

Joanna Niżnik

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Między możliwościami a koniecznością. Dylematy reformowania systemu emerytalnego w Polsce

1. Wprowadzenie

Reforma ubezpieczeń społecznych z 1999 r. w zasadniczy sposób zmieniła konstrukcję systemu emerytalnego, przez uzupełnienie jej części repartycyjnej o element kapitałowy. Po jedenastu latach funkcjonowania w nowej formule narastający deficyt systemu emerytalnego i trudności z jego finansowaniem skłoniły rząd do podjęcia dyskusji, a następnie działań legislacyjnych mających na celu przeprowadzenie niezbędnych korekt.

Celem artykułu jest analiza zmian zachodzących w systemie emerytalnym. Przedstawiono przyjęte przez twórców reformy założenia oraz ich weryfikację, scharakteryzowano najważniejsze rozwiązania zatwierdzone w marcu 2011 r., a także omówiono argumenty zwolenników i przeciwników przyjętej przez Sejm nowelizacji ustawy emerytalnej.

2. Wpływ reformy z 1999 roku na równowagę finansową systemu emerytalnego

Zmiany społeczno-gospodarcze, w tym sytuacja demograficzna, w zasadniczy sposób wpłynęły na podjęcie decyzji o wprowadzeniu reformy emerytalnej przez rząd Jerzego Buzka. Charakterystyczną cechą współczesnych państw, również Polski, jest starzenie się społeczeństwa i niski poziom dzietności kobiet nie gwa-

rantujący zastępowalności międzypokoleniowej. Jedną z miar tego zjawiska jest współczynnik zależności (*old dependency ratio*), który w 1999 r. osiągnął poziom 1,37, a w 2010 r. 1,04¹ przy referencyjnej jego wartości wynoszącej 2,3.

Tabela 1. Prognozowany systemowy współczynnik zależności*

Rok	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Wartość wskaźnika (w %)	22,33	23,45	23,77	23,1	24,56	29,04	33,93

* Relacja między liczbą emerytów a osobami pracującymi.

Źródło: *Rynek funduszy emerytalnych w 2000 r.*, UNFE, s. 5.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1 można stwierdzić, że bez przeprowadzenia koniecznych korekt system emerytalny stałby się dłuższym horyzoncie czasu niewypłacalny, gdyż w 1990 r. na jednego emeryta przypadały więcej niż cztery osoby, natomiast w 2020 r. według założeń przypadałoby mniej niż trzy. Porównanie danych przyjętych w prognozie na lata 2000, 2005 i 2010 z ich rzeczywistymi wartościami pokazuje, że współczynnik zależności wyniósł odpowiednio 24,34%, 24,06% oraz 25,28%². Wartości tego wskaźnika były wyższe od zakładanych o 2,01%, 0,94% i 0,72%, a to oznacza szybsze od planowanego tempo ich wzrostu i tym samym zmniejszenie relacji pomiędzy liczbą emerytów a osób pracujących.

Według prognoz w 2050 r. deficyt systemu emerytalnego osiągnąłby poziom 4% PKB, a składka na ubezpieczenie społeczne z 24% (na tyle szacowano udział składki na ubezpieczenia społeczne w finansowaniu emerytur)³ wzrosłaby do 42%⁴, gdyby nie wdrożono reformy.

W związku z negatywnymi skutkami zmian demograficznych podjęto działania zmierzające do ograniczenia wydatków systemu emerytalnego. Do najistotniejszych zaliczyć należy przejście z systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki. Zmieniono tym samym metodę wyliczania świadczenia emerytalnego. Dotychczas podstawą do kalkulacji emerytury było średnie wynagrodzenie w gospodarce i wybrane, najlepsze lata pracy. Według nowych zasad emeryturę oblicza się, biorąc pod uwagę składki zgromadzone przez cały okres pracy zawodowej, które podlegają indeksacji i zmianom wynikającym z ich inwestowania, następnie dzieli się je przez średnią oczekiwaną długość życia w momencie przejścia na emeryturę. Najlepiej zmiany te obrazuje stopa zastą-

¹ www.stat.gov.pl/GUS.

² Z uwagi na brak danych dla 2010 r. przyjęto dane z 2009 r., www.stat.gov.pl/GUS.

³ Składka wynosiła 45% podstawy wymiaru.

⁴ A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*, Social Protection Discussion Paper No. 9923, 1999, s. 9.

pienia⁵. W 1999 r. wynosiła ona przeciętnie ok. 76% dla obu płci. Prognozy dotyczące stóp zastąpienia dla kobiet w wieku 60 lat i 65-letnich mężczyzn mówią o ukształtowaniu się tej wielkości na poziomie 40–44,7% dla kobiet i 56,6–62,1% dla mężczyzn⁶. Jest to znaczący spadek, bo aż 31,3–36% w przypadku kobiet i 13,9–19,4% w przypadku mężczyzn w stosunku do 1999 r., tym samym zmiana ulega stopa zastąpienia.

Zmiana formuły liczenia emerytury wpływa na wydłużanie okresu aktywności zawodowej i sprzyja wzrostowi przychodów funduszu ubezpieczeń społecznych. W 1999 r. efektywny wiek emerytalny dla kobiet wynosił 55 lat, a dla mężczyzn 59 lat, pomimo ustawowych 60 i 65 lat. W 2009 r. efektywny wiek dla kobiet wzrósł o 3,7 roku i osiągnął poziom 57,8 lat, a dla mężczyzn wydłużył się o 2 lata – do 59 lat⁷. Zarówno obecna metoda wyliczania emerytury, jak i wzrost aktywności zawodowej oddziałują pozytywnie na zmniejszenie wydatków i mają ogromne znaczenie dla równowagi systemu emerytalnego.

