

ARTYKUŁY

*Ryszard Bugaj**

CO Z UBEZPIECZENIAMI SPOŁECZNYMI?

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba kompleksowej prezentacji i oceny rezultatów reformy zabezpieczenia emerytalnego wdrożonej w 1999 roku. Przedstawiona jest również ewolucja pierwotnego kształtu wprowadzonych zmian i aktualne koncepcje nowych reform. Artykuł zawiera także sugestie autora dotyczące alternatywnych kierunków dalszych zmian.

Słowa kluczowe: reforma ubezpieczeń społecznych, korekta programu reformy, bilans reformy, pracownicze plany kapitałowe, alternatywne kierunki zmian systemu ubezpieczeń.

Klasyfikacja JEL: H55, J26

1. KONCEPCJA REFORMY

Ubezpieczenia społeczne, poczynając od przełomu XIX i XX w., stają się stopniowo integralnym składnikiem systemów społeczno-gospodarczych w krajach rozwiniętych. Po II wojnie światowej państwo powszechnie przyjmuje odpowiedzialność za sytuację materialną ludzi biernych zawodowo z powodu wieku (Barr, Diamond, 2014). Systemy zabezpieczenia miały i mają zróżnicowany charakter, ale generalnie gwarantują ludziom starym dochody wystarczające na godziwe

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN; e-mail: ryszard.bugaj@op.pl

(choć na ogół skromne) życie. Środki na wypłatę świadczeń z reguły pochodzą ze składek odprowadzanych przez osoby obecnie pracujące (system repartycyjny). Prawie zawsze też w systemie emerytalnym dokonuje się redystrybucja na rzecz ubezpieczonych o niższych dochodach. Często rozbudowane są różne przywileje grupowe.

Również w Polsce funkcjonował taki system (Muszalski, 2004). Ze względu na bardzo wysoki po roku 1990 poziom bezrobocia i postępujące wydłużanie się przeciętnego czasu życia (także ułatwień wcześniejszego przechodzenia na emeryturę) wpływy składkowe uległy ograniczeniu, a wydatki na świadczenia rosły. Mimo drastycznego podniesienia wysokości składki system zabezpieczenia na starość wymagał rosnących dotacji z budżetu państwa.

Najpierw rozważano reformę, która nie zakładała fundamentalnych zmian¹, ale – głównie pod wpływem percepcji programu reformy lansowanej przez Bank Światowy (*Averting the Old Age...*, 1994), a także lobbingu organizacji międzynarodowych² – zdecydowano w roku 1997 o przeprowadzeniu podstawowych zmian. Za czasów rządu W. Cimoszewicza program tej „ustrojowej” reformy przygotowało specjalne biuro (kierowane przez urzędnika Banku Światowego) pracujące pod nadzorem pełnomocnika rządu (J. Hausnera). Zaproponowało podział systemu na dwa filary (*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...*, 1997). Pierwszy zachował formalnie architekturę repartycyjną, ale ogólnie zrezygnowano z redystrybucji: wysokość świadczeń została uzależniona wyłącznie od indywidualnie nagromadzonego wirtualnego „kapitału”. Ten kapitał to faktycznie „rejestr uprawnień” uzależniony od wysokości odprowadzanej składki i czasu jej odprowadzania. Drugi filar został pomyślany jako kapitałowy. Udział w nim (dla młodszych pracowników) został zadekretowany jako obowiązkowy. Znaczna część składki emerytalnej (ponad 7% od wynagrodzenia) – z mocy przymusu prawa – miała być odprowadzana do wybranego przez pracownika OFE (Otwartego Funduszu Emerytalnego), który, dokonując inwestycji składki na rynku kapitałowym, miał pomnażać (realny) kapitał emerytalny. OFE miały inwestować składkę, mając na uwadze swoje zyski – ich przychód pochodził z potrąceń ze składki (początkowo bardzo wysokich) i pobierania wynagrodzenia „za zarządzanie” (od sumy nagromadzonego kapitału). Przyjęto, że OFE, dążąc do maksymalizacji zysków i konkurując między sobą, będą jednocześnie działać w interesie ubezpieczonych – maksymalizować ich kapitały emerytalne. Ubezpieczeni mieli oceniać te działania i ewentualnie zmieniać OFE. Przyjęto, że staną się „graczami” na rynku kapitałowym. W momencie przejścia na emeryturę pracownik miał przenosić swój nagromadzony w II filarze kapitał do wybranego (prywatnego tak jak OFE) zakładu emerytalnego, którego rolą miała być wypłata świadczeń.

¹ Koncepcja tej reformy została opisana w dokumencie Rady Ministrów z 16 maja 1995 r. (Rada Ministrów, 1995).

² Opis i analizę działań organizacji międzynarodowych na rzecz reform systemów ubezpieczeniowych zawiera opracowanie M. Orenstajna (2013).

