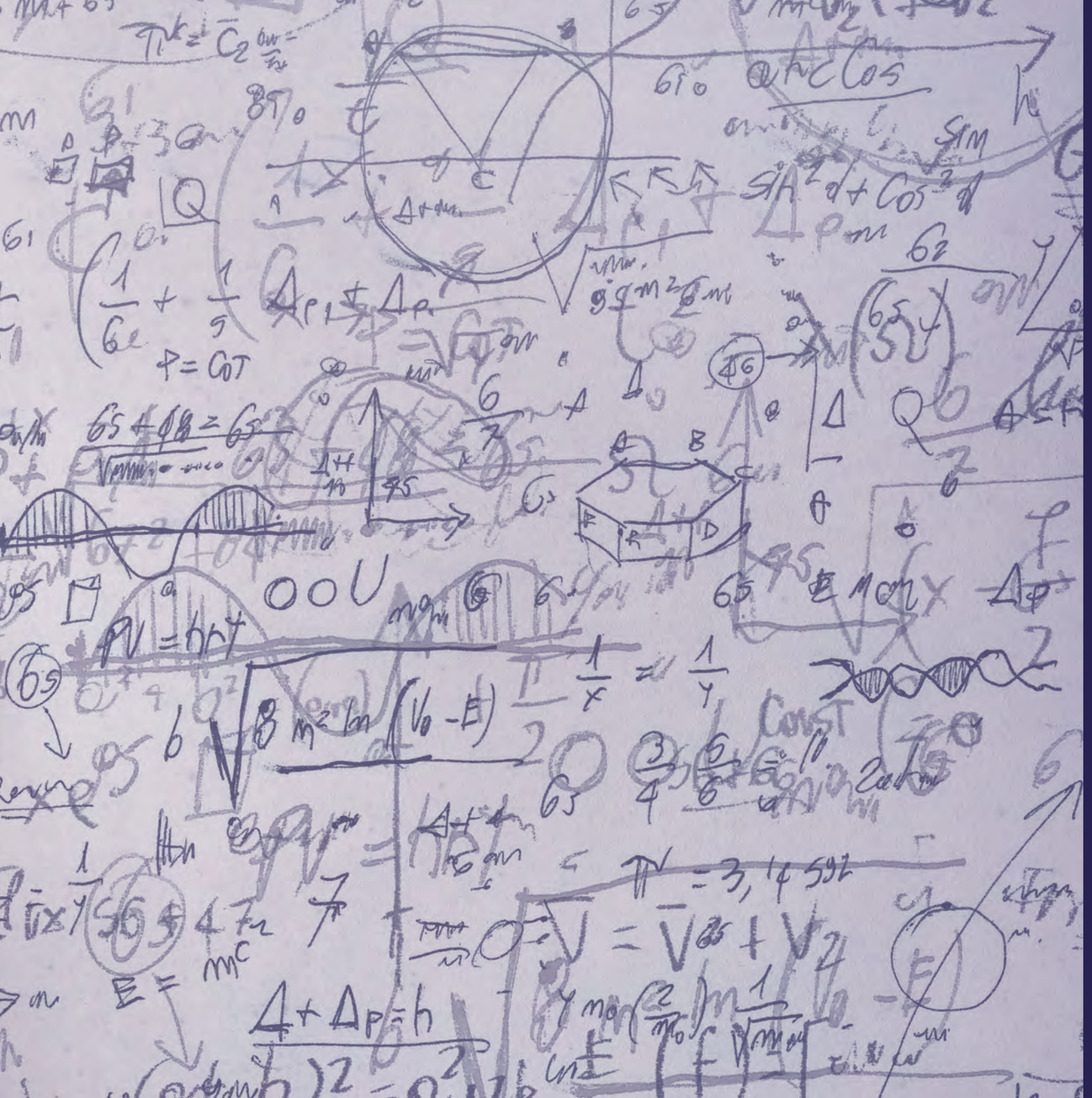
# Save &Invest

matematyka systemu emerytalnego



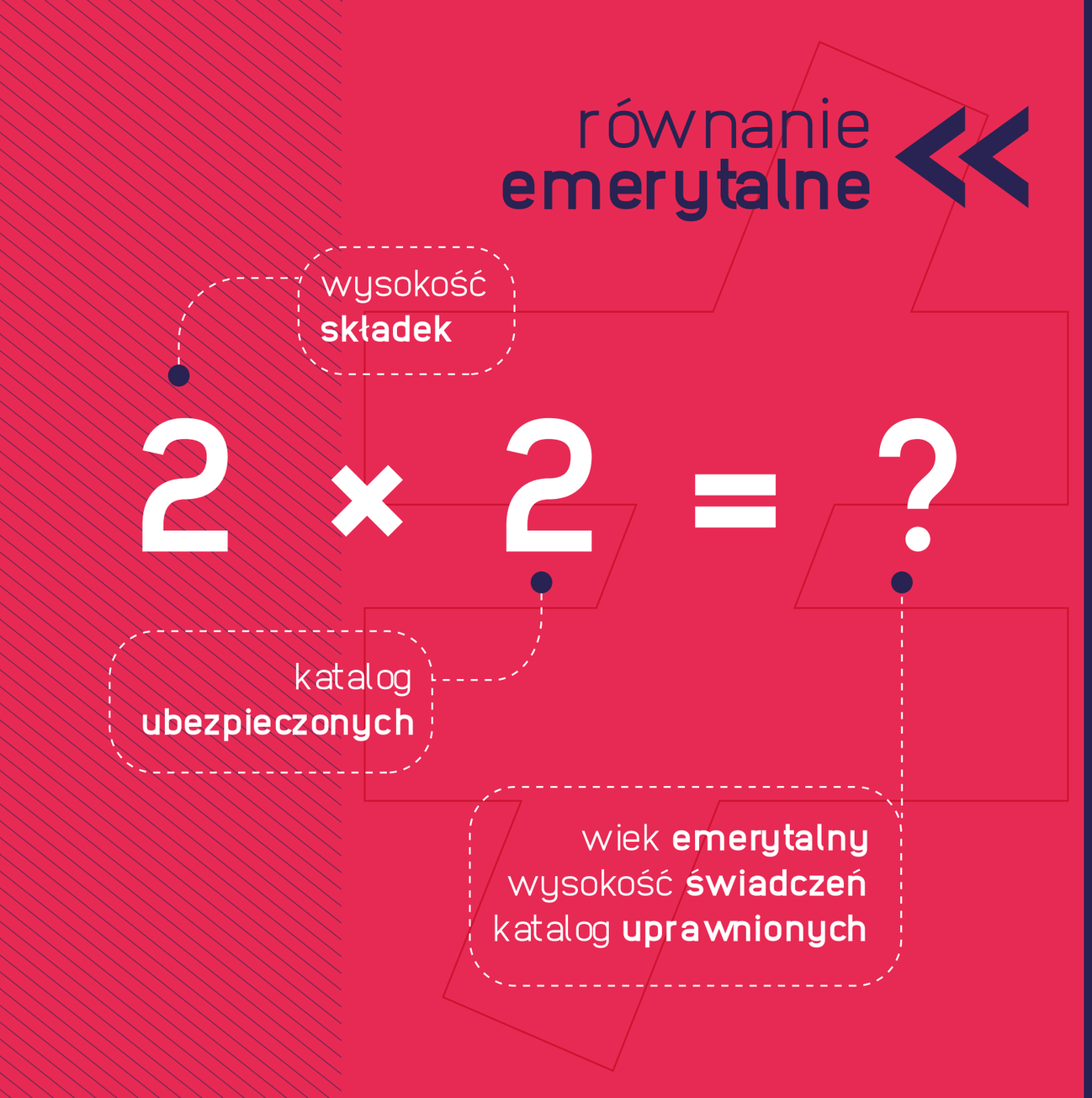
# Save &Invest

## matematyka systemu emerytalnego

#LawForGrowth

Tom III, I kwartał 2021

autorzy:
dr Konrad Hennig
Tomasz Orfin




## Executive summary

Choć może nie zabrzmieć to szczególnie odkrywczo, **równanie polskiego systemu emerytalnego się nie zgadza.** Po jego lewej stronie znajduje się wysokość składek pomnożona przez liczbę osób pracujących, zobowiązanych do ich odprowadzania. W analogii matematycznej, którą się posłużymy to nasze dwa razy dwa. Po prawej stronie równania znajdują się wysokość świadczeń emerytalnych, katalog uprawnionych beneficjentów oraz wiek dezaktywizacji zawodowej. Obie strony równania powinny się co najmniej równoważyć. A jednak, od lat, dwa razy dwa równa się sporo więcej niż cztery, dzisiaj już dobre szesnaście[1]. **Długotrwała dysproporcja w strukturze demograficznej (proporcji osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym) oraz brak dostosowania wysokości pobieranych składek i wypłacanych świadczeń po obu stronach równania prowadzi do narastającej niewydolności systemu, która w przyszłości wymusi gwałtowną rekonfigurację parametrów w obliczu nieuniknionej utraty płynności (nie można żyć na kredyt w nieskończoność).**

