

Polski system emerytalny na tle zagadnień ekonomii emerytalnej

KRZYSZTOF JANEK

doktorant UW i student SGH w Warszawie

STRESZCZENIE: *Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej autor prezentuje wybrane zagadnienia ekonomii emerytalnej w świetle poglądów M. Góry. Osią jest publikacja tego ekonomisty pt. „System emerytalny”. Prezentowane poglądy są istotne dla zrozumienia konstrukcji polskiego systemu emerytalnego, ponieważ ich autor był współtwórcą reformy z 1999 r. Druga część artykułu zawiera ewolucję projektów systemu oraz zarys jego ostatecznej wersji z perspektywy ekonomicznej. W trzeciej części prezentowane są wybrane głosy krytyki, formułowane wobec polskiego systemu po pierwszej dekadzie funkcjonowania.*

Wstęp

Polski system emerytalny stał się na przestrzeni ostatnich kilku lat przedmiotem silnej krytyki. Związane jest to z pierwszymi ocenami reformy z 1999 r., a także ze zmianami w tendencjach europejskich i ogólnoswiatowych w konstrukcji systemów emerytalnych. W debacie publicznej pojawiały się propozycje zmian, z których niektóre stały się propozycjami rządowymi i weszły w życie. W związku z toczącymi się sporami dostrzegalna jest konieczność refleksji naukowej.

W pierwszej części artykułu autor referuje założenia ekonomii emerytalnej prezentowane przede wszystkim przez M. Górę – jednego z twórców polskiego systemu. Poglądy te są istotne dla zrozumienia wprowadzonej w Polsce konstrukcji systemu emerytalnego. Autor zastrzega jednak, że jest to tylko jedno ze stanowisk, często nie podzielane przez innych ekonomistów. Dla jasności wyводу wprowadzono nieliczne objaśnienia innych autorów. Z uwagi na objętość artykułu nie zdecydowano się na przedstawienie szerszej krytyki stanowiska M. Góry na gruncie teorii.

W drugiej części opisano ewolucję projektów systemu oraz zarys jego ostatecznej wersji z perspektywy ekonomicznej. W trzeciej zaś zaprezentowano wybrane głosy krytyki for-

mułowane wobec polskiego systemu wraz z propozycjami zmian.

Wybrane zagadnienia ekonomii emerytalnej

Potrzeba istnienia systemu emerytalnego związana jest z faktem braku możliwości zarobkowania powyżej pewnego wieku. Skoro człowiek nie jest w stanie zapewnić sobie dochodu sam, ktoś inny musi się z nim dzielić swoim dochodem. Sposoby na dokonywanie takich podziałów są różnorodne i stanowią różnice w systemach emerytalnych. Takie podejście zostało zaprezentowane przez jednego z twórców polskiego systemu – M. Górę¹. Nie jest ono jednak powszechnie podzielane i stanowi niekiedy przedmiot krytyki w literaturze przedmiotu.

Bezspornym jest fakt, że współczesne społeczeństwa funkcjonują w strukturze instytucjonalnej, wewnątrz której jednym z ważniejszych elementów jest system emerytalny. Patrząc z perspektywy uczestnika, system emerytalny pozwala dokonać alokacji dochodu w cyklu życia. W perspektywie całego społeczeństwa jest mechanizmem, który umożliwia przeprowadzenie podziału bieżącego PKB pomiędzy pokolenia pracujące i emerytów.

¹ M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

Zapewnienie możliwości konsumpcji osobom, które nie mogą już zarabiać same, może odbywać się dwoma metodami. Bazować można na więziach rodzinnych, indywidualnej czy też grupowej zapobiegliwości (sposób naturalny) lub nakładać na pokolenia pracujące obowiązkowe finansowanie konsumpcji emerytów (charakter zinstytucjonalizowany). Ta druga metoda może opierać się na opodatkowaniu pokolenia pracującego (system bismarckowski) lub poprzez odkupywanie aktywów od pokoleń emerytów przez pokolenia pracujące (system kapitałowy). Stanowi też odpowiedź na zmiany w strukturze demograficznej².

Ze względu na nieskuteczność systemów naturalnych, gdzie obowiązek utrzymania rodziców na starość spoczywa na dzieciach (nieskuteczność mogą powodować takie sytuacje, jak: bezdzietność, przedwczesna śmierć dzieci, konflikty rodzinne), konieczny jest system zinstytucjonalizowany. O tym, że system ten powinien mieć charakter powszechny i obowiązkowy, decydują dwa czynniki.

Pierwszym jest krótkowzroczność. Osoby, którym pozostawiono by decyzje emerytalne we własnym zakresie, mogą je odkładać w czasie. Może to później skutkować niewielkimi zgromadzonymi środkami na starość, które spowodują – poza problemami jednostki – dodatkowe koszty społeczne.

Drugi czynnik to tzw. efekt *free-riding*³. Chodzi tu o założenie, że jeżeli inni ponoszą koszty w systemie, to można spróbować „przejechać się na gapę”, nie uczestnicząc w systemie w fazie ponoszenia kosztów i podłączyć się pod zapewnienie możliwości konsumowania na starość. Obowiązkowość systemu jest więc *ochroną zapobiegliwych, dalekowzrocz-*

*nych i uczciwych przed ryzykiem finansowania utracjuszy, krótkowzrocznych i nieuczciwych*⁴.

Taka obowiązkowość ma też swoją cenę. Są nią zniekształcenia podatkowe. Składka emerytalna w tradycyjnym systemie ma charakter celowego podatku socjalnego (o czym dalej). Razem z pozostałymi podatkami tworzy klin podatkowy⁵. W literaturze ekonomicznej udowodniono, że wzrost klina podatkowego powoduje wzrost bezrobocia. Parapodatki socjalne stanowią pokaźną część klina, a więc wysoki koszt systemów ubezpieczeń społecznych wpływa na wyższe bezrobocie i słabe tempo wzrostu gospodarczego. Można to uznać pośrednio za koszt obowiązkowości systemu emerytalnego⁶.

Metoda repartycyjna (*pay-as-you-go* – PAYG) polega na bezpośrednim transferowaniu środków do emerytów od aktualnie znajdujących się na rynku pracy. Patrząc z perspektywy ekonomicznej, zdaniem M. Góry metoda ta polega na zrolowaniu długu emerytalnego poprzez podatki celowe⁷. Składka ma więc w tym systemie *de facto* formę podatku. Inną cechą tego systemu jest duża redystrybucja pozioma (przejmowanie środków od zamożniejszych i przekazywanie słabszym), wyrównująca różnice dochodowe emerytów.

System ten jest bardzo wrażliwy na stan rynku pracy. Zmniejszanie się strumienia środków, które płyną od pracujących (wzrost bezrobocia, wzrost szarej strefy), powoduje deficyt systemu emerytalnego, który trzeba pokryć z budżetu państwa⁸. Taka interwencja państwa powoduje – wedle logiki keynesowskiej – dodatkowy popyt, co pomaga stabilizować gospodarkę w czasie kryzysu. Opisany mechanizm nazywany jest antycykliczną funkcją systemu emerytalnego.

