

Konsekwencje zmian w systemie emerytalnym z punktu widzenia osób ubezpieczonych

Agnieszka Chłoń-Domińczak

Marek Góra

Joanna Rutecka

Polish Pension Group SGH

Wprowadzenie

Ważną dla systemu emerytalnego perspektywą jest jego funkcjonowanie na poziomie indywidualnym – uczestników, którzy opłacają składki, gromadzą swoje uprawnienia emerytalne i w przyszłości będą korzystać ze świadczeń emerytalnych. Prawa te mogą mieć różną formę. W polskim systemie emerytalnym wprowadzonym w 1999 roku mają one formę zapisów na indywidualnych kontach. Stany tych kont przekształcane będą na strumień wypłat (świadczeń dożywotnich - annuitetów) zależnych dodatkowo od wieku, w którym rozpoczyna się pobieranie świadczenia. Uczestnicy systemu będący w fazie akumulacji mają dwa konta, różniące się między sobą sposobem zarządzania. Wyjściowe proporcje podziału składki emerytalnej między te dwa konta były dobrane pod kontem interesu (bezpieczeństwa) uczestników. Zmiana proporcji podziału składek oznacza, że w inny sposób będą gromadzone środki na przyszłą emeryturę, jak również będą one inaczej, niż pierwotnie to zakładano, wypłacane.

Celem niniejszej analizy jest ocena tego, jak wprowadzone w 2014 r. zmiany mają wpływ na ryzyko, z jakim spotykają się w systemie emerytalnym osoby pracujące i płacące składki, a także jak może się to przełożyć na wysokość przyszłych emerytur. Ważnym aspektem jest również ocena tego, jak wdrożone zmiany wpłynęły na społeczną percepcję systemu ubezpieczeń społecznych.

1. Zmiana charakteru i sposobu ekspozycji na różne ryzyka

Wdrażanie reform systemów emerytalnych, których elementem był podział obowiązkowej składki emerytalnej pomiędzy konto niefinansowe i finansowe było (i jest) związane z kilkoma kluczowymi argumentami:

- zróżnicowane finansowanie zapewnia lepszą dywersyfikację ryzyka, jako że system emerytalny opiera się jednocześnie na rynku pracy oraz na rynku finansowym, tj. na wszystkich dostępnych czynnikach wpływających na wielkość produktu, w przypadku rynku finansowego możliwa jest również dywersyfikacja międzynarodowa¹;
- wprowadzenie kont finansowych daje szansę, przy odpowiednich warunkach, na zwiększenie wzrostu gospodarczego²;
- ludzie uznają swoje prawa majątkowe jako bardziej bezpieczne i bardziej je rozumieją, gdy są one oparte na własności aktywów finansowych³;
- rządy muszą bardziej brać pod uwagę interes obecnego pokolenia pracującego – czyli przede wszystkim poziom wynagradzania czynników produkcji.

Wbrew obiegowym opiniom podział składki pomiędzy konta w ZUS (NDC) i w OFE (FDC) nie ma na celu zwiększenia emerytur, ponieważ jest to po prostu niemożliwe. Ma natomiast na celu zwiększenie bezpieczeństwa oraz ochronę pokolenia pracującego (zatrzymanie wzrostu składek pomniejszających wynagrodzenia netto).

Dwa odmiennie zarządzane konta emerytalne dywersyfikują ryzyko, ponieważ rynek pracy oraz rynki finansowe podlegają różnym fluktuacjom. Suma obu jest bardziej stabilna niż każdy z tych rynków. To ewidentna korzyść dla uczestników systemu. Ryzyka nie można wyeliminować, można je jedynie rozproszyć, by zmniejszyć jego koszty. To jest celem takiego właśnie zaprojektowania systemu.

Ochrona wynagrodzeń pokolenia pracującego jako cel systemu emerytalnego staje się zrozumiała, gdy uświadomimy sobie, że niezależnie od systemu emerytalnego, nie można wydać ani złotówki na emerytury nie pomniejszając wynagrodzenia czynników produkcji. Czyli im więcej wydaje się na emerytury, tym mniej zostaje na

¹ Argumenty te wymienione są np. przez Bank Światowy (*Averting the Old-Age Crisis*, Bank Światowy 2004) czy przez M. Górę (*System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003).

