

Tomasz Jedynak

Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie¹

Kształt powszechnego systemu emerytalnego w Polsce w świetle klasycznych typologii wielofilarowych

Streszczenie

W ostatnich latach wprowadzanych i dyskutowanych jest szereg modyfikacji, które mają istotny wpływ na kształt powszechnego systemu emerytalnego w Polsce (m.in. reforma otwartych funduszy emerytalnych — OFE, wdrożenie pracowniczych planów kapitałowych — PPK, wprowadzenie emerytur obywatelskich itp.). Zmiany te powodują, że tradycyjny, trzyfilarowy sposób prezentacji kształtu tego systemu nie oddaje trafnie jego istoty. W niniejszym opracowaniu, opierając się na przedstawianych w piśmiennictwie typologiach wielofilarowych systemów emerytalnych, proponuje się nową koncepcję prezentacji kształtu powszechnego systemu emerytalnego w Polsce. Składają się na nią cztery, wyodrębnione przy użyciu kryterium podmiotu inicjującego, poziomy zabezpieczenia emerytalnego, które tworzą razem część bazową oraz dodatkową systemu emerytalnego.

Słowa kluczowe: powszechny system emerytalny, reforma systemu emerytalnego, wielofilarowe systemy emerytalne

¹ Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; adres elektroniczny autora: tomasz.jedynak@uek.krakow.pl, ORCID — 0000-0003-4141-6654.

Wprowadzenie

W prezentowanym od czasów reformy emerytalnej z 1999 roku ujęciu powszechny system emerytalny w Polsce jest konsekwentnie przedstawiany jako system trzyfilarowy (*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...*, 1997). W tej nawiązującej do propozycji Banku Światowego (World Bank, 1994) koncepcji, pierwszy filar jest obowiązkową, administrowaną przez instytucję publiczną (ZUS) częścią systemu finansowaną metodą repartycyjną (*pay-as-you-go*). Drugi filar, również obowiązkowy, jest finansowany metodą kapitałową, a kluczową rolę odgrywają w nim prywatne instytucje finansowe (powszechne towarzystwa emerytalne — PTE). Trzeci filar jest natomiast dobrowolnym, ale promowanym przez państwo systemem kapitałowym, w ramach którego produkty emerytalne oferują różne instytucje finansowe.

W okresie minionych kilkunastu lat w powszechnym systemie emerytalnym zostały jednak wprowadzone liczne modyfikacje, które wprost lub pośrednio spowodowały zmianę jego architektury. Co więcej, obecnie są wdrażane kolejne reformy skutkujące dalszą erozją trzyfilarowej koncepcji systemu emerytalnego. Do modyfikacji wpływających *explicite* na kształt systemu emerytalnego należą zmiany w zasadach funkcjonowania OFE oraz wprowadzenie instytucji subkonta w ZUS, a także zaplanowane na 2019 rok wdrożenie PPK. Z wypowiedzi czołowych polityków wynika, że w nieodległej przyszłości można spodziewać się również całkowitej likwidacji OFE. Pośredni wpływ na funkcjonowanie i kształt systemu emerytalnego mają natomiast zmiany pociągające za sobą wzrost liczby osób, które w przyszłości będą pobierały emeryturę minimalną (obniżenie wieku emerytalnego i stażu wymaganego do otrzymania emerytury minimalnej, wprowadzenie dodatkowych ulg w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne dla przedsiębiorców) (Jajko-Siwek, 2017). Skutkiem tych zmian jest stopniowe odchodzenie od głównego założenia reformy z 1999 roku, jakim było powiązanie wysokości emerytury z wysokością wpłaconych składek, co powoduje, że coraz częściej są formułowane postulaty wprowadzenia tzw. emerytury obywatelskiej (Gwiazdowski, 2012).

Obserwowana ewolucja polskiego systemu emerytalnego skłania zatem do postawienia pytania o to, czy prezentowane od czasów reformy z 1999 roku ujęcie trzyfilarowe jest ciągle aktualne i czy nadal celnie oddaje koncepcję funkcjonowania powszechnego systemu emerytalnego w Polsce. Ewentualna negatywna odpowiedź na to pytanie rodzi natomiast pytanie, jaki sposób prezentowania kształtu systemu emerytalnego trafnie oddawałby jego istotę. Powyższe pytania są wyrazem podjętego w opracowaniu problemu badawczego, którego rozwiązaniu mają służyć główne cele tegoż opracowania, jakimi są: 1) przegląd typologii systemów emerytalnych, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji wielofilarowych; 2) syntetyczna prezentacja procesu ewolucji powszechnego systemu emerytalnego w latach 1999–2018; 3) wskazanie kluczowych dylematów związanych z tradycyjnym ujęciem trójfilarowym; 4) próba sformułowania nowej koncepcji prezentacji architektury polskiego systemu emerytalnego.

Do realizacji poszczególnych celów pracy wykorzystano metody badawcze opierające się na rozumowaniu indukcyjnym. W pierwszej kolejności, na podstawie przeglądu

piśmiennictwa została przeprowadzona analiza o charakterze teoretyczno-kompilacyjnym. Następnie, opierając się na wnioskach płynących z tych analiz, podjęto próbę krytyki wybranych koncepcji, dokonano syntezy zebranego materiału oraz sformułowano autorskie propozycje dotyczące nowej koncepcji prezentacji kształtu polskiego systemu emerytalnego.

Typologia systemów emerytalnych

Z formalnoprawnego punktu widzenia system emerytalny (system zabezpieczenia emerytalnego) są to rozwiązania instytucjonalne zmierzające do zapewnienia uczestnikom systemu niezarobkowych środków do utrzymania na okres starości, poprzez ustalenie zasad: 1) gromadzenia oszczędności emerytalnych oraz 2) dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych (Szumlicz, 2005). Tak rozumiany system emerytalny stanowi wyraźnie wyodrębniony pod względem przedmiotowym podsystem w ramach szeroko ujmowanego systemu zabezpieczenia społecznego. Przy czym zakres przedmiotowy systemu zabezpieczenia emerytalnego obejmuje specyficzny rodzaj ryzyka socjalnego, jakim jest ryzyko starości, a jego głównym zadaniem jest zapewnienie określonego poziomu bezpieczeństwa finansowego w okresie po zaprzestaniu aktywności zawodowej (Szumlicz, 2004).

W ekonomii system emerytalny definiuje się na ogół poprzez wskazanie dwóch perspektyw jego postrzegania. W ujęciu makroekonomicznym system emerytalny jest definiowany jako narzędzie podziału bieżącego PKB między pokolenie pracujące i pokolenie emerytów. Z kolei z jednostkowego punktu widzenia system emerytalny jest traktowany jako narzędzie alokacji dochodu w cyklu życia (Góra, 2003).

Podstawowym celem funkcjonowania systemów emerytalnych jest zapewnienie uczestnikom dochodów w okresie po zakończeniu przez nich aktywności zawodowej (Góra, 2003). Szerzej można więc stwierdzić, że celami współczesnych systemów emerytalnych są wyrównanie poziomu konsumpcji w cyklu życia oraz zaspokojenie potrzeb bytowych ludzi starszych. Niekiedy cele stawiane systemom emerytalnym obejmują również pomoc dla ubogich oraz redystrybucję dochodów; systemy te mają także dodatkowe cele ekonomiczne i społeczne, takie jak np. pobudzanie wzrostu gospodarczego (Barr, Diamond, 2014).

