

**ZMIANY SĄ KONIECZNE, ALE BEZ NARUSZANIA ISTOTY NOWEGO
SYSTEMU EMERYTALNEGO**

Proponowane przez panią minister Jolantę Fedak rozwiązania – zmniejszenie, okresowe zawieszenie wpłacania składek do OFE, czy też uczynienie kapitałowej części publicznego systemu emerytalnego dobrowolną, a nie obowiązkową, są tak daleko idące, że ich wprowadzenie oznaczałoby *de facto* nie korektę, lecz likwidację wprowadzonego w 1999 r. mieszanego, repartycyjno-kapitałowego systemu emerytalnego i powrót do systemu repartycyjnego administrowanego przez ZUS, z pozostawionym w formie szczątkowej, zmarginalizowanym segmentem kapitałowym. Wprowadzenie tego typu zmian zwiększy, a nie zmniejszy ryzyko dla uczestników systemu emerytalnego, którzy obecnie gromadzą kapitał emerytalny opłacając składki emerytalne.

Istota reformy nie polegała przecież wyłącznie na zmianie formuły obliczania świadczeń emerytalnych (ze zdefiniowanego świadczenia na system o zdefiniowanej składce), ale także na podziale ryzyka między część systemu finansowaną na zasadzie umowy pokoleniowej, czyli repartycji oraz część kapitałową. Wobec problemu demograficznego starzenia się społeczeństwa (wzrastająca liczba emerytów w stosunku do liczby osób w wieku zdolności do pracy) i związanych z tym problemów dla finansów publicznych żaden system emerytalny – ani tradycyjna umowa pokoleniowa, ani system finansowany kapitałowo – nie jest rozwiązaniem idealnym. Każdy ma swoje wady i zalety. Ale właśnie wmontowanie segmentu kapitałowego do publicznego systemu zabezpieczenia emerytalnego pozwoliło na ograniczenie ryzyka związanego z każdym z tych systemów.

O co chodzi w systemie emerytalnym?

Jako punkt wyjścia do dalszych rozważań nad celowością proponowanych zmian proponuję zdefiniowanie podstawowych pojęć. Czym tak naprawdę jest system emerytalny? W sensie makroekonomicznym – jest sposobem podziału bieżącego produktu krajowego brutto między pokolenie pracujące a pokolenie emerytów. W perspektywie indywidualnego uczestnika systemu system emerytalny jest też „narzędziem alokacji jego dochodu w cyklu życia” (definicja prof. Marka Góry), czyli przeniesienia dochodu w czasie z okresu aktywności zawodowej do okresu, kiedy dana osoba nie będzie już pracować i uzyskiwać dochodów z pracy. Według innej definicji system emerytalny to system rozwiązań instytucjonalnych, regulujących 1) gromadzenie oszczędności emerytalnych oraz 2)

dokonywanie wypłaty świadczeń emerytalnych – dla zapewnienia uczestnikom niezarobkowych środków utrzymania na okres starości (definicja prof. T.Szumlicza)

Tak więc uczestnikami systemu emerytalnego są zarówno osoby pracujące, opłacające składki (lub podatki) i oszczędzające na emeryturę, jak osoby pobierające świadczenia, które wcześniej nabyły uprawnienia emerytalne. Jest to w rzeczywistości najdłuższa, bo trwająca zwykle 30-45 (aktywność zawodowa) forma celowego oszczędzania oraz konsumowania nagromadzonych oszczędności (dalsze życie po zakończeniu pracy, zwykle 15-20 lat, z tendencją rosnącą). Instytucjonalne ramy dla gromadzenia i konsumowania oszczędności emerytalnych tworzy właśnie system emerytalny, a więc regulacje prawne i powołane do ich egzekwowania instytucje państwowe bądź upoważnione przez państwo i kontrolowane przez nie instytucje prywatne. Generalnie chodzi więc o to, aby owe ramy emerytalne tworzyły bezpieczny i efektywny ekonomicznie mechanizm oszczędzania na starość. Właśnie **bezpieczeństwo systemu i jego efektywność ekonomiczna oraz dobro uczestników systemu (zarówno pokolenia pracującego, jak i pokolenia pobierającego świadczenia emerytalne) powinny być nadrzędnymi kryteriami oceny systemów emerytalnych** i ich ewentualnych zmian.