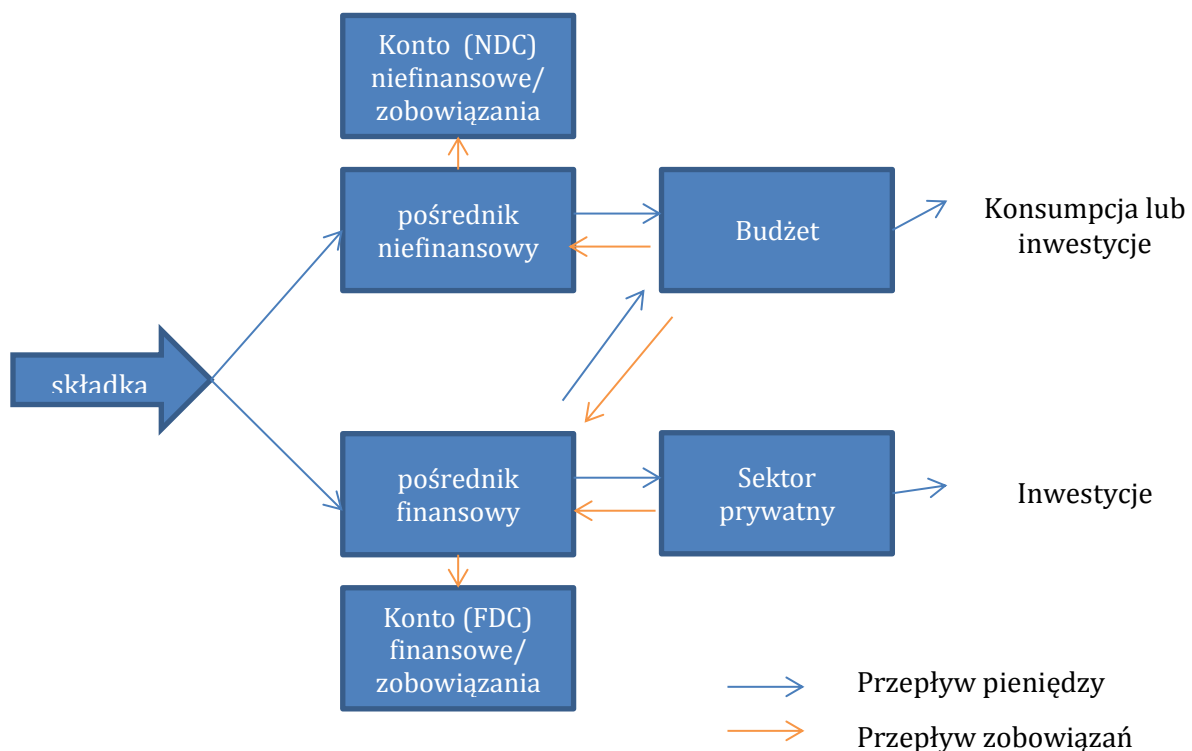
² np. N. Barr, P. Diamond (2010), *Pension Reform. A Short Guide*. Oxford University Press: Oxford, s. 62.

³ Ibidem.

wynagrodzenia. To oczywiste, lecz rzadko brane pod uwagę. System emerytalny zaprojektowany tak, jak w Polsce w 1999 roku, ułatwia internalizację tego faktu.

Podział składki między konta zarządzane przez ZUS (NDC⁴) i konta zarządzane przez PTE (FDC⁵), oraz przepływy środków i zobowiązań w systemie emerytalnym z indywidualnymi kontami przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Finansowanie systemów emerytalnych – przepływ składek w systemie z indywidualnymi kontami



Źródło: M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003. .

Sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu nie jest celem systemu emerytalnego. Dobrze jednak, jeśli dodatkowo do realizacji swojego własnego celu, system emerytalny powoduje pozytywne, raczej niż negatywne, efekty zewnętrzne dla wzrostu. Barr i Diamond⁶ wskazują, że żadna z wyżej wymienionych możliwości uzyskania korzyści

⁴ System indywidualnych kont emerytalnych, do zarządzania którymi nie wykorzystuje się rynków finansowych (NDC z ang: *non-financial defined contribution*).

⁵ System indywidualnych kont emerytalnych, do zarządzania którymi wykorzystuje się rynki finansowe (FDC z ang: *financial defined contribution*).

⁶ N. Barr, P. Diamond, *op. cit.*

nie realizuje się automatycznie. W rzeczywistości to, na ile reforma emerytalna przekłada się na rozwój gospodarczy i ograniczenie ryzyka w systemie, zależy zarówno od tego, jak on jest wdrożony, jak i od zachowania uczestników systemu.

Odpowiednio zaprojektowany system emerytalny może pomóc odpowiednio rozłożyć ryzyka które są z nim związane. Bank Światowy publikacji „Averting the Old-Age Crisis” z 2004 r. podkreśla, że część niefinansowa systemu emerytalnego może i powinna być zaprojektowana tak, aby zapewnić ochronę przed ubóstwem w starszym wieku, jak również zapewnić właściwy dla potrzeb społecznych element redystrybucji w systemie emerytalnym. Konta niefinansowe i finansowe dobrze realizują ubezpieczeniowy cel systemu emerytalnego, jakim jest alokacja dochodu w przebiegu życia. Ponieważ zachowanie rynku pracy i rynku finansowego nie jest ze sobą w pełni skorelowane, wprowadzenie podziału kont pozwala na odpowiednią dywersyfikację ryzyka z perspektywy uczestników systemu emerytalnego.

Systemy emerytalne, w których składka podzielona jest na konta niefinansowe i finansowe, mogą także przeciwdziałać do pewnego stopnia ryzyku demograficznemu związanemu ze starzeniem się ludności. Choć żaden z tych elementów nie jest odporny na starzenie się ludności, utworzenie rezerw kapitałowych daje możliwość gromadzenia oszczędności w gospodarce w okresie transformacji demograficznej. Dodatkowo, inwestycje międzynarodowe, jeżeli są odpowiednio zarządzane, mogą przyczynić się do dywersyfikacji ryzyka demograficznego do innych populacji i gospodarek.