Biorąc pod uwagę zasady organizacji i funkcjonowania współczesnych systemów emerytalnych, w literaturze przedmiotu przyjęło się je klasyfikować według rozmaitych kryteriów podstawowych (por. tabela 1).

Wskazane w tabeli podstawowe kryteria klasyfikacyjne systemów emerytalnych są przedmiotem dogłębnych analiz w bogatej literaturze przedmiotu (Góra, 2003; Żukowski, 2006; Chybalski, 2012). Moim celem nie jest więc ich szczegółowe omawianie w tym miejscu. Trzeba jednak zauważyć, że wskazane kryteria umożliwiają dokonanie syntetycznej charakterystyki zasad funkcjonowania różnych systemów emerytalnych. Umożliwiają one również spójną prezentację funkcjonujących współcześnie w wielu krajach systemów wielofilarowych, w których równolegle funkcjonuje kilka różnych „podsystemów” (planów)

emerytalnych². Cechą charakterystyczną systemów wielofilarowych jest wykorzystywanie w ich ramach różnych kombinacji metod finansowania i kalkulacji świadczeń, charakteru podmiotów zarządzających czy przymusowości uczestnictwa. W przypadku takich systemów podstawowe kryteria klasyfikacji wskazane w tabeli 1 umożliwiają więc charakterystykę poszczególnych jego składowych, nie pozwalają jednak na kompleksowe przedstawienie złożonego charakteru całego systemu wielofilarowego. Z tego względu w piśmiennictwie wysuwane są różne propozycje wielofilarowych typologii systemów emerytalnych.

Tabela 1. Wybrane kryteria klasyfikacji systemów emerytalnych

Kryterium	Rodzaje systemów emerytalnych
charakter świadczeń	systemy ubezpieczeniowe (typu bismarckowskiego) i zaopatrzeniowe (typu beveridge'owskiego)
metoda tworzenia	systemy repartycyjne i kapitałowe
metoda finansowania	systemy finansowe i niefinansowe
metoda kalkulacji świadczeń	systemy o zdefiniowanym świadczeniu (DB*) i zdefiniowanej składce (DC**)
charakter podmiotu zarządzającego	systemy zarządzane publicznie i prywatnie
przymus uczestnictwa	systemy obowiązkowe i dobrowolne
sposób alokacji środków	indywidualny lub grupowy
sposób generowania stopy zwrotu	gospodarka realna, rynki finansowe, zwiększanie udziału PKB trafiającego do emerytów

DB* — defined benefit; DC** — defined contribution.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Chybalski, 2012, s. 28–31; Góra, 2003, s. 129–135.

Jedną z pierwszych koncepcji systemu wielofilarowego była wysunięta w planie Beveridge'a koncepcja trzech filarów zabezpieczenia emerytalnego. Zakładała ona, że pierwszy filar miał zapewniać świadczenie minimalne w pełni gwarantowane przez państwo i finansowane metodą zaopatrzeniową. Celem drugiego filara miało być uzupełnienie minimalnych świadczeń podstawowych emeryturą ubezpieczeniową, zależną od wynagrodzenia i stażu pracy. Z kolei trzeci filar miał być systemem całkowicie dobrowolnym opierającym się na ofercie prywatnych instytucji ubezpieczeniowych (Golinowska, 1993).

W uznawanym dzisiaj za tradycyjne, trzyfilarowym ujęciu systemu emerytalnego eksponowane jest natomiast kryterium podmiotowe podziału. Na podstawie odróżnienia trzech podmiotów, z których inicjatywą związane są poszczególne części systemu emerytalnego (państwo, pracodawca, gospodarstwo domowe), wyodrębnia się w nim się składowe —

² Trzeba w tym miejscu za Szumliczem (2004) podkreślić, że w różnych typologiach wielofilarowych chodzi przede wszystkim o sposób prezentacji systemu, a nie konkretne rozwiązania formalne czy legislacyjne.

filary. Dodatkowo w ujęciu tym stosuje się również kryterium dochodowe, które służy do ustalenia, jaki poziom zabezpieczenia (świadczeń) mają zapewniać poszczególne składowe (filary) systemu (Szumlicz, 2004).

W latach 90. została zaproponowana trzyfilarowa koncepcja systemu emerytalnego opierająca się na doświadczeniach trzech krajów — Szwajcarii, Chile i Singapuru (stąd też jej nazwa: Swiss Chilanpore). W myśl tej propozycji pierwszy filar miał się opierać na modelu szwajcarskiego systemu bazowego, drugi filar — na chilijskim systemie indywidualnych kont kapitałowych zarządzanych przez podmioty prywatne, a trzeci filar — na dobrowolnych (indywidualnych lub zakładowych) oszczędnościach gromadzonych na wzór systemu singapurskiego (Vittas, 1993; Wiktorow, 1996).

Obecnie do najbardziej znanych typologii systemów wielofilarowych należą: trzyfilarowa koncepcja Banku Światowego, trzyfilarowa koncepcja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz czterofilarowa koncepcja Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

Trzyfilarowa koncepcja Banku Światowego (World Bank, 1994) wychodzi z założenia, że świadczenia emerytalne mogą być finansowane z podatków (składek) lub oszczędności, a poszczególne części systemu emerytalnego mogą być administrowane przez instytucje publiczne lub prywatne. Ponadto uczestnictwo w poszczególnych filarach może być obowiązkowe lub dobrowolne. Na tej podstawie Bank Światowy rekomendował, aby system emerytalny bazował na trzech filarach. Pierwszy filar miał być obowiązkową, opierającą się na publicznie zarządzanym modelu *pay-as-you-go* częścią systemu emerytalnego. Jego rozmiary miały być niewielkie i zapewniać minimalny poziom świadczeń. Drugi filar, również obowiązkowy, miał być administrowany przez instytucje prywatne i bazować na finansowaniu kapitałowym. Filar ten mógł mieć formę grupowych programów zakładowych lub indywidualnych oszczędności. Podobnie jak filar drugi, również trzeci filar mogłyby tworzyć programy zakładowe lub indywidualne. Miał być on jednak całkowicie dobrowolny i służyć zwiększeniu poziomu przyszłych świadczeń.

Klasyczna koncepcja trzyfilarowa uległa modyfikacji w 2005 roku, kiedy to Bank Światowy sformułował propozycję pięciofilarowego systemu emerytalnego (Holzman, Hinz, 2005). Nowa koncepcja miała uwzględniać odmienny charakter uczestnictwa w systemie emerytalnym różnych grup docelowych, takich jak ubodzy, szara strefa oraz sektor formalny. Mając na uwadze w szczególności dwie pierwsze ze wskazanych grup docelowych, w ujęciu tym dodano bezskładkowy, gwarantujący minimalne świadczenia filar zerowy skierowany do ogółu społeczeństwa oraz IV filar obejmujący wszelkie formy gromadzenia kapitału emerytalnego (zarówno finansowe, jak i niefinansowe) i wsparcie rodziny w ramach systemu naturalnego.