² Ibidem.

³ „Efekt cwaniaka” lub w innych tłumaczeniach „efekt gapowicza”.

⁴ M. Góra, *System emerytalny*, op. cit.

⁵ Suma wszystkich kosztów produkcji, które nie służą opłaceniu czynników produkcji. Innymi słowy, suma podatków i parapodatków podzielona przez koszt pracy rozumiany jako wynagrodzenie netto.

⁶ Szerzej na temat wpływu składek emerytalnych na koszty pracy w M. Mazur, *Składka emerytalna jako element klina podatkowego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 87, SGH, Warszawa 2008.

⁷ Zdanie to jest jednak często kwestionowane. M. Góra wskazuje także na podobieństwa metody repartycyjnej do tzw. Schematu Ponziego. Jednak np. T. Szumlicz uważa traktowanie emerytalnych zobowiązań międzypokoleniowych za piramidę finansową jako nieuprawnione i naganne. Do koncepcji „ukrytego długu publicznego” krytycznie odnoszą się także P. Diamond i N. Barr. Szerzej: N. Barr, P. Diamond, *Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions*, „International Social Security Review” 2009, Vol. 62, No 2.

⁸ J. Żyżyński, *System emerytalny jako element logiki systemu finansowego gospodarki*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, ISNS UW, Warszawa 2011.

Drugi typ systemu – kapitałowy, zwany też nowoczesnym⁹, charakteryzuje się niepodatkowym charakterem oraz zbilansowaniem aktuarialnym. Oznacza to, że, wpłacając do systemu składki, oczekuje się zwrotu w formie annuitetu dla osoby, za którą były one odprowadzane (powiększone o zarobioną stopę zwrotu). Składki (lub ich część – w systemie mieszanym – kapitałowo-repartycyjnym) przekazuje się do instytucji finansowych, które inwestują je na rynkach finansowych. Innymi słowy, składki wpływają do funduszy, których zadaniem jest *pomnażanie gromadzonych środków emerytalnych poprzez inwestycje w określone instrumenty finansowe. Osiągnięte w ten sposób kapitały indywidualne są źródłem wypłat stosownych świadczeń emerytalnych*¹⁰.

Jak wspomniano wyżej, człowiek niemogący zapewnić sobie na starość dochodu sam, potrzebuje, by ktoś inny podzielił się z nim swoim dochodem. Może brzmieć to sprzecznie z opisaną zasadą funkcjonowania systemu kapitałowego. Jest to jednak tylko pozorna sprzeczność. Posiadanie aktywów finansowych (np. w formie jednostek uczestnictwa otwartych funduszy emerytalnych) *stwarza pozór, że ich konsumpcja [emerytów – dop. K.J.] nie jest finansowana z dochodu wytworzonego przez pokolenie pracujące*¹¹. Dla konsumpcji emerytów użyteczność aktywów finansowych jest niewielka. Możliwość finansowania konsumpcji pojawia się dzięki sprzedaży tych aktywów pracującym, uzyskując w ten sposób część wytworzonego dochodu. Oznacza to, że nawet w przypadku systemu kapitałowego finansowanie konsumpcji emerytów jest obciążeniem PKB, wytwarzanego przez pokolenie aktualnie pracujące.

Ciekawym zagadnieniem poruszonym wśród ekonomistów i prawników zajmujących się zagadnieniami zabezpieczenia społecznego jest solidarnościowość systemów emerytalnych. Tradycyjnie w literaturze dotyczącej zabezpiecze-

nia społecznego mówi się, że system repartycyjny jest systemem solidarnościowym. Początkowe rozwiązania emerytalne (i szerzej – ubezpieczeń społecznych) były przejawami solidaryzmu. Z czasem, w wyniku wprowadzania kolejnych rozwiązań i reform, dochodziło do ograniczania znaczenia solidarności. Literatura przedmiotu mówi o trzech konwersjach. Pierwsza obejmowała przejście od dobrowolnej do przymusowej wzajemności ubezpieczonych. Druga – od solidarności poziomej (rozłożenie niekorzystnych skutków zdarzeń losowych jednostki na całą społeczność) do pionowej (ochrona najsłabszych, którzy mają prawo liczyć na wsparcie całej wspólnoty). Trzecia zaś obejmuje desolidaryzację programów emerytalnych.¹²

Inaczej na to zagadnienie patrzy M. Góra. W systemie repartycyjnym chodzi o sytuację dzielenia się dochodem z emerytami przez pokolenie pracujące i jest to przeciwstawiane systemowi kapitałowemu jako temu, w którym emeryt konsumuje na emeryturze tylko swój, odłożony dochód. Błąd takiego rozumowania polega na niezrozumieniu solidarności. Polega ona na dzieleniu się z własnej woli, jeśli ktoś tego potrzebuje. Taka sytuacja występuje tylko w systemie naturalnym.

Dwa opisane wyżej systemy polegają na zmuszaniu uczestników do wyznaczonych zachowań – odprowadzania składek lub odkupywania od pokolenia swoich rodziców aktywów, którzy z kolei kupili te aktywa w okresie aktywności zawodowej. Solidarnościowość tych systemów można rozważyć jedynie jako konsumowanie przez emerytów dóbr i usług wytworzonych przez pokolenie pracujące¹³.

Analizując system PAYG, często mówi się o zapewnianiu bezpieczeństwa poprzez gwarancje. Wyróżnia się gwarancje bezpieczeństwa funkcjonowania systemu oraz gwarancje bezpieczeństwa uczestnictwa w systemie. Te pierwsze mają w powszechnym mniemaniu

⁹ Nazwa ta – zdaniem części ekonomistów – jest kontrowersyjna, jako że systemy emerytalne były początkowo właśnie kapitałowe; „nowoczesny system emerytalny” może być także odbierana jako sformułowanie o silnej konotacji.

¹⁰ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2005.

¹¹ M. Góra, *System emerytalny*, op. cit.

¹² M. Rymśa, *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych*, [w:] T. Szumlicz (red.), *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, SGH, Warszawa 2005.

¹³ M. Góra, op. cit.

zapewnić wystarczającą ilość środków na świadczenia, drugie zaś to gwarancja świadczenia na odpowiednim poziomie, nawet jeśli nie było odpowiedniej aktywności w czasach kariery zawodowej.

Gwarantowanie wypłacalności systemu emerytalnego przez państwo jest zdaniem M. Góry fikcją, która do tego ma negatywne konsekwencje. Państwo, by zagwarantować wypłatę na odpowiednim poziomie, musiałoby w razie braku środków w systemie podnieść podatki. Tym samym obciąży pokolenie pracujące, zwiększając klin podatkowy i tym samym zwiększy bezrobocie oraz zahamuje wzrost gospodarczy. W efekcie pokolenie pracujące może potrzebować pomocy od rodziców-emerytów, którzy otrzymają świadczenia na wyższym poziomie. Bilans całej operacji może być negatywny lub w najlepszym razie neutralny. Gwarancja taka może stwarzać nie tylko mylne poczucie bezpieczeństwa, ale też *hamuje dostosowania systemu mogące rzeczywiście to bezpieczeństwo zagwarantować*¹⁴.