2. IMPLEMENTACJA REFORMY

Po wyborach w 1997 r. radykalnie zmienił się układ polityczny (AWS zastąpił SLD), ale zaprojektowana reforma (po niewielkich korektach) weszła w życie od początku 1999 roku. Zdecydowała powszechna w klasie politycznej afirmacja rynku i prywatnej własności. Z pewnością dotyczyło to także „zwykłych obywateli”. Reformatorzy z przeciwnych politycznych obozów przeszli do porządku nad argumentami (nielicznymi) sceptyków, którzy ostrzegali przede wszystkim w dwóch kwestiach: konsekwencji dla budżetu i potencjalnie wielkiego ryzyka ubezpieczonych (Chrupek, Smolaga, 1997). Ostrzeżenie w pierwszej kwestii wynikało z faktu, że w długim okresie przejściowym znaczna część składki miała być przekazywana przez ZUS do PTE, co musiało uszczuplić środki ZUS na wypłatę bieżących świadczeń. Tę dziurę można było zatkać tylko dotacją budżetową. „Reformatorzy” przyjęli jednak optymistycznie, że niedobór w zasadzie da się zrekompenzować oszczędnościami w wypłatach świadczeń i extra dochodami z prywatyzacji. Druga wątpliwość wynikała z diagnozy natury rynków kapitałowych, ze swej istoty bardzo wahliwych. Inwestycje na tych rynkach – w zależności od stanu koniunktury – mogą przynieść duży przyrost kapitału emerytalnego, albo nawet jego straty. W przypadku II filaru nie ma więc gwarancji, że nagromadzony kapitał (a więc i wysokość świadczenia) będzie zależny od sumy odprowadzonych do tego systemu składek. Niesie to wielkie ryzyko dla ubezpieczonych. Wysokość ich świadczeń w znacznej mierze została uzależniona w praktyce od fluktuacji na rynkach finansowych, przy czym ryzyko nie miało być podejmowane dobrowolnie. Dla wielu emerytów oznaczało to, że potencjalnie będą otrzymywać bardzo niskie emerytury.

3. PIERWSZY OKRES FUNKCJONOWANIA ZREFORMOWANEGO SYSTEMU

Paradoksalnie, ale – przynajmniej początkowe – zaufanie pracowników do reformy spowodowało, że do nowego systemu „zapisali się” prawie wszyscy ci pracownicy (ze „średkowej” grupy wiekowej), którzy do tego systemu przystąpić mogli, ale nie musieli. To przesądziło o większym niż przewidywano niedoborze środków w ZUS i większej dotacji budżetu.

Kryzys w 2009 r. przyniósł spadek kapitałów emerytalnych. Rychło okazało się też, że ubezpieczeni nie są aktywnymi graczami na rynku. Nawet nowi ubezpieczeni nie wybierali OFE, tylko byli „przydzielani” na podstawie losowania, a zmiana pierwotnie wybranego PTE najczęściej dokonywała się dzięki „perswazji” wynajętych przez OFE agentów. Ale te niedomogi nowego systemu w praktyce miały niewielki wpływ na dochody OFE – prawie bez wyjątku znajdujących się w posiadaniu zagranicznych przedsiębiorstw. Zarówno wśród „zwykłych ludzi”, jak i u części elit rósł krytycyzm. Krytyczny nastrój wzmagaly prognozy, chyba bez wyjątku przewidujące, że przyszłe emerytury – wbrew oczekiwaniom

– będą bardzo niskie. Korekta (demontaż?) nowego systemu stała się nieuchronna, choć uaktywnili się również jego obrońcy³.

4. KOREKTA NOWEGO SYSTEMU

Silnego sprzeciwu nie napotkały decyzje zmniejszające wielkość dopuszczalnego potrącenia ze składki na rzecz OFE. Opór napotkały decyzje zmniejszające wielkość składki kierowanej do OFE, a prawdziwa batalia została stoczona o dopuszczalność przejścia z OFE kapitałów emerytalnych, nagromadzonych w postaci obligacji skarbu państwa. Przeciwnicy (ich nieformalnym liderem był L. Balcerowicz) uznali, że drastyczny wzrost zadłużenia państwa nie jest immanentnie związany z dotacjami dla ZUS, generowanymi w następstwie reformy⁴. Propozycję przejścia z OFE i umorzenia obligacji uznali za nacjonalizację, choć ubezpieczeni „w zamian” otrzymali gwarancje państwa w postaci „zapisów uprawnień” na dodatkowo utworzonych indywidualnych kontach.

Operacji przejścia części kapitałów OFE nie można jednak nazwać nacjonalizacją. Kwoty zgromadzone na indywidualnych kontach w OFE nigdy nie były w swobodnej dyspozycji ubezpieczonych (jak np. oszczędności na rachunkach bankowych). Posiadanie kapitału na koncie w OFE dawało jedynie prawo do dożywotniego świadczenia po osiągnięciu ustawowego wieku. W zależności od długości życia „właściciel” emerytalnego kapitału mógł uzyskać różną skumulowaną kwotę – nawet dużo mniejszą lub dużo większą od wartości nagromadzonego kapitału.

Zmiany przeprowadzone w drugiej dekadzie tego wieku doprowadziły właściwie do demontażu II filaru ubezpieczeń, choć ponad 2 mln osób na podstawie indywidualnych decyzji pozostało w OFE, które nie zostały zlikwidowane. Generalnie ocalały natomiast nowe reguły filaru I – repartycyjnego. Zachowana została zasada, że wysokość świadczenia jest proporcjonalna do wielkości zgromadzonego „wirtualnego” kapitału. Zatem odroczenie momentu przejścia na emeryturę skutkuje podwyższeniem wymiaru świadczenia.

W kilka lat po wejściu reformy w życie rząd PO–PSL, podnosząc argumenty demograficzne (szczególnie prognozowany spadek liczebności osób w wieku produkcyjnym), a także argument o zagrożeniu niskim poziomem świadczeń, przeprowadził w parlamencie decyzję o radykalnym (choć stopniowym) podniesieniu ustawowego wieku emerytalnego. W istocie przyjęto, że nie można polegać na – ustanowionym w zreformowanym systemie – motywacyjnym mechanizmie uzależniającym wysokość świadczeń od długości stażu pracy i trzeba wydłużoną aktywność zawodową wymusić regulacją prawną. Ale można przypuszczać, że

³ Opis koncepcji i ewolucji reformy i jej krytyczną analizę przedstawiam w opracowaniu (Bugaj, 2018). Bardzo krytyczna ocena reformy jest zawarta w pracy L. Oręziak (2014).

