



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Ekonomiczne i społeczne aspekty polskiego systemu emerytalnego

(refleksje przyszłego emeryta)

Urszula Banaszczak-Soroka

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE



Główne wnioski

- Zapewnienie bezpieczeństwa finansowego każdej osobie po zakończeniu przez nią etapu aktywności zawodowej wchodzi w zakres polityki społecznej państwa. Na straży realizacji tego prawa stoi najwyższy akt prawny – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 67 ust. 1 Konstytucji stwierdzono: „**Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego** w razie niezdolności do pracy, ze względu na chorobę lub inwalidztwo **oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego**”.

- Biorąc pod uwagę perspektywę demograficznego starzenia się społeczeństwa przy równoległym wydłużaniu się czasu życia, w latach 1998–1999 przeprowadzono w Polsce reformę systemu zabezpieczenia emerytalnego¹. Głównym założeniem reformy emerytalnej była dywersyfikacja kierunków gromadzenia, a w konsekwencji źródeł finansowania emerytury w przyszłości. Realizacja tego celu miała polegać na wzięciu przez samych ubezpieczonych odpowiedzialności za swoją sytuację ekonomiczną w okresie starości: z filarem pierwszym – zabezpieczającym na wypadek ubóstwa, drugim – zapewniającym podobny do okresu kariery zawodowej standard życia oraz trzecim – otwierającym perspektywę wyższej stopy życia emeryta (doubezpieczenie emerytalne).

- Dziesięciolecie zmian przypadło na okres kryzysu finansowego, obnażając wiele wad zreformowanego systemu emerytalnego. Optymistyczne koncepcje Banku Światowego, z którego sugestii korzystali twórcy reformy, okazały się w tej sytuacji nierealnymi marzeniami. Zamiast stać się posiadaczem zasobnej kiesy, emeryt po przekroczeniu progu zatrudnienia (kobiety 60 lat, mężczyźni 65 lat) może znaleźć się na skraju nędzy. Pogłębiona tymi okolicznościami świadomość społeczno-ekonomicznych skutków systemu wymaga ponownego podjęcia szerokiej dyskusji nad racjonalnością wprowadzonych rozwiązań.

Organizacja systemu zabezpieczenia emerytalnego – podstawowe założenia

Zabezpieczenie kojarzy się z ochroną prawną i gwarancją bezpieczeństwa na wypadek jakiegoś losowego zdarzenia (wypadek samochodowy, pożar domu, choroba, starość itd.). Szczególnym typem zabezpieczenia jest zabezpieczenie społeczne, które ma zapewnić obywatelom określony standard bezpieczeństwa socjalnego. Zakres przedmiotowy zabezpieczenia socjalnego wyznacza ryzyko społeczne, do którego

¹ Ustawa z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (DzU z 1997 r. Nr 139, poz. 934 z późn. zm.); Ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2007 r. Nr 11, poz. 74 z późn. zm.); Ustawa z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

zaliczamy m.in.: chorobę, macierzyństwo, inwalidztwo, starość, śmierć żywiciela, bezrobocie, nagły wypadek, wypadek przy pracy. Zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego są realizowane przez różne podmioty (państwo, samorządy, organizacje pozarządowe) finansowane z różnych źródeł (podatki, składki, darowizny) i redystrybuowane różnymi kanałami.

Ryzyko starości rodzi potrzebę organizacji zabezpieczenia emerytalnego jako ogółu rozwiązań instytucjonalnych zmierzających do zapewnienia uczestnikom systemu (osobom pracującym²) na okres starości odpowiednich dochodów w postaci pieniężnych świadczeń emerytalnych. W obowiązującym systemie emerytalnym wskazano dwa podmioty, którym powierzono realizację zabezpieczenia emerytalnego. Nazwano je filarami systemu.

Filar pierwszy jest administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Zadaniem ZUS jest gromadzenie składek na ubezpieczenia społeczne (w tym ubezpieczenie emerytalne)³ **i zdrowotne oraz dystrybucja świadczeń pieniężnych**, takich jak: emerytury, renty, zasiłki chorobowe czy macierzyńskie⁴. Wysokość i zasady gromadzenia składek oraz sposoby i wysokość wypłaty świadczeń pieniężnych wyznacza polityka państwa, przyjmująca formę ustaw parlamentarnych. Wszystkie składki na ubezpieczenie społeczne zasilają Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), którym dysponuje ZUS. FUS jest publicznym funduszem celowym, który gromadzi środki pieniężne z precyzyjnie określonych źródeł z przeznaczeniem na ściśle określone cele⁵.

Podstawowym źródłem przychodów FUS jest składka na ubezpieczenia społeczne, w tym składka na ubezpieczenie emerytalne. Składkę emerytalną płać wszyscy pracujący. Jest ona obowiązkowa i odprowadzana do FUS w wysokości 19,52% płacy brutto (przychodu⁶). Połowę składki finansuje pracownik, połowę pracodawca (rys. 1).

ZUS jest zakładem deficytowym. Stale brakuje mu pieniędzy na wypłatę świadczeń. Dlatego kolejne środki na zasilenie pochodzą z budżetu państwa w formie **dotacji celowej**, przeznaczonej na pokrycie wydatków na świadczenia pieniężne inne niż ubezpieczenia społeczne, ale zlecone ZUS do wykonania, np. wypłata dodatku kombatanckiego oraz **dotacji uzupełniającej**⁷, przeznaczonej na sfinansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczenia społecznego, na które zabraknie środków

² Listę osób podlegających obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym zawiera art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

³ Podstawą naliczenia składek na ubezpieczenie społeczne jest wynagrodzenie brutto wskazane w umowie o pracę. Składkę na ubezpieczenie społeczne płaci pracownik (18,71% wynagrodzenia) oraz pracodawca (od 17,2 do 20%), razem około 40%. Składki na ubezpieczenia społeczne są zróżnicowane i zależą od rodzaju świadczenia. Najwyższa składka pobierana jest na ubezpieczenie emerytalne – 19,52% płacy brutto.

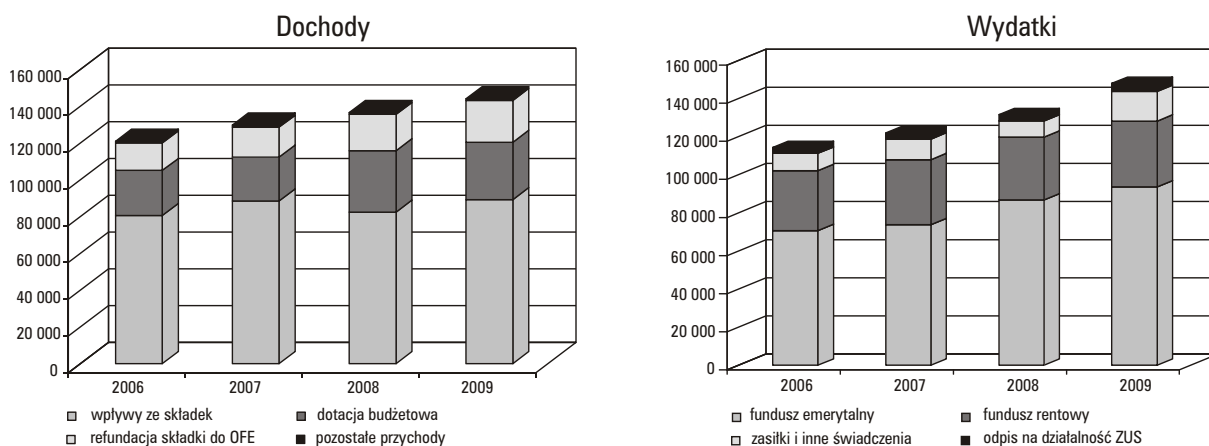
⁴ *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, pod red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 56 i nn.

⁵ Zasady działania FUS określa ustawa o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁶ Podstawę składki stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁷ Dotacje dla FUS oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) administrowanego przez KRUS, powołany na mocy Ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst zamieszczony w DzU z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.), stanowią 90% dotacji dla funduszy celowych. W przypadku FER dotacje celowe to aż 92,6% jego przychodów. Dotacje te stanowią obowiązkowy wydatek budżetowy, tzw. wydatek zdeterminowany, czyli taki, który budżet państwa musi ponieść ze względu na obowiązujące prawo. Rząd nie może dowolnie regulować ich wysokości.

