

Joanna Ratajczak-Tuchołka

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Pracy
i Polityki Społecznej
j.ratajczak@ue.poznan.pl

REFORMY SYSTEMU EMERYTALNEGO W POLSCE W LATACH 1999–2012

Streszczenie: W artykule zidentyfikowano podstawowe zmiany systemu emerytalnego dokonane po reformie paradygmatycznej w 1999 r. Kluczowe pytanie dotyczyło tego, jakie można wyznaczyć podstawowe kierunki tych zmian. Nadto podjęto próbę ich skomentowania z punktu widzenia tendencji reform w systemach emerytalnych krajów UE.

Słowa kluczowe: system emerytalny, bazowe zabezpieczenie na starość, reformy systemu emerytalnego, I filar, II filar.

Klasyfikacja JEL: J26, I18.

REFORMING THE PENSION SYSTEM IN POLAND: 1999–2012

Abstract: In 1999 Poland introduced a paradigmatic pension reform, resulting in a partial privatization of the pension system and changing the pension formula from Defined Benefit to Defined Contribution. This paper concentrates on the changes which were introduced by this paradigmatic reform and attempts to identify the main trends underlying these changes. In addition, the paper examines the reforms in the context of pension reform trends in the EU and attempts to indicate the most desirable pension reform steps in Poland in the future.

Keywords: pension system, basic old-age security, pension system reforms, 1st pillar, 2nd pillar.

Wstęp

(Bazowe) systemy emerytalne są obszarem, który generuje najwyższe koszty zabezpieczenia społecznego (w 2009 r. było to średnio 37,3% wszystkich wydatków na zabezpieczenie społeczne w UE, co stanowiło średnio 13,1% PKB

[Eurostat 2012]. Co więcej, zmiany, głównie demograficzne, powodują istotne wyzwania dotyczące adekwatności świadczeń oraz stabilności finansowej systemów [European Commission 2010a, s. 3–5; European Commission 2012, s. 4–6]. Istnieje zatem wyraźna presja na reformowanie zabezpieczenia emerytalnego – kierunek i kształt tych reform są uzależnione od wielu czynników o charakterze wewnętrznym (np. dotychczasowa i prognozowana sytuacja finansowa systemu bazowego, stan finansów publicznych) oraz zewnętrznym (np. kryzys finansowy, rozwiązania proponowane przez istotnych graczy, w tym Komisję Europejską, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy).

Polska reforma w 1999 r. została określona mianem strukturalnej (szerzej na temat typów reform patrz np.: [Żukowski 2006, s. 7–8]). Jednak w okresie blisko trzynastu lat po jej wprowadzeniu modyfikowano pewne rozwiązania. Celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych kierunków tych zmian. Przedmiotem rozważań jest bazowy system emerytalny, zasadniczo z pominięciem systemów szczególnych dla wybranych grup zawodowych.

Struktura artykułu jest następująca: na początku krótko wskazano na najważniejsze cechy nowego systemu emerytalnego. Stanowiło to punkt wyjścia analizowania zmian w ramach poszczególnych elementów konstrukcyjnych zabezpieczenia emerytalnego po 1999 r. W trzeciej części podsumowano najważniejsze zmiany, także na tle reform emerytalnych w UE w ostatnim dziesięcioleciu, a konkluzje zawarto w zakończeniu.

1. Kluczowe cechy nowego systemu emerytalnego w 1999 r.

Nowy system emerytalny wprowadzony w 1999 r. [szerzej np. Ratajczak-Tuchołka 2010, s. 112–118] charakteryzował się kilkoma istotnymi cechami. Należą do nich:

- wielostopniowość, tj. wprowadzenie bazowego (obligatoryjnego) zabezpieczenia bazowego i (wspieranego przez państwo) zabezpieczenia zakładowego;
- w ramach zabezpieczenia bazowego: dywersyfikacja ryzyka¹ (w tym demograficznego, politycznego, rynku pracy, rynków finansowych, zarządzania), przeprowadzana poprzez zasadniczo różną konstrukcję zabezpieczenia bazowego w I i II filarze², w szczególności:

¹ Rozumianego jako konsekwencje finansowe określonych zdarzeń.

² Oczywiście podstawowe jest pytanie o to, czy rzeczywiście ma miejsce dywersyfikacja ryzyka oraz czym ona jest i jakie ma konsekwencje dla poszczególnych podmiotów (w tym zwłaszcza państwa i ubezpieczonego/beneficjenta emerytury). Szerzej na ten temat, także w kontekście „mitów” emerytalnych: [Barr i Diamond 2010, s. 43–44; Barr 2010, s. 157–163].

- wprowadzenie, obok monopolisty w formie państwowej jednostki organizacyjnej, konkurencji do obligatoryjnego zabezpieczenia emerytalnego i podmiotów prywatnych (otwartych funduszy emerytalnych zarządzanych przez powszechne towarzystwa emerytalne);
- wprowadzenie, obok repartycji, kapitalizacji jako metody finansowania emerytur;
- podział składki emerytalnej na I i II filar i odmienne jej indeksowanie oraz różne uprawnienia ubezpieczonego w obu filarach;
- wprowadzenie nowej formuły wymiaru świadczenia i tym samym wzmocnienie silnej ekwiwalentności indywidualnej świadczenia przy jednoczesnym ograniczeniu elementów wyrównania socjalnego i, w konsekwencji, redystrybucji dokonywanej poprzez obowiązkowy system emerytalny;
- utrzymanie szerokiego zakresu podmiotowego zabezpieczenia bazowego.