⁴ L. Balcerowicz stwierdził: „Jeżeli głosi się tezę, że demoniczne fundusze emerytalne są jedyną przyczyną przyrostu długu publicznego, to tym samym traktuje się wszelkie inne przyrosty wydatków jako usprawiedliwienie...”, podczas gdy jest wybór: „...albo zrobić skok na pieniądze zgromadzone w OFE”. Cytat za wywiadem z „Rzeczpospolitej” (*Skok na emerytalne oszczędności*, 19.04.2013).

rzeczywistą motywacją władz było osiągnięcie doraźnych oszczędności na wypłatach emerytur, co w praktyce pozwalało ograniczyć dotację budżetu do ZUS.

5. BILANS REFORMY

Jeśli pominąć samą transformację ustrojową po roku 1990, to reformę systemu zabezpieczenia na starość trzeba uznać za szczególnie ważną zmianę. Zakończyła się ona jednak porażką – na pewno w tym sensie, że dokonana potem jej korekta wiązała się z odrzuceniem znacznej części jej konstytutywnych zasad. Ale uznanie reformy za porażkę jest zasadne również w świetle kryteriów aksjologicznych, które można wiązać z powojennym konsensusem ustrojowym dotyczącym „opiekuńczego państwa” (przynajmniej w Europie). Jest faktem, że reforma: 1) nie zagwarantowała poziomu świadczeń na – choćby skromnym – akceptowalnym poziomie, 2) przyniosła ryzyko kształtowania się w sposób przypadkowy (właściwie losowy) wysokości świadczeń, co nie stwarza racjonalnych bodźców dla zatrudnienia, 3) nie stworzyła (nawet po decyzji o wydłużeniu minimalnego wieku przejścia na emeryturę) zabezpieczenia przed presją na zwiększenie dotacji do systemu emerytalnego.

Formułując ocenę reformy, trzeba też podnieść, że – mimo jej radykalnego charakteru – nie miała ona z założenia kompleksowego charakteru. Poza polem zmian znalazły się systemy emerytalne kilku grup społeczno-zawodowych: rolników, „mundurowych”, sędziów. Wpłaty emerytur rolniczych są tylko w bardzo niewielkiej części finansowane ze składek, natomiast emerytury „mundurowych” i sędziów są w całości finansowane przez budżet (obowiązuje tam system zaopatrzeniowy). Zasadna jest z pewnością ocena, że w systemy dla tych grup (dotyczy to również górników) są wpisane różnego rodzaju przywileje, choć ocena ich zasadności nie jest oczywista. System ubezpieczeń dla rolników w znacznej mierze pełni po prostu funkcje socjalne, a przywileje w systemie dla mundurowych w pewnym stopniu kompensują relatywnie niski poziom płac. Mimo to zrezygnowania z konsolidacji systemów emerytalnych nie sposób uznać za racjonalny wybór. Uzasadniona wydaje się ocena, że ten wybór odzwierciedla intencję utrzymania przywilejów dla grup, na poparciu których ośrodkowi decyzyjnemu szczególnie zależy. Wydaje się, że również niektóre inne wybory dokonane przez „reformatorów” (np. utrzymanie zasady, że samozatrudnieni niezależnie od osiąganego rzeczywistego dochodu są zobowiązani do odprowadzania niskiej składki) były motywowane politycznie.

Zdeterminowani zwolennicy neoliberalnego modelu kapitalizmu oceniają jednak, że zreformowany system przed wprowadzeniem korekt był zmianą idącą we właściwym kierunku. Akceptują tylko korektę polegającą na wydłużeniu normy minimalnego wieku przejścia na emeryturę oraz krytykują utrzymanie niektórych przywilejów grupowych (osobliwie dla górników). Obrońcy zreformowanego systemu pomijają problem ryzyka ubezpieczonych, związanego z wahliwością rynków kapitałowych. Zdają się nie dostrzegać problemu wysokich kosztów transakcyjnych i „kosztów przejścia” poniesionych przez państwo w postaci wieloletniej dotacji „wyrównawczej” na rzecz ZUS.

Zestawiając bilans reformy po wprowadzaniu korekt trudno mieć wątpliwości: przeciętne świadczenia emerytalne w zreformowanym systemie będą niskie⁵ (z dużym udziałem świadczeń na poziomie minimalnym) i – mimo drastycznego ograniczenia znaczenia filara kapitałowego – dość wahlliwe. System ma obecnie charakter skomplikowanej hybrydy, musi więc generować wysokie koszty transakcyjne. Wcześniej państwo poniosło wysokie wydatki związane z przebudową systemu. Mimo istnienia pewnych „bezpieczników” (limit dochodu obciążonego składką, instytucja emerytury minimalnej) duża będzie nierówność świadczeń. Co więcej, w systemie dokonuje się redystrybucja na rzecz grup zamożniejszych (także na rzecz kobiet). To konsekwencja przyjęcia jednolitej normy przewidywanego czasu życia, mimo że dobrze wiadomo, że statystycznie biorąc osoby zamożniejsze (oczywiście również kobiety) żyją dłużej, a więc w proporcji do odprowadzonej składki w postaci skumulowanych świadczeń otrzymują odpowiednio więcej. O ile ta preferencja w stosunku do kobiet może być uznana za celowe wyrównanie powszechnie gorszej ich sytuacji na rynku pracy, o tyle preferencja na rzecz zamożniejszych osób musi być uznana za nieuzasadniony (?) przywilej.