Wprowadzenie nowych zasad polegających na objęciu ubezpieczeniem społecznym większej niż do tej pory grupy osób oraz likwidacja przywilejów emerytalnych miały wpływ na podniesienie wielkości środków, jakimi dysponować będzie fundusz emerytalny.

Tworząc obowiązkowy filar kapitałowy, zdecydowano o wydzieleniu i przekazaniu na ten cel części składki emerytalnej, uszczuplając tym samym fundusze systemu repartycyjnego. Wpływ na zwiększenie wielkości środków, jakimi dysponować powinny instytucje drugiego filara, miały osoby wybierające tę formę gromadzenia oszczędności w sposób dobrowolny (osoby pomiędzy 30 a 50 rokiem życia). Z przeprowadzonych analiz wynikało, że będzie to 11,5 mln osób, w tym osoby do trzydziestego roku życia stanowić miały 3,8 mln, tj. ok. jednej trzeciej wszystkich uczestników.

Na wielkość środków pozostających w dyspozycji funduszu emerytalnego wpłynęły zarówno decyzje osób wybierających możliwość gromadzenia oszczędności w OFE, jak i zachowanie praw do wcześniejszej emerytury. Z uprawnień tych należało skorzystać do 2006 r. Bieżąca wypłata świadczeń według zasad obowiązujących do 1999 r. dodatkowo powiększała wydatki systemu emerytalnego i wpływała negatywnie na jego saldo. Stąd różne prognozy w zakresie równowagi w funduszu emerytalnym.

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 2 można stwierdzić, że wielkość deficytu według sporządzonych prognoz po początkowym jego wzroście w 2000 r. malała od 2004 r., niezależnie od liczby osób przystępujących do części kapita-

⁵ Stosunek świadczenia emerytalnego do ostatniego wynagrodzenia.

⁶ A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *op. cit.*, s. 8, 40–41.

⁷ W. Wojciechowski, A. Rzońca, *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, FOR, Warszawa 2010, s. 6.

łowej systemu. Według założeń w 2010 r. lub w najgorszym wypadku 2012 r. system emerytalny wykazać powinien nadwyżkę. Niestety, jak można zauważyć, rzeczywiste wielkości deficytu odbiegają znacząco od przyjętych w prognozach. W 2010 r. deficyt systemu emerytalnego wyniósł aż 1,53% PKB⁸.

Tabela 2. Deficyt systemu emerytalnego w latach 1999–2006 (% PKB)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
50%* (prognoza deficytu)	0,28	0,62	0,46	0,64	0,5	0,36	0,24	0,15
100%* (prognoza deficytu)	0,74	1,38	1,21	1,37	1,2	1,04	0,89	0,76
Deficyt rzeczywisty	0,9	0,53	0,47	0,98	1,02	1,37	1,27	1,43

* liczba osób pomiędzy 30 a 50 rokiem życia przystępująca do drugiego filara.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *op. cit.*, s. 48; www.stat.gov.pl.

Źródłami finansowania systemu emerytalnego równoważącymi występujący w pierwszych latach deficyt powinny być środki z prywatyzacji majątku publicznego. Osiągnięcie tego zamierzenia miało być możliwe w związku z przyspieszeniem procesu prywatyzacji i przeznaczeniem przychodów z tego tytułu na finansowanie reformy. Wpływy z prywatyzacji służące finansowaniu systemu emerytalnego szacowano w 1999 r. na 53 mld zł, tj. ok. 14% PKB. Powinny one w całości kompensować ubytek funduszy przekazywanych do systemu repartycyjnego. W badanym okresie w związku ze spowolnieniem prywatyzacji i przeznaczaniem części przychodów na inne cele rzeczywisty udział tych środków w finansowaniu refundacji składek do otwartych funduszy emerytalnych wyniósł 26%. Gdyby nawet przeznaczyć całość przychodów z prywatyzacji na finansowanie emerytur, to ich udział w transferach z budżetu państwa do pierwszego filara nie byłby większy niż 65%⁹.

Planowane zmiany w zakresie indeksacji środków gromadzonych w ramach funduszu emerytalnego i świadczeń emerytalnych, jak również polityka związana z możliwością wcześniejszego przejścia na emeryturę powinny być zwiększyć przychody systemu emerytalnego. Założono, że indeksacja rachunków w pierwszym filarze polegać będzie na ich corocznym powiększaniu o 75% funduszu płac, co oznaczało odejście od dotychczas stosowanej metody corocznego definiowania tej wielkości w budżecie państwa. W związku z koniecznością

⁸ Ustawa budżetowa na 2010 r., Sprawozdania finansowe FUS; deficyt systemu emerytalnego w 2009 r. był wyższy niż w 2010 r. i wyniósł 2,04% PKB, www.stat.gov.pl.

