Maciej Żukowski

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Przebudowa systemu emerytalnego w Polsce na tle reform emerytalnych na świecie

Wprowadzenie

1 stycznia 1999 r. wchodzi w życie reforma systemu emerytalnego w Polsce. Reforma została oparta na projekcie Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności", opublikowanym w pierwszej wersji w końcu 1996 r. Reformę zapoczątkowały trzy ustawy z 1997 r[1]. Kolejne dwie – podstawowe dla organizacji nowego systemu – zostały wydane w 1998 r[2].

Polska nie jest oczywiście wyjątkiem – w wielu krajach dokonywane są reformy emerytalne. Nie chodzi przy tym tylko o stale wprowadzane korekty do istniejących systemów – w tym sensie reforma emerytalna to przecież ciągły proces. W niektórych przypadkach dokonywane są reformy systemowe, zmieniające strukturę lub konstrukcję systemów emerytalnych. Do nasilenia światowej debaty o zmianach w systemach emerytalnych w istotny sposób przyczynił się także głośny raport Banku Światowego z 1994 r. (World Bank 1994).

[1] Ustawa o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych z 25 czerwca 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 106, poz. 673; Ustawa o pracowniczych programach emerytalnych z 22 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 932; Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 28 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 937.

[2] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 r., Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887; Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 26 listopada 1998 r.

Niniejsze opracowanie to próba spojrzenia na polską reformę z międzynarodowej perspektywy. W pierwszej części dokonana jest syntetyczna prezentacja systemów i reform emerytalnych na świecie. W części drugiej zaprezentowana jest polska reforma realizowana od 1997 r. Wreszcie w części trzeciej polska reforma zestawiona jest z tendencjami międzynarodowymi.

Uwaga skoncentrowana jest jedynie na emeryturach, z pominięciem specyficznych problemów rent inwalidzkich i rodzinnych, często na świecie związanych z emeryturami (w Polsce reforma osłabia ten związek). Punktem odniesienia dla prezentacji polskiej reformy są przede wszystkim – ze zrozumiałych względów – zmiany w systemach emerytalnych w krajach Unii Europejskiej. Odniesienie do krajów Ameryce Łacińskiej wynika z kolei ze znaczenia dokonywanych tam reform dla światowej debaty o emeryturach, w tym dla polskiej reformy.

Kluczowym elementem reform emerytalnych zarówno w Polsce, jak i na świecie jest struktura całego systemu zabezpieczenia na starość, określanego tutaj jako zabezpieczenie emerytalne, złożonego z trzech „stopni" lub „warstw": zabezpieczenia społecznego (bazowego), zakładowego i indywidualnego. Z tego względu szczególna uwaga zwrócona jest na to zagadnienie. Opracowanie opiera się w dużym stopniu na wynikach badań autora nad wielostopniowymi systemami emerytalnymi (Żukowski 1997)[3].

Systemy i reformy emerytalne na świecie

Analiza wielostopniowych systemów emerytalnych wskazuje na *duże zróżnicowanie systemów zabezpieczenia emerytalnego w różnych krajach.* Zróżnicowana jest zarówno struktura zabezpieczenia, a więc udział w nim poszczególnych warstw, jak i ich konstrukcja. Nie ma np. rozwiązań „typowych dla Unii Europejskiej".

Zróżnicowanie struktury zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej ilustrują np. udziały wydatków z systemów zakładowych w sumie wydatków z systemów społecznych, zakładowych i pomocy społecznej, sięgające od poniżej 0,5% w Hiszpanii i Portugalii do prawie 1/3 w Holandii. Innym wskaźnikiem zróżnicowanej struktury zabezpieczenia jest fakt, że o ile w Wielkiej Brytanii i Irlandii relacje społecznych świadczeń emerytalnych do Produktu Krajowego Brutto są zbliżone do odpowiedniej relacji dla składek na ubezpieczenie na życie, to we Włoszech relacje dla systemów społecznych są wyższe prawie 19 razy. Zwraca przy tym uwagę fakt, że tak bardzo różnią się udziały zakładowych i indywidualnych systemów emerytalnych w krajach znajdujących się na zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego.

[3] Opracowanie jest znacznie rozszerzoną i przebudowaną wersją referatu wygłoszonego na konferencji „Kierunki reformy systemu ubezpieczeń społecznych" w Bystrej Śląskiej, zorganizowanej przez Akademię Ekonomiczną w Katowicach w dniach 13–15 października 1997 r. (materiały z konferencji są przygotowywane do druku w Akademii Ekonomicznej w Katowicach).

Zróżnicowanie konstrukcji systemów dotyczy wszystkich elementów. Systemy bazowe różnią się m.in. pod względem źródeł finansowania, warunków nabycia uprawnień czy sposobu ustalania wysokości emerytury. W systemach zakładowych, dla przykładu, rezerwy księgowe są główną metodą finansowania w Niemczech, natomiast takie wewnątrzzakładowe finansowanie emerytur jest zabronione w Wielkiej Brytanii.

Duże znaczenie w wyjaśnieniu zróżnicowania, zarówno struktury, jak i konstrukcji, ma analiza historycznego rozwoju systemów w poszczególnych krajach, co jest przedmiotem rozległych studiów (por. zwłaszcza Flora 1986).

Cechą wspólną systemów zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej jest jednak dominacja społecznych (bazowych) systemów emerytalnych, które niemal we wszystkich krajach (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) stanowią ponad połowę łącznych wydatków na zabezpieczenie emerytalne. Systemy społeczne są finansowane na podstawie repartycji, a więc jest ona dominującą metodą finansowania zabezpieczenia emerytalnego w krajach Unii Europejskiej. Tak więc *w zabezpieczeniu emerytalnym w Unii Europejskiej znacznie więcej jest „państwa" niż „rynku"*.

