

Niebezpieczne majstrowanie przy emeryturach

Za przeprowadzoną w 1999 roku reformę systemu emerytalnego chwalono nas na świecie, ale jej dokończenie stoi obecnie pod znakiem zapytania. Przede wszystkim dlatego, że na związane z nią decyzje ogromną presję wywiera bieżący stan gospodarki i finansowe kłopoty państwa.

Gdy szykowano reformę, wiadomo było, że w Polsce rodzi się coraz mniej dzieci i że wskutek tego państwo nie będzie w przyszłości w stanie spełnić obietnic, zawartych w tradycyjnym, pokoleniowym systemie emerytalnym. Chodziło zatem o stworzenie rozwiązań słabiej uzależnionych od struktury wieku ludności i mniej obciążających finanse państwa. Dlatego zasadę zdefiniowanego świadczenia zastąpiono zasadą zdefiniowanej składki, a samą składkę podzielono między ZUS i otwarte fundusze emerytalne (OFE). Oznacza to, że przyszła emerytura zależeć będzie nie od wysokości ostatnich zarobków, ale od zgromadzonych w całym systemie oszczędności, a ich przyrost powiązany jest w części z sytuacją na rynku pracy (ZUS), w części zaś — z rynkiem kapitałowym (OFE). Poza tym mieliśmy ją uzupełniać oszczędzaniem na własną rękę w tzw. trzecim filarze.

Najogólniej mówiąc, celem reformy emerytalnej było zatem określenie na nowo kontraktu społecznego między ubezpieczonymi i państwem oraz stabilność całego systemu w długim okresie. A także — pobudzenie zapobiegliwości finansowej i zachęta do wydłużenia czasu pracy.

Sukces z zastrzeżeniami

Od początku jednak reforma miała pecha, bo w 1999 roku wprowadzono tylko tę część jej rozwiązań, która obejmuje zbieranie składek. Niektóre, jak ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i ustanowienie emerytur pomostowych, pojawiły się z kilkuletnim poślizgiem, dopiero niedawno. Inne nie funkcjonują do dziś.

Nadal nie ma zakładów zajmujących się wypłatą świadczeń dożywotnich z II filaru. Nie ma rozwiązań dotyczących rent z tytułu niezdolności do pracy, choć systemy: rentowy i emerytalny muszą być ze sobą skorelowane. Nie powołano instytucji aktuariusza krajowego, która monitorowałaby długookresowe skutki pomysłów i propozycji w dziedzinie emerytur. Nie wypalił „trzeci filar”, w którym oszczędza niespełna 6% pracujących.

Zarządzające kapitałową częścią systemu OFE bardzo krytykowano za wysokość pobieranych opłat, co doprowadziło do ich ustawowego ograniczenia. W ostatnich dwóch latach, gdy świat ogarnął kryzys finansowy, niepokój budziło natomiast kurczenie się gromadzonych w funduszach oszczędności.

Poza tym niektórzy nadal obawiają się, że wpisana w nowy system zachęta do wczesnego podejmowania i późnego kończenia pracy zawodowej może

zmniejszyć zainteresowanie kobiet prokreacją, a inni — że exodus do pracy za granicą zagrozi stabilności systemu emerytalnego. Wprawdzie fachowcy podkreślają, że to, ile dzieci się rodzi, zależy od rozwiązań umożliwiających łączenie pracy zawodowej z opieką nad nimi, a nie od systemu emerytalnego, i że na emigrację ten system (zwłaszcza zaś jego kapitałowy filar) jest częściowo uodporniony — bo można zeń wyjąć tylko tyle, ile się włożyło — to tych obaw nie można lekceważyć.