Skoro mamy jasność, czym jest i do czego służy system emerytalny, to zastanówmy się,

o co chodziło w polskiej reformie emerytalnej wdrażanej od 1999 r.,

której podstawowe założenia są teraz kwestionowane.

Zreformowany, mieszany (repartycyjno-kapitałowy) publiczny system emerytalny miał zapewnić uczestnikom większe bezpieczeństwo i pewność otrzymania w przyszłości świadczeń, na które opłacają składki w okresie aktywności zawodowej. Nowy system w obu jego segmentach na zasadzie zdefiniowanej składki (*defined contribution*). Wartość przyszłych emerytur zależeć będzie od wielkości kapitału zgromadzonego na dwóch indywidualnych kontach emerytalnych: na rachunku w I filarze administrowanym przez ZUS (wirtualne konto, na którym rejestrowane są uprawnienia na podstawie opłaconych składek i ich waloryzacja) oraz w II filarze (rachunek, gdzie rejestrowane są wyniki inwestowania składek trafiających do OFE i inwestowanych na rynku kapitałowym). Ten przyszły kapitał pochodzący z dwóch różnych źródeł (wpłacone składki plus waloryzacja – w I filarze, wpłacone składki + odsetki w II filarze) podzielony zostanie przez dalszą oczekiwaną długość życia dla danego rocznika emerytów i wypłacany w formie renty dożywotniej. Jest to system

przejrzysty. Z punktu widzenia finansowego stworzony został mechanizm, dzięki któremu bieżąca wartość opłacanych składek równa jest zdyskontowanej wartości świadczeń, które z tego systemu zostaną wypłacone.

Nowy system dostosowany jest do zachodzących zmian demograficznych (starzenia się populacji), a jego wprowadzenie oprócz przywrócenia finansowej stabilności systemu miało na celu także uzyskanie pozytywnych efektów makroekonomicznych: stabilizację składek emerytalnych (co wpływa na koszt pracy) oraz rozwój rynku kapitałowego (dzięki włączeniu do publicznego systemu emerytalnego prywatnie zarządzanych funduszy emerytalnych). Ograniczeniu ryzyka dla uczestników (programowe hasło twórców reformy: *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*) służyć ma podział składki między część repartycyjną i część kapitałową systemu.

Nie oznacza to, że nowy system całkowicie eliminuje ryzyko związane z demografią, tendencjami na rynku pracy, sytuacją makroekonomiczną czy fluktuacją wartości aktywów na rynku finansowym (zarówno w fazie gromadzenia kapitału emerytalnego, jak i w fazie jego wypłaty). Ale właśnie poprzez podział ryzyka między dwa filary poziom tego ryzyka zostaje ograniczony, a całemu systemowi nie grozi w dającej się przewidzieć perspektywie 20-30 lat bankructwo, na co narażony był tradycyjny system repartycyjny (wrażliwość systemów emerytalnych na różne czynniki ryzyka ilustruje tabela 1). Część repartycyjna nowego systemu bardziej wrażliwa jest na ryzyko związane z przeobrażeniami demograficznymi i starzeniem się społeczeństwa, część kapitałowa – na ryzyko związane z inwestowaniem na rynku kapitałowym. Łącznie jednak oba filary wzajemnie się wspomagają i dzięki temu w ostatecznym rachunku ryzyko związane z udziałem w wielofilarowym systemie emerytalnym jest mniejsze niż w systemie jednolitym: wyłącznie repartycyjnym lub wyłącznie kapitałowym.

Można zatem przyjąć, że podstawowym celem polskiej reformy emerytalnej była dywersyfikacja (podział i ograniczenie) ryzyka, ustabilizowanie składek emerytalnych na określonym poziomie (o czym dziś się zapomina w różnych dyskusjach) oraz uniknięcie w dającej się przewidzieć perspektywie 30-40 lat sytuacji, kiedy to kolejne pokolenie pracujące nie będzie w stanie sfinansować rosnących kosztów finansowania systemu emerytalnego.

