

Olga LESZCZYŃSKA-LUBEREK

Zmiany w ujmowaniu zobowiązań emerytalno-rentowych w rachunkach narodowych

Streszczenie. *W artykule opisano zmiany rozwiązań w ujmowaniu nabytych uprawnień emerytalno-rentowych w ramach ubezpieczeń społecznych w rachunkach narodowych. Omówiono zasady obowiązujące do września 2014 r. oraz nowe wytyczne zawarte w Systemie Rachunków Narodowych (SNA 2008) i Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010). Wskazano różnice między systemami oraz przedstawiono rozwiązania europejskie. Podano argumenty, które przesądziły o nie włączeniu zobowiązań emerytalnych niekapitałowych publicznych systemów emerytalnych do statystyki opracowywanej na potrzeby procedury nadmiernego deficytu.*

Słowa kluczowe: rachunki narodowe, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, ubezpieczenia społeczne.

W wielu krajach, nawet najwyżej rozwiniętych, coraz bardziej dają o sobie znać trudności z finansowaniem potrzeb emerytalnych i ze zbilansowaniem funduszy tworzonych z wpływów ze składek emerytalnych z potrzebami związanymi z wypłatami emerytur (Barr i Diamond, 2014). Wśród głównych ich przyczyn wymienia się trendy demograficzne: wydłużanie się przeciętnego trwania życia, spadek umieralności i dzietności czy też spadek aktywności zawodowej mężczyzn w wieku emerytalnym.

W starzejących się społeczeństwach zwiększa się liczba osób w wieku poprodukcyjnym, a maleje liczba osób w wieku produkcyjnym, powodując wzrost współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi. W 2013 r. wartość tego współczynnika wynosiła w przypadku miast 22 osoby oraz wsi 19 osób. W opublikowanej przez GUS w 2014 r. prognozie demograficznej na lata 2014—2050 czytamy, że wskaźniki starzenia (takie jak mediana czy udział ludności w wieku 65+ w populacji ogółem) pokazują, że deformacja struktur wyni-

kająca ze starzenia się ludności w większości krajów „starej” Unii Europejskiej (UE) jest bardziej zaawansowana niż w Polsce (GUS, 2014). Jednakże, zdaniem demografów, sytuacja zmieni się diametralnie już w ciągu najbliższej dekady, zaś w 2050 r. Polska stanie się w Europie jednym z krajów o najbardziej zaawansowanym w starzeniu się populacji. Prognozy mówią o potrojeniu liczby osób starszych przypadających na 100 osób w wieku 15—64 lata do 2050 r.

Wydatki emerytalne rządów rosną, rośnie bowiem liczba osób pobierających świadczenia, jak i ich wysokość. Skalę, perspektywę średniookresową czy też presję na budżet państwa można oceniać poprzez wysokość składki, która zapewniłaby zbilansowanie pieniężne systemu (w przypadku systemu o zdefiniowanym świadczeniu), analizę ogólnej kwoty wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe czy też prezentowanie ich jako procentu PKB (Franco, 1995).

Państwa dysponują różnymi sposobami korekty sytuacji finansowej systemów emerytalnych. Do podstawowych należą: podniesienie składek¹, obniżenie świadczeń (wprowadzenie zmian w formułach służących do ich wyliczania), zastępowanie systemu o zdefiniowanym świadczeniu systemem o zdefiniowanej składce. Brakuje jednak metod do oceny długoterminowych skutków planowanych bądź wdrażanych reform, skali ich wpływu na wartość przyszłych pojedynczych świadczeń oraz skumulowanych zobowiązań. Nie istnieją dane porównywalne między krajami mówiące o tym, ile kosztowałoby zrealizowanie wszystkich nabytych w ramach rządowych systemów repartycyjnych² zobowiązań emerytalno-rentowych.

WYBRANE POJĘCIA ZWIĄZANE Z UBEZPIECZENIAMI SPOŁECZNYMI WYSTĘPUJĄCE W ESA 2010

Punktem wyjścia do omówienia problematyki ujmowania zobowiązań emerytalnych w systemie rachunków narodowych jest pojęcie systemu ubezpieczeń społecznych (*social insurance*), w ramach którego wyróżniamy zabezpieczenie społeczne (*social security*) oraz ubezpieczenia społeczne związane z zatrudnieniem inne niż zabezpieczenie społeczne (*employment related social insurance other than social security*).

Systemy ubezpieczeń społecznych definiowane są jako systemy, w których uczestnicy (osoby ubezpieczone) są zobowiązani lub zachęceni przez stronę trzecią do ubezpieczenia się od pewnego ryzyka społecznego lub okoliczności, które mogą mieć znaczący wpływ na ich sytuację lub sytuację osób na ich utrzymaniu. Nie ma tu znaczenia, kto (pracownik, inna osoba, pracodawca

¹ Zwiększenie wysokości składki może być sposobem na bilansowanie jedynie systemów o zdefiniowanym świadczeniu. W systemach o zdefiniowanej składce, wyższa składka wpływa na wyższą wartość emerytur do wypłaty.

² Systemami repartycyjnymi nazywane są niekapitałowe systemy ubezpieczeń społecznych. W systemach tych świadczenia wypłacane w danym okresie są finansowane, przede wszystkim, ze składek zapłaconych w tym samym okresie.

w imieniu pracownika) opłaca składkę na ubezpieczenie społeczne. Opłacanie składki zapewnia uprawnienie do świadczeń z ubezpieczeń społecznych w okresie bieżącym lub w przyszłości. Uprawnienia nabywa pracownik lub inna osoba opłacająca składki, osoby na ich utrzymaniu lub uprawnione do świadczeń z powodu śmierci bliskiego. Systemem ubezpieczeń społecznych mogą być też objęte osoby pracujące na własny rachunek lub niezatrudnione.