Rys. 1. Dochody i wydatki FUS w latach 2006–2009 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ubezpieczenia społeczne w Polsce. Informacje i fakty*, ZUS, Warszawa 2008, s. 20–23; *Załącznik nr 5 do ustawy budżetowej na rok 2009, Ustawa budżetowa z dnia 9.01.2009 r.* (DzU z 2009 r. Nr 10, poz. 58). Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczenia społecznego z lat 2006–2008 znajdują się na stronach ZUS, www.zus.pl.

w FUS. Dotyczy ona przede wszystkim uzupełnienia środków FUS, które zostały przekazane do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Trafia tam jedna trzecia składki emerytalnej, tj. 7,3% podstawy składki.

Najważniejszą część wydatków z FUS stanowią świadczenia emerytalne – ponad 60%, a następnie rentowe – blisko 30%.

Filar pierwszy, obowiązkowy dla wszystkich pracujących, oparty jest na tzw. umowie pokoleniowej. Emerytury i renty wypłacane są wprost i praktycznie natychmiast ze składek napływających do FUS od pracujących, a wypłata emerytur jest w pełni gwarantowana przez państwo.

Za organizację drugiego filaru (kapitałowego) odpowiadają Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE), tworzone i zarządzane przez prywatne Powszechne Towarzystwa Emerytalne⁸. Oba podmioty są licencjonowane przez Komisję Nadzoru Finansowego i poddawane kontroli wynikającej z jej uprawnień⁹. Podstawowym celem działalności OFE jest gromadzenie środków pieniężnych (a ściślej przyjmowanie ich z ZUS) i ich lokowanie z przeznaczeniem na wypłatę (a dokładniej na przeniesienie do Zakładu Ubezpieczeń Emerytalnych) członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego¹⁰.

Przynależność do OFE wszystkich pracujących jest także obowiązkowa, z tym że każdy pracujący wybiera jeden fundusz. Ma na tę decyzję 7 dni od dnia podpisania pierwszej umowy o pracę. Brak zdecydowania skutkuje losowaniem OFE, organizowanym przez ZUS.

⁸ Każde PTE zarządza jednym Otwartym Funduszem Emerytalnym.

⁹ Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym z dnia 21.07.2006 r. (DzU z 2006 r. Nr 157, poz. 1119).

¹⁰ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze. Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Kraków 2006, s. 101 i nn.

Dopełnieniem formalnych¹¹ form zabezpieczenia emerytalnego są: Pracownicze Programy Emerytalne (PPE) oraz Indywidualne Konta Emerytalne (IKE). Stanowią one tzw. **trzeci filar zabezpieczenia emerytalnego**¹². Przybierają postać dobrowolnego – grupowego jak w przypadku PPE lub indywidualnego jak w przypadku IKE – gromadzenia środków na przyszłą emeryturę.

Aspekty ekonomiczne systemu zabezpieczenia emerytalnego

Nowy system emerytalny podzielił uprawnionych do świadczeń emerytalnych na trzy grupy. Kryterium podziału był wiek, a właściwie data urodzenia:

- urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. otrzymują i będą otrzymywać świadczenie tylko z jednego źródła: z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) na „starych zasadach” – wszystkie osoby pracujące odpowiadają za utrzymanie pokolenia, które zakończyło aktywność zawodową;
- urodzeni po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. mogli dokonać wyboru:
 - 1) pozostać w ZUS i otrzymywać w przyszłości emeryturę na nowych zasadach ale tylko z „pierwszego filaru” lub
 - 2) wybrać nową emeryturę i przynależność równoległe do ZUS i OFE;
- urodzeni po 31 grudnia 1968 r. będą otrzymywać świadczenie na nowych zasadach – z dwóch źródeł: ZUS i OFE.

Źródłem finansowania nowego systemu zabezpieczenia emerytalnego są składki odprowadzane do ZUS przez wszystkich pracujących w jednakowej wysokości 19,52% przychodu, (nieodprowadzanie składek jest wykroczeniem). **W ZUS każdy ubezpieczony ma indywidualne konto, które powinno być zasilone 12,22% podstawy wymiaru odprowadzanej co miesiąc składki.** Tu po raz pierwszy składka zostaje pomniejszona o środki, które ZUS przekazuje do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). W roku 2009 z pieniędzy wpływających na fundusz emerytalny w FUS przekazano 0,35% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne do FRD¹³.

Zadaniem Funduszu Rezerwy Demograficznej jest gromadzenie środków na uzupełnienie niedoborów funduszu emerytalnego powstałych z przyczyn demograficznych, co można uznać za słuszne z punktu widzenia solidaryzmu społecznego. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że ubezpieczony nie deklaruje indywidualnie wspierania FRD ani

¹¹ Nieformalne zabezpieczenie emerytalne tworzą sami zainteresowani (zakup nieruchomości, dzieł sztuki, złota czy kamieni szlachetnych) albo liczą na pomoc dzieci czy różnych organizacji. W ten sposób chcą oni powiększyć otrzymywaną emeryturę. Cechą metod nieformalnych jest to, że świadczenie (pomoc) może mieć także charakter rzeczowy. M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 17 i nn.

¹² PPE mylnie, zdaniem J. Jończyka, określa się mianem trzeciego filaru, ponieważ nie wchodzi one, tak jak IKE, w zakres prawa ubezpieczeniowego. IKE i PPE stanowią jedynie uzupełnienie systemu emerytalnego. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, op. cit., s. 55 i nn.

¹³ Działa na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz statutu, który nadaje mu minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego. Fundusz posiada osobowość prawną. Jego organem jest ZUS. Od 2002 r. składka systematycznie rośnie – od 0,01% w 2002 r. do 0,35% podstawy wymiaru w 2009 r.

nie określa skali tego zasilenia. Bez jego zgody zaniżana jest kwota budująca jego kapitał emerytalny w ZUS. O tym, jaka część składki zasili FRD, decyduje Sejm, zatwierdzając jego plan finansowy¹⁴. **Fundusz Rezerwy Demograficznej ma prawo lokować zgromadzone środki w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa. W ten sposób pomnaża wniesiony do FRD kapitał.** Na koniec 2009 r. FRD dysponował ponad 5 mld zł. Zgromadzonymi aktywami zainteresował się rząd i zaproponował istotną zmianę dotyczącą zasilania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W celu pokrycia niedoboru na wypłatę świadczeń ZUS może korzystać z nowych źródeł: krótkoterminowego finansowania, jakimi są **nieoprocentowane pożyczki ze środków z budżetu państwa oraz z Funduszu Rezerwy Demograficznej.** Pojawiła się istotna obawa, że pieniądze z FRD zostaną wykorzystane na bieżące potrzeby zamiast podlegać akumulowaniu na przyszłość. Okrojone o nieoprocentowaną pożyczkę aktywa FRD zaniżają kwotę możliwą do zainwestowania w obligacje skarbowe, a tym samym zmniejszają sumę pieniędzy, jakimi FRD będzie dysponował w przyszłości¹⁵.

Indywidualne konto ubezpieczonego w ZUS służy jedynie do rejestracji napływających składek. Ponieważ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jako fundusz celowy, nie inwestuje w dostępne instrumenty finansowe, tzn. nie pomnaża naszych pieniędzy, lecz natychmiast je wypłaca w formie świadczeń, zgromadzony kapitał można uznać za fikcyjny. Jest on jedynie waloryzowany każdego roku o realny wzrost cen i usług.

Logicznym następstwem przymusowego płacenia składek jest oczekiwanie przez ubezpieczonego na takie świadczenie emerytalne (fundamentalne prawo obywatelskie), które będzie wypłacane systematycznie i w ustalonej wartości. O wysokości emerytury z I filaru decydować będą:

- suma zwaloryzowanych składek wpływających do ZUS, od 1999 r., zgromadzonych na indywidualnym koncie ubezpieczonego;
- zwaloryzowany kapitał początkowy, wyliczony na dzień 1 stycznia 1999 r. (dotyczy osób, które pracowały minimum 6 miesięcy przed 1999 r.);
- moment przejścia na emeryturę (według obecnego stanu prawnego dla kobiet 60 lat, dla mężczyzn 65 lat);
- współczynnik demograficzny (wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia po przejściu na emeryturę, ustalane wspólnie dla kobiet i mężczyzn)¹⁶.

Emerytura miesięczna to: kapitał emerytalny (suma zwaloryzowanych składek plus zwaloryzowany kapitał początkowy) dzielony przez współczynnik demograficzny.

Jaka będzie w przyszłości nasza emerytura z ZUS, trudno określić. Na dzień dzisiejszy nie dysponujemy wiedzą na temat stopy waloryzacji składek, stopy waloryzacji kapitału początkowego oraz współczynnika demograficznego w dniu przejścia na

¹⁴ Inne źródła zasilania FRD to pieniądze pochodzące z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz środki, które zostają na koncie funduszu emerytalnego na dzień 31 grudnia po odjęciu kwot przeznaczonych na wypłatę świadczeń, przychody z lokat i inne.