⁹ Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Skarbu Państwa, www.msp.gov.pl.

dostosowania polskich konstrukcji do konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy tempo wzrostu indeksacji kont emerytalnych od 2004 r. wynosi 100% funduszu wynagrodzeń. Natomiast waloryzacja emerytur uzależniona była od poziomu inflacji. Wprowadzone zmiany polegają na oparciu jej w 80% na zmianie poziomu cen i w 20% na realnym wzroście wynagrodzeń.

Opóźnienia w zakresie likwidacji przywilejów emerytalnych, jak również wyłączenie z systemu pewnych grup zawodowych miały znaczący, negatywny wpływ na równowagę systemu emerytalnego. W 2003 r. z systemu ubezpieczeń społecznych wyłączono nowo zatrudnianych pracowników służb mundurowych¹⁰. W 2005 r. przywileje dotyczące prawa do wcześniejszych emerytur przyznano górnikom¹¹. Możliwość skorzystania z praw nabytych w zakresie wcześniejszego od ustawowego skorzystania z emerytury przesunięto o dwa lata do 2008 r. Rozwiązania dotyczące emerytur pomostowych dla osób pracujących w szczególnych warunkach wprowadzono dopiero w 2009 r.¹²

3. Zmiany w konstrukcji systemu emerytalnego wprowadzane od 1 maja 2011 roku

Wzrost zadłużenia publicznego i niekorzystne zmiany demograficzne miały wpływ na uchwalenie przez Sejm 25 marca 2011 r. ustawy o zmianach w systemie emerytalnym. Od 1 maja 2011 r. obniżono składki do otwartych funduszy emerytalnych o 5 punktów procentowych do poziomu 2,3%. Środki wynikające z różnicy pomiędzy dzisiejszą a przyszłą wielkością składki pozostaną w dyspozycji ZUS-u i ewidencjonowane będą na dodatkowym subkoncie. Waloryzacja tych funduszy odbywać się będzie na podstawie średniej kroczącej nominalnego wzrostu PKB z okresu pięciu ostatnich lat¹³. Założona integralność drugiego filara powoduje zaliczenie do niego zarówno składek na dodatkowym koncie w funduszu emerytalnym, jak i środków będących w dyspozycji OFE oraz ich dziedziczenie na dotychczasowych zasadach.

Zapisy ustawy stanowią, że od 2013 r. do 2,8% wzrośnie składka przekazywana do OFE, w 2014 r. wyniesie ona 3,1%, w następnych dwóch latach 3,3%, by w 2017 r. osiągnąć poziom 3,5%. Każdorazowo kwota składki odejmowana

¹⁰ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 166, poz. 1609.

¹¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy Karta Nauczyciela, Dz.U. nr 167, poz. 1397.

¹² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. nr 237, poz. 1656.

¹³ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Uzasadnienie, Warszawa, marzec 2011, druk 3946, s. 5.

będzie od jej wielkości referencyjnej z 2010 r., tj. 7,3%, tym samym z roku na rok zmniejszać się będzie wielkość środków na dodatkowym koncie w ZUS-ie.

W celu zachęcenia do oszczędzania na starość zaproponowano wprowadzenie ulgi podatkowej od podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych. Środki na dodatkowe ubezpieczenia emerytalne powinny być gromadzone na indywidualnym koncie zabezpieczenia emerytalnego, tzw. IKZE, do 65 roku życia. Zgodnie z zapowiedziami odliczeniu podlegać będzie kwota nie wyższa od 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne ograniczona do wysokości 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce¹⁴. W przypadku niskich dochodów podatników minimalna kwota wpłaty na IKZE będzie równa 4% równowartości 12-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę z poprzedniego roku. Pieniądze powierzyć będzie można OFE lub instytucjom oferującym indywidualne konta emerytalne. Opodatkowaniu podlegać będzie całkowity zwrot funduszy z IKZE, wypłata z tego konta po zakończeniu okresu oszczędzania, jak również przekazanie środków osobom uposażonym w momencie śmierci posiadacza tego rachunku. Niezbędny okres gromadzenia funduszy dający prawo do ulgi podatkowej to pięć lat.

Zmianie podlegać będą rozwiązania dotyczące strategii inwestowania otwartych funduszy emerytalnych poprzez zwiększenie możliwości lokowania aktywów funduszy w instrumenty udziałowe do 90% portfela inwestycyjnego. Proponuje się stopniowe podnoszenie limitu lokat OFE w akcje spółek, prawa poboru, prawa do akcji i obligacje zamienne na akcje na regulowanym rynku giełdowym z obecnego poziomu 40% o 2,5% rocznie przez cztery kolejne lata, a od 2014 r. do 2034 r. o kolejne 2% w każdym z następujących po sobie roku¹⁵.

Uzasadnieniem wprowadzanych zmian jest zmniejszenie obciążeń fiskalnych państwa i tym samym obniżenie deficytu oraz długu publicznego spowodowane koniecznością finansowania ujemnego salda systemu ubezpieczeń społecznych. Według rządu podstawową przyczyną tej trudnej sytuacji jest uszczuplanie środków funduszu emerytalnego spowodowane przekazywaniem znaczącej ich części do otwartych funduszy emerytalnych. Wysokość refundacji składki przekazywanej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2010 r. wyniosła 22,5 mld zł, co stanowiło 1,6% PKB. Od momentu wprowadzenia reformy emerytalnej do ubiegłego roku przekazano z budżetu państwa na ten cel ok. 162 mld zł, tj. ok. 11,4% PKB z 2010 r. Wyszacowano koszt finansowania tej refundacji na ok. 70 mld zł¹⁶.

