

## Stanowisko w sprawie rozwoju systemu emerytalnego w Polsce

System emerytalny jest w Polsce ponownie tematem ożywionej dyskusji publicznej. To dobrze, bo jest on ważną częścią życia społecznego Polaków. To niestety także źle, ponieważ poważna część tej dyskusji tylko pozornie dotyczy systemu emerytalnego i realizowanego przez niego długookresowego celu społecznego. W rzeczywistości jest sporem między różnymi sposobami rozwiązywania bieżących problemów i próbą odpowiedzi na pytanie, kto zrobi to lepiej: rząd czy rynki? W kontekście powszechnego systemu emerytalnego, paradoksalnie, odpowiedź jest prosta. – Ani rząd, ani rynki nie działają w horyzoncie zbliżonym chociaż do horyzontu, w którym system emerytalny realizuje swój społeczny cel. Z prostej odpowiedzi nie wynikają jednak równie proste wnioski aplikacyjne. Ich sformułowanie jest wyzwaniem, z którym społeczeństwa muszą się zmierzyć w sytuacji, gdy instytucje tak prywatne, jak i publiczne nie są wystarczające w obecnym kształcie ich funkcjonowania.

Wyzwanie jest tym trudniejsze, że fundamentalnie zmieniała się sytuacja, w której trzeba się z nim mierzyć. Zamiast, jak dawniej, rosnących długookresowych trendów, dzisiaj i pewnie jutro obserwować będziemy trendy opadające. To dramatyczna zmiana, która jeszcze nie w pełni przebiła się do naszej świadomości. Dlatego także dyskusja na temat systemu emerytalnego, nie tylko w Polsce, jest tak trudna. Wciąż wydaje się, że można zastosować tradycyjne metody i rozwiązać problemy. Tak jednak nie jest. Potrzeba metod w pełni biorących pod uwagę nową sytuację. Najważniejszą cechą takich metod jest ich przejrzystość. Tradycyjne rozwiązania w zakresie emerytur (szerzej systemów ubezpieczeń społecznych) były mało przejrzyste. W systemie, który wprowadziliśmy w Polsce w 1999 r. zastąpione one zostały mechanizmami sprzyjającymi przejrzystości. To być może najważniejsza cecha obecnego polskiego systemu emerytalnego odróżniająca go in plus od większości systemów emerytalnych wciąż stosowanych w innych krajach.

Dyskusja, jaką obecnie toczyliśmy powinna iść w kierunku wzmocnienia przejrzystości systemu emerytalnego i budowania jego długookresowej wiarygodności we wszystkich elementach składających się na jego konstrukcję oraz przejrzystości funkcjonowania i wiarygodności instytucji obsługujących cały system.

W naszej ocenie na system emerytalny należy patrzeć kompleksowo, z perspektywy podstawowych kryteriów, jakie każdy system powinien spełniać. Są to:

- dobrze zdefiniowany cel społeczny,
- stabilność finansowa zapewniająca bezpieczeństwo uczestników,

---

<sup>1</sup> Polską Grupę Emerytalną SGH (Polish Pension Group SGH) tworzą osoby zajmujące się zagadnieniami emerytalnymi w Polsce i na świecie. Należą do niej m.in. wszyscy twórcy podstaw systemu emerytalnego działającego w Polsce od 1999 r.

- dywersyfikacja ryzyk (w tym ryzyka demograficznego, ryzyk związanych z wykorzystaniem rynku pracy i rynku finansowego),
- podział kosztów ryzyka pomiędzy obecnych i przyszłych uczestników systemu emerytalnego,
- indywidualizacja uprawnień emerytalnych.

Polski system emerytalny realizowany zgodnie z zasadami określonymi w 1997 r. w opracowaniu „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” spełnia te kryteria. Zasady te stały się podstawą do opracowania ustaw, a następnie rozporządzeń konstytuujących nowy system emerytalny. Niemniej jednak, część tego systemu nadal nie została w pełni uregulowana, a część regulacji wymaga dzisiaj zmian, w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi. Podkreślimy, że zmiany w systemie emerytalnym związane z przygotowaniem brakujących regulacji oraz modernizacją systemu są naturalne i pożądane. Wraz z dojrzewaniem systemu pojawiają się zjawiska, które wymagają odpowiedniej reakcji dostosowawczej.