Według szacunkowych obliczeń z 1998 r., przyszły dług systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce w razie pozostawienia starego systemu emerytalnego mógł przekroczyć 1 bilion złotych, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca 25–35 tys. zł. Aby sfinansować

rosnące wydatki emerytalne, należałoby albo znacząco zwiększyć składki na ubezpieczenia emerytalne, aż do 48% w 2050 r., albo drastycznie obniżyć poziom świadczeń. Trzecią alternatywą mogłoby być zwiększenie dopłat budżetowych do systemu i wzrost podatków, a więc dodatkowe obciążenie pokolenia pracującego. Reforma systemowa, polegająca na wprowadzeniu do bazowej części systemu segmentu finansowanego kapitałowo oraz konsekwentnym zastosowaniu zasady zdefiniowanej składki, miała na celu zapewnienie (w dłuższej perspektywie) bezpieczeństwa finansowego polskiego systemu emerytalnego w wymiarze makroekonomicznym, a po całkowitym zastąpieniu starego systemu przez nowy (czyli po roku 2034) przywrócenie mu zdolności do samofinansowania.

Luka finansowa okresu przejściowego

Wprowadzenie reformy spowodowało, że w okresie współistnienia starego systemu z nowym występuje luka systemowa, polegająca na tym, że państwo musi uzupełnić zmniejszone wpływy do ZUS-u (ok. 1/3 składki emerytalnej trafia do OFE) dotacjami pochodzącymi z innych źródeł. Twórcy reformy zakładali, że źródłem finansowania kosztów przejścia od starego do nowego systemu emerytalnego będą dochody z prywatyzacji. Stało się jednak inaczej – mówiąc wprost większość dochodów z prywatyzacji została skonsumowana na bieżące wydatki budżetowe. Ten brak konsekwencji (niestworzenie odpowiedniego funduszu na koszty reformy emerytalnej) teraz się mści. Z punktu widzenia makroekonomicznego tak naprawdę dopłaty do ZUS-u związane z koniecznością sfinansowania ubytku części składek kierowanych do OFE są wykupywaniem przyszłych zobowiązań wobec emerytów. Jako jeden z niewielu krajów na świecie wykazaliśmy się przezornością w tej dziedzinie, co obecnie rzeczywiście dodatkowo obciąża finanse publiczne, ale w przyszłości (nie tak dalekiej w końcu, bo chodzi o emerytury osób, które już podjęły pracę) zapobiegnie ruinie finansów publicznych. Lepiej chyba stopniowo wykupować dług emerytalny, niż potem jednorazowo (w warunkach, gdy liczba pracujących w proporcji do emerytów będzie znacznie niższa). Środki gromadzone w OFE to tak naprawdę realne zabezpieczenie finansowania przyszłych emerytów. Ukryty dług występujący z repartycyjnym, niezbilansowanym systemie emerytalnym zamienił się w dług jawny, zwiększający deficyt sektora finansów publicznych. Jednak przesunięcie części czy całości składek z OFE do ZUS-u i ponowne „ukrycie” długu nie spowoduje bynajmniej jego likwidacji.

Najnowsze projekcje dotyczące wydatków emerytalnych w państwach Unii Europejskiej opracowane przez unijnych ekspertów, niezależnych ani od działających w Polsce instytucji finansowych obsługujących OFE (powszechnych towarzystw emerytalnych), ani od polskich polityków, potwierdzają, że polska reforma emerytalna z 1999 r. poszła we właściwym kierunku (por. *Pension schemes and pension projections...* 2009). Wynika z nich, że całkowity udział wydatków na cele emerytalne w Polsce z 11,56% PKB w 2007 r. spadnie do 9,72% w 2013 r. (właśnie wskutek wdrożenia nowego mieszanego systemu opartego na zasadzie zdefiniowanej składki oraz ograniczenia prawa do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę). W latach 2020, 2030 i 2050 udział ten wyniesie odpowiednio: 9,72%, 9,41% i 9,08% (*Pension schemes and pension projections...* 2009, s. 315). Pożądane efekty dla finansów publicznych zostaną osiągnięte pod warunkiem, że w międzyczasie nowy system nie zostanie ponownie zmieniony.