¹⁵ Zob. http://www.portalzus.pl/216788_bud%C5%BCet_pa%C5%84stwa_i_frd_wspra_fus.html.

¹⁶ Współczynnik demograficzny podaje GUS w dniu 31 marca każdego roku.

emeryturę. Możemy jedynie dokonać szacunkowego obliczenia emerytury na podstawie danych z ZUS o wysokości zarejestrowanych na naszym indywidualnym koncie składek i kapitału początkowego. Do tego celu służą kalkulatory, zamieszczone np. na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego. Jedyne co możemy uznać za nieco uspokajające to fakt, że gwarantem tej emerytury jest Skarb Państwa.

Druga część emerytury pochodzić będzie z Otwartych Funduszy Emerytalnych. Do nich ZUS obligatoryjnie przekazuje jedną trzecią składki (7,3% podstawy wymiaru) płaconej na fundusz emerytalny. Za operację pośredniczenia w przekazywaniu środków ZUS pobiera prowizję wynoszącą do 0,8% transferowanej kwoty (pokrywana jest ona przez Towarzystwo Funduszy Emerytalnych). W okresie od 19 maja 2009 r. do 30 września 2009 r. ZUS przekazał czternastu OFE 132 243,6 mln zł oraz 2 855,3 mln zł odsetek od nieterminowo przekazywanych składek¹⁷.

Każda składka odprowadzana na indywidualny rachunek ubezpieczonego w OFE jest pomniejszana o opłatę dystrybucyjną. Opłata ta, ustawowo określona w wymiarze procentowym (7% z tendencją malejącą – do 3,5% w roku 2014), była największym obciążeniem dla członka funduszu. Mając na względzie dobro ubezpieczonego (zbyt duże obciążenie), rząd znowelizował w 2009 r. ustawę o OFE, zmieniając opłatę na maksymalnie 3,5% przekazywanej składki. Zmiana weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.¹⁸. Fundusze nigdy nie były i prawdopodobnie nie będą zainteresowane wzajemnym konkurowaniem, skoro mogą posługiwać się maksymalną opłatą ustawową. Nawet podczas kryzysu finansowego, gdy inne podmioty finansowe obniżały opłaty i prowizje¹⁹, fundusze inwestycyjne OFE nie zrezygnowały z pełnej wysokości opłaty. Według stanu na połowę 2009 r. tylko dwa OFE pobierały opłatę dystrybucyjną niższą niż 5%. **Opłata dystrybucyjna pobierana przez OFE wpływa w całości do PTE, stanowiąc jego przychód.**

Opłata dystrybucyjna nie jest jedynym obciążeniem ubezpieczonego w OFE. Z aktywów brutto pokrywane są zobowiązania OFE, m.in. wobec:

- PTE – za zarządzanie aktywami;
- domów maklerskich – prowizje i opłaty maklerskie (od składanych zleceń nabycia i zbycia notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych walerów);
- depozytariusza (rolę tę może pełnić bank o minimalnym kapitale 100 mln zł lub Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych) – za przechowywanie papierów wartościowych wchodzących w skład aktywów OFE i kontrolowanie zgodności działań inwestycyjnych z prawem²⁰.

¹⁷ Liczba OFE według stanu na 30 września 2009 r., „Biuletyn Kwartalny. Rynek OFE”, 3/2009, www.knf.gov.pl. Od 1 stycznia 2010 r. wysokość odsetek należnych od ZUS w przypadku nieprzekazania w terminie składek do OFE wynosi 4,29% w skali roku, http://www.portalzus.pl/211725_obowiazuje_nowa_wysokosc_odsetek_naleznych_od_zus_do_ofe.html.

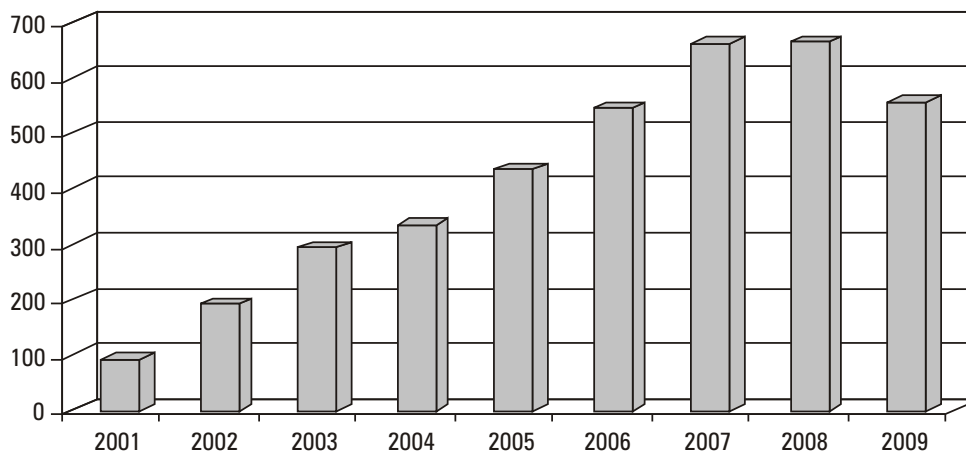
¹⁸ Zmiany do ustawy o otwartych funduszach emerytalnych opublikowane w DzU z 2009 r., Nr 127, poz. 1048.

¹⁹ Np. Allianz TFI od 30 maja 2008 r. obniżył o 50% opłatę na wybrane fundusze. Podobnie postąpiły także i inne fundusze, sprowadzając opłatę manipulacyjną nawet do zera. Informacje dostępne na stronach: www.servis-inwestora.pl, www.inwestycje.pl i stronach internetowych poszczególnych Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych.

²⁰ Katalog potrażeń z aktywów brutto zawierają artykuły 136–136a ustawy o otwartych funduszach emerytalnych; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią (ekspektatywa)*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2006, s. 149.

Koszty operacyjne OFE poniesione przez 10 lat działalności przekroczyły 3,7 mld zł (rys. 2). Jeżeli dodamy koszty operacyjne do opłaty dystrybucyjnej przekazanej do Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (około 8 mld zł), co wyniesie prawie 12 mld zł, to w uproszczeniu możemy powiedzieć, że nasze składki zostały okrojone o około 9%.

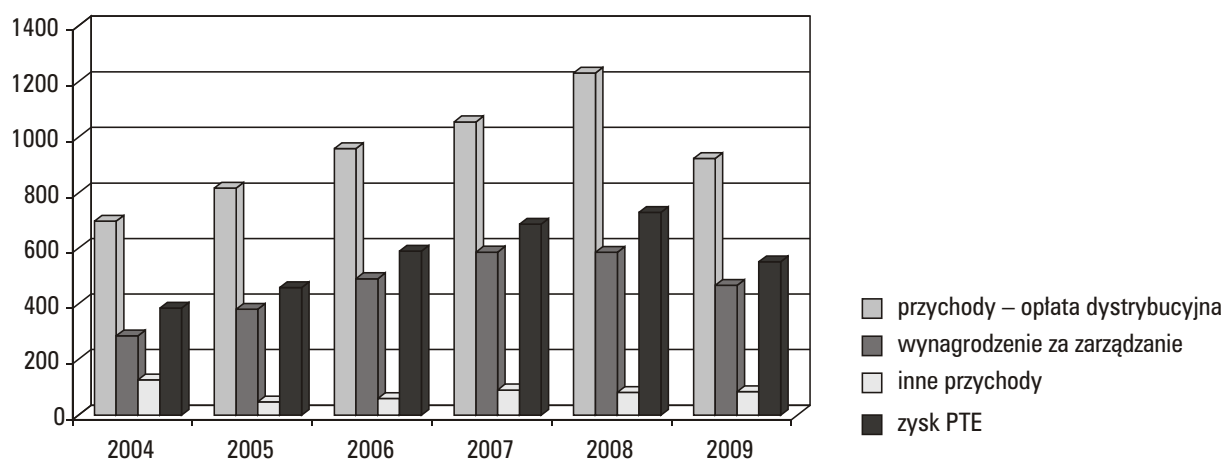
Rys. 2. Koszty operacyjne OFE w latach 2001–2009 (dane z trzech kwartałów) w mln zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

Opłata dystrybucyjna i opłata za zarządzanie stanowią podstawę przychodów Powszechnych Towarzystw Emerytalnych. W każdym roku swojej działalności PTE (w sytuacji normalnej i kryzysowej) przyniosły swoim właścicielom sowe zyski i wysoką, często wynoszącą ponad 35% efektywność (relacja zysku do przychodów) (rys. 3). Najważniejsze koszty PTE to: prowizja wypłacana akwizytorom (około 30%), funkcjonowanie PTE (około 19%), ZUS i KDPW (około 15%), agent transferowy²¹ (około 12%).