¹⁴ Ustalana zgodnie z przepisami Ustawy dnia z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.

¹⁵ Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, druk 3946.

¹⁶ Wielkość środków wynikająca z powstałego z tego tytułu długu publicznego i kosztów jego finansowania.

Wartość aktywów netto otwartych funduszy emerytalnych na koniec 2010 r. wyniosła 221,3 mld zł¹⁷ i była niższa od łącznej kwoty środków przeznaczonych na uzupełnienie niedoboru funduszy wynikających z przekazywania składki emerytalnej do OFE o 11,7 mld zł.

Łączny spadek potrzeb pożyczkowych wynikający z wprowadzenia zmian w zakresie obniżenia składki do OFE z jednoczesnym zastosowaniem ulg podatkowych w latach 2011–2020 oszacowano na 195 mld zł, co stanowić będzie ok. 7,6% PKB prognozowanego na 2020 r.

Stworzenie nowego subkonta w ZUS wymagać będzie poniesienia nakładów finansowych w dwóch pierwszych latach w przewidywanej wysokości ok. 40 mln zł oraz kosztów jego obsługi na poziomie 45 mln zł rocznie. Zmniejszy się prowizja, jaką uzyskuje ZUS za przekazywanie składek do OFE, o ok. 186 mln zł rocznie, w 2011 r. będzie to odpowiednio o ok. 113 mln zł mniej.

Proponowane rozwiązania mają korzystnie oddziaływać na poziom emerytur. Różnice te są minimalne w przypadku kobiet i w zakresie wysokości emerytury oscylują pomiędzy 0 a 59 zł miesięcznie, w przypadku mężczyzn odchylenia te mogą być większe i ukształtować się na poziomie od 0 do 103 zł miesięcznie, co i tak znacząco nie zmienia sytuacji przyszłych beneficjentów systemu emerytalnego.

4. Ocena wprowadzonych rozwiązań

Proponowane zmiany są przyjmowane przez społeczeństwo niejednoznacznie. Dla części obywateli są one niezbędne, dla pozostałych wątpliwe, czy wręcz szkodliwe i niszczące dotychczasową konstrukcję systemu emerytalnego. Sytuacji nie ułatwia postawa ekonomistów, których stanowiska w sprawie wprowadzanych rozwiązań różnią się diametralnie, a prowadzone publiczne dyskusje na temat reformy nie wyjaśniły w zasadniczy sposób niejasności.

Marek Góra, jeden z współtwórców reformy emerytalnej, wyraża wątpliwość dotyczącą uznania za racjonalne i usprawiedliwione działań zmierzających do rozwiązania bieżących problemów budżetowych poprzez przejmowanie części środków otwartych funduszy emerytalnych przez ZUS. Podkreśla, że ubytek środków funduszu emerytalnego na skutek przekazywania składki do OFE odpowiada w niewielkim stopniu za problemy związane z deficytem systemu emerytalnego i nieuniknione będą inne działania mające na celu jego równowa-

¹⁷ www.knf.gov.pl (17.03.2011).

zenie. Środki znajdujące się w drugim filarze powinny służyć zabezpieczeniu przyszłości pracujących¹⁸.

Modyfikacje w zakresie wielkości środków, jakimi dysponować będą OFE, i zmiany dotyczące polityki inwestycyjnej mogą negatywnie oddziaływać na rynek finansowy, a przez to na całą gospodarkę. Co prawda składki kierowane do drugiego filara mają odpowiadać dotychczasowemu zaangażowaniu otwartych funduszy w giełdę papierów wartościowych, ale nie będzie możliwy dalszy wzrost tego udziału. Poza tym konstrukcja portfela funduszy emerytalnych wymaga dywersyfikacji ryzyka, a znaczący wzrost instrumentów udziałowych tylko je zwiększy. Jednocześnie założenia przyjęte do prognozowania zmian w tym zakresie oparto na prostej ekstrapolacji, co wydaje się obarczone dużym błędem szacunku.

Pod rozważę trzeba wziąć również koszty wynikające z prowadzenia dodatkowych kont przez ZUS. Informacje przedstawione w uzasadnieniu do ustawy są ogólne i nie można ich uznać za wystarczające.

Przyjęcie nominalnego wzrostu PKB jako wskaźnika indeksacji należy uznać za dobre rozwiązanie sprzyjające neutralności ekonomicznej. Natomiast wyłączenie ewentualnej ujemnej wartości tego wskaźnika jako podstawy waloryzacji wprowadza potencjalną niestabilność systemu. Zastrzeżenia budzą również zapisy sugerujące zapewnienie osiągnięcia wyższych stóp zwrotu uzyskanych za pomocą tej metody w porównaniu z rentownością dłużnych papierów wartościowych. Decyzja dotycząca wyboru tego indeksu wskazuje jedynie na skalę obciążenia pokolenia pracującego na rzecz emerytów. Różne traktowanie kont emerytalnych przez ZUS wydaje się głęboko nielogiczne.

Choć dodatkowe oszczędzanie na emeryturę ma sens, to zapisy ustawy w tym zakresie rodzą wiele wątpliwości. Brakuje logicznego uzasadnienia łączącego zachęty podatkowe z podziałem składki. Zdecydowany sprzeciw wywołuje propozycja umożliwiająca lokowanie oszczędności przeznaczonych na dodatkową emeryturę w ramach drugiego filara. W ten sposób burzy się podstawy ubezpieczeń społecznych, gdyż łączenie ze sobą powszechnego, opartego na zasadzie solidaryzmu systemu z prywatnym systemem jest nielogiczne i szkodliwe.