Alternatywną dla propozycji Banku Światowego klasyfikację wielofilarowych systemów emerytalnych zaproponowała OECD (1998). Zakłada ona, że system emerytalny tworzą trzy poziomy (warstwy), realizujące różne cele zabezpieczenia emerytalnego. Poziom pierwszy ma zabezpieczać przed ryzykiem ubóstwa wywołanego starością. Tworzy go obowiązkowy, niefinansowy system emerytalny zarządzany przez państwo. Poziom drugi ma zabezpieczać przed ryzykiem braku adekwatności świadczeń emerytalnych. Składają się

na niego zarówno finansowe, jak i niefinansowe obowiązkowe plany emerytalne o zdefiniowanej składce lub zdefiniowanym świadczeniu. Poziom trzeci stanowią dobrowolne oszczędności emerytalne umożliwiające podniesienie indywidualnej stopy zastąpienia.

W nieznacznie zmodyfikowanej wersji taksonomia OECD koncentrująca się na celu poszczególnych filarów (poziomów) wykorzystywana jest również w publikacjach instytucji Unii Europejskiej (Lannoo i in., 2014). Jedyna rozbieżność pomiędzy tymi dwoma klasyfikacjami dotyczy pracowniczych planów kapitałowych. Jeśli tego typu plany obejmują mniej niż 60% populacji, OECD klasyfikuje je jako element poziomu trzeciego (dobrowolne oszczędności). Publikacje unijne uznają natomiast tego typu plany za element II filara, zakładając, że III filar tworzą wyłącznie plany w pełni dobrowolne (Lannoo i in., 2014, s. 17).

W koncepcji Międzynarodowej Organizacji Pracy (Gillion, 1999) system emerytalny tworzą cztery poziomy: 1) uniwersalna lub uznaniowa emerytura minimalna zapewniająca ochronę przed ubóstwem (tzw. poziom zerowy); 2) obowiązkowy, publicznie zarządzany i finansowany ze składek niefinansowy (*pay-as-you-go*) plan emerytalny o zdefiniowanym świadczeniu, zapewniający godziwą stopę zastąpienia; 3) co do zasady obowiązkowy, prywatnie zarządzany, indywidualny lub pracowniczy finansowy plan emerytalny o zdefiniowanej składce umożliwiający podniesienie stopy zastąpienia do pożądanego poziomu; 4) w pełni dobrowolny, finansowy plan emerytalny o zdefiniowanej składce umożliwiający indywidualizację alokacji dochodu w cyklu życia.

W piśmiennictwie krajowym można znaleźć szereg odwołań do omówionych wyżej typologii systemów emerytalnych. Żukowski (1997) wyróżnił trzy stopnie (warstwy) zabezpieczenia emerytalnego: 1) społeczne (bazowe) zabezpieczenie emerytalne o charakterze publicznym, przymusowym i powszechnym, stanowiące element zabezpieczenia społecznego; 2) zakładowe lub zawodowe zabezpieczenie emerytalne organizowane przez pracodawcę na rzecz pracowników, które może mieć charakter dobrowolny lub obowiązkowy; 3) indywidualne zabezpieczenie emerytalne wynikające z przezorności obywateli, które na ogół jest dobrowolne. Podobnie Handschke, Łyskawa i Ratajczak (2005) ze względu na kryterium podmiotu inicjującego wyróżnili bazowe, zakładowe i indywidualne zabezpieczenie emerytalne. Z kolei Chybalski (2012, s. 36), odnosząc polski system emerytalny do koncepcji pięcioletniej Banku Światowego, stwierdził, że w Polsce występują wszystkie filary, przy czym rolę filara zerowego pełni pomoc społeczna oraz gwarancja minimalnej emerytury, filary I, II i III to odpowiednie systemy powszechnego systemu emerytalnego, a filar IV obejmuje wszystkie inne formy gromadzenia kapitału oraz wsparcie rodziny.

Jak słusznie zauważa F. Chybalski (2012), a także M. Dybał (2013), przedstawione koncepcje, mimo że różnią się od siebie w sposobie definiowania poszczególnych filarów (poziomów), wskazują na główny kierunek zmian we współczesnych systemach emerytalnych, tj. dywersyfikację źródeł dochodów emerytów. Odnosząc się do zaprezentowanych wielofilarowych typologii systemów emerytalnych, warto również zauważyć, że koncepcja OECD, która jako kryterium klasyfikacji poziomów systemu emerytalnego uwzględnia rodzaj zabezpieczanego przez nie ryzyka, wydaje się najbardziej intuicyjna. Jest ona również najmniej precyzyjna w opisie różnych systemów emerytalnych. Bardziej szcze-

głowe jest czterofilarowe ujęcie MOP, które w stosunku do koncepcji Banku Światowego z 1994 roku wyróżnia część systemu mającą za zadanie ochronę najuboższej części społeczeństwa (poziom 1). Za najbardziej kompletną, a tym samym użyteczną do opisu współczesnych systemów emerytalnych można uznać zmodyfikowaną pięcioletnią propozycję Banku Światowego, uwzględniającą zarówno filar zerowy, jak i nieformalne produkty emerytalne (IV filar), które w dzisiejszym zabezpieczeniu emerytalnym nabierają coraz większego znaczenia.

W kontekście typologii systemów emerytalnych należy również wspomnieć o toczącej się dyskusji na temat poprawności terminologicznej. Od czasów propozycji Banku Światowego (1994) wielu autorów, określając poszczególne składniki (elementy) systemu emerytalnego, używa terminu „filar”. Część badaczy wskazuje jednak, że określenie to nie zawsze jest w pełni adekwatne (Żukowski, 1997; Szumlicz, 2004). M. Żukowski pogląd ten uzasadnia tym, że: 1) zakres poszczególnych składników zabezpieczenia emerytalnego jest zróżnicowany, a zatem „filary” są bardzo nierówne; 2) z reguły istnieją powiązania pomiędzy różnymi filarami, co powoduje, że zachodzą one na siebie. Autor ten zwraca również uwagę, że stosowanie pojęcia „filarów” w odniesieniu do poszczególnych składowych systemu emerytalnego ma zabarwienie ideologiczne, gdyż sugeruje, że każdy z filarów jest niezbędny do prawidłowego funkcjonowania systemu. W tym kontekście jako bardziej adekwatne określenia poszczególnych składników systemu emerytalnego Żukowski proponuje „warstwy” lub „stopnie”.