Repartycyjny system emerytalny, w którym roczniki aktywne zawodowo finansują świadczenia dla osób w wieku poprodukcyjnym mógł być rozwijany tak długo, dopóki istniała liczebna przewaga osób pracujących, z której wynikała przewaga wysokości wpływów nad świadczeniami. Im proporcja demograficzna była korzystniejsza, tym efektory systemu emerytalnego mogły być silniejsze. System sam w sobie nie był pomyślany źle, ale brakowało w nim hamulców bezpieczeństwa wobec demokratycznego populizmu jego beneficjentów, który blokował dostosowanie wieku emerytalnego i wysokości świadczeń do wielkości wpływów ze składek. System ponownie mógłby uzyskać wydolność, jeśli przestaniemy czarować się rozwiązaniami magicznymi: filarem kapitałowym czy dodrukiem pieniądza.

Dane demograficzne są bardziej niż alarmistyczne. **Obecnie na 100 pracujących przypada 40 emerytów, podczas gdy za dekadę ich liczba wzrośnie do 50, a w 2050 r. do aż 75.** To najbardziej wy-

1 Nawiązując do słów Stalina z 1944 r.: „Wy macie teraz taką siłę, że jeśli powiecie, że dwa razy dwa równa się szesnaście, to wasi wrogowie będą musieli wam przytaknąć".

mierny efekt zjawiska starzenia się społeczeństwa, bardziej miarodajny niż współczynnik obciążenia demograficznego, który uwzględnia również liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym. Struktura wiekowa polskiego społeczeństwa ulega zaburzeniu od lat, a alarmujące prognozy formułowane były już w latach 90-tych.

Niestety odpowiedź, jakiej udzielił na problem polskiej nierówności emerytalnej rząd Jerzego Buzka (którą modyfikowali potem Donald Tusk i Mateusz Morawiecki) wyłącznie pogłębiła problem, maskując jego rzeczywiste przyczyny. Należało wówczas:

**>> zlikwidować systemy branżowe, włączając wszystkich Polaków do powszechnego systemu emerytalnego;**

**>> zrównać wiek emerytalny dla wszystkich obywateli i powiązać go z oczekiwaną długością życia kobiet i mężczyzn;**

**>> wprowadzić zasadę samowystarczalności finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wyłączając możliwość zadłużania i dotowania go z budżetu państwa.**

Ówczesne grzechy zaniechania oraz pozorne, niedostateczne, a w przypadku Otwartych Funduszy Emerytalnych jednoznacznie szkodliwe rozwiązania zwiększyły nierównowagę pomiędzy lewą a prawą stroną równania emerytalnego z około dwukrotnej do czterokrotnej. **Dzisiaj, w 2021 roku system emerytalny funkcjonuje wyłącznie dzięki finansowej kroplówce z budżetu państwa oraz zewnętrznym okolicznościom** (dobrej koniunkturze gospodarczej i wojnie rosyjsko-ukraińskiej). Niestety również dzisiaj, pomimo mądrości wyniesionej z minionych błędów nie zbliżamy się do rozwiązania nierówności emerytalnej. **Zmiana nazwy z OFE na IKEbis nie jest ani odpowiedzą na oczekiwania społeczne, ani zabezpieczeniem interesów Polaków. Publiczno-prawny przymus lokowania środków w prywatnych funduszach prowadzi do absurdalnie wysokich opłat i najniższej stopy zwrotu. Optymalne byłoby wprowadzenie pełnej transferowalności środków pomiędzy**



**IKE, IKZE, PPE, PPK i OFE, tak, aby to obywatele mieli swobodę decydowania, które z istniejących rozwiązań najlepiej spełnia ich wymagania.**

**Konwersja środków mających służyć finansowaniu emerytury dożywotniej na długoterminowe oszczędności (domyślna opcja transferu środków z OFE) dodatkowo zmniejszy zaufanie Polaków do systemu emerytalnego.** Pozbawienie seniorów części uposażenia po upływie 10 lat od przejścia na emeryturę będzie prowadzić do tragedii życiowych i formułowania żądań socjalnych. Niska partycypacja obywateli w Pracowniczych Planach Kapitałowych powinna być kubłem zimnej wody dla polityków, bo pokazała jak niskim zaufaniem Polacy darzą rozregulowany system emerytalny. **Matematyka emerytalna pozostaje nieubłagana - dwa razy dwa nie może równać się szesnaście. System wymaga przywrócenia zaufania obywateli, a warunkiem do tego jest poddanie go twardemu rezimowi algebry - nie można więcej brać, niż się do systemu wkłada.**

Rozwiązanie nierówności emerytalnej wymaga dzisiaj tych samych środków, których zaniechano dwie dekady temu (likwidacji systemów branżowych, zrównania wieku emerytalnego, samowystarczalności finansowej FUS), ale prawdopodobnie również znacznego **spłaszczenia rozpiętości wysokości świadczeń oraz być może powiązania ich zróżnicowania z wysokością składek wnoszonych przez dzieci i wnuki beneficjenta, a nie jego przeszłymi wpłatami do systemu.** Musimy myśleć o systemie emerytalnym przez pryzmat interesów ubezpieczonych, a nie korporacji finansowych, dla których możliwość zarządzania środkami Polaków była jak manna z nieba, przynosząc ponad 20 mld z opłat niezależnych od osiąganych wyników inwestycyjnych.

# spis treści


- Dlaczego dwa razy dwa nie równa się szesnaście? 8
- Chybione rozwiązanie nierówności emerytalnej: filar kapitałowy 16
- Teoretyczne podstawy matematyki emerytalnej 26
- Rozwiązanie równania emerytalnego. Co zrobić, by dwa razy dwa równało się cztery? 30
- Bezwarunkowy dochód podstawowy i emerytura obywatelska 36
- Przywrócenie zaufania obywateli do systemu 40

## Dlaczego dwa razy dwa nie równa się szesnaście?

Polski system emerytalny został oparty na założeniu, iż składki uiszczane przez osoby pracujące będą finansować wypłatę bieżących świadczeń. System bazował na tych samych zasadach, jakie obowiązują w algebrze, a które sprawiają, iż 2x2=4. Słabością systemu repartycyjnego okazało się to, że wymusza zbilansowanie równania dopiero w długim okresie. Pozwalało to i wciąż pozwala na dezynwolturę rządzących, prowadzącą do systematycznego zmniejszania wartości po lewej stronie równania, a zwiększania tych po prawej. Przez długie lata korzystna proporcja pomiędzy grupami wiekowymi pozwalała na redukcję wysokości składek oraz hojne uposażenie emerytów. Nadwyżka finansowa płynąca z korzystnej struktury wiekowej społeczeństwa umożliwiała wówczas akumulację części wpływów, ale aż do 2002 r. całość środków konsumowaliśmy na bieżąco.

**Nierównowaga pomiędzy dwiema stronami równania emerytalnego rosła od lat 80-tych XX wieku.** W systemie komunistycznym, wobec ograniczonych możliwości zadłużania się, istniała konieczność równoważenia strony przychodowej - składki wzrosły ponad dwukrotnie, aż do 43% w 1987 r., prowadząc do kryzysu gospodarczego, skutkującego upadkiem systemu politycznego. Realny socjalizm nie przewidywał buforów (nadwyżek kapitałowych), które pozwoliłyby na utrzymywanie niezbilansowanego systemu emerytalnego.