Proponowane rozwiązania nie są według M. Góry bezwzględnie potrzebne, nie wnoszą bowiem niczego, co poprawiłoby funkcjonowanie systemu emerytalnego. Podkreśla on, że ustawa w ogóle pomija kwestie odnoszące się do podniesienia efektywności funkcjonowania systemu.

Leszek Balcerowicz jest zdecydowanym przeciwnikiem wprowadzanych ustawowych zmian w systemie emerytalnym, które uważa za demontaż kapitałowego

¹⁸ M. Góra, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946, s. 15–20.

filara¹⁹. Jego zdaniem funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych tylko w niewielkim zakresie przyczyniło się do problemów dotyczących braku równowagi w sferze publicznej. W latach 2007–2010 deficyt finansów publicznych powiększył się o 6% PKB, a wzrost składki do OFE wpłynął na tę zmianę jedynie w jednej trzydziestej.

W przedstawionym uzasadnieniu do ustawy nie przedstawiono wyliczeń dotyczących wpływu kapitałowej części systemu na wielkość krajowej stopy oszczędności oraz wzrost gospodarczy. Wysokie tempo wzrostu PKB oddziałuje pozytywnie na dynamikę funduszu płac będącą podstawą indeksacji w pierwszych filarze, jak też na zyskowność inwestycji realizowanych przez OFE. Zmniejszenie składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych wpłynie na obniżenie stopy krajowych oszczędności i spowolni wzrost gospodarczy. Jednocześnie zmniejszy dywersyfikację ryzyka w całym systemie emerytalnym.

Przyjęte przez rząd do symulacji sytuacji funduszu ubezpieczeń społecznych wielkości makroekonomiczne i przeprowadzone na ich podstawie obliczenia obarczone są błędem. Szacowane realne tempo wzrostu PKB obniża się o ok. 0,3 punktu procentowego w kolejnej dekadzie po 2020 r., co jest możliwe do osiągnięcia jedynie przy bardzo wysokim tempie produktywności pracy, a wydaje się to mało prawdopodobne. W raporcie Komisji Europejskiej zakłada się, że w latach 2020–2060 tempo wzrostu PKB spadnie z 2,5% do 0,5%²⁰. Również prognozy dotyczące liczby pracujących w Polsce w latach 2011–2060 różnią się. W uzasadnieniu założono zmniejszenie liczby pracujących o ok. 23%, wspomniany raport przewiduje spadek liczby zatrudnionych o 40%. Zbyt optymistyczne prognozy wpływają na przeszacowanie wielkości przychodów systemu emerytalnego.

Zdecydowanie odmienne zdanie na temat wprowadzanych zmian ma Leokadia Oręziak. Według jej opinii redukcja składki emerytalnej przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych jest rozwiązaniem zasługującym na poparcie. Działania rządu powinny być jednak bardziej radykalne i zmierzać do niezwłocznego wstrzymania przekazywania przez ZUS składek do OFE i likwidacji tych instytucji. Samo ograniczenie składki nie eliminuje bowiem zagrożeń dla finansów publicznych wynikających z funkcjonowania drugiego filara²¹.

¹⁹ E. Głupiak, *Prezydencka debata o przyszłości funduszy emerytalnych w Polsce*, „Rzeczpospolita”, 14.03.2011; W. Wojciechowski, *Opinia Fundacji FOR do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, www.for.org.pl, 2011.

²⁰ *Sustainability Report 2009*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf.

²¹ L. Oręziak, *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946, s. 21–27.

Za błąd uznać należy powołanie do życia obowiązkowej, kapitałowej części systemu emerytalnego. Polska nie dysponowała w tym czasie nadwyżkami budżetowymi, a to one powinny stać się źródłem finansowania przyszłych emerytur. Potencjalne wpływy z prywatyzacji nie były w stanie pokryć ubytku składki emerytalnej przekazywanej do OFE. Nieracjonalność podjętych decyzji potwierdzona została przez finansowanie tej różnicy zaciągniętymi przez państwo pożyczkami. Stąd błędem jest porównywanie rentowności otwartych funduszy emerytalnych z indeksacją emerytur (średnia ważona stopa zwrotu OFE wyniosła przeciętnie 3,4% rocznie, oprocentowanie obligacji skarbowych równe było 5–6%), finansowanie długiem powoduje bowiem, że rentowność OFE jest ujemna.

Obligatoryjna przynależność do otwartych funduszy emerytalnych i przymus inwestowania aktywów w instrumenty finansowe są sprzeczne z postanowieniami dyrektywy MiFID Unii Europejskiej²². Zgodnie z zapisami prawa wspólnotowego inwestorzy na rynku finansowym muszą posiadać szczegółową informację na temat ryzyka związanego z lokowaniem środków w poszczególne aktywa, na podstawie których podejmują samodzielne decyzje dotyczące inwestycji i ryzyka z nimi związanego oraz mają prawo do wycofania zainwestowanych funduszy w każdym momencie. Członkowie OFE pozbawieni są tych praw.