Do elementów, które wymagają jeszcze uregulowania w systemie emerytalnym należy:

- określenie instytucjonalnych rozwiązań wypłat dożywotnich emerytur z części systemu emerytalnego wykorzystującej rynki finansowe,
- utworzenie instytucji aktuarusza krajowego, którego zadaniem byłoby monitorowanie długookresowej stabilności całego systemu emerytalnego oraz przygotowywanie prognoz demograficznych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania tego systemu,
- zmiany w systemie rentowym, które dostosują sposób ustalania wysokości świadczeń z systemu ubezpieczeń rentowych do zasad obowiązujących w systemie emerytalnym.

Propozycje regulacji w tych obszarach były już przygotowane, część z nich była również przedmiotem prac parlamentu. Jest to dorobek, z którego warto skorzystać.

Do koniecznych zmian modernizacyjnych zaliczamy:

- zwiększenie efektywności funkcjonowania części systemu wykorzystującej rynki finansowe (PTE/OFE),
- zwiększenie efektywności funkcjonowania części systemu wykorzystującej rynek pracy (ZUS/FUS),
- usprawnienie mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie emerytalnym, szczególnie w części wykorzystującej rynki finansowe.

System emerytalny w Polsce stoi również przed istotnymi wyzwaniami dotyczącymi przede wszystkim upowszechnienia tego systemu (w tym ograniczenia uprawnień niektórych grup zawodowych odbiegających od rozwiązań powszechnych: przede wszystkim górników oraz służb mundurowych), a także zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, prowadzących do pełnej spójności tych rozwiązań z systemem powszechnym. W naszej ocenie należy również podjąć działania modernizujące funkcjonowanie instytucji w systemie emerytalnym, w szczególności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Dzisiaj wypowiedzi dotyczące funkcjonowania systemu emerytalnego zdominowane są przez kwestie budżetowe. Oznacza to, że poszukiwania rozwiązań często nie uwzględniają perspektywy emerytalnej, a skupiają się na bieżących uwarunkowaniach sektora finansów publicznych. Obie te

perspektywy: bieżąca i długookresowa (emerytalna) są ważne i żadnej z nich nie należy traktować jako ważniejszej. Należy poszukiwać takich rozwiązań, które respektują bieżącą sytuację systemu finansów publicznych, jednocześnie uwzględniając emerytalne bezpieczeństwo społeczeństwa. Rozważając kwestie budżetowe pamiętajmy, że zmieniło się również podejście Komisji Europejskiej do uwzględniania kosztów reform emerytalnych. Wysilek związany z przejściowymi kosztami finansowania akumulacji składek może i powinien być odliczany, o ile będzie prowadzona odpowiednia polityka w innych obszarach zarządzania finansami publicznymi.

Proponowane rozwiązania w większości przypadków koncentrują się na realizacji doraźnych celów. To w sumie zrozumiałe, choć oczywiście niebezpieczne. Rozumiemy, że włączenie celów emerytalnych do bieżącej polityki jest mało realne. Warto jednak wśród możliwych rozwiązań spełniających oczekiwania związane z obecną sytuacją finansów publicznych poszukiwać takich, które w jak najmniejszym stopniu destabilizują sytuację w długim okresie oraz – co równie ważne – w jak najmniejszym stopniu podważają zaufanie do instytucji (publicznych i prywatnych) uczestniczących w obsłudze publicznego systemu emerytalnego.

Największą szkodą wyrządzoną w 2011 r. w związku ze zmianą proporcji podziału składki emerytalnej na niekorzyść części przepływającej przez konta zarządzane przez PTE i trafiającej na rynki finansowe było podważenie wiarygodności systemu emerytalnego jako całości oraz jego przejrzystości z perspektywy społecznej. Ważne, aby bieżąca dyskusja oraz wdrażane rozwiązania brały pod uwagę konieczność odbudowy tej wiarygodności. To zadanie nie mniej ważne od rozważań dotyczących technologii funkcjonowania systemu emerytalnego.

Aby przywrócić zaufanie do systemu emerytalnego ważne jest, naszym zdaniem, podjęcie już dzisiaj prac nad utworzeniem instytucji aktuarusza krajowego – jest to ważny element systemu budujący jego wiarygodność. Dzisiaj bardzo ważne jest przedstawianie stałych, wiarygodnych ocen tego, w jaki sposób zachodzące zmiany demograficzne, związane głównie z procesem starzenia się ludności, wpływają na sytuację systemu emerytalnego. Aktuarusz krajowy dostarczałby także informacji, w jaki sposób różne proponowane w systemie emerytalnym rozwiązania wpłyną na sytuację zarówno całego systemu emerytalnego, jak i jego uczestników. Instytucja ta powinna być wiarygodnym i niekwestionowanym źródłem tego typu prognoz.