**Na tymczasowe, trwające już 30 lat, zawieszenie praw matematyki emerytalnej pozwoliła dopiero transformacja ustrojowa** i szerokie otwarcie portfeli zachodnich pożyczkodawców. Kolejne rządy utrzymywały lewą stronę równania (wysokość składek i katalog ubezpieczonych) na poziomie 4, a prawą stronę, na którą składa się wiek emerytalny, wysokość świadczeń oraz katalog uprawnionych zwiększając do 16. Tym samym, **wygenerowaliśmy dotychczas 1,44 bln zł jawnego długu publicznego oraz 4,8 bln zł ukrytego zadłużenia państwa, które finansować mają przyszłe składki coraz mniej licznych pokoleń Polaków.**

Dopiero w 2002 r., już po ustaniu korzystnej struktury wiekowej oraz z dodatkowym, 3-letnim poślizgiem (wobec terminu wynikającego z ustawy z 1998 r.), powołano Fundusz Rezerwy Demograficznej, do którego miało trafiać 1% przychodów ze składek osób ubezpieczonych, choć jak dotąd nie udało się nawet zbliżyć do połowy tej wysokości. Ponadto, pomimo niekorzystnych prognoz demograficznych na lata 30-te i 40-te, już w latach 2010-2014 rząd Donalda Tuska uszczuplił jego aktywa o 19,37 mld zł (w kolejnych latach: 7,5, 4, 2,87, 2,5 i 2,5 mld zł). Publiczne fundusze rezerwowe na cele emerytalne są rozwiązaniem obecnym w większości państw OECD[2] (z wielkością aktywów wielokrotnie przekraczającą skromne 54,568 mld zł zgromadzone na dzień 31 marca 2020 r. w FRD) ale swą rolę mogą spełniać wyłącznie pod warunkiem akumulacji kapitału w warunkach nadwyżki wpływów nad wielkością rozchodów systemu emerytalnego.

**Tymczasem w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych deficyt pojawił się już w XX wieku, a w żadnym roku nie spadł poniżej 15 mld zł, ze średnią z lat 2000-2020 wynoszącą 31 723,53 mld zł.** Przyjmijmy zatem, iż jeżeli Donald Tusk nie wróci do władzy, środki odłożone w Funduszu Rezerwy Demograficznej pozwolą nam na pokrycie deficytu w FUS przez plus minus dwa lata. Nie jest po perspektywa pocieszająca, dlatego szukać należy innych dróg ratunku. Nie ulega już wątpliwości, że nie leżą one w odwróceniu tendencji demograficznych.

Przemiany społeczne i kulturowe towarzyszące wzrastaniu poziomu zamożności społeczeństwa prowadzą do odkładania decyzji o posiadaniu potomstwa, co skutkuje zmniejszeniem liczby dzieci poniżej oczekiwanej (zarówno według indywidualnych preferencji Polek i Polaków, jak i wynikającej ze stopy zastępowalności pokoleń). Innymi słowy: **im później kobiety zaczynają rodzić dzieci, tym większe prawdopodobieństwo, że urodzą ich mniej.** W ten sposób dysproporcja demograficzna pomiędzy rocznikami w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym pogłębia się, a wbrew oczekiwaniom polityków, mocno ograniczoną skuteczność wykazują programy pomocowe jak „Rodzina 500+", który poza przyspieszeniem realizacji odłożonych w czasie potrzeb prokreacyjnych, nie przyczynił się do trwałej i znaczącej poprawy wskaźnika dzietności.

2 Joanna Adamska-Mieruszewska, Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce na tle rozwiązań światowych, s. 3, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/74-2015/FRFU-74-t2-427.pdf, dostęp: 02.03.2021 r.

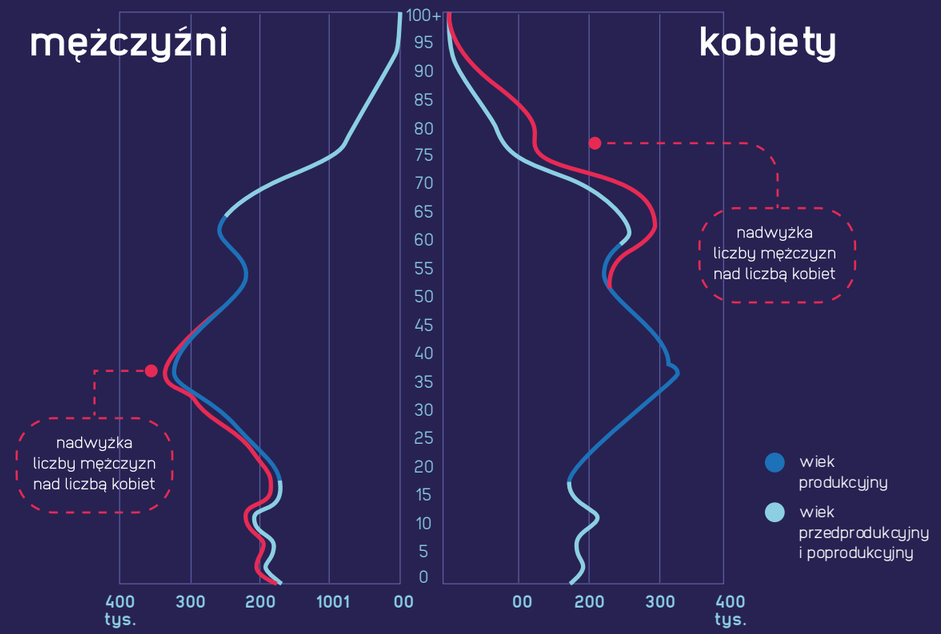


Konsekwencją jest bardzo niska dzietność (od 2000 r. niezmiennie poniżej 1,4 urodzeń żywych na kobietę w wieku rozrodczym). Zanika tym samym uzasadnienie dla dysproporcji w partycypacji kobiet w systemie świadczeń, która tradycyjnie tłumaczona była opieką nad licznym potomstwem. W ramach projektu POLNTA prowadzonego w Szkole Głównej Handlowej[3] wykazano, że to kobiety są głównymi beneficjentem systemu transferów społecznych (w tym systemu emerytalnego). Zasadniczo w przypadku mężczyzn szczyt zadłużenia względem systemu następuje w okolicy 22 roku życia latach życia i wynosi około 410 tys. zł. Dług ten spłacany jest do około 35 roku życia i przez kolejne 23 lata mężczyźni są płatnikami systemu, by w wieku 58 na powrót stać się jego beneficjentami. Wartość pobranych do końca życia świadczeń nie przekracza wartości wniesionego wkładu (w postaci podatków, opłat, danin etc.). **Mężczyźni umierają, rozliczywszy się z systemem "na czysto".**

Z kolei sytuacja kobiet jest diametralnie inna. Szczyt zadłużenia osiągają około 25 roku życia i spłacają go 10 lat dłużej niż mężczyźni, bo do 47 roku życia. Kobiety utrzymują dodatni bilans tylko przez 7 lat do 54 roku życia, by potem znów stać się beneficjentkami systemu. **Na koniec życia dług przeciętnej kobiety względem systemu wynosi 700 tys zł i finansowany jest na rachunek przyszłych pokoleń.** Ta dysproporcja wynika m.in. z niższego wieku emerytalnego oraz wyższej średniej oczekiwanej długości życia wynoszącej 81,8 lat wobec 74,1 w przypadku mężczyzn. Oczywiście różnice te związane są także dłuższym u kobiet okresem edukacji, a przez to i późniejszym rozpoczęciem pracy oraz niższą aktywnością zawodową wynikającą z obowiązków rodzinnych. Nie zmienia to faktu, iż niemal całość deficytu w systemie emerytalnym generowana jest przez kobiety. **Ujednolicenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn pozwoliłoby wyrównać saldo transferów międzypokoleniowych, podniosłoby wysokość świadczeń emerytalnych kobiet oraz zmniejszyło deficyt w FUS.**

3 Raport "Międzypokoleniowe relacje z perspektywy ekonomicznej. Narodowe Rachunki Transferów i Narodowe Rachunki Transferów Czasu w Polsce".

pomiędzy grupami wiekowymi wpływa również wydłużanie się długości życia. Od 1990 do 2019 średnia długość życia wzrosła o 7,9 i 6,6 roku odpowiednio dla mężczyzn i kobiet. Obecnie na 100 pracujących przypada 40 emerytów, podczas gdy za dekadę ich liczba wzrośnie do 50, a w 2050 r. do aż 75. To najbardziej wymierny efekt zjawiska starzenia się społeczeństwa, bardziej miarodajny niż współczynnik obciążenia demograficznego, który uwzględnia liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym. Szereg czynników wpłynął na pogorszenie struktury wiekowej społeczeństwa, lecz, co najbardziej niepokojące, zaniedbujemy podejmowanie koniecznych działań dostosowawczych - nie nadajemy obywatelstwa pracującym w Polsce imigrantom, finansujemy bezpłatne studia wyższe dla Polaków emigrujących na Zachód, zmierzamy do objęcia minimalną emeryturą wszystkich seniorów.