Każdy system emerytalny, bez względu na zasady, wpływa stabilizująco na gospodarkę. Warunkiem jest taka realizacja potrzeb społecznych, która wpływa na stabilizację społeczno-polityczną¹⁵. Warto zwrócić uwagę na zależności między systemem emerytalnym a finansami publicznymi. System kapitałowy powoduje, że dług rządu staje się jawny (np. w Polsce papiery dłużne, które refinansują brakujące składki w ZUS, które trafiały do OFE). Tymczasem system repartycyjny powodował dług ukryty (którym były zobowiązania systemu repartycyjnego z tytułu zebranych składek). Natomiast jawność oraz możliwość przewidywania finansowych zobowiązań państwa pomaga utrzymywać finanse publiczne

w ryzach. Niski, a zarazem dobrze kontrolowany dług publiczny daje szansę na obniżanie podatków oraz przyczynia się do niskiej inflacji, a więc wspomaga rozwój gospodarczy.

Niektórzy autorzy dostrzegają korzyść systemu kapitałowego w percepcji obciążeń pracowników. Jeśli pracujący będą postrzegali składkę emerytalną jako składkę, a nie podatek, mniejsza będzie skłonność do pracy „na czarno” oraz większa będzie motywacja do pracy jako takiej – poprzez postrzeganie większego przychodu z pracy¹⁶.

Ewolucja reformy polskiego systemu emerytalnego

Wprowadzenie w Polsce systemu emerytalnego w 1999 r. poprzedzone było kilkuletnią debatą. W tym czasie zmieniały się rządy i w konsekwencji propozycje ministerialne¹⁷, przedstawiono także kilka projektów niezależnych.

Po raporcie Banku Światowego *Averting the Old Age Crisis* z 1994 r.¹⁸ prywatyzacja systemu emerytalnego stała się elementem neoliberalnego pakietu reform¹⁹. Przedstawiona przez Bank Światowy trójfilarowa koncepcja byłaby jednak trudna do bezpośredniego wprowadzenia w Polsce²⁰. Zakładała ona model złożony z trzech stopni. Pierwszy miał być obowiązkowy, obsługiwany przez państwo i oparty na metodzie repartycyjnej. Drugi, także obowiązkowy, zarządzany przez firmy prywatne, miał się opierać na finansowaniu kapitałowym. Trzeci zaś zakładał dobrowolność w zapewnieniu dodatkowych dochodów na starość również przez finansowanie kapitałowe.

Należy zwrócić tutaj uwagę na ograniczenie pierwszego – bazowego filara do poziomu zapewniającego jedynie podstawowe mini-

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ K. Lutostański, P. Lutostański, *Wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę*, [w:] A. Wiktorow (red.), *Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i AXA Powszechnie Towarzystwo Emerytalne S.A., Warszawa 2010.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Choć zaznaczyć trzeba dość wyjątkowy fakt, że reforma zainicjowana przez rząd lewicowy, kontynuowana i dokończona została przez rząd prawicowy.

¹⁸ *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth (A World Bank Policy Research Report)*, Oxford University Press, Oxford 1994.

¹⁹ K. Müller, *Privatizing Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared, Research Report*, Frankfurt – podaje za M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006.

²⁰ Na jej podstawie w 1995 r. opracowano *Projekt reformy systemu ubezpieczeń społecznych przygotowany w Ministerstwie Finansów*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1995.

mun socjalne (*safety net*)²¹. Byłaby to tzw. renta obywatelska, powszechna i niezróżnicowana (*flat rate*), finansowana z podatków (*non-contributory state pension*).

Koncepcja taka, oparta na założeniu modelu Beveridge'a – w świetle przeprowadzonych sondaży – nie cieszyła się wśród Polaków popularnością²². Oczekiwano konstrukcji bismarckowskiej, tj. ubezpieczeniowej, w której emerytura jest świadczeniem, które zależy od opłaconych w czasie lat pracy składek. Eksperti Banku Światowego (m.in. M. Rutkowski, M. Góra) przeformulowali w tym zakresie poprzedni projekt. Zdecydowali się na pierwszy filar ze zróżnicowanymi świadczeniami, zależnymi od zarobków (*earning related*).

Drugą pojawiającą się w publicznej debacie wątpliwością była obligatoryjność drugiego kapitałowego filara, zarządzanego przez firmy prywatne. Przeciwno obligatoryjności występowała m.in. S. Golinowska, zauważając, że wiązałoby się to z koniecznością utrzymywania dużej roli państwa w sferach zarządzania, kontroli oraz nadzoru w stosunku do funduszy emerytalnych. Powodowałoby to wyższe koszty funkcjonowania całego systemu oraz ograniczenia w swobodzie inwestowania²³. Dlatego postulowała dobrowolność drugiego filara. Przeciwno wprowadzaniu tak szerokiego obowiązkowego segmentu kapitałowego wypowiadał się również M. Żukowski. Na rozwiązania proponowane przez S. Golinowską nie chcieli się jednak zgodzić eksperci Banku Światowego, optując przy rozwiązaniu obligatoryjnym. To ich propozycja stała się podstawą ministerialnego projektu z 1997 r.

Reforma systemu emerytalnego, wprowadzona ostatecznie w 1999 r., miała trzy pod-

stawowe, deklarowane przez twórców cele:

- przestawienie systemu na samofinansowanie się poprzez wprowadzenie wariantu zdefiniowanej składki,
- dywersyfikację ryzyka,
- zwiększenie przejrzystości finansów publicznych²⁴.

Twórcy podkreślali, że nowy system to nie tylko wprowadzenie w części rozwiązania kapitałowego, ale stworzenie całkowicie nowej, całościowej konstrukcji. Została ona w całości wyodrębniona z dotychczasowego obowiązkowego systemu ubezpieczeń społecznych.

Podstawowa zasada systemu brzmi: *Wartość oczekiwana zdyskontowanej sumy wypłat z systemu równa jest zdyskontowanej sumie wpłat do systemu powiększonej o należny procent*²⁵.

System działa na podstawie trzech umownych filarów – tzn. *de facto* na różnych indywidualnych kontach emerytalnych. Traktowanie dwóch pierwszych filarów jako dwóch różnych systemów, tzn. pierwszy jako „stary”, tradycyjny, drugi jako „nowoczesny” kapitałowy, nie zaś jako odrębnych indywidualnych kont jest często popełnianym błędem spotykanym w debacie publicznej. Zapomina się, że pierwszy filar także działa na zasadzie zdefiniowanej składki, nie jest więc „starym” systemem, ale także nową konstrukcją. Filary pierwszy i drugi są powszechne i obowiązkowe, trzeci zaś jest dobrowolny. W zakresie finansowania pierwszy filar działa na podstawie metody PAYG – stopa zwrotu generowana jest przez wzrost gospodarczy. W drugim i trzecim filarze pieniądze trafiają na rynki finansowe. Różnica polega więc na sposobie finansowania procentu.