2. Elementy konstrukcyjne bazowego zabezpieczenia emerytalnego – zmiany w okresie 1999–2012

2.1. Zakres podmiotowy

Kryterium to dotyczy kategorii osób objętych systemem powszechnym. Relatywnie szeroki zakres podmiotowy został „oddziedziczony” po systemie emerytalnym funkcjonującym do 1999 r. W kontekście okresu, który jest przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, należy poczynić dwie uwagi.

Po pierwsze, nie zmienił się (z punktu widzenia kryterium zawodowego) zakres podmiotowy osób, którym są gwarantowane oddzielne subsystemy emerytalne, tj. rolników, służb mundurowych, sędziów i prokuratorów. Przez krótki okres, tj. do końca 2002 r., włączono subsystem dla służb mundurowych do systemu powszechnego, ale po tej dacie powrócono do rozwiązań sprzed 1999 r. Dotychczas jedynie w odniesieniu do tego podsystemu podjęto zmiany – miało to miejsce w 2012 r.³

Po drugie, zmiany w zakresie podmiotowym były ukierunkowane na zwiększenie zakresu podmiotowego, i to osób objętych zarówno obowiązkiem ubezpieczenia na zasadzie obligatoryjności, jak i dobrowolności. W pierwszym przypadku warto wspomnieć o rozszerzeniu zakresu podmiotowego, np. poprzez objęcie obowiązkiem ubezpieczenia osób wykonujących pracę

³ Niewykluczone, że oprócz przesłanki o charakterze fiskalnym chodziło także o zwiększenie akceptacji społeczeństwa dla podniesienia i wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w systemie powszechnym.

w ramach umowy zlecenia także w krótkim okresie (od stycznia 2000 r.). W przypadku przystąpienia do ubezpieczenia emerytalnego na zasadzie dobrowolności ułatwiono przystąpienie na zasadzie kontynuowania ubezpieczenia (likwidując warunek, że zgłoszenie do dobrowolnego ubezpieczenia celem kontynuowania musi nastąpić w okresie 30 dni od ustania tytułu obowiązkowego)⁴. Zasadnicza jednak zmiana w tym zakresie, uchwalona w maju 2012 r.⁵, będzie dotyczyć „otwarcia” systemu powszechnego dla wszystkich osób, które dotychczas nie spełniały warunków do objęcia ubezpieczeniem obowiązkowym (np. zasadniczo osoby wykonujące pracę w ramach umowy o dzieło) lub nie mieściły się w wąskiej kategorii osób uprawnionych do przystąpienia do ubezpieczenia dobrowolnego⁶.

2.2. Organizacja

Kryterium to obejmuje podmioty wykonujące zadania w ramach bazowego zabezpieczenia emerytalnego, w tym ich rodzaj, charakter i nadzór. Zasadnicza zmiana w 1999 r. dotyczyła prywatyzacji powszechnego systemu emerytalnego, rozumianej jako wprowadzenie do systemu podmiotów prywatnych będących wykonawcami zadań bazowego zabezpieczenia emerytalnego.

W kontekście analizy organizacji produkowania i dostarczania zabezpieczenia emerytalnego można wyróżnić, biorąc pod uwagę jego fazę (gwarancyjną i kompensacyjną) okres gromadzenia uprawnień emerytalnych i okres wypłaty świadczeń. O ile w pierwszej fazie dookreślone są rodzaje uczestniczących podmiotów, o tyle rozwiązania w drugiej fazie nie są ostatecznie rozstrzygnięte.

W fazie gromadzenia uprawnień emerytalnych mamy do czynienia w I filarze z jednym podmiotem będącym państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną i będącym swoistym monopolistą (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS) oraz z podmiotami prywatnymi, konkurującymi ze sobą⁷ i wykonującymi zadania w ramach II filaru: otwartymi

⁴ Od 1 września 2009 r. możliwe jest przystąpienie do ubezpieczenia dobrowolnego każdej osoby w dowolnym czasie, o ile miała kiedykolwiek obowiązkowy tytuł podlegania ubezpieczeniom emerytalno-rentowym [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009r].

⁵ Zmiana wejdzie w życie od 1 stycznia 2013 [Ustawa z dnia 11 maja 2012].

⁶ W doktrynie obecne było przekonanie, że ubezpieczenie dobrowolne powinno stanowić wyjątek od reguły [Jończyk 2001, s. 106; Jędrasik-Jankowska 2001, s. 69]. Należy jednak zaznaczyć, że zbyt długie (zdaniem ustawodawcy to okres 10 lat) podleganie ubezpieczeniu emerytalnemu na zasadzie dobrowolności skutkuje utratą praw do emerytury minimalnej.

⁷ Realnie konkurencja ta jest znacznie ograniczona; rynek cechuje się dużą koncentracją i dominacją trzech największych OFE (i zarządzających nimi PTE) [szerzej np.: Ratajczak-Tuchołka 2009].

funduszami emerytalnymi (OFE) i zarządzającymi nimi powszechnymi towarzystwami emerytalnymi (PTE) działającymi w formie spółek akcyjnych oraz bankami depozytariuszami. Zmiana proporcji podziału składki między I i II filar (patrz niżej) na niekorzyść II filaru zmieniła także, siłą rzeczy, znaczenie poszczególnych podmiotów w systemie, biorąc pod uwagę wysokość kapitału emerytalnego (fikcyjnego w I i realnego w II) w obu filarach⁸. W maju 2011 r. proporcja ta wynosiła 63% : 37%, od maja 2011 r. 88% : 12% i będzie się zmieniać w czasie aż do 2017 r., gdy planowane jest jej ustabilizowanie na poziomie 82% : 18% (tabela).