Już w latach 90-tych powszechna była świadomość, że równanie repartycyjnego systemu emerytalnego staje się nierównością, a wraz z upływem czasu, nierównowaga po obu stronach równania będzie coraz większa. Odpowiedź, jakiej wówczas udzielono, zamiast stanowić rozwiązanie problemu, dodatkowo go pogłębiła, utrudniając jego rozwiązanie w przyszłości. Dostrzegając zapowiedź przyszłej katastrofy demograficznej, rząd Jerzego Buzka podzielił system na trzy filary: obowiązkowy repartycyjno-budżetowy, obowiązkowy kapitałowy oraz dobrowolny kapitałowy. Utworzone między 1999 a 2002 rokiem instrumenty zamiast wspomagać FUS, stanowiły jego dodatkowe obciążenie (uszczuplając wyskość składek trafiających do FUS i na wypłaty świadczeń), powodując przesunięcie zobowiązań z długu ukrytego do jawnego, generując dodatkowe koszty obsługi.

Drugim błędem Jerzego Buzka było wprowadzenie zasady zdefiniowanej składki, która uzależniła wysokość emerytur od sumy składek emerytalnych zgromadzonych na indywidualnym koncie ubezpieczonego – ta zmiana faworyzowała osoby o długim stażu pracy i wysokich składkach, ale tylko w niewielkim stopniu objęła roczniki przechodzące na emeryturę w kolejnych 30 latach, gdyż równocześnie przyjęto tak korzystny dla osób przechodzących na emeryturę przelicznik kapitału początkowego[4], że wysokość świadczeń wypłacanych aktualnym beneficjentom ZUS jest znacząco zawyżona w stosunku do wpływów ze składek osób pracujących. **Wewnętrznej spójności reforma z 1999 r. nabrałaby wyłącznie pod warunkiem wprowadzenia równej, tzw. obywatelskiej emerytury dla wszystkich ubezpieczonych, w wysokości odpowiadającej możliwościom finansowym systemu.** Zamiast tego, znaczącą część kosztów systemu emerytalnego przerzucono na przyszłe pokolenia. Stopa zastąpienia, będąca relacją przeciętnej wysokości otrzymywanej emerytury do przeciętnej płacy otrzymywanej w trakcie okresu aktywności zawodowej wynosi obecnie 53,8% i z roku na rok maleje, a według prognoz ZUS z drugiej połowy 2019 r. ma spaść do 23,1% w 2080 r. **Tak drastyczny spadek wysokości świadczeń wypłacanych z systemu repartycyjnego, w sposób nieunikniony skutkował będzie dalszą utratą zaufania obywateli do systemu oraz wycofywaniem się z opłacania składek poprzez różne formy optymalizacji podatkowej (przechodzenie na samozatrudnienie, korzystanie z umów cywilno-prawnych, nabywanie tytułu do ubezpieczenia**

4 Odtworzona na podstawie dokumentów potwierdzających staż pracy i wysokość zarobków kwota składek na ubezpieczenie emerytalne odprowadzonych przed 1 stycznia 1999 r.

w KRUS, przeniesienie rezydencji podatkowej za granicę). Perspektywa utrwalenia i rozszerzania przypadkowych i niespójnych rozwiązań pozwala przewidywać wysokie prawdopodobieństwo narastania konfliktu pomiędzy osobami pracującymi a beneficjentami świadczeń. Finansowe konsekwencje kryzysu demograficznego zaczniemy odczuwać w 2030 r., a szczyt niekorzystnej proporcji liczby osób w wieku produkcyjnym do emerytów przypadnie na lata 40-te.

Nowym zjawiskiem, powiązanym z kryzysem na Ukrainie jest relatywnie wysoki poziom imigracji, z czym wiąże się nabywanie przez cudzoziemców opłacających składki ZUS uprawnień emerytalnych bez uzyskania obywatelstwa RP. Konieczność wypłaty w przyszłości groszowych świadczeń kilkuset tysiącom obywateli Ukrainy może stanowić dodatkowe, istotne obciążenie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, gdyby centrum ich życia rodzinnego (a więc przyszła aktywność zawodowa ich dzieci) nie zostało ulokowane w Polsce. Szanse na uniknięcie tego niekorzystnego scenariusza mogłaby zmniejszyć zmiana zasad przyznawania obywatelstwa, która padła ofiarą populistycznego dyskursu towarzyszącego kryzysowi migracyjnemu lat 2014-2016. Już w połowie 2020 r. 333,4 tys. emerytów pobierało świadczenie niższe niż emerytura minimalna, a dla części z nich, rodziców, którzy wychowali co najmniej czwórkę dzieci, rząd wprowadził świadczenie wyrównawcze do wysokości minimalnej emerytury. W przyszłości spodziewać można się dalszej presji na poszerzanie katalogu beneficjentów uprawnionych do emerytury. Szesnaście to nie ostatnie słowo emerytalnego populizmu.

Spodziewać się możemy objęcia minimalną emeryturą wszystkich obywateli po przekroczeniu wieku emerytalnego, co podniesie prawą stronę równania do osiemnastu, a i to może nie być ostatnim słowem emerytalnego populizmu. Ani obniżenie wieku emerytalnego przez rząd Zjednoczonej Prawicy, ani zmiana nazwy z OFE na IKEbis nie zwiastują przyjęcia interesu ubezpieczonych jako wyznacznika realizowanej polityki. Należy spodziewać się testowania granic zadłużenia systemu i argentyńskiego scenariusza utraty płynności, osłabienia waluty i inflacji.

## Chybione rozwiązanie nierówności emerytalnej: filar kapitałowy

Otwarte Fundusze Emerytalne, pomimo charakteru kapitałowego, miały gwarantować dożywotność wypłaty środków oraz, w przypadku śmierci przed osiągnięciem wieku emerytalnego, podlegać dziedziczeniu[5]. Niewykorzystane oszczędności przedwcześnie zmarłych emerytów miały finansować świadczenia osób dożywających oczekiwanej długości życia. Zasady działania Powszechnych Towarzystw Emerytalnych były doskonale komfortowe, zostały zabezpieczone przed ryzykiem, potencjalnymi kosztami, przy gwarantowanych, początkowo nielimitowanych przychodach. Unormowanie kwestii wypłaty świadczeń zostało odsunięte w czasie. Jedyna wzmianka o wypłatach środków znalazła się w art. 111 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, gdzie założono, iż nastąpi przeniesienie tych środków do wskazanego przez członka zakładu ubezpieczeń emerytalnych, w którym wykupił on emeryturę dożywotnią, a więc przewidując, że będą to inne podmioty niż PTE.

W 2008 r. podjęto próbę uregulowania wypłat z filara kapitałowego. Sejm przyjął ustawy: z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.) oraz z dnia 19 grudnia 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, które łącznie miały regulować zasady wypłat emerytur kapitałowych oraz funkcjonowania funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych. Ostatnia z nich nie weszła w życie z uwagi na jej zawetowanie przez Prezydenta RP. Gdyby nie ono, wypłata środków byłaby ponownie obciążona wysokimi opłatami, a kompromitacja II filara byłaby widoczna gołym okiem (świadczenia byłyby dosłownie groszowe).

Zasady powoływania i prowadzenia PTE tworzyły wysoki próg wejścia, skutkujący ograniczeniem konkurencji między funduszami. Ustawodawca określił procentową strukturę funduszy, zmuszając je do prowadzenia bardzo zbliżonej strategii inwestycyjnej i spłaszczając rozpiętość osiąganych wyników do tego stopnia, iż różnica pomiędzy najwyższą i najniższą wartością jednostki uczest-

5 Art. 131 i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

nictwa wynosi po ponad 20 latach zaledwie kilkanaście procent. Wprowadzono absurdalne rozwiązanie w postaci pośrednictwa PTE w zakupie obligacji Skarbu Państwa, zaprzeczając kapitałowemu charakterowi II filara.