Jest jeszcze jeden problem powstały (i narastający) w okresie funkcjonowania zreformowanego systemu ubezpieczeń, choć wygenerowany przez procesy niezależne od zmian wprowadzonych przez reformę emerytalną. Wszystko wskazuje na to, że w perspektywie kilku, kilkunastu lat poważnie wzrośnie grupa osób osiągających wiek emerytalny i uprawnionych wyłącznie do emerytury mniejszej niż minimalna, np. kilkanaście złotych miesięcznie. To potencjalne następstwo ogromnego rozpowszechnienia świadczenia pracy bez ubezpieczenia (umowy „śmieciowe”) oraz pracy objętej ubezpieczeniem o obniżonej składce (samozatrudnieni – niezależnie od rzeczywistego dochodu – płacą składkę od podstawy 60% przeciętnego wynagrodzenia). Nie wszystkie te osoby po przejściu w stan bierności zawodowej muszą doświadczyć niedostatku, ale – przypuszczalnie – będzie to duża grupa, która będzie wymagać pomocy społecznej.

6. PRZYCZYNY NIEPOWODZENIA

Jeżeli przyjmiemy, że „przełomowa” reforma ubezpieczeń społecznych zakończyła się porażką, to nie możemy uniknąć postawienia pytania o jej przyczyny. Od momentu sformowania programu reformy nie miały miejsca żadne ważne zdarzenia (procesy), które były nieprzewidywalne. Zatem przyczyni niepowodzenia trzeba upatrywać w samej koncepcji reformy. Została ona sformowana w atmosferze ideowej dominacji neoliberalnego myślenia, które zawładnęło wyobraźnią zarówno elit inte-

⁵ A. Wiktorow (była prezes ZUS) oceniała: „W 2000 relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia wynosiła 58,8%. W 2050 będzie prawie o połowę niższa”. I dalej: „W nowym systemie zniesiona została redystrybucja dochodów... (...). Bez dodatkowego zasilenia wielu przyszłych emerytów może się znaleźć poniżej granicy ubóstwa.... Emerytury będą niskie”. („Rzeczpospolita” z 24.06.2011 r.).

lektualnych (szczególnie ekonomistów), jak i kręgów decyzyjnych⁶. Czynnikiem istotnym był lobbing wpływowych organizacji międzynarodowych i przychyłność kręgów biznesowych dla komercjalizacji i prywatyzacji systemu ubezpieczeń.

Nic dziwnego, że koncepcja reformy została (ponad politycznymi podziałami) ogromną większością głosów zaakceptowana przez parlament w roku 1997, a potem realizowana pod kontrolą parlamentu o zasadniczo odmiennym składzie politycznym. Jakkolwiek do modelu demokracji w tamtym okresie (podobnie jak obecnie) można mieć istotne zastrzeżenia, to przecież trzeba uznać, że system demokratyczny nie zagwarantował uniknięcia błędów w polityce państwa. Wydaje się, że w przypadku reformy ubezpieczeń społecznych mieliśmy do czynienia z takim błędem. Dziś najważniejsze jest pytanie, czy polityka państwa uniknie kolejnych błędów. Na pewno dotychczasowe doświadczenie przebudowy systemu emerytalnego wskazuje na kluczowe znaczenie procesów decyzyjnych o charakterze politycznym. Niestety, prawidłowości tych procesów są zbadane w niewielkim zakresie⁷. Można tu formułować tylko bardzo wstępne hipotezy.

7. NOWA FALA ZMIAN – PRZYWRÓCENIE KRÓTSZEGO WIEKU EMERYTALNEGO

Po wyborach w 2015 r. nowa większość parlamentarna, zdominowana przez PiS, zapowiedziała radykalny zwrot w polityce społeczno-gospodarczej. Nie znaczy to, że w odniesieniu do przekształceń systemu ubezpieczeń został sformowany ich spójny (oparty na kompleksowej diagnozie systemu „po reformie”) program⁸, choć już zrealizowane i uchwalane przez parlament zmiany w systemie ubezpieczeń są daleko idące.

Paradoksalnie, ale pierwsza decyzja nowego rządu, sformowanego przez PiS, tzn. przywrócenie (a więc skrócenie) minimalnej normy wieku przejścia na emeryturę, nie może być interpretowana jako zmiana sprzeczna z pierwotnym programem reformy z 1997 r. (1999). Przeciwnie, jedną z fundamentalnych założeń tej reformy było przyjęcie, że decyzje o momencie zaprzestania aktywności zawodowej będą zdeterminowane przez bodźce wynikające z uzależnienia wysokości świadczenia od wieku przejścia na emeryturę. Regulacja prawna w koncepcji reformy miała charakter „warunku brzegowego”.

Decyzja o skróceniu minimalnego wieku emerytalnego została ostro skrytykowana przez wielu ekonomistów i znaczną większość mediów, jednak główna

⁶ M. Belka (2016, s. 47) w swoich wspomnieniach napisał: „...wówczas wszyscy byliśmy zwolennikami Otwartych Funduszy Emerytalnych. Mniej lub bardziej entuzjastycznie, ale popieraliśmy wtedy ten projekt, kompletnie nie rozumiejąc konsekwencji”.

⁷ Proces formowania i przebiegu polskiej reformy emerytalnej w aspekcie socjologicznym i politologicznym badał Rymśa (1998).

⁸ Uderzające jest właściwie marginesowe potraktowanie kwestii ubezpieczeń emerytalnych we „flagowym” dokumencie programowym obecnego rządu (por. *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, 2017).

linia krytyki budzi wątpliwości. Akcentuje się rzekomy duży wzrost obciążeń budżetu wydatkami na alimentację ZUS, tworzenie bodźców do przedwczesnej dezaktywacji pracowników oraz zagrożenie szczególnie niskim poziomem świadczeń. Trudno oprzeć się wrażeniu, że krytycy ignorują fakt, że skrócenie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego nie eliminuje zależności między wysokością dożywotniego świadczenia (tym wyższego im później pracownik zdecyduje się przyjąć świadczenie emerytalne) a nagromadzonym indywidualnym kapitałem emerytalnym. Przyjmuje się milczące założenie, że osiągnięcie minimalnego wieku emerytalnego jest równoznaczne z zawodową dezaktywacją. Gdyby jednak nawet tak było, to nie przesądzałoby to o wzroście sumy wydatków. W obecnym systemie – statystycznie biorąc – pracownicy decydujący się na otrzymywanie świadczenia wcześniej pobierają je przez dłuższy okres, ale jest ono odpowiednio niższe, pracownicy decydujący się pobierać świadczenie później, pobierają je krócej, ale jest ono wyższe. Moment przejścia na emeryturę nie ma znaczenia dla sumy wydatków na świadczenie, choć ze względu na pewne regulacje szczególne (głównie dotyczące emerytury minimalnej) obniżenie ustawowego wieku przejścia na emeryturę stymuluje pewien wzrost wydatków.