Jak więc — biorąc pod uwagę opóźnienia i wątpliwości — można po dziesięciu latach ocenić reformę? — Nie widać jeszcze pełnych jej efektów. Sprawdziło się założenie, że konta w ZUS i OFE w różnych okresach przyrastają będą w różnym tempie. Jeśli jednak wziąć pod uwagę sumy, jakie każdy z ubezpieczonych zgromadził na nich łącznie, to wydaje się, że stabilność systemu została utrzymana — uważa Agnieszka Chłoń-Domińczak, która pracowała zarówno nad koncepcją reformy, jak i nad jej wprowadzeniem. Jej zdaniem dowodem skuteczności zmian jest i to, że od grudnia zaczęła w Polsce maleć liczba emerytów: więcej jest umierających niż uzyskujących uprawnienia do świadczeń.

Zwolennicy reformy uważają zatem, że należałoby ją po prostu „domknąć”, czyli przyjąć ustawy wprowadzające wszystko to, czego do tej pory brakuje. Najpilniejsza jest kwestia wypłat z II filaru: pierwszym emerytkom z nowego systemu (jest ich około dwustu) na razie przyznano świadczenia okresowe, ale w roku 2014, gdy skończą 65 lat, powinny otrzymać dożywotnie, wypłacane przez zakłady emerytalne. Powołując je ustawę zawetował jednak prezydent, a rząd się z niej najwyraźniej wycofuje (o czym niżej). Tak więc nadal nie wiadomo, jak będą wypłacane emerytury z OFE. Teoretycznie można wprawdzie przedłużyć żywotność rozwiązań tymczasowych, ale z pewnością nie jest to wyjście optymalne.

Pieniądze dla państwa

To „domknięcie” reformy jest jednak wątpliwe, bo obecny rząd woli przy niej majstrować. W ostatnich miesiącach nastąpił istny wysyp pomysłów zmian w systemie emerytalnym. Minister pracy (wspomagana przez ministra finansów) chce zmniejszenia składki do OFE z 7,3 do 3 %; ludziom tuż przed przejściem na emeryturę proponuje przeniesienie zgromadzonych w OFE pieniędzy do ZUS, a tym, którzy ukończyli 65 lat — nawet (przy pewnych warunkach) wycofanie tych oszczędności. Z kolei kierujący Radą Gospodarczą przy premierze Jan Krzysztof Bielecki twierdzi, że nie należy powoływać zakładów emerytalnych, a wypłacanie emerytur z OFE zlecić ZUS. Na dodatek Centrum im. Adama Smitha wystąpiło z pomysłem wprowadzenia u nas kanadyjskiego modelu emerytalnego.

Pomijając ostatnią z tych propozycji (o „modelu kanadyjskim” i jego przydatności w polskich warunkach niewiele zresztą wiadomo) — pozostałe łączą dążenie do przesunięcia w rozmaity sposób pieniędzy z OFE do sektora finansów publicznych. Ich autorzy dowodzą wprawdzie, że będzie to korzystniejsze dla przyszłych emerytów, ale — między innymi dlatego, że nie ma aktuariusza

krajowego — nie wiadomo, co warte są wyliczenia, na jakie się powołują. Skoro na przykład — według wypowiedzi Jana Krzysztofa Bieleckiego — przejętymi przez ZUS środkami z OFE zarządzałyby firmy zewnętrzne, to jaka jest gwarancja, że robiłyby to taniej niż przewidziane w projekcie reformy wyspecjalizowane zakłady emerytalne? I czy kapitał w ZUS, do którego miałyby trafiać większa część składki, będzie powiększał się szybciej, niż gdyby tymi pieniędzmi zarządzały OFE?