Zachwianie proporcji podziału składki pomiędzy konto niefinansowe (NDC) i konto finansowe (FDC) oznacza ograniczenie korzyści związanych z podziałem ryzyka pomiędzy różne typy rynków, a także zmniejszenie możliwości ograniczenia zmienności wysokości gromadzonych przez osoby pracujące i płacące składki uprawnień i aktywów emerytalnych.

Mówiąc w skrócie i wprost, to niedobre z uwagi na interes uczestników systemu. Niedobre także z uwagi na wzrost gospodarczy. Fakt, że w Polsce, a także w kilku innych krajach ma miejsce redukcja części kapitałowej systemów emerytalnych wynika z niedostosowania systemów księgowania przepływów emerytalnych do realiów XXI wieku.

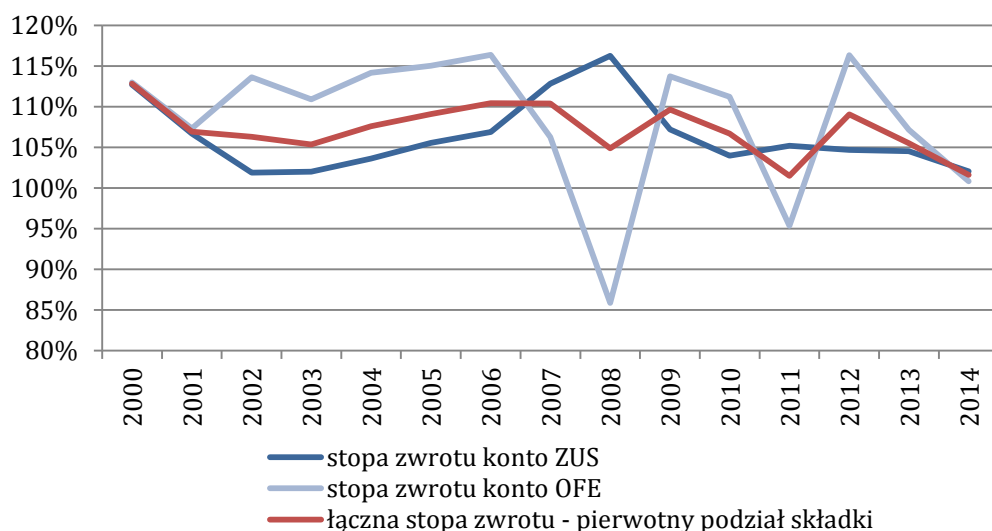
2. Bezpieczeństwo systemu emerytalnego: stopa zwrotu OFE a waloryzacja kont w ZUS

Rynek pracy i rynek finansowy nie są ze sobą w pełni skorelowane. Relacje pomiędzy stopą zwrotu na rynku pracy (wzrost funduszu płac) oraz na rynku finansowym kształtują się różnie, w zależności od specyfiki rynków krajowych. Generalnie jednak, w horyzoncie emerytalnym obie stopy powinny być zbieżne do tej samej długookresowej stopy.

W przypadku Polski mamy do czynienia z jednej strony z relatywnie dużą gospodarką i stopniowo rozwijającym się rynkiem pracy, na którym z jednej strony nadal występuje dość znaczny niezrealizowany potencjał, skutkujący niższym niż w innych rozwiniętych krajach europejskich wskaźnikiem zatrudnienia. Z drugiej strony, polski rynek kapitałowy w ostatnich latach rozwijał się, dając możliwości lokowania aktywów w rosnącą liczbę i wartość instrumentów finansowych.

Dane za lata 2000-2014 dotyczące stóp zwrotu na kontach w ZUS oraz w otwartych funduszach emerytalnych wskazują, że faktycznie podział składki sprzyjał dywersyfikacji ryzyka, co ilustruje wykres 1. Trudno sobie wyobrazić lepsze potwierdzenie słuszności idei systemu emerytalnego, w którym dywersyfikacja odbywa się w taki właśnie sposób. Wykres ilustruje jak bardzo oba elementy powszechnego systemu wzajemnie się wspierały.

Wykres 1. Stopa zwrotu na kontach emerytalnych ZUS i OFE oraz łączna stopa zwrotu w latach 2000-2014



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ZUS i KNF.

Jak można zaobserwować, wahania łącznej stopy zwrotu na kontach, przy pierwotnym podziale składki (tj. w proporcji 5/8 (NDC) i 3/8 (FDC) – inaczej 12,22/7,3) są znacznie mniejsze niż wahania stóp zwrotu na poszczególnych kontach składowych. Obserwację tę potwierdzają dane zawarte w Tabeli 1. W okresie od 2000 do 2014 r. średnia stopa zwrotu uzyskana na kontach w OFE była nieznacznie wyższa niż waloryzacja na kontach w ZUS. Jednocześnie zmienność stopy zwrotu na kontach w OFE była znacząco wyższa. Stopa zwrotu na połączonych kontach jest nieco wyższa w przypadku, gdyby został utrzymany pierwotny podział składki. Jednocześnie, przy podziale składki pomiędzy dwa konta istotnie spada poziom ryzyka, mierzony współczynnikiem zmienności.

Tabela 1. Średnia stopa zwrotu oraz odchylenie standardowe na kontach emerytalnych w ZUS i w OFE oraz na kontach połączonych w latach 2000-2014

	stopa zwrotu konto ZUS	stopa zwrotu konto OFE	łączna stopa zwrotu - pierwotny podział składki	łączna stopa zwrotu - rzeczywisty podział składki
średnia stopa zwrotu	106,33%	108,13%	107,14%	107,03%
odchylenie standardowe	4,31%	8,62%	3,19%	2,97%
współczynnik zmienności	4,06%	7,97%	2,97%	2,77%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ZUS i KNF.