Wątpliwości budzi również teza o przedwczesnej dezaktywacji pracowników jako następstwo prawa do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Zniechęca do takich decyzji nie tylko powiązanie wysokości świadczenia z wielkością kapitału emerytalnego, ale również możliwość łączenia świadczenia emerytalnego z dalszą aktywnością zarobkową (niekoniecznie w formie zatrudnienia). Można przyjąć, że w praktyce decyzje o momencie wnioskowania o świadczenie i ewentualnym kontynuowaniu aktywności zawodowej będą uzależnione od sytuacji na rynku pracy. Wczesna dezaktywacja będzie najprawdopodobniej konsekwencją wysokiego bezrobocia, a zatem wynikające z tego zmniejszenie podaży pracy nie powinno mieć ograniczającego znaczenia dla dynamiki produkcji.

Jednoznacznie trudno ocenić argument o niskim poziomie świadczeń pracowników kończących wcześniej aktywność zawodową. Z pewnością będzie grupa pracowników, którzy skorzystają z prawa do wcześniejszego uzyskania świadczenia mimo możliwości kontynuowania działalności zarobkowej i osiągania wyższych dochodów, jednak będzie to ich dobrowolna decyzja. Nie ma też powodu by zakładać, że te osoby – otrzymując niskie świadczenie – muszą się znaleźć w trudnej sytuacji materialnej. Uzasadnione jest raczej przewidywanie, że będą to osoby dysponujące dodatkowymi (poza państwową emeryturą) źródłami dochodów, np. z tytułu posiadanych aktywów majątkowych.

8. ODBUDOWA FILARU KAPITAŁOWEGO

Obecnie w końcowej fazie znajdują się prace nad drugą „wielką” regulacją w obrębie systemu zabezpieczenia na starość – nad ustawą o pracowniczych planach kapitałowych (PPK). Formalnie biorąc, ustawa ma stymulować dobrowolne

oszczędzanie na emeryturę. Pracodawcy (najpierw duzi, potem mniejsi) będą zobowiązani do zainicjowania powstania „pracowniczych planów” w trybie umowy z wybranym podmiotem finansowym (pełniącym rolę towarzystwa wspólnego inwestowania) o prowadzenie zakładowego funduszu kapitałowego. Fundusz ten będzie otrzymywał kilkuprocentowe (od 3,5% do 8%, licząc od wynagrodzenia brutto) składki pochodzące ze środków pracodawcy i z wynagrodzeń pracowników. Wydatki pracowników na składkę będą podlegać opodatkowaniu. Państwo ze środków budżetowych będzie dopłacać w postaci wpłaty „powitalnej” (240 zł) oraz corocznej kwoty 250 zł na pracownika.

Pracownik – jeżeli jest zatrudniony w więcej niż jednym zakładzie – będzie członkiem więcej niż jednego funduszu. Świadczenie emerytalne z systemu PPK ubezpieczeni będą pobierać (zarówno kobiety, jak i mężczyźni) po ukończeniu 60. roku życia przez 10 lat, ale dopuszczalne jest też jednorazowe wypłacenie zgromadzonego kapitału (w całości lub w części) na szczególne cele – leczenie lub pozyskanie mieszkania/domu. Wysokość zgromadzonego kapitału będzie zależała od sumy wpłaconych składek i – oczywiście – od stopy zwrotu z ich inwestycji na rynku finansowym. Nagromadzony kapitał w przypadku śmierci ubezpieczonego będzie dziedziczony.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że projektowany system PPK jest pod wieloma względami bardzo zbliżony do II filaru, ustanowionego przez reformę zaprogramowaną w 1997 roku. Jest nawet bardziej „rynkowo-prywatny” niż II filar. Oczywiście, formalnie PPK są dobrowolne, a udział w tamtym systemie był przymusowy. Czy jednak ta różnica jest w praktyce istotna? Pracownicy w systemie PPK nie podejmują swobodnie decyzji o wejściu do tego nowego systemu ubezpieczenia na starość, choć mogą z niego wystąpić, tracąc wsparcie z budżetu. Są i inne okoliczności nie sprzyjające dobrowolności decyzji. Mówiąc trywialnie, pracownicy otrzymują propozycję bardzo trudną do odrzucenia. Jednocześnie – inaczej niż w filarze OFE – pracownicy nie wydzielają tej składki z dotychczas płaconej do ZUS, ale jest to ich dodatkowe obciążenie (pracodawcy mają potencjalne możliwości sfinansowania swoich dodatkowych obciążeń, uszczuplając wynagrodzenie pracowników).