Pytania co do intencji proponowanych zmian wynikają z faktu, iż rządowi gwałtownie potrzeba pieniędzy na zasypanie dziury w budżecie i zmniejszenie deficytu finansów publicznych do wymaganego przy wejściu do strefy euro poziomu 3 %PKB. Przekazywanie mniejszej składki do OFE umożliwiłoby ograniczenie deficytu budżetu już dziś, w przyszłości zaś podobny skutek miałby przelew zgromadzonych w funduszach oszczędności do ZUS. Jednocześnie jednak państwo brałoby na siebie większą odpowiedzialność za wypłatę przyszłych świadczeń — a to właśnie reforma sprzed dziesięciu lat miała zmienić. — Rząd nagłaśnia rozmiary długu publicznego oraz niebezpieczeństwo przekroczenia kolejnych barier ostrożnościowych — i chce oszukiwać w celu ich ominięcia. Wysuwane ostatnio propozycje — które mogą zabić kapitałową część systemu emerytalnego — oznaczają bowiem w istocie zamianę jawnego długu publicznego na ukryty, czyli na zobowiązania państwa wobec przyszłych emerytów — mówi prof. Wojciech Otto z Uniwersytetu Warszawskiego, który zajmuje się wyliczeniami aktuarialnymi ubezpieczenia społecznego.

O tym się nie mówi

Ten prymat bieżącej sytuacji gospodarczej nad rozwiązaniami długofalowymi powoduje także, że nie ma atmosfery do dyskusji nad potrzebnymi zmianami w funkcjonowaniu OFE. Rządowe propozycje dotyczące podziału składki emerytalnej zagrażają modelowi biznesowemu tych instytucji. Skupiają się więc one na obronie *status quo*, a nie na tym, co zrobić, żeby zarabiały więcej pieniędzy dla swoich uczestników. Takie propozycje wysuwano już od dawna, a obejmują one przede wszystkim dostosowanie strategii inwestowania przez OFE do wieku ich klientów oraz zmianę sposobu oceny tych instytucji.

Dziś każda z nich prowadzi tylko jeden typ funduszu, a struktura lokat we wszystkich OFE jest zbliżona. To, które pieniędzmi przyszłych emerytów zarządza lepiej, a które gorzej, ocenia się przez porównanie ich wyników ze średnią ważoną stopą zwrotu, wyliczoną dla wszystkich czternastu OFE. W efekcie, jak mówi Robert Garnczarek, prezes AXA PTE, mogą one ze sobą konkurować jedynie serwisem i stopą zwrotu, której różnice są jego zdaniem na dłuższą metę dla klienta nieistotne.

Pierwszy problem można by rozwiązać, wprowadzając możliwość prowadzenia przez każdy OFE kilku funduszy, o różnym profilu ryzyka i stopie zwrotu (tak jest w Szwecji): dla młodszych uczestników — inwestycje bardziej ryzykowne i potencjalnie bardziej dochodowe (np. w akcje), dla starszych — już mniej, a dla

najstarszych — całkiem bezpieczne, choć mniej zyskowe. — Wiązałoby się to z rekomendowaniem uczestnikom pewnej ścieżki postępowania, związanej z wiekiem. To rozwiązanie wymaga jednak zmian ustawowych, o których rząd nie ma chęci rozmawiać — mówi prof. Otto.

Poza tym, gdyby przeszła propozycja zmniejszenia części składki, kierowanej do OFE, koncepcja prowadzenia wielu funduszy o różnym profilu inwestowania stanęłaby pod znakiem zapytania. To bowiem, jaką kwotę każda z tych instytucji mogłaby przekazać do konkretnych „podfunduszy”, zależy nie tylko od wieku uczestników, ale i od proporcji środków na kontach poszczególnych osób w ZUS i w OFE oraz ogólnej sumy otrzymywanych składek.

