

Joanna Rutecka

Instytut Statystyki i Demografii
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

System emerytalny po zmianach od 2014 roku

Przez wiele miesięcy byliśmy świadkami gorącej dyskusji emerytalnej, która przetoczyła się przez media i wywołała poruszenie wśród wszystkich uczestników publicznej (i nie tylko) debaty. W trakcie wymiany kolejnych ciosów pomiędzy reprezentantami różnych opcji politycznych i obozów eksperckich pojawiło się sporo wątpliwości dotyczących konstytucyjności zapisów, faktycznych pobudek wprowadzania zmian i ich efektów z punktu widzenia ubezpieczonych. Poniżej omówione zostaną najważniejsze korekty w systemie emerytalnym wraz ze wskazaniem ich konsekwencji dla przyszłych emerytów oraz systemu jako całości.

W połowie stycznia 2014 roku zaczęła obowiązywać ustawa¹ istotnie zmieniająca funkcjonowanie systemu emerytalnego i wprowadzająca zasady wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE).

Do najważniejszych zmian wprowadzonych tą ustawą należą: uszczuplenie środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych poprzez przekazanie części aktywów zgromadzonych w OFE do ZUS; korekta wielkości składki emerytalnej przekazywanej do funduszy; wprowadzenie dobrowolności drugiego filara; zmiana limitów inwestycyjnych mających zastosowanie do działalności OFE.

Ponadto wskazano, iż system wypłaty emerytur będzie w całości obsługiwany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a świadczenia będą finansowane z funduszu emerytalnego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Zajęto się także ulepszeniem dodatkowej części systemu, wprowadzając nowe limity wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) oraz preferencyjne opodatkowanie świadczeń wypłacanych z takich kont.

Nowa architektura systemu emerytalnego

Po licznych korektach wprowadzanych w ciągu ostatnich kilku lat system emerytalny jest nadal wielofilarowy, chociaż obowiązkowa część kapitałowa podlegała systematycznej redukcji – poczynając od wysokości składki równej 7,3 proc. podstawy wymiaru, skorygowanej następnie do poziomu 2,3 proc., potem do 2,8 proc., aż po obecną wysokość 2,92 proc. podstawy wymiaru.

Stopa składki nie jest jednak jedynym i najważniejszym wyznacznikiem wielkości części kapitałowej. Zdecydowanie ważniejszym aspektem jest wielkość środków zgromadzonych w funduszach oraz charakter uczestnictwa w tej części systemu. Ostatnie zmiany zniosły obowiązek członkostwa w otwartych funduszach emerytalnych. Już od kwietnia 2014 roku uczestnicy systemu emerytalnego będą musieli wybrać, czy chcą, aby część ich składki emerytalnej (2,92 proc. wynagrodzenia) trafiała do otwartych funduszy emerytalnych, czy na subkonto w ZUS. Osoby, które nie po-

¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 31 grudnia 2013 r. poz. 1717).

dejmą żadnej decyzji, zostaną „wypisane” z otwartych funduszy emerytalnych.

Biorąc pod uwagę fakt, iż pozostanie w OFE będzie wymagało złożenia stosownego oświadczenia w ZUS (na piśmie lub elektronicznie, a ponadto oświadczenie to musi mieć treść zgodną ze wzorem, który niebawem zostanie opublikowany), obowiązkowy system emerytalny może składać się wkrótce praktycznie tylko z części zarządzanej przez ZUS, do której wpływać będzie odpowiednio cała składka emerytalna (19,52 proc.) lub jej zdecydowana większość (16,6 proc., jeśli ubezpieczony postanowi, iż chce być członkiem otwartego funduszu emerytalnego i chce przekazywać do niego 2,92 proc. składki). W ramach części zarządzanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składka będzie natomiast przekazywana na konto ubezpieczonego (12,22 proc.) oraz wydzielone subkonto (7,3 proc. lub 4,38 proc., jeśli ubezpieczony będzie członkiem OFE).