Ewolucja powszechnego systemu emerytalnego w latach 1999–2018

Proces budowy nowego systemu emerytalnego w Polsce rozpoczął się w połowie lat 90., kiedy to opracowano podstawy strukturalnej reformy³ całego systemu ubezpieczeń społecznych (*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...*, 1997). Reforma weszła w życie w 1999 roku, a w odniesieniu do systemu emerytalnego jej kluczowym elementem było bez wątpienia przejście z systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki. Ponadto jednym z istotnych założeń nowego systemu było zróżnicowanie źródeł wypłaty emerytury mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa całego systemu. Z tego względu, w nawiązaniu do ówczesnych zaleceń Banku Światowego (World Bank, 1994), architektura systemu została oparta na konstrukcji trzyfilarowej z elementami kapitałowymi, w której jednak zmodyfikowane zostało kryterium wyróżniające poszczególne filary. Mając na uwadze specyfikę transformowanego systemu, twórcy reformy zaproponowali wprowadzenie trzech filarów finansowanych przez pracownika i pracodawcę⁴. Obowią-

³ W odróżnieniu od reform parametrycznych, które mają na celu głównie zapewnienie równowagi finansowej lub adekwatności dochodowej systemu emerytalnego, reformy strukturalne w istotny sposób wpływają na zmianę koncepcji i zasad (paradygmatów) funkcjonowania systemów emerytalnych (Kalina-Prasznica, 2011).

⁴ Przy czym istnieją różne wyjaśnienia dla wprowadzenia w drugim filarze prywatnie zarządzanych i finansowanych z obowiązkowej składki funduszy emerytalnych. Przykładowo Orenstein (2008) twierdzi, że było to efektem nacisków ze strony międzynarodowych instytucji finansowych.

kowy pierwszy filar miał być administrowany przez ZUS i funkcjonować na podstawie systemu repartycyjnego; również obowiązkowy drugi filar miał działać na podstawie systemu kapitałowego zarządzanego przez prywatne instytucje — OFE; trzeci filar był natomiast dobrowolnym, promowanym przez państwo, ale organizowanym przez pracodawców mechanizmem grupowego gromadzenia oszczędności emerytalnych.

Kształt nowego systemu emerytalnego wprowadzonego w 1999 roku przedstawia tabela 2. Nawiązuje ona do sposobu prezentacji architektury zreformowanego systemu w opracowaniach z okresu jego wdrażania.

Tabela 2. Kształt powszechnego systemu emerytalnego w Polsce po reformie z 1999 roku

	I filar	II filar	III filar
Forma	konto ubezpieczonego w ZUS	otwarte fundusze emerytalne (OFE)	pracownicze programy emerytalne (PPE)
Instytucja administrująca	ZUS	powszechne towarzystwa emerytalne (PTE)	instytucje rynku finansowego na podstawie umowy z pracodawcą
Charakter uczestnictwa	obowiązkowy	obowiązkowy	dobrowolny
Wysokość składki	12,22%	7,3%	limitowana wysokość
Finansowanie i kalkulacja świadczeń	repartycyjny, NDC*	kapitałowy, DC**	kapitałowy, DC

NDC* — nonfinancial defined contribution, niefinansowy system zdefiniowanej składki.

DC** — defined contribution, system zdefiniowanej składki.

Źródło: Jedynak, 2014.

W kolejnych latach po wdrożeniu reformy okazało się, że konieczna jest korekta niektórych z zaproponowanych w 1999 roku rozwiązań. W pierwszej kolejności szczególnej uwagi wymagał trzeci filar, który wbrew oczekiwaniom nie wzbudził oczekiwanego zainteresowania przyszłych emerytów (Rutecka, 2014; Kawalec, Błażuk, Kurek, 2015; Jedynak, 2016a). Dyskusyjna okazała się również prywatyzacja emerytur w ramach drugiego filara i funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych (Orenstein, 2008; Góra, Oręziak, Żukowski, 2011). Istotnymi kwestiami były także zasady ustalania wieku emerytalnego (Muszalski, 2009; Szczepański, 2016; Jedynak, 2016b), zasady przyznawania emerytur minimalnych oraz istnienie przywilejów emerytalnych dla wybranych grup zawodowych (Grodzicki, 2012; Walczak, 2017). W odpowiedzi na wskazane problemy, w latach 1999–2017 zostało podjętych szereg działań, wśród których wymienić należy m.in.:

1. Uchwalenie znowej ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz wprowadzenie indywidualnych kont emerytalnych (2004 r.).

Zdaniem Müllera (2003) decydujący wpływ miały naciski Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz przykład reformy chilijskiej.

2. Zmiany w zakresie funkcjonowania II filara (2011 r.) — tzw. mała reforma OFE.
3. Podniesienie i zrównanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (2012 r.).
4. Zmiany w zakresie funkcjonowania OFE oraz przeniesienie części środków z OFE do ZUS w (2014 r.) — tzw. duża reforma OFE.
5. Powrót do obowiązujących przed 2012 rokiem zasad ustalania wieku emerytalnego (2017 r.).
6. Wprowadzenie PPK (2019 r.).

W kontekście zmian dokonywanych w systemie emerytalnym należy też odnotować, że z informacji publikowanych przez Ministerstwo Rozwoju (2016) oraz publicznych deklaracji rządzących wynika, iż przesądzona jest również ostateczna likwidacja OFE w najbliższym czasie.

Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe rozważania dotyczące przebiegu poszczególnych etapów budowy systemu emerytalnego, trzeba zauważyć, że kolejne modyfikacje istotnie wpłynęły na jego konstrukcję, prowadząc tym samym do stopniowego zacierania się jego pierwotnego kształtu (por. tabela 3).

Tabela 3. Kształt powszechnego systemu emerytalnego w Polsce (2018 r.)

	I filar		„II filar”	III filar		
Forma	konto ubezpieczonego w ZUS	subkonto w ZUS	OFE	PPE	IKE	IKZE
Instytucja administrująca	ZUS		PTE	instytucje rynku finansowego		
Charakter uczestnictwa	obowiązkowy	obowiązkowy	możliwość rezygnacji	dobrowolny		
Wysokość składki	12,22%	7,30%		limitowana wysokość		
		7,30%	0,00%			
		lub (wybór ubezpieczonego):				
		4,38%	2,92%			
Finansowanie i kalkulacja świadczeń	repartycyjny, NDC	repartycyjny, NDC	kapitałowy, DC	kapitałowy, DC		

Źródło: opracowanie własne.

W okresie minionych dwudziestu lat najbardziej doniosłe zmiany nastąpiły w funkcjonowaniu drugiego filara. Doprowadziły one do powstania szeregu wątpliwości co do statusu fakultatywnych od 2014 roku otwartych funduszy emerytalnych oraz sposobu klasyfikacji subkonta w ZUS i emerytury wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uwzględniającej również środki gromadzone wcześniej w OFE. Zgodnie z pierwotnymi

założeniami II filar był określany jako obowiązkowy, kapitałowy komponent systemu emerytalnego, który tworzą konkurujące ze sobą OFE zarządzane przez prywatne PTE. Miały one lokować przekazywane im składki (7,30% podstawy wymiaru) w różnych instrumentach rynku finansowego. Na skutek wspomnianych reform OFE — małej i dużej — powyższa definicja II filara przestała być jednak aktualna. Z teoretycznego punktu widzenia, po zmianach z 2014 roku pojęcie drugiego filara może być rozpatrywane dwojako (Jedynak, 2014):

1. Przez pryzmat wyodrębnionej części składki na ubezpieczenie emerytalne przypadającej na pierwotny II filar. W ujęciu tym drugi filar tworzy subkonto w ZUS, na które, w zależności od decyzji ubezpieczonego, trafia 7,30% lub 4,38% podstawy wymiaru składki, oraz OFE, na które przekazywane może być 2,92% podstawy wymiaru składki. Ujęcie to zasadniczo pokrywa się ze sposobem prezentowania kształtu systemu emerytalnego w związku z wprowadzeniem reformy z 2014 roku oraz z większością późniejszych publikacji opisujących kształt systemu emerytalnego (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2013).
2. Z perspektywy zasad finansowania przyszłych świadczeń emerytalnych. Według tego podejścia II filar stanowi wyłącznie system OFE, w którym wykorzystywana jest metoda kapitałowa. Subkonto w ZUS, jako element systemu repartycyjnego, należałoby wówczas zaklasyfikować jako część I filara⁵. Takie rozumienie II filara pokrywa się również z ujęciem podmiotowym, zgodnie z którym instytucją odpowiedzialną za funkcjonowanie I filara jest ZUS, natomiast konstrukcja II filara opiera się na publicznie nadzorowanych, prywatnych instytucjach finansowych (OFE).

