

KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Zielona Księga na rzecz adekwatnych,  
stabilnych i bezpiecznych systemów  
emerytalnych w Europie – krok na drodze  
do opanowania skutków starzenia się  
ludności w Unii Europejskiej

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-153

LISTOPAD 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:

Danuta Małgorzata Korzeniowska

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 98 53,  
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

**„Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie” – krok na drodze do opanowania skutków starzenia się ludności w Unii Europejskiej**

Starzenie się ludności jest jednym z największych wyzwań, przed którymi stoją kraje członkowskie oraz Unia Europejska jako całość. To wyzwanie było do niedawna traktowane jako problem poboczny, dzisiaj nie ma już wątpliwości, że jest problemem centralnym, warunkującym możliwości rozwojowe Europy. To już nie tylko systemy emerytalne, ale całość finansów publicznych jest zagrożona skutkami starzenia. Co więcej, ujawniają się dawniej niedostrzegane fundamentalne sprzeczności celów takich, jak z jednej strony finansowanie transferów, a z drugiej wynagradzanie pracy.

Zielona Księga jest przejawem konstruktywnego podejścia do problemów. Jest wyraźnie krokiem naprzód na drodze do opanowania skutków starzenia się ludności. Krokiem ważnym, ale raczej otwierającym drogę niż doprowadzającym ją do celu. Wartością Zielonej Księgi jest w miarę otwarte nazywanie problemów i dostrzeganie wielu związków między nimi, a co za tym idzie uświadamianie, że niektóre cele częściowe w zakresie świadczeń społecznych mogą być sprzeczne, jak to ma miejsce na przykład w przypadku postulowanej adekwatności świadczeń i stabilności systemów. W przeszłości nie było to typową cechą oficjalnych dokumentów tego typu.

Treść omawianego dokumentu wymaga jednak krytycznego komentarza. Nie wszystko jest w tym dokumencie bezdyskusyjne, a kilka kwestii – takich, jak przede wszystkim zamieszanie pojęciowe w zakresie tego co jest systemem bazowym, a co dodatkowym – wymaga istotnej korekty.

Poniżej przedstawiam omówienie problematyki poruszonej w Zielonej Księdze w porządku odpowiadającym ich pojawianiu się w dokumencie. Poszczególne punkty mają różną wagę. Najważniejsze z nich staram się odpowiednio podkreślać.

1. W dokumencie stwierdza się jednoznacznie i dobitnie, że celem zmian nie jest naruszenie obecnego stanu rzeczy w zakresie systemów emerytalnych w Unii, czyli ich fragmentacja. Jest to, jak rozumiem, generalna zgoda na to, aby polityka społeczna i fiskalna były regulowane na poziomie państw członkowskich, czyli nie są one w jakimkolwiek stopniu integrowane, a co najwyżej koordynowane. Ten polityczny konsensus, którego tu nie oceniam i nie dyskutuję z nim, ma jednak istotny wpływ na meritum problematyki omawianej w Zielonej Księdze. Nie znajduje to jednak jakiegokolwiek odzwierciedlenia w treści dokumentu. To bardzo poważny mankament tego dokumentu. Sugeruje on bowiem, że konsensus polityczny nie ma swojej ekonomicznej i społecznej ceny. Być może cenę tę warto zapłacić, ale nie powinniśmy być jej nieświadomi.
2. Na stronach 5-6 (polska wersja) przywołane są cztery zasadnicze cele reform lub modyfikacji systemów emerytalnych. Brak jest jednak próby powiązania tych celów z rzeczywistymi próbami reformowania. Cele te są w związku z tym zawieszane w powietrzu. Brak jest próby oceny skuteczności realizacji tych celów w różnych wersjach realizowanych reform.
3. Celom tym warto może przyjrzeć się – to już na nasze wewnętrzne potrzeby – od strony ich realizacji w Polsce.
  - a) Dłuższa praca (późniejsze rozpoczynanie pobierania świadczenia) – mamy tu niezły wynik. Reforma emerytalna w 1999 r. doprowadziła do podniesienia granicy faktycznego przechodzenia na emeryturę o 5 lat. Ustawa o emeryturach pomostowych utrwaliła ten efekt, który właśnie zaczyna przynosić wymierne i znaczące skutki. W nowym systemie wprowadzone zostały ponadto silne zachęty do opóźniania rozpoczynania pobierania świadczenia ponad te dodatkowe 5 lat. Zachęty te wymagają internalizacji przez pracujących, a więc ich pełne działanie nastąpi po jakimś, trudnym z góry do przewidzenia okresie. Zdecydowanie gorzej wypada pomoc osobom w wieku 50+ w utrzymaniu zdolności do pracy (chodzi tu głównie o kwalifikacje zawodowe).