Opłata dystrybucyjna pobierana jednorazowo od każdej złotówki składek przekazanych z ZUS do OFE wynosiła początkowo ok. 10% (przy braku ustawowego limitu), by wraz z wprowadzeniem nowej opłaty za zarządzanie aktywami spaść do 7% w 2004 r.[6] oraz 3,5% w 2010 r.[7]. Tak wysokie, nierynkowe opłaty pomniejszyły emerytury Polaków o kilkadziesiąt miliardów złotych (ponad 20 mld pobranych przez PTE opłat zainwestowanych z procentem składanym).

Przedstawiony Sejmowi 17 marca 2021 r. rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne (druk nr 1005) zakłada, jako opcję domyślną, przekształcenie OFE w fundusze o tej samej nazwie, co IKE, ale o odrębnych od IKE regulacjach. Deklaratywnie środki zgromadzone przez ubezpieczonych w II filarze mają stać się prywatną własnością oszczędzających (w związku z czym zostaną pomniejszone o 15%, odpowiadające efektywnej stawce podatku dochodowego od świadczeń emerytalnych), ale nie będą mogły być dysponowane tak, jak środki zgromadzone na Indywidualnych Kontach Emerytalnych (np. przeniesione do IKZE). Trudna do wyjaśnienia jest intencja ustawodawcy do utworzenia tak pokracznego instrumentu finansowego o tej samej nazwie, co dotychczas istniejące IKE, w miejsce chociażby przetransferowania środków z OFE do Pracowniczych Planów Kapitałowych, będących jednym ze sztandarowych projektów rządu Mateusza Morawieckiego, co

6 Górne limity wysokości opłaty od składek wprowadziła ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw.

7 Podobna nieefektywność kosztowa występuje na rynku dobrowolnych Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych, których koszty dla danego rodzaju funduszu są parokrotnie wyższe od zagranicznych, w tym tych, które lokują aktywa w zachodnich funduszach inwestycyjnych i dwukrotnie obciążają aktywa klientów opłatą za zarządzanie. 1 stycznia 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie funduszem inwestycyjnym, otwartym lub specjalistycznym funduszem inwestycyjnym otwartym. Zgodnie z rozporządzeniem maksymalna wysokość wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie funduszem od 1 stycznia 2019 r. nie może być wyższa niż 3,5% wartości aktywów netto funduszu w skali roku, od 1 stycznia 2020 r. – maksymalnie 3%, od 1 stycznia 2021 r.– maksymalnie 2,5%, a od 1 stycznia 2022 r. - maksymalnie 2%.



rodzi obawy, że założenia ustawy były tworzone w biurowcach korporacji finansowych, a nie gabinetach ministerialnych. **Optymalne byłoby wprowadzenie pełnej transferowalności środków pomiędzy IKE, IKZE, PPE, PPK i OFE, tak, aby to obywatele mieli swobodę decydowania, które z istniejących rozwiązań najlepiej spełnia ich wymagania.**

OFE na przestrzeni ostatnich 20 lat okazały się bardzo nieefektywnym wehikułem inwestycyjnym. Nawet po dokonanym przez rząd Donalda Tuska wyłączeniu minimalnego limitu obligacji i bonów skarbowych oraz wprowadzeniu dolnego limitu lokowania 75% środków w akcje spółek notowanych na GPW w Warszawie[8], wyniki inwestycyjne nie zbliżyły się do bliźniaczego, acz dobrowolnego produktu, oferowanego przez korporacje finansowe stojące za PTE, czyli Dobrowolnych Funduszy Emerytalnych. **Średni wynik dziesięciu OFE z 36 miesięcy od 2018 r. do 4 marca 2021 r., wyniósł -3,244%. Analogiczny wskaźnik dla dziesięciu istniejących Dobrowolnych Funduszy Emerytalnych wyniósł +12,054%. Okazuje się, że te same firmy, ci sami zarządzający są w stanie tracić pieniądze powierzone im pod przymusem i w tym samym czasie zarabiać pieniądze dla klientów posiadających wybór.** W przypadku obu produktów w ostatnich trzech latach obowiązuje bliźniacza strategia inwestycyjna, a jedyną wyraźną różnicą jest dobrowolność tego drugiego.

W konstrukcji II filara istnieje mechanizm minimalnej rocznej stopy zwrotu, który zobowiązuje Towarzystwa, które nie osiągnęły w danym roku wyniku zbliżonego do pozostałych do pokrycia niedostatecznej stopy zwrotu z własnych środków. Uważamy, iż wraz z przekształceniem OFE w IKE-bis, mechanizm ten powinien zostać rozszerzony i zapewnić Polakom wyrównanie przez PTE stopy zwrotu do tej wypracowanej od 1999 r. przez produkty prywatne: prowadzone przez te same korporacje finansowe Dobrowolne Fundusze Emerytalne do wysokości pobranych przez PTE opłat.

Rozwijany od 1999 r. system emerytalny posiada również III filar kapitałowy, na który składają się cztery, wspierane przez państwo i/lub pracodawcę, dobrowolne instrumenty długoterminowego oszczędzania: Pracownicze Programy Emerytalne (od 1999 r.), Indywidualne Konta Emerytalne (od

8 Od 3 lutego 2014 r. OFE nie mogą inwestować w akcje mniej niż 75% swoich aktywów. W 2015 r. limit ten zostanie zmniejszony do 55%, w 2016 r. będzie wynosić 35%, a w 2017 r. – 15%.

2004 r.), Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (od 2012 r.) i Pracownicze Plany Kapitałowe (od 2019 r.). Polityka kolejnych rządów w zakresie kształtowania zasad funkcjonowania powyższych instrumentów pozostawała niespójna i chaotyczna. Możliwa jest sytuacja, w której ten sam obywatel posiada wszystkie pięć instrumentów długoterminowego oszczędzania (OFE, IKE, IKZE, PPE, PPK) przy niemal zerowej możliwości transferu środków pomiędzy nimi. Pomimo zachęt podatkowych, partycypacja w dobrowolnych programach emerytalnych (PPE, IKE, IKZE) znacząco odbiega od początkowych założeń. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja po wdrożeniu pierwszych trzech faz PPK (które według pierwotnych założeń miały objąć 70% pracowników), po których partycypacja wyniosła jedynie 30,4%.

| | liczba uczestników | suma wpłat w pln | |
|---|---|---|---|
| PPE | 395 800 | 1 265 mln | dane na 31.12.2017 |
| IKE | 1 010 387 | 877,4 mln | dane na 30.06.2019 |
| IKZE | 690 886 | 312,5 mln | dane na 30.06.2019 |
| PPK | 981 611 | 555 mln | dane na 31.03.2020 |

**III filar został zaprojektowany jako sformalizowane wsparcie systemu repartycyjnego przez odkładanie dodatkowych składek w wehikułach objętych preferencjami podatkowymi lub dodatkową partycypacją pracodawców i/lub budżetu państwa.** Pracownicze Plany Emerytalne opierają

się na grupowym, zorganizowanym oszczędzaniu w poszczególnych zakładach pracy, w których to pracodawca finansuje składkę a pracownik może, opcjonalnie opłacać składkę dobrowolną. W PPE główny ciężar finansowania spada na pracodawcę, więc to on podejmuje decyzję czy zawrzeć umowę dotyczącą PPE. W konsekwencji większość programów pracowniczych uruchomiły państwowe zakłady pracy o wysokim uzwiązkowieniu oraz duże firmy, zatrudniające powyżej 250 pracowników. Przedsiębiorstwa, w których istnieje PPE nie mają obowiązku tworzenia PPK.

Dwa kolejne instrumenty są do siebie zbliżone. Co do zasady IKE i IKZE to konto emerytalne (rachunek, rejestr), założone na nasze imię przez instytucję finansową, do której decydujemy się odprowadzać składki i która zarządza naszymi środkami (z wyjątkiem IKZE prowadzonych przez Dom Maklerski). Główne różnice w przypadku tych instrumentów polegają na limitach wpłat oraz rodzajach ulg podatkowych oraz możliwości wypłaty zgromadzonych środków. Teoretycznie IKE poprzez zwiększony limit wpłat, sposób opodatkowania (gdzie ulga podatkowa obowiązuje przy wypłacie środków po przekroczeniu 60 roku życia) oraz możliwość wcześniejszego wypłacenia środków jest zaprojektowany dla ludzi zamożniejszych, przedsiębiorców czy przedstawicieli wolnych zawodów. Z kolei IKZE ze względu niższy limit wpłat, ulgę podatkową w fazie akumulacji kapitału, powstał z myślą o ludziach z niskimi i średnimi zarobkami. Możliwe jest oszczędzanie zarówno na IKE jak i IKZE.