Pierwotnie planowano, że w fazie wypłaty świadczeń, analogicznie do fazy gromadzenia uprawnień emerytalnych, wykonywanie zadań zabezpieczenia emerytalnego będzie powierzone zarówno podmiotowi publicznemu (ZUS-owi), który będzie właściwy dla wypłaty repartycyjnych świadczeń z I filaru, jak i konkurującym ze sobą podmiotom prywatnym (zakładom emerytalnym), które naliczałyby, wypłacałyby i zarządzałyby kapitałem emerytalnym w II filarze. Faktycznie jednak ograniczono rolę podmiotów prywatnych, i to dwojako. Po pierwsze, poprzez zmianę proporcji podziału składki (na niekorzyść podmiotów prywatnych), co *per se* ogranicza, zgodnie z przyjętą koncepcją, znaczenie prywatnych podmiotów wypłacających świadczenia z drugiego filaru. Po drugie, wprowadzono dwa rodzaje świadczeń z II filaru, tzw. emeryturę okresową wypłacaną od 2009 r. oraz dożywotnią, która ma być wypłacana od 2014 r. (patrz niżej). Wprowadzenie emerytury okresowej z II filaru, gdzie podmiotem właściwym dla wyliczania i wypłaty świadczeń jest podmiot publiczny (ZUS), a podmioty prywatne (OFE) (jedynie) zarządzają kapitałem emerytalnym beneficjentów należących do II filaru, stanowi ograniczenie roli podmiotów prywatnych jako wykonawców zadań bazowego zabezpieczenia emerytalnego. Nie jest jasne, jakie rozwiązania w zakresie wypłaty świadczeń i zarządzania kapitałem emerytalnym zostaną przyjęte w odniesieniu do wypłaty emerytury dożywotniej. Ostatnie propozycje KNF koncentrowały się na czterech wariantach [KNF 2012]: (1) administrowanie, wypłata emerytur przez ZUS i zarządzanie kapitałem z II filaru przez ZUS lub prywatne instytucje; (2) administrowanie, wypłata świadczeń (dopuszczalność różnorodnych form) z II filaru i zarządzanie kapitałem emerytalnym przez różne instytucje rynku finansowego, w zależności od decyzji emeryta; (3) administrowanie, wypłata świadczeń oraz zarządzanie kapitałem przez instytucje prywatne wyłaniane w drodze przetargu (jednolite dla danej kohorty); (4) administrowanie i wypłata świadczeń przez ZUS, PTE jako instytucje zarządzające kapitałem i finansujące świadczenie w ciągu

⁸ Pomijając nawet zobowiązania wynikające z repartycyjnego systemu przed 1999 r.

pierwszych 12 lat. W zależności od wybranej opcji rola poszczególnych podmiotów (publicznego i prywatnych) na różnych etapach wypłaty świadczenia (wylizania świadczenia, administracji wypłatą, zarządzaniem kapitałami emerytalnymi) będzie różna.

2.3. Finansowanie

Kryterium finansowania obejmuje przynajmniej dwa aspekty: źródło finansowania emerytur i metodę finansowania świadczeń.

W odniesieniu do źródła finansowania można wyróżnić dwa zasadnicze: składki i podatki (w formie dotacji budżetowej) oraz zasoby z funduszu rezerwowego (Funduszu Rezerwy Demograficznej).

Wyraźnie należy zaznaczyć, że w bazowym zabezpieczeniu emerytalnym nie było prywatyzacji rozumianej jako finansowanie zabezpieczenia społecznego poprzez prywatne środki pieniężne (do tych ostatnich nie zalicza się ani składek na ubezpieczenie społeczne, ani dochodów budżetowych). Po reformie 1999 r. i w analizowanym okresie nie zmienił się także zakres bazowego zabezpieczenia emerytalnego rozumiany jako poziom stopy składki na obligatoryjne ubezpieczenie emerytalne; został on pośrednio ograniczony poprzez wprowadzenie w 1999 r. górnej granicy składkowania (30-krotność przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej).

Istotna zmiana struktury podziału zasobów finansowych wynikających z obligatoryjnej składki emerytalnej – między I i II filarem – nastąpiła od 1 maja 2011 r. (tabela). Tym samym, generując dopływ wyższych zasobów do I filaru, pośrednio ograniczono wysokość dotacji budżetowej, koniecznej do uzupełnienia środków funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS).

Wysokość obligatoryjnej składki emerytalnej oraz struktura podziału składki w I i II filarze od 1 stycznia 1999 r.

Okres obowiązywania	Stopy składek na poszczególne filary (w %)			Struktura podziału składki (w %)		
	I filar	I filar (subkonto)	II filar	I filar	I filar (subkonto)	II filar
01.01.1999–30.04.2011	12,22		7,3	62,6	0,0	37,4
01.05.2011–31.12.2012	12,22	5	2,3	62,6	25,6	11,8
01.01.2013–31.12.2013	12,22	4,5	2,8	62,6	23,1	14,3
01.01.2014–31.12.2014	12,22	4,2	3,1	62,6	21,5	15,9
01.01.2015–31.12.2016	12,22	4	3,3	62,6	20,5	16,9
od 01.01.2017	12,22	3,8	3,5	62,6	19,5	17,9

Źródło: Na podstawie: [Ustawa z dnia 13 października 1998].