W rachunkach narodowych systemy zabezpieczenia społecznego (nazywane także funduszami zabezpieczenia społecznego) definiowane są jako obejmujące całe społeczeństwo lub dużą jego część, kontrolowane i finansowane³ przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Systemy związane z zatrudnieniem wynikają z relacji pomiędzy osobą zatrudnioną i pracodawcą. Odpowiedzialność za wypłatę świadczeń ponosi pracodawca lub instytucja zarządzająca systemem w jego imieniu.

Najważniejszym świadczeniem, do którego nabywa się uprawnienie w ramach ubezpieczenia społecznego jest świadczenie emerytalno-rentowe. Pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko emerytury i renty wypłacane pracownikom lub osobom, które zakończyły karierę zawodową, ale także świadczenia wypłacane wdowom i wdowcom, sierotom czy tym, którzy utracili zdolność do pracy.

W ESA 2010 podzielono systemy emerytalno-rentowe na systemy o zdefiniowanej składce i systemy o zdefiniowanym świadczeniu⁴. W przypadku pierwszym, świadczenie jest uzależnione od wartości składek wpłaconych do systemu, dochodów z ich inwestowania oraz zysków lub strat z tytułu posiadania aktywów. W drugim — świadczenia wyliczane są według określonej formuły. Te dwa rodzaje systemów odróżnia także kwestia ponoszenia ryzyka związanego z inwestowaniem składek. W systemie o zdefiniowanej składce pozostaje ono po stronie pracownika, z kolei w systemie o zdefiniowanym świadczeniu — ponosi je pracodawca lub jednostka zarządzająca systemem w jego imieniu.

Dodatkowo w ESA 2010 wyróżniono systemy hybrydowe, łączące elementy systemu o zdefiniowanej składce i o zdefiniowanym świadczeniu oraz umowne systemy o zdefiniowanej składce, w których informacja o wysokości wpłaconych składek jest zapisywana na indywidualnych umownych rachunkach. Ich umowny charakter wynika z tego, że składki wpłacane do systemu nie są w rzeczywistości gromadzone tylko wykorzystywane do wypłaty bieżących świadczeń. W przypadku tych systemów ryzyko zapewnienia odpowiedniego świadczenia emerytalnego jest dzielone między pracownika i pracodawcę lub jednostkę zarządzającą systemem w jego imieniu. Aby system emerytalny został uznany w rachunkach narodowych za hybrydowy, musi zawierać gwarancję minimalnej kwoty świadczenia.

³ Finansowanie należy rozumieć jako ponoszenie odpowiedzialności za wypłatę świadczeń.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010), Dz. U. L 169 z 21.06.2013 r.

W zestawieniu przedstawiono podsumowanie zawartych w ESA 2010 wytycznych dotyczących typów, charakterystyki, formy organizacji oraz klasyfikacji do właściwego sektora instytucjonalnego systemów ubezpieczeń społecznych.

**ZESTAWIENIE INFORMACJI DOTYCZĄCYCH
SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ESA 2010**

Typ ubezpieczenia	Charakterystyka	Forma organizacji	Sektor/Podsektor
Zabezpieczenie społeczne	sektor instytucji rządowych i samorządowych zobowiązuje uczestników systemu do ubezpieczenia od określonych rodzajów ryzyka	organizowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych za pośrednictwem funduszy zabezpieczeń społecznych	sektor instytucji rządowych i samorządowych — fundusze zabezpieczenia społecznego
Systemy ubezpieczeń społecznych związane z zatrudnieniem, inne niż zabezpieczenie społeczne	pracodawcy mogą uzależnić zatrudnienie od tego, czy pracownik ubezpieczy się od określonych rodzajów ryzyka	organizowane przez pracodawców w imieniu ich pracowników oraz osób na ich utrzymaniu lub przez inne podmioty w imieniu określonej grupy	sektor lub podsektor pracodawcy, instytucji ubezpieczeniowych, funduszy emerytalno-rentowych lub instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych

Źródło: opracowanie na podstawie ESA 2010.

Przedstawiona typologia jest kluczowa dla rozważań dotyczących zobowiązań emerytalno-rentowych w systemie rachunków narodowych. Uprawnienia powstające w ramach zabezpieczenia społecznego nie są wykazywane w zasadniczych rachunkach narodowych⁵, a jedynie w tablicy uzupełniającej (omówiona w dalszej części artykułu). W przypadku pozostałych systemów ubezpieczeń społecznych związanych z zatrudnieniem uprawnienia emerytalno-rentowe są rejestrowane w zasadniczych rachunkach narodowych w miarę ich powstawania.

POJĘCIE ZOBOWIĄZAŃ EMERYTALNO-RENTOWYCH

W literaturze przedmiotu (Europejski Bank Centralny i Eurostat, 2011) wprowadzono trzy podstawowe koncepcje zobowiązań emerytalno-rentowych:

- zobowiązania narosłe do roku bazowego (*accrued-to-date liabilities* — ADL),
- zobowiązania osób pracujących i pobierających świadczenia (*current workers' and pensioners' liabilities* — CWL),
- narosłe zobowiązania emerytalne dla systemu otwartego (*open-system gross liabilities* — OSL).

⁵ Zasadnicze rachunki narodowe to rachunki, dla których opracowywane są standardowe tablice, a zawarte w nich informacje mają potencjalny wpływ na kluczowe agregaty, takie jak PKB. Rachunki satelitarne i tablice uzupełniające przenoszą zasady rachunków narodowych na określone dziedziny (np. środowisko, zdrowie, edukacja) i nie mają wpływu na kluczowe agregaty.