W moim przekonaniu, po 2014 roku II filar powinno się traktować zgodnie z drugim z zaprezentowanych ujęć. W przeciwieństwie do pierwszego ujęcia, oddaje ono bowiem zasadnicze różnice w funkcjonowaniu I i II filara oraz gwarantuje względną przejrzystość konstrukcji całego systemu. W obliczu szeroko zapowiadanej i raczej już przesądzonej likwidacji OFE, w niedalekiej przyszłości powyższe uwagi o definiowaniu II filara staną się jednak najprawdopodobniej nieaktualne. Powstanie natomiast pytanie, w jaki sposób, po likwidacji OFE, na nowo zdefiniować II filar polskiego systemu emerytalnego. Nie wielkie różnice pomiędzy kontem i subkontem w ZUS — sprowadzające się w zasadzie do różnych zasad waloryzacji i możliwości ograniczonego dziedziczenia środków — nie są w moim przekonaniu wystarczającym argumentem na rzecz wyodrębniania w ramach systemu „zusowskiego” dwóch oddzielnych filarów.

Początkowo wzbogacenie trzeciego filara o indywidualne formy gromadzenia oszczędności (najpierw indywidualne konto emerytalne — IKE, później indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego — IKZE) doprowadziło jedynie do nieznacznej redefinicji tej części systemu — pierwotna koncepcja inicjowanego przez pracodawcę dodatkowego systemu gromadzenia oszczędności emerytalnych została zastąpiona szerszą koncepcją

⁵ Przy czym warto odnotować, że autorzy reformy OFE wskazywali, iż argumentem przemawiającym za uznaniem subkonta w ZUS za część systemu kapitałowego jest dopuszczenie możliwości częściowego dziedziczenia ewidencjonowanych tam środków.

dodatkowego systemu emerytalnego (Jedynak, 2016a). Kwestię definiowania trzeciego filara istotnie komplikuje jednak wprowadzenie od stycznia 2019 roku PPK.

Z formalnego punktu widzenia PPK są uregulowanym prawnie i wspieranym przez państwo mechanizmem grupowego gromadzenia długoterminowych oszczędności na cele emerytalne funkcjonującym w ramach kapitałowej części systemu emerytalnego. Na pierwszy rzut oka PPK są więc formą gromadzenia oszczędności emerytalnych zbliżoną do PPE, a zatem w naturalny sposób powinny być one traktowane jako kolejny instrument wchodzący w skład trzeciego filara. W taki też sposób PPK są prezentowane w dokumentach rządowych (Ministerstwo Finansów, 2018b) i bazujących na nich materiałach prasowych i promocyjnych. Mając jednak na uwadze specyficzne cechy PPK, wydaje się, że w odniesieniu do początkowego kształtu systemu emerytalnego z 1999 roku, należy je uplasować raczej gdzieś na pograniczu II i III filara (Balcerowski, Prusik, 2018).

Z jednej strony, podobnie jak OFE, PPK są bowiem skierowane do wszystkich pracujących, a ustawodawca nakłada na pracowników obowiązek ich tworzenia oraz zakłada powszechność uczestnictwa. Ponadto PPK przewidują kapitałową metodę finansowania świadczeń opartą na wymogu opłacania co najmniej minimalnego poziomu składki liczonej jako procent wynagrodzenia oraz są zarządzane przez prywatne instytucje finansowe. Z drugiej strony PPK pozostawiają jednak pewną swobodę w zakresie kształtowania składki, dopuszczają możliwość rezygnacji uczestników z domyślnego obowiązku partycypacji (tzw. *auto-enrolment* i *auto-re-enrolment* z opcją *opt-out*) oraz przewidują zachęty podatkowe mające mobilizować do gromadzenia oszczędności emerytalnych. W tym kontekście Balcerowski i Prusik (2018) twierdzą, że formalne uczestnictwo w systemie PPK ma charakter przymusowy, natomiast dobrowolne jest jedynie tzw. uczestnictwo materialne (kontynuacja opłacania składek).

Dyskretniejsze, jednak niemniej doniosłe w skutkach, zmiany w kształcie zreformowanego systemu emerytalnego wiążą się z istotnym wzrostem liczby przyznawanych emerytur minimalnych (Jajko-Siwek, 2017). Zjawisko to z jednej strony wynika z drastycznego spadku stóp zastąpienia będącego jedną z konsekwencji przejścia do systemu zdefiniowanej składki (Góra, Rutecka, 2013; European Commission, 2015; OECD, 2015). Z drugiej strony jest ono potęgowane przez takie działania, jak obniżenie wieku emerytalnego i zmniejszenie stażu wymaganego do uzyskania emerytury minimalnej czy zwolnienie przedsiębiorców z obowiązku opłacania części składek (vide tzw. Konstytucja Biznesu z 2018 roku). W kontekście wzrostu liczby przyznawanych emerytur minimalnych nie bez znaczenia są też zapowiedzi przyznawania takich świadczeń wybranym grupom społecznym, nawet jeśli nie zostanie spełniony wymóg stażowy (np. ostatnio sformułowana przez rząd propozycja przyznawania emerytur minimalnych matkom, które wychowały co najmniej czwórkę dzieci).

Przewidywany wzrost liczb osób pobierających świadczenia minimalne powoduje, że coraz częściej pojawiają się sugestie wprowadzenia w Polsce tzw. emerytury obywatelskiej, czyli świadczenia wypłacanego wszystkim obywatelom w jednakowej kwocie niezależnie od stażu pracy i wysokości odprowadzonych składek (BCC, 2010; Gwiazdowski, 2012). Argument wysuwany przez zwolenników tego rozwiązania opiera się na twierdzeniu, że skoro

w przyszłości większość emerytur i tak będą stanowiły świadczenia minimalne dofinansowywane ze środków budżetowych, to skomplikowany system składkowy można zastąpić rozwiązaniem tańszym i prostszym. Nie podejmując w tym miejscu dyskusji na temat przesłanek i zasadności wprowadzania emerytury obywatelskiej, trzeba jednak zauważyć, że ze względu na wspomniane wcześniej tendencje, koncepcja ta wchodzi do polskiego systemu emerytalnego — by tak rzec — tylnymi drzwiami. Bazując na przytoczonych prognozach emerytalnych, należy się spodziewać, że świadczenia z ZUS (dzisiejszy I i II filar) będą coraz niższe, prowadząc tym samym do wzrostu liczby przyznawanych emerytur minimalnych, które w przyszłości zaczną odgrywać rolę swoistej quasi-obywatelskiej emerytury. Podobna sytuacja ma zresztą już teraz miejsce w silnie dotowanym z budżetu (ponad 90% wpływów) systemie rolniczym, w którym rozkład wartości wypłacanych świadczeń jest silnie skoncentrowany wokół średniej wynoszącej 1094 zł (KRUS, 2018).

