

Seminaria i konferencje

Problemy polskiego systemu emerytalnego — sprawozdanie z konferencji naukowej, która odbyła się 17 maja 2004 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

W dniu 17 maja 2004 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, z inicjatywy Koła Naukowego Strategii Gospodarczej UW oraz Koła Naukowego Finansów i Ubezpieczeń UW, odbyła się konferencja poświęcona funkcjonowaniu polskiego systemu emerytalnego. Udział w konferencji wzięli: minister polityki społecznej Krzysztof Pater, przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych prof. dr hab. Jan Monkiewicz, prof. dr hab. Lesław Gajek, dr hab. prof. UW Marian Wiśniewski oraz dr Wojciech Otto.

Nadzór nad rynkiem funduszy emerytalnych

Jako pierwszy zabrał głos prof. dr hab. Jan Monkiewicz, przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. W ramach wprowadzenia omówił najważniejsze problemy światowych systemów emerytalnych oraz główne elementy reformy emerytalnej w Polsce. Prof. Monkiewicz podkreślił, że właściwie wszystkie systemy emerytalne na świecie przeżywają obecnie kryzys wynikający z przyczyn demograficznych — wzrosła długość życia ludzkiego, długość czasu pracy najczęściej pozostała bez zmian, zatem wydłużył się okres pobierania emerytury. Aby przeciwdziałać kryzysowi, modyfikuje się niektóre zasady funkcjonowania istniejących systemów. Podstawowe kierunki działań to: wydłużanie czasu pracy (a tym samym

wieku przejścia na emeryturę), rewizja (zmniejszenie) wysokości świadczeń emerytalnych i uzupełnienie systemu publicznego różnego rodzaju systemami oszczędnościowymi.

W Polsce w ramach reformy poważnie zmodyfikowano istniejący tzw. system przepływowy polegający na finansowaniu bieżących emerytur poprzez bieżące składki. Wprowadzono II filar emerytalny, tworzony przez Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) zarządzane przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne (PTE). Z chwilą wprowadzenia reformy, tj. od 1 stycznia 1999 roku, składka emerytalna została podzielona na dwie części. Do tej pory była w całości odprowadzana do ZUS-u, po reformie zaś tylko część jest wpłacana do ZUS-u, a reszta jest odprowadzana do OFE.

Obecnie każde Powszechne Towarzystwo Emerytalne zarządza jednym funduszem. W ramach drugiego etapu reformy planuje się zwiększenie liczby funduszy, którymi mogą zarządzać PTE. Dodatkowe fundusze będą adresowane do ludzi starszych, których pobyt w systemie wynagrodzeniowym zbliża się do końca. Aby zapobiec znacznemu spadkowi wartości zainwestowanych w ich imieniu składek, dodatkowe fundusze będą się charakteryzowały niskim ryzykiem inwestycyjnym.

Obecnie w systemie zarejestrowanych jest około 9,5 miliona rachunków czynnych, tzn. takich, na które regularnie są odprowadzane składki. Wartość zgromadzonych środków to około 50 miliardów złotych, do OFE zaś trafia około 37% całkowitych wpłat na system zabezpieczenia emerytalnego.

Prof. Monkiewicz zwrócił ponadto uwagę na dwa główne problemy nowego systemu. Pierwszym jest tendencja do konsolidacji rynku, która prowadzi do zawężenia wyboru funduszy przez klientów. Drugim problemem są stosunkowo wysokie koszty utrzymania systemu, szacowane na około 10% całkowitych wpłat.

Dużą ich część stanowią koszty wynikające z wprowadzonych rozwiązań systemowych, np. koszty utrzymania rachunku operacyjnego czy też zapewnienia przejrzystości i jawności systemu.

Omawiając rolę Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, prof. Monkiewicz wyróżnił dwie podstawowe funkcje tej instytucji. Po pierwsze, Nadzór zajmuje się bezpieczeństwem finansowym systemu związanym głównie z bezpieczeństwem polityki inwestycyjnej funduszy emerytalnych. Pilnuje zatem, by ryzyko inwestycji OFE nie przekraczało pewnego ustalonego poziomu. Co prawda obecne ustawodawstwo ściśle określa, w jakiego rodzaju instrumenty fundusze mogą inwestować, często jednak występują trudności z precyzyjną klasyfikacją konkretnego instrumentu i pojawiają się wątpliwości co do charakteru takiego instrumentu. W takich sytuacjach Nadzór rozstrzyga, czy fundusz może zainwestować w dany instrument. Ponadto kontroluje on realizację procedur w funduszach emerytalnych, regularnie odwiedza siedziby PTE i sprawdza dokumentację.