System PPK nie zawiera – co zrozumiałe – gwarancji określonej, choćby minimalnej, stopy zwrotu z inwestowania składki. W skrajnie niekorzystnych okolicznościach (bessa na rynkach finansowych i/lub nietrafna polityka inwestycyjna konkretnego funduszu) może się okazać, że zgromadzony kapitał będzie mniejszy od sumy odprowadzonych składek⁹. Systematyczność oszczędzania nie gwarantuje maksymalizacji świadczenia, co narusza racjonalną motywację pracowników. Dodatkowo, ogromne skomplikowanie systemu i potencjalne jego rozdrobnienie na bardzo wiele podmiotów prowadzących fundusze czyni kosztownym jego funkcjonowanie. Zakładano przypuszczalnie, że działanie wielu podmiotów zagwa-

⁹ Z okresowego raportu gazety „Rzeczpospolita” o wynikach inwestycyjnych funduszy wspólnego inwestowania (akcyjnych) wynika, że stopa zwrotu za ostatnie 5 lat wahała się w przedziale od +34% do -23%. (por. „Rzeczpospolita”, *To nie był łatwy rok...*, 25.10.2018).

rantuje konkurencyjność rynku. Rzecz w tym, że duża liczba podmiotów oznacza wyższy poziom kosztów, natomiast na rynku długookresowych inwestycji kapitałowych istnieją obiektywnie niewielkie możliwości uzyskania stopy zwrotu większej niż przeciętna. Nie przypadkowo niektórzy znawcy rynków finansowych sugerowali swego czasu, by OFE inwestowały „w giełdowy indeks” (por. Sławiński, 2005).

W związku z pracami nad PPK pojawiły się prognozy dotyczące wysokości świadczeń w tym systemie. Niestety zostały one oparte na arbitralnych (i wybitnie optymistycznych) założeniach w kwestii stopy zwrotu, ale nawet gdyby uznać je za realistyczne, to obrazowałyby one przeciętny rezultat, przy czym zróżnicowanie w czasie i między uczestnikami różnych funduszy będzie prawdopodobnie bardzo duże – z punktu widzenia ubezpieczonych całkowicie przypadkowe. Trzeba więc uznać, że zasadniczym mankamentem koncepcji PPK jest akceptacja nadmiernego ryzyka dla ubezpieczonych – prawdopodobnie większego nawet niż w przypadku systemu OFE. Oczywiście ten zarzut byłby mało istotny, gdyby system PPK miał rzeczywiście dobrowolny charakter. Tyle, że trudno zakładać, że wówczas akces do niego zgłosiłaby znaczna część pracowników.

Projekt PPK – niestety – nie stwarza nadziei na rozwiązanie najbardziej obecnie nabrzmiałych problemów zabezpieczenia na starość. Owszem, można przyjąć, że młodszy obecnie pracownicy (szczególnie zatrudnieni w dużych przedsiębiorstwach) uzyskają w przyszłości dodatkowe świadczenia. Należy się jednak spodziewać, że nie będą to głównie ci pracujący (nie tylko zatrudnieni), którzy są zagrożeni szczególnie niskim poziomem świadczeń. Objęcie systemem PPK najpierw dużych zakładów oznacza, że wśród jego uczestników znajdą się pracownicy o relatywnie wyższych wynagrodzeniach (już wcześniej uprawnieni do relatywnie wyższych świadczeń). W szczególności nie poprawia to sytuacji osób, które świadczyły (lub nadal świadczą) pracę bez ubezpieczenia. Zresztą system PPK ma w ogóle nie obejmować samozatrudnionych.

Przyjęcie, że wypłaty emerytur w ramach PPK będą trwać tylko przez okres 10 lat, oznacza, że na poprawę położenia nie mogą liczyć najstarsi emeryci. Tymczasem to właśnie ta grupa jest najbardziej zagrożona niedostatkiem. O ile w momencie przejścia na emeryturę gospodarstwa domowe emerytów są z reguły dwuosobowe i dobrze (czy choćby dostatecznie) wyposażone, a z racji wieku wielu względnie młodych emerytów jest aktywnych zawodowo, to po upływie kilku (bardziej kilkunastu) lat sytuacja się zmienia. Wiele gospodarstw domowych staje się jednoosobowymi, rzadko możliwa jest już praca zarobkowa, potrzebne jest odnowienie wyposażenia gospodarstwa domowego i często drastycznie rosną wydatki na ochronę zdrowia. Dla starszych emerytów z początkowo relatywnie niskim świadczeniem i pozbawionych dodatkowych dochodów (np. z wynajmu mieszkania) oznacza to wysokie prawdopodobieństwo pauperyzacji. PPK nie zmniejszają prawdopodobieństwa powstania takich sytuacji.

Projekt PPK jest uzasadniany koniecznością przeciwdziałania niskiemu poziomowi świadczeń emerytalnych, jednak ten cel nie stanowi – się jak wydaje – głównej przesłanki jego forsowania. W rzeczywistości ważniejsze zdaje się oczekiwa-

nie, że jego realizacja walnie przyczyni się do wzrostu poziomu oszczędności krajowych i w następstwie tego do wzrostu poziomu inwestycji¹⁰. Projekt jest – jak się wydaje – zdeterminowany przez stereotypowe przekonanie ekonomii neoklasycznej upatrującej w relatywnie niskich stopach procentowych główny czynnik sprzyjający inwestowaniu.

9. ALTERNATYWNE POSTULATY ZMIAN

Byłoby demagogią twierdzić, że istniejące obecnie problemy w obszarze ubezpieczeń społecznych można łatwo rozwiązać. Nie znaczy to jednak, że należy poza polem krytyki pozostawić projekty nieadekwatne do istniejącej sytuacji, inspirowane stereotypowymi ocenami. Ale też uzasadnione jest oczekiwanie, że krytyce wprowadzanych rozwiązań będą towarzyszyć sugestie alternatywnych zmian.