Analizując źródła finansowania świadczeń, przy braku wyodrębnienia funduszu emerytalnego jako subfunduszu FUS-u (I filar), wyraźnie można wskazać wzrost udziału dotacji budżetowej w strukturze dochodów FUS-u [szerzej Zalewska 2012, s. 53].

Systematyczny wzrost dotacji budżetowej do FUS-u generował z pewnością, w kontekście dążenia do zmniejszenia deficytu budżetowego i długu publicznego, działania polegające na „szukaniu” innych źródeł finansowania. Od 2010 r. dochody FUS-u są uzupełniane ze środków rezerwowych Funduszu Rezerwy Demograficznej (w poszczególnych latach było to 7,5 mld (2010), 4 mld (2011) oraz 2,9 mld (2012)), mimo braku demograficznego uzasadnienia dla takiego działania [np. Grodzicki 2012]. Wzrost dotacji budżetowej był także jednym z argumentów za zmianą struktury podziału obligatoryjnej składki emerytalnej [Ratajczak-Tuchołka 2011a]. Jest to widoczne już w strukturze dochodów FUS-u w 2011 r.

Biorąc pod uwagę II filar, należy zaznaczyć, że zasadniczym źródłem finansowania świadczeń są składki emerytalne. Są one powiększane lub pomniejszane poprzez wyniki inwestycji czynionych przez PTE. Incydentalnie miało miejsce finansowanie świadczeń z dotacji budżetowej (w latach 2003–2006 w wysokości 10 mld zł), co wynikało z braku przekazywania składek przez ZUS.

Biorąc pod uwagę metodę finansowania, pozostaje ona po 1999 r. niezmienna: repartycyjna w I filarze i kapitałowa w II filarze. Ze względu przede wszystkim na zmianę struktury podziału składki znaczenie poszczególnych metod w systemie uległo zmianie na korzyść metody repartycyjnej. Znaczenie to może być modyfikowane, o ile udział poszczególnych metod będzie się mierzyć wartością (fikcyjnego lub realnego) kapitału emerytalnego, i to zarówno z indywidualnego, jak i globalnego punktu widzenia. W tym wypadku czynnikiem modyfikującym będzie zróżnicowanie realnych stóp zysku (tu znaczenie ma także poziom opłat) w II filarze i wysokość waloryzacji w I filarze, w obu wypadkach dotyczy to fazy odprowadzania składek lub (i) wypłaty emerytur. Jak pokazują badania, wielkości te kształtowały się dotychczas na różnym poziomie [Ratajczak-Tuchołka 2011a]. Zmiana regulacji dotyczących limitów inwestycyjnych lokat w akcjach spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym (od stycznia 2012 r. na poziomie 45%, który będzie wzrastać do poziomu 90% w 2034 r.), jak i wymuszona (w przyszłości) decyzją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z grudnia 2011 r. zmiana limitu inwestycji w zagraniczne papiery dłużne (projekt ustawy zakłada wzrost limitu inwestycji zagranicznych od 2013 r. o 5 pkt proc. co dwa lata, aż do poziomu 30% aktywów w 2021 r.) są przykładem działań mających wpływ na (praktyczne) znaczenie obu metod finansowania w bazowym systemie zabezpieczenia emerytalnego.

2.4. Warunki otrzymania świadczenia emerytalnego

Zasadnicza zmiana warunków przyznania świadczenia nastąpiła w 1999 r., bowiem jedynym warunkiem przyznania emerytury od tego czasu jest osiągnięcie minimalnego wieku emerytalnego. Od 2009 r. wprowadzono emerytury pomostowe jako rozwiązanie substytucyjne wobec wcześniejszych emerytur dla określonych grup zawodowych. Z kolei od 2013 r. rozpoczął się proces podnoszenia i wyrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn z poziomu odpowiednio 60/65 lat do poziomu 67 lat (w 2020 r. dla mężczyzn i 2040 r. dla kobiet). Jednocześnie od 2014 r. nastąpi wyrównywanie minimalnego okresu wyczekiwania (do poziomu 25 lat dla obu płci) wymaganego dla nabycia emerytury minimalnej. Poza tym, począwszy od 2013 r., wprowadzono także możliwość wcześniejszego ograniczenia aktywności zawodowej poprzez nabycie prawa do emerytury częściowej: warunkiem jej uzyskania jest osiągnięcie minimalnego wieku (odpowiednio 62 lata dla kobiet i 65 dla mężczyzn) oraz legitymizowanie się minimalnym okresem ubezpieczenia (odpowiednio 35/ 40 lat).

Nadto w 2009 r. wprowadzono dodatkowy warunek uzyskania świadczenia z II filaru – wiązać się one z minimalną wysokością indywidualnego kapitału emerytalnego. W przypadku braku jego spełnienia emerytura jest wypłacana (po przelaniu kwoty kapitału z II filaru na indywidualne konto w filarze I) wyłącznie z repartycyjnej części zabezpieczenia emerytalnego.

2.5. Formuła emerytalna

W 1999 r. zmieniono zasadniczo formułę emerytalną: z formuły ze zdefiniowanym świadczeniem na formułę ze zdefiniowaną składką (formuła NDC w I filarze i DC w II). Utrzymano, w ramach systemu bazowego, emeryturę minimalną, zmieniając jednak jej źródło finansowania (z funduszu ubezpieczeniowego na budżet państwa). W okresie po 1999 r. nie wprowadzono istotnych modyfikacji, chociaż formułę wyliczania świadczenia dla I filaru (w tym stosowanie tablic unisex w odniesieniu do dalszego trwania życia) zastosowano także do wyliczania emerytury okresowej z II filaru. W zależności od przyjętej koncepcji wypłat świadczeń dożywotnich z II filaru nie jest wykluczone, że formuła świadczenia ze zdefiniowaną składką będzie także formułą, która będzie stosowana do wyliczenia wysokości świadczenia w filarze finansowanym kapitałowo – stanowiłoby to pewne odstępstwo od stosowanej w gospodarczych ubezpieczeniach na życie formuły renty dożywotniej [Stroiński 2003].