Po drugie, Nadzór kontroluje tzw. zachowania rynkowe (*market contact*). Pilnuje, by instytucje finansowe nie nadużywały swoich pozycji w relacjach z klientami. Przykładem może być sytuacja, gdy klient chce zmienić fundusz emerytalny. Nadzór może interweniować w przypadku, gdy PTE stwarza trudności mające na celu zniechęcenie klienta do zmiany OFE, np. konieczność wypełniania skomplikowanych formularzy.

Przyszłość polskiego systemu emerytalnego

Kolejnym prelegentem był minister polityki społecznej — Krzysztof Pater, który szerzej omówił aktualne problemy, a także przedstawił perspektywy polskiego systemu emerytalnego. Minister zwrócił uwagę na konieczność podwyższenia wieku, w którym przechodzi się na eme-

ryturę. W starym systemie moment przechodzenia na emeryturę nie miał istotnego wpływu na wysokość świadczenia emerytalnego. W nowym systemie wysokość emerytury zależy od ilorazu sumy wpłaconych składek i oczekiwanego dalszego trwania życia. Im wcześniej przechodzi się na emeryturę, tym krótszy jest okres odprowadzania składek, a dłuższy okres pobierania świadczenia. Maleje zatem wysokość otrzymywanej emerytury. Według ministra brak reformy w zakresie wieku emerytalnego będzie oznaczać, że w przyszłości większość kobiet otrzymywać będzie emeryturę na poziomie ustawowego minimum.

Minister Pater zwrócił również uwagę na redystrybucyjny aspekt nowego systemu emerytalnego. W Polsce stosunek wynagrodzenia minimalnego do przeciętnego wynosi około 35%, podczas gdy stosunek emerytury minimalnej do emerytury przeciętnej wynosi około 53%. Jak wynika z badań opinii publicznej, większość Polaków jest zdania, iż wyrównywanie dochodów w społeczeństwie (zwłaszcza w odniesieniu do kobiet) nie powinno być realizowane poprzez dopłaty do emerytur, lecz poprzez inne środki, jak np. dodatki mieszkaniowe, świadczenia rodzinne itp. Wyobraźmy sobie gospodarstwo domowe składające się z dobrze zarabiającego męża i żony będącej na emeryturze. Nie ma żadnego uzasadnienia, by automatycznie dopłacać żonie do najniższej emerytury, ponieważ dochód całego gospodarstwa domowego jest *per saldo* stosunkowo wysoki. Pomoc w postaci dopłat z budżetu powinny natomiast otrzymywać osoby samotne, rodziny wielodzietne itp.

Minister Pater odniósł się krytycznie do pomysłu kwotowej waloryzacji emerytur. Według orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego waloryzacja jest utrzymaniem realnej wartości świadczeń, powinna zatem mieć charakter procentowy, a nie kwotowy.

Omawiając nierozwiązane problemy II filaru systemu emerytalnego, minister zwrócił również uwagę na spór co do sposobu klasyfikacji środków gromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych. W początkowym okresie realizacji reformy nie zdefiniowano statusu prawnego pieniędzy gromadzonych na kontach OFE. W efekcie toczy się obecnie spór, czy środki te traktować jako pieniądze prywatne, czy publiczne.

Reforma emerytalna — mity i rzeczywistość

Jako kolejny zabrał głos prof. dr hab. Lesław Gajek, powiązany z Politechniką Łódzką i Uniwersytetem Warszawskim. To wystąpienie poświęcone było zrewidowaniu funkcjonujących w społeczeństwie i mediach popularnych mitów dotyczących reformy emerytalnej w Polsce. Prof. Gajek rozpoczął od omówienia mitów związanych z przyczynami reformy. Pojawiają się głosy, że przyczyną wprowadzenia reformy były zbyt wysokie koszty funkcjonowania starego systemu. Jest to pogląd błędny, ponieważ koszty funkcjonowania starego systemu były w rzeczywistości niewielkie. Wynikało to z faktu, że ZUS jako potężna instytucja zajmująca się wieloma zadaniami charakteryzował się niższymi kosztami funkcjonowania w porównaniu z kilkunastoma instytucjami zajmującymi się zadaniami cząstkowymi. Z drugiej strony koszty funkcjonowania nowego systemu okazały się zaskakująco wysokie, głównie z powodu wysokich opłat pobieranych przez OFE.

Błędne jest także przekonanie, jakoby reformę przeprowadzono dlatego, że ZUS nie inwestował pobieranych składek. W rzeczywistości nie było to zadaniem ZUS-u. Instytucja ta miała jedynie pobierać i ewidencjonować składki. Również występowania cykli demograficznych nie można uznać za uzasadniony powód reformy emerytalnej. Ten problem można było bowiem rozwiązać w sta-

rym systemie, poprzez akumulację nadwyżek z okresu wyżu demograficznego i rozdysponowanie ich w okresie niżu demograficznego.