Można oczywiście wyobrazić sobie, że także po ograniczeniu czy zlikwidowaniu OFE zachowana zostanie w jednolitym systemie repartycyjnym formuła zdefiniowanej składki, zapewniająca ekwiwalentność świadczeń w stosunku do wniesionych do systemu (opłaconych) składek. Wirtualne indywidualne konta w ZUS-ie też będą waloryzowane, a koszty obsługi systemu niższe. To koronny argument merytoryczny pani minister J.Fedak. Kto jednak zagwarantuje nam, że w okresie gromadzenia oszczędności emerytalnych kolejny minister pracy i polityki społecznej nie zmieni ponownie zasad gry i nie obniży np. oprocentowania na wirtualnym koncie w ZUS-ie stosownie do aktualnych potrzeb budżetu państwa? Znacznie łatwiej manipuluje się np. wskaźnikiem waloryzacji na wirtualnym emerytalnym koncie w ZUS-ie (I filar), niż stopą zwrotu z inwestycji OFE (II filar), która stanowi wymierny, nie dający się uznaniowo zmieniać rezultat inwestowania (oszczędzania na emeryturę). Monopol państwa w systemie emerytalnym nie wyszedł na dobre polskim emerytom, o czym świadczy generalnie niski poziom świadczeń obecnych emerytów.

Wydaje się, że sposobów sfinansowania luki systemowej okresu przejściowego należy poszukiwać nie w OFE, ale w innych obszarach finansów publicznych, w tym także w samym systemie emerytalnym. Tworzenie atrakcyjnych zachęt do wydłużania okresu aktywności zawodowej i ograniczenie istniejących jeszcze w wielu zawodach nieuzasadnionych przywilejów emerytalnych to jedna z możliwych dróg pozyskania dodatkowych środków.

OFE też wymagają zmian

Z powyższych rozważań nie wynika jednak, że nie należy wprowadzać zmian, zwiększających efektywność i zmniejszających koszty funkcjonowania powszechnych towarzystw emerytalnych (prywatnych firm inwestujących środki gromadzone w OFE na rynku kapitałowym).

Lepszym wynikiem inwestycyjnym sprzyja autentyczna konkurencja oraz odpowiednie rozwiązania instytucjonalne. **Pani minister J.Fedak ma rację, kiedy krytykuje zbyt duże w poprzednich latach opłaty pobierane przez OFE (częściowo już zmniejszone) czy brak autentycznej konkurencji. To w pierwszej kolejności należy zmienić.**

Niewątpliwie, korekty wymagają rozwiązania instytucjonalne dotyczące OFE, takie jak:

- minimalna wymagana stopa zwrotu (należy ją zastąpić zewnętrznym parametrem związanym z rynkiem kapitałowym; długoterminowo OFE powinny zagwarantować uczestnikom przynajmniej dodatnią stopę zwrotu z inwestycji powyżej poziomu inflacji),
- brak ścisłego uzależnienia wynagrodzenia powszechnych towarzystw emerytalnych od osiągniętych wyników inwestycyjnych i tego, ile faktycznie zarabiają dla przyszłych emerytów,
- ograniczenie udziału obligacji skarbowych w portfelu OFE,
- możliwość szerszego udziału kapitałów gromadzonych w OFE w finansowaniu ważnych inwestycji infrastrukturalnych na poziomie ogólnokrajowym lub lokalnym, co wymaga stworzenia odpowiednich instrumentów finansowych

Zapomniany III filar

Ubocznym skutkiem zamieszania wokół OFE może być wzrost zainteresowania oszczędzaniem w dodatkowych systemach emerytalnych. Przestraszeni brakiem stabilności w publicznym systemie emerytalnym obywatele mogą w większym niż dotąd stopniu zainteresować się gromadzeniem dodatkowych środków na starość. Wiadomo już bowiem (co ostatnio dobitnie uświadamia wielu osobom ZUS, rozsyłając informacje o przewidywanej, bardzo niskiej wysokości świadczeń z nowego systemu) , że emerytury z publicznego systemu emerytalnego mogą co najwyżej stanowić elementarne zabezpieczenie finansowe, w sensie ochrony przed ubóstwem. Chcąc utrzymać poziom życia zbliżony do okresu

aktywności zawodowej, należy systematycznie gromadzić dodatkowy kapitał emerytalny na miarę swoich możliwości finansowych. Zaczynać powinno się wcześniej, najlepiej zaraz po rozpoczęciu pracy. Paradoks polega na tym, że poważnie o oszczędzaniu na dodatkowe emerytury myśli się znacznie później, zwykle po czterdziestce.