- b) Wielopoziomowość systemu emerytalnego, czyli uzupełnianie dodatkowymi oszczędnościami uczestnictwa w powszechnym systemie jest w Polsce, tak jak i w większości innych krajów Unii Europejskiej, raczej słabo rozwinięta. Idea dodatkowego oszczędzania zakłada jednak dobrowolność, czyli poziom dodatkowych oszczędności jest taki, jaki odpowiada preferencjom pracowników, którzy mogą, ale nie muszą dodatkowo oszczędzać. Edukacja publiczna w zakresie korzystania z rynków finansowych jest tu wyzwaniem, z którym sobie nie radzimy.
  - c) Adekwatność to problem demograficzny, w niewielkim stopniu związany z samym systemem emerytalnym. [Do tej kwestii odnoszę się niżej.]
  - d) Problemy systemów emerytalnych związane z płcią uczestników. Tu Polska ma ogromnie dużo do zrobienia: zrównanie wieku emerytalnego, ułatwienia w łączeniu pracy i macierzyństwa - to tylko najważniejsze, lecz daleko nie jedyne kwestie należące w Polsce do tego obszaru.
4. Najważniejszym mankamentem Zielonej Księgi jest nieumiejętność/niechęć pełniejszej analizy tego, co jest systemem bazowym (powszechnym), a co jest systemem dodatkowym. Dokument pozostaje na anachronicznym poziomie rozumienia tego problemu. Zakłada się, że są systemy powszechne – z definicji repartycyjne oraz systemy dodatkowe – kapitałowe. To ujęcie nieodpowiadające obecnej rzeczywistości w krajach członkowskich. Dlatego w tym i wielu innych dokumentach i analizach myli się część systemów powszechnych z systemami dodatkowymi tylko dlatego, że są one prywatnie zarządzane, co samo z siebie nie wpływa w decydujący sposób na naturę samego systemu. Systemy dodatkowe to w omawianym dokumencie głównie odpowiednik polskich Pracowniczych Programów Emerytalnych. Słusznie, tyle że struktura pojęciowa wykorzystywana w dokumencie w żaden sposób nie pozwala na analizę partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie systemu emerytalnego, jakim w polskim (nie tylko) przypadku jest powierzenie zarządzania częścią powszechnego (bazowego) systemu emerytalnego prywatnym podmiotom. Problem jest naprawdę poważny, ponieważ uniemożliwia racjonalny dialog między partnerami w Unii. W bardzo wielu miejscach w dokumencie jego treść nie przystaje do części rozwiązań stosowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Rzutuje to na wiele kwestii, także na obecnie prowadzone dyskusje dotyczące kwalifikowania zobowiązań wynikających z przepływu części składki emerytalnej przez indywidualne konta emerytalne w powszechnym systemie, które zarządzane są przez podmioty prywatne. Na tym jednak

nie koniec. Konwencja stosowana w Zielonej Księdze nie pozwala również na sensowną klasyfikację tej części systemu, którą w Polsce zarządza ZUS. Nielogiczność klasyfikacji stosowanych w Zielonej Księdze jest w tym zakresie mniej dla nas bolesna fiskalnie, ale równie dewastująca pojęciowo, co praktycznie uniemożliwia merytoryczną dyskusję. Warto dodać, że taki sam problem powstaje w stosunku do systemu emerytalnego istniejącego od 1999 r. w Szwecji (po części także w kilku innych krajach). Niemożność sensownej analizy tych systemów w ramach narzuconych w Zielonej Księdze jest prawdopodobnie największym mankamentem tego dokumentu, ograniczającym jego znaczenie i potencjalny efekt dla dyskusji prowadzącej do zbudowania struktury instytucjonalnej systemów emerytalnych, która będzie dobrze odzwierciedlała rzeczywistość.