Wynika to, z jednej strony, z podobieństw systemów społeczno-gospodarczych (zwłaszcza „logiki industrializmu" i mechanizmów demokracji), ale wskazuje również na znaczenie efektywnościowego uzasadnienia interwencji państwa w mechanizm rynkowy (Barr 1993).

Względami efektywności uzasadniana jest także interwencja państwa wobec dodatkowych systemów emerytalnych. Rola państwa w zabezpieczeniu emerytalnym nie ogranicza się bowiem do zapewniania emerytur bazowych. Państwo interweniuje także przy pomocy regulacji w zabezpieczenie zakładowe i indywidualne (co poprawia informację konsumentów), a także niekiedy dofinansowuje, zwłaszcza waloryzację w systemach kapitalizowanych.

Potoczne rozróżnienie systemów „prywatnych" („rynkowych") – pod pojęciem których rozumie się automatycznie dobrowolne systemy kapitalizowane – i „państwowych" nie oddaje zatem bogactwa występujących rozwiązań. Przykładami rozwiązań odbiegających od tej uproszczonej klasyfikacji są systemy zakładowe, w których państwo dofinansowuje waloryzację (jak w Wielkiej Brytanii), lub obowiązkowe systemy zakładowe w sektorze publicznym, oparte na repartycji (jak we Francji). Poszczególne kraje mogą się zatem różnić skalą lub formą interwencji.

Choć systemy społeczne zajmują nadal dominującą pozycję w zabezpieczeniu emerytalnym, to jednak od pewnego czasu *systemy dodatkowe, kapitalizowane wykazują większą dynamikę*. Jest to wynik ograniczania systemów bazowych, w odpowiedzi na niekorzystne trendy demograficzne i gospodarcze oraz zmiany w postrzeganiu roli państwa w społeczeństwie i gospodarce. Nastąpiło więc zahamowanie oraz częściowe odwrócenie tendencji rozwojowych zabezpieczenia społecznego po II wojnie światowej.

Konieczność zahamowania ekspansji społecznych systemów emerytalnych wynikła z tego, że ich rozwój znacznie przekroczył zakres, jaki daje się uzasadnić względami efektywnościowymi (Diamond 1995).

Jednocześnie rośnie przekonanie, że zjawiska, które stały się przyczyną trudności, zwłaszcza finansowych, społecznych systemów emerytalnych, dotykają także systemów dodatkowych. Bezrobocie i rosnące koszty pracy stały się więc istotnymi przyczynami zahamowania rozwoju zakładowych systemów emerytalnych – w wielu krajach Unii Europejskiej spadł nieco odsetek pracowników objętych zakładowymi systemami emerytalnymi. Wydłużanie się przeciętnego trwania życia zmusza towarzystwa ubezpieczeniowe do podnoszenia składek na ubezpieczenie na życie.

Niedoceniany jest fakt, że od konstrukcji systemu emerytalnego zależy to, jak wpływają na niego różne czynniki oraz jakie ma on skutki. To oznacza, że np. różne systemy społeczne mogą w różnym stopniu wytwarzać negatywne bodźce na rynku pracy. W konsekwencji – zmiany w ramach warstw zabezpieczenia mogą ograniczyć lub wyeliminować problemy przypisywane warstwie jako takiej (World Bank 1994).

Należy zatem przede wszystkim zwrócić uwagę na *zmiany dokonywane w społecznych systemach emerytalnych*. W krajach Unii Europejskiej w ostatnim okresie wprowadzono następujące zmiany w społecznych systemach emerytalnych (CEA 1997):

– podniesienie wieku emerytalnego, w tym wyrównanie niższego wieku emerytalnego kobiet do wyższego poziomu wieku emerytalnego mężczyzn (m.in. Austria, Belgia, Niemcy, Hiszpania, Wielka Brytania, Grecja, Włochy, Portugalia);

– zmiany zasad naliczania emerytury, w tym np. wydłużenie okresu, z którego obliczane są emerytury (m.in. Austria, Francja);

– zmiany w zakresie waloryzacji emerytur, w tym m.in. przechodzenie z waloryzacji płacowej na cenową (m.in. Francja) lub z waloryzacji według płac brutto na waloryzację według płac netto (Austria, Niemcy).

Zmiany motywowane były ogólnie dążeniem do zahamowania pogarszania się sytuacji finansowej systemów bazowych.

Przykładem dalej idących zmian w ramach społecznych systemów emerytalnych mogą być nowo powstające systemy bazowe ze zdefiniowanymi składkami, będące odpowiedzią na problemy starzenia się społeczeństw. Wprowadziły go od 1 stycznia 1996 r. Włochy (Reynaud, Hege 1996) i Łotwa (Holzmann 1997; Bite 1996), a koncepcja ta była od dawna przygotowywana w Szwecji (Księżopolski 1995; Borowczyk 1995).

Wysokość emerytury z takiego systemu zależeć będzie od zgromadzonych przez daną osobę składek oraz wieku, w którym zdecyduje się ona na przejście na emeryturę (powyżej określonego minimum). Jest to więc system społeczny oparty na repartycji, ale działający na analogicznych zasadach jak prywatny kapitalizowany system ze zdefiniowanymi składkami. Innowacja ta jest próbą rozwiązania problemów (zwłaszcza finansowych) systemów społecznych wobec starzenia się ludności, bez przejścia z repartycji na kapitalizację, z którym związane są ogromne koszty. Ze względu na nowość tego rozwiązania trudno jeszcze o ocenę jego funkcjonowania.