Najnowszym, wdrażanym od 2019 r., instrumentem długoterminowego oszczędzania są Pracownicze Plany Kapitałowe tworzone przez pracodawców i współfinansowane przez państwo, pracodawców oraz pracowników. Podstawowym celem PPK jest zwiększenie sumy środków stanowiących zabezpieczenie emerytalne Polaków, poprzez wprowadzenie zachęty do bliźniaczego do PPE produktu w postaci dopłat z budżetu państwa. **Cel zwiększenia liczby aktywnych rachunków długoterminowego oszczędzania mógł zostać osiągnięty w sposób dalece bardziej efektywny poprzez objęcie dodatkowymi preferencjami istniejących produktów: PPE, IKE i/lub IKZE. Zupełnie niezrozumiałe jest pozbawienie oszczędzających w substytucyjnych wobec PPK Pracowniczych Programach Emerytalnych dopłat z budżetu państwa i należy spodziewać się wysunięcia w najbliższym czasie takie postulatu.**



W konstrukcję III filara jako całości i w każdej z jego poszczególnych części wpisana jest chaotyczność i niespójność, przypadkowość i populistyczny charakter rozwiązań. Ze skoku Donalda Tuska na OFE (wraz z potwierdzeniem jego legalności przez Trybunał Konstytucyjny) płynie wniosek, iż środki zgromadzone przez osoby prywatne na indywidualnych rachunkach mogą zostać przesunięte pomiędzy poszczególnymi instrumentami systemu emerytalnego, o ile są one ulokowane jako jeden z elementów systemu emerytalnego. **Taki status instrumentów wskazuje, że ich prywatność jest warunkowa – status ten jest utrzymywany tak długo, dopóki sytuacja systemu repartycyjnego oraz finansów państwa na to pozwalają. W efekcie, odkładanie funduszy w ramach filaru kapitałowego ma sens tylko wtedy, gdy cały system emerytalny funkcjonuje bez zarzutu. Dlatego uznanie odrębności II filaru w aktualnych warunkach stwarza wyłącznie pozory stabilizacji systemu emerytalnego. W przypadku pojawienia się jeszcze większych problemów w systemie repartycyjnym, można spodziewać się kolejnej fali przesunięcia funduszy do I filaru FUS.**

Świadkami dowolnego dysponowania oszczędnościami Polaków byliśmy w ostatnich latach już dwukrotnie. W 2013 roku prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę o zmianach w systemie emerytalnym, przewidującą przekazanie w dniu 3 lutego 2014 do ZUS skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez OFE, a następnie ich umorzenie. Zobowiązania wobec ubezpieczonych zostały zapisane na kontach emerytalnych w ZUS, a dług jawny zmienił się w ukryty. Ta sama ustawa wprowadziła mechanizm „suwaka bezpieczeństwa", zgodnie z którym na 10 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, środki zgromadzone na indywidualnym koncie członka OFE miały być stopniowo transferowane na subkonto ubezpieczonego w ZUS. Celem tego mechanizmu była mitygacja ryzyka utraty wartości środków zgromadzonych w OFE w wyniku ewentualnego spadku cen papierów wartościowych, ale przy okazji kryło się za nim rozwiązanie innego zaniedbania rządu Jerzego Buzka - nie określenia sposobu wypłaty świadczeń z II filara. **Obecnie, w świetle przepisu art. 111 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, środki zgromadzone w OFE przekazywane są do FUS i to on przejmuje obowiązek dożywotniego wypłacania świadczeń. Dożywotniej emerytury ze środków pozostałych w OFE nie otrzymają osoby, których rachunki zostaną przekształcone w IKEbis, czym skok**

**Mateusza Morawieckiego na OFE przewyższy skok wykonany przez Donalda Tuska.**

Na mocy tej samej ustawy z 2013 r. od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. ubezpieczeni mogli wybrać czy część ich składki w wysokości 2,92% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne ma być w dalszym ciągu wpłacana do OFE. W przypadku braku deklaracji przyszłe składki w całości trafią do ZUS (w wysokości 19,52%). Decyzję można było zmienić ponownie w 2016 roku (od 1 kwietnia do 31 lipca), a następnie co cztery lata w czasie tzw. „okienek transferowych".

Z kolei, od 2019 r. procedowany jest plan Mateusza Morawieckiego przeniesienia oszczędności pozostałych w OFE po pierwszym skoku Donalda Tuska na "znaczone" Indywidualne Konta Emerytalne (IKEbis) lub do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Przy wyborze pierwszej opcji zostanie naliczona 15-procentowa opłata przekształceniowa (niebędąca podatkiem, a więc w sposób wątpliwy zwalniająca przyszłą wypłatę środków z podatku dochodowego), zaś w przypadku drugiej, wypłata świadczenia będzie w przyszłości obciążona podatkiem dochodowym (albo też nie będzie, po podniesieniu kwoty wolnej od podatku lub zupełnym zwolnieniu świadczeń emerytalnych z podatku dochodowego). Kluczowa różnica nie leży jednak w zmianie charakteru środków z publicznego na prywatny. **Decyzja o przeniesieniu środków z OFE do IKEbis wiązała się będzie z utratą ich emerytalnego, dożywotniego charakteru.** Środki z IKEbis wypłacane będą jednorazowo po osiągnięciu wieku emerytalnego lub w ratach w ciągu kolejnych 10 lat. **Przeniesienie środków z II do III filara oznacza, że po 10 latach emeryt utraci część dochodu pochodzącą z OFE/IKEbis, a w jego miejsce pojawi się presja polityczna na skompensowanie utraconego dochodu przez budżet państwa. Presja, której zaspokojenie sfinansować będą musiały przyszłe pokolenia.**

**Podsumowując, przekształcenie OFE w IKEbis (wskazane przez rząd jako opcja domyślna) pozbawi Polaków II filara oszczędności emerytalnych, przekształcając je w oszczędności długoterminowe.** Potajemna, gdyż nie będąca przedmiotem debaty publicznej zmiana ich charakteru z dożywotniego na kapitałowy stanowi jednoznaczną utratę zabezpieczenia ekonomicznego na starość, a więc wypełnia wszelkie przesłanki demontażu systemu emerytalnego.

# Teoretyczne podstawy matematyki emerytalnej

Świętym graalem matematyki emerytalnej jest znalezienie właściwej proporcji pomiędzy rolą prywatnej przezorności a ingerencją państwa w obszar zabezpieczenia finansowego na starość. **Umiejscowienie na kontinuum pomiędzy prywatnością a państwowością punktu równowagi, który byłby równocześnie efektywny i akceptowany społecznie jest pochodną generalnych zmian w strukturze społecznej i postrzeganiu roli państwa, a po części wynikiem poszukiwania efektywności kosztowej oraz zabezpieczenia wysokości i bezpieczeństwa wypłaty świadczeń.** Sztuka, jaka stoi za próbami sprostania powyższym wyzwaniom uzasadnia sformułowanie postulatu odrębności dociekań teoretycznych w postaci dziedziny, którą nazwaliśmy **matematyką emerytalną.**

W drugiej połowie XIX w. skokowy wzrost efektywności administracji państwowej przyczynił się do wzrostu aktywności państwa w sferze społecznej. Tempo zmian stosunków społecznych i gospodarczych (industrializacja, urbanizacja, wzrost przeżywalności dzieci) powodowało trudne do uniknięcia zaburzenia w harmonii wielopokoleniowego życia rodzinnego. Rosły koszty obciążenia ekonomicznego rodzin wynikające z konieczności utrzymania liczniejszego i przez dłuższy czas nieproduktywnego potomstwa (scholaryzacja), a spadała użyteczność ekonomiczna mieszkających w miastach osób starszych, niezdolnych do pracy zarobkowej. Przed państwem jako obrońcą umowy społecznej i ładu jaki ta umowa wytworzyła, stawiano zadanie neutralizacji niebezpieczeństw godzących w społeczeństwo i jednostki. W celu ich zabezpieczenia, sukcesywnie rozwijano aparat administracji publicznej. Nowy model funkcjonowania państwa oparty był na nowoczesnej i profesjonalnej biurokracji, działającej w oparciu o ustandaryzowane oraz ujednolicone regulacje prawne, które coraz mocniej ingerowały w sferę publiczną zastrzeżoną dotychczas dla innych władz (samorządów terytorialnych i branżowych, zakonów, latyfundiów) oraz w sferę prywatną. Efektem działań państwa miało być zminimalizowanie ryzyk społecznych, destabilizujących funkcjonowanie państwa i społeczeństwa.