Rys. 3. Przychody i zysk PTE w latach 2004–2009 (za trzy kwartały) w mld zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji KNF i GUS.

²¹ Agent transferowy prowadzi indywidualne konta ubezpieczonych.

Otwarte Fundusze Emerytalne stanowią część kapitałową systemu emerytalnego. Charakter kapitałowy polega na inwestowaniu zgromadzonych składek na rynkach finansowych. Dlatego **wysokość tej części emerytury, która będzie wypłacana z OFE, zależy nie tylko od wysokości składek** (te są zależne od wysokości wynagrodzenia) **i czasu ich płacenia** (lata zatrudnienia), **lecz także**, a może przede wszystkim – co jest wyznacznikiem zysku lub straty – **od efektów lokacyjnych OFE**.

Z założenia OFE są z jednej strony instytucjami publicznymi, ponieważ zarządzają potężnymi, przymusowo gromadzonymi środkami przyszłych emerytów, z drugiej zaś instytucjami prywatnymi, nastawionymi na maksymalizację zysku. Taka sytuacja rodzi zasadniczy konflikt interesów. Niewielkie zaangażowanie kapitałowe Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (minimalny kapitał ustawowy to 5 mln euro) i liczenie na znaczące zyski przy jednoczesnym przetruceniu całego ryzyka związanego z zarządzaniem na członków funduszu może prowadzić do wielu pokus nadużycia ich pozycji dla osiągnięcia własnych finansowych celów. Konflikt ten jest wyraźnie widoczny w ostatnich latach.

Dla aktywów funduszy emerytalnych zostały wprowadzone ustawowo kierunki i limity (ograniczenia ilościowe) lokacyjne²² z zastrzeżeniem, że **fundusz ma dążyć do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności dokonywanych lokat biorąc pod uwagę stopień ryzyka, jaką niosą poszczególne instrumenty**²³ (tabela 1).

Tabela 1. Przykładowe kierunki i limity lokacyjne OFE

Papiery jednego emitenta, papiery nie notowane na rynku publicznym, papiery zagraniczne	5%
Papiery emitowane przez PTE, nieruchomości, instrumenty pochodne	zabronione
Akcje notowane na giełdzie	40%
Akcje notowane na rynku pozagiełdowym i akcje NFI	10%
Jednostki uczestnictwa otwartych funduszy inwestycyjnych	15%
Depozyty bankowe	20%
Obligacje komunalne dopuszczone do publicznego obrotu	15%
Obligacje Skarbu Państwa, bony skarbowe, papiery wartościowe emitowane przez NBP	bez limitu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozdziału 15 ustawy o otwartych funduszach emerytalnych.

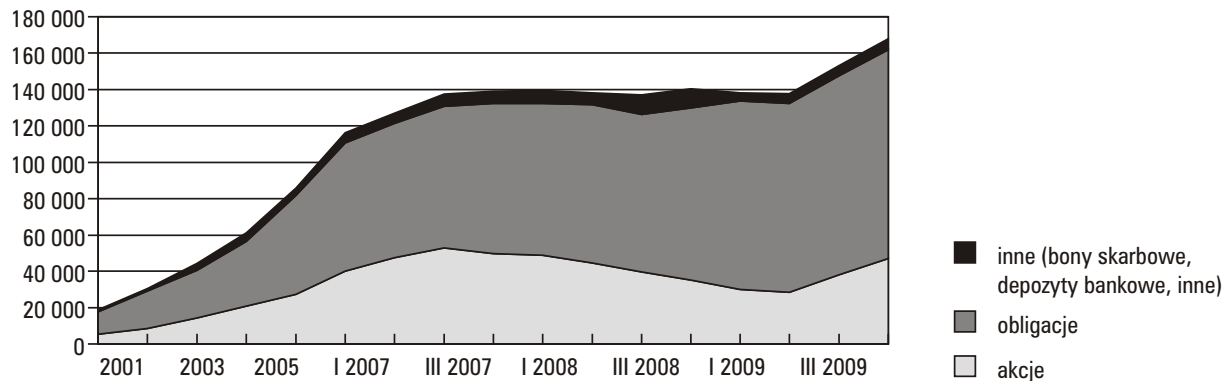
Działalność lokacyjna OFE sprowadza się do inwestowania w instrumenty obarczone różnym stopniem ryzyka oraz zmiennym stopniem niepewności co do przyszłych efektów finansowych. Inwestowanie nie jest równoznaczne z oszczędzaniem. Nie ma w nim gwarancji pewności, że odzyskamy przynajmniej to, co odłożyliśmy. Dlatego odprowadzaniu środków do OFE towarzyszy przymus, którego następstwem jest niepewność. Narzucona

²² Komisja Europejska (KE) pozwała Polskę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w związku z ograniczeniami inwestycyjnymi dla OFE (obecnie mogą one zainwestować za granicą maksymalnie 5% niektórych aktywów). Według KE limity nałożone na OFE ograniczają swobodny przepływ kapitału i ograniczają konkurencję pomiędzy funduszami. Różnicowanie portfela inwestycyjnego zdaniem Komisji pozwoli na uzyskiwanie lepszych wyników finansowych, co jest oczywiste przy uwzględnieniu ryzyka (art. 56 Traktatu UE). *Polska nie zgadza się z żądaniami Brukseli*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” z 7 października 2008 r., http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=114&Itemid=314&limit=10&limitstart=10.

²³ M. Dybał, *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 100 i nn.

przez państwo polityka inwestycyjna oraz swoisty paradoks działań lokacyjnych funduszy (maksymalnego bezpieczeństwa i równocześnie maksymalnej rentowności lokat) powoduje, że OFE zachowują się na rynku w sposób zachowawczy. Świadczy o tym zawartość portfela inwestycyjnego funduszy ze zdecydowaną przewagą obligacji Skarbu Państwa, a taka polityka inwestycyjna nie gwarantuje satysfakcjonującej stopy zwrotu²⁴ (rys. 4).

Rys. 4. Portfel inwestycyjny OFE w latach 2001–2009 (dane po III kwartale) (w mln zł)*



* Polityka inwestycyjna prawie wszystkich OFE jest do siebie bardzo zbliżona.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji KNF: Biuletyny Kwartalne OFE, http://www.knf.gov.pl/system_emerytalny/publikacje/Biuletyny_Kwartalne/index.html.

W pierwszych latach reformy ZUS przekazywał składki do OFE w sposób bardzo nieregularny i zaniżony. Rosło zobowiązanie ZUS wobec funduszy. Na koniec 2002 r. wynosiło około 9,5 mld zł, z czego 3 mld stanowiły odsetki. Zobowiązanie to, wraz z odsetkami, przejął Skarb Państwa²⁵. Wypełnia je, przekazując OFE swoje obligacje. W okresie od 1 listopada 2003 r. do 31 grudnia 2008 r. ich kwota wyniosła 3,8 mld zł (w tym 2,3 mld zł odsetek)²⁶. Jeżeli dodamy do tego wartość obligacji w portfelach OFE, to okaże się, że fundusze emerytalne finansują ponad 1/4 długu publicznego nominowanego w obligacjach Skarbu Państwa wyemitowanych na rynek krajowy (wartość obligacji skarbowych emitowanych na rynek krajowy na koniec trzeciego kwartału 2009 r. wyniosła 409,3 mld zł, z tego OFE posiadały 111,7 mld zł)²⁷.

Przyczyny takich zasad inwestowania można upatrywać także w zbyt płytkim rynku kapitałowym regulowanym. Podaż instrumentów finansowych innych niż obligacje Skarbu Państwa jest ograniczona w stosunku do popytu kreowanego przez OFE²⁸. Kapitalizacja spółek krajowych notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych (rynek regulowany) wynosiła w okresie największego spadku około 230 mld zł, a we wrześniu 2009 r. około 430 mld zł.

²⁴ L. Florek, *Kapitał emerytalny a działalność lokacyjna ofe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, styczeń 2009, nr 1, s. 16; *System emerytalny do przeglądu*, „Gazeta Wyborcza” z 22 maja 2009 r.

²⁵ Ustawa z dnia 23.07.2003 r. o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań ZUS z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych (DzU z 2003 r. Nr 149, poz. 1459 z późn. zm.).