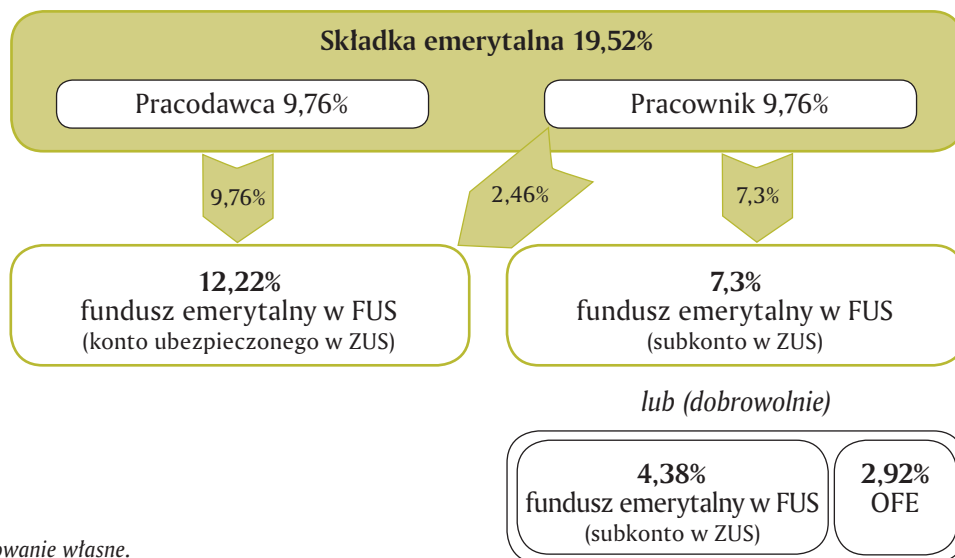
Podział obowiązkowej składki emerytalnej pomiędzy różne elementy zmienionego systemu emerytalnego prezentuje schemat 1.

Przed podjęciem decyzji i złożeniem oświadczenia o przekazywaniu części składki na subkonto w ZUS lub rachunek w OFE ubezpieczony będzie musiał zapoznać się z informacją dotyczącą powszechnego systemu emerytalnego, przygotowaną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów, a także z informacją dotyczącą poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych. W przypadku podjęcia decyzji o uczestnictwie w OFE, trzeba będzie wskazać otwarty fundusz emerytalny, którego ubezpieczony chce być członkiem (jeśli ubezpieczony tego nie zrobi, a jest już członkiem OFE, składka będzie przekazywana do dotychczasowego funduszu). Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekaże wówczas do wybranego funduszu część składki, począwszy od składki emerytalnej należnej za lipiec danego roku. W przypadku podjęcia decyzji o przekazywaniu składki wyłącznie na konto i subkonto w ZUS, oświadczenie zadziała w odniesieniu do składki należnej za miesiąc, w którym ubezpieczony złożył oświadczenie.

Nowy podział składki spowoduje, iż całość lub zdecydowana większość przyszłych świadczeń emery-

Schemat 1

Podział składki w polskim systemie emerytalnym po zmianach od 2014 roku



Źródło: Opracowanie własne.

Na decyzję o pozostaniu lub nie w otwartym funduszu emerytalnym ubezpieczeni będą mieli czas do 31 lipca 2014 roku, czyli pełne 4 miesiące. Decyzja o wyborze OFE lub ZUS nie będzie jednak ostateczna. Kolejne „okno” w zakresie przejścia pomiędzy częścią kapitałową (OFE) a repartycyjną (zarządzaną przez ZUS i bazującą na wypłacie świadczeń z wpływających na bieżąco składek) zostanie otwarte dwa lata później, tj. w 2016 roku, a kolejne możliwości transferu będą następnie pojawiać się co cztery lata – zawsze w terminie od 1 kwietnia do 31 lipca danego roku kalendarzowego.

talnych z obowiązkowego systemu pochodzić będzie z części zarządzanej przez ZUS i bazującej na zasadzie, iż przyszłe świadczenia emerytalne finansowane będą ze składek przyszłych pokoleń (system repartycyjny).