Projekt rozwiązań dotyczących funkcjonowania aktuarusza krajowego był przygotowany w 2005 r. w Ministerstwie Polityki Społecznej, później prace w tym obszarze prowadzone były w Komisji Nadzoru Finansowego, a ostatnio również w Kancelarii Prezydenta RP. W naszej ocenie potrzeba uwiarygodnienia systemu przez aktuarusza krajowego jest oczywista i nie powinna budzić kontrowersji. Wprowadzenie takiego rozwiązania pomoże w naszej ocenie zadbać o to, aby uczestnicy systemu widzieli korzyści wynikające z dywersyfikacji ryzyka w systemie emerytalnym oraz aby uniknąć przerzucania kosztów systemu emerytalnego na przyszłe pokolenia. Każdy system emerytalny opiera się na wykorzystywaniu potencjału kolejnych pokoleń. Należy jednak szukać takich rozwiązań, które będą wykorzystywać jak najszerszą bazę i minimalizowały koszty ryzyka ponoszone przez kolejne pokolenia uczestników systemu.

Kolejnym bardzo pilnym obszarem jest uregulowanie kwestii wypłat emerytur z części kapitałowej. Jest to trudne merytorycznie zagadnienie, wokół którego trwa dyskusja w środowisku naukowym i rządowym od początku budowania nowego systemu emerytalnego. Przygotowanie końcowego rozwiązania jest również trudne dlatego, że nie ma w tym obszarze rozwiązań stosowanych na

świecie, które można by uznać za wzorcowe. Trudność polega na takim uregulowaniu działania instytucji obsługujących system emerytalny, aby wykorzystać synergii pomiędzy realną gospodarką i rynkami finansowymi oraz zrealizować społeczne cele systemu. W naszej ocenie głównymi elementami takiego systemu wypłat powinny być:

- dożywotni charakter świadczeń,
- zachowanie dywersyfikacji ryzyk dotyczących finansowania systemu również na etapie konsumowania uprawnień emerytalnych,
- odpowiednie zarządzanie ryzykiem długowieczności oraz ryzykiem inwestycyjnym,
- efektywność instytucjonalna (mierzona niskim poziomem kosztów systemu).

Należy pamiętać, że rozwiązania zaproponowane w tym obszarze – niezależnie od wybranej technologii – będą związane z kosztami, co dotyczy także powierzenia obsługi i wypłaty świadczeń Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Dlatego porównując różne warianty rozwiązań w tym zakresie, należy w przejrzysty sposób brać pod uwagę wszystkie wymienione powyżej elementy. Należy szukać możliwości ograniczania kosztów proponowanych rozwiązań. System ten jest powszechny, co oznacza że powinien wykorzystywać korzyści skali, a zatem mieć niskie koszty jednostkowe. Spodziewamy się zatem, że zaproponowany przez docelowe instytucje (jakiegokolwiek by one nie były) koszty systemu nie będą duże, a jeżeli rynek ten nie byłby się w stanie sam uregulować, wówczas powinny być zastosowane metody administracyjne (podobnie jak to ma dzisiaj miejsce w przypadku otwartych funduszy emerytalnych).

Ważne jest również to, aby w obszarze wypłat odpowiednio zarządzać ryzykiem demograficznym, w tym przede wszystkim ryzykiem długowieczności. Oznacza to, że instytucje funkcjonujące w tym systemie powinny mieć zdolność prowadzenia działalności ubezpieczeniowej. Dzisiaj powszechne towarzystwa emerytalne takiej zdolności nie mają. Nie jest to oczywiście zarzut – powszechne towarzystwa emerytalne nie miały jej mieć z założenia, ponieważ ich zadaniem jest jedynie zarządzanie procesem akumulacji uprawnień emerytalnych wyrażonych w wartości instrumentów finansowych posiadanych przez OFE. Zakład Ubezpieczeń Społecznych również nie prowadzi działalności ubezpieczeniowej, która byłaby odpowiednio przejrzysta i zapewniałaby wypłacalność systemu w długim okresie. Taka sytuacja jest możliwa wyłącznie dzięki systematycznemu pokrywaniu deficytu w funduszu emerytalnym poprzez dotacje z budżetu państwa. Oznacza to, że w zakresie wypłat trzeba zbudować nowe instytucje i rozwiązania dla całego systemu, uwzględniające ubezpieczeniowy charakter tej części systemu emerytalnego oraz pozwalające na przejrzyste ujmowanie zobowiązań systemu wobec jego obecnych i przyszłych uczestników. Wyzwanie, z jakim się musimy zmierzyć w części wykorzystującej rynki finansowe jest jedynie bardziej pilne, niż to, które dotyczy części tych rynków niewykorzystującej.