Zdaniem L. Oręziak proponowane zmiany mogą spowodować wzrost komplikacji systemu emerytalnego, co wiązać się będzie ze zwiększeniem kosztów funkcjonowania systemu. Jedynym nieskomplikowanym, przejrzystym i tanim systemem emerytalnym jest system repartycyjny.

Obowiązkowy, kapitałowy filar ubezpieczeń społecznych tworzy wiele zagrożeń i kosztów dla dalszego funkcjonowania systemu emerytalnego. Przymusowe odkładanie oszczędności w papierach wartościowych będących w posiadaniu OFE, których wartość może na skutek inflacji, kryzysów finansowych, złego zarządzania i wysokich kosztów funkcjonowania zostać zredukowana, nie jest racjonalne. Zyski te nie mają bowiem trwałego charakteru. Dalsza działalność drugiego filara wymagać będzie od społeczeństwa wyrzeczeń w postaci rosnących podatków i redukcji wydatków na cele społeczne i rozwojowe. Proponowane przez zwolenników reformy rozwiązania mające na celu zróżnicowanie strategii inwestycyjnych, zmiany benchmarku będącego przedmiotem oceny efektywności działania OFE nie wpłyną w zasadniczy sposób na kształt systemu kapitałowego, stąd uznać je można za nieznaczące.

Równie ważnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie systemu emerytalnego może stać się orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

²² Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments, OJ L 145.

odnoszące się do stosowania przez Polskę limitu zaangażowania środków OFE za granicą. W przypadku jego usunięcia znaczna część funduszy może być lokowana poza Polską, zwiększając ryzyko niewypłacalności całego systemu.

Stanisław Owsiak, podobnie jak L. Oręziak, uważa zmiany zaproponowane przez rząd za wyraz jego odwagi i rozważli. Właściwie oceniono niekorzystne dla społeczeństwa i finansów publicznych konsekwencje wdrożenia reformy emerytalnej w 1999 r., w tym czasie bowiem decyzje podejmowano pod wpływem wszechobecnej doktryny liberalnej zmierzającej do ograniczenia obowiązków państwa w sferze życia społecznego i gospodarczego. Elementem tej koncepcji jest również przekonanie o efektywności rynków finansowych, które zostało podważone przez kryzys finansowy lat 2007–2009. Jeszcze jednym przejawem liberalnego myślenia jest nacisk na obniżanie podatków czy innych danin publicznych (obniżenie składki rentowej, stawek podatku dochodowego od osób fizycznych), które skutkuje zmniejszeniem dochodów budżetowych i poszukiwaniem sposobów ograniczania wydatków państwa w niestandardowy sposób²³.

Współczesne systemy emerytalne uchodzą za jedno z najważniejszych osiągnięć cywilizacyjnych, których twórcą i gwarantem jest państwo. W Polsce wysokie transfery z budżetu państwa do ZUS wynikały z przekształceń ustrojowych, w tym prywatyzacji majątku publicznego. W związku z transformacją wiele osób, chcąc uniknąć bezrobocia, skorzystało z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, zwiększając obciążenia systemu emerytalnego. Koszty podjęcia w tych warunkach decyzji o reformie emerytalnej okazały się nadmiernie wysokie i niebezpieczne dla finansów publicznych. Ponadto nie sprawdziły się prognozy dotyczące przychodów z prywatyzacji, wysokości wzrostu gospodarczego i deficytu systemu emerytalnego.

Należy podkreślić, że obecne zmiany w zakresie ubezpieczeń społecznych powinny doprowadzić do poprawy stanu finansów publicznych, jak również korekty błędu systemowego polegającego na powstaniu OFE. Najlepszym sposobem byłaby zatem likwidacja tych instytucji lub zawieszenie ich działalności. Dlatego należy uznać proponowane zmiany za połowiczne, co prowadzi do licznych wątpliwości w odniesieniu do przyjętych rozwiązań. Dotyczą one w szczególności założenia o wyższej o 2,25% od obligacji skarbowych rentowności inwestycji systemu kapitałowego.

Jednym z najtrudniejszych do rozwiązania jest problem dziedziczenia funduszy gromadzonych na subkoncie w ZUS. Zapisy ustawy powodują, że powielone zostały rozwiązania obowiązujące w drugim filarze, co w przyszłości prowadzić może do braku równowagi w systemie emerytalnym.

²³ S. Owsiak, *Opinia o projekcie zmiany niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946, s. 29–33.

Strategię w zakresie zwiększenia możliwości alokowania oszczędności członków OFE w udziałowe instrumenty do poziomu 90% wartości aktywów uznać należy za niekorzystną, prowadzi bowiem do ogromnego wzrostu ryzyka. Dotychczasowe ograniczenia wydają się odpowiednie.

Proponowanym zmianom powinny towarzyszyć działania wpływające na wydłużenie ustawowego wieku emerytalnego, jego zrównanie dla obu płci, znieszenie przywilejów emerytalnych przy jednoczesnym wspieraniu indywidualnej przeczności dotyczącej dodatkowego gromadzenia środków na emeryturę. Zawarte w przepisach ustawy rozwiązania dotyczące preferencji podatkowych są niewystarczające. Wątpliwości dotyczą zarówno ograniczenia wysokości kwoty lokowanej na IKZE, jak i obligatoryjnego okresu gromadzenia składek. Warto również podjąć działania w kierunku wspierania polityki prorodzinnej, system emerytalny funkcjonuje bowiem na zasadzie umowy międzypokoleniowej i dla jego stabilności bardzo istotna jest liczba osób opłacających składki emerytalne.