5. Jednym z centralnych problemów diskutowanych w omawianym dokumencie jest finansowa stabilność (podtrzymywalność) systemów emerytalnych. Jednak pomija on zupełnie kwestie związane ze sposobami analizy stanu zobowiązań wobec uczestników tych systemów, co jest głównym czynnikiem wpływającym na tę stabilność. W szczególności dokument pomija sposoby klasyfikowania i księgowania tych zobowiązań. Ma to szczególne znaczenie w kontekście toczonych obecnie dyskusji. Ten mankament dokumentu wprost wynika z archaicznego podejścia przy określaniu struktury pojęciowej wykorzystywanej w dokumencie. Wydaje się, że dokument tak ważny dla rozwoju Unii Europejskiej powinien adresować problemy związane ze sposobami księgowania środków przepływających przez systemy emerytalne (nawet jeśli autorzy nie mają jeszcze spójnej propozycji rozwiązania tych problemów).
6. Dokument w wielu miejscach odwołuje się do problemu adekwatności świadczeń. Tak jak już wspominałem, w dokumencie tym postuluje się rozpatrywanie go razem z problemem stabilności finansowej systemów. Jest to ze wszech miar słuszne. Jest to bardzo potrzebne odejście od dominującego dawniej „koncertu życzeń”, czyli postulowania realizacji tych celów bez zważania na ich częściową sprzeczność. Warto jednak postawić kropkę nad „i”, czego w dokumencie się nie robi. Chodzi o to, że najczęściej stosowana miara adekwatności, czyli stopa zastąpienia nie jest zmienną decyzyjną lecz wynikową. To nie decyzje polityczne, ani typ systemu emerytalnego wyznaczają jej wysokość. System może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu – wtedy absolutna wysokość świadczeń rośnie, lub ten rozwój hamować – wtedy spada lub rośnie wolniej. System nie może jednak zmienić poziomu relatywnej miary wysokości

świadczenia, czyli właśnie stopy zastąpienia. Jej poziom wyznaczony jest przez strukturę ludności według wieku, poziom aktywności ekonomicznej ludności oraz stopę składki. Niedopowiedzenie tej kwestii rodzi nadzieje, że można jakoś „cudownie” decyzjami politycznymi zwiększyć tak rozumianą adekwatność. W rzeczywistości nie można. Nie da się przeznaczyć na finansowanie emerytur ani jednej złotówki ani euro, o które wcześniej nie zostałyby obniżone wynagrodzenia pokolenia pracującego. Zielona Księga nie rozwiewa niestety wciąż istniejących w tym zakresie złudzeń. Tu warto dostrzec specyficzne zjawisko dotyczące Polski. Otóż wg danych Eurostatu ryzyko ubóstwa w EU27 (dane z 2008 r.) w populacji poniżej 60 roku życia wynosi 16,2 (dla EU15 odpowiednio 15,8), podczas gdy dla Polski wynosi 18,0. Natomiast miara ta odniesiona do populacji 60+ dla EU27 wynosi 17,7 (EU15 odpowiednio 17,9), podczas gdy dla Polski to 11,8. Znaczy to, że w większości krajów przekroczenie wieku 60 lat, czyli mniej więcej dominującego wieku faktycznego przechodzenia na emeryturę oznacza lekkie zwiększenie ryzyka ubóstwa, podczas gdy w Polsce jest na odwrót, czyli to ryzyko znacznie się zmniejsza. Te dane nie są bezpośrednio analizowane w Zielonej Księdze. Odnoszę się do nich w tym tekście by podkreślić, że niektóre kwestie dotyczące kształtowania się stóp zastąpienia i społecznych skutków spodziewanych zmian nie są tak oczywiste, jak przedstawia je Zielona Księga. W Polsce ryzyko ubóstwa występuje raczej po stronie finansujących transfery emerytalne, niż po stronie ich odbiorców.

7. W dokumencie pojawiają się również odniesienia do kwestii bezpieczeństwa uczestnictwa w systemie. Tu ponownie odnosi się wrażenie, że sprawy nie są ułożone w logiczną całość. Są tego dwa przejawy. Pierwszy to wrażenie czytającego, że systemy repartycyjne, czyli państwowe są bezpieczniejsze, a kapitałowe mniej bezpieczne. Drugi, to automatyczne zakładanie, że system powszechny musi być zarządzany przez instytucje publiczne i że musi być repartycyjny, a system kapitałowy to system grupowy, zakładowy lub podobny, w którym występuje „sponsor”. W rzeczywistości występuje różnica między bezpieczeństwem uczestnictwa w systemie powszechnym i w systemie grupowym. Nie ma to jednak bezpośredniego przełożenia na inne cechy systemów, które mogą powodować, że ryzyko jest jawne lub ukryte, ale nie ma to wiele wspólnego z faktycznym poziomem tego ryzyka. W Zielonej Księdze jest to jednak przedstawione tak: ponieważ udział w dodatkowych systemach sponsorowanych przez pracodawcę jest bardziej ryzykowne od uczestniczenia w systemach powszechnych, to znaczy, że uczestniczenie w systemie kapitałowym jest bardziej ryzykowne od uczestniczenia w systemie określanym jako repartycyjny. To rozumowanie logicznie niepoprawne