²¹ Świadczenie mogłoby wynosić około 20% przeciętnego wynagrodzenia.

²² Warto zwrócić tutaj uwagę na branie pod uwagę głosu społeczeństwa. W świetle badań A. Chłoń Domińczak oraz M. Mory w reformach emerytalnych małą wagę przywiązuje się do głosu opinii publicznej. Szerzej: A. Chłoń-Domińczak, M. Mora, *Commitment and Consensus in Pension Reform*, [w:] R. Holzmann, L. MacKellar, M. Rutkowski, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, Washington D.C. 2003.

²³ Propozycja S. Golinowskiej (oraz zespołu: Z. Czepulis-Rutkowska, Czekał, M. Styczeń, K. Pater; opracowana dla CASE) – w świetle jej własnej oceny – proponowała rozwiązania instytucjonalne bardziej liberalne od projektu zespołu M. Rutkowskiego i M. Góry. Zakładała większą swobodę uczestnictwa. Szerzej: S. Golinowska, *Reforma systemu emerytalnego*, Raporty CASE, Warszawa 1997; te same, *Stanowisko wobec rządowego projektu „Program reformy ubezpieczeń społecznych”, propozycja innych zasad*, [w:] *Dyskusja wokół rządowego programu ubezpieczeń społecznych*, Ekspertyzy – Informacje IPISS, z. 5, Warszawa 1995; S. Golinowska, J. Hausner, *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, CASE, Warszawa 1998.

²⁴ M. Góra, *Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne z wprowadzaniem nowego systemu emerytalnego*, Zeszyty BRE Bank – CASE 57, Warszawa 2001.

²⁵ Ibidem.

Przyjmując tzw. złotą regułę, wzrost gospodarczy oraz stopa zwrotu z rynków finansowych powinny być sobie równe. W praktyce wartości te różnią się. Tutaj tkwić miało sedno tzw. bezpieczeństwa w różnorodności powszechnej części systemu. Okresowo stopy zwrotu z rynków finansowych mogą przewyższać stopę zwrotu z pierwszego filaru – i odwrotnie. Oznacza to, że waloryzacja w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych obsługującym pierwszy filar i wyniki otwartych funduszy emerytalnych zarządzających środkami w drugim filarze różnią się w zależności od sytuacji gospodarczej i sytuacji na rynkach finansowych. W obu przypadkach system nie jest narażony na dużą stratę. Według założeń konstruktorów oba filary wzajemnie się wspierają i uzupełniają.

Te dwa elementy, inaczej księgowane, wypełniają ten sam cel z punktu widzenia uczestników. Jednocześnie trzeba zauważyć, że składka do dwóch powszechnych filarów nie jest taka sama. Łączne 19,52% składki emerytalnej opłacane w połowie przez pracownika i pracodawcę dzieliło się początkowo na 12,22% kierowane do ZUS i 7,3% kierowane do OFE. W początkowych latach wprowadzania systemu reformatorzy przewidywali następujące zagrożenia:

- segmentację systemu emerytalnego,
- przywracanie podatkowego charakteru składek emerytalnych,
- częste drobne zmiany,

Sposób finansowania		Podleganie systemowi
PAYG	Kapitałowy	
Pierwszy filar	Drugi filar	
	Trzeci filar	dodatkowe, dobrowolne

Źródło: M. Góra, M. Rutkowski, *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity* The World Bank, Washington, D.C. 1998.

- trudności w wejściu instytucji finansowych w rolę wykonujących zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego,
- trudności w zaakceptowaniu przez ZUS zasad nowego systemu oraz swojej nowej, różnej jakościowo od poprzedniej, roli w nowym systemie,
- trwale wysoki udział rządowych obligacji w portfelach otwartych funduszy emerytalnych²⁶.

Część z tych ryzyk ziściła się, a część nadal pozostaje zagrożeniem dla funkcjonowania systemu w bieżącym kształcie. System z 1999 r. unifikował zasady uczestnictwa. Istnieją jednak grupy, które z woli ustawodawcy objęte są odrębnymi systemami emerytalnymi. Zaliczają się do nich sędziowie, prokuratorzy, funkcjonariusze mundurowi, żołnierze zawodowi, rolnicy oraz górnicy.²⁷ Obawą M. Góry było powiększanie się tego katalogu.

Ostatnie wymienione ryzyko było argumentem na rzecz zmniejszenia składki do OFE w 2011 r.²⁸. Zdaniem autorów konstrukcji systemu takie działanie oznacza rozmontowanie systemu. Lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie limitu ustalającego maksymalną wielkość udziału rządowych papierów wartościowych w portfelach OFE.

Oceny systemu po pierwszej dekadzie

Po 10 latach funkcjonowania systemu rozpoczęła się publiczna dyskusja dotycząca ocen polskiej reformy. Głos zabralo wielu ekspertów zajmujących się problematyką emerytalną. Jak jednak zauważyła Z. Czepulis-Rutkowska w publikacji dla Międzynarodowej Organizacji Pracy, nie przeprowadzono dotąd szczegółowych i pogłębionych badań dotyczących wpływu systemu kapitałowego na polską gospodarkę²⁹. Oceny zatem często nie bazują na analizach i badaniach, ale podobnie jak 10 lat

²⁶ Ibidem.

²⁷ B. Frankowski, *Odrębne systemy emerytalne w Polsce*, maszynopis pracy magisterskiej, Warszawa 2011.

²⁸ Dnia 1 maja 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy, zgodnie z którą część składki do OFE została zmniejszona o 5 pkt. proc. i przekazana na subkonto w ZUS.

²⁹ Z. Czepulis-Rutkowska, *Poland. National Reports*, [w:] K. Hirose (red.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*, ILO, Budapeszt 2011.

wcześniej – na uznawanej doktrynie społeczno-gospodarczej. T. Szumlicz zauważa zaś, że widoczne jest osłabienie entuzjazmu towarzyszącego wprowadzaniu reformy w pierwszej fazie funkcjonowania.

Ogólne oceny są zróżnicowane. Dobrą ocenę wystawiał M. Szczepański³⁰. Chwalił aktuarialne zbilansowanie systemu oraz jego sprawiedliwość (ekwiwalentność świadczeń wobec osiągniętych w czasie lat pracy wynagrodzeń). Przytaczał także szacunki UE³¹, w świetle których średnio- i długoterminowa prognoza dla Polski wskazywała na obniżanie, a następnie stabilizację udziału wydatków emerytalnych w PKB. Uznaje on zatem, że reforma była potrzebna, a jej efekty zmierzają w dobrym kierunku. Sądzi, że pozytywne efekty reformy są już widoczne. Tak bowiem ocenić można ustabilizowanie się składki emerytalnej na poziomie około 20% wynagrodzenia, co wpływa korzystnie na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Zauważa także, że system pozytywnie wpłynął na rozwój rynku kapitałowego w Polsce. Na ten aspekt zwraca także uwagę Z. Czepulis-Rutkowska, pisząc, że wielu ekonomistów wskazuje na wpływ na rynki finansowe, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy.