Ten przykład, jak i inne rozwiązania wprowadzane w odpowiedzi na problemy demograficzne i ekonomiczne wskazują na innowacyjność zabezpieczenia społecznego i możliwości jego dostosowania do zmieniających się uwarunkowań.

Najbardziej znanym przykładem kraju, który dokonał *systemowej reformy emerytalnej*, jest Chile. Do niedawna był to jedyny w świecie przypadek zastąpienia społecznego systemu emerytalnego obowiązkowym systemem indywidualnym, zarządzanym przez prywatne instytucje. W ostatnim okresie także inne kraje Ameryki Łacińskiej poszły śladem Chile, zastępując (jak w Peru) lub uzupełniając (jak w Argentynie) swoje społeczne systemy emerytalne podobnymi systemami jak w Chile (Queisser 1995). Ze względu na znaczenie przykładu Chile, także dla Polski, wymaga on bliższej prezentacji.

Dawny społeczny system ubezpieczeniowy w Chile miał długie tradycje, szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy, cechowało go jednak również duże zróżnicowanie uprawnień poszczególnych grup ubezpieczonych, liberalne warunki dostępu do świadczeń, trudności finansowe i duży zakres subwencji państwa. W warunkach dyktatury wojskowej od roku 1973 system stopniowo ujednolicono, zaostrzając warunki prawa do świadczeń. Następnie w roku 1980 została uchwalona, a w r. 1981 weszła w życie radykalna reforma systemu emerytalnego (Mesa-Lago 1993; Queisser 1995).

Dotychczasowy system został „zamknięty" dla nowych członków. Osoby dotychczas nim objęte otrzymały prawo wyboru (do końca 1986 r.): pozostania w dotychczasowym systemie lub „przejścia" do nowego, do czego zachęcała niższa składka i intensywna kampania reklamowa[4]. Nowym systemem objęci są obowiązkowo wszyscy pracownicy, a dobrowolnie mogą do niego przystąpić samodzielnie zarobkujący. Składki ubezpieczonych w wysokości 10% wynagrodzenia – pracodawcy nie płacą żadnych składek – gromadzone są na indywidualnym koncie w wybranej przez ubezpieczonego prywatnej firmie zarządzającej funduszami emerytalnymi (AFP). Firmy te konkurują między sobą i ubezpieczony może zmieniać, nawet kilkakrotnie w ciągu roku, AFP, która będzie zarządzać jego kontem. Składki są w pełni kapitalizowane i inwestowane przez firmy w ramach regulacji ustawowych. Dla nabycia prawa do emerytury (od 65. roku życia dla mężczyzn i 60. roku dla kobiet) wymaganych jest 20 lat składkowych. W momencie przejścia na emeryturę ubezpieczony może wykupić rentę w towarzystwie ubezpieczeń na życie lub zdecydować się na rentę wypłacaną przez AFP. O wysokości emerytury decydują dochody z inwestycji składek – jest to system z określonymi składkami.

Jest to więc przymusowy prywatny system oszczędzania na starość. Rola państwa jest jednak bardzo duża, zarówno w przejściu od starego do nowego systemu, jak i wobec nowego[5]. Państwo finansuje deficyt starego systemu, uzupełnia kapitał ze składek osób, które przeszły ze starego systemu do nowego, oraz ponosi koszty emerytury minimalnej, jeżeli ubezpieczony nie zgromadził przez wymagane 20 lat dostatecznych środków (wynosi ona 22 do 25% przeciętnego wynagrodzenia w kraju)[6]. Składki na nowy system

[4] W końcu 1982 r. prawie 70% ubezpieczonych przeszło do nowego systemu. Szacuje się, że stary system będzie istniał jeszcze 40–50 lat. Por. Mesa-Lago 1993: 171.

[5] Są to tzw. świadectwa uznaniowe (uznania składek wnoszonych przez ubezpieczonego do starego systemu), stanowiące 50–75% kapitału osób, które przejdą na emeryturę do końca tego stulecia (skoro system zaczął funkcjonować w 1981 r., a wymagany okres składkowy wynosi 20 lat). Por. Mesa-Lago 1993: 173, 178.

są zwolnione z podatku dochodowego. Nie ma jednoznacznych danych, czy łączne obciążenia finansowe państwa są obecnie niższe niż w dawnym systemie. Poza finansowaniem, państwo ściśle reguluje nowy system. Regulacje dotyczą zwłaszcza firm zarządzających (nie mogą one prowadzić żadnej innej działalności, muszą się wykazać minimalnym kapitałem założycielskim), struktury inwestycji, minimalnej stopy zwrotu, bieżącego nadzoru sprawowanego przez specjalną instytucję nadzorczą (World Bank 1994: 218 i nast.)

System chilijski stał się przedmiotem ożywionej debaty w świecie. Dla wielu jest przykładem udanej prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego jako niezbędnego sposobu rozwiązania problemów, przed jakimi stanęły społeczne systemy emerytalne w świecie. Istotną rolę w jego popularyzacji odegrał Bank Światowy (World Bank 1994). System chilijski stał się także modelowym rozwiązaniem dla zwolenników radykalnych zmian systemowych w Polsce po 1989 r. Z drugiej strony, system chilijski i strategia prywatyzacji zabezpieczenia emerytalnego spotykają się ze sceptycznymi czy wręcz bardzo krytycznymi ocenami (Jończyk 1992; Mesa-Lago 1993; Becker-Neetz 1995; Beattie, McGillivray 1995). Krytyka dotyczy zwłaszcza ograniczonego zakresu podmiotowego, szczególnie osób faktycznie płacących składki, wysokich kosztów systemu i niepewnego poziomu zabezpieczenia (ryzyka ubezpieczonych).