Zmiana formuły emerytalnej w 1999 r. i zwiększenie ekwiwalentności świadczeń emerytalnych zasadniczo zmieniły kierunek i zakres redystrybucji w systemie bazowym [szerzej np. Ratajczak-Tuchołka 2012a]. Głównymi „przegranymi” były kobiety i osoby gorzej sytuowane, „wygranymi” – osoby

lepiej sytuowane (choć – na skutek wprowadzenia górnej granicy składkowania ten ostatni efekt jest nieco osłabiony). Działania podejmowane w analizowanym okresie wobec osób cechujących się przerwami w zatrudnieniu nie miały jednolitego charakteru. O ile w okresie 2002–2008 można było obserwować zmniejszenie niwelacji luk emerytalnych wynikających z wykonywania pracy niepłatnej, głównie opieki nad małymi dziećmi, o tyle od 2009 r. można obserwować zwiększenie finansowania budżetowego nakierowane na refundację składek dla osób wykonujących opiekę poprzez zwiększenie podstawy wymiaru składek. Działania takie nie obejmowały jednak osób sprawujących opiekę nad innymi członkami rodziny. Zarówno w pierwszym, jak i drugim wypadku relatywnie większa rola przypadała redystrybucji wewnątrz rodziny (mechanizmy korygujące głównie między małżonkami) i zabezpieczeniu pochodnemu [szerzej Ratajczak-Tuchołka 2011b].

Nadto, jak wspomniano wyżej, od 2013 r. istnieje możliwość pobierania emerytury częściowej (przy utracie prawa do świadczenia minimalnego).

2.6. Indeksacja

Zastosowana formuła emerytalna wymaga indeksacji w fazie gromadzenia uprawnień emerytalnych. Indeksacja ta w I filarze jest indeksacją coroczną, uzależnioną od wzrostu bazy składkowej. W II filarze stopa indeksacji jest *de facto* stopą zysku, po uwzględnieniu wszystkich kosztów, zwłaszcza opłat. Opłaty te w analizowanym okresie były zmieniane (konstrukcja opłaty za zarządzanie) i obniżane (w 2004 i 2010 r.) lub likwidowane (opłata transferowa). Zmiana podziału składki pomiędzy I i II filar i wyodrębnienie na skutek tego subkonta emerytalnego w I filarze skutkowało zastosowaniem w bazowym systemie emerytalnym kolejnej stopy indeksacji, tym razem opartej na średnim wzroście PKB w pięciu latach poprzedzających waloryzację.

W fazie wypłaty świadczeń, zarówno w odniesieniu do emerytur z I filaru, jak i emerytury okresowej z II filaru, mamy zasadniczo do czynienia z waloryzacją automatyczną cenowo-płacową (choć procent wzrostu składek emerytalnych w odniesieniu do realnego wzrostu płac jest rokrocznie ustalany przez Komisję Trójstronną). Jednak w tym zakresie także miały miejsce wyjątki: np. w 2012 r. mieliśmy do czynienia z waloryzacją kwotową, jednolitą dla wszystkich beneficjentów.

3. Kierunki zmian – próba podsumowania

Na podstawie nakreślonych powyżej zmian można wskazać następujące kierunki reform systemu emerytalnego w Polsce po 1999 r.

1. Podobnie jak w innych krajach UE **działania rządu nakierowane były przede wszystkim na ograniczanie kosztów negatywnie wpływających na deficyt budżetowy i dług publiczny** [European Commission 2010a, Appendix, s. 121].

W Polsce przejawiało się to przede wszystkim w „poszukiwaniu” źródeł finansowania emerytur poza budżetem państwa. Zarówno zmiana formuły emerytalnej, jak i wprowadzenie kapitalizacji miały – w długim okresie – korzystnie wpłynąć na finanse państwa. W krótkim i średnim okresie ograniczenie bieżących dochodów poprzez odpływ części składki spowodowało wysokie koszty przejścia (i zadłużenie państwa). Zmiana struktury podziału składki zastosowana jako swoiste remedium jest rozwiązaniem krótko- i średniookresowym [szerzej Zalewska 2012] i generuje jedynie przesunięcie kosztów w czasie [Żukowski 2011, s. 176–177]. Redukcji kosztów służyła także (incydentalna) waloryzacja kwotowa, a w przyszłości – przede wszystkim wdrożenie procesu podnoszenia i wyrównywania minimalnego wieku emerytalnego [szerzej Ratajczak-Tuchołka 2012b, s. 66–67]. Proponowano także likwidację górnej granicy oskładkowania (Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; druk sejmowy nr 675), ale Rada Ministrów zaopiniowała go negatywnie.