Ogólną dobrą ocenę wystawia A. Chłoń-Domińczak, która należała do zespołu pracującego nad wprowadzaniem reformy³². Odwołując się do prezentowanych danych zauważa, że – zgodnie z założeniami reformy – dwa filary z różnymi metodami finansowania osiągały różne wyniki (stopa zwrotu OFE była wyższa od waloryzacji kont w ZUS w latach 2001–2006 oraz w 2009 r., zaś w latach 2007–2008 wyniki OFE były niższe). Daje to wyższą stopę zwrotu w całym systemie emerytalnym.

T. Szumlicz jest bardziej sceptyczny w swojej ocenie. Zreformowanie systemu uważa

za przykład złego zarządzania zmianą społeczną. Wskazuje także na konsekwencje społeczne przejścia od formuły zdefiniowanego świadczenia do zdefiniowanej składki, o których jego zdaniem mówi się za mało³³.

Istotnym zagadnieniem poruszonym przy ocenie przez wielu autorów jest tzw. luka systemowa. Związane jest to z tzw. kosztem okresu przejściowego. Luka powstała na skutek wprowadzenia systemu na zasadach kapitałowych przy równoległym pozostawieniu części repartycyjnej. To państwo musiało uzupełniać braki w ZUS powodowane przez odprowadzanie części składki do OFE. Podczas wprowadzania reformy szacowano ten koszt na 5% PKB, które miały być pokrywane z przychodów z prywatyzacji. M. Szczepański, broniąc reformatorów pisze, że niepowodzenie tego planu to brak konsekwencji w działaniach polityków i nie może być to zarzutem dla konstrukcji systemu. T. Szumlicz także dostrzega nieskuteczność *zasypanywania repartycyjnej dziury pieniędzmi ze sprzedaży majątku Skarbu Państwa*. Dodaje, że wobec niepomyślności planu związanego z prywatyzacją, lukę pokrywa się emisją skarbowych papierów wartościowych. S. Golinowska zaś zauważała jeszcze w latach 90., że nawet L. Balcerowicz – jako felietonista tygodnia „Wprost” – popierał przejściowe zwiększanie długu związane z luką systemową dla osiągnięcia systemu z udziałem prywatnych funduszy emerytalnych³⁴.

M. Żukowski, pisząc na temat luki systemowej, zauważa, że dla niektórych ekonomistów problem nie istnieje. Przytacza zdanie M. Góry, że (...) *ekonomiczny koszt zastąpienia tradycyjnego systemu emerytalnego nowym nie istnieje lub jest niewielki w porównaniu ze skalą wydatków emerytalnych*. Konfrontuje to zdanie z innymi cytatami M. Góry i stwierdza, że w sensie ekonomicznym problem nie istnieje, ale w sensie realnych zasad finansów publicznych występuje i *stano-*

³⁰ M. Szczepański, *Proponowane zmiany w publicznym systemie emerytalnym w Polsce – głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.

³¹ *Pension schemes and pension projections in the EU-27 Member States – 2008–2060*, Volume II – Annex, „European Economy”, Occasional Papers 56, October, Economic Policy Committee (AWG) and Directorate – General for Economic and Financial Affairs, European Commission, 2009 – podaje za M. Szczepańskim.

³² A. Chłoń-Domińczak, *Zmiany w systemie emerytalnym. Propozycje MPiPS?* – głos w dyskusji, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.

³³ T. Szumlicz, *System zabezpieczenia emerytalnego po 10 latach – jaki powód sporu o OFE?* – głos w dyskusji, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.

³⁴ S. Golinowska, J. Hausner, *Ekonomia polityczna...*, op. cit.

wi poważne ograniczenie możliwości finansowania przez państwo innych niezbędnych wydatków³⁵.

Analizując wypowiedzi publicystów czy polityków często spotykać się można ze stwierdzeniem, że nowy system „nie sprawdził się”. Argumentacja takiego stanowiska sprowadza się najczęściej do stwierdzenia, że wysokość świadczeń z systemu nie będzie wysoka, a stopa zastąpienia może za kilkanaście lat oscylować wokół 40% ostatnich zarobków.

Niektórzy autorzy, przeciwstawiając się takiej krytyce, stwierdzają, że wysokość emerytur zależy przede wszystkim od wielkości PKB oraz proporcji czynni zawodowo/emeryci. Sposób podziału PKB między czynnych zawodowo a emerytów, a więc *de facto* rodzaj systemu emerytalnego, jest również ważnym czynnikiem, ale wtórnym wobec dwóch pierwszych. Powrót do rozwiązania PAYG w całości, na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, dla zapewnienia społecznie akceptowalnej stopy zastąpienia (jak oczekuje część liderów opinii, publicystów) oznaczałby bardzo wysoki wzrost składki lub dużo wyższe dotacje do FUS. Z kolei wyższa składka emerytalna miałyby dramatyczne konsekwencje dla rynku pracy. Takie stanowisko prezentuje np. R. Gwiazdowski, chociaż nie jest to argumentacja w obronie kształtu polskiego systemu, któremu także jest przeciwny. Również M. Szczepański zwraca uwagę, że także „stary” system nie gwarantowałby stopy zastąpienia na poziomie około 70%, bo państwa nie byłoby na to stać. Takie koszty przy gorszej sytuacji demograficznej mogłyby doprowadzić finanse publiczne do katastrofy.

Argumentacja o istotności jedynie wysokości PKB oraz proporcji czynni zawodowo/emeryci jest z kolei krytykowana za niedostrzeżenie efektów zewnętrznych systemu emerytalnego. Może on wpływać chociażby na decyzje co do pozostawania na rynku pracy lub deaktywizacji. Opinię taką prezentuje m.in. Z. Czepulis-Rutkowska.

Jak wspomniano wcześniej, w 2009 r. pojawiła się propozycja Ministerstwa Pracy i Poli-

tyki Społecznej co do obniżenia części składek trafiających do OFE do 3% na rzecz subkonta w ZUS. Propozycja ta wzbudziła wiele kontrowersji. M. Szczepański uznał taką zmianę za zbyt daleko idącą. Uzasadniał, że w przeciwieństwie do kompleksowej, przemyślanej i konsekwentnej reformy z 1999 r. zmiana ta jest nieskoordynowaną decyzją. T. Szumlicz wyrażał zaś zastrzeżenia co do poprzedniej wysokości udziału finansowania kapitałowego w bazowej części systemu (stanowiła ono ponad 1/3 całej składki emerytalnej). Podawał przykład Szwecji, gdzie z 18,5% całej składki jedynie 2,5 pkt. proc. trafia do funduszy kapitałowych. J. Żyżyński wskazywał zaś, że skoro 1/3 środków przekazywana jest do systemu kapitałowego, to dokładnie tyle samo powinno trafiać do gospodarki, pracując tam na zysk emerytów. Tak nie jest, ponieważ giełda to rynek wtórny, zaś część środków OFE, która inwestowana jest na rynku pierwotnym, jest niewielka³⁶.