Powodem reformy nie były także, jak się czasami twierdzi, zbyt niskie emerytury. Zrównoważenie systemu w długim okresie oznacza bowiem zredukowanie wysokości świadczeń emerytalnych w stosunku do wynagrodzeń.

Prof. Gajek zwrócił również uwagę na fakt, że początek 1999 roku nie był okresem wdrożenia reformy, a raczej zapoczątkowaniem bardzo długiego procesu zmian. Dopiero za około 40 lat w Polsce całkowicie przestanie funkcjonować stary system emerytalny.

Wprowadzenie reformy emerytalnej miało w przekonaniu wielu osób zwiększyć efektywność zarządzania składkami. Z dwóch powodów nie można uznać tego poglądu za prawdziwy. Po pierwsze, przed reformą emerytalną nie zarządzano składkami, tylko przeznaczano je na wypłaty świadczeń. Zatem skutków reformy nie można rozpatrywać w kategoriach większej lub mniejszej efektywności. Po drugie, efektywność inwestycji OFE nie jest zbyt wysoka, zwłaszcza w porównaniu z efektywnością lokat bankowych.

Na pytanie o koszty funkcjonowania nowego systemu, zdaniem prof. Gajka, nie ma prostej odpowiedzi. W dużej mierze wielkość kosztów zależy od sposobu ich zdefiniowania. Jeśli bowiem przyjmujemy, że wskutek reformy zmniejszy się skala marnotrawionych pieniędzy lub zmaleje wielkość dopłat do systemu z budżetu państwa, to koszty funkcjonowania nowego systemu będą dużo mniejsze od kosztów funkcjonowania starego systemu.

W krótkim okresie koszty funkcjonowania systemu niewątpliwie wzrosły. Wynika to po części ze wzrostu kosztów działania instytucji obsługujących system, a po części ze wzrostu dopłat budżetowych. W ramach reformy część składek z I filaru została bowiem przeniesio-

na do II filaru. W związku z tym konieczne jest przeznaczanie dodatkowych środków budżetowych na uzupełnienie wielkości składek w I filarze. W długim okresie koszty funkcjonowania systemu będą zapewne dużo niższe.

Po wprowadzeniu reformy spodziewano się przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Tak się jednak nie stało. Według prof. Gajka ten stan rzeczy jest spowodowany przez wadliwy mechanizm przepływu funduszy. Państwo uzupełnia fundusze zgromadzone w I filarze o wielkość utraconą w wyniku przepływu składek do II filaru. Składki w II filarze są w większości przeznaczane na kupno obligacji krótkoterminowych, które państwo emituje, by spłacić dług powstały w wyniku dopłat do I filaru. Mamy zatem kosztowny mechanizm „przelewania z jednej kieszeni do drugiej”, a oszczędności nie pobudzają gospodarki.

Na zakończenie prof. Gajek skrytykował przeprowadzane w ostatnim okresie zmiany reguł funkcjonowania systemu. Jego zdaniem kwestią priorytetową jest stabilność systemu, a wszelkie zmiany, nawet jeśli poprawiają jego funkcjonowanie, świadczą o dużej nieodpowiedzialności rządzących.

Funkcjonowanie Zakładu Emerytalnego

Kolejnym prelegentem był Dziekan Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego — dr hab. prof. UW Marian Wiśniewski. Omówił on najważniejsze, dotychczas nierozwiązane problemy dotyczące funkcjonowania Zakładu Emerytalnego. W momencie przejścia na emeryturę każda osoba powinna przetransferować zgromadzone w OFE oszczędności do Zakładu Emerytalnego (ZE) oferującego świadczenia. Do tej pory ustalono jedynie wstępny zarys zasad funkcjonowania systemu pobierania świadczeń. Nie wiadomo, w jaki sposób ZE będzie wypłacał emerytury, jaki będzie zakres regulacji tego rynku itp.

Trwa debata na temat, czy powinno się utworzyć jeden państwowy Zakład Emerytalny, czy też wiele zakładów prywatnych. Zdaniem prof. Wiśniewskiego pierwsza propozycja ma charakter czysto polityczny i wiąże się z chęcią obsadzenia najważniejszych stanowisk z tzw. klucza politycznego. Ponadto rozważa się funkcjonowanie ZE jako wyodrębnionej części działalności ubezpieczyciela na życie, bądź jako całkowicie odrębnego podmiotu. Kontrowersję budzi również kwestia różnicowania stawek świadczenia emerytalnego ze względu na płeć.