Reforma chilijska, jak i w ostatnim czasie ogólniej systemy emerytalne są przedmiotem zainteresowania na świecie ze względu na ich skutki ekonomiczne. *System emerytalny należy jednak oceniać w pierwszej kolejności według jego efektów w zakresie zapewniania dochodów na okres starości.*

Dla przykładu, Wielka Brytania uchodzi za wyjątkowy w Europie kraj, który rozwiązał problem finansowania emerytur, czyli problem rosnących wydatków publicznych na emerytury, rosnących podatków i składek. To „rozwiązanie" wiąże się jednak z wysokim kosztem: rosnącym względnym ubóstwem wśród emerytów i wzrastającym zróżnicowaniem dochodów. Reformy emerytalne ostatnich 15 lat nie doprowadziły przy tym do znaczącego wzrostu stopy oszczędności na okres emerytalny. Reformy te przeniosły po prostu część tych oszczędności z systemu ubezpieczenia społecznego opartego na podatkach i transferach do systemu emerytur indywidualnych, opartych na akumulacji kapitałów. „Tak naprawdę zatem przypadek brytyjski nie jest przykładem rządu rozwiązującego problem zabezpieczenia dochodów na starość w starzejącym się społeczeństwie, ale raczej przykładem rządu pozbywającego się odpowiedzialności" (Johnson, Rake 1996: 23–24).

Z punktu widzenia emerytów, za lepszy uznaje się np. system niemiecki: daje wyższe emerytury, większe bezpieczeństwo, większą równość szans. Przy tym efekty dla gospodarki nie są gorsze, skoro gospodarka niemiecka rozwijała się generalnie lepiej niż

[6] W początku lat 90. szacowano, że połowa ubezpieczonych otrzymywała emeryturę minimalną. Osoby, które nie nabyły uprawnień do emerytury minimalnej, mogły liczyć na rentę z pomocy społecznej, równą mniej więcej połowie emerytury minimalnej – liczba tych świadczeń jest przy tym ograniczona do 300 tys. i jest długa lista oczekujących w kolejce. Por. Mesa-Lago 1993: 174.

brytyjska, wykazując także wyższą stopę oszczędności. Z drugiej jednak strony Niemcy stoją wobec problemu rosnących kosztów systemu bazowego. Systemy dodatkowe, mające w Niemczech długą tradycję, dają w dłuższej perspektywie szansę stopniowego przejmowania części funkcji emerytur społecznych.

Systemy zabezpieczenia emerytalnego mogą funkcjonować lepiej, jeżeli składają się z wielu (pod)systemów (warstw). Zabezpieczenie emerytalne realizuje różne funkcje, lepiej więc rozdzielić je między różne systemy, w różnym stopniu podlegające wpływowi różnych czynników (Zacher 1991). Jest to także spełnienie elementarnego postulatu rozłożenia (dywersyfikacji) ryzyka, dotyczącego każdej formy oszczędności. Wreszcie współistnienie różnych systemów daje wolność wyboru, na której opiera się gospodarka rynkowa.

Reforma emerytalna w Polsce

System emerytalno-rentowy w Polsce wymagał głębokiej reformy, głównie ze względu na jego nieefektywność. Jest on przede wszystkim bardzo kosztowny; wskaźnik około 15% PKB przeznaczanych na emerytury i renty (w kraju o relatywnie młodym społeczeństwie) jest jednym z najwyższych w świecie. Emerytur i rent jest dużo, na emeryturę przechodzi się wcześnie, a emerytury i renty są w relacji do wynagrodzeń względnie wysokie. Słabością zabezpieczenia dochodów na okres starości jest także i to, że dla większości ludzi emerytura z ZUS (KRUS) jest jedynym źródłem zabezpieczenia.

Ekspansja bazowego systemu emerytalnego w Polsce w ostatnim okresie zapewniła ochronę poziomu życia emerytów i „pokój społeczny", niezbędny dla reform, ale koszt tych niewątpliwych korzyści był bardzo wysoki. Koszty te ponosili przede wszystkim pracodawcy, finansujący wysokie składki za pracowników, ale i wszyscy podatnicy, ponieważ wpływy ze składek musiały być uzupełniane dotacjami z podatków. Wzrost wydatków na emerytury i renty ograniczał możliwości wzrostu czy wręcz wymuszał obniżanie wydatków na inne cele, w tym takie, jak edukacja i opieka zdrowotna.

Tak jak cała transformacja systemowa (Barr 1994), zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce zawierają dwa niebezpieczeństwa: zbyt mały zakres i wolne tempo rozwoju systemu rynkowego (utrzymanie monopolu państwa) oraz prywatyzacja posunięta za daleko: odrzucenie roli państwa na rzecz rynku. Tymczasem zabezpieczenie emerytalne może dobrze funkcjonować jedynie w warunkach partnerstwa państwa i rynku.

Koncepcja reformy opracowana w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego w latach 1996–1997 oparta została na koncepcji „trójfilarowego" systemu emerytalnego (Biuro Pełnomocnika..., 1997). Tytuł projektu podkreśla ideę zabezpieczenia dochodów na starość poprzez wielostopniowy system emerytalny. *Bezpieczeństwo* dochodów emerytalnych ma być głównym celem reformy. *Różnorodność*

dochodów emerytalnych – z różnych warstw systemu emerytalnego – jest postrzegana jako główny środek do osiągnięcia tego celu. Schemat 1 prezentuje strukturę nowego systemu.