Również, a może przede wszystkim III filar systemu emerytalnego, istniejący obecnie tylko w formie szczątkowej, wymaga zmian. Zaledwie 6% ogółu uprawnionych oszczędza na indywidualnych kontach emerytalnych (IKE) , tylko ok. 2% pracowników korzysta z pracowniczych programów emerytalnych (PPE), gdyż większość pracodawców nie jest zainteresowana oferowaniem pracownikom tego typu świadczeń pozapłacowych (w Polsce składkę podstawową do programu emerytalnego dla pracowników opłaca pracodawca). III filar powinien być traktowany jako integralna część systemu emerytalnego, a nie jako coś dodatkowego, w domyśle – ponadstandardowego, dostępnego tylko czy głównie dla zamożnych. Również w tej dziedzinie potrzebne są nowe rozwiązania instytucjonalne, także bodźce ekonomiczne premiujące dodatkowe, długoterminowego oszczędzanie na emeryturę (istniejące zachęty w formie zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych dla oszczędzających na IKE czy wliczenie kosztów uruchomienia i prowadzenia PPE w ciężar kosztów firmy to stanowczo za mało). Same bodźce negatywne nie spowodują bardzo potrzebnego w Polsce wzrostu uczestnictwa w dodatkowych systemach emerytalnych. III filar to osobny temat, ale chodzi o to, aby kwestie ewentualnych zmian czy modyfikacji w systemie emerytalnym rozpatrywać kompleksowo i nie sprowadzać wyłącznie do składek kierowanych do OFE.

Marek Szczepański*

* Autor tekstu, dr Marek Szczepański, jest pracownikiem Katedry Nauk Ekonomicznych Politechniki Poznańskiej. Zajmuje się m.in. badaniami dodatkowych i uzupełniających systemów emerytalnych w Polsce i w innych krajach.

WYBRANE TERMINY ZWIĄZANE Z SYSTEMEM EMERYTALNYM

- **System repartycyjny (umowa pokoleniowa, ang. PAYG)** – oparty na solidaryzmie pokoleniowym. Zasad finansowania polega na tym, że dzisiejsze składki (ewentualnie podatki) przeznaczone są finansowanie świadczeń obecnego pokolenia emerytów. W zamian za to opłacający składki nabywają prawa do świadczeń emerytalnych przyszłości, które sfinansowane zostaną przez kolejne pokolenie pracujących.
- **System kapitałowy (ang. funded)** – system, w którym środki osób pracujących trafiają do specjalnego funduszu emerytalnego i są inwestowane na rynku finansowym w różnego typu instrumenty finansowe przez wyspecjalizowane instytucje finansowe.
- **System mieszany (repartycyjno-kapitałowy)** – połączenie systemu repartycyjnego z kapitałowym, pozwala na ograniczenie ryzyka typowego dla każdego z tych systemów (np. system repartycyjny jest bardziej narażony na ryzyko demograficzne oraz polityczne – łatwość zmian zasad w trakcie funkcjonowania systemu, system kapitałowy – na różne rodzaje ryzyka związanego z inwestowaniem na rynku finansowym, łącznie z redukcją zakumulowanego kapitału emerytalnego wskutek kryzysu finansowego czy wysokiej inflacji).
- **System zdefiniowanego świadczenia (ang. defined benefit)** – system oparty na formule emerytalnej (sposób obliczania świadczenia), w której wysokość świadczenia zależy od podstawy wymiaru składki, czyli zarobków oraz od stażu pracy.
- **System zdefiniowanej składki (ang. defined contribution)** – system, w którym wysokość świadczenia emerytalnego zależy od zgromadzonego kapitału emerytalnego oraz przewidywanego dalszego średniego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę.
- Systemy zdefiniowanego świadczenia mogą występować w formie **finansowego systemu zdefiniowanej składki (ang. financial defined contribution)**, gdzie na kapitał emerytalny składają się opłacone składki oraz dochody z inwestycji (przykład: OFE w Polsce) oraz **niefinansowego systemu zdefiniowanej składki (ang. non-financial defined contribution)**, gdzie składki waloryzowane są o określony wskaźnik makroekonomiczny (np. stopę wzrostu produktu krajowego brutto, średni wzrost płac itp. (przykład: I filar nowego systemu emerytalnego administrowany przez ZUS).