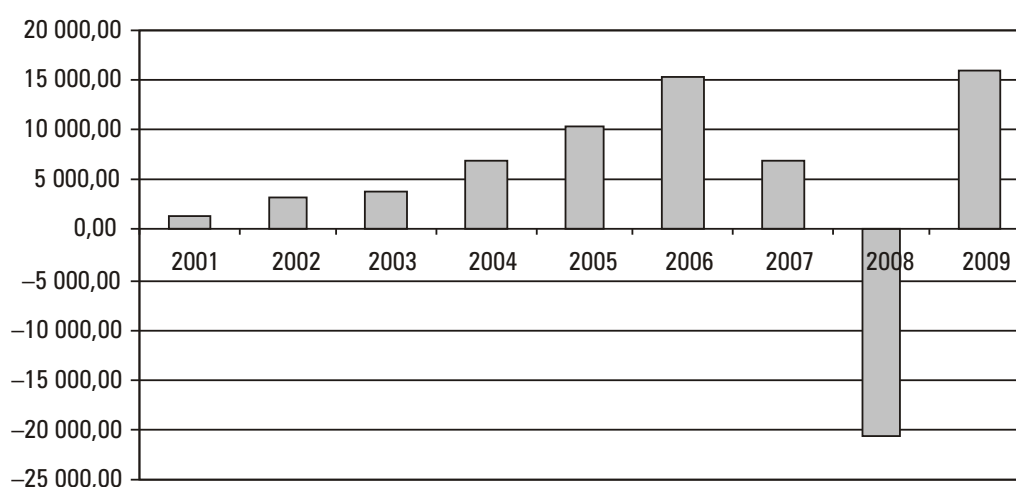
²⁶ Biuletyny Kwartalne OFE, http://www.knf.gov.pl/system_emerytalny/publikacje/Biuletyny_Kwartalne/index.html.

²⁷ *Struktura zadłużenia na koniec grudnia 2008*, www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=590&id=48481 (20.01.2010 r.).

²⁸ O przeregulowaniu rynku przekonany jest m.in. jeden z twórców reformy: M. Góra, *Kilka uwag o tym, co jest ważne w systemie emerytalnym*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych”, Polityka inwestycyjna otwartych funduszy emerytalnych, Zeszyt 3/2004, s. 29 i nn., https://www.knf.gov.pl/Images/forum0304_tcm20-5230.pdf.

W tym samym czasie kiedy PTE przynosiły swoim właścicielom zyski (mimo kryzysu), a wraz z nimi dywidendy (prawie 2,5 mld zł w ciągu 10 lat)²⁹, OFE zaczęły tracić aktywa członków funduszy. Od 31 grudnia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. fundusze emerytalne straciły co najmniej ponad 22 mld zł (tylko nieco mniej przekazał ZUS ze składek do OFE)³⁰. Zakaz nabywania instrumentów pochodnych i ograniczone inwestycje zagraniczne na szczęście uchroniły fundusze od toksycznych aktywów i zdecydowanie większych strat. Jeżeli w przyszłości sytuacja ekonomiczna pozwoli efektywniej pomnażać pieniądze członków OFE, to trzeba wyraźnie zaznaczyć, że środki przekazane przez ZUS w latach kryzysu zostały bezpowrotnie stracone. Wyniki finansowe OFE w ostatnich kwartałach były ujemne: według stanu na 30 marca 2009 r. straty wynosiły 5,8 mld zł. Największą stratę OFE przyniosły na koniec 2008 r.: 20,5 mld zł (rys. 5).

Rys. 5. Wynik finansowy OFE w latach 2001–2009 (dane z trzech kwartałów) w mln zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

Sytuacja ta wpłynęła bezpośrednio na efektywność uzyskaną przez członków funduszy. Można ją oceniać przez pryzmat dwu mierników wskazanych w ustawie o OFE:

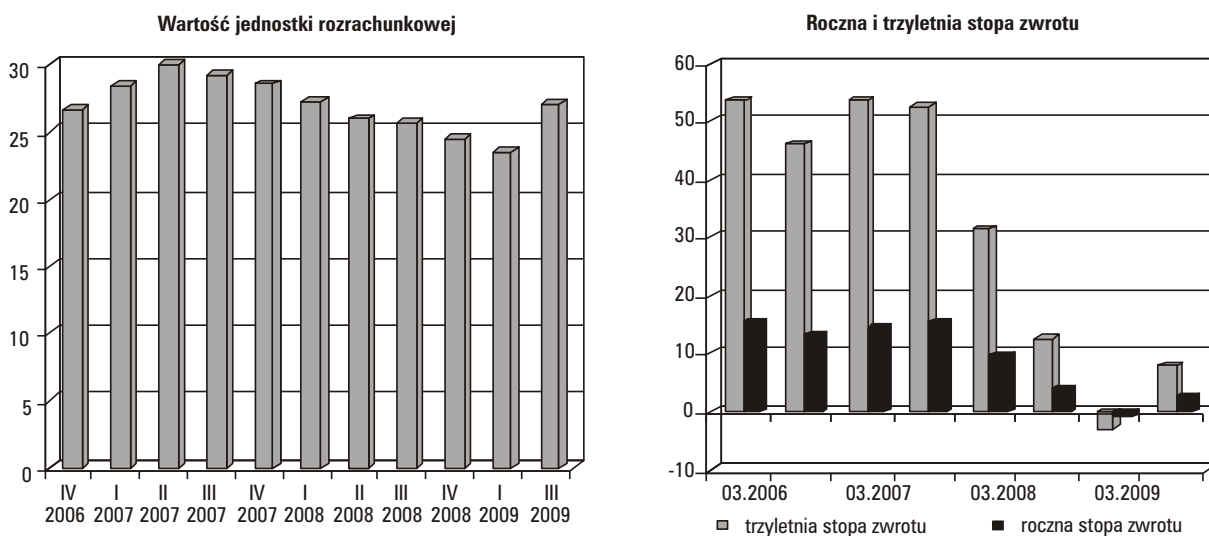
- **jednostka rozrachunkowa** – umowna jednostka udziału w wartości aktywów netto – iloczyn liczby jednostek rozrachunkowych oraz aktualna jej wartość, uzależniona od składu portfela, decyduje o kapitale zgromadzonym przez członka OFE;
- **stopa zwrotu** – wyrażona procentowo jako iloraz różnicy wartości jednostki rozrachunkowej w ostatnim dniu roboczym miesiąca rozliczeniowego (marzec, wrzesień) i wartości tej jednostki w ostatnim dniu roboczym miesiąca rozliczeniowego poprzedzającego okres 12, 24, 36 itd. (najczęściej 3-letnia) miesięcy oraz wartość tej jednostki w ostatnim dniu roboczym³¹ (rys. 6).

²⁹ W roku 2008 za 2007 r. w sześciu PTE wypłacono dywidendę o wartości 530 mln zł. Sytuacja finansowa w PTE w 2008 r., http://www.knf.gov.pl/Images/pte_2008_tcm20-9985.pdf.

³⁰ Obliczenia własne na podstawie danych ZUS i GUS. Na koniec 2007 r. aktywa netto OFE wyniosły 140,6 mld zł, na koniec grudnia 2008 r. – 138 mld zł. W ciągu roku 2008 ZUS przekazał do OFE składki o wartości 19 mld zł (po potrąceniu opłaty). To znaczy, że aktywa OFE powinny wzrosnąć na koniec 2008 r. co najmniej do poziomu ponad 159 mld (159 mld zł – 138 mld zł = 21 mld zł).

³¹ Mierniki te zostały wskazane w ustawie o OFE. W praktyce można stosować wiele innych metod oceny OFE, np.: miernik IRR, Sharpa i wiele innych. Szerzej: M. Dybał, *Efektywność inwestycyjna funduszy...*, op. cit., s. 214 i nn.

Rys. 6. Wartość jednostki rozrachunkowej (w zł) oraz rocznej i trzyletniej stopy zwrotu OFE (w %) (średnie ważone)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Biuletynów Kwartalnych OFE, www.knf.gov.pl.

Punktem odniesienia dla każdego członka OFE są średnie ważone tych parametrów, które pozwalają usytuować pozycję wybranego funduszu na tle pozostałych OFE³².

Jak pokazują doświadczenia, kapitał emerytalny przeliczony na jednostki rozrachunkowe na skutek błędów popełnionych przez zarządzających lub/i nieprzyjaznych zmian gospodarczych został znacznie obniżony, co bezpośrednio przełoży się na poziom przyszłej emerytury. Po pierwszym kwartale 2009 r. OFE powoli odrabiają poniesione straty. Wartość jednostki rozrachunkowej po trzecim kwartale wzrosła do poziomu 27,14 zł, a stopa zwrotu za okres 36 miesięcy do 7,4%.