W tym miejscu, biorąc pod uwagę kształt powszechnego systemu emerytalnego w Polsce, trzeba jednak zauważyć, że koncepcja emerytury obywatelskiej w żaden sposób nie wpisuje się w tradycyjne ujęcie trzyfilarowe. Nie pasuje do niego zarówno emerytura obywatelska w swojej czystej postaci, jak i w formie niskiego, względnie równego dla wszystkich ubezpieczonych świadczenia wypłacanego z systemu składkowego ZUS. Rozwiązanie takie wpisuje się raczej w koncepcję pierwszego poziomu w klasyfikacji OECD (zabezpieczenie przed ryzykiem ubóstwa), filar zerowy według MOP (emerytura minimalna zapewniająca ochronę przed ubóstwem) bądź — w mniejszym stopniu — w filar zerowy w klasyfikacji Banku Światowego z 2005 roku. Abstrahując więc od innych wyzwań i problemów związanych z ewentualnym wprowadzaniem (oficjalnie lub tylnymi drzwiami) tego typu rozwiązania w Polsce, trzeba zauważyć, że będzie się ono wiązało z koniecznością gruntownej redefinicji koncepcji prezentacji całego systemu emerytalnego.

Nowa koncepcja prezentacji kształtu polskiego systemu emerytalnego

Sformułowane dotychczas uwagi na temat kształtu powszechnego systemu emerytalnego w Polsce nakazują postawić sygnalizowane już we wstępie pytanie o nowy model jego prezentacji. Przyjmując najbardziej podstawowe ujęcie, można, podobnie jak Góra i Rutecka (2013), zaproponować wyróżnienie powszechnej (bazowej) oraz dodatkowej części systemu emerytalnego⁶. W odniesieniu do warunków polskich część bazowa obejmuje całą część „zusowską” systemu, do której trafia obowiązkowa składka na ubezpieczenie emerytalne. Tworzą ją więc dotychczasowy pierwszy i drugi filar, w tym także OFE (niezależnie od ich dalszego losu). Część dodatkową tworzą natomiast wszystkie oszczędności gromadzone w ramach instrumentów dotychczasowego trzeciego filara (IKE, IKZE, PPE) oraz oszczędności gromadzone na cele emerytalne poza formami wspieranymi przez państwo. Począwszy od stycznia 2019 roku, również PPK stanowią rozwiązanie będące integralnym elementem dodatkowej części systemu. Zaletą takiego podejścia jest prostota oraz jednoznaczność kryterium klasyfikacyjnego (obowiązek uczestnictwa). Podział ten może,

⁶ Podobny podział prezentuje również Golinowska (1993) i Szumlicz (1997).

a nawet powinien być promowany w polityce edukacyjnej mającej na celu poprawę świadomości „emerytalnej” społeczeństwa i stymulowanie wzrostu indywidualnych oszczędności emerytalnych.

Trzeba jednak zauważyć, że ta prosta klasyfikacja nie oddaje zróżnicowania poszczególnych części systemu emerytalnego i przez to może mieć ograniczoną użyteczność w bardziej zaawansowanych rozważaniach, w tym również w analizach akademickich. Proponuję zatem, aby w ramach nowej koncepcji prezentacji polskiego systemu emerytalnego podział na część bazową i dodatkową uzupełnić o kryterium podmiotu inicjującego poszczególne części systemu. Kryterium to nawiązuje do tradycyjnego ujęcia trzyfilarowego oraz koncepcji trzech warstw zabezpieczenia emerytalnego autorstwa Żukowskiego (1997). Należy wyraźnie podkreślić, że proponowane kryterium opiera się na inicjowaniu, a nie finansowaniu poszczególnych części systemu. Wynika to z faktu, że takie rozwiązania, jak: współfinansowanie składki na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne przez pracownika i pracodawcę, opłacanie składek na PPE i PPK przez pracownika i pracodawcę przy jednoczesnych zachętach w postaci bezpośrednich dopłat finansowanych z budżetu, a także dopłaty do emerytur minimalnych finansowane z budżetu, w praktyce uniemożliwiają jednoznaczne wyróżnienie w polskim systemie odrębnych części finansowanych przez państwo, pracodawcę i pracownika. Dodatkowo wydaje się, że kompleksowe spojrzenie na system emerytalny wymaga również uwzględnienia rosnącego znaczenia niesformalizowanych form zabezpieczenia emerytalnego.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, proponuję wyróżnić cztery „poziomy” systemu emerytalnego w ramach nowej koncepcji prezentacji kształtu polskiego systemu emerytalnego (por. tabela 4).

W aspekcie terminologicznym, sformułowana propozycja nawiązuje do wniosków płynących z dyskusji na temat nazewnictwa poszczególnych składników zabezpieczenia emerytalnego (zob. część niniejszego opracowania pt. *Typologia systemów emerytalnych*). W szczególności trzeba podkreślić, że poszczególne „poziomy” nie są równe i że mogą istnieć pomiędzy nimi powiązania skutkujące ich wzajemnym przenikaniem się (Żukowski, 1997). Za zastosowaniem określenia „poziomy” przemawia również potrzeba wyraźnego odróżnienia nowej propozycji od utartej w Polsce koncepcji „filarów”.

W wysuwanej propozycji poziom I jest tożsamy z jego częścią bazową. Obejmuje on część systemu inicjowaną przez państwo i finansowaną w ramach obowiązkowej składki na ubezpieczenie emerytalne, tj. konto i subkonto w ZUS. W ramach poziomu I funkcjonują również OFE⁷, przy czym dla podkreślenia finansowania kapitałowego i zarządzania przez prywatne instytucje mogłyby one funkcjonować jako poziom Ia. Świadczenia emerytalne wypłacane w ramach poziomu I stanowią emerytury bazowe, które z założenia zapewniają relatywnie niskie stopy zastąpienia chroniące uczestników systemu przed ubóstwem, ale niezapewniające optymalnej alokacji dochodu w cyklu życia. Uczestnicy systemu emerytalnego powinni więc partycypować również w jego części dodatkowej, na którą składają się poziomy II, III i IV.

⁷ Prawdopodobnie jedynie czasowo, do czasu ich zapowiadanej likwidacji.