Uprawnienia i zobowiązania w podejściu ADL obejmują terazniejszą wartość świadczeń, które mają być zapłacone w przyszłości, a wynikają z już zapłaconych składek przez osoby pracujące oraz pozostałych do zrealizowania uprawnień osób pobierających świadczenia. To ujęcie pokazuje zatem zobowiązania w ograniczonej perspektywie czasowej. Nie uwzględnia uprawnień nabytych po okresie badanym zarówno przez osoby już pracujące, jak i te, które dopiero podejmą zatrudnienie. Podejście takie jest uznawane za istotne dla oceny wpływu efektów fiskalnych na decyzje dotyczące oszczędności i konsumpcji gospodarstw domowych. Informuje również o koszcie likwidacji systemu przy jednoczesnej wypłacie świadczeń, do których jego uczestnicy nabyli uprawnienia do momentu likwidacji systemu i zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Gdyby w danym momencie podjęto decyzję o zaprzestaniu pobierania składek, gdyż byłyby wpłacane do innego systemu, ADL powie nam, jakie środki finansowe trzeba będzie uzyskać z innych źródeł (np. podatkowych), aby zrealizować uprawnienia nabyte przez uczestników systemu. W opracowaniach dotyczących tematyki ubezpieczeń społecznych powtarza się stwierdzenie, że ujęcie ADL nie może być wykorzystywane do oceny kondycji systemu emerytalnego lub szerzej do kondycji fiskalnej państwa. Wszystko, co można powiedzieć, to tyle, że im wyższy jest wskaźnik odnoszący wartość uprawnień emerytalnych ADL do PKB, tym wyższy udział przyszłych zasobów publicznych, które będą musiały być przeznaczone na wypłaty emerytur i tym wyższe ryzyko, że jeśli wzrost gospodarczy nie będzie odpowiedni, konieczne będą korekty (np. podniesienie składek, obniżenie uprawnień).

Szacując ADL można przyjąć jedno z dwóch zobowiązań z tytułu przewidywanych świadczeń (*projected benefit obligations approach* — PBO) lub z tytułu nabytych uprawnień do świadczeń (*accumulated benefit obligations approach* — ABO). Różnica między nimi odnosi się do odpowiedzi na pytanie o to, jak (z uwzględnieniem wzrostu wynagrodzeń w przyszłości — PBO czy zakładając stały ich poziom — ABO) oszacować uprawnienia osób, które jeszcze nie przeszły na emeryturę. Może ona wynikać z ogólnego wzrostu wynagrodzeń, który w większości przypadków jest związany ze wzrostem gospodarczym lub ze wzrostem wynagrodzenia podczas kariery zawodowej. Oznacza to jednocześnie, że uprawnienia osób, które otrzymują świadczenia w roku bazowym — nabyły już pełne uprawnienia emerytalne — nie różnią się w podejściu ABO i PBO (Heidler, Müller i Weddige, 2009).

W podejściu CWL dokonuje się doszacowania tak, by pokazać system emerytalno-rentowy do momentu, w którym umiera ostatnia z osób już płacących składki. Nie uwzględnia się natomiast nowych członków. Podejście to stanowi sumę zobowiązań oszacowanych w podejściu ADL i szacunku zobowiązań emerytalno-rentowych, które powstaną w przyszłości wobec osób już płacących składki.

Ujęcie OSL, oprócz zobowiązań/uprawnień naliczonych w podejściu CWL, obejmuje szacunek terazniejszej wartości świadczeń nowych pracowników przystępujących do systemu. Przyjmuje się tu założenie, że system emerytalno-

-rentowy będzie funkcjonował na niezmiennych zasadach w relatywnie długim okresie. Bieżąca wartość OSL może być szacowana dla nieograniczonego horyzontu czasowego. Nie dostarcza ona informacji o ewentualnym niezbilansowaniu systemu, jego presji na budżet, a zatem nie może stanowić podstawy do wnioskowania o potrzebie zmian. OSL uznawane jest jednakże za właściwe do oceny długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz systemu emerytalnego. Po uwzględnieniu przyszłych dochodów (mówimy wtedy o narosłych zobowiązaniach emerytalnych netto w systemie otwartym, *open-system net liabilities* — OSNL) pozwala na skonfrontowanie z nimi uprawnień poprzez pokazanie dłuższej perspektywy obejmującej również uprawnienia, które zostaną nabyte w przyszłości.

Problemy dotyczące metod szacowania zobowiązań systemów emerytalno-rentowych i ich zastosowań zarówno w odniesieniu do systemów kapitałowych, jak i niekapitałowych analizowane były przez księgowych i aktuariuszy, jak również ekspertów pracujących nad nowymi (światowymi i europejskimi) systemami rachunków narodowych (SNA 2008/ESA 2010). W ramach tych prac opracowano koncepcję rachunków pokoleniowych. Pojawiło się także podejście mające na celu opracowanie syntetycznych wskaźników fiskalnych służących do oceny kwot, jakie są niezbędne w celu zbilansowania bieżącej wartości długoterminowych ograniczeń budżetowych.

Inne podejście mówiło o rozszerzeniu rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych o aktywa i pasywa tak, by podawać jego wartość netto, przy czym pasywa powinny obejmować również zobowiązania uznawane za warunkowe, a zatem także emerytalno-rentowe. Jednakże, zgodnie z zasadami SNA 1993 oraz obowiązującego do września 2015 r. ESA 95, w statystyce makroekonomicznej podawano jedynie zobowiązania systemów kapitałowych, ponieważ zobowiązania systemów niekapitałowych nie były ujmowane w rachunkach narodowych. Wymóg opracowywania szacunków w tym zakresie nie był ujęty w żadnym akcie prawnym dotyczącym statystyki makroekonomicznej.

ZOBOWIĄZANIA EMERYTALNO-RENTOWE W SNA 1993 i ESA 95

W latach 80. XX w. ekonomiści zajmujący się problematyką finansów publicznych wskazywali na wady konwencjonalnego pomiaru deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jego nieprzydatność do oceny równowagi fiskalnej. Uważali oni, że informacja o wielkości i zmianach długu nie dostarcza kompleksowego obrazu finansów państw. Pierwsze szacunki zobowiązań repartycyjnych rządowych systemów emerytalnych pokazały, że w większości krajów „dług emerytalny”, nazywany „ukrytym”, jest znacznie większy niż tradycyjnie definiowany dług publiczny. To utwierdziło zwolenników poszerzenia definicji długu publicznego o zobowiązania rządowych systemów emerytalno-rentowych w przekonaniu, że dostępna statystyka jest niedoskonała, gdyż nie obrazuje przyszłych efektów bieżącej polityki rządów. Jedno-

częściej podkreślali, że stosowane metody i dostępne informacje mogą nie być wystarczające dla właściwego monitorowania i kontroli sytuacji fiskalnej. W tym kontekście statystycy zaczęli formułować propozycje dotyczące włączenia emerytur i rent do rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych w momencie, kiedy narastają zobowiązania, a nie wtedy, kiedy ponoszone są wydatki.