Zdaniem Wojciecha Otto, każda z proponowanych ostatnio zmian zagroziłaby także bytowi mniejszych OFE — a przecież od początku regulacje państwowe podtrzymują ich istnienie, żeby zapobiec wytworzeniu się oligopolu na tym rynku. Problem drugi — czyli sposób oceniania OFE — można rozwiązać, wprowadzając zamiast obecnej średniej jakiś rynkowy punkt odniesienia (tzw. zewnętrzny benchmark). Dziś bowiem — jak mówi Robert Garnczarek — Wszyscy patrzą na siebie, a w efekcie zarządzanie aktywami polega nie na przewidywaniu ruchów cen rynkowych, ale tego, jak się zachowa konkurencja. — Według niego wprowadzenie nowego benchmarku wymagałoby również zmiany mechanizmu gwarancyjnego (czyli systemu dopłat, uruchamianych w momencie, gdy OFE nie osiąga minimalnej wymaganej stopy zwrotu z lokat). Zdaniem Ewy Lewickiej z Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych system gwarancji można by zachować, a zmienić tylko system ocen, sięgając po doświadczenia innych krajów. Tak czy owak, wymagałoby to zmian ustawowych, a dziś nie ma odpowiedniej atmosfery nawet do dyskusji na te tematy.

Decyzje w rozproszeniu

To nie wszystkie problemy związane z systemem emerytalnym. Nie można go traktować jak samotnej wyspy, musi być zgrany z całym systemem zabezpieczenia społecznego, m.in. z rozwiązaniami dotyczącymi pomocy rodzinie i opieki nad ludźmi starymi. Także — z prawem pracy oraz z przepisami podatkowymi. Tymczasem ostatnio pomysły i decyzje w tych sprawach pojawiają się w różnych resortach i nie są ze sobą powiązane. — Jeszcze na początku obecnej dekady był jeden ośrodek, zajmujący się zabezpieczeniem społecznym, także reformą emerytalną. Teraz nastąpiło rozproszenie tych działań — uważa dr Piotr Broda-Wysoki z Instytutu Politologii UKSW.

Takim ośrodkiem decyzyjnym powinno być (ale nie jest) Ministerstwo Pracy, na którym winien również spoczywać obowiązek promowania rozwiązań, zachęcających ludzi do samodzielnego oszczędzania na starość. W ich interesie — i w interesie finansów publicznych. Klęska trzeciego filaru oznacza bowiem, że słabo uposażonych emerytów trzeba będzie wspierać. Państwo nie zachęca jednak Polaków do dbałości o uzupełnienie przyszłych dochodów: zwolnienie z „podatku Belki” (od odsetek z oszczędności) to bodziec stanowczo za słaby. —

Bez zachęt podatkowych trzeci filar nigdy nie powstanie. Resort finansów ciągle jednak twierdzi, że ich wprowadzenie byłoby zbyt kosztowne dla budżetu — ale jednocześnie nie odpowiada na pytanie, jak ich brak wpłynie na przyszłe koszty pomocy społecznej — mówi Kacper Niziołek, wiceprezes AXA PTE.

Ten sam ośrodek powinien zadbać o „edukację emerytalną”, której stan jest tragiczny. Przeciętny człowiek otrzymuje wprawdzie informacje o stanie konta w OFE (od niedawna — także i w ZUS), ale nie wie, jak system emerytalny działa, czego można po nim oczekiwać i czego należy unikać. Przykładem skutków tej niewiedzy było przechodzenie na emeryturę w najgorszym momencie kryzysu finansowego, gdy wartość kapitału w OFE gwałtownie zmalała: odroczenie tej decyzji choćby o rok dawało szansę na odrobienie części strat inwestycyjnych — i na większe świadczenie.

Brak „edukacji emerytalnej” powoduje również, że ludzie nie są w stanie ocenić przedstawianych im przez polityków propozycji i akceptują obietnice, które z pozoru wyglądają korzystnie, ale przy głębszej analizie mogą się okazać bez pokrycia. Emeryt przekona się o tym po wielu latach, gdy będzie już za późno, żeby podjąć jakieś działania.

Cytowane w tekście wypowiedzi pochodzą z seminarium „Przyszłość systemu emerytalnego a społeczna gospodarka rynkowa w Polsce”, które 29 marca zorganizowały w Warszawie Fundacja Konrada Adenauera oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.