąpienia
282 280,80 PLN	2740,59 PLN	68,5%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tab. 2.

Przy założeniu utrzymania stanu prawnego z 1999 r. symulowany poziom świadczenia emerytalnego zapewniłby klientowi OFE stopę zastąpienia na bardzo satysfakcjonującym poziomie blisko 70%. Należy pamiętać, że został wydłużony wiek emerytalny w przypadku mężczyzn o dwa lata, co oznacza wydłużenie okresu inwestowania przez fundusz emerytalny o 24 miesiące, tyle samo więcej składek zostanie przekazanych do OFE, natomiast okres przewidywanego korzystania ze świadczenia emerytalnego zmniejszył się o wspomniane 24 miesiące. Utrzymanie stanu prawnego z 1999 r. oznaczałoby zapewnienie przyszłemu emerytowi satysfakcjonującego poziomu świadczenia z II filaru. Wariant ten stanowi oczywiście jedynie teoretyczną symulację, gdyż w następnych latach na skutek problemów z finansowaniem obecnie wypłacanych świadczeń emerytalnych środki przekazywane do OFE zostały znacznie ograniczone.

### Wariant II – uwzględnienie zmian regulacji prawnych z 2011 r.

Tab. 5. Kalendarium wydarzeń

Data	Wydarzenie	Skutki
01.01.1999	Początek przekazywania składek do funduszu	Składka netto – 268,64 PLN
01.01.2011	Zmiana poziomu składki i prowizji funduszu	Składka netto – 87,86 PLN
01.01.2013	Zmiana poziomu składki	Składka netto – 106,96 PLN

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 2.

Tab. 6. Wysokość zebranego kapitału emerytalnego, poziom emerytury oraz stopa zastąpienia w wariantcie II

Kapitał zebrany w OFE	Wysokość świadczenia emerytalnego	Stopa zastąpienia
180 581,86 PLN	1753,22 PLN	43,8%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tab. 2.

Obniżenie w 2011 r. poziomu składki emerytalnej o 5 p.p. nie pozostało bez konsekwencji dla przyszłych emerytów. Symulowana wysokość zgromadzonego kapitału emerytalnego jest w tym wariantcie niższa o ponad 100 000 PLN, wysokość emerytury obniżyła się o blisko 700 PLN, zaś stopa zastąpienia wynagrodzenia przyszłego emeryta uległa zmniejszeniu o blisko 25 p.p. Tym samym znaczenie obowiązkowego kapitałowego filaru emerytalnego uległo istotnemu ograniczeniu.

### Wariant III – uwzględnienie wszystkich dotychczasowych zmian regulacji prawnych

Tab. 7. Kalendarium wydarzeń

Data	Wydarzenie	Skutki
01.01.1999	Początek przekazywania składek do funduszu	Składka netto – 268,64 PLN
01.01.2011	Zmiana poziomu składki i prowizji funduszu	Składka netto – 87,86 PLN
01.01.2013	Zmiana poziomu składki	Składka netto – 106,96 PLN
01.01.2014	Zmiana poziomu składki i prowizji funduszu	Składka netto – 115,05 PLN
01.01.2014	Przekazanie do ZUS dłuższej skarbowej części aktywów	Zmniejszenie poziomu aktywów o 51,5%

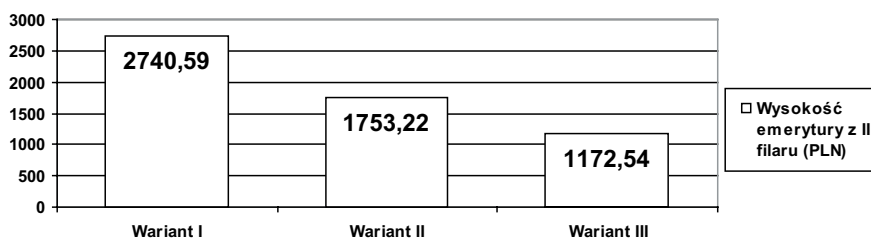
Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 2.

Tab. 8. Wysokość zebranego kapitału emerytalnego, poziom emerytury oraz stopa zastąpienia w wariantcie III

Kapitał zebrany w OFE	Wysokość świadczenia emerytalnego	Stopa zastąpienia
120 771,16 PLN	1172,54 PLN	29,3%

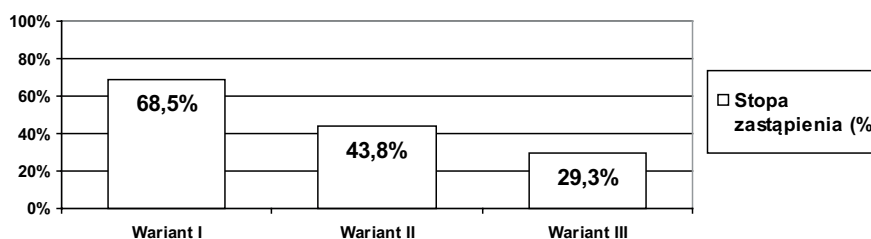
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tab. 2.

Zmiany regulacji prawnych, wprowadzone w 2014 r., w jeszcze większym stopniu ograniczyły rolę instytucji II filara w systemie zabezpieczenia emerytalnego. Poziom składki przekazywanej do OFE wprawdzie zwiększył się w stosunku do okresu 2011–2013, jednak transfer ponad 50% aktywów funduszy do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych spowodował bardzo istotne ograniczenie potencjału instytucji tego filara emerytalnego.