Zmiany w kapitałowej części systemu

Kapitałowa część systemu emerytalnego została znacznie uszczuplona. Środki zgromadzone w OFE zostały bowiem w dużej części przetransferowane do

ZUS na skutek wprowadzenia zakazu inwestowania otwartych funduszy emerytalnych w obligacje skarbu państwa (a także inne papiery dłużne emitowane lub gwarantowane przez skarb państwa). Zakaz lokowania środków w obligacje państwowe wprowadzony został tym razem z obowiązkiem przekazania aktywów zgromadzonych w portfelach obligacyjnych OFE (51,5 proc. ogółu aktywów) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W rezultacie 3 lutego 2014 roku otwarte fundusze emerytalne przekazały do ZUS 153,15 mld zł², zmniejszając tym samym dług publiczny Polski o 9 proc. PKB i uszczuplając jednocześnie rachunki Polaków w OFE.

Wartość przekazanych aktywów zostanie w odpowiedniej części zapisana na subkontach w ZUS prowadzonych dla każdego uczestnika systemu. Powinno to nastąpić do 31 marca 2015 roku, natomiast po 1 czerwca 2015 roku ZUS wyśle do ubezpieczonych informacje o stanie ich zwaloryzowanych subkont (informację tę będzie można też sprawdzić na Platformie Usług Elektronicznych – PUE). Środki te, do czasu przejścia przez ubezpieczonego na emeryturę, będą podlegały waloryzacji według zasad określonych dla subkonta, tj. według stopy wzrostu PKB.

Ogromne zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych dotyczyły także polityki i limitów inwestycyjnych odnoszących się do OFE. Dobrowolność uczestnictwa w otwartych funduszach emerytalnych została zaproponowana w pakiecie z bardziej agresywnym inwestowaniem przewidzianym dla tej części systemu. Łączna wartość aktywów otwartego funduszu emerytalnego ulokowanych w akcjach nie może być mniejsza niż:

- 75 proc. wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2014 roku,
- 55 proc. wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2015 roku,
- 35 proc. wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2016 roku,
- 15 proc. wartości tych aktywów do dnia 31 grudnia 2017 roku.

Tak wysokie limity na agresywne inwestycje mają zapobiec sytuacji wyprzedawania przez OFE akcji, które po przekazaniu do ZUS posiadanych przez OFE obligacji stanowiłyby zdecydowaną większość aktywów funduszy. Z punktu widzenia funkcjonowania polskiego rynku kapitałowego jest to rozwiązanie zrozumiałe. Sytuacja ta spowodować może jednak znaczny wzrost zmienności stanu rachunków członków otwartych funduszy emerytalnych w konsekwencji wahań na rynku akcji. Z punktu widzenia uczestników systemu emerytalnego, nieprzychylnych do nagłych zmian w wycenie aktywów na rynku finansowym, może to być sytuacja niepożądana, zwłaszcza jeśli są to osoby z awersją

do ryzyka. W długim terminie stopy zwrotu z agresywnego inwestowania powinny być wyższe, jednak w trakcie gromadzenia oszczędności mogą się pojawić zarówno okresy szybkich przyrostów zgromadzonych środków, jak i okresy dużych, niespodziewanych spadków ich wartości.

Dodatkowo, do dnia 31 grudnia 2015 roku, wprowadzono nowe limity na inwestycje funduszy w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa. Część aktywów OFE zainwestowanych w te instrumenty nie może przekroczyć:

- 10 proc. wartości aktywów do 31 grudnia 2014 roku,
- 20 proc. wartości aktywów w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 roku.

Aby obniżyć koszty funkcjonowania funduszy, obniżono o połowę maksymalny limit opłaty pobieranej od składki wpływającej do funduszu. Nie może ona obecnie wynosić więcej niż 1,75 proc. wpłaconej do funduszu kwoty, przy czym OFE mogą stosować opłaty niższe. Wysokość maksymalnych opłat za zarządzanie nie uległa natomiast zmianie. Utrzymano podział tej opłaty na część stałą i zależną od osiągniętych wyników inwestycyjnych.