W trakcie rozważań i dyskusji dotyczących wypłat emerytur wypracowano już kilka rozwiązań, które mają dobre podstawy merytoryczne. W dobrym kierunku – najbliższym zasadom określonym w „Bezpieczeństwie dzięki różnorodności” - szły rozwiązania zaproponowane przez rząd w 2008 r. w projekcie ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, chociaż oczywiście od tego czasu zmieniły się warunki funkcjonowania systemu (głównie zmiana proporcji podziału składki) . W dobrym kierunku idą również dwa inne istniejące w debacie merytorycznej projekty. Pierwszy zakłada centralizację ryzyka długowieczności (instytucja publiczna) przy jednoczesnej decentralizacji ryzyka inwestycyjnego (instytucje prywatne) a drugi proponuje mechanizmy wyrównawcze między

wieloma instytucjami wypłacającymi świadczenia. Są to co najmniej trzy merytorycznie uzasadnione projekty, których realizacja pozwalałaby na osiągnięcie podstawowych celów emerytalnych.

Są również projekty złe, niespełniające podstawowych kryteriów – jest to propozycja przedstawiona przez Izbę Gospodarczą Towarzystw Emerytalnych, czy też propozycja przymusowego przeniesienia oszczędności Polaków z ich kont w OFE na ich konta w ZUS. Propozycje te przede wszystkim w znaczący sposób zwiększają koszty ryzyka ponoszone przez pokolenia w przyszłości. Można i trzeba tych kosztów uniknąć.

Każdy system emerytalny opiera się na przyszłych pokoleniach, ale mając świadomość, że w związku z zachodzącymi procesami demograficznymi będą one mniej liczne, trzeba szukać takich rozwiązań które będą wykorzystywać jak najszerszą bazę do finansowania świadczeń, a także minimalizować ryzyka spoczywające na kolejnych pokoleniach i jednostkach w przyszłości.

Dlatego potrzebne są również zmiany modernizacyjne. W przypadku części związanej z rynkiem kapitałowym zmian wymaga sposób zarządzania aktywami w części systemu wykorzystującej rynki finansowe obejmującej cały przebieg życia osób, zarówno w fazie akumulacji, jak i w fazie wypłat. Na nowo powinien zostać określony sposób oceny efektów działania instytucji zarządzających aktywami, przez wprowadzenie zewnętrznego benchmarku. Zmiany wymaga również sposób wynagradzania instytucji zarządzających, tak aby zachęcał on do efektywnego działania, a jednocześnie nie prowadził do osiągania nieuzasadnionych zysków. W tym zakresie warto skorzystać z doświadczeń innych krajów, które wprowadziły innowacyjne zmiany w zasadach wynagradzania instytucji zarządzających kapitałami emerytalnymi.

W ramach działań modernizacyjnych w dłuższej perspektywie przeglądu pod kątem efektywności wymaga również część systemu zarządzana przez ZUS. Nowy system emerytalny powinien być wyraźnie wydzielony z pozostałych części systemu ubezpieczeń społecznych (na przykład wzorem Szwecji). Dzisiaj często padają argumenty o deficycie w systemie ubezpieczeń społecznych w kontekście systemu emerytalnego, podczas gdy deficyt ten w długim okresie związany jest głównie z brakiem równowagi w innych częściach systemu ubezpieczeń społecznych, w tym w obszarze emerytur górniczych, rent czy zasiłków chorobowych i macierzyńskich. Jest to jeden z przykładów, jak brak przejrzystości systemu prowadzi do formułowania błędnych wniosków.

Na koniec chcielibyśmy podkreślić, że w obecnych trudnych czasach (z przyczyn demograficznych, gospodarczych i społecznych), system emerytalny musi być wiarygodny. Aby był on wiarygodny, musi być przejrzysty i zrozumiały. Każdy uczestnik systemu powinien otrzymywać jasną informację dotyczącą stanu jego kont emerytalnych, a także kosztów, które ponosi w całym systemie emerytalnym, również tych związanych z finansowaniem poszczególnych instytucji. Wzorcowym przykładem w tym zakresie są rozwiązania stosowane w Szwecji. Tylko w takiej sytuacji możemy oczekiwać, że kolejne generacje będą przystępować do umowy międzypokoleniowej, jaką – niezależnie od sposobu organizacji i finansowania – jest system emerytalny, zapewniając jego właściwe funkcjonowanie.