W przekonaniu autora, pojęcia stopień" lub „warstwa" – używane w dotychczasowych rozważaniach – oddają lepiej sens elementów składowych systemów emerytalnych niż używane w polskiej reformie pojęcie „filar". Przy opisie polskich rozwiązań przyjmuje się jednak to stosowane już powszechnie określenie. Inna sprawa, że kryteria wyróżnienia polskich „filarów" odbiegają od przyjętych do wydzielenia w niniejszym opracowaniu „warstw" („stopni").

Pierwszym filarem nowego systemu emerytalnego będzie zreformowany system ubezpieczenia społecznego (ZUS). Warunki nabycia uprawnień będą zaostrzone. Emerytura będzie obliczana według całkowicie nowej formuły (wprowadzającej repartycyjny system emerytalny ze zdefiniowanymi składkami), z utrzymanym zróżnicowanym wiekiem emerytalnym (choć projekt zakładał wprowadzenie jednolitego minimalnego wieku emerytalnego 62 lata dla obu płci). Nowym drugim filarem emerytalnym będą obowiązkowe otwarte fundusze emerytalne, spośród których wyboru dokona ubezpieczony, zarządzane przez firmy prywatne (na zasadach zbliżonych do systemu emerytalnego w Chile). Trzecim filarem będą dodatkowe dobrowolne systemy ubezpieczeniowe i oszczędności, w tym ubezpieczenie na życie i zakładowe systemy emerytalne.

Schemat 1.
Trzy filary nowego systemu emerytalnego w Polsce

		Finansowanie systemu	
		repartycja	kapitalizacja
Funkcjonowanie systemu	Powszechny, Obowiązkowy	PIERWSZY FILAR	DRUGI FILAR
	Dodatkowy, Dobrowolny		TRZECI FILAR

Źródło: Biuro Pełnomocnika..., 1997, zmodyfikowane.

Nowy system obejmie w pełni jedynie osoby, które do rozpoczęcia reformy (1 stycznia 1999 r.) nie osiągnęły 30. roku życia. Osoby w wieku od 30 do 50 lat będą mogły wybrać: albo wezmą udział w tworzeniu „drugiego filaru". albo pozostaną całkowicie w pierwszym, ale zreformowanym. Osoby powyżej 50. roku życia oraz obecni emeryci pozostaną w starym systemie. Podobnie będzie w przypadku młodszych osób, które nabyły lub wkrótce nabędą prawo do wcześniejszej emerytury.

Składka za osoby objęte nowym systemem zostanie podzielona: 80% trafi do pierwszego filaru, a 20% (czyli 9% podstawy wymiaru) – do funduszu emerytalnego

wybranego przez ubezpieczonego. Składkę za pracownika podzielono pomiędzy pracownika i pracodawcę po ubruttowieniu zarobków, które ma zapewnić utrzymanie zarobków netto bez zmian. Do systemu ubezpieczenia społecznego zostanie wprowadzona dolna i górna granica wymiaru składki. Zarówno składka na drugi filar (fundusze emerytalne), jak i dochody z inwestycji będą zwolnione z podatku, a opodatkowane będą przyszłe emerytury. W trzecim filarze natomiast opodatkowane będą składki i jedynie pracodawcy oferujący swoim pracownikom program emerytalny będą mogli włączyć składkę do kosztów.

Wysokość nowej emerytury z pierwszego filaru będzie zależała jedynie od dwóch czynników: sumy składek zgromadzonych przez całe życie ubezpieczonego podzielonej przez dalsze oczekiwane trwanie życia w momencie przejścia na emeryturę. Jest to więc wspomniana formuła systemu społecznego (repartycyjnego) o zdefiniowanej składce.

Nie będzie okresów nieskładkowych. Minimalna emerytura będzie finansowana z podatków. Uprawnienia do niej będzie się nabywać po 25 latach ubezpieczenia i osiągnięciu 65. roku życia.

Jedną z kluczowych kwestii reformy emerytalnej jest finansowanie okresu przejściowego z systemu obecnego do nowego. Skierowanie 20% obecnych składek do drugiego filaru tworzy lukę we wpływach ZUS. W sytuacji, gdy wydatki na emerytury i renty pochłaniają około 15% PKB, włączenie wszystkich ubezpieczonych do nowego systemu tworzyłoby lukę w wielkości około 3% PKB. To spowodowało konieczność ograniczenia skali obowiązkowego uczestnictwa w drugim filarze.

Zgodnie z koncepcją reformy, głównym źródłem zapełnienia wspomnianej luki ma być reforma pierwszego filaru – „racjonalizacja" wydatków FUS. Uzupełniającym źródłem finansowania przejścia do nowego systemu mają być wpływy z prywatyzacji wybranych przedsiębiorstw państwowych.

Realizowana w Polsce reforma emerytalna jest generalnie akceptowana społecznie. Zupełnie inaczej było w przypadku poprzednich projektów reformy istniejącego systemu. Już sam fakt, że nowy rząd po wyborach w 1997 r. zdecydował się na kontynuację reformy rozpoczętej przez poprzedników pokazuje pewien konsensus wokół reformy.

Istotnym źródłem poparcia dla reformy może być niezadowolenie z dotychczasowego systemu. Konsens może być także postrzegany jako sukces strategii łączenia reformy dotychczasowego systemu repartycyjnego z równoczesnym wprowadzeniem obowiązkowego systemu kapitalizowanego, prywatnie zarządzanego. Taka koncepcja reformy mogła zapewnić zadowolenie (lub uniknięcie niezadowolenia) zarówno zwolenników, jak i przeciwników radykalnej zmiany (Müller 1997a).