Wraz ze zmianą wytycznych polityki inwestycyjnej OFE skorygowano także zasady dotyczące indeksu referencyjnego (*benchmarku*), z którym porównywane są wyniki poszczególnych funduszy. Nie będzie to już średnia ważona stopa zwrotu i minimalna stopa zwrotu liczona na podstawie wyników inwestycyjnych wszystkich OFE. Brak jest gwarancji osiągnięcia jakiegokolwiek minimalnej stopy zwrotu z inwestycji. Zamiast tego każdy z funduszy powinien w statucie określić cel inwestycyjny i wskaźniki, z którymi porównywane będą jego stopy zwrotu. Do tych wielkości fundusze będą musiały się odnosić, przesyłając członkom informacje o stanie konta i osiągniętych wynikach inwestycyjnych.

Dodatkowo w okresie dwóch lat (do 30 czerwca 2016 roku) codziennie wyliczana będzie okresowa stopa zwrotu każdego z OFE, która następnie będzie porównywana z indeksem zewnętrznym złożonym z indeksu rynku akcji i rocznej stopy procentowej trzymiesięcznych pożyczek na rynku międzybankowym.

W celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym i wprowadzającej w błąd reklamie otwartych funduszy emerytalnych zastrzeżono, iż wszystkie informacje publikowane na temat funduszy emerytalnych powinny w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny przedstawiać sytuację finansową funduszu lub towarzystwa, a także ryzyko związane z przystąpieniem do funduszu oraz z pozostawianiem członkiem funduszu. Nieuczciwe postępowanie w tym zakresie zagrożone jest karą pieniężną do 3 mln zł.

² M. Pawlak, *Ile mamy na koncie w ZUS dowiemy się za rok*, „Moja Emerytura” [online], [dostęp: 4.02.2014]. Dostępny w internecie: <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/628648,1084353-ZUS--informacja-o-tym--ile-OFE-przekazaly-na-subkonta-po-1-czerwca-2015-r-.html>.

Dodatkowo, w latach otwarcia „okna transferowego” pomiędzy systemem kapitałowym a częścią zarządzaną przez ZUS (decyzja o przekazywaniu części składki do OFE lub pozostawieniu całości na kontach w ZUS) wprowadzono zakaz jakiegokolwiek reklamy zawierającej informacje o OFE. W tym czasie ubezpieczeni powinni podejmować decyzje wyłącznie na podstawie informacji o funkcjonowaniu powszechnego systemu emerytalnego przygotowywanej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów, a także na podstawie informacji o poszczególnych OFE przekazywanej przez ZUS.

Zasady wypłaty świadczeń emerytalnych

Po wielu miesiącach konsultacji, spotkań i analiz licznych projektów podjęto w końcu wyczekiwaną decyzję odnośnie sposobu wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych w kapitałowej części systemu emerytalnego. Wygrał wariant proponowany przez ZUS, zgodnie z którym wypłatą emerytur z całego systemu powszechnego zajmuje się jedna instytucja.

Zasady wypłaty świadczeń z części zarządzanej przez Zakład nie uległy zmianie (indywidualna emerytura dożywotnia po osiągnięciu wieku emerytalnego, możliwość uzyskania emerytury częściowej). Ze środków zgromadzonych w kapitałowej części systemu wypłacana będzie emerytura okresowa (do osiągnięcia 65 lat) lub emerytura dożywotnia (jeśli ubezpieczony ma co najmniej 65 lat). Wszystkie świadczenia są obliczane poprzez podzielenie stanu konta (subkonta) przez przeciętne dalsze trwanie życia osoby w danym wieku. Warto zauważyć, że podniesienie minimalnego wieku emerytalnego do poziomu 67 lat dla kobiet i mężczyzn spowoduje, iż w przyszłości emerytura z systemu powszechnego przyjmie wyłącznie formę dożywotnią i wyeliminowane zostaną emerytury okresowe.