Zdaniem Tadeusza Szumlicza zasadne jest ograniczenie przyrostu państwowego długu publicznego przez zmniejszenie wydatków na funkcjonowanie kapitałowej części systemu emerytalnego z zachowaniem neutralności oddziaływania takich zmian na wysokość emerytur²⁴. Również stopa indeksacji przyjęta dla gromadzonych na subkoncie w ZUS oszczędności może zapewnić stopę zwrotu podobną do obligacji skarbowych.

Możliwości pozyskiwania funduszy z prywatyzacji na dalsze finansowanie systemu emerytalnego są niewielkie. Dlatego racjonalne wydaje się obniżenie na stałe stopy składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych do poziomu 2,9%, co odpowiada proporcji podziału składki emerytalnej w Szwecji.

Wdrożone w 1999 r. reformą systemu ubezpieczeń społecznych rozwiązania w zakresie obliczania świadczeń emerytalnych znacząco zmniejszyły zagrożenia związane ze starzeniem się społeczeństwa. Doprowadziły jednak do sytuacji, w której stopy zastąpienia ukształtują się w przyszłości na średnim poziomie ok. 44–45%. Jedynie wydłużenie momentu przejścia na emeryturę wpłynie na podniesienie ich wysokości. Dystrybucja świadczeń emerytalnych dokonywana będzie tylko w zakresie emerytury minimalnej, ale z dotychczasowych prognoz wynika, że będą je otrzymywać również osoby, których wynagrodzenie jest wyższe od przeciętnego. Bardzo ważne jest zatem ustalenie odpowiednich zasad dotyczących dopłat do emerytury minimalnej.

Propozycje zwolnień podatkowych należy ocenić pozytywnie. Limity odliczeń należało wyrazić kwotowo. Podstawą do obliczania ulgi podatkowej powinno być

²⁴ T. Szumlicz, *Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946, s. 35–40.

przeciętne wynagrodzenie, które pozwoli przy czterdziestoletniej aktywności zawodowej na uzyskanie co najmniej 65-procentowej stopy zastąpienia.

Przeprowadzana korekta systemu emerytalnego powinna być jedynie pierwszym krokiem w kierunku całościowych rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Podsumowując powyższe rozważania, można zauważyć, że poglądy i opinie ekonomistów przedstawione w artykule różnią się zasadniczo. Jedni zdecydowanie opowiadają się za zmianami, inni są im przeciwni.

Tabela 3. Argumenty dotyczące wprowadzenia zmian w systemie emerytalnym

Pozytywna ocena ustawy	Negatywna ocena ustawy
Zmiany zaproponowane w ustawie są odważne i rozważne	Zmiany w systemie emerytalnym są nieracjonalne i niesprawiedliwe
Przekazywanie składki miało ogromny wpływ na deficytowość systemu, przychody z prywatyzacji nie były bowiem w stanie pokryć tego ubytku	Przekazywanie składki przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych ma niewielki wpływ na równowagę systemu emerytalnego
Zmiany wielkości środków, jakimi dysponuje drugi filar, powinny doprowadzić do poprawy stanu finansów publicznych	Zmiana wielkości środków, jakimi dysponują otwarte fundusze emerytalne, może negatywnie oddziaływać na rynek finansowy i wzrost PKB
Zmiany w zakresie polityki inwestycyjnej wpływają na potencjalny wzrost dochodów z inwestycji	Zmiany w zakresie polityki inwestycyjnej mogą wpłynąć na zwiększenie ryzyka rynkowego i całego systemu emerytalnego
Należy wspierać gromadzenie dodatkowych środków na emeryturę poprzez zachęty podatkowe	Koszty tworzenia subkonta w ZUS zostały niedoszacowane
	Możliwość zakładania IKZE w otwartych funduszach emerytalnych burzy podstawowe zasady konstrukcji systemu emerytalnego

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się, że różnice stanowisk ekonomistów w sprawie wprowadzenia nowych rozwiązań w systemie emerytalnym wynikają z odmiennego postrzegania przez nich roli państwa. Zwolennicy koncepcji liberalnych (L. Balcerowicz, M. Góra) wyrażają poglądy negujące przeprowadzanie tak istotnych korekt dotyczących uszczuplania funduszy drugiego filara, podkreślając rolę prywatnych oszczędności w kształtowaniu wzrostu gospodarczego i rynku kapitałowego. Osoby bliższe swoimi poglądami koncepcji państwa dobrobytu (L. Oręziak, S. Owsiak, T. Szumlicz) optują natomiast za natychmiastowym wprowadzeniem rozwiązań mających na celu ograniczenie deficytu i długu publicznego. Za działania zgodne z tymi założeniami uznają zmianę wysokości środków będących w dyspozycji OFE.