Aspekt społeczny zreformowanego systemu ubezpieczenia emerytalnego

Celem polityki społecznej państwa jest między innymi kształtowanie stosunków międzyludzkich opartych na zasadzie sprawiedliwości społecznej³³.

Ubezpieczenie jest szczególną formą zarządzania ryzykiem społecznym. Ryzyko społeczne jest definiowane jako „**zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie spowoduje stratę w zasobach gospodarstwa domowego**”³⁴. Aspekt społeczny nawiązuje do

³² Średnia ważona stopa zwrotu – stopa zwrotu wszystkich OFE za okres 36 miesięcy jest sumą iloczynów stopy zwrotu każdego OFE i wskaźnika przeciętnego udziału w rynku OFE.

³³ Zadania z zakresu szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego realizują: ZUS – świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego (w tym świadczenia emerytalne), OFE – gromadzenie i inwestowanie aktywów na emeryturę z filara kapitałowego, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników, Narodowy Fundusz Zdrowia – świadczenia rzeczowe z ubezpieczenia zdrowotnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – świadczenia na wypadek bezrobocia.

³⁴ Szerzej na temat ryzyka społecznego i jego definiowania: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 45 i nn.

wspólnego wysiłku, solidarnego współdziałania wszystkich zagrożonych tym ryzykiem osób w celu rozłożenia jego finansowych skutków.

W przypadku systemu emerytalnego ryzyko to starość. Rozpatrywana jest ona w dwóch aspektach: dożycia wieku emerytalnego (w Polsce dla kobiet wynosi on 60 lat, dla mężczyzn 65 lat) i długości życia po zakończeniu aktywności zawodowej (przekroczenie wieku przeciętnego dalszego trwania życia). Dla przyszłego emeryta po zakończeniu pracy najważniejsza jest gwarancja należytego statusu finansowego, któremu powinna towarzyszyć realizacja zasad państwa demokratycznego, tj. zasady sprawiedliwości społecznej (każdy człowiek ma prawo do tego, co z tytułu wkładu pracy słusznie i sprawiedliwie mu się należy) i zasady realności świadczenia emerytalnego w całym, nawet bardzo długim życiu³⁵.

Aby minimalizować ryzyko starości (ryzyko straty w zasobach finansowych), państwo obliguje pracujących do przekazywania składek do ZUS. W starym systemie emerytalnym składki wrzucane były do jednego koszyka, z którego wypłacano emerytury i renty. Był to system oparty na odpowiedzialności pokoleniowej: czynni zawodowo finansowali tych, którzy osiągnęli wiek emerytalny. System repartycyjny realizował zasadę solidarności społecznej – umowy międzypokoleniowej. W systemie **zdefiniowanego świadczenia** brak było powiązania pomiędzy płaconą składką a wysokością przyszłego świadczenia emerytalnego.

Przekazywanie składek w nowym systemie utraciło charakter społeczny szczególnie w II filarze kapitałowym. Każda osoba czynna zawodowo gromadzi indywidualnie (**system zdefiniowanej składki**), a wysokość emerytury będzie uzależniona od: poziomu wynagrodzenia (co przekłada się na płaconą składkę), przepracowanych lat, a w części kapitałowej także od efektywności zarządzania przez OFE. System ten jednak nie uwzględnia takich okoliczności, jak np. utrata lub spadek składek na skutek zdarzeń losowych, tak istotnych społecznie, jak: bezrobocie, choroba, macierzyństwo i inne, które w sposób oczywisty zaniżają przyszłe świadczenia. Nie bierze też pod uwagę sytuacji makroekonomicznej, która decyduje o zwrocie z inwestycji kapitałowych. Pogorszenie sytuacji gospodarczej, kryzysy na rynkach finansowych, każda bessa na rynku giełdowym i zahamowanie dopływu nowych instrumentów lokacyjnych na giełdę przekłada się na wysokość przyszłego świadczenia.

Organizacja systemu emerytalnego z założenia miała zapewnić maksymalne bezpieczeństwo socjalne wszystkim obywatelom. Zakładano, że ile zaoszczędzimy w funduszach, tyle teoretycznie otrzymamy na starość (co najmniej). Nie jest to zgodne z prawdą. Fundusze inwestują (**inwestowanie – długookresowe, obarczone ryzykiem alokowania zasobów ekonomicznych**), a nie oszczędzają (**oszczędzanie – zabezpieczenie środków finansowych bez ryzyka**), przynosząc przy tym nie tylko zyski, ale i straty wywołane niewłaściwą polityką inwestycyjną lub złą sytuacją gospodarczą. W ten sposób pełne ryzyko zgromadzonych aktywów, sytuacji gospodarczej kraju i sposobu gospodarowania powierzonymi aktywami ponosi sam pracujący, stosując ochronę ubezpieczeniową w interesie własnego gospodarstwa domowego, zatracając istotę wspólnotową systemu zabezpieczenia emerytalnego. Jediną okolicznością łagodzącą skutki tej

³⁵ Zob.: P. Pelc, *Jakie świadczenie z OFE?*, „Gazeta Ubezpieczeniowa” z 31 lipca 2007 r., http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=114&Itemid=314&limit=10&limitstart=60.

sytuacji dla przyszłego emeryta jest zapewnienie przez Skarb Państwa gwarancji minimalnego świadczenia emerytalnego³⁶. Dotyczy to jednak tylko kobiet, które przepracowały minimum 20 lat i mężczyzn z 25-letnim stażem pracy.

Wysokość miesięcznego świadczenia będzie ilorazem indywidualnych aktywów oraz średniego dalszego trwania życia wyliczanego przez Główny Urząd Statystyczny (w roku 2008 było to 209 miesięcy dla kobiet i mężczyzn³⁷). Wysokość nowej emerytury³⁸ dla osób, które nie przystąpiły do OFE, będzie wynikiem podzielenia podstawy jej obliczenia (kapitał początkowy plus kwota składek zaewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego) przez średnie oczekiwane dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi, w jakim ubezpieczony zdecyduje się przejść na emeryturę. Natomiast w przypadku osób, które przystąpiły do OFE, wysokość przyszłej emerytury będzie sumą dwóch świadczeń. Pierwszego, wypłacanego przez ZUS oraz drugiego, wypłacanego ze środków zgromadzonych w OFE (uzależnionego od wysokości zgromadzonego kapitału i wieku osoby przechodzącej na emeryturę). Im bardziej będziemy wydłużać czas aktywności zawodowej, tym więcej, zgodnie z założeniami reformy, zgromadzimy kapitału, który zostanie podzielony przez mniej miesięcy, co przełoży się na wysokość miesięcznego świadczenia³⁹.

Efektywność funduszu jest bezpośrednio związana ze stanem gospodarki Polski i umiejętnościami osób zarządzających aktywami funduszu. Tym bardziej że okresy bessy i hossy, kryzysów i dynamicznych wzrostów gospodarczych są periodyczne, a czas ich trwania różny. **Osoby przechodzące na emeryturę w okresie hossy dostaną wyższe emerytury niż ci, którzy przejdą na emeryturę w okresie bessy**⁴⁰. Nie ma zatem żadnej gwarancji określenia przewidywalnej wysokości świadczenia emerytalnego. W roku 2000 relacja wysokości emerytury do średniej płacy wynosiła 62%. Według prognoz ekspertów parametr ten (stopa zastąpienia) będzie coraz niższy, nawet zdecydowanie poniżej 40%⁴¹.

Nie każdy z nas dożyje wieku emerytalnego, chociaż każdy płaci składki. W systemie starym wspólnota (osoby odprowadzające składkę) składały się na tych, którzy dożyją. W nowym systemie ci, którzy dożyją, otrzymają emeryturę, natomiast zgromadzone aktywa tych, którzy nie dożyją, otrzyma ich rodzina.

³⁶ Art. 85-87 Ustawy o emeryturach i rentach z FUS... op. cit.

³⁷ Chociaż kobiety żyją dłużej, rząd postanowił zrównać przewidywaną długość życia, aby dodatkowo nie dyskryminować kobiet, które nie tylko mniej zarabiają, ale mają także przerwy w pracy, związane z urlopami wychowawczymi.

³⁸ Osoby urodzone przed 1949 r. podlegają pod system repartycyjny. Ich reforma nie dotyczy.