3. Zyski i straty ubezpieczonych w świetle szacowanej wysokości ich zasobów emerytalnych

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie stóp zwrotu osiągniętych na poszczególnych kontach emerytalnych, zmiana sposobu podziału składki pomiędzy poszczególne konta (konto w ZUS (ZUS 1), subkonto w ZUS (ZUS2) oraz OFE) będzie również skutkować zmianą wysokości zgromadzonego kapitału emerytalnego. Aby ocenić, jak zmiana systemu emerytalnego w latach 2010-2014 może wpłynąć na wartość kapitału emerytalnego zgromadzonego przez uczestników systemu, oszacowana została zmiana netto kapitału emerytalnego (*pension wealth*). Kapitał emerytalny mówi nam o tym, jaki jest stan kont emerytalnych osoby przechodzącej na emeryturę.

Do oszacowania zmiany kapitału emerytalnego został opracowany model mikrosymulacyjny⁷ który pozwala na ocenę zmiany kapitału emerytalnego zgodnie z następującym równaniem:

$$NCPW = [FV AC_{AC}^{FF} - FV AC_{BC}^{FF}] + [FV PW_{AC}^{PAYG} - FV PW_{BC}^{PAYG}], \text{ gdzie:}$$

$FV AC_{AC}^{FF}$ – przyszła wartość zakumulowanych składek wpłaconych na konto w OFE po zmianie system od roku 2010 do wieku 65 lat;

$FV AC_{BC}^{FF}$ - przyszła wartość zakumulowanych składek wpłaconych na konto w OFE przed zmianą systemu od roku 2010 do wieku 65 lat;

$FV PW_{AC}^{PAYG}$ – przyszła wartość zakumulowanych składek wpłaconych na konta w ZUS po zmianie systemu od roku 2010 do wieku 65 lat;

$FV PW_{BC}^{PAYG}$ przyszła wartość zakumulowanych składek wpłaconych na konta w ZUS przed zmianą systemu od roku 2010 do wieku 65 lat.

Pierwsza część równania odnosi się do zmiany brutto kapitału emerytalnego w części finansowej, a druga część – zmiany brutto w części niefinansowej. Połączenie tych dwóch wartości daje zmianę netto kapitału emerytalnego. Dla zachowania

⁷ A. Chłoń-Domińczak, *Impact of changes in multi-pillar pension systems in CEE countries on individual pension wealth*, "Journal of Pension Economics and Finance" (w druku).

porównywalności wyników w czasie, wszystkie wartości odniesione są do przeciętnego wynagrodzenia w roku kalendarzowym, w którym osoba osiąga wiek 65 lat.

Założenia przyjęte w modelu są zgodne z zastosowanymi w *Ageing Report z 2015 r.*⁸:

- wzrost gospodarczy wynosi 1,6% rocznie (jest to również stopa zwrotu na koncie ZUS 2),
- wzrost produktywności pracy (przyjęty również jako wzrost wynagrodzeń) to 2,2%;
- stopa zwrotu netto na rynkach finansowych to 3%.

Opłata za zarządzanie na kontach finansowych została przyjęta na poziomie 0,5%. Dodatkowo, dla oceny wrażliwości wyników na stopę zwrotu na rynkach finansowych oszacowane zostały dwa scenariusze. W pierwszym stopa zwrotu na rynkach finansowych jest o 1 p.p. wyższa od scenariusza bazowego. W drugim scenariuszu jest ona o 1 p.p. niższa.

Oszacowanie zmiany kapitału emerytalnego netto na skutek zmian podziału składki pomiędzy konta emerytalne przedstawia Tabela 2. Oszacowanie to uwzględnia osoby w różnym wieku (od 30 do 50 lat) oraz osiągające różny poziom zarobków (od 50% do 150% przeciętnego wynagrodzenia).

Tabela 2. Wpływ zmian podziału składki na kapitał emerytalny

Wynagrodzenie \ Wiek w 2010 r.	50 lat	40 lat	30 lat
Stopa zwrotu na koncie finansowym: 2,5%			
50% średniego wynagrodzenia	-1,22	-5,19	-11,69
100% średniego wynagrodzenia	-2,44	-10,38	-23,38
150% średniego wynagrodzenia	-3,65	-15,57	-35,08
Stopa zwrotu na koncie finansowym: 3,5%			
50% średniego wynagrodzenia	-3,67	-12,63	-27,49
100% średniego wynagrodzenia	-7,34	-25,26	-54,98
150% średniego wynagrodzenia	-11,02	-37,89	-82,46
Stopa zwrotu na koncie finansowym: 1,5%			
50% średniego wynagrodzenia	1,03	1,20	0,99
100% średniego wynagrodzenia	2,07	2,40	1,98

⁸ European Commission DG ECFIN (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy, 3. doi:10.2765/877631

150% średniego wynagrodzenia	3,10	3,59	2,97
------------------------------	------	------	------

Źródło: A. Chłoi-Domińczak, *Impact of changes in multi-pillar pension systems in CEE countries on individual pension wealth*, "Journal of Pension Economics and Finance" (w druku).