Realizowana reforma emerytalna daje szansę rozwiązania szeregu problemów obecnego systemu. Reforma przełamuje zwłaszcza „monopol" ubezpieczenia społecznego jako jedynego źródła dochodów na starość. Ściśle wiąże emerytury ze składkami, zarówno w warunkach nabycia uprawnień, jak i w nowej formule emerytalnej, co powinno osłabić bodźce do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz ograniczyć inne ujemne skutki systemu emerytalnego na rynku pracy oraz dostosować system do zmian demograficznych i ekonomicznych.

Jednak kolejność realizacji reformy mogła osłabić wspomniany konsens. Łatwiejsza politycznie część reformy, tzn. zasady funkcjonowania drugiego i trzeciego filaru, została dokonana najpierw (w sierpniu 1997 r.). Było to związane z wyborami do parlamentu we wrześniu 1998 r.; reformę prezentowano społeczeństwu jako niemal dokonaną. Trudniejsza część reformy (pierwszy filar) zostawiono nowemu rządowi i parlamentowi.

Niezależnie od konsensu, jest oczywiście zgłaszana *krytyka reformy emerytalnej*. Wynika ona czasami z pozytywnej oceny dotychczasowego systemu i jego zdolności do dalszego funkcjonowania. Zarzuty wobec realizowanej reformy obejmują wówczas zburzenie lub osłabienie solidarności społecznej i bezpieczeństwa społecznego oraz prymat celów ekonomicznych reformy, takich jak rozwój rynku kapitałowego, nad głównymi celami społecznymi systemu emerytalnego (Jończyk 1997; Kalina-Prasznic 1997).

Reforma jest także krytykowana przez tych, którzy widzą konieczność głębokiej reformy systemu dotychczasowego. Podnoszone są zwłaszcza dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy obligatoryjności drugiego filaru (por. niżej). Drugi wiąże się z kwestią dyskryminacji według wieku. Z nowego systemu skorzystać mogą jedynie młodsi. Starsze osoby nie objęte nowym systemem mogą jedynie skorzystać z trzeciego filaru jako dodatkowego źródła zabezpieczenia emerytalnego. Jednak ubezpieczenie życiowe czy zakładowe systemy emerytalne nie są raczej realnym źródłem zabezpieczenia na starość osób przystępujących do nich w zaawansowanym wieku.

Krytykowane jest także i to, że reforma nie zmniejsza łącznych obciążeń składką na ubezpieczenie społeczne, mimo że ten właśnie fakt był jednym z głównych powodów krytyki dotychczasowego systemu, zwłaszcza z punktu widzenia pracodawców (Jończyk 1997).

Polska reforma emerytalna na tle reform na świecie

System emerytalny w Polsce stoi wobec podobnych wyzwań jak systemy w innych krajach, ale problemy potęgują dwie okoliczności. Po pierwsze, państwo ma nadal praktycznie monopol na zabezpieczenie emerytalne, bowiem systemy „rynkowe" dotąd niemal nie występują, poza ubezpieczeniem na życie. Po drugie, skala problemu (mierzona np. udziałem publicznych wydatków na emerytury w Produkcie Krajowym Brutto) jest wyjątkowo duża i to mimo stosunkowo korzystnej struktury demograficznej. Jest to częściowo dziedzictwo poprzedniego systemu, częściowo wynik ekspansji systemu w okresie transformacji.

Z analizy wielostopniowych systemów zabezpieczenia emerytalnego na świecie wynikają trzy podstawowe wnioski dla rozwoju systemu emerytalnego w Polsce. Po pierwsze, konieczny jest rozwój dodatkowych, pozapaństwowych systemów emerytalnych, pozwalających lepiej zrealizować różne funkcje zabezpieczenia, dające rozłożenie ryzyka i wolność wyboru. Po drugie, problemy bazowego zabezpieczenia emerytalnego należy

– i można – rozwiązać przez zmiany jego konstrukcji, takie jak podniesienie wieku emerytalnego, zmianę formuły emerytalnej czy waloryzacji. Oznacza to wzmocnienie zasady ubezpieczeniowej w społecznym systemie emerytalnym. Po trzecie, państwo ma do spełnienia podstawową rolę w zabezpieczeniu emerytalnym przez: utrzymanie systemu bazowego, stworzenie bodźców do tworzenia systemów dodatkowych, sfinansowanie okresu przejścia.

Realizowana w Polsce reforma emerytalna zdaje się spełniać powyższe założenia. Wykorzystuje koncepcje przyjmowane w innych krajach, zarówno w zakresie koncepcji wielostopniowego systemu, jak i konstrukcji systemu bazowego i funduszy emerytalnych.

Po pierwsze, reforma wprowadza wielostopniowy („wielofilarowy") system zabezpieczenia emerytalnego, obejmujący repartycyjny system bazowy, obowiązkowy system kapitałowy oraz dodatkowe systemy kapitałowe. W ten sposób przełamany zostaje monopol ubezpieczenia społecznego w zakresie zapewniania dochodów na okres starości. Jest to zgodne z kierunkiem wielu reform emerytalnych na świecie, które zmierzają do ograniczenia roli systemów społecznych na rzecz dodatkowych systemów kapitalizowanych.

Nowy system emerytalny w Polsce będzie zatem systemem „wielofilarowym", jak wiele systemów w świecie. Zwraca jednak uwagę fakt, że klasyfikacja „filarów" odbiega od tradycji – zwłaszcza europejskiej w tym zakresie. W tradycji tej „drugim filarem" były przeważnie zakładowe systemy emerytalne, w Polsce „zepchnięte" do trzeciego filaru wobec wprowadzenia obowiązkowego „drugiego filaru" otwartych funduszy emerytalnych. Ta odmienność wiąże się z oryginalną strukturą polskiego systemu emerytalnego (por. niżej). Jest ona konsekwencją przyjęcia wzorców anglosaskich „urynkowienia państwa" z osłabieniem tradycji kontynentalnych ubezpieczenia społecznego służącego „uspołecznieniu rynku" (Rymsza 1998).