Równocześnie postawiono szereg pytań, bo pojęcie ukrytego długu emerytalnego, choć powszechnie używane, nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. Dwie propozycje były szczególnie popularne. Według pierwszej, ukryty dług emerytalny miała stanowić różnica między zdyskontowaną wartością wydatków i dochodów określoną dla wybranego okresu. Według drugiej — wartość nabytych zobowiązań nieuwzględniająca przyszłych dochodów i zgromadzonych aktywów. Drugie z podejść nazywane jest ujęciem brutto, gdyż pomija się w nim przyszłe dochody oraz zgromadzone aktywa. W obu przypadkach istotny wpływ na wyniki ma przyjęta do szacunków perspektywa czasowa oraz założenia dotyczące np. przewidywanego trwania życia.

Ekspert zajmujący się statystyką sektora instytucji rządowych i samorządowych podjął również kwestię ujęcia w rachunkach narodowych jednorazowych dużych transferów zobowiązań. Występują one np. w kontekście planowanej prywatyzacji — rząd przejmuje zobowiązania emerytalne przedsiębiorstwa wobec jego pracowników w zamian otrzymując jednorazowy transfer aktywów. Podejście obowiązujące w SNA 93 i ESA 95 odzwierciedlało tylko jedną stronę takiej transakcji — transfer aktywów. Powodowało to jednorazowe poprawienie deficytu/nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych, podczas gdy nie rejestrowano w żaden sposób, w rachunku finansowym lub niefinansowym, przejęcia zobowiązań.

Jak wspomniano, wycena zobowiązań emerytalnych dotyczy także systemów prywatnych. Korzystne trendy na rynkach finansowych w Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii przynosiły nadwyżki systemom emerytalnym, skłaniając korporacje do podnoszenia wysokości świadczeń (Semeraro, 2007). Pogorszenie się jednak sytuacji oraz brak właściwego oszacowania zobowiązań emerytalnych negatywnie wpłynęły na wypłacalność korporacji, gdyż konieczne stało się finansowanie deficytowych programów emerytalnych. Zjawisko było szczególnie istotne w tych krajach, gdyż pracownicze systemy emerytalne o zdefiniowanym świadczeniu były tam powszechne.

Wdrożone na przełomie XX w. oraz XXI w. międzynarodowe standardy rachunkowości FRS17 i IAS19 zakładały ujednolicone metody określania zobowiązań (sposób wyceny i ustalanie ich w miarę nabywania, a nie w momencie wypłaty) systemów o zdefiniowanym świadczeniu i o zdefiniowanej składce. Wprowadzeniu wytycznych towarzyszyło przekonanie, że umożliwią one pracodawcom i inwestorom dokonywanie bardziej realistycznych ocen, które będą mniej zależne od okresowej poprawy przepływów finansowych. Wdrożenie wspomnianych standardów było bardzo istotne, gdyż kwestia zharmonizowania tak dalece, jak to tylko możliwe, zasad rachunków narodowych i standardów

rachunkowości biznesowej jest stałym elementem dyskusji w pracach nad SNA/ESA.

Eksperti pracujący nad nowymi wytycznymi w zakresie rachunków narodowych rozpatrywali przydatność zasad rachunkowości dotyczących zobowiązań emerytalnych systemów zakładowych w sytuacji, w której sektor instytucji rządowych i samorządowych zobowiązany jest do wypłaty świadczeń. Za prawdopodobne uznano, że deficyt sektora instytucji rządowych jako pracodawcy lub gwaranta systemu ubezpieczeń społecznych może być niedoszacowany. Analogia występująca z FRS i IAS oraz błędy w oszacowaniach zobowiązań pracodawców stały się jednym z kluczowych argumentów w dyskusji dotyczącej zmiany ujęcia emerytur w rachunkach narodowych (Semeraro, 2011). Ponadto zwracano uwagę, iż odmienne ujęcie w statystyce systemów kapitałowych i niekapitałowych daje różny wpływ na takie zmienne, jak dochody i oszczędności gospodarstw domowych czy udziały netto gospodarstw domowych w rezerwach funduszy emerytalnych i ubezpieczeń na życie. Ze względu na różnorodność systemów emerytalnych, różną skalę programów repartycyjnych i kapitałowych wartości te nie mogły być porównywane między krajami. Jednocześnie, wobec zmian demograficznych i zwiększającego się zakresu systemów emerytalnych, pojawiło się zainteresowanie dostępem do szerszego spektrum informacji statystycznych dotyczących przyszłych zobowiązań rządów oraz wpływu, jaki mają na ich wysokość wdrożone lub planowane reformy systemów emerytalnych.

Zgodnie z SNA 93/ESA 95 zobowiązania emerytalne były przedstawione jako element aktywów gospodarstw domowych w pozycji udziały netto gospodarstw domowych w rezerwach funduszy emerytalnych (składowa technicznych rezerw ubezpieczeniowych) oraz pasywów funduszy emerytalnych. W paragrafie 7.59 ESA 95 czytamy, że natura zobowiązań funduszu (i aktywów gospodarstw domowych) zależy od rodzaju systemu emerytalnego. Dla systemu o zdefiniowanym świadczeniu równa się ona bieżącej wartości obiecanych (i gwarantowanych) świadczeń. Dla systemów kapitałowych jest to bieżąca wartość rynkowa aktywów funduszu. Dodatkowo w rozdziale 5 ESA 95 znajduje się stwierdzenie, że techniczne rezerwy ubezpieczeniowe stanowią zobowiązania autonomicznych funduszy emerytalnych sklasyfikowanych w podsektorze instytucji ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych oraz nieautonomicznych funduszy emerytalnych sklasyfikowanych w tym sektorze, do którego zalicza się podmiot założycielski. Równocześnie zgodnie z ESA 95 ujmowano w rachunkach narodowych rezerwy tworzone przez pracodawców w celu wypłaty świadczeń pracownikom tylko, jeśli były wyliczane tak, jak ma to miejsce w przypadku zakładów ubezpieczeń lub autonomicznych funduszy emerytalnych. Zobowiązaniom ujętym w rachunku finansowym i w rachunku niefinansowym odpowiadała pozycja udziały netto gospodarstw domowych w rezerwach funduszy emerytalnych. W paragrafie 5.102 ESA 95 czytamy, że nie obejmuje się rezerw ustanowionych przez jednostki sklasyfikowane w podsektorze ubezpieczeń społecznych, gdyż system nie uznaje ich za zobowiązania podsektora.