System finansowy ZE powinien z jednej strony zapewniać jednoznacznie zdefiniowane i możliwie wysokie świadczenia, a z drugiej strony cechować się niskim prawdopodobieństwem utraty wypłacalności. System powinien ponadto umożliwiać akceptowalną dla inwestorów długookresową stopę zwrotu z kapitału oraz sprzyjać konkurencji między ZE. Prof. Wiśniewski zwrócił uwagę, że ze względu na różnice w wysokości ryzyka ponoszonego przez PTE i ZE, najgorszym sposobem reformy systemu ZE byłoby skopiowanie rozwiązań stosowanych w systemie OFE.

Źródła przychodów ZE to prowizje od świadczeniobiorców, prowizje z inwestycji środków własnych oraz zysk techniczny. Zysk techniczny ZE tworzą przychody z inwestycji rezerw w ciągu roku pomniejszone o wielkość wypłaconych świadczeń w ciągu roku i o przyrost rezerw z tytułu minimalnej gwarantowanej indeksacji świadczeń. Jeżeli zysk techniczny jest dodatni, to jego część zwiększa zysk bieżący ZE, a część przypadająca uczestnikom przybiera formę indeksacji świadczeń. Ujemny zysk techniczny redukuje wyłącznie zysk bieżący ZE.

Świadczenia emerytalne

Wystąpienie dr. Wojciecha Otto z Wydziału Nauk Ekonomicznych UW było poświęcone charakterystyce systemu świadczeń emerytalnych wypłacanych

w II filarze. Zgodnie z podstawowymi celami reformy, świadczenia z II filaru powinny być możliwie wysokie i dobrze zabezpieczające przed tzw. ryzykiem długowieczności, a więc sytuacją, w której emerytura jest pobierana przez stosunkowo długi okres. Zdaniem dr. Otto system OFE nie sprzyja realizacji tego celu. Obowiązuje bowiem zasada, iż w przypadku zgonu osoby przed przejściem na emeryturę, świadczenie jest dziedziczone przez małżonka/ę lub inną wskazaną wcześniej osobę. Takie rozwiązanie powoduje, że zmniejsza się wielkość pieniędzy przeznaczonych dla osób dożywających wieku emerytalnego. W I filarze świadczenia emerytalne są finansowane przez oszczędności własne (składki) oraz oszczędności osób, które zmarły przedwcześnie, nie dożywając wieku emerytalnego. Tymczasem II filar daje zabezpieczenie przed ryzykiem wczesnego zgonu kosztem zabezpieczenia przed ryzykiem długowieczności.

System przewiduje kilka typów świadczeń o charakterze kontraktów nieodwoływalnych:

- a) indywidualną rentę dożywotnią — świadczenie o ustalonej z góry kwocie miesięcznej;
- b) małżeńską rentę dożywotnią — w tym przypadku kwota wyjściowa jest wypłacana do momentu, w którym żyją oboje małżonkowie. Po śmierci jednego z nich współmałżonek otrzymuje świadczenie zredukowane o odpowiedni parametr;
- c) indywidualną rentę dożywotnią z gwarantowanym okresem świadczenia;
- d) małżeńską rentę dożywotnią z gwarantowanym okresem świadczenia.

Stawki oferowanych świadczeń są zróżnicowane ze względu na wiek, nie

dopuszcza się natomiast różnicowania ze względu na płeć, stan zdrowia, region zamieszkania i zawód.

Wprowadzenie gwarantowanych okresów świadczenia ma na celu osłabienie tzw. szoków przejścia. Szoki te dotyczą osób, które przechodzą na emeryturę w złym stanie zdrowia, w związku z czym przewidywana długość ich życia na emeryturze jest niewielka. W II filarze wielkość zakumulowanych oszczędności jest dobrze znana emerytowi. Zjawisko „szoku przejścia” motywuje zatem osoby o złych rokowaniach zdrowotnych do nieprzechodzenia na emeryturę, ponieważ w razie zgonu zgromadzone oszczędności będą odziedziczone przez spadkobierców. W konsekwencji prowadzi to zatem do negatywnej selekcji klientów Zakładu Emerytalnego.

Z drugiej strony wprowadzenie gwarantowanych okresów płatności powoduje konieczność wypłacania świadczenia nawet po zgonie emeryta. Takie rozwiązanie wymusza zatem obniżkę stawek w całym systemie.

Podsumowując poruszaną problematykę, uczestnicy konferencji zgodzili się, że przeprowadzenie reformy emerytalnej w Polsce nie odbyło się bez błędów i w najbliższej przyszłości konieczne będzie rozwiązanie wielu problemów. Z drugiej strony podkreślono, że wiele rozwiązań wprowadzono sprawnie i, prognozując przyszłość systemu, nie należy ulegać przesadnemu pesymizmowi.

Tomasz Odziemczyk
student 5. roku WNE UW,
Agnieszka Różycka
studentka 5. roku WNE UW