Na uważne rozpatrzenie zasługują – jak się wydaje – co najmniej następujące sugestie zmian w systemie państwowego zabezpieczenia na starość:

1. Objęcie składką na obowiązkowe ubezpieczenie wszystkich kategorii dochodów z pracy. Przyniosłoby to znaczący wzrost przychodów ZUS (bez podnoszenia wymiaru składki). Zostałby zlikwidowany główny bodziec patologicznego rozrostu grupy osób świadczących pracę na tzw. umowach śmieciowych.
2. Ustanowienie zasady degresji wysokości świadczeń względem zgromadzonego (wirtualnego) indywidualnego kapitału emerytalnego. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie (lub choćby ograniczenie) redystrybucji w systemie emerytalnym na rzecz zamożniejszych ubezpieczonych i ograniczenie nierówności w świadczeniach.
3. Zrezygnowanie z ryczałtowego wymiaru składki dla samozatrudnionych i uzależnienie jej wysokości od uzyskiwanego dochodu, podobnie jak określona jest wysokość składki pracowników (uzależniona od wysokości wynagrodzenia).
4. Określenie wysokości minimalnej emerytury dla grupy najstarszych seniorów. Koszty podwyższonych dla tej grupy świadczeń musiałyby być sfinansowane przez budżet.

Formułując postulaty przebudowy systemu zabezpieczenia na starość nie można oczywiście pominąć kwestii przebudowy systemów ubezpieczeń dla rolników oraz służb mundurowych. Odrębne systemy dla tych obu grup utrzymują się ze względu na ich polityczną pozycję. Nie widać jednak istotnych argumentów

¹⁰ S. Gomółka (2018) trafnie jednak wskazuje, że nie jest uzasadnione oczekiwanie radykalnego wzrostu stopy oszczędzania. Píše: „Składka do PPK ma być finansowana po części przez przedsiębiorstwa. Jeśli to obniży marże, obniży także oszczędności firm. (...) Przewidywane dofinansowanie z budżetu może z kolei zwiększyć deficyt budżetowy...”.

(o charakterze społecznym i ekonomicznym) przemawiających przeciwko konsolidacji systemów ubezpieczeniowych i objęcia wszystkich świadczących pracę jednolitym państwowym systemem. Oczywiście nie powinno być żadnych przeszkód (przeciwnie, potrzebne są ułatwienia) dla rozwoju dobrowolnych ubezpieczeń rynkowych. System państwowych emerytur powinien gwarantować tylko podstawowe zabezpieczenie sytuacji materialnej osób starszych. W miarę jak rośnie poziom zamożności społeczeństwa, relacja przeciętnej emerytury państwowej do przeciętnej płacy może się powoli obniżać, oczywiście przy założeniu, że nierówności świadczeń nie są duże.

Przedstawione tu sugestie mogłyby prawdopodobnie nie tyle rozwiązać, co złagodzić niedomogi obecnego systemu zabezpieczenia na starość. W szczególności trudno uznać za rozwiązany problem grupy osób długotrwale świadczących pracę bez ubezpieczenia. Na gruncie systemu ubezpieczeń (nawet przy znacznym zaangażowaniu środków budżetowych) problemu tego rozsądnie rozwiązać jednak nie można. Rzecz w tym, że część „umów śmieciowych” nie była wymuszona przez pracodawcę i realia rynku pracy, a świadczący pracę otrzymywali wysokie dochody, dostateczne dla zapewnienia sobie przyzwoitego standardu materialnego po ustaniu aktywności zawodowej. Dotyczy to również znacznej części samozatrudnionych. Uaktywnienia wymaga więc system opieki społecznej udzielający pomocy na podstawie kryterium dochodowego tym osobom, które *de facto* nie z własnej woli wykonywały pracę bez ubezpieczenia.

Czy przedstawione tu sugestie mieszczą się jednak w realiach finansów publicznych? Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista przede wszystkim dlatego, że nieoczywiste są kryteria oceny¹¹. Łączne wydatki na świadczenia emerytalne (obejmujące też emerytury rolnicze, „mundurowe” oraz emerytury sędziów) mieszczą się w przedziale 8–9% PKB. Udział tych wydatków w całkowitych wydatkach sektora finansów publicznych jest na tle krajów UE dość wysoki, ale trzeba pamiętać, że w Polsce udział wydatków całego sektora publicznego w stosunku do PKB jest znacznie niższy. Polska przynajmniej w okresie minionej dekady rozwija się według formuły niskobudżetowej. Ale trzeba też uwzględnić, że ciągle w strukturze demograficznej Polski udział ludności w wieku ponad 65 lat jest niższy niż w krajach Unii.

W świetle przytoczonych tu realiów można chyba przyjąć, że ewentualne powiększenie względnego poziomu wydatków publicznych na świadczenia emerytalne nie wykraczałoby poza europejski „standard”. Ocena następstw proponowanych zmian dla kondycji finansów publicznych w istotnym stopniu zależy więc od tego, czy uznamy, że Polska powinna nadal rozwijać się według „niskobudżetowej” formuły. W takim przypadku implementacja sugerowanych zmian musiałaby prowadzić do redukcji (przynajmniej względnego poziomu)

¹¹ Uwagi dotyczące granic „budżetowej swobody” są tu formułowane przy założeniu, że będzie postępował wzrost PKB. Nie jest rozważany scenariusz globalnego kryzysu (i recesji w gospodarce krajowej), mimo że w ostatnim okresie pojawiły się poważne publikacje sugerujące znaczne prawdopodobieństwo nowego globalnego kryzysu w gospodarce światowej (por. np. *The Next Recession*, 2018).

innych wydatków sektora finansów publicznych. Przyjęcie takiego założenia nie jest – jak się wydaje – politycznie realistyczne, a w kategoriach społecznych i ekonomicznych celowe. Za odrzuceniem budżetowego „rygoryzmu” zdaje się przemawiać uzasadnione oczekiwanie społecznej afirmacji proponowanych zmian.