ZOBOWIĄZANIA EMERYTALNO-RENTOWE W SNA 2008 i ESA 2010

Pierwsze, wypracowane na forum międzynarodowym, propozycje dotyczące nowego SNA mówiły o ujmowaniu w zasadniczych rachunkach narodowych zobowiązań systemów pracowniczych bez względu na to, czy są kapitałowe czy niekapitałowe. Do ich wyceny proponowano wykorzystanie metod aktuarialnych oraz zaleceń zawartych w IAS19. Jednocześnie propozycja nie mówiła nic o ewentualnej zmianie ujęcia zobowiązań rządowych systemów repartycyjnych. Równolegle trwały dyskusje na forum europejskim. Od początku zakładano spójność z nowym SNA, ale szczególną uwagę zwracano na konsekwencje ewentualnych zmian dla statystyki wykorzystywanej w procedurze nadmiernego deficytu (EDP). Podczas gdy system światowy mógł pozostawiać pewną dowolność w prezentacji zobowiązań nie było to możliwe w przypadku wytycznych europejskich. Zobowiązanie wprowadzane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE stanowi bowiem wiążącą wykładnię dla opracowywania danych, które wykorzystywane są w celach administracyjnych i politycznych w Unii.

Efektom prac nad SNA 2008 był kompromis pozwalający na częściowe uwzględnienie pewnych zobowiązań w zasadniczych rachunkach, a innych w pozycjach uzupełniających. W paragrafach 17.191—17.193 SNA 2008 zawarto zapisy mówiące o tym, że ponieważ ubezpieczenia społeczne mają charakter repartycyjny, to zobowiązania nabyte w ich ramach nie są zazwyczaj podawane w systemie (*are not normally shown in the SNA*). Uzasadnieniem jest to, że wiarygodne szacunki ich wartości nie są dostępne w przeciwieństwie do systemów prywatnych oraz dodaje się, że nawet gdyby istniały takie obliczenia, to ich użyteczność należy uznać za ograniczoną, gdyż rząd ma możliwość zmiany zasad funkcjonowania systemu.

W SNA czytamy także, że konsekwencją akceptacji ujmowania w rachunkach narodowych jednych uprawnień, a innych nie, będzie to, że niektóre kraje (mające przewagę systemów prywatnych) będą podawać w statystyce większą część zobowiązań, podczas gdy inne (z przewagą systemów rządowych) nie będą ich podawać. Mając na względzie różnice między krajami w zakresie organizacji systemu ubezpieczeń społecznych SNA pozostawia statystykom swobodę rejestracji zobowiązań niekapitałowych systemów emerytalnych sponsorowanych przez rząd. Część z nich może być ujęta w zasadniczych rachunkach, podczas gdy przybliżone szacunki pozostałych muszą być ujmowane w dodatkowej tabelicy uzupełniającej. Jej wzór znajdziemy w rozdziale 17 SNA 2008. W rozdziale tym zawarto także kryteria brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, które z zobowiązań należy prezentować w zasadniczych rachunkach, a które tylko w tablicy uzupełniającej. Prace metodyczne na ten temat będą kontynuowane⁶.

⁶ SNA może zawierać zapisy pozwalające na nie do końca jednolite opracowywanie danych przez kraje stosujące standard, gdyż dane nie są wykorzystywane dla celów administracyjnych i politycznych tak, jak ma to miejsce w UE.

OECD proponowała równe traktowanie niekapitałowych systemów pracowniczych i systemów ubezpieczeń społecznych oraz włączenie wszystkich zobowiązań emerytalnych do systemu rachunków narodowych, obok zasadniczych standardowych rachunków. Proponowano równoległe opracowywanie rachunków — z uwzględnieniem lub nie zobowiązań i transakcji związanych z niekapitałowymi systemami emerytalnymi.

Ostateczną propozycję wytycznych dla krajów UE opracowano w 2005 r. Opierała się ona na przedstawieniu wszystkich zobowiązań emerytalnych (w tym w ramach ubezpieczeń społecznych) w dodatkowej tabeli uzupełniającej, nieujętej w zasadniczych rachunkach narodowych. Przy czym uprawnienia nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemów o zdefiniowanym świadczeniu dla pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych ESA 2010 nakazuje ujmować jedynie w tablicy uzupełniającej, a nie w zasadniczych rachunkach narodowych. Nadal w zasadniczych rachunkach narodowych podawane będą transakcje takie, jak płatności składek i wypłaty świadczeń. Decyzja była odzwierciedleniem występującego w wielu krajach UE podobieństwa pomiędzy takimi rodzajami systemów. Pozwoliła ona na zapewnienie porównywalności danych pomiędzy krajami UE.

Tablicę z nabytymi uprawnieniami emerytalno-rentowymi w ramach ubezpieczeń społecznych włączono do rozporządzenia wdrażającego ESA 2010. Jest ona elementem załącznika B do rozporządzenia określającego program transmisji danych ESA 2010. Zagadnieniu temu poświęcono osobny rozdział zatytułowany *Ubezpieczenia społeczne wraz z emeryturami i rentami*.