A. Chłoń-Domińczak źle oceniła ministerialną propozycję. Autorka ta policzyła wartość średniej stopy zwrotu z całości składki emerytalnej, uwzględniając obecne i proponowane proporcje podziału składki pomiędzy subkonta w ZUS i konta w OFE. Patrząc *ex post*, dotychczasowy podział składki był korzystniejszy dla uczestników systemu – dawał wyższą stopę zwrotu w całym systemie.

Jednym z głównych argumentów na rzecz zmiany proporcji był fakt, że zarządzający OFE kupują duże ilości obligacji skarbowych. Na brak logiki w mechanizmie kupowania przez OFE rządowych papierów zwracał uwagę R. Gwiazdowski³⁷. Uważa on za bezsensowne przekazywanie przez FUS części składek do OFE, które następnie za te środki kupują obligacje. Pieniądze z zakupu obligacji trafiają bowiem do ministra finansów, który dotuje deficyt FUS³⁸.

A Chłoń-Domińczak odpiera te zarzuty stwierdzając, że w zależności od wieku inaczej powinno inwestować się składki w OFE. Dla osób starszych lepiej jest, gdy część ich środ-

³⁵ M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006.

³⁶ J. Żyżyński, *System emerytalny...*, op. cit.

³⁷ Opinie prezentowane m.in. na blogu – <http://www.blog.gwiazdowski.pl/>

³⁸ Dlatego od kilku lat R. Gwiazdowski postuluje likwidację OFE i wprowadzenie systemu na wzór kanadyjski.

ków inwestowana była w obligacjach. Z kolei zmniejszenie składki do OFE uniemożliwia tego typu zarządzanie ryzykiem w ramach konta emerytalnego.

S. Golinowska stwierdza, że cele reformy z 1999 r. (a więc m.in. wykorzystywanie składek na rzecz „ambicji gospodarczych i misji modernizacyjnej kraju”) są już nieaktualne i w obecnych okolicznościach zmuszeni jesteśmy do ich redefinicji³⁹. Zauważa, że potrzeby kapitałowe służące rozwojowi kraju nie są już tak powszechnie głoszone. Obecnie przywiązuje się mniejszą wagę do roli kapitałowego filara reformy w finansowaniu rozwoju. Wyraża także opinię, że promowanie indywidualizmu (również w kontekście systemu emerytalnego) jest obecnie zbyt daleko idące. W związku z wyzwaniem demograficznymi potrzeba takich wartości, jak solidarność, spójność społeczna, kapitał społeczny. Dalej pisze także o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu systemu (problemy z ZUS) i kosztach społecznych. Uważa ona, że doświadczenia reformy były niekiedy bolesne i kosztowne, obecnie zaś jest czas na wyznaczenie bardziej zrównoważonej i efektywnej drogi.

Przeciwko ministerialnej propozycji opowiedział się M. Żukowski⁴⁰. Mimo że nie był w 1999 r. zwolennikiem wprowadzonej konstrukcji, uważa, że obniżenie składki do OFE jest złym rozwiązaniem. Wskazuje, że zmiana ta ma służyć tylko „załataniu budżetu”. Tymczasem system emerytalny zapewniać ma bezpieczeństwo długookresowe, dla którego różna zmiana jest szkodliwa.

Jak już wspomniano, korekta systemu została wprowadzona. W 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy. Składka do OFE została zmniejszona o 5 pkt. proc. i część ta będzie przekazywana na subkonta w ZUS.

Wielu autorów zwraca uwagę na koszty działania OFE. J. Żyżyński jako niesprawiedliwe ocenia pobieranie wysokich opłat przez

OFE. Łącznie w pierwszej dekadzie funkcjonowania naliczyły one około 10 mld opłat, przy wpływie z FUS na poziomie około 130 mld. Pobieranie 8% opłaty za zarządzanie nie swoimi kapitałami bez osiągania specjalnych wyników (roczna stopa zwrotu w pierwszej dekadzie oscylowała według wyliczenia J. Żyżyńskiego wokół 5%) budzi wątpliwości.

Podobnie uważa L. Oręziak, zauważając przy tym, że w zdecydowanej większości PTE zarządzające OFE są własnością instytucji z całkowitym lub większościowym udziałem kapitału zagranicznego. Zdaniem tej autorki głównymi beneficjentami opłat do OFE (a jednocześnie głównymi beneficjentami całej reformy) są zagraniczne firmy prywatne. Konkluzją jest stwierdzenie, że niejako doszło do wprowadzenia przymusu podatkowego zatrudnionych na rzecz prywatnych instytucji, natomiast państwo zgodziło się na regularny, stały i wysoki transfer dochodu narodowego za granicę⁴¹.

Kwestia ta została częściowo rozwiązana. W lipcu 2009 r. przyjęto ustawę obniżającą opłaty pobierane przez OFE od składek oraz za zarządzanie aktywami. Maksymalna opłata od składki wynosić może już nie 7%, a 3,5%, a opłata za zarządzanie przestaje wzrastać, gdy aktywa danego funduszu przekraczają 45 mld zł i będzie wynosić wówczas 15,5 mln zł miesięcznie⁴².

J. Żyżyński analizuje także uzależnienie wysokości przyszłych świadczeń od aktualnej sytuacji na giełdzie, co może rodzić niesprawiedliwości dla osób o podobnej „historii składek emerytalnych”, ale przechodzących na emeryturę w okresie dobrej koniunktury lub w czasie kryzysu. Na ryzyko takie zwracała uwagę także S. Golinowska.

Argumenty te można skonfrontować z przykładem systemu chilijskiego, który przed reformą z 2008 r. był przedmiotem częściowo podobnej krytyki⁴³. W systemie tym uzależ-

³⁹ S. Golinowska, *Co czeka przyszłych emerytów*, „Rzeczpospolita” z 10.03.2011 r.

⁴⁰ M. Żukowski, *Nie wolno likwidować OFE*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 27.12.2010 r.

⁴¹ L. Oręziak, *Otwarte Fundusze Emerytalne – źródło długu publicznego, zysków dla PTE i zła dla emerytów*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, ISNS UW, Warszawa 2011.

⁴² A. Kurowska, *Senat przystał na obniżenie opłat w OFE*, „Parkiet” z 17.07.2009 r.