Po drugie, zmieniona zostaje logika funkcjonowania systemu bazowego. Zmiana ta oznacza wyraźne wzmocnienie powiązania emerytury ze składką, przez takie rozwiązania, jak likwidacja okresów nieskładkowych, nowa formuła emerytalna, nowy sposób finansowania i zasady przyznawania emerytury minimalnej, indywidualne konta ubezpieczeniowe. Tutaj także wykorzystywane są zagraniczne doświadczenia, np. w zakresie formuły emerytalnej (na wzór Łotwy, Włoch czy Szwecji).

Obie części składowe reformy: nowa struktura systemu oraz nowa konstrukcja systemu bazowego, oznaczają wzmocnienie przezorności na okres emerytalny. Odpowiada to światowym tendencjom wzmacniania elementów przezorności i osłabiania elementów zaopatrzeniowych (Schmähl 1997).

Po trzecie, państwo zachowuje decydującą rolę w systemie zabezpieczenia emerytalnego. System bazowy pozostaje podstawowym elementem zabezpieczenia, nie zostaje np. sprowadzony do instrumentu zapobiegania ubóstwu. Państwo wprowadzając obowiązek uczestniczenia w „drugim filarze" przejmuje dużą odpowiedzialność za funkcjonowanie funduszy emerytalnych, choć nie zajmuje się ich zarządzaniem.

Na kształt reformy emerytalnej w Polsce z pewnością duży wpływ wywarł „model chilijski". Jednak polskie rozwiązania zawierają istotne *różnice w stosunku do chilijskiego „wzorca"* (Müller 1997a). Po pierwsze, pierwszy filar, publiczny system repartycyjny, zostaje jedynie częściowo zastąpiony przez nowy system kapitalizowany i nie jest możliwe całkowite „wyjście" z systemu społecznego. Po drugie, obowiązkowy filar funduszy emerytalnych jest budowany stopniowo. Po trzecie, utrzymana zostaje składka pracodawcy na system emerytalny. Po czwarte, dla zrekompensowania nabytych uprawnień emerytalnych wykorzystana zostaje metoda przyznawania „kapitału początkowego", a nie świadectw uznaniowych jak w Chile.

Powyższe cechy łączą natomiast reformę w Polsce z przebudową systemu emerytalnego w innym kraju Ameryki Łacińskiej – Argentynie. W 1994 r. Argentyna wprowadziła mieszany system emerytalny: zreformowany bazowy system repartycyjny plus fundusze emerytalne, z wolnością wyboru uczestnictwa w drugim filarze. Podobne rozwiązanie wprowadziły Węgry w 1996 r., a teraz Polska – stąd teza o „argentyńskiej drodze", którą wybrały w reformach emerytalnych oba kraje środkowoeuropejskie (Müller 1997b).

Jest jednak jedna istotna różnica pomiędzy reformą emerytalną w Polsce (i na Węgrzech) a koncepcją chilijską (argentyńską) Banku Światowego. W koncepcji Banku Światowego pierwszy filar – społeczny system emerytalny – ma zapewniać jednolite (albo uznaniowe, albo wyrównawcze) emerytury w celu zapobiegania ubóstwu. W systemie chilijskim „pierwszym filarem" są uznaniowe emerytury z pomocy społecznej. W Argentynie osobom decydujących się na uczestnictwo w kapitalizowanym drugim filarze, pierwszy filar zapewnia jednolite emerytury minimalne.

W Polsce koncepcja jednolitych emerytur, niezależnych od wkładu własnego, nie cieszy się poparciem społecznym, czego dowodem była powszechna krytyka propozycji powszechnej renty państwowej, zawartej w projekcie Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej z 1995 r. Uwzględniając to, obecna reforma emerytalna w Polsce (podobnie jak na Węgrzech) nie przewiduje takich zmian systemu bazowego. System społeczny nadal będzie zapewniać emerytury powiązane z zarobkami (składkami) i będzie czymś znacznie więcej niż tylko instrumentem zapobiegania ubóstwu.

W zestawieniu z tendencjami światowymi, *struktura nowego systemu w Polsce jest zatem dość oryginalna.* Reforma oznacza bowiem połączenie pierwszego rozległego filaru repartycyjnego, zapewniającego emerytury zróżnicowane według stażu ubezpieczeniowego i wysokości składek (zarobków), z nowym obowiązkowym filarem funduszy emerytalnych. Do niedawna taka struktura zabezpieczenia emerytalnego była raczej niespotykana na świecie: uzupełniające czy dodatkowe systemy zróżnicowanych emerytur wprowadzano głównie w krajach, które posiadały systemy bazowe zapewniające skromne emerytury jednolite (Schmähl 1991).

Utrzymanie zróżnicowania emerytur w „pierwszym filarze" osłabia argumenty na rzecz obligatoryjnego charakteru „drugiego filaru". Zarówno system bazowy, jak i „drugi filar", oba obowiązkowe, będą służyć wypracowaniu emerytur powiązanych ze składkami, a więc realizować będą funkcję zachowania pozycji dochodowej ubezpieczonego.

Obligatoryjność „drugiego filaru" pociąga za sobą utrzymanie dużego zakresu interwencji państwa i odpowiedzialności państwa za finanse emerytalne. Prowadzi to do utrzymania przez długi czas wysokich obowiązkowych składek na zabezpieczenie emerytalne, z wszystkimi znanymi konsekwencjami.