Istotne zmiany dokonały się w samym finansowaniu świadczeń emerytalnych i sposobie zarządzania środkami odłożonymi przez ubezpieczonych w OFE. Ustalono, że środki zgromadzone na rachunkach członków otwartych funduszy emerytalnych zostaną przekazane do funduszu emerytalnego FUS przed przejściem ubezpieczonych na emeryturę. Transfer ten nie będzie miał jednak charakteru jednorazowego przelewu dokonywanego tuż po złożeniu wniosku o przyznanie emerytury z systemu powszechnego, lecz zostanie rozłożony w czasie. I tak, już na dziesięć lat przed osiągnięciem minimalnego wieku emerytalnego środki danej osoby zgromadzone na jej rachunku w OFE będą podlegać systematycznemu przekazywaniu (w ramach comiesięcznych przelewów) do FUS w taki sposób, aby po dziesięciu latach całość rachunku została przetransferowana do systemu zarządzanego przez ZUS. Jest to rozwiązanie określane mianem

„suwaka bezpieczeństwa”, które ma uchronić ubezpieczonych przed ryzykiem nietrafionych inwestycji w ostatnich latach przed zakończeniem aktywności zawodowej. Po rozpoczęciu przekazywania środków z OFE do ZUS opłacane na bieżąco składki emerytalne nie będą już w żadnej części przekazywane do OFE, a ich wysokość będzie zapisywana na koncie ubezpieczonego i subkoncie w ZUS.

Środki członków OFE, którym pozostało mniej niż 10 lat do osiągnięcia minimalnego wieku emerytalnego, będą przekazywane w tempie przyspieszonym (transfery rozłożone na krótszy okres), a kapitał ubezpieczonych składających wnioski o przyznanie emerytury częściowej ma zostać przetransferowany z OFE do FUS jednorazowo, w całości. Podobna procedura obowiązuje osoby, które pobierają już emeryturę okresową ze środków zgromadzonych w OFE – ich środki podlegają w całości natychmiastowemu przekazaniu do funduszu emerytalnego FUS.

Informacja o środkach zgromadzonych przez ubezpieczonych w OFE, które zostały przed emeryturą przekazane do FUS, jest zapisywana na subkontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS i buduje ich uprawnienia emerytalne. Środki te są waloryzowane i dziedziczone, podobnie jak pozostałe środki na subkontach. Wielkość zgromadzonych uprawnień (saldo subkonta) staje się później podstawą obliczenia i wypłaty świadczeń z systemu powszechnego, zgodnie z zasadą: im więcej wpłaciłeś i im jesteś starszy, tym wyższe jest twoje świadczenie emerytalne.

Ostatecznie emerytura z całego obowiązkowego systemu emerytalnego obliczana jest według takiej samej formuły – stan konta i subkonta w ZUS dzieli się przez przeciętne dalsze trwanie życia osoby w danym wieku, wyrażone w miesiącach.

Udoskonalony trzeci filar

Przesuwanie środków emerytalnych z OFE do ZUS było także impulsem do wprowadzenia zmian w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym, które nie objęło dotychczas swoim zasięgiem zbyt dużej części społeczeństwa (mamy aktualnie ok. 350 tys. uczestników PPE – pracowniczych programów emerytalnych, 800 tys. posiadaczy IKE – indywidualnych kont emerytalnych i 500 tys. IKZE – indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego). Aby zbliżyć się do pierwotnych celów w zakresie powszechności tej części systemu, zwiększono zachęty dla oszczędzających w indywidualnym trzecim filarze i podjęto pierwsze próby uproszczenia niektórych mechanizmów.