Pierwsze obowiązkowe przekazanie danych nastąpi w grudniu 2017 r. i obejmować będzie szacunki dla roku 2015. Tablica uzupełniająca rejestruje stany i przepływy zobowiązań emerytalno-rentowych w odniesieniu do wszystkich systemów ubezpieczeń społecznych. Pokazuje także drugą stronę, czyli uprawnienia emerytalno-rentowe gospodarstw domowych odpowiadające tym zobowiązaniom. Informacje przedstawione poniżej w tablicy mają obrazować perspektywę dłużnika (systemu emerytalno-rentowego) — pokazują zobowiązania emerytalno-rentowe, jak i wierzyciela (gospodarstwa domowego) oraz przedstawiają uprawnienia. Stanom i przepływowi zobowiązań zawsze odpowiadają stany i przepływy uprawnień emerytalno-rentowych.

Tablicę przygotowano tak, by odczytać z niej nie tylko informację o wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych, ale także o transakcjach i pozostałych przepływach zaobserwowanych w danym okresie powodujących ich zmianę. Dowiemy się z niej, które ze zobowiązań zostały ujęte w zasadniczych rachunkach narodowych, a które tylko w tablicy uzupełniającej. Dane będą przedstawiane osobno dla systemów emerytalno-rentowych zarządzanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz przez pozostałe sektory instytucjonalne. Dowiemy się także, jaka jest wartość zobowiązań nabytych w systemach o zdefiniowanej składce, a jaka w systemach o zdefiniowanym świadczeniu.

NABYTE UPRAWNIENIA EMERYTALNO-RENTOWE W RAMACH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH (dok.)

Kod transakcji według ESA 2010	Rejestrowanie	Zasadnicze rachunki narodowe				Poza zasadniczymi rachunkami narodowymi				Systemy emerytalno-rentowe	Systemy emerytalno-rentowe gospodarstw domowych nierezydentów
		sektory inne niż sektor instytucji rządowych i samorządowych		sektor instytucji rządowych i samorządowych		sektor instytucji rządowych i samorządowych		systemy emerytalno-rentowe w ramach systemu ubezpieczeń społecznych			
		systemy o zdefiniowanym świadczeniu oraz pozostałe systemy o niezdefiniowanej składce	ogółem	systemy o zdefiniowanej składce	systemy o zdefiniowanym świadczeniu dla pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych	zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych	zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych	zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych	zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych		
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
	zarządzający systemem emerytalno-rentowym	XPCIW	XPBIW	XPCBIW	XPCG	XPBG12	XPBG13	XPBOUTI3	XP1314	XPOT	XPOTNRH
	numer kolumny										
Zmiany w uprawnieniach emerytalno-rentowych z tytułu transakcji (dok.)											
XD81	Przeniesienie uprawnień emerytalno-rentowych między systemami	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XD82	Zmiany uprawnień z tytułu wynegocjowanych zmian w strukturze systemu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zmiany w uprawnieniach emerytalno-rentowych z tytułu pozostałych przepływów											
XX7	Zmiany w uprawnieniach z tytułu przeszacowań	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XX5	Zmiany w uprawnieniach z tytułu pozostałych zmian wolumenu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bilans zamknięcia											
XAF63LE	Uprawnienia emerytalno-rentowe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Powiązane wskaźniki											
XP1	Produkcja globalna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie ESA 2010.

*WYTYCZNE DO SZACUNKÓW ZOBOWIĄZAŃ
EMERYTALNO-RENTOWYCH W ESA 2010*

Pojawiły się w dyskusjach problemy dotyczące niepewności co do danych wykorzystywanych do wyliczeń. Zwracano uwagę na zależność i bardzo dużą wrażliwość wyników na przyjętą stopę dyskontową. W przypadku wybrania stałej wartości mówi się o arbitralności wyboru, w przypadku wykorzystywania zmiennej stopy — o wahaniach wyników. Kolejnym, trudnym zagadnieniem była kwestia dotycząca opracowania prognoz demograficznych, jak również projekcji przyszłych wynagrodzeń. Statystycy byli jednak niejednomysłni co do sposobu ujęcia w nowej metodzie składek na ubezpieczenia społeczne. Kluczowe pytanie dotyczyło tego, czy w szacunkach zobowiązań do wypłaty świadczeń w przyszłości powinno ujmować się (ujęcie netto) czy pomijając (ujęcie brutto) przyszłe składki. Zwolennicy podejścia netto wskazywali, że kwestię wypłaty świadczeń i płatności składek regulują zazwyczaj te same akty prawne. Ich oponenti argumentowali, że składki płacone w danym okresie są podstawą nabycia przez osoby je płacące uprawnień do świadczeń w przyszłości, więc nie powinny być odejmowane od zobowiązań nabytych do okresu bieżącego.

Szczegółowe zalecenia, które zapewnią porównywalność obliczeń pomiędzy krajami UE, zawarto w wydanym wspólnie przez Eurostat i Europejski Bank Centralny (EBC) w 2011 r. podręczniku *Technical Compilation Guide for Pension Data in National Accounts*⁷. Ustalono, że dane do tablicy należy opracować w ujęciu ADL z zastosowaniem podejścia PBO. Inne najważniejsze wytyczne można podsumować w następujących punktach:

- realna stopa dyskontowa wynosząca na stałym poziomie — 3%, nominalna — 5% (stopa realna plus stała inflacja — 2% zgodna ze średniookresowym celem inflacyjnym EBC);
- indeksacja świadczeń zgodna z zasadami obowiązującymi w poszczególnych krajach (np. indeksacja wskaźnikiem zmiany cen konsumpcyjnych, wzrostem wynagrodzeń lub inflacją w połączeniu ze wzrostem wynagrodzeń);
- zgodność założeń dotyczących realnego wzrostu wynagrodzeń z długookresowymi założeniami Grupy roboczej ds. starzenia się społeczeństw (*Ageing Working Group* — AWG) dotyczącymi produktywności krajów UE;
- nominalny wzrost wynagrodzeń równy wzrostowi realnemu powiększonemu o inflację;
- spójność założeń demograficznych (ludność, urodzenia, zgony, migracje) z opracowywanymi przez Eurostat prognozami Europop dla krajów UE.