Istniały inne koncepcje reformy emerytalnej zakładające – obok przebudowy systemu bazowego zbliżonej do realizowanej w reformie – dobrowolność dodatkowych systemów kapitałowych (Golinowska 1997; Kurowski 1998).

Zakończenie

Polski system emerytalny z pewnością wymagał reformy. „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności" przedstawia obszerną koncepcję reformy, dającą szansę usunięcia wielu słabości dotychczasowego systemu. Reformę oparto na założeniu, że rzeczywista reforma emerytalna musi obejmować zarówno transformację obecnego systemu, jak i rozwój nowych systemów kapitalizowanych. Kilku projektów reformy po roku 1989, które koncentrowały się tylko na pierwszej części, nie udało się zrealizować.

W reformie wykorzystano doświadczenia zagraniczne zarówno w zakresie struktury nowego systemu emerytalnego, jak i konstrukcji jego części składowych. Bardziej przy tym wykorzystano doświadczenia odległych krajów Ameryki Łacińskiej niż sąsiednich krajów Unii Europejskiej, której członkiem Polska powinna zostać w najbliższych latach.

Oryginalna jest struktura nowego systemu – obligatoryjny nowy system kapitałowy przy utrzymaniu rozległego systemu repartycyjnego. Jednak koncepcja „zmieniony ZUS plus fundusze emerytalne" mogła ułatwić realizację reformy. Obligatoryjność „drugiego filaru" ma zapewnić szerszy zakres podmiotowy funduszy emerytalnych. Trudne zmiany w „pierwszym filarze" mogły zostać łatwiej zaakceptowane, ponieważ towarzyszy im wprowadzenie nowego elementu zabezpieczenia emerytalnego. Czas pokaże, czy warto było zapłacić taką cenę za polityczną akceptację reformy.

Literatura

Barr, N. (1993) *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

Barr, N. (1994) *Income Transfers: Social Insurance*, w: N. Barr (red.), *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*, World Bank in association with the London School of Economics and Political Science, Oxford–New York: University Press.

Beattie, R., W. McGillivray (1995) *A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report „Averting the Old Age Crisis"*, „International Social Security Review", 3–4.

Becker-Neetz, G. (1995) *Der Weltbankbericht über die Krise der Alterssicherungssysteme*, „Deutsche Rentenversicherung", 4.

Bite, I. (1996) „Transformation of Old-Age Security in Latvia", maszynopis powielony, przygotowany w ramach projektu „Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe", Brema.

Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego (1997) *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności: Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Warszawa.

Borowczyk, E. (1995) *Szwecja – radykalna reforma systemu emerytalnego*, „Materiały Informacyjne ZUS", 1.

CEA (1997) *Pensions in Europe 1997*, Comitee Europeen des Assurances.

Diamond, P. (1995) *Economic Support in Old Age*, Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washigton, D.C., 1–2 maja.

Flora, P. (red.) (1986) *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Berlin, New York.

Golinowska, S. (red.) (1997) *Reforma systemu emerytalno-rentowego*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), Raporty CASE, 6, Warszawa.

Holzmann, R. (1997) *Pension Reform in Central and Eastern Europe: Necessity, Approaches, and Open Questions*, University of Saarland, Europa-Institut, Forschungsbericht 9701, Saarbrücken.

Johnson, P., K. Rake (1996) *The British Pension System: An Overview*, maszynopis powielony, przygotowany w ramach projektu Phare-ACE „Pension Systems and Reforms: Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden", London.

Jończyk, J. (1992) *Reforma ubezpieczenia społecznego – opcja chilijska*, w: *Problemy emerytur, rent i opieki zdrowotnej*, materiały z IV konferencji PSUS, Warszawa–Wrocław: Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego.

Jończyk, J. (1997) *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, „Rzeczpospolita", 95.

Kalina-Prasznic, U. (1997) *Uwagi o reformowaniu systemu emerytalnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 9.

Księżopolski, M. (1995) *Projekt reformy systemu emerytalnego w Szwecji*, „Polityka Społeczna", 5–6.

Kurowski, P. (1998) *Dylematy reformy systemu emerytalnego w Polsce*, „Polityka Społeczna", 4.

Mesa-Lago, C. (1993) *Soziale Sicherheit und Rentenreform in Lateinamerika: Bedeutung und Evaluierung von Privatisierungsansätzen*, „Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht", 3.

Müller, K. (1997a) *Pension Reform in the Czech Republic, Hungary, and Poland: A Comparative View*, w: N. Stropnik (red.): *Social and Economic Aspects of Ageing Societies: An Important Social Development Issue*, Ljubljana: IUCISD.

Müller, K. (1997b) *Das „argentinische Modell" für Mittelosteuropa?*, w: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Hamburg, 14 (36).

Queisser, M. (1995) *Chile and Beyond: The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*, „International Social Security Review", 3–4.

Reynaud, E., A. Hege (1996) *Italy: A Fundamental Transformation of the Pension System*, „International Social Security Review", 3.

Rymsza, M. (1998) *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku ? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych.

Schmähl, W. (red.) (1991) *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community – 1992 and Beyond*, Baden-Baden: Nomos.

Schmähl, W. (1997) *Rentenreformen brauchen konzeptionsgeleitete Entscheidungen*, „Wirtschaftsdienst", 6.

World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press.

Zacher, H.F. (1991) *Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung*, w: H.F. Zacher (red.), *Alterssicherung im Rechtsvergleich. Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, t. 11, Baden-Baden: Nomos.

Żukowski, M. (1997) *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty naukowe, seria II – Prace habilitacyjne, z. 151.