Zaprezentowane wyniki wskazują, że zarówno w przypadku scenariusza bazowego, jak i zakładającego wyższą stopę zwrotu, kapitał netto uczestników systemu będzie mniejszy. Im młodsza jest dana osoba, tym spodziewany efekt jest wyższy, co związane jest z długością okresu, w którym składki w mniejszej proporcji przekazywane są na konta finansowe. Ubytek kapitału odniesiony do przeciętnego wynagrodzenia rośnie również wraz ze wzrostem wynagrodzenia indywidualnego.

W przypadku scenariusza z niższą stopą zwrotu, wysokość kapitału emerytalnego jest nieznacznie wyższa w po zmianie systemu.

Podsumowując, uzyskane wyniki wskazują na to, że zmiana systemu emerytalnego była raczej niekorzystna dla przyszłych emerytów. Tracą na niej więcej osoby młodsze, jak również te, które wpłacają do systemu emerytalnego większe składki. To wynik odnoszący się jedynie do skutków ekonomicznych na poziomie mikro. Na poziomie makro sytuacja jest również niekorzystna. Negatywnym skutkiem wprowadzonych zmian jest przede wszystkim utrata wiarygodności systemu emerytalnego jako całości, czyli tak części zarządzanej przez ZUS (czyli NDC), jak i części zarządzanej przez Powszechne towarzystwa Emerytalne (czyli OFE).

4. Zaufanie do systemu emerytalnego i zmiany percepcji społecznej

Zmiana systemu emerytalnego dotycząca podziału składki, ale także inne zmiany, które miały miejsce w ostatnich latach przekładają się również na zmiany zaufania obywateli do systemu emerytalnego. Utrata zaufania dotyczy nie tylko powszechnego systemu emerytalnego (NDC i FDC), ale także różnych innych działań obywateli podejmowanych w dłuższej perspektywie. Nie analizujemy tu tych kwestii, ale są one warte co najmniej podkreślenia. Mają bowiem wpływ na całokształt życia społecznego.

Efekty tych zmian możemy obserwować bezpośrednio, przez badania społeczne, w których respondenci określają swój poziom zaufania do instytucji publicznych i prywatnych, jak również pośrednio, przez ich zachowania dotyczące oszczędności emerytalnych.

O opinię ludzi na temat ZUS oraz otwartych funduszy emerytalnych w latach 2010-2015 pytał między innymi CBOS. Wyniki tych ocen przedstawia Tabela 3. W okresie od 2013 r. widać wyraźnie pogarszającą się opinię respondentów na temat ZUS, jednocześnie nie zmienia się opinia na temat OFE.

Tabela 3. Oceny ZUS i OFE wśród Polaków w latach 2010-2015

Oceny ZUS	Wskazania respondentów według terminów badań															Zmiany XI '13 – III '15	
	2010			2011			2012			2013			2014				2015
	IV	I	II	III	IV	IX	III	IX	III	VII	IX	XI	III	IV	IX	III	
	w procentach																
Dobra	22	35	27	36	29	35	28	32	26	26	32	28	30	29	32	28	0
Zła	59	44	52	48	50	49	57	54	54	51	51	51	57	51	54	59	+8
Trudno powiedzieć	19	21	21	16	21	16	15	14	20	23	17	21	13	20	14	13	-8

Oceny OFE	Wskazania respondentów według terminów badań															Zmiany XI '13 – III '15
	2011			2012			2013			2014			2015			
	II	III	IV	IX	III	IX	III	VII	IX	XI	III	IV	IX	III		
	w procentach															
Dobra	21	29	24	27	17	20	21	16	17	19	21	21	21	18	-1	
Zła	34	33	32	34	44	41	35	38	43	37	40	33	34	37	0	
Trudno powiedzieć	45	38	44	39	39	39	44	46	40	44	39	46	45	45	+1	

Źródło: CBOS (2015), *Oceny instytucji publicznych*, Komunikat z Badań CBOS nr 42.

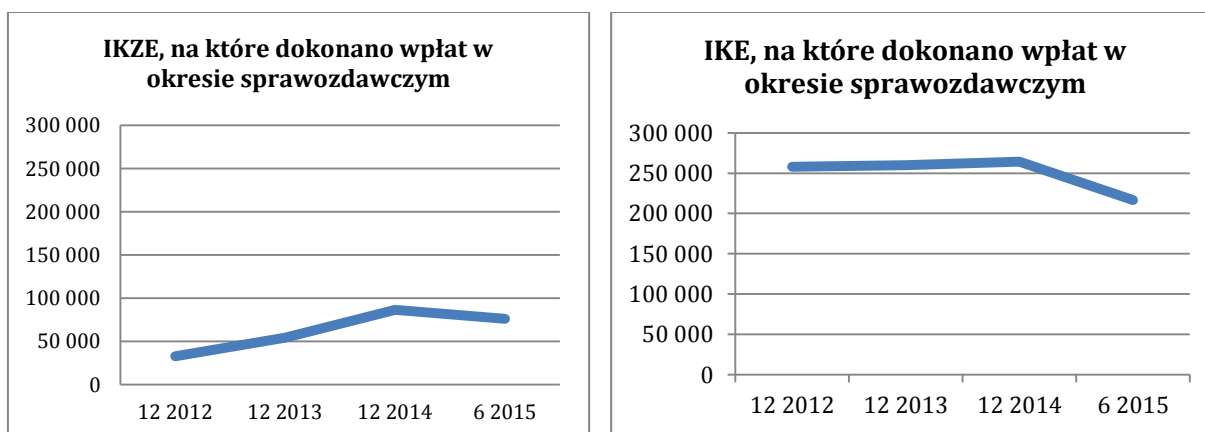
Z kolei w *Diagnozie Społecznej*⁹ badane jest zaufanie obywateli do ZUS. Otrzymane wyniki wskazują, że ogółem rzecz biorąc więcej ludzi nie ufa ZUS niż darzy tę instytucję