³⁹ Rząd zaproponował pięcioletni okres przejściowy, w którym część emerytury będzie ustalana na starych zasadach (z dopłatą Skarbu Państwa), część na nowych. Kto przejdzie na emeryturę w 2009 r., będzie otrzymywał 80% wyliczonych na dotychczasowych zasadach, a 20% zgodnie z nowymi zasadami. Proporcje te będą ulegały zmianie, zbliżając się do nowych zasad (w roku 2011 – 55% oraz 45%, w roku 2013 – 20% i 80%). W 2014 r. 100% emerytury będzie wyliczana na nowych zasadach.

⁴⁰ Każda wpłata do OFE jest przeliczana na jednostki rozrachunkowe. W okresie hossy wartość jednostki rozrachunkowej wzrasta (cena akcji na giełdzie rośnie, co oznacza wzrost aktywów OFE w tej części, w jakiej są ulokowane w instrumenty notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych, tym samym wzrastają aktywa emeryta). W okresie bessy sytuacja ulega odwróceniu, aktywa OFE maleją (nawet w sposób drastyczny), maleją też aktywa każdego uczestnika OFE.

⁴¹ Zob. http://www.ikepzu.pl/ike_zastapienie.html (20.01.2010 r.). Indywidualna stopa zastąpienia (procentowa relacja całkowitej, z obu filarów, emerytury netto do ostatniej płacy netto) może być jeszcze niższa.

Redystrybucja w systemie społecznym polega na finansowaniu członków danej wspólnoty ryzyka – strat ponoszonych tylko przez niektórych jej członków, doświadczających zagrożeń wskutek konkretnych zdarzeń starości. Z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego każda osoba w sytuacjach zdarzeń ryzykownych powinna liczyć na solidarność osób narażonych na podobne ryzyko. W nowym systemie zamiast pewności zaofiarowano emerytom niepewność i ryzyko spadku realnej wartości świadczenia. Ten stan dotknie szczególnie osoby wymagające opieki zdrowotnej i może prowadzić do ubożenia osób starszych. W takiej sytuacji ciężar utrzymania tych osób spadnie na państwo.

Otwarte Fundusze Emerytalne nie są jedynymi podmiotami, które obciążają kosztami swej działalności przyszłe świadczenia emerytalne. Kolejnymi mają się stać prywatne Zakłady Emerytalne (ZE). Będą przejmować od OFE aktywa tych osób, które przechodzą na emeryturę, gospodarować tymi pieniędzmi i wypłacać emerytury lub świadczyć inne zobowiązania wobec wskazanych przez emerytów beneficjentów. Każdy miał prawo wybrać, a w zasadzie wykupić (zapłacić po raz drugi za zarządzanie przekazanych aktywów i organizację wypłat) emeryturę dożywotnią bez możliwości zmiany ZE⁴². Problem ten jest tak głęboko kontrowersyjny społecznie i politycznie, że do dnia dzisiejszego nie nadano temu zagadnieniu rangi ostatecznego rozwiązania prawnego wyrażonego ustawą. Emerytom, a właściwie kilku tysiącom emerytek, które nabyły uprawnienia w nowym systemie emerytalnym, świadczenie wypłaca obecnie ZUS ze środków własnych i przekazanych przez OFE. Wprowadzono bowiem swoiste prowizorium w Ustawie z dnia 21.11.2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU z 2008 r. Nr 228, poz. 1507) w postaci emerytur okresowych, o które mogą wystąpić w 2009 r. tylko kobiety urodzone po 1949 r., które gromadziły składki w OFE (według szacunków około 1,5 tys. kobiet). Emerytura ta będzie waloryzowana do 65. roku życia, kiedy to nastąpi przejście na niewaloryzowaną emeryturę kapitałową. Ustawa przewiduje, że jeżeli łączna kwota emerytury z I i II filaru będzie niższa od minimalnej, to ZUS wyrówna ją do tej kwoty.

Na uwagę zasługuje jeszcze jeden aspekt społeczny – brak równości osób pracujących biorąc pod uwagę zasady organizacji i wypłacania świadczeń emerytalnych. W dalszym ciągu obowiązuje odrębna organizacja systemu dla rolników KRUS, emerytur mundurowych, górniczych, pomostowych itd., co wymaga uporządkowania, a nawet radykalnych zmian. Jest to zadanie niewątpliwie trudne politycznie, ale istotne z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej.

Dobezpieczenie emerytalne – dobrowolne formy gromadzenia środków finansowych na przyszłą emeryturę

Dopełnieniem systemu emerytalnego organizowanego przez ZUS i OFE są rozwiązania społeczne mające za zadanie stymulowanie pracujących do budowania dodatkowej ochrony finansowej, która zapewni im spokojną i bezpieczną starość. Animowanie takich zachowań zależy z jednej strony od zamożności społeczeństwa, z drugiej od atrakcyjności przygotowanych przez państwo sformalizowanych propozycji.

⁴² Tym problemom przygląda się wielu autorów, m.in. w publikacji Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych: *Wypłata świadczeń z filara II systemu emerytalnego*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych”, Zeszyt 4, maj 2005.

W zreformowanym polskim systemie emerytalnym rozwiązania te przybrały formę **Indywidualnego Konta Emerytalnego (IKE)**⁴³ dla osób fizycznych lub **Pracowniczego Programu Emerytalnego (PPE)**⁴⁴ dla grup pracowniczych. Ten III filar ma charakter całkowicie dobrowolny, pozwalający jednostce decydować o sposobie oszczędzania lub/i inwestowania oraz sposobie realizacji świadczenia. Całe ryzyko związane z ewentualnymi zyskami lub stratami finansowymi bierze na siebie osoba przystępująca do tych form zabezpieczenia.

W IKE zainteresowany wybiera sposób oszczędzania, zawierając umowę z:

- funduszem inwestycyjnym (oszczędzający może wybrać jeden lub kilka funduszy o zróżnicowanym ryzyku) lub
- podmiotem prowadzącym działalność maklerską (nabywając papiery wartościowe dopuszczone do publicznego obrotu) lub
- zakładem ubezpieczeń (ubezpieczenie na życie z funduszem kapitałowym) lub
- bankiem (prowadzenie wyodrębnionego rachunku bankowego),

a po osiągnięciu ustalonego wieku podejmuje decyzję o jednorazowej lub okresowej wypłacie zgromadzonego kapitału.

Ideą IKE jest mobilizowanie osób zatrudnionych do tworzenia własnego realnego zabezpieczenia, z przyrzeczeniem zwolnienia zgromadzonych w ten sposób środków z 19-procentowego podatku od zysków kapitałowych. Zaletą IKE jest także dowolne modyfikowanie wysokości i terminów składek, jasna struktura ponoszonych kosztów czy atrakcyjne zniżki w opłatach manipulacyjnych przy wnoszeniu stałych okresowych wpłat. W 2008 r. zmodyfikowano jedną z wad IKE, podnosząc limit wpłat, które w danym roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć trzykrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej (poprzedni limit wynosił 150%)⁴⁵. Pozostała jeszcze kwestia odliczania wpłaconej kwoty od podatku od osób fizycznych. Mimo zmian, przy braku wolnych środków (średnia płaca w przedsiębiorstwach w Polsce to około 1000 euro, zdecydowanie mniej niż minimalna płaca w Europie, np. w Irlandii – 1500 euro) oraz braku skłonności Polaków do oszczędzania, wynikającego z braku świadomości czy wiedzy, IKE nie spotkało się z dużym zainteresowaniem (tabela 2).

W połowie 2009 r. tylko nieco ponad 833 tys. osób odkładało pieniądze na starość. Liczba osób zainteresowanych tym w ostatnich dwóch latach zmniejszyła się o około 70 tys. w stosunku do roku 2007. Zgromadziły one niewiele ponad 1,8 mld zł. Biorąc pod uwagę podawaną przez GUS liczbę zatrudnionych na koniec 2009 r. – 15 mln osób⁴⁶, kontami IKE zainteresowanych jest tylko około 8% pracujących. Największą skłonność do oszczędzania mają osoby po 40. roku życia (64%).

⁴³ Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o Indywidualnych Kontach Emerytalnych (DzU z 2004 r. Nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o Pracowniczych Programach Emerytalnych (DzU z 2004 r. Nr 116, poz. 1207 z późn. zm.).

⁴⁵ Limit wpłat na IKE w roku 2009 wynosił 9579 zł. *Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie wysokości kwoty wpłaty na indywidualne konto emerytalne w roku 2009* (Monitor Polski z 2008 r. Nr 97, poz. 848).

⁴⁶ *Informacja kwartalna o rynku pracy – III kwartał 2009 r.*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1790_PLK_HTML.htm.