⁴³ Konstrukcja systemu w Chile jest inna niż systemu polskiego. Do reformy Michelle Bachelet system chilijski opierał się niemal w całości na indywidualnych kapitalizowanych kontach, które można częściowo porównać do polskiego drugiego filaru.

nienie wysokości świadczeń od aktualnej sytuacji na giełdzie było nieporównywalnie większe niż w Polsce. Wynikało to z przekazania całej wysokości składek do prywatnych funduszy AFP. W polskim systemie istnieje zaś część repartycyjna, generująca zysk przez wzrost gospodarczy i nie będąca pod wpływem sytuacji na rynkach finansowych. To w założeniu miało chronić przed taką sytuacją, jaką można było obserwować w Chile w 2008 r., kiedy łącznie AFP odnotowały stratę w wysokości 27 mld dol. (wysokość porównywalna z budżetem Chile z 2007 r.).

Warto odnotować, że w Chile wprowadzono w 2002 r. system wielofunduszowy (*sistema de multifondos*), tzn. wprowadzono 5 typów kont do każdej AFP, różniące się maksymalnymi i minimalnymi limitami inwestowania w akcje. Możliwość inwestowania w portfel aktywów według kombinacji ryzyko/zysk, powiązanej bezpośrednio z horyzontem finansowym uczestnika, pozwala podnieść oczekiwaną wartość emerytury⁴⁴. Pozwala także transferować środki do nieryzykownych funduszy na czas kryzysu finansowego i uchronić swoje oszczędności emerytalne przed stratą. Wymaga to jednak od uczestników świadomości i edukacji ekonomicznej oraz śledzenia sytuacji na rynkach finansowych. W Polsce kilkakrotnie podnoszono kwestie wprowadzenia wielofunduszości, jednak nie zdecydowano się dotąd na wprowadzenie tego rozwiązania.

Także w Chile wielokrotnie podnoszoną kwestią była wysokość naliczanych opłat do AFP. Wprowadzając nowe przepisy prawne w 2008 r., zmuszono AFP do podjęcia konkurencji poprzez obniżkę wysokości opłat – zmalały one do średniego poziomu 1,5% (ale liczonej od wynagrodzenia lub dochodu podlegającego opodatkowaniu)⁴⁵.

Wysokość składki w Polsce w zreformowanym systemie nie została zmieniona (podwyższona) od początku jego funkcjonowania. Jej

wysokość, ustanowiona w 1999 r., była niższa od dotychczasowej części przekazywanej na cele emerytalne z 45% całej wielkości pobieranej na ubezpieczenia społeczne. Jest to spójne z prezentowaną już koncepcją M. Góry, w świetle której wysokość klina podatkowego, do którego należy zaliczyć także składkę nowego systemu, powinna być jak najniższa, by poprawić sytuację na rynku pracy. W związku z tym wysokość świadczeń nie może być jednocześnie wysoka⁴⁶. Stąd miejsce dla dobrowolnych oszczędności w ramach trzeciego filara.

Zdecydowana większość ekonomistów dostrzega konieczność promowania rozwiązań dobrowolnych, indywidualnych oszczędności emerytalnych. Zróżnicowane jest jednak podejście do działań państwa w tym zakresie. Niekwestionowanym zadaniem jest edukowanie, promowanie wiedzy i dobrych postaw. Służyć temu mają kampanie informacyjne, programy edukacyjne, wprowadzanie bloków dotyczących oszczędzania do szkół (lekcje edukacji ekonomicznej).

Spór dostrzegalny jest w zakresie stosowania ulg i zachęt podatkowych. W 2009 r. Komitet Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej Razem zaproponował nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych tak, by możliwe było odliczenie od podstawy opodatkowania wpłat dokonanych przez podatnika na dobrowolne ubezpieczenie emerytalne. Ocena M. Góry wobec tego projektu była krytyczna. Przedstawił opinię, z której wynika, że rozwiązanie takie oznacza koszty dla społeczeństwa związane z potrzebą cięć budżetowych. Pomimo traktowania dodatkowego oszczędzania za pożądane, nie jest zasadne obejmowanie go dodatkowymi zachętami, które są sprzeczne z ideą dobrowolnego filara⁴⁷.

Opinia ta jest spójna ze stanowiskiem prezentowanym przez M. Górę w literaturze.

⁴⁴ S. Berstein Jauregui (red.), *El sistema chileno de pensiones, séptima edición*, SAEP, Santiago 2010.

⁴⁵ Obliczenie na podstawie danych ze stron AFP: <http://www.planvital.cl>; www.afpmodelo.cl; www.cuprum.cl; www.capital.cl; www.afphabitat.cl; www.bbvaprovida.cl; pobrano 2.07.2012.

⁴⁶ Według obliczeń T. Szumlicza w starym systemie średnia stopa zastąpienia wynosiła 68%. Obliczenia dla obecnego systemu są zróżnicowane – średnio wynoszą około 40%.

⁴⁷ Opis opinii podają za M. Herbich, *Diagnoza, analiza i symulacja wariantowa możliwych ubezpieczonych form dobrowolnych programów emerytalnych na rynku polskim*, [w:] T. Szumlicz (red.), *III filar – recepta na wyższą emeryturę*, PIU, Warszawa 2010.

Wadą zachęt podatkowych – zdaniem tego autora – jest zastąpienie motywu przezornościowego w oszczędzaniu motywem ucieczki od podatków. Kolejną wadą jest koszt takich działań, który może wpływać na zwiększenie podatków lub zmniejszenie innych wydatków. Za tym zaś może kryć się działanie niesprawiedliwe społecznie. Z dobrowolnych programów korzystają zazwyczaj osoby zamożniejsze. Otrzymują one pomoc od państwa w formie korzyści podatkowych. Koszty tych działań ponoszą natomiast wszyscy, także ci mniej zamożni, którzy z nich nie skorzystali⁴⁸.

T. Szumlicz przedstawił inną opinię. Stwierdza on, że w związku z niemożnością zapewnienia przez państwo świadczeń emerytalnych na odpowiednim poziomie nie powinno się opodatkowywać wydatków ponoszonych, by ten poziom podnieść. T. Szumlicz zauważa także, że proponowana zmiana dotycząca zachęt przyczyniłaby się do dalszego rozwoju rynku finansowego. Wzrost dostępnego kapitału zwiększyłby możliwość finansowania inwestycji, co pobudziłoby produkcję, wzrost zatrudnienia, a więc miałyby pozytywny wpływ także na rynek pracy.

Powracając do porównań z przykładem Chile, zauważyć należy duże zróżnicowanie form dodatkowego oszczędzania. Pojawiały się one i zmieniały wraz z kolejnymi reformami. Podstawowe formy to dwa konta służące indywidualnemu oszczędzaniu – *Cuenta de Ahorro Voluntario* i *Ahorro Previsional Voluntario* (APV) oraz plan oferowany przez pracodawców – Zbiorowo Dobrowolne Oszczędności Emerytalne (*Ahorro Previsional Voluntario Colectivo* –APVC). Forma APV dzieli się na trzy typy, w których wpłaty podlegają różnym reżimom podatkowym⁴⁹.