System świadczeń społecznych był jedną z podstawowych funkcji, jakie nowoczesne państwo narodowe przejęło ze sfery prywatnej. Za pierwszy, w pełni powszechny system ubezpieczeń społecznych uznaje się ten wprowadzony w Niemczech pod koniec XIX wieku przez tzw. ustawowy bismarckowskie. Model niemiecki ustanowił standardy wspólne dla całej Europy kontynentalnej. System ten opierał się na trzech założeniach:

>> przymusowości;
>> składkowym sposobie finansowania świadczeń oraz;
>> solidarności ubezpieczenia.

Oparcie systemów emerytalnych, w tym tego funkcjonującego w Polsce, na powyższych zasadach prowadziło do eliminacji prywatnej zapobiegliwości czy to w postaci wychowania licznego potomstwa, będącego wsparciem na starość, czy akumulacji majątku w postaci przedsiębiorstwa, kruszcu bądź nieruchomości. Odpowiedzialność za zapewnienie ekonomicznego zabezpieczenia na starość przejęły systemy państwowe, opierające się na założeniu zastępowalności pokoleń.

Alternatywny model rozwijany był w Stanach Zjednoczonych z mniejszą rolą państwa jako gwaranta transferów międzypokoleniowych i dominującym udziałem pracodawców w roli organizatorów systemu oraz rynku kapitałowego, spełniającego funkcję przechowania i zwiększenia wartości oszczędności emerytalnych. W latach 80-tych XX wieku grupa ekonomistów z Uniwersytet Chicagowskiego stworzyła przekonującą argumentację za wprowadzaniem filara kapitałowego w krajach rozwijających się pomimo braku dojrzałego rynku kapitałowego, a więc przy domyślnym udziale amerykańskich przedsiębiorstw finansowych. Reformy wprowadzone w systemach repartycyjnych w duchu szkoły chicagowskiej operowały uzasadnieniem wzmocnienia sfery prywatnej zapobiegliwości, skłonienia pracowników do wyższej stopy oszczędności emerytalnych, obligatoryjnych i dobrowolnych oraz dywersyfikacji ryzyka braku zastępowalności pokoleń w postaci akumulacji części kapitału w papierach wartościowych[9]. Była to ciekawa wizja nowego umiejscowienia punktu równowagi pomiędzy

9 Por. Mitchell A. Orenstein, Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego, wyd. Princeton University Press, Princeton/New Jersey 2008.



prywatnością a państwowością systemów emerytalnych.

Powyższe cele można było, również w Polsce, osiągnąć pod dwoma warunkami: wprowadzenia filara kapitałowego w okresie nadwyżek wpływów ze składek nad wysokością wypłacanych świadczeń oraz przy wykluczeniu z portfeli OFE obligacji skarbowych. Żaden z tych warunków nie został dochowany. Odprowadzanie części składek emerytalnych do OFE zamiast na wypłatę świadczeń, w warunkach deficytu w FUS prowadziło do jego pogłębiania, a przy niezbilansowanym budżecie państwa do przeniesienia zadłużenia z FUS na budżet państwa. **Zobowiązanie OFE do inwestowania w obligacje skarbowe pokrywało deficyt wytworzony przez uszczuplenie wpływów FUS, z jedną tylko kategorią beneficjentów nowego systemu: Powszechnymi Towarzystwami Emerytalnymi pobierającymi sięgające 10% prowizje.**

W konsekwencji, **reformy z 1999 r. zabezpieczyły interes zachodnich instytucji finansowych poprzez przymusowość odprowadzania składek do funduszy pobierających najwyższe opłaty na rynku**. **Pozbawienie Polaków możliwości dokonania wyboru instrumentu finansowego, w jakim chcą lokować oszczędności emerytalne (np. bezpośredniego zakupu akcji, obligacji, nieruchomości) pozbawiło reformę rządu Jerzego Buzka waloru wzmocnienia sfery prywatnej zapobiegliwości, a niska partycypacja w III filarze stanowiła prostą i oczywistą konsekwencję zachwiania zaufania obywateli do systemu emerytalnego.** Operacja wprowadzenia filara kapitałowego zamieniła dług ukryty w dług jawny, który zasilały pieniądze odprowadzane do OFE a w przypadku krajów słabiej rozwiniętych, finansowany był przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pod warunkiem przeprowadzenia dalszych reform strukturalnych. Z dzisiejszej perspektywy dostrzec można powiązanie prywatyzacji emerytur z agendą konsensusu waszyngtońskiego jako elementu neokolonizacji ekonomicznej krajów rozwijających się. Nie jest przypadkiem, że Polska uciekając z pułapki średniego rozwoju, podejmuje wysiłki w kierunki likwidacji filara kapitałowego. Do rozstrzygnięcia wciąż pozostaje czy odbędzie się to w modelu podmiotowości (wraz z rozliczeniem renty neokolonialnej) czy akceptacji kosztów minionej zależności. Do rozwiązania wciąż pozostaną nam również dylematy wynikające z nierównowagi systemu emerytalnego. Likwidacja filara kapitałowego nie rozwiąże problemów systemu repartycyjnego, co kieruje nas ku próbie rozwikłania nierówności emerytalnej.

# Rozwiązanie równania emerytalnego. Co zrobić, by dwa razy dwa równało się cztery?

W reformie systemu emerytalnego Jerzego Buzka oraz późniejszych próbach ratowania jego wypłacalności, skutecznie pominięto istotną przyczynę nierównowagi - systemy branżowe, funkcjonujące obok systemu "powszechnego". Wybrane grupy społeczne: r**olnicy, sędziowie, prokuratorzy i pracownicy służb mundurowych** posiadają równoległe, uprzywilejowane systemy emerytalne, a **nauczyciele, górnicy, kolejarze, ratownicy górscy oraz osoby pracujące w warunkach specjalnych** podlegają korzystniejszym zasadom przechodzenia na emeryturę (po spełnieniu warunku stażu pracy wiek emerytalny osiągają w niższym wieku). Osoby objęte systemami branżowymi cieszą się niższymi składkami lub zupełnym ich brakiem, niższym wiekiem emerytalnym i wyższą emeryturą (w stosunku do wysokości wniesionych składek). Obciążają system emerytalny niewiele mniej dotkliwie niż katastrofa demograficzna.

**Od strony instytucjonalno-prawnej polski system emerytalny składa się z pięciu podsystemów budżetowo-repartycyjnych: powszechnego, czyli osób odprowadzających składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; częściowo partycypacyjnego podsystemu branżowego dla rolników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz trzech finansowanych bezpośrednio z budżetu podsystemów dla funkcjonariuszy mundurowych: wojskowych, cywilnych i wymiaru sprawiedliwości.**

| kategoria beneficjentów | liczba beneficjentów | koszt emerytur (plan na 2019r.) |
|---|---|---|
| Ubezpieczeni w ZUS | 7,7 mln | 200 mld |
| Ubezpieczeni w KRUS | 1, 4 mln | 17 368 778 tys. zł |
| Funkcjonariusze mundurowi | żołnierze i funkcjonariusze wojskowych służb specjalnych (110 tys.) | 7 052 320 tys. zł |
| | policjanci (103 tys.), strażnicy graniczni (18 tys.), strażacy (30 tys.), funkcjonariusze służby skarbowej i celno-skarbowej (13 tys.), funkcjonariusze cywilnych służb specjalnych (8-10 tys.), funkcjonariusze SOP (2 tys.); | 8 542 709 tys. zł |
| | sędziowie (10 tys.), prokuratorzy (6 tys.), strażnicy więzienni (30 tys.) | 1 514 846 tys. zł |
| łącznie | ok 9,4 mln | 235 mld |

Optymalnym momentem dla likwidacji systemów branżowych, wykorzystanym na przykład przez Czechów, była transformacja ustrojowa. Wbrew zasadzie równości i powszechności prawa zachowaliśmy w Polsce odrębne pragmatyki zawodowe, zróżnicowanie opodatkowania pracy w zależności od formy umowy i, co najbardziej brzemienne w skutki, branżowe **systemy emerytalne, które każdego roku generują ubytek kilkunastu miliardów złotych na poziomie uszczupleń składkowych**