Brak równowagi w systemie emerytalnym i jego wpływ na potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań, niezależnie od przedstawionych w artykule poglądów znanych ekonomistów, jest faktem. Dlatego też niezbędne wydaje się podjęcie działań zmierzających do ograniczenia negatywnych skutków takiej sytuacji dla systemu finansów publicznych i całej gospodarki. Decyzje o zmniejszeniu wielkości środków będących w dyspozycji otwartych funduszy emerytalnych wydają się konieczne, od momentu wprowadzenia reformy emerytalnej nie udało się bowiem znaleźć odpowiednich źródeł finansowania ubytku środków funduszu ubezpieczeń społecznych. Przychody z prywatyzacji dostarczały jedynie około jednej czwartej potrzebnej kwoty. Z wyliczeń Ministerstwa Finansów wynika, że w ten sposób zmniejszy się deficyt sektora finansów publicznych o ok. 0,8–1,1 punktu procentowego rocznie²⁵. Pozytywnie należy ocenić wspieranie przez państwo gromadzenia dodatkowych oszczędności na przyszłe emerytury przez możliwość odliczeń w podatku dochodowym. Określenie wysokości ulgi przez podanie limitu kwotowego byłoby bardziej logiczne od zapisów ustawowych. Nie należy zapominać, że wprowadzane rozwiązania powinny być jednym z elementów reformy finansów publicznych.

Ostra dyskusja na temat zmian w systemie emerytalnym świadczy o wadze omawianych zagadnień i z pewnością będzie kontynuowana w przyszłości. Rozpoczęty w 1999 r. proces przekształceń w systemie zabezpieczenia społecznego nie został zakończony, a nierozwiązane problemy dotyczące równowagi w sektorze publicznym oraz postępujące zmiany demograficzne sprawiają, że problem ten jest i będzie aktualny.

5. Podsumowanie

Podjęcie decyzji o wprowadzeniu reformy emerytalnej poprzedzone zostało przygotowaniem wielu scenariuszy opartych na określonych założeniach dotyczących m.in. zmian demograficznych i kształtowania się wielkości makroekonomicznych. Upływający czas zweryfikował te prognozy. Tempo wzrostu udziału emerytów w stosunku do pracujących, spodziewane wielkości wzrostu PKB, a także kierunki zmian w zakresie prywatyzacji majątku znacznie różniły się od planowanych, negatywnie oddziałując na poziom środków będących w dyspozycji funduszu ubezpieczeń społecznych. Dodatkowo na brak równowagi systemu emerytalnego wpłynęło wyłączenie z systemu pracowników służb mundurowych i górników oraz opóźnienia we wprowadzaniu emerytur pomostowych.

²⁵ Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy, projekt z 20 lipca 2010 r., www.mpips.gov.pl.

Trudna sytuacja finansów publicznych uwypukliła konieczność wprowadzenia niezbędnych korekt w systemie emerytalnym. Zmniejszenie wysokości odprowadzanej do drugiego filara składki ubezpieczeniowej wpłynie w okresie najbliższych 10 lat na obniżenie potrzeb pożyczkowych rządu w wysokości 195 mld zł, co stanowić będzie 7,6% prognozowanego wzrostu gospodarczego. Stworzenie zachęt podatkowych oddziaływać będzie natomiast na wysokość przyszłej emerytury. To, czy zmiany te będą wystarczające, zależeć będzie od sytuacji ekonomicznej i demograficznej państwa.

Literatura

- Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*, Social Protection Discussion Paper No. 9923, 1999.
- Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments, OJ L 145.
- Głupiak E., *Prezydencka debata o przyszłości funduszy emerytalnych w Polsce*, „Rzeczpospolita”, 14.03.2011.
- Góra M., *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946.
- Oręziak L., *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946.
- Owsiak S., *Opinia o projekcie zmiany niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946.
- Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, druk 3946.
- Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Uzasadnienie, Warszawa, marzec 2011, druk 3946.
- Rynek funduszy emerytalnych w 2000 r.*, UNFE, www.knf.gov.pl/Images/rynek_ofe_2000_tmc75-4927.pdf.
- Sustainability Report 2009*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf.
- Szumlicz T., *Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy Karta Nauczyciela, Dz.U. nr 167, poz. 1397.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. nr 237, poz. 1656.
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 166, poz. 1609.

Wojciechowski W., *Opinia Fundacji FOR do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, www.for.org.pl, 2011.

Wojciechowski W., Rzońca A., *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, FOR, Warszawa 2010.

Założenia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy, projekt z 20 lipca 2010 r., www.mpips.gov.pl.

Possibility vs Necessity. The Dilemmas of Reforming Poland's Pension System

The difficulties faced by the public finance sector reveal the necessity of introducing necessary improvements to the pension system. The solutions resulting from the amended Pension Act, which change the structure of allocating funds to the Social Security Company ("ZUS") and Open Pension Funds ("OFE"), the limitations concerning the structure of OFE's investment portfolio as well as the tax concessions introduced in March 2011 cause much controversy among economists and in society at large. The advocates of changes stress that the transfer of premiums had a major impact on the system's deficit – privatisation proceeds did not bridge the existing gap. The reduction in second pillar insurance premiums is likely to lower the Government's borrowings by PLN 195bn in the coming period of 10 years. Moreover, the proposed tax incentives will increase pension funds. The opponents of the introduced changes claim that the transfer of funds from "ZUS" to "OFE" has a limited impact on the equilibrium of the pension system and that changes to "OFE" resources may adversely affect the financial market and GDP growth. The effectiveness of changes to the pension system will be ultimately determined by the state's economic and demographic conditions.

Joanna Niżnik – doktor, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Finansów.

Zainteresowania naukowo-badawcze: finanse publiczne, system podatkowy, system ubezpieczeń społecznych, ochrona zdrowia.

e-mail: niznikj@uek.krakow.pl