⁹ Czapiński, J., Panek, T. (2015), *Diagnoza społeczna*, Warszawa.

zaufaniem. Wyniki z poprzednich lat (2007-2013) wskazywały również na to, że około 10% respondentów ufało otwartym funduszom emerytalnym (nie ma danych na ten temat w 2015 r.). Nie ufa ZUS ponad połowa osób w wieku 25-44 lata, także połowa osób z wykształceniem wyższym. Można postawić hipotezę, że brak zaufania do ZUS wynika z szerszego problemu spadku zaufania do systemu ubezpieczeń społecznych, który jest efektem zachodzących w tym systemie zmian.

Potwierdzeniem tej hipotezy jest poprawa w obszarze oszczędzania na emeryturę. Jest ona głównie obserwowana wśród gospodarstw mało zamożnych i nie wynika bezpośrednio z poprawy ich sytuacji finansowej. Można przypuszczać, że wzrost świadomości niskiego zabezpieczenia emerytalnego oferowanego przez ZUS i OFE, diskutowany szeroko w mediach w trakcie przeprowadzania reformy emerytalnej w roku 2014, przyczynił się do zmiany postaw wobec planowania długoterminowego.¹⁰ Wyniki *Diagnozy Społecznej* potwierdzają również dane dotyczące liczby kont IKE i IKZE, w tym kont, na które została dokonana wpłata, co ilustruje Wykres 2.

Wykres 2. Liczba IKE i IKZE, na które została dokonana wpłata 2012 – I połowa 2015 r.



Uwaga: dane za 2015 r. nie uwzględniają wpłat dokonywanych w drugiej połowie roku, kiedy rośnie dynamika wpłat
Źródło: KNF.

¹⁰ Ibidem.

5. Oddziaływanie na rynek pracy

Rynek pracy i system emerytalny to dwie strony tego samego medalu. Są ze sobą silnie związane. Ich relacje nie zawsze są jednak łatwe do pełnego zrozumienia, szczególnie dla szerokiej publiczności. W tym opracowaniu nie da się wszechstronnie omówić wszystkich zagadnień. Skupimy się więc na najbardziej istotnych z punktu widzenia samego systemu emerytalnego.

Ogniwem najsilniej spinającym rynek pracy z systemem emerytalnym jest składka. Przy czym składka będąca elementem dodatkowych oszczędności emerytalnych jest w gruncie rzeczy neutralna. To korekta alokacji dochodu w przebiegu życia. Ta neutralność jest w pewnym stopniu zaburzana, gdy istnieją zachęty do uczestnictwa w jakiś formach długookresowego dodatkowego oszczędzania. Wtedy motywacją w pewnym zakresie staje się chęć otrzymania transferu będącego istotą zachęty. Nie zmienia to jednak istotnie wpływu oszczędności emerytalnych na zachowania na rynku pracy.

Sytuacja przedstawia się inaczej w powszechnym systemie, w którym uczestnictwo jest obowiązkowe. Przy czym należy mocno podkreślić, że obowiązek uczestnictwa nie jest celem. Jest jedynym skutecznym narzędziem uzyskania powszechności uczestnictwa. Jest ona celem społecznym pozwalającym uniknąć kosztów, które przy braku powszechności powstałyby na skutek efektu krótkowzroczności oraz efektu gapowicza. Jednak na skutek obowiązkowości uczestnictwa składka w powszechnym systemie emerytalnym jest postrzegana w sposób zbliżony do podatku. Kto nie ukrywa swoich dochodów w szarej strefie, ten pomniejsza swoje dochody netto o wysokość składek. Należy pamiętać, że w starym, zlikwidowanym w 1999 roku systemie pracownicy najemni praktycznie nie widzieli swoich składek. Były one płacone od funduszu płac. Wprowadzenie podziału prawnego obowiązku finansowania składek między pracodawcę i pracownika miało na celu przede wszystkim spowodowanie internalizacji przez pracowników uczestnictwa w systemie emerytalnym. Koszt finansowania i tak ponosili także w starym systemie. Ważnym celem nowego było to, by o tym wiedzieli.