2. **Cofnięcie prywatyzacji rozumianej jako wykonywanie zadań zabezpieczenia emerytalnego przez podmioty prywatne.**

M. Orenstein, analizując zmiany w systemach emerytalnych (wywołanych przede wszystkim kryzysem finansowym i wysokimi do pokrywania kosztami przejścia), pisze o spowodowanym kryzysem finansowym zjawisku „cofnięcia” prywatyzacji⁹ i zmianie jej formy. Nowe oblicze prywatyzacji cechuje się raczej ograniczeniem publicznych i prywatnych systemów emerytalnych, rozważaniem gwarantowania świadczenia minimalnego na starość i raczej wprowadzaniem czynników „motywujących” do oszczędzania na starość zamiast zmuszania obywateli do takiej przezorności [Orenstein 2011, s. 71]. Należy podkreślić, że w Polsce mieliśmy do czynienia jedynie z częściowym „cofnięciem” tak rozumianej prywatyzacji, tj. z analizowanym w II części niniejszego opracowania ograniczeniem znaczenia podmiotów prywatnych

⁹ Pod pojęciem „prywatyzacji systemu emerytalnego” M. Orenstein rozumie proces, który prowadzi do zastąpienia systemów ubezpieczenia społecznego przez systemy, które bazują na indywidualnych, prywatnych kontach emerytalnych. Zmiana taka, jak pisze M. Orenstein, najczęściej wiąże się z ograniczeniem redystrybucji w systemach finansowanych repartycyjnie i wzmocnieniem indywidualnej ekwiwalentności świadczenia. Działaniom takim towarzyszy ograniczenie znaczenia emerytury z systemów publicznych i wspieranie indywidualnej przezorności [Orenstein 2011, s. 72, przypis 1].

w realizacji bazowego zabezpieczenia społecznego; pozostała natomiast silnie ekwiwalentna formuła emerytalna i wprowadzono (w systemie dobrowolnym) dodatkową formę oszczędzania na starość (IKZE). Nadto rozszerzono zakres działania podmiotów wykonawczych w II filarze, dopuszczając, pod pewnymi warunkami, PTE do oferowania IKE i IKZE (od stycznia 2012 r.). Wobec jednak znikomego znaczenia dobrowolnych oszczędności na starość faktyczne skutki takiej zmiany są ograniczone.

3. Zmiana podziału dobrobytu i kosztów systemu między generacjami¹⁰.

Głównym elementem owej zmiany jest modyfikacja podziału składki i sposobu waloryzacji składek i świadczeń oraz podniesienie minimalnego wieku emerytalnego (a także minimalnego okresu wyczekiwania w stosunku do emerytury minimalnej). Należy zaznaczyć, że skutki wprowadzanych modyfikacji w zakresie podziału dobrobytu i kosztów systemu między generacjami są różne w zależności od okresu, jaki jest brany pod uwagę. W długim okresie np. modyfikacja podziału składki zdecydowanie zwiększa obciążenie pokolenia pracującego na rzecz pokolenia beneficjentów świadczeń. Z kolei podniesienie minimalnego wieku emerytalnego rodzi odwrotne skutki. Nie bez znaczenia jest także utrzymanie, w ramach systemu powszechnego, specjalnych uprzywilejowanych regulacji dla górników.

4. Zmiana podziału dobrobytu i kosztów systemu w ramach danej generacji.

Zmiana ta odbywała się na różnych poziomach, np. poprzez modyfikację podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne w okresach wykonywania czynności ważnych społecznie czy zastosowanie formuły emerytalnej z I filaru w odniesieniu do świadczeń filaru kapitałowego. Działania generalnie wskazywały na zwiększenie znaczenia redystrybucji wewnątrz związku (także nieformalnego, choć to nieobligatoryjnie) oraz zwiększenie strumienia redystrybucji (z podatków ogólnych) do osób sprawujących opiekę nad dziećmi.

5. Zmiana podziału dobrobytu i kosztów zabezpieczenia bazowego w ramach poszczególnych grup zawodowych i między nimi.

Biorąc pod uwagę także inne subsystemy zabezpieczenia emerytalnego, warto dodać, że reforma systemu dla służb mundurowych w 2012 r. (m.in. wprowadzenie minimalnego wieku emerytalnego i podwyższenie okresu wyczekiwania) w kontekście procesu wyrównywania i podnoszenia wieku uprawniającego do nabycia świadczeń emerytalnych w systemie powszechnym zwiększyła

¹⁰ Istotna w tym kontekście jest definicja „generacji”, tu rozumiana jest jako pokolenie osób finansujących świadczenia (w fazie aktywności zawodowej) i nabywających uprawnienia do emerytur oraz pokolenie osób będących beneficjentami świadczeń emerytalnych [szerzej na ten temat: Szukalski 2012, s. 12–14].

różnice między poszczególnymi grupami ubezpieczonych. Z kolei włączenie rolników (oraz sędziów i prokuratorów) w proces stopniowego podnoszenia minimalnego wieku emerytalnego, przy jednoczesnym ukonstytuowaniu niższego wieku emerytalnego dla emerytury częściowej i formułach ze zdefiniowanym świadczeniem w obu podsystemach oraz utrzymania dotychczasowych źródeł finansowania (*de facto* z podatków), prowadzi także do naruszenia dotychczasowych proporcji podziału dobrobytu i finansowania kosztów emerytur na niekorzyść osób pozostających w systemie powszechnym.