Następstwa proponowanego tu oskładkowania wszystkich dochodów z pracy (choć automatycznie prowadzi do powiększenia sektora finansów publicznych) powinno się przyczynić do co najmniej ograniczenia patologii rynku pracy. Można w każdym razie oczekiwać, że ta zmiana nie spotkałaby się z szerokim społecznym sprzeciwem. Takie oczekiwanie wydaje się uzasadnione także w stosunku do pozostałych sugestii, choć – oczywiście – niektóre mniejsze grupy (np. zamożni przedsiębiorcy) proponowanych tu zmian nie przyjęliby z zadowoleniem. Nie można też wykluczyć skutecznego przerzucenia zwiększonych kosztów ubezpieczenia na ceny.

*
* *
*

W sprawie racjonalizacji systemu ubezpieczeń trudno być optymistą. Losy reformy zaprogramowanej w 1997 r. i implementowanej w 1999 r. dowodzą, że sukcesu nie gwarantuje staranne przygotowanie koncepcyjne i organizacyjne, a nawet szeroki konsensus polityczny. Jednocześnie to doświadczenie wskazuje, że kluczowe znaczenie ma pierwotny wybór strategicznego kierunku zmian.

Racjonalnemu wyborowi nie sprzyja jednostronna ideologiczna fascynacja. Trudno uniknąć błędu, gdy w procesie decyzyjnym z jakichś względów są wyeliminowane (lub tylko zmarginalizowane) koncepcje alternatywne i/lub dużą rolę odgrywają działania lobbystów. Potrzebna jest szersza refleksja nad mechanizmem podejmowania decyzji na poziomie centralnym. To zadanie nie tylko dla nauk ekonomicznych, ale też dla dyscyplin takich, jak: socjologia, politologia i prawo.

Można chyba zaryzykować ocenę, że nadal nie jest spełniony podstawowy warunek określenia programu pożądaných zmian – krystalizacja pluralistycznych koncepcji. Zorganizowane środowiska polityczne (partie) w najlepszym razie lansują doraźne zmiany obliczone na pozyskanie wyborczego poparcia. Taki charakter zdaje się mieć np. propozycja PSL zwolnienia dochodów z tytułu świadczeń emerytalnych z podatku PIT. Trudno zrekonstruować koncepcję zarówno partii rządzącej¹², jak też głównej partii opozycyjnej. Brak skryształizo-

¹² Kontrowersje budzi forsowana przez rządową większość zmiana eliminująca górny limit oskładkowania wynagrodzeń. Środowiska biznesowe wskazują przede wszystkim, że niesie to wzrost kosztów i spadek wynagrodzeń otrzymywanych przez najwyżej płatnych pracowników. Tak jest istotnie, choć zmiana może dotknąć nie więcej niż 2–3% zatrudnionych i prowadzi do marginalnego tylko wzrostu kosztów. Niepokoić może raczej inna konsekwencja zmiany. Pogłębi się zróżnicowanie kosztów świadczenia pracy osób zatrudnionych i samozatrudnionych. Tym samym jeszcze bardziej zostanie wzmocniona motywacja do patologicznego rozszerzania umów cywilno-prawnych jako podstawy świadczenia pracy.

wanych (zakorzenionych aksjologicznie) koncepcji przesądza, że kwestia kształtu systemu ubezpieczeniowego nie znajduje się w centrum demokratycznych rozstrzygnięć. Proponowane zmiany systemu zabezpieczenia odzwierciedlają obecnie przede wszystkim interesy partykularnych grup interesów. Ustanowienie systemu PPK jest niewątpliwie korzystne dla biznesu działającego na rynkach finansowych, co nie znaczy, że ten projekt jest głównie rezultatem lobbingu tego sektora biznesu. Znaczenie bardzo istotne zdają się mieć – podobnie jak w roku 1997 – stereotypowe wyobrażenia głównych aktorów podejmujących decyzje.

BIBLIOGRAFIA

- Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* (1994), Oxford University Press, Oxford.
- Balcerowicz L. (2013), *Skok na emerytalne oszczędności (wywiad)*, „Rzeczpospolita”, 19.04.2013.
- Barr N., Diamond P. (2014), *Reforma systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*, WN PWN, Warszawa.
- Belka M. (2016), *Selfie*, Studio Emka, Warszawa.
- Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Zabezpieczenia Społecznego (1997), *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalnego*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Zabezpieczenia Społecznego, czerwiec 1997, Warszawa.
- Bugaj R. (2018), *Polska reforma zabezpieczenia na starość*, Elipsa, Warszawa.
- Chrupiek Z., Smolaga L. (1997), *Uwagi w sprawie reformy systemu zabezpieczenia społecznego*, w: *Reforma Systemu Emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Rada Strategii Społeczno-Ekonomicznej przy Radzie Ministrów, Raport nr 24, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju (2017), *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Muszalski W. (2004), *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik akademicki*, WN PWN, Warszawa.
- Orenstajn M. (2013), *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, PTE, Warszawa.
- Oręziak L. (2014), *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Rada Ministrów (1995), *Projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych. Założenia. Podstawowe dylematy. Pytania*, Rada Ministrów, 16.05.1995, Warszawa.
- Rymsza M. (1998), *Urynkowanie państwa, czy uspołecznienie rynku. Kwestie socjalne w Trzeciej Rzeczpospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, UW, Warszawa.
- Sławiński A. (2005), *Prywatyzacja ryzyka*, „Rzeczpospolita”, 3–4.09.2005.
- The Next Recession*. “The Economist”, 13.09.2018.
- Wiktorow A. (2011), *Emerytury będą niskie*, „Rzeczpospolita”, 24.06.2011.

WHAT ABOUT SOCIAL SECURITY?

ABSTRACT

The aim of the article is to present comprehensively and assess the results of the pension security reform implemented in 1999. The evolution of the initial scheme and current concepts of new reforms are presented, followed by the author's suggestions for alternative directions for further changes.

Keywords: social security reform, revision of the reform program, recapitulation of the reform, employee capital plans, alternative directions of changes in the insurance system.

JEL Classification: H55, J26