Niezależnie od percepcji, w istniejącym w Polsce systemie emerytalnym, składki są – z punktu widzenia uczestników – odpowiednikiem oszczędności. NDC i FDC są odmiennie zarządzane, ale to nie ma istotnego znaczenia dla rynku pracy. Ważne natomiast jest, że

tak NDC, jak FDC prowadzą do długookresowego zrównania się skumulowanych wartości płaconych składek i otrzymywanych świadczeń. To z kolei prowadzi do możliwości niepodnoszenia składek emerytalnych, czyli nieobniżania wartości wynagrodzeń netto czynników produkcji. Realizacja tego celu jest być może najważniejszym osiągniętym celem reformy emerytalnej. Składki, które wcześniej rosły w bardzo szybkim tempie, od wprowadzenia nowego systemu pozostają na niezmiennym poziomie. Pozwala to na wzrost wynagrodzeń szybszy niż byłby możliwy (jeśli w ogóle) w przypadku niewprowadzenia reformy.

Powyższe oznacza, że klin podatkowy w Polsce nie rośnie. Przeciwnie, zmniejsza się wraz z ugruntowaniem się percepcji składek jako oszczędności. Proces ten jest szybszy w odniesieniu do części FDC powszechnego systemu. NDC dużo wolniej przekłada się na tego typu zmianę postrzegania. Niestety jednak percepcja tak FDC, jak i NDC, bardzo ucierpiała na zmianach w systemie, które zostały wprowadzone w ostatnich latach.

Fiskalnie motywowane zmiany w systemie wzmocniły podatkową percepcję składki. Oznacza to, że powyższy efekt został niestety silnie zredukowany. Zmiany polegały głównie na przeksięgowaniu zobowiązań z kont FDC na konta NDC. Czyli teoretycznie dotyczyły jedynie sposobu zarządzania środkami przepływającymi przez system. Zmiana ta – szczególnie retoryka, jaka za nią stała, doprowadziła do zniszczenia kiełkującej percepcji systemu emerytalnego jako formy indywidualnego oszczędzania na emeryturę.

Brak postrzegania składki jako formy oszczędności oznaczał wzrost efektu powodowanego przez klin podatkowy na rynku pracy, ze wszystkimi negatywnymi skutkami dla dostosowań na rynku pracy oraz dla spowolnienia wzrostu gospodarczego.

System emerytalny wprowadzony w 1999 r. zatrzymał galopujący wzrost stopy składki obserwowany wcześniej. Znaczący to, że otworzona została przestrzeń do dodatkowego oszczędzania. Często pojawiają się w mediach alarmistyczne stwierdzenia, że przyszłe emerytury będą niskie w relacji do płac. To przejaw niezrozumienia tego, jak działa system emerytalny. Gdyby działał dalej stary system, to musiałyby zostać podniesione obowiązkowe składki. Nowy system tego nie wymaga. Każdy, kto chce utrzymać poziom konsumpcji na emeryturze taki, jak obiecywał stary system, może sam sobie podnieść składkę, to znaczy oszczędzać dodatkowo. Wyższa składka, to wyższa emerytura w

przyszłości. System powszechny może to narzucić, możemy to także zrobić sami. Nie musimy jednak. To zostaje pozostawione naszemu indywidualnemu wyborowi. Również dzięki temu unikamy wzrostu klina podatkowego, a więc chronimy nasze dochody z aktywności ekonomicznej (praca i przedsiębiorczość), przez co sprzyjamy szybszemu wzrostowi gospodarczemu.

Od 1999 roku decyzja o wysokości całkowitej składki emerytalnej, czyli decyzja o skali alokacji dochodu w cyklu życia pozostaje w gestii każdego indywidualnie. Uwidocznienie się pozytywnych skutków tej regulacji wymaga jednak czasu oraz odpowiedzialnego podejścia polityków. To ostatnie to po prostu niezmienność regulacji szczegółowych, unikanie populistycznego grania emeryturami oraz konsekwentne sprzyjanie edukacji publicznej w tym zakresie.

Korzystanie z możliwości instytucjonalnych organizujących dodatkowe oszczędzanie jest sprawą indywidualną. Może jednak być organizowane grupowo. W szczególności może to się odbywać w ramach funkcjonowania firm zatrudniających pracowników. Pracodawcy uczestnicząc w finansowaniu dodatkowego oszczędzania mogą sprzyjać zwiększonej identyfikacji pracowników z firmą oraz stabilizować zatrudnienie. To ostatnie nie było bardzo w cenie w ostatnich latach. Sytuacja będzie się jednak zmieniać wraz ze zmniejszaniem się podaży pracy następujący na skutek zmian ludnościowych. Do niedawna pracodawcy mogli „przebierać” wśród chętnych do pracy. To coraz bardziej przeszłość. Coraz mniej liczne roczniki wchodzi na rynek pracy. Ten efekt wzmacniany jest przez opcję, jaką dla młodych stanowi emigracja zarobkowa.

O pracowników, a szczególnie o dobrych pracowników trzeba będzie się starać. Oferowanie programów emerytalnych będących częścią kontraktu o pracę może stanowić istotną przewagę tych firm, które wystarczająco szybko zorientują się i wprowadzą takie programy. Dodatkowym pozytywnym efektem takiej polityki firm w pewnym horyzoncie może być zmniejszanie się niebezpiecznego zjawiska prekaryzacji pracy.

Związek rynku pracy i systemu emerytalnego ujawnia się bardzo silnie w odniesieniu do kwestii wieku emerytalnego. To zagadnienie omawiamy w odrębnym opracowaniu. Tu wspomnimy jedynie o zasadniczych związkach. Uczestniczenie w systemie emerytalnym jest integralną częścią dostosowań popytu i podaży na rynku pracy. Wiek emerytalny

jest cezurą oddzielającą okres akumulacji (wpłacania składek) i okres pobierania świadczenia. Ustalenie tego wieku w bardzo silny sposób wpływa albo na finanse publiczne – gdy system nie jest zindywidualizowany, albo na indywidualną sytuację dochodową – gdy system jest zindywidualizowany.