Zakończenie

Można podjąć próbę spojrzenia na zmiany systemu emerytalnego w Polsce z punktu widzenia najważniejszych tendencji reform w krajach UE w ostatnim dziesięcioleciu [European Commission 2010b, s. 20–27]. W UE można było obserwować wzmocnienie zasady ekwiwalentności poprzez: zwiększenie okresu, z którego zarobki uwzględniane są przy wyliczaniu świadczenia, także w odniesieniu do emerytury minimalnej. W tym kontekście rozwiązania w Polsce w systemie powszechnym, ze względu na formułę ze zdefiniowaną składką, w dużej mierze eliminują potrzebę takich działań. Wprowadzono natomiast (realizowane od 2014 r.) wydłużenie minimalnego okresu wyczekiwania uprawniającego do emerytury minimalnej, choć było to motywowane przede wszystkim zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a przez brak dostosowania docelowej wysokości okresu wyczekiwania do wzrostu (dla obu płci) minimalnego wieku emerytalnego można raczej mówić o, w pewnym stopniu, „rozejściu” celu adekwatności świadczeń i gwarancji minimalnych dochodów na starość. Nie wpisuje się to jednak w identyfikowane w krajach UE rozszerzanie praw do minimalnych, indeksowanych świadczeń na starość [European Commission 2010b, s. 24–25], bowiem podwyższenie okresu wyczekiwania dla kobiet może, choć w praktyce pewnie w niewielkim stopniu rzeczywiście będzie [szerzej Ratajczak-Tuchołka 2012b, s. 66], ograniczać dostęp do minimalnych dochodów na starość.

Kolejną tendencją zmian identyfikowaną w UE i także w Polsce było podnoszenie minimalnego wieku emerytalnego i działania na rzecz podnoszenia faktycznego wieku emerytalnego (np. poprzez ograniczanie dostępu do emerytur wcześniejszych). Nadto kraje UE wprowadzały automatyczne lub okresowo weryfikowane mechanizmy dostosowawcze, oparte na różnych parametrach (np. dalszą oczekiwaną długość trwania życia w momencie nabycia prawa do emerytury) lub dokonywały modyfikacji indeksacji świadczeń. Ten ostatni element był także wykorzystywany, choć incydentalnie, w Polsce.

W ostatnim dziesięcioleciu identyfikowano w krajach UE zwiększanie znaczenia metody kapitałowej w systemie emerytalnym poprzez [European Commission 2010b, s. 22–23]: (1) wprowadzanie nowych systemów DC (obligatoryjnych lub dobrowolnych, z silnymi zachętami podatkowymi); (2) zwiększenie znaczenia istniejących systemów zakładowych; (3) tworzenie funduszy rezerwowych; (4) spłacanie długu publicznego. W Polsce, po wprowadzeniu znacznego zakresu kapitalizacji (ok. 1/3 składki) w 1999 r., mieliśmy do czynienia z ograniczaniem znaczenia metody kapitalizacji. Odbывало się to kilkutorowo: poprzez redukcję stopy składki do systemu kapitałowego oraz redukcję zasobów Funduszu Rezerwy Demograficznej (który jest finansowany kapitałowo). Nadto zauważmy, że choć systemy zakładowe nie są przedmiotem niniejszego opracowania, nie mieliśmy do czynienia z istotnymi zmianami w zakresie systemów zakładowych, choć w zakresie rozwiązań indywidualnych wprowadzono od 2012 r. dodatkową formę (IKZE). Wraz ze zwiększaniem znaczenia metody kapitałowej (także poprzez rozwój systemów dobrowolnych) następowało także w krajach UE zwiększenie kompleksowości rozwiązań w ramach zabezpieczenia emerytalnego (co skutkowało często przerzuceniem konsekwencji realizacji poszczególnych ryzyk na ubezpieczonego). W Polsce mieliśmy do czynienia, z tego punktu widzenia, z pewnym paradoksem – ograniczenie kapitalizacji w systemie bazowym skutkowało wzrostem stopnia skomplikowania systemu poprzez wprowadzenie subkont w I filarze zabezpieczenia emerytalnego. Kolejnym elementem charakterystycznym dla zmian systemów emerytalnych w krajach UE w ostatnim dziesięcioleciu było zastosowanie instrumentów rynku pracy do wspierania zmian w systemach emerytalnych (zmiany w formule emerytalnej czy systemie podatkowym) [European Commission 2010b, s. 27]. W Polsce do takich kroków zaliczyć można regulacje pozwalające/ograniczające kontynuowanie/podejmowanie pracy zarobkowej po przejściu na emeryturę, w szczególności regulację wymagającą wypowiedzenia umowy o pracę jako warunku przyznania świadczenia.

W UE sformułowano także rekomendacje w zakresie dalszych reform systemów emerytalnych [European Commission 2012, s. 10 i n.]. Zasadzają się one na dwóch głównych przesłaniach: (1) balansowanie okresu pracy i pobierania świadczenia emerytalnego poprzez (a) powiązanie (minimalnego) wieku emerytalnego z procesem wydłużania się dalszego trwania życia, (b) ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur (i dostosowania okresu wyczekiwania do wydłużania się dalszego trwania życia), (c) wprowadzanie zachęt do dłuższej aktywności zawodowej (któremu będą towarzyszyć działania wspierające odpowiedni stan zdrowia, funkcjonowanie adekwatnych miejsc pracy i zastosowanie odpowiednich instrumentów zatrudnienia),