Zatem system ten stworzył możliwości do samodzielnego oszczędzania, które pobudzane są zróżnicowanymi zachętami podatkowymi. Dzięki dużemu zróżnicowaniu każdy uczestnik, w zależności od indywidualnej sytuacji dochodowej, może wybrać korzystną

opcję. Konieczność takiej metody można powiązać z jeszcze niższymi możliwymi stopami zastąpienia w Chile, bowiem składka w obowiązkowym systemie wynosi 10% wynagrodzenia. Efektami tych rozwiązań jest fakt posiadania konta APV przez ponad 1 mln Chilijczyków przy nieco ponad 10 mln uczestników systemu⁵⁰.

Zakończenie

Funkcjonującym bardzo często w przestrzeni publicznej argumentem jest zdanie, że Polacy zostali oszukani. Przypomina się wczesne reklamy OFE ukazujące emerytów pod palmami, z obietnicami wysokich świadczeń emerytalnych. Takie obrazy zestawia się z obliczeniami prognozowanych przyszłych stóp zastąpienia. Trudno winić za to twórców systemu. Oczywiście jest, że konkurujące firmy prywatne chcą skłonić klientów do wyboru ich oferty w związku z tym przygotowują kampanie reklamowe, które odwołują się do skojarzeń, emocji, a nie faktów i obiektywnych prawd. Z drugiej strony, mimo rynkowego mechanizmu, reklamowany produkt był obligatoryjny dla wszystkich pracowników. Nieposiadające pełnej informacji społeczeństwo opierało swoją wiedzę na reklamach firm prywatnych, co obecnie może (i w przyszłości będzie) budzić coraz większe rozgoryczenie.

Oceny polskiego systemu emerytalnego różnią się często w zależności od uznawanej przez danego autora doktryny społeczno-gospodarczej.

Niektórzy postulują powrót do rozwiązania repartycyjnego w całości, inni promują rozwiązania całkowicie kapitałowe. Obecny kształt systemu jest swoistym kompromisem, choć nie taki był cel obranego rozwiązania. Miał chronić przez ryzykami, na jakie narażone są systemy PAYG lub kapitałowe w czystych formach.

Autor przedstawił zróżnicowane stanowiska, ocenę pozostawiając czytelnikowi.

⁴⁸ M. Góra, *System emerytalny*, op. cit.

⁴⁹ Szerzej K. Janek, *Dodatkowe formy oszczędzania na starość w Polsce i Chile*, maszynopis pracy magisterskiej, Warszawa 2012.

⁵⁰ Na dzień 31 marca 2012 r. istniało 1 062 184 kont dobrowolnego oszczędzania APV przy 10 148 257 uczestnikach systemu – dane na podstawie statystyk Instytucji Nadzoru Emerytalnego Chile (*Superintendencia de Pensiones*) oraz Instytucji Nadzoru nad Bankami i Instytucjami Finansowymi (*Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras*).

LITERATURA

- Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth (A World Bank Policy Research Report)*, Oxford University Press, Oxford 1994.
- Barr N., Diamond P., *Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions*, „International Social Security Review” 2009, Vol. 62, No 2.
- Berstein Jauregui S. (red.), *El sistema chileno de pensiones, séptima edición*, SAEP, Santiago 2010.
- Chłoń-Domińczak A., Mora M., *Commitment and Consensus in Pension Reform*, [w:] R. Holzmann, L. MacKellar, M. Rutkowski, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, Washington D.C. 2003.
- Chłoń-Domińczak A., *Zmiany w systemie emerytalnym. Propozycje MPiPS? – głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Poland. National Reports*, [w:] K. Hirose (red.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*, ILO, Budapest 2011.
- Frankowski B., *Odrębne systemy emerytalne w Polsce*, maszynopis pracy magisterskiej, Warszawa 2011.
- Golinowska S., *Stanowisko wobec rządowego projektu „Program reformy ubezpieczeń społecznych”, propozycja innych zasad*, [w:] *Dyskusja wokół rządowego programu ubezpieczeń społecznych*, Ekspertyzy – Informacje IPiSS, z. 5, Warszawa 1995.
- Golinowska S., *Reforma systemu emerytalnego*, Raporty CASE, Warszawa 1997.
- Golinowska S., *Co czeka przyszłych emerytów*, „Rzeczpospolita” z 10.03.2011 r.
- Golinowska S., Hausner J., *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, CASE, Warszawa 1998.
- Góra M., *Koszty, oszczędności oraz efekty zewnętrzne z wprowadzeniem nowego system emerytalnego*, Zeszyty BRE Bank – CASE 57, Warszawa 2001.
- Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.
- Herbich M., *Diagnoza, analiza i symulacja wariantowa możliwych ubezpieczonych form dobrowolnych programów emerytalnych na rynku polskim*, [w:] T. Szumlicz (red.), *III filar – recepta na wyższą emeryturę*, PIU, Warszawa 2010.
- Janek K., *Dodatkowe formy oszczędzania na starość w Polsce i Chile*, maszynopis pracy magisterskiej, Warszawa 2012.
- Kurowska A., *Senat przystał na obniżenie opłat w OFE*, „Parkiet” z 17.07.2009 r.
- Lutostański K., Lutostański P., *Wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę*, [w:] A. Wiktorow (red.), *Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i AXA Powszechnie Towarzystwo Emerytalne S.A., Warszawa 2010.
- Mazur M., *Składka emerytalna jako element klina podatkowego*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Zeszyt Naukowy 87, SGH, Warszawa 2008.
- Müller K., *Privatizing Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared, Research Report*, Frankfurt; za M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006.
- Oręziak L., *Otwarte Fundusze Emerytalne – źródło długu publicznego, zysków dla PTE i zniżek dla emerytów*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, ISNS UW, Warszawa 2011.
- Pension schemes and pension projections in the EU-27 Member States – 2008–2060, Volume II – Annex*, „European Economy”, Occasional Papers 56, October, Economic Policy Committee (AWG) and Directorate – General for Economic and Financial Affairs, European Commission, 2009 – podaje za M. Szczepańskim.
- Projekt reformy systemu ubezpieczeń społecznych przygotowany w Ministerstwie Finansów*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1995.
- Rymsza M., *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych*, [w:] T. Szumlicz (red.), *Spoleczne aspekty ubezpieczenia*, SGH, Warszawa 2005.
- Szczepański M., *Proponowane zmiany w publicznym systemie emerytalnym w Polsce – głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2005.
- Szumlicz T., *System zabezpieczenia emerytalnego po 10 latach – jaki powód sporu o OFE? – głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.
- Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2006.
- Żukowski M., *Nie wolno likwidować OFE*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 27.12.2010 r.
- Żyżyński J., *System emerytalny jako element logiki systemu finansowego gospodarki*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, ISNS UW, Warszawa 2011.

The polish pension system compared to selected issues of pension economics

KRZYSZTOF JANEK

SUMMARY: *The article consists of three parts. In the first the author points out selected issues of pension economics. The plot of the part revolves around System emerytalny by M. Góra. His stand is crucial because of the fact that he was a co-designer of the Polish pension system. The second part contains the evolution of the projects of the Polish system and the outline of its final form (from economic aspects). In the third part the author describes selected criticisms of the Polish construction.*