Rys. 4. Wysokość symulowanej emerytury w analizowanych wariantach

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 4, 6 i 8.



Rys. 5. Poziom symulowanej stopy zastąpienia w analizowanych wariantach

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 4, 6 i 8.

Powyższe dane w sposób jednoznaczny wskazują, jakie skutki w odniesieniu do rynku OFE spowodowały zmiany regulacji prawnych przeprowadzone w 2011 i 2014 r.

Wysokość symulowanej emerytury z II filara przy obecnie obowiązującym stanie prawnym jest o blisko 1600 PLN (ponad 57%) niższa niż w przypadku utrzymania regulacji prawnych obowiązujących w momencie wprowadzenia reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce w 1999 r. Ograniczenie roli OFE jako instytucji zapewniających przyszłe świadczenia emerytalne spowodowało obniżenie symulowanej stopy zastąpienia wynagrodzenia brutto o ponad 39 p.p. w porównaniu

do punktu wyjściowego z 1999 r., gdy powołano do życia otwarte fundusze emerytalne. W obecnej sytuacji znaczenie OFE zarówno w zakresie gromadzenia środków na przyszłe emerytury, jak i instytucji rynku finansowego jest znacznie mniejsze niż w latach 1999–2013.

### Zakończenie

Sformułowana we wstępie hipoteza badawcza w całości została zweryfikowana pozytywnie. Ustawowe regulacje, wprowadzane od 2011 r., w istotnym stopniu ograniczyły napływ strumienia kapitału do portfeli funduszy emerytalnych na skutek obniżenia poziomu płaconych składek, przekazania ponad połowy aktywów netto funduszy emerytalnych do ZUS oraz od 1 lipca 2014 r. zmniejszenia się o 85% liczby osób, za które przekazywane są nadal składki emerytalne do OFE. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w znacznym spadku poziomu aktywów netto rynku funduszy emerytalnych, istotnym obniżeniu poziomu comiesięcznego transferu składek emerytalnych do portfeli funduszy, bardzo istotnym obniżeniu poziomu przyszłego świadczenia oraz stopy zastąpienia z II filara emerytalnego.

Ewolucja koncepcji funkcjonowania i finansowania II filara emerytalnego w Polsce, przeprowadzona w ostatnich 15 latach, spowodowała bardzo drastyczne ograniczenie jego znaczenia jako elementu zabezpieczenia emerytalnego dla przyszłych świadczeniobiorców.

W obecnej sytuacji jeszcze większego znaczenia nabiera świadomość przyszłych emerytów o konieczności samodzielnego inwestowania na poczet swoich świadczeń w produkty dobrowolnego III filara emerytalnego, gdyż jest to warunek konieczny uzyskania godnej i satysfakcjonującej stopy zastąpienia w momencie zakończenia pracy zawodowej.

### Bibliografia

- Ambachtsheer K.P., Ezra D.D., *Pension Fund Excellence*, John Wiley & Sons Inc., New York 1998.
- Dybał M., *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Haugen R.A., *Teoria nowoczesnego inwestowania*, WIG-Press, Warszawa 1996.
- Olszewski J., *Fundusze emerytalne filar II i III*, INFOR, Warszawa 1999.
- Owsiak S., *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2013.
- Sas Kulczycka K. (red.), *Instytucje wspólnego inwestowania w Polsce*, WIG-Press, Warszawa 1999.
- Sobczyk M., *Matematyka finansowa*, Placet, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. 1997, nr 139, poz. 934).
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2011, nr 75, poz. 398).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. 2013, poz. 1717).

[www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl) [data dostępu: 10.05.2015].

[www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [data dostępu: 10.05.2015].

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) [data dostępu: 10.05.2015].

[www.zus.pl](http://www.zus.pl) [data dostępu: 10.05.2015].

### **The Regulatory Changes' Impact on Second Pension Pillar's Institutions' Financial Potential**

The purpose of the submitted article is to present the evolution of legal regulations concerning the functioning of Open Pension Funds, the assessment of legislative changes' influence their financial potential and impact on the level of funds collected by members of the open pension funds for their future pensions. According to the formulated research hypothesis, the current law regulations resulted in a significant reduction in pension funds' importance, as financial investors, and the level of contributions, transferred to their investment portfolios will result in the very low level of the replacement rate for their clients. This should make investing in the third voluntary pension pillar more common among future pensioners.

### **Wpływ zmian regulacji prawnych na potencjał finansowy instytucji II filara emerytalnego**

Celem artykułu jest prezentacja ewolucji regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania OFE, ocena wpływu ustawowych zmian na ich potencjał finansowy oraz ich wpływ na poziom zgromadzonych środków przez członków OFE na poczet przyszłych emerytur. Sformułowana została hipoteza badawcza, zgodnie z którą aktualnie obowiązujące regulacje prawne spowodowały znaczne zmniejszenie roli OFE jako inwestorów finansowych w Polsce, a poziom aktualnie przekazywanych składek do ich portfeli spowoduje uzyskanie stopy zastąpienia przez ich klientów na bardzo niskim poziomie, co powinno uczynić inwestowanie w III dobrowolnym filarze emerytalnym bardziej powszechnym.