Tabela 2. Indywidualne konta emerytalne – ich liczba oraz wartość zgromadzonych środków w mln zł (stan na koniec roku)

Podmiot prowadzący rachunek IKE	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	06.2009 r.
	Liczba kont oraz wartość (w tys. zł)					
Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych	50 899 91 016	9 414 193 208	144 322 578 106	192 206 846 458	173 776 564 263	170 925 631 018
Banki	7 570 10 916	35 375 62 934	53 208 161 952	42 520 199 309	36 406 211 728	33 809 223 511
Podmioty prowadzące działalność maklerską	6 279 19 204	7 115 37 015	8 156 67 081	8 782 96 157	9 985 121 060	10 520 158 992
Zakłady ubezpieczeń na życie	110 728 47 442	147 744 130 439	634 577 491 406	667 984 722 646	663 665 716 738	618 049 802 609
Razem	175 476 168 578	69 648 423 596	840 263 1 298 545	915 492 1 864 570	853 832 1 613 789	833 303 1 816 129

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznnej informacji o prowadzonych IKE, www.knf.gov.pl.

Inicjatorami PPE mogą być zarówno pracownicy, jak i pracodawca. Ostateczną decyzję podejmuje pracodawca, który przedstawia pracownikom projekt tzw. umowy zakładowej. Zawiera ona zasady, na jakich prowadzony będzie program. Częścią porozumienia jest projekt umowy dotyczący zarządzania środkami z wybraną instytucją finansową. Prawo do uczestniczenia w PPE przysługuje wszystkim pracownikom zatrudnionym u danego pracodawcy nie krócej niż 3 miesiące, a program musi obejmować minimum 50% osób spełniających to kryterium. Na przyszłą emeryturę składają się obie strony umowy: pracodawca (maksymalnie 7% wynagrodzenia pracownika) oraz pracownik (deklaruje jej wysokość, jednak nie więcej niż czteroipółkrotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok). PPE są zakładane zarówno przez niewielkie podmioty, a nawet osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, jak i największych przedsiębiorców, np. L'Oreal Polska, Bank Poczty SA, Mittal Steel Polska SA, Telekomunikacja Polska SA i wielu innych. Według stanu na 31 grudnia 2008 r. 1112 pracodawców prowadziło 1078 programów⁴⁷.

Pod względem organizacyjnym PPE mogą przybrać jedną z dopuszczalnych form organizacyjnych, takich jak:

- umowa grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym;
- umowa z funduszem inwestycyjnym;
- utworzenie odrębnego Pracowniczego Funduszu Emerytalnego.

Do Pracowniczych Programów Emerytalnych systematycznie odprowadza składkę 288 tys. pracowników. Pracownicy i pracodawcy najchętniej korzystają ze współpracy z funduszami inwestycyjnymi. Niechętnie tworzone są odrębne Pracownicze Fundusze Emerytalne. Jest ich zarejestrowanych w Polsce zaledwie 5.

⁴⁷ Informacje dostępne na stronie KNF: http://www.knf.gov.pl/publikacje/biul_rocz_ppe/index.html.

Tabela 3. Formy Pracowniczych Programów Emerytalnych (liczba uczestników i wysokość odprowadzanej składki)

Forma funduszu/rok	Ubezpieczenie z funduszem kapitałowym		Fundusz inwestycyjny		PFE	
	Liczba czynnych uczestników	Składki* odprowadzane – stan na koniec roku (w mln)	Liczba czynnych uczestników	Składki odprowadzane na koniec roku (w mln)	Liczba uczestników (aktywni)	Aktywa
2002	8 223	16,2	23 688	128,5	49 258	133,0
2003	12 255	29,9	26 513	213,0	38 431	258,0
2004	25 411	55,5	47 241	337,9	32 917	347,7
2005	109 057	167,8	79 602	513,0	42 532	485,0
2006	107 556	394,3	94 538	805,8	42 441	675,0
2007	118 484	646,0	105 348	1 127,8	40 730	848,9
2008	118 000	897,0	121 003	1 424,8	38 349	1032,9
06.2009	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	37 661	1274,0

* składki skumulowane

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Roczników ubezpieczeń i funduszy emerytalnych za lata 2003–2007, Rynku PPE 2006, 2007 oraz Pracowniczych Programów Emerytalnych w 2008 r. Komisji Nadzoru Finansowego, www.knf.gov.pl.

Zakończenie

Za aspekt ekonomiczny systemu emerytalnego odpowiada w części Skarb Państwa (wygasająco) oraz OFE, które są z jednej strony instytucjami publicznymi (w Polsce zaliczane są do sektora publicznego, co jest niezgodne z zasadami Unii Europejskiej), ponieważ zarządzają potężnymi, przymusowo gromadzonymi środkami przyszłych emerytów, z drugiej zaś instytucjami prywatnymi, nastawionymi na maksymalizację zysku. Taka sytuacja, jak wspomniano, rodzi zasadniczy konflikt interesów, który ujawnił się w ostatnich latach. Podczas gdy OFE traciły aktywa członków funduszy, PTE przynosiły swoim właścicielom nawet w czasie kryzysu zyski oraz sowe dywidendy. Nowy system w miejsce ubezpieczenia społecznego dającego pewność zdefiniowanego świadczenia wprowadził przymusowe inwestowanie (a nie oszczędzanie), skutkujące niepewnym i niezdefiniowanym świadczeniem.

Aspekt społeczny nawiązuje do wspólnego wysiłku, solidarnego współdziałania wszystkich zagrożonych tym ryzykiem osób w celu rozłożenia jego finansowych skutków. Dla przyszłego emeryta najistotniejszą kwestią po zakończeniu pracy jest gwarancja należytego statusu finansowego, której powinna towarzyszyć realizacja zasady realności świadczenia emerytalnego. Tymczasem ryzyko zgromadzonych aktywów, sytuacji gospodarczej kraju i sposobu gospodarowania powierzonymi aktywami w nowym, zindywidualizowanym systemie (w tym IKE i PPE) ponosi sam pracujący. Mamy tu do czynienia z samofinansowaniem emeryta, na którego przerzucono całe ryzyko związane

z trudnymi do przewidzenia czynnikami makroekonomicznymi i negatywnymi efektami zarządzania przez OFE. Zaprzeczono w ten sposób zasadę solidaryzmu społecznego i drastycznie zmniejszono poczucie bezpieczeństwa socjalnego związanego z ryzykiem starości.

Otwarte Fundusze Emerytalne obchodzą swoje 10-lecie, które przypadło na okres kryzysu finansowego, obnażając tym samym wiele wad zreformowanego systemu emerytalnego. Okoliczności te wywołały dyskusję wokół takich zagadnień, jak:

- wysokość opłat ponoszonych przez przyszłego emeryta (opłat budzących zresztą poważne kontrowersje: skoro przynależność do OFE jest obowiązkowa, to przekazywana danina zaniża aktywa emeryta i w żaden sposób nie jest powiązana z wynikami zarządzania powierzonymi środkami finansowymi);
- kierunki inwestowania (czy inwestować i jaki zakres inwestycji poza obowiązującymi dzisiaj kierunkami i limitami, aby z jednej strony aktywa emerytów były bezpieczne, a z drugiej systematycznie przyrastały) czy benchmarki, które mają charakter wewnętrzny, a tym samym nie spełniają wymogu odpowiedzialności za wyniki i, co istotne, można nimi w pewnym zakresie manipulować.


W dyskusji tej całkowicie pominięto przyszłego emeryta. Istotą zabezpieczenia emerytalnego jest zdjęcie ryzyka z ubezpieczonego i przejęcie go przez państwo, a właściwie przez kolejne pokolenia, które ponoszą na bieżąco odpowiedzialność za osoby, które weszły w wiek emerytalny, a które wcześniej wypełniały tę samą misję.

Dyskusja powinna mieć inny wymiar – wymiar społeczny, dążyć do przewartościowania obecnego systemu emerytalnego i czerpać z doświadczeń państw, które zastosowały podobne rozwiązania ogólne, nadały jednak szczegółowym rozwiązaniom bardziej społeczne aspekty⁴⁸.

⁴⁸ U. Kalina-Prasznica, *OFE wczoraj i dziś*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kudowa-Zdrój 2009 (materiały pokonferencyjne 10 lat reformy emerytalnej w Polsce).

Nota o autorze:

dr Urszula Banaszczak-Soroka jest adiunktem w Instytucie Nauk Ekonomicznych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w finansach i bankowości oraz rynku kapitałowym.

Strategicznym Partnerem ISP jest 

© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych 2010

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, Szpitalna 5, lok. 22
tel. 022 556 42 60, fax 022 556 42 62
e- ma il: isp@isp.org.pl

ISBN 978-83-76-89-060-9