⁷ Podręcznik dostępny jest na stronie internetowej Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/ca/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-RA-11-027>.

*PIERWSZE UPROSZCZONE SZACUNKI ZOBOWIĄZAŃ
EMERYTALNO-RENTOWYCH*

Pierwsze, uproszczone szacunki oparte na europejskich wytycznych opracowano na zlecenie EBC w 2009 r. na Uniwersytecie we Freiburgu. Obliczenia dotyczyły 2006 r. i obejmowały one 19 krajów UE. Zdaniem ich autorów, nowe zasady rejestrowania zobowiązań emerytalno-rentowych otwierają obszerne pole dyskusji dla polityków i naukowców, w szczególności zajmujących się kwestią zasobności gospodarstw domowych. Będzie to jednakże możliwe tylko wtedy, jeśli zagwarantowane zostanie spójne podejście do obliczeń między krajami.

Przeprowadzone analizy wrażliwości wyników na przyjęte założenia wykazały znaczący wpływ na obliczenia zmian w stopie dyskontowej oraz wzroście wynagrodzeń. Z tej przyczyny tak ważne, zdaniem autorów, dla porównań międzynarodowych jest przyjęcie zharmonizowanych założeń.

Spośród analizowanych czynników najmniej istotny wpływ na wyniki miała umieralność, przeciwnie było w przypadku zasad indeksacji świadczeń. Zmiana z indeksacji wyłącznie wskaźnikiem wzrostu cen na indeksację łączoną — po połowie indeks cen i wzrost wynagrodzeń — powoduje znaczący wzrost wartości zobowiązań. Uprawnienia są tym większe, im większa skala indeksacji wzrostem wynagrodzeń (Kaier i Müller, 2013). Prowadzący szacunki Kaier i Müller stwierdzili zależność między wysokością wydatków emerytalnych, wyrażonych jako % PKB, a wysokością zobowiązań emerytalnych — im wyższe wydatki, tym wyższe zobowiązania.

Na wysokość wydatków wpływa m.in. liczba osób pobierających świadczenia, średni wiek przejścia na emeryturę, hojność systemu emerytalnego wyrażona stopą zastąpienia. Z przeprowadzonych analiz wynika, że zmiana przyjętych założeń ze średnich do optymistycznych albo pesymistycznych prowadzi do zmiany wyników na skalę większą od długu krajowego pozostającego w rękach prywatnych. Jednakże zdaniem przedstawicieli Uniwersytetu we Freiburgu, to zmiany demograficzne stanowią główne, przyszłe ryzyko publicznych systemów emerytalnych w większości krajów rozwiniętych (Heidler i in., 2009).

Chociaż opracowania międzynarodowe są użyteczne w promowaniu zainteresowania tematyką zobowiązań emerytalnych, to szacunków nie można uznać za satysfakcjonujące. Wyniki mogą znacząco różnić się od bardziej dokładnych opracowań krajowych. Zakres informacji wymaganych do dobrego oszacowania zobowiązań jest tak duży, że nie można tego zrobić bez wsparcia ekspertów krajowych. To stwierdzenie wydaje się potwierdzać pierwsze wstępne opracowania przygotowane i udostępnione przez statystyków brytyjskich i holenderskich. W obu wypadkach wskazuje się na konieczność przyjęcia uproszczeń (np. wyłączenie z obliczeń mniej istotnych elementów systemu ubezpieczeń społecznych, przyjęcie bez wprowadzania dostosowań do europejskich wytycznych szacunków opracowanych przez podmioty prywatne prowadzące pracownicze programy emerytalne) i trudności w dostępie do szczegółowych danych źródłowych.

ZOBOWIĄZANIA EMERYTALNO-RENTOWE I DŁUG ORAZ DEFICYT SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

W toku prac nad SNA 2008/ESA 2010 oraz w dyskusjach nad sposobem ujęcia zobowiązań emerytalnych w systemie podnoszono także kwestię zmiany definicji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Choć nazywane długiem ukrytym zobowiązania emerytalne różnią się od ujmowanych w długu konwencjonalnym. Jako podstawowe różnice wskazuje się:

- brak ustalonych z góry terminów i wysokości wypłat, które zależą od czynników takich, jak wiek przejścia na emeryturę, długość życia, zmiany elementów formuły stosowanej do wyliczania świadczenia;
- możliwość jednostronnej modyfikacji przez rząd zarówno czasu, jak i wysokości płatności bez poniesienia konsekwencji prawnych;
- brak swobody uczestnictwa w systemie, a zatem i nabycia uprawnień emerytalnych.

Najważniejszą różnicą pozostaje fakt, że uprawnienia emerytalne mogą być ograniczone poprzez zmianę formuły określania świadczeń. W wielu krajach dokonano zmian indeksacji, wieku emerytalnego, zasad nabywania uprawnień i innych elementów systemów. Konsekwentnie błędem byłoby uznanie, że programy emerytalne stanowią wiążące prawnie lub moralnie zobowiązanie. Ujęcie zobowiązań emerytalnych w definicji długu publicznego wymagałoby analogicznej zmiany w definicji deficytu. Składki stałyby się pożyczkami dla sektora publicznego, emerytury w części byłyby uznawane za spłatę pożyczki, a w części jako zapłacone odsetki.

Fakt, że do opracowania szacunków konieczne jest przyjęcie szeregu założeń może powodować konieczność ich ciągłej rewizji, zapewne na dużą skalę. W efekcie zmienne fiskalne, takie jak dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych byłyby obciążone dużą niepewnością wynikającą z wrażliwości szacunków na przyjmowane założenia.

Włączenie zobowiązań niekapitałowych publicznych systemów emerytalnych do statystyk deficytu i długu publicznego wpłynęłoby również na porównywalność międzynarodową tych wskaźników. Dług ogółem zależałby od struktury systemu emerytalnego. Kraje z dominującym publicznym systemem repartycyjnym miałyby większy dług niż te, w których dominują prywatne systemy kapitałowe, których zobowiązania nie byłyby uwzględniane w danych dotyczących długu publicznego. Zobowiązania emerytalne są zazwyczaj większe niż dług konwencjonalny, dlatego miałyby to znaczący wpływ na lokatę krajów w porównaniach międzynarodowych ze względu na relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB.