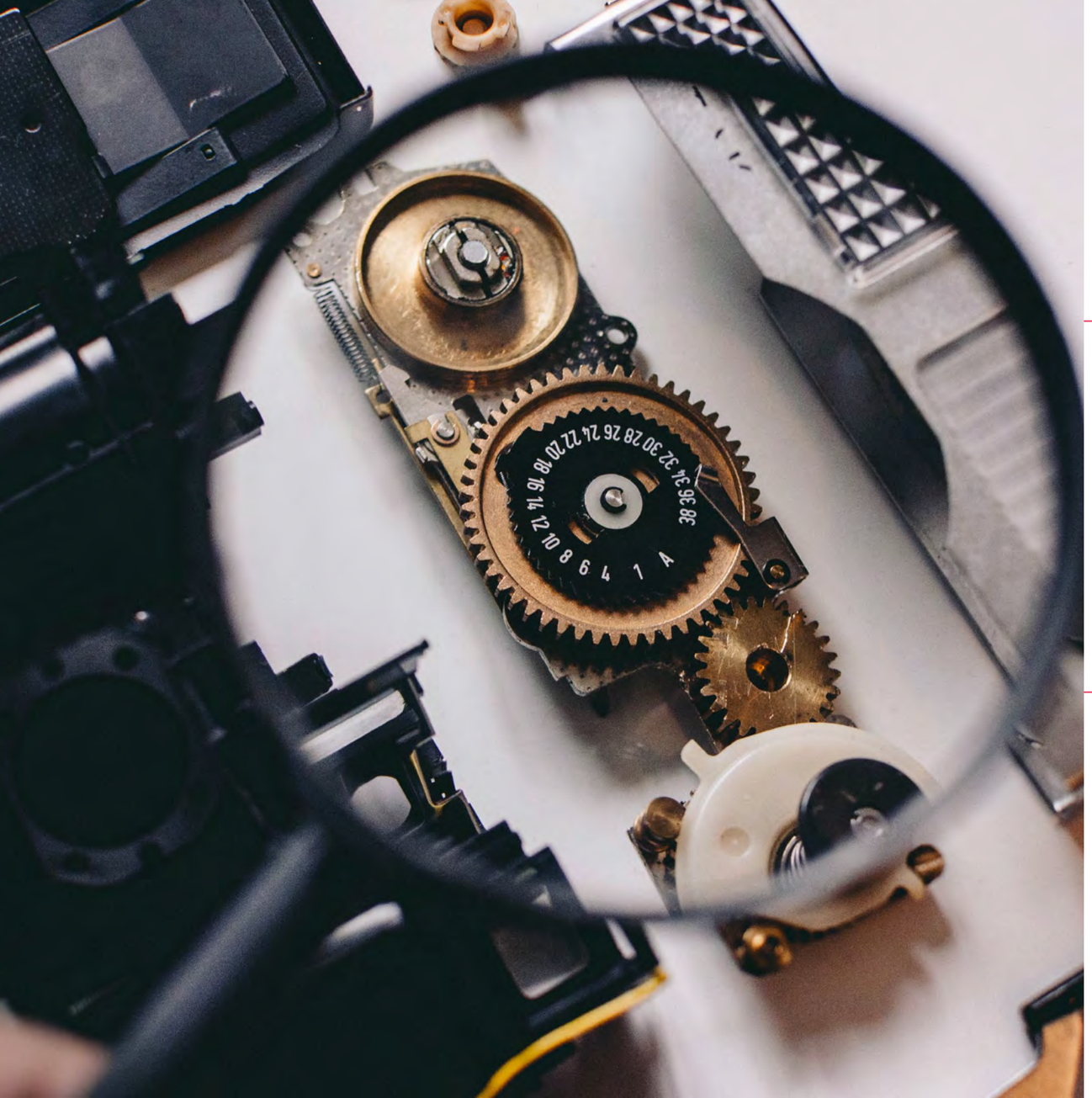
**oraz kolejnych kilkunastu miliardów złotych zwiększonych wydatków na wyższe i wcześniej wypłacane świadczenia. Sumując obie kwoty, otrzymalibyśmy około 30 mld zł, których rokrocznie brakuje w FUS.** Cały deficyt systemu emerytalnego dwóch ostatnich dekad mógł zostać łatwo zlikwidowany poprzez włączenie wszystkich Polaków do powszechnego systemu emerytalnego. Niestety, czekające nas pogorszenie struktury demograficznej nie pozwoli poprzestać na tak prostych rozwiązaniach. **Nawet przy założeniu utrzymania modelu emigracyjno-imigracyjnego, równoważenia się ubytku ludności, wynikającego z drenażu mózgów migrantami ekonomicznymi, zaburzenie proporcji między liczbą osób pracujących, a liczbą emerytów wymusi dalszą rekonfigurację parametrów systemu emerytalnego.** Można wskazać 6 działań, które mogą polepszyć kondycję systemu emerytalnego oraz zabezpieczyć jego główny cel:

**1. Podwyższenie, ujednolicenie i uelastycznienie wieku emerytalnego.**

Utrzymanie obecnego wieku emerytalnego będzie miało szereg negatywnych skutków powiązanych z niską aktywnością zawodową społeczeństwa: zmniejszeniem PKB, potencjału rozwojowego przedsiębiorstw, zagregowanych oszczędności emerytalnych, przy wzroście deficytu FUS i budżetu państwa. **Optymalne byłoby zrównanie i powiązanie wieku emerytalnego z przewidywaną długością życia, co najłatwiej byłoby uzyskać przekazując decyzję o dezaktywizacji zawodowej samym zainteresowanym (po osiągnięciu progu emerytury minimalnej, wynikającej z sumy opłaconych składek)**

**2. Podnoszenie poziomu emerytur minimalnych oraz zwiększanie powszechności systemu.**

Kwotowa waloryzacja świadczeń (np. w postaci 13 emerytury) w miejsce procentowej, pozwala na podniesienie poziomu minimalnych emerytur przy niższych kosztach dla całego systemu. Uważamy, że nieuniknione będzie wprowadzenie publicznego wsparcia dla najbiedniejszych seniorów, którzy nie są uprawnieni do emerytury minimalnej. Aby system emerytalny spełniał swoje cele tj. zabezpieczał beneficjentów przed negatywnymi aspektami starości, musi gwarantować świadczenia umożliwiające utrzymanie się na chociażby podstawowym poziomie wszystkim obywatelom. Wsparcie najbied-



niejszych emerytów może przybierać różne formy od usług świadczonych na ich rzecz przez ośrodki pomocy społecznej, wolontariat, po dodatkowe bony i ulgi dla najgorzej uposażonych. **Warto szukać rozwiązań w ramach systemu powszechnego w postaci włączenia kolejnych grup uprawnionych do otrzymywania emerytury minimalnej.**

**3. Spłaszczenie nierówności świadczeń. Wprowadzenie emerytury obywatelskiej.**

Rozpiętość świadczeń może być uzasadniona wyłącznie w przypadku filara kapitałowego, gdzie wysokość wypłat wynika z kwoty zgromadzonego kapitału. W przypadku emerytur wypłacanych ze składek odprowadzanych przez kolejne pokolenie pracujących, może być uzasadnione wyłącznie w powiązaniu z wielkością składek odprowadzanych przez dzieci i wnuki uposażonego, ale nie z wysokością składek wniesionych w przeszłości. **System powinien zmierzać w kierunku równej dla wszystkich beneficjentów emerytury obywatelskiej, przysługującej wszystkim obywatelom, gdzie zróżnicowanie dochodu byłoby pochodną rozdysponowania prywatnych oszczędności i transferów rodzinnych.** Odejście od zasady indywidualizacji składki wpisuje się w aksjologię solidaryzmu społecznego i nieliberalnej demokracji, rozwijanych przez aktualną większość parlamentarną.

**4. Stymulowanie dodatniego poziomu oszczędności gospodarstw domowych.**

System emerytalny powinien zachęcać do długiego stażu pracy nie mniej niż do osobistej przezorności. **Prooszczędnościowe impulsy ze strony władz publicznych wymagają uporządkowania, większej elastyczności (możliwości transferowania środków pomiędzy PPK, PPE, IKE, IKZE, IKEbis) oraz rozszerzania na nowe instrumenty: REITy, ETFy, udziałowe finansowanie społecznościowe, akcjonariat pracowniczy i konsumencki, wsparcie strategii dywidendowej.** Instrumenty te opisaliśmy w poprzednim numerze kwartalnika Save&Invest. Obecnie spośród ok. 16 mln