Tabela 4. Postulowany sposób prezentacji kształtu polskiego systemu emerytalnego

	Część bazowa		Część dodatkowa		
	poziom I	poziom Ia ^a	poziom II	poziom III	poziom IV
Forma	ZUS (konto i subkonto)	OFE	PPE, PPK	IKE, IKZE	inne inwestycje, system naturalny
Administracja/ zarządzanie	publiczne	prywatne	prywatne	prywatne	prywatne
Podmiot inicjujący	państwo		pracodawca ^c	pracownik/ oszczędzający ^c	pracownik/ oszczędzający
Charakter uczestnictwa	obowiązkowy	możliwość rezygnacji	quasi-obowiązkowy	dobrowolny	dobrowolny
Wysokość składki	19,52%		dowolna (z limitem górnym i dolnym)	dowolna (z limitem górnym)	dowolna
Alokacja środków	grupowa		grupowa	indywidualna	indywidualna
Finansowanie świadczeń	repartycyjne, NDC dopłaty z budżetu państwa ^b	kapitałowe, DC	kapitałowe, DC	kapitałowe, DC	kapitałowe lub nieformalne

^a Forma przejściowa; ^b dotyczy dopłat do emerytur minimalnych; ^c ze wsparciem (zachętami) ze strony państwa.

Źródło: opracowanie własne.

Poziom II stanowią dwa programy inicjowane przez pracodawców na rzecz pracowników: już istniejące, lecz mało popularne PPE oraz wdrażane, ale dzięki mechanizmowi *auto-enrolment* zapewne znacznie bardziej powszechne PPK. Oba programy są promowanymi przez państwo poprzez rozbudowany system zachęt formami grupowego oszczędzania na emeryturę, w ramach których środki są zarządzane przez prywatne instytucje finansowe. Jak już wspomniano, wpłaty na PPE i PPK są w różnych częściach finansowane ze środków pracodawcy i pracownika. Wypłata świadczeń z poziomu II co do zasady powinna mieć postać renty dożywotniej, ewentualnie wypłaty programowej⁸.

Poziom III i IV tworzą w pełni dobrowolne formy indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego finansowane ze środków własnych przyszłych emerytów. Uczestnikami III i IV poziomu mogą być wszystkie grupy społeczno-zawodowe (pracownicy, przedsiębiorcy, rolnicy, służby mundurowe itp.), a także osoby niepracujące. Różnica pomiędzy

⁸ Warto w tym miejscu nadmienić, że projekt ustawy o PPK jako bazową formę wypłaty zgromadzonych środków przewiduje wypłatę programową w postaci 120 miesięcznych rat (10 lat). Rozwiązanie takie w kontekście instrumentu gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych należy ocenić negatywnie. Szerzej na ten temat: Jedynak, 2018.

poziomem III i IV sprowadza się głównie do zakresu ingerencji państwa, a także do sposobu gromadzenia oszczędności. W ramach poziomu III funkcjonują sformalizowane (m.in. w zakresie możliwości wypłat) i promowane przez państwo poprzez zachęty podatkowe instrumenty gromadzenia dobrowolnych oszczędności (IKE i IKZE). Poziom IV stanowią natomiast wszelkie, w tym również niefinansowe i niesformalizowane formy indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego.

W proponowanej koncepcji nie uwzględniono poziomu zerowego odpowiadającego filarowi zerowemu w klasyfikacji Banku Światowego i pierwszemu poziomowi w ujęciu MOP. W moim przekonaniu, powinien on być utożsamiany jedynie z klasyczną emeryturą obywatelską (świadczeniem minimalnym) finansowaną w całości ze środków budżetowych. Tymczasem emerytura minimalna w Polsce są powiązane z obowiązkiem wcześniejszego opłacania składki i wymogiem minimalnego stażu pracy. Są one również, co do zasady, finansowane w ramach systemu ubezpieczeniowego, a nie zaopatrzeniowego. Stąd też nawet w obliczu drastycznie zwiększającej się liczby wypłacanych emerytur minimalnych, nie znajdują obecnie uzasadnienia, aby traktować tego typu świadczenia inaczej niż inne emerytury wypłacane z ZUS, z tą różnicą, że są one w części finansowane ze środków budżetu państwa.

Zakończenie

Omówione zjawiska i tendencje dotyczące ewolucji polskiego systemu emerytalnego pozwalają uznać, że dotychczasowy sposób prezentacji jego kształtu wyczerpał się. Bazując na przedstawionych rozważaniach, z całą pewnością można stwierdzić, że klasyczne ujęcie trzyfilarowe już teraz nie oddaje adekwatnie faktycznego kształtu tego systemu. Co więcej, obecnie już wdrażane (PPK), planowane (OFE) oraz wprowadzane tylnymi drzwiami (emerytura obywatelska) zmiany w systemie emerytalnym powodują, że w najbliższym czasie ujęcie to w żaden sposób nie będzie odzwierciedlać jego faktycznego kształtu. Rodzi się zatem uzasadniona potrzeba radykalnej redefinicji koncepcji prezentacji polskiego systemu emerytalnego.

Zaproponowana nowa koncepcja prezentacji kształtu powszechnego systemu emerytalnego w Polsce zakłada wyróżnienie czterech poziomów zabezpieczenia emerytalnego. Poziom I jest tożsamy z częścią bazową systemu. Jest to obowiązkowa część systemu zarządzana publicznie (ZUS), która jest finansowana za zasadach repartycyjnych. Docełowo poziom ten tworzyć będą konto i subkonto w ZUS. Część dodatkową systemu tworzą poziomy II, III i IV. Poziom II to programy kapitałowe organizowane przez pracodawcę na zasadach quasi-obligatoryjnych (PPK i PPE), poziom III to promowane przez państwo indywidualne formy oszczędzania na emeryturę (IKE, IKZE), a poziom IV to wszystkie inne formy gromadzenia kapitału emerytalnego.

Niewątpliwą zaletą wysuwanej propozycji jest jej czytelność i przejrzystość (jasne kryterium klasyfikacji — podmiot inicjujący), nawet dla odbiorcy nieznającego dogłębnie teorii systemów emerytalnych. Istotna jest również możliwość wyeksponowania w jej ramach jednego z kluczowych wyzwań polskiego systemu emerytalnego — problemu adekwatności świadczeń. Proponowane ujęcie jasno pokazuje, co jest częścią bazową, a co częścią

dotatkową systemu oraz kto jest odpowiedzialny za wysokość świadczeń z poszczególnych poziomów. Odpowiednio ukierunkowana polityka edukacyjna uświadamiająca przyszłym emerytom prognozowaną wysokość świadczeń z poziomu I powinna więc istotnie stymulować partycypację w różnych dodatkowych formach oszczędzania. Dodatkowo, w przypadku ewentualnego wprowadzenia w przyszłości gwarantowanego świadczenia minimalnego (emerytury obywatelskiej), proponowany sposób prezentacji kształtu systemu emerytalnego może być łatwo uzupełniony poprzez dodanie poziomu zerowego.

