

Już w styczniu 2009 roku osoby, które gromadzą środki w Otwartych Funduszach Emerytalnych, uzyskają prawo do otrzymania świadczeń. Przy tworzeniu OFE nie określono jednak podmiotu odpowiedzialnego za wypłatę środków zgromadzonych przez OFE ani formy wypłaty świadczeń. Co należy zrobić, aby zapewnić Polakom emerytury na odpowiednim poziomie?

Jednym z głównych założeń reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego zapoczątkowanej w Polsce pod koniec XX wieku stało się stopniowe przechodzenie z systemu repartycji do systemu kapitałowego, celem powiązania wysokości świadczenia emerytalnego z wysokością wpłat wnoszonych do systemu, powiększonych o dochody z działalności inwestycyjnej.

Jako jeden z elementów zreformowanego systemu wprowadzono instytucję Otwartego Funduszu Emerytalnego (OFE). Jako przedmiot działalności OFE założono akumulację znaczącej części kapitału emerytalnego. Twórcy reformy nie określili jednak ani podmiotu odpowiedzialnego za wypłatę środków zgromadzonych przez OFE ani formy wypłaty świadczeń. Wprawdzie ustawodawca nazwał instytucję wypłacającą zakładem ubezpieczeń emerytalnych, nie sprecyzował jednak organizacji ani podstawowych zasad jej funkcjonowania.

[mc4wp_form id="84"]

Wypełnienie przedmiotowej luki stało się jednym z najbardziej poważnych problemów, który musi zostać rozwiązany w bardzo krótkim czasie, bowiem już w styczniu 2009 roku pierwsi gromadzący środki w OFE uzyskają uprawnienia do otrzymania świadczeń.

Kolejne rządy po wprowadzeniu reformy emerytalnej nie przedstawiły przez niemal dekadę żadnego rozwiązania, a pierwszą koncepcję zaprezentowała dopiero Anna Kalata, obecny minister pracy. Zgodnie z niniejszą propozycją wypłata świadczeń zgromadzonych przez OFE miałyby być dokonywana przez ZUS, którego zadaniem również byłoby zarządzanie zgromadzonymi aktywami. Przedmiotowe rozwiązanie spotkało się z krytyką zarówno ze strony środowisk związanych z instytucjami finansowymi, jak i Komisji Nadzoru Finansowego.

W ostatnim czasie zostały także przedstawione pierwsze alternatywne do rządowej propozycji rozwiązania problemu, jak np. ogłoszona pod koniec lutego 2007 r. wspólna koncepcja PKPP „Lewiatan” i organizacji związanych ze środowiskami finansowymi.

Warto zwrócić uwagę, że aktywa netto wszystkich działających na rynku OFE na styczeń 2007 r. przewyższyły kwotę 121,5 mld złotych, natomiast zakłada się, iż wysokość świadczeń wypłacanych rocznie przez uprawnioną instytucję przekroczy 1 mld złotych w roku 2013 a siedem lat później już 12 mld złotych.. Wskazana wysokość środków zgromadzonych przez OFE sprawia, iż aktywa te stanowią bardzo łakomy kąsek dla podmiotów, które mogłyby stać się zarządzającymi i płatnikami świadczeń.

Biorąc zatem pod uwagę wagę problemu, na którą składa się konieczność zapewnienia milionom Polaków odpowiedniego poziomu zabezpieczenia emerytalnego, kluczowe jest dokonanie wyboru systemu, który w możliwie największym stopniu zapewni:

- bezpieczeństwo wypłacanych środków,
- efektywność inwestycji,
- możliwość wyboru przez emeryta formy świadczenia.

Implikacje w zakresie wyboru formy rodzi obowiązujący zapis dotyczący minimalnego poziomu świadczenia emerytalnego (podstawa: art. 85 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), którego daleko idących skutków zniesienia trudno sobie wyobrazić. Wspomniany zapis dotyczący minimalnego poziomu świadczenia narzuca rozwiązanie w postaci emerytury dożywotniej, ale nie wyklucza elastyczności w zakresie jej formy, np. połączenia produktu z więcej niż jednym świadczeniobiorcą czyli emerytury rodzinnej. Nie jest natomiast możliwe z powodów społeczno-socjalnych przyjęcie rozwiązania polegającego na wypłacie całości zgromadzonej sumy przez OFE w formie jednorazowej płatności. Otrzymując jednorazowo wysoką kwotę, w licznych przypadkach świadczeniobiorcy mogliby nie przeznaczyć jej na zabezpieczenie środków utrzymania do końca życia lub po prostu dokonać inwestycji niewłaściwej, pozbawiając siebie (i często swoje rodziny) możliwości zaspokojenia choćby podstawowych potrzeb. W takiej sytuacji zaistniałaby konieczność zabezpieczenia w budżecie środków pomocy społecznej dla takich osób, których wysokość trudno oszacować. Możliwe natomiast wydaje się wprowadzenie opcji częściowego wycofania kapitału poprzez jednorazową płatność, jednakże przy założeniu, iż pozostała część (wraz z kwotą wypłacaną z systemu repartycyjnego) spełniać będzie przesłankę minimalnego poziomu świadczenia. Warto zaznaczyć, że propozycje zgłoszone przez rząd, jak i alternatywne, nie pozostawiają niestety przyszłym emerytom możliwości wyboru formy otrzymywanego świadczenia. Z drugiej jednak strony koniecznym wydaje się znalezienie rozwiązania pozwalającego na częściowe przeniesienie ryzyka na

ubezpieczonego celem obniżenia kosztu produktu a także zwiększenia efektywności inwestycji, które prowadzić będzie do podwyższenia wysokości świadczeń.