Istnieją zatem praktyczne i teoretyczne powody nieujmowania zobowiązań emerytalnych w długu i deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych wykorzystywanych do oceny bieżącej polityki fiskalnej krajów UE.

Podsumowanie

W artykule opisano prace nad metodyką ujmowania nabytych uprawnień emerytalno-rentowych w ramach ubezpieczeń społecznych w rachunkach narodowych. Przedstawiono wytyczne zawarte w ESA 95 oraz rozwiązania przyjęte w SNA 2008 i ESA 2010. Wskazano argumenty merytoryczne przemawiające przeciwko włączeniu zobowiązań emerytalnych rządów do statystyki deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zwrócono uwagę na negatywny wpływ, jaki miałyby to dla porównywalności danych między krajami.

Wśród wniosków płynących z pierwszych, uproszczonych szacunków należy podkreślić wrażliwość wyników na przyjęte założenia, w szczególności dotyczące stopy dyskontowej i wzrostu wynagrodzeń.

Należy podkreślić, że po raz pierwszy obowiązkowo dane o nabytych uprawnieniach emerytalno-rentowych w ramach ubezpieczeń społecznych państwa członkowskie UE przekażą do Komisji Europejskiej (Eurostatu) w grudniu 2017 r. Szacunki powinny dotyczyć 2015 r. To całkiem nowa tablica i nowa informacja. Jej opracowanie będzie wymagać od statystyków realizacji zadań, które są właściwe aktuariuszom. Dla żadnej innej tablicy programu transmisji danych ESA 2010 nie ustalono tak odległego terminu pierwszej transmisji. Nie można wykluczyć, iż metodyka wykorzystana do obliczeń w 2017 r. będzie podlegała doskonaleniu.

Informacje dotyczyć będą wartości uprawnień nabytych w ramach całego systemu ubezpieczeń społecznych. Będą opracowane na podstawie jednolitych wytycznych i z przyjęciem spójnych założeń. Podawane jako procent PKB mogą stać się przydatne do analiz i porównań w skali UE. Możliwa stanie się analiza zmian, gdyż szacunki będą opracowywane regularnie. Dowiemy się, ile kosztowałoby zrealizowanie wszystkich nabytych w ramach rządowych systemów repartycyjnych zobowiązań emerytalno-rentowych w poszczególnych krajach. Obliczenia mogą także pomóc w ocenie długoterminowych skutków planowanych bądź wdrażanych reform, oceny skali ich wpływu na wartość przyszłych pojedynczych świadczeń oraz skumulowanych zobowiązań.

Ważne, żeby pamiętać, że wartość zobowiązań podawana przez krajowe urzędy statystyczne nie będzie wskaźnikiem świadczącym o kondycji systemu ubezpieczeń społecznych lub o kondycji fiskalnej państwa. Szacunki w ujęciu ADL obejmują bieżącą wartość świadczeń, które mają być wypłacone w przeszłości, a wynikają z już zapłaconych przez osoby pracujące składek oraz pozostałych do zrealizowania uprawnień osób pobierających świadczenia. Będą zatem źródłem informacji o koszcie likwidacji systemu przy jednoczesnej wypłacie świadczeń, do których jego uczestnicy nabyli uprawnienia, do momentu likwidacji systemu i zgodnie z obowiązującymi zasadami.

LITERATURA

- Barr, N., Diamond P. (2014). *Reformy systemu emerytalnego*. PTE, Warszawa.
- Europejski Bank Centralny, Eurostat (2011). *Technical Compilation Guide for Pension Data in National Accounts*. Publications Office of the European Union, Luksemburg.
- Franco, D. (1995). *Pension liabilities — their use and misuse in the assessment of fiscal policies*. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruksela.
- GUS (2014). *Prognoza ludności na lata 2014—2050*.
- Heidler, M., Müller, Ch., Weddige, O. (2009). *Measuring Accrued-to-date Liabilities of Public Pension Systems — Method, Data and Limitations*. Uniwersytet we Freiburgu.
- Kaier, K., Müller, Ch. (2013). *New Figures on Unfunded Public Pension Entitlements Across Europe — Concept, Results and Applications*. Uniwersytet we Freiburgu.
- Semeraro, G. (2007). *Should financial accounts include future pension liabilities*, rozdział *Proceedings of the IFC Conference on Measuring the financial position of the household sector*. Bank for International Settlements, Bazylea.
- Semeraro, G. T. (2011). *Should household wealth and government liabilities include future pension rights?*, rozdział *The Financial Systems of Industrial Countries*. Springer.

Summary. *The article describes the changes solutions in the recognition of acquired pension rights in the framework of social security in national accounts. The principles applicable to September 2014 and the new guidelines contained in the System of National Accounts (SNA 2008) and the European System of Accounts (ESA 2010) are discussed. The author indicates differences between the systems and presents European solutions. Arguments are given that determined the non-inclusion of unfunded pension liabilities of public pension systems to statistics produced for the purposes of the excessive deficit procedure.*

Keywords: national accounts, debt of the government, social security.

Резюме. *В статье обсуждались изменения решений в признании приобретенных пенсионных прав и прав по инвалидности в рамках социального обеспечения в национальных счетах. Были обсуждены правила обязывающие до сентября 2014 г., а также новые рекомендации содержащиеся в Системе национальных счетов (SNA 2008) и в Европейской системе национальных и региональных счетов (ESA 2010). Статья показывает различия между системами и представляет европейские решения. Авторы назвали причины, которые решили не включать неденежные пенсионные обязательства государственных пенсионных систем в статистику разрабатываемую для целей процедуры чрезмерного дефицита.*

Ключевые слова: национальные счета, долг сектора правительственных учреждений и учреждений местного самоуправления, социальное обеспечение.