W powszechnej percepcji podnoszenie wieku emerytalnego oznacza jednak, że starsi pracownicy „zabierają” miejsca pracy młodym. Jest to całkowite nieporozumienie.¹¹ Jest na ten temat ogromna literatura ekonomiczna prezentująca argumenty teoretyczne i empiryczne, że jest odwrotnie. Wbrew intuicyjnemu postrzeganiu, im więcej pracowników przejdzie na emeryturę, tym trudniejsza – a nie jak by się wydawało łatwiejsza – jest sytuacja młodych pracowników. Nieporozumienie bierze się z niedostrzegania tego, że pracy jest dowolnie dużo. To czego brakuje to środków na wynagrodzenie za wykonaną pracę. Im więcej osób przejdzie na emeryturę, tym więcej trzeba za to zapłacić, a więc mniej zostaje na zapłacenie za pracę młodych. Miejsca pracy dla nich albo w ogóle nie powstają, albo są niskopłatne.

U swego zarania, w końcu XIX wieku powszechne, zinstytucjonalizowane systemy emerytalne miały na celu finansowanie konsumpcji niedołączonych starców. W Polsce do początku lat siedemdziesiątych emerytura nazywała się rentą starczą, co oddawało istotę celu, dla którego młodzi ją finansowali. Dzisiaj systemy emerytalne obciążają młodych pracujących kosztem finansowania konsumpcji osób jeszcze nie starych. To obciąża młodych ponad rozsądną miarę oraz dewastuje rynki pracy ze wszystkimi negatywnymi efektami dla dochodów pracowników, dla ogólnego rozkładu dochodów w społeczeństwie oraz dla wzrostu gospodarczego.¹²

Wnioski

¹¹ Szerzej: M. Góra, J. Rutecka (2013), *System emerytalny*, w: *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, „Zeszyty Demograficzne”, nr 1, Instytut Obywatelski.

¹² Więcej na ten temat w: M. Góra (2013), *Political economy of pension reforms: selected general issues and the Polish pension reform case*, “IZA Journal of Labor and Development”.

Zmiany dokonane w powszechnym systemie emerytalnym prowadzą do zwiększenia ryzyka dla osób opłacających składki. Dane dotyczące okresu od 1999 roku wyraźnie pokazują, że oba typy kont emerytalnych wspierają się nawzajem. Zmiana proporcji podziału składki pomiędzy te konta prowadzi do potencjalnego zwiększenia zmienności łącznego stanu kont.

Dodatkowo, jeżeli przyjmiemy założenia stosowane w raportach Komisji Europejskiej, łączna wartość kont w ZUS oraz w OFE uczestników systemu emerytalnego w momencie przejścia na emeryturę może być niższa, co oznacza potencjalnie niższą emeryturę.

Jednocześnie pracujący coraz mniej ufają instytucjom w systemie emerytalnym: zarówno ZUS, jak i OFE, przy czym obserwowany spadek zaufania do ZUS jest większy niż spadek zaufania do OFE. Brak wiary w stabilność systemu emerytalnego z jednej strony może zachęcać do dodatkowego oszczędzania (widać pewien wzrost zainteresowania IKE i IKZE), ale z drugiej może zachęcać do unikania płacenia obowiązkowych składek. Zmiana podziału składki oraz przesunięcie aktywów z OFE do ZUS i umorzenie obligacji zmieniają też percepcję składek emerytalnych przez osoby ubezpieczone. Składka nie jest postrzegana jako forma oszczędności, ale jako danina publiczna, o której przeznaczeniu decydują władze, zmieniając elementy systemu emerytalnego. Konstrukcja systemu emerytalnego sprzyja oszczędnościowemu postrzeganiu składek, ale żeby uczestnicy systemu faktycznie zaczęli tak postrzegać swoje składki, potrzebny jest wieloletni okres budowania zaufania do systemu. Wprowadzone zmiany, nawet jeśli nie zmieniały faktycznie oszczędnościowego charakteru składek, doprowadziły do utraty tego zaufania do systemu powszechnego. Poza negatywnymi skutkami dla oszczędności emerytalnych Polaków ma to także potencjalnie negatywne skutki w postaci wzrostu efektu powodowanego przez klin podatkowy na rynku pracy. Efekt ten ogranicza możliwości dostosowania na rynku pracy, a także może prowadzić do spowolnienia wzrostu gospodarczego.

Dlatego ważne jest, aby prowadzić działania dotyczące budowania szerokiego zaufania społecznego do systemu emerytalnego. Wymaga to z jednej strony stabilizacji reguł gry, w tym przepisów dotyczących systemu emerytalnego. Z drugiej strony jest to potrzeba przekazywania jasnej i przejrzystej informacji, zrozumiałej dla wszystkich uczestników systemu. Wzrost zaufania do systemu emerytalnego sprzyjać będzie również

podejmowaniu decyzji o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę, tak aby uzupełnić dochody indywidualne po przejściu na emeryturę.