Drugim problemem do rozwiązania pozostaje kwestia wyboru płatnika świadczeń ze środków zgromadzonych przez OFE, na której to najbardziej skupiali się autorzy dotychczasowych propozycji legislacyjnych. W projektach rozwiązań ustawowych pojawiały się alternatywy wyboru tylko jednego takiego płatnika (w propozycji minister Kalaty – do ZUS) lub stworzenia form konkurencyjnych a tym samym powierzenia roli płatnika podmiotom niezależnym od skarbu państwa, wyspecjalizowanym w obrocie finansowym (np. fundusze inwestycyjne, OFE lub zakłady ubezpieczeń na życie). Biorąc pod uwagę, że wybór opcji jednej instytucji stanowiłby niekonsekwencję z punktu widzenia obowiązującego prawa, które zapewnia ubezpieczonemu możliwość alternatywnego wskazania podmiotu odpowiedzialnego za obsługę świadczenia emerytalnego, powierzenie roli płatnika podmiotom niezależnym byłoby właściwsze. Przyjęcie rozwiązania wyboru jednego płatnika ma również inne wady w postaci np. bardzo poważnego ryzyka politycznego, czy z punktu widzenia nieograniczonej odpowiedzialności budżetu państwa za wypłatę całości świadczeń. Ponadto monopol (taki powstałby de facto w przypadku przekazania funkcji jedynie do ZUS) powoduje na ogół większe koszty obsługi. W takiej sytuacji jedynym wyjściem wydaje się przekazanie funkcji płatnika (oraz zarządzającego aktywami) podmiotom komercyjnym. Czy muszą to być podmioty wyspecjalizowane, czy funkcje takie mogą przejąć instytucje już istniejące na rynku? Nie wydaje się dobrym rozwiązaniem przekazanie funkcji płatnika OFE, ponieważ ich działalność ustawowa ukierunkowana jest na dokonywanie inwestycji (podobnie jak również np. fundusze inwestycyjne), natomiast zakładany okresowy charakter wypłacanych świadczeń wymaga innego charakteru aktywności. Z uwagi na doświadczenie w zakresie zarządzania ryzykiem kapitałowym oraz ubezpieczeniowym jak również wypłacanie świadczeń o zbliżonym charakterze, optymalnym rozwiązaniem wydaje się powierzenie funkcji płatnika zakładom ubezpieczeń na życie. Rozwiązanie takie pozwoliłoby również na obniżenie kosztów związane z wykorzystaniem przez zakłady już istniejących struktur oraz doświadczeń, w tym w zakresie aktuarialnym. Argument ten podnoszony jest również we wspomnianej wyżej propozycji PKPP „Lewiatan” oraz środowisk finansowych.

W przypadku powierzenia roli płatnika instytucji komercyjnej do uregulowania pozostaje również szereg kolejnych zagadnień, choćby w zakresie dodatkowych licencji czy rozwiązań o charakterze ubezpieczeniowo-technicznych, jak np.

wymagany poziom stopy technicznej, kalkulacji kosztów czy określenia instrumentów inwestycyjnych, aby doprowadzić do minimalizacji ryzyka niewypłacalności. Niezbędne jest również stworzenie systemu nadzoru a także wprowadzenie organu, który zagwarantuje wypłatę świadczeń na wypadek upadłości płatnika świadczeń.

Biorąc pod uwagę wyżej opisane czynniki, konieczne jest bardzo szybkie wypracowanie rozwiązania i przyjęcia przepisów regulujących wypłatę środków zgromadzonych na OFE. Mimo że pierwsze wypłaty będą dokonywane w styczniu 2009 roku, to odpowiednie przepisy powinny zostać uchwalone już do końca roku bieżącego. Należy bowiem pamiętać, że oprócz przepisów pozostaje wdrożenie rozwiązań organizacyjnych, jak np. przygotowanie systemu IT, które zdaniem ekspertów trwać musi co najmniej kilka miesięcy. Czasu zatem pozostaje bardzo niewiele.

Zagadnienie wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych na OFE nie powinno jednocześnie przysłać problemu o co najmniej porównywalnej wadze. Zgodnie z opiniami ekspertów, wypłata świadczeń ze środków zgromadzonych przez ZUS (tzw. I filar) oraz OFE (tzw. II filar) zapewni ubezpieczonemu świadczenie w wysokości maksymalnie do 50% dochodów, jakie otrzymywał przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

W związku z powyższym, konieczne jest wprowadzenie instrumentów, które stanowić będą zachętę do zabezpieczania środków na przyszłą emeryturę również w tzw. III filarze (np. IKE czy PPE).