Bibliografia

- Balcerowski, M., Prusik, A. (2018). *Wybrane aspekty prawne Pracowniczych Planów Kapitałowych*. Warszawa: Instytut Emerytalny. Pobrańe z: <http://www.instytutemerytalny.pl/wp-content/uploads/2018/03/Wybrane-aspekty-prawne-PPK-15-marca-2018.pdf> [dostęp: 15.05.2018].
- Barr, N., Diamond, P. (2014). *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- BCC (2010). Stanowisko BCC dotyczące pomysłu na emeryturę wicepremiera Pawłaka. Warszawa: Business Centre Club. Pobrańe z: https://www.bcc.org.pl/uploads/media/2010-04-23_BCC_Pawlak_emerytury.pdf [dostęp: 10.05.2018].
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. *Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce* (1997). Warszawa: Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego.
- Chybalski, F. (2012). *Skuteczność i efektywność systemu emerytalnego. Koncepcja analizy i próba pomiaru*. Zeszyty Naukowe Nr 1111, Rozprawy Naukowe, z. 419. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Dybał, M. (2013). Reformy systemów emerytalnych. *Zarządzanie i Finanse*. R. 11, nr 2, cz. 5, s. 289–303.
- European Commission (2015). The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060). *European Economy*, no. 3. Pobrańe z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf [dostęp: 31.05.2018].
- Gillion, C. (1999). *The ILO and Pensions*. Geneva: International Labour Organization, Social Security Department.
- Golinowska, S. (1993). Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych na świecie. W: S. Golinowska (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe na świecie*, tom 1. Studia i Materiały, z. 16. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Góra, M. (2003). *System emerytalny*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Góra, M., Oręziak, L., Żukowski, M. (2011). Dyskusja na temat zmian w systemie emerytalnym. *Analizy BAS*, nr 2 (46) (numer specjalny), s. 1–11.
- Góra, M., Rutecka, J. (2013). Elastyczny system emerytalny a obecne i przyszłe potrzeby jego uczestników. *Ekonomista*, nr 6, s. 735–753.

- Grodzicki, M. (2012). Emerytury branżowe w Polsce w kontekście teorii grup interesu. *Studia Ekonomiczne*, nr 3 (LXXIV), s. 345–370.
- Gwiazdowski, R. (2012). *Emerytalna katastrofa i jak się chronić przez jej skutkami*. Warszawa: Zysk.
- Handschke, J., Łyskawa, K., Ratajczak, J. (2005). Ryzyko emerytalne w systemie zabezpieczenia na starość. W: T. Szumlicz (red.), *Společne aspekty ubezpieczenia*. (141–152). Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Holzmann, R., Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the 21st century. An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: World Bank.
- Jajko-Siwiek, A. (2017). Quo vadis pensione? Perspektywy zmian w poziomie świadczeń emerytalnych w Polsce. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 38 (3), s. 105–115.
- Jedynak, T. (2014). Charakterystyka systemu emerytalnego w ramach powszechnego ubezpieczenia społecznego. W: W. Sułkowska (red.), *System ubezpieczeń społecznych*. (67–73). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Jedynak, T. (2016a). The directions of the development of supplementary pension scheme in Poland. *Journal of Insurance, Financial Markets and Consumer Protection*, nr 22 (3), s. 34–48.
- Jedynak, T. (2016b). Przesłanki kształtowania wysokości minimalnego wieku emerytalnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 10/958, s. 33–49. DOI: 10.15678/ZNUEK.2016.0958.1003.
- Jedynak, T. (2018). Wpływ wprowadzenia pracowniczych planów kapitałowych na adekwatność dochodową polskiego systemu emerytalnego. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, nr 2 (137), s. 33–56.
- Kalina-Prasznica, U. (2011). Systemy emerytalne w warunkach kryzysów — między państwem a rynkiem. W: J. Kundera (red.), *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*. (693–704). Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. E-Monografie, nr 9.
- Kawalec, S., Błażuk, K., Kurek, M. (2015). *Jak mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne?*. Warszawa: Capital Strategy.
- KRUS (2018). *Kwartalna informacja statystyczna. III kwartał 2017 r.* Warszawa: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Pobrane z: https://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/KIS/2017/KWARTALNA_INFORMACJA_STATYSTYCZNA_-_III_kwartal_2017_r.pdf [dostęp: 28.05.2018].
- Lannoo, K., Barslund, M., Chmelar, A., von Werder, M. (2014). *Pension Schemes*. Brussels: European Union. Directorate General For Internal Policies. Pobrane z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536281/IPOL_STU\(2014\)536281_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536281/IPOL_STU(2014)536281_EN.pdf) [dostęp: 31.05.2018].
- Ministerstwo Finansów (2018a). Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z 24.05.2018 r. Pobrane z: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12308305/12491764/12491765/dokument343036.pdf> [dostęp: 2.06.2018].

- Ministerstwo Finansów (2018b). Uzasadnienie do projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z 24.05.2018 r. Pobrane z: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491764/12491765/dokument343038.pdf> [dostęp: 28.04.2018].
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2013). Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Pobrane z: <https://www.mpips.gov.pl> [dostęp: 16.05.2018].
- Ministerstwo Rozwoju (2016). *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Pobrane z: https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf [dostęp: 11.05.2018].
- Muszalski, W. (2009). Przemiany wieku emerytalnego. *Polityka Społeczna*, nr 3 (420), s. 7–11.
- OECD (1998). *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2015). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing. Pobrane z: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en [dostęp: 20.05.2018].
- Orenstein, M. (2008). *Privatizing Pensions: the Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Rutecka, J. (red.) (2014). *Dodatkowy system emerytalny w Polsce — diagnoza i rekomendacje zmian*. Warszawa: Towarzystwo Ekonomistów Polskich.
- Szczepański, M. (2016). Analiza i ocena proponowanych zmian ustawowego wieku emerytalnego w Polsce. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 1 (79), s. 739–751.
- Szumlicz, T. (2004). Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego. W: T. Szumlicz, M. Żukowski (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*. (9–27). Warszawa: Twigger.
- Szumlicz, T. (2005). *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Vittas, D. (1993). Swiss Chilandore: The Way Forward for Pension Reform? W: *The Implications for Social Adjustment Policies*. International Social Security, Studies and Research, nr 34.
- Walczak, D. (2017). Przywileje emerytalne — aspekt społeczno-ekonomiczny. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, vol. 5, nr 10, s. 49–62. DOI: 10.18559/SOEP.2017.10.4.
- Wiktorow, A. (1996). *System emerytalno-rentowy. Przesłanki i możliwości reformowania*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. The World Bank Policy Research Report. Washington, DC: Oxford University Press.
- Żukowski, M. (1997). *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Żukowski, M. (2006). *Reformy emerytalne w Europie*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

***The shape of the pension system in Poland
in the light of the conventional multi-pillar typologies***

Summary

In recent years, a number of modifications that have a significant impact on the shape of the pension system in Poland are introduced and discussed (e.g. OFE reform, implementation of the PPK, introduction of civil pensions, etc.). The result of these changes is that the traditional, three-pillar way of presenting the shape of this system does not reflect its essence anymore. On the basis of the typologies of multi-pillar pension systems proposed in the literature, the study propose a new concept for presenting the shape of the general pension system in Poland. It consists of four, distinguished by the criterion of the initiating subject, levels of pension security. These levels together form the base and the supplementary part of the pension system.

Key words: universal pension system, pension system reform, multi-pillar pension systems