także poprzez emeryturę częściową i elastyczny wiek emerytalny i (d) ograniczanie luki emerytalnej między kobietami i mężczyznami, w tym poprzez wyrównywanie minimalnego wieku emerytalnego obu płci i adekwatną politykę łączenia aktywności zawodowej z wychowywaniem dzieci; (2) rozwoju systemów uzupełniających i dodatkowych. Biorąc pod uwagę dotychczasowe zmiany systemu emerytalnego w Polsce, wydaje się w powyższym kontekście, że kolejne reformy powinny być nakierowane przede wszystkim na oddziaływanie na uwarunkowania funkcjonowania systemów emerytalnych w kontekście kształtowania przebiegu indywidualnych biografii zawodowych i wyborów osób ubezpieczonych, bo to jest warunkiem rzeczywistej poprawy zarówno wysokości indywidualnych emerytur, jak i finansów bazowego zabezpieczenia emerytalnego. Chodzi nie tylko o elementy wskazane w rekomendacjach UE, ale także o motywatory i demotywatory wbudowane w system zabezpieczenia społecznego, w tym regulacje dotyczące rent czy innych podsystemów emerytalnych. Ważne w tym kontekście jest to, że asymetria informacji między ubezpieczonym a podmiotami wykonującymi zabezpieczenie emerytalne z jednej strony, na skutek wzrostu złożoności rozwiązań systemowych, wzrasta, ale z drugiej, na skutek m.in. dostępu do informacji, maleje. W tym sensie wpływa to pozytywnie na poziom edukacji emerytalnej, która w Polsce jest zdecydowanie niska. Drugi pożądany kierunek zmian to rozwój uzupełniających i dodatkowych (a więc zakładowych i indywidualnych) form zabezpieczenia na starość. Interwencja państwa powinna nie tylko zawierać regulacje (jak dalekie, by zapewnić bezpieczeństwo środków ubezpieczonych i nie zniechęcać podmioty zaangażowane do realizacji takiej inicjatywy?), ale także być połączona z (adekwatnym – jakim?) finansowaniem lub transferami na ten cel. Jest to trudne politycznie w sytuacji, gdy presja na obniżenie wydatków i długu publicznego jest silna, redukcja zakresu zabezpieczenia bazowego w formie obniżenia składki na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne nikła, a korzyści wynikające z dobrowolnej przezorności emerytalnej obywateli odległe w czasie.

Bibliografia

- Barr, N., 2010, *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Żukowski, M. (red.), tłum. B. Więckowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa.

- Barr, N., Diamond, P., 2010, *Pension Reform. A Short Guide*, Oxford University Press.
- European Commission, 2010a, *Green Paper. Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*, COM(2010)365 final, Brussels, 7.7.2010.
- European Commission, 2010b, *Joint Report on Pensions. Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pensions in Europe*, Occasional Papers 71, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_en.pdf [dostęp: 20.09.2012].
- European Commission, 2012, *White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, COM (2012) 55 final, Brussels, 16.2.2012.
- Eurostat, 2012, *Social Protection Statistics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics [dostęp: październik 2012].
- Grodzicki, M., 2012, *Funduszowi Rezerwy Demograficznej należy umożliwić realizację celów, do których został powołany*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 17.07.2012.
- Jędrasik-Jankowska, I., 2001, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa.
- Jończyk, J., 2001, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków.
- KNF, 2012, *Wypłata świadczeń emerytalnych z kapitałowej części systemu emerytalnego. Opracowanie podsumowujące prace Zespołu do spraw efektywności otwartych funduszy emerytalnych w zakresie wypłaty świadczeń*, Warszawa, http://www.knf.gov.pl/Images/Por%C3%B3wnanie_koncepcji_wyp%C5%82at_emerytur26.11.12_tcm75-31970.pdf [dostęp: 30.11.2012].
- Orenstein, M.A., 2011, *Rentenprivatisierung in der Krise: Tod oder Wiedergeburt eines globalen strategischen Trends?*, Internationale Revue fuer Soziale Sicherheit, ISSA, 64, s. 71–87.
- Ratajczak-Tuchołka, J., 2009, *Otwarte Fundusze Emerytalne*, w: *Pośrednictwo finansowe w Polsce*, Przybylska-Kapuścińska, W. (red.), CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa, s. 213–242.
- Ratajczak-Tuchołka, J., 2010, *Emerytury kobiet w ubezpieczeniowych systemach emerytalnych w Niemczech i w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Ratajczak-Tuchołka, J., 2011a, *Wokół dyskusji na temat zmian polskiego emerytalnego*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka, nr 5 (86), s. 5–12.
- Ratajczak-Tuchołka, J., 2011b, *Płeć w reformach zabezpieczenia emerytalnego w Polsce po 1989 r.*, w: Czernasty, W. (red.), *Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej. Wymiar ekonomiczno-społeczny*, Zeszyty Naukowe, nr 185, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 235–250.
- Ratajczak-Tuchołka, J., 2012a, *Solidarność w kontekście zmian bazowego systemu emerytalnego w Polsce w latach 1999–2011*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 3, s. 217–235.
- Ratajczak-Tuchołka, J., 2012b, *Wyrównywanie i podnoszenie wieku emerytalnego kobiet*, w: *Wiek emerytalny – materiały z seminarium PSUS*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, Kazimierz Dolny, s. 61–75.

- Stroiński, E., 2003, *Ubezpieczenia na życia – teoria i praktyka*, Poltext, Warszawa.
- Szukalski, P., 2012, *Solidarność pokoleń. Dylematy relacji międzypokoleniowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U nr 2009, nr 205, poz. 1585 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i prawie bankowym, Dz.U nr 71, poz. 609.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U nr 75, poz. 398.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U nr 0, poz. 637.
- Zalewska, H., 2012, *Finansowanie emerytur z systemu repartycyjnego w świetle prognoz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, w: *Wiek emerytalny*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kazimierz Dolny, s. 51–60.
- Żukowski, M., 2006, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Żukowski, M., 2011, *Reformowanie systemu emerytalnego w Polsce: 1989-2010*, w: Pająk, K., Przyemeński, A. (red.), *Polityka społeczna w realiach gospodarczych Polski po 1989 roku*, Zeszyty Naukowe, nr 173, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, s. 167-180.