i prowadzące do nieporozumień. Warto tu jeszcze raz podkreślić, że całość powszechnego systemu emerytalnego w Polsce (obie jego części zwane niezupełnie poprawnie filarami 1 i 2) nie mieści się w klasyfikacji stosowanej w Zielonej Księdze. To samo dotyczy nowego systemu emerytalnego w Szwecji.

8. Zielona Księga poświęca wiele uwagi adekwatności świadczeń. Czyni to w różnych wymiarach. Wymiar międzypokoleniowy poruszyłem już w punkcie 6. mojej opinii. Tu odniosę się do redystrybucji wewnątrzpokoleniowej. W Polsce i w Szwecji w taki sam sposób dokonuje się tego poza samym systemem emerytalnym, przy wykorzystaniu transferów finansowanych za pośrednictwem budżetu. W większości innych krajów mechanizmy redystrybucyjne wmontowane są bezpośrednio w konstrukcję systemu emerytalnego. Wariant stosowany w Szwecji i w Polsce wydaje się bardziej nowoczesny, ale generalnie w obu przypadkach służy to redukowaniu ryzyka ubóstwa.
9. Zielona Księga poświęca sporo uwagi problematyce mobilności i skutkom, jakie dla tej mobilności mają systemy emerytalne. Dokument skupia się jednak prawie wyłącznie na transferowalności (portability) uprawnień nabywanych w systemach dodatkowych, podczas gdy istotnym ograniczeniem tak ważnej dla Unii Europejskiej mobilności siły roboczej są systemy bazowe. Przyjmuje się, że istniejące zasady regulujące wypłatę emerytur w sposób uwzględniający okresy pracy w różnych krajach jest wystarczający. Wydaje się to zbyt optymistyczne, szczególnie w czasach szybkiego starzenia się ludności i przy podejmowanych we wszystkich praktycznie krajach Unii próbach reformowania systemów emerytalnych. Istniejące zasady są regulacją o charakterze *ex post*, nakierowaną na ochronę tych pracowników, którzy migrowali między krajami członkowskimi. Nie ma to jednak większego wpływu na podejmowanie decyzji przez tych pracowników, którzy taką decyzję dopiero rozważają. Oni mają dziś podstawy by obawiać się, że ich świadczenia emerytalne, które dopiero będą gromadzić, będą wystawione na większe ryzyko jeśli będą międzynarodowo mobilni. Z powodów politycznych nie ma możliwości budowania pan-europejskiego systemu emerytalnego, co powoduje, że mobilność będzie trwale pozostawać poniżej ekonomicznie zasadnego poziomu. Pewnym rozwiązaniem byłoby podjęcie prób zmierzających do ujednoczenia zasad, na których oparte są systemy w poszczególnych krajach, ale jak na razie nie jest to nawet dyskutowane.

Powyżej wypunktowane kwestie odnoszą się do moich krytycznych uwag do omawianego dokumentu. Generalnie jednak, tak jak napisałem, dokument ten jest ważnym



krokiem w dyskusji prowadzącej do poprawnego zdefiniowania i opisanie wyzwania wynikającego ze skutków starzenia się ludności oraz, w dalszej kolejności, do wypracowania metod radzenia sobie z tym wyzwaniem.

Na koniec kilka uwag terminologicznych. Pojęcia, którymi się posługujemy, mają znaczenie, dlatego warto je poprawnie definiować i nie dopuszczać do rozejścia się ich znaczenia w polskim i innych językach. Aktywny udział Polski w instytucjonalnym rozwoju Unii jest potrzebny i możliwy. W omawianym dokumencie dotyczy to przede wszystkim pojęcia „starzenie się ludności (population ageing)”, które w sposób mylący i rozbieżny ze znaczeniem anglojęzycznym występuje jako „starzenie się społeczeństwa”. Nikt nas nie zrozumie, gdy przetłumaczymy to w drugą stronę, z polskiego na angielski. Dotyczy to także innych terminów wykorzystywanych w dyskusji na temat systemów emerytalnych. Ten jest jednak na tyle centralny dla tej dyskusji, że postanowiłem dołączyć tę uwagę do mojej opinii.