Zmiany w opodatkowaniu indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego były już od dawna postulowane przez przedstawicieli środowiska instytucji finansowych oferujących wymienione produkty. Od

początku funkcjonowania tych kont wpłaty na IKZE zwolnione były z podatku dochodowego od osób fizycznych (możliwość odpisania składki od podstawy opodatkowania), a same konta mogły być prowadzone w formie funduszu inwestycyjnego, ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, rachunku bankowego, rachunku papierów wartościowych w domu maklerskim czy dobrowolnego funduszu emerytalnego. Wpłata natomiast podlegała standardowemu opodatkowaniu. Teraz zmieniono ten mechanizm – nie zdecydowano się co prawda na zupełne zwolnienie z opodatkowania wypłat z IKZE, lecz wprowadzono bardzo preferencyjną stawkę podatku, która ma zachęcić Polaków do odkładania oszczędności w tych raczkujących dopiero formach indywidualnej przeczności emerytalnej. Utrzymane zostały ulgi dotyczące składki wpłacanej na IKZE, a dodatkowo zamiast standardowego opodatkowania wypłat z tych kont wprowadzono podatek zryczałtowany w wysokości 10 proc.

Zmieniono także limit wpłat na indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Dotychczas limit składki na IKZE, którą można było odliczyć od podstawy opodatkowania, był określony jako 4 proc. rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne danej osoby. W rezultacie wielu ubezpieczonych miało problemy z obliczeniem dokładnej kwoty, którą mogą wpłacić na konto, a później odliczyć, wypełniając PIT w kolejnym roku. Ponadto wiele osób napotykało na znaczne ograniczenia możliwości wpłacenia składek, jeśli ich dochody nie stanowiły podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Problem ten został rozwiązany przez wprowadzenie jednako-owego kwotowego limitu wpłat na IKZE dla wszystkich osób. Limit ten wynosi obecnie 1,2-krotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce, co w 2014 roku jest równe kwocie 4495,20 zł.

W zakresie indywidualnych kont emerytalnych (IKE) oraz funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych (PPE) nie zdecydowano się na żadne korekty. Być może na reformę tej części zabezpieczenia społecznego przyjdzie jeszcze czas.

Zmiany w obowiązkowym systemie emerytalnym a dług publiczny

Dokonane w systemie emerytalnym zmiany są w dużej mierze rezultatem ujawnienia długu emerytalnego, który zaczął być częściowo wliczany do oficjalnego długu publicznego. To naturalny skutek wprowadzenia systemu o zdefiniowanej składce (ang. *defined contribution* – DC), w którym bardzo łatwo jest oszacować wielkość wszystkich zobowiązań wobec osób objętych systemem – należy po prostu zsumować stany ich kont emerytalnych. Warto przy tym zaznaczyć, że dług emerytalny nie został „wykreowany” przez otwarte fundusze emerytalne, jak twierdzą ich

przeciwnicy, lecz wynika z podstawowych zasad funkcjonowania systemu emerytalnego.

Każdy system emerytalny, niezależnie od zasad jego finansowania, opiera się na umowie między pokoleniami. Oznacza to, że w danej chwili zawsze jest pokolenie gromadzące prawa emerytalne poprzez opłacanie składek i pokolenie, które konsumuje wcześniej zgromadzone prawa (emeryci). Konsumowanie praw emerytalnych oznacza ich zamianę na świadczenia emerytalne. Natomiast gromadzenie praw oznacza powstawanie zobowiązań systemu wobec przyszłych emerytów. Ogół takich zobowiązań systemu emerytalnego to dług emerytalny. Dług ten występuje w każdym systemie, niezależnie od zasad finansowania. Nie zawsze jest jednak ujawniany, a czasem jest wręcz ukrywany.

W systemie repartycyjnym, w którym świadczenia są finansowane z bieżących składek, nie gromadzi się aktywów dla celów późniejszego pokrywania zobowiązań emerytalnych. W takim przypadku występuje natychmiastowy i niemal bezpośredni (za pośrednictwem wskazanej instytucji, np. ZUS) przepływ środków pomiędzy pracującymi a emerytami. Dług emerytalny nie jest zwykle ujawniany (wyjątkiem są systemy o zdefiniowanej składce), choć oczywiście istnieje – o jego poziomie decyduje suma zobowiązań wobec uczestników systemu, z których należy się wywiązać w przyszłości. Nie znamy jednak ich całkowitej wielkości, gdyż do publicznej wiadomości podawane są zwykle jedynie wielkości wpływów i wydatków z funduszu emerytalnego w danym roku, wskazując najczęściej na poziom deficytu, który musi zostać pokryty z budżetu państwa.

Repartycyjny system o zdefiniowanej składce, którego przykładem jest polski system emerytalny w części zarządzanej przez ZUS, powoduje ujawnienie długu emerytalnego. Utworzenie indywidualnych kont emerytalnych w części repartycyjnej pozwala bowiem łatwo obliczyć wielkość aktualnego długu emerytalnego wobec uczestników systemu, którzy nie przeszli jeszcze na emeryturę. Można to zrobić dodając stan kont emerytalnych poszczególnych osób – są to ich prawa emerytalne, które będą egzekwować w przyszłości od następnego pokolenia płacącego składki. Aby uzyskać pełną kwotę długu emerytalnego, należy jeszcze dodać zobowiązania wobec aktualnych emerytów. Dług emerytalny w części repartycyjnej wynikający ze zobowiązań wobec osób aktywnych zawodowo (stan kont emerytalnych prowadzonych przez ZUS) wynosi według publikowanych szacunków około 2 bln zł. Ponieważ nie ma on jednak formy zobowiązania skarbu państwa, nie jest długiem jawnym wykazywanym w oficjalnych statystykach długu publicznego.

Inaczej wygląda sytuacja w systemie kapitałowym. W tym przypadku składka jest inwestowana na rynku finansowym. W ten sposób tworzą się prawa emerytalne, których wielkość jest wyznaczona przez wysokość

kapitału emerytalnego. Kapitał ten jest inwestowany, a następnie konsumowany po przejściu na emeryturę. Żeby jednak świadczenia emerytalne mogły zostać wypłacone, kolejne pokolenie pracujących musi odkupić aktywa finansowe od osób przechodzących na emeryturę – w ten sposób dokonuje się wymiana między pokoleniami w systemach kapitałowych. Należy pamiętać, że również w tym przypadku wypłata świadczeń nie może nastąpić bez opłacenia składek przez kolejne pokolenie. Wielkość długu emerytalnego w przypadku systemu kapitałowego jest sumą zobowiązań wobec jego uczestników, tj. sumą stanów ich indywidualnych rachunków. W tym przypadku dług emerytalny także łatwo policzyć – na początku 2014 roku było to niemal 300 mld zł. Dług ten ma pokrycie w aktywach finansowych o tyle, o ile oczywiście aktywa te znajdą nabywców w przyszłości.

W krajach, które zreformowały systemy emerytalne, wprowadzając formułę zdefiniowanej składki i elementy finansowania kapitałowego, doszło do samoistnego ujawnienia długu emerytalnego. Dług ten zaczął być częściowo wliczany do oficjalnego długu publicznego. W konsekwencji reform powstały także deficyty w systemach repartycyjnych w okresie przejściowym, kiedy nadal trzeba wypłacać świadczenia ze „starego” systemu, a część składki emerytalnej jest już przekazywana na rachunki w części kapitałowej. Sytuacja ta spowodowała konieczność dofinansowania z budżetu państwa ubytku w systemie repartycyjnym w części, która ma pokrywać świadczenia dla obecnych emerytów, wypracowane we wcześniejszym systemie.

Dług emerytalny nie jest generalnie wykazywany w oficjalnych statystykach. Wyjątkiem są kapitałowe systemy emerytalne, w których środki zgromadzone na rachunkach w funduszach uznawane są za własność uczestników systemu. Takie podejście powoduje, iż składka przekazywana do OFE nabiera charakteru środków prywatnych, a aktywa funduszy nie są zaliczane do środków publicznych i zwiększają tym samym oficjalny dług. Próby przeforsowania innego sposobu obliczania długu publicznego, uwzględniającego cały dług narosły w systemie emerytalnym, były już podejmowane na forum Unii Europejskiej – nie znalazły jednak poparcia wśród większości jej członków (głównie „starych” państw członkowskich UE). Nie należy oczekiwać, że ta sytuacja szybko się zmieni. Dlatego wprowadzono zmiany w funkcjonowaniu polskiego systemu emerytalnego.

Warto podkreślić, że spór, który obecnie toczy się w obszarze funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych, nie miałby miejsca, gdyby całość długu emerytalnego była ujawniana i oficjalnie wykazywana w statystykach zadłużenia poszczególnych państw. Wówczas zmiana sposobu finansowania systemu emerytalnego nie powodowałaby istotnych wahań w poziomie długu publicznego, a wprowadzenie formuły

zdefiniowanej składki mogłoby wręcz ten jawny dług ograniczyć.

Konsekwencje zmian z punktu widzenia ubezpieczonych

Zmiany dokonane ostatnio w polskim systemie emerytalnym nie powinny w znaczący sposób wpłynąć na wysokość świadczeń emerytalnych wypłacanych z jego obowiązkowej części. Nadal obowiązuje bowiem formuła zdefiniowanej składki, uzależniająca wysokość emerytury od wielkości zgromadzonych na kontach uprawnień emerytalnych oraz od wieku przejścia na emeryturę. Składka emerytalna utrzymana została na dotychczasowym poziomie, jednak z korektą dotyczącą proporcji jej podziału pomiędzy kapitałową i repartycyjną (finansowaną z bieżących składek) część systemu.

W rezultacie wprowadzonych zmian mniejsza część składki inwestowana będzie na rynkach finansowych, a obowiązkowa dotychczas kapitałowa część systemu emerytalnego zamieniona została w opcję bardziej agresywnego inwestowania dla aktywnych uczestników systemu. Ta część ubezpieczonych może uzyskać wyniki lepsze od przeciętnych, ponosi jednak równocześnie większe ryzyko inwestycyjne i musi być bardziej odporna na krótkoterminowe wahania wartości zgromadzonych w funduszu aktywów. W długim okresie stopy zwrotu z rynku kapitałowego powinny być jednak zbliżone do tempa wzrostu gospodarczego, według którego waloryzowane są uprawnienia emerytalne zapisywane na subkoncie ubezpieczonego w ZUS.

A zatem, pomijając możliwości uzyskiwania wyższych stóp zwrotu dzięki inwestowaniu na zewnętrznych (zagranicznych) rynkach finansowych, z punktu widzenia indywidualnego ubezpieczonego operacja zmiany relacji podziału składki pomiędzy filar pierwszy i drugi nie przyniesie raczej drastycznych zmian w poziomie świadczeń.

Jeśli jednak spojrzymy na funkcjonowanie systemu jako całości, przesunięcie aktywów z OFE do ZUS zaburzyło równowagę w utworzonym jako rozwiązanie wielofilarowe w systemie emerytalnym. Duża część ryzyka i obciążenia związanego z wypłatą świadczeń emerytalnych w przyszłości została przeniesiona do części repartycyjnej, która jest finansowana z wpływających na bieżąco składek. Do tej części przeniesiona została przede wszystkim całość ryzyka demograficznego związanego z wydłużaniem się trwania życia oraz coraz mniej korzystną relacją pomiędzy liczbą osób pracujących a liczbą pobierających świadczenia emerytów. Rosnący dług emerytalny, zapisany na indywidualnych kontach, będą musiały spłacić przyszłe pokolenia. Jego ukrywanie nie spowoduje redukcji przyszłych zobowiązań, które będą musieli spłacić kolejni podatnicy. Kluczowym pozostaje jedynie pytanie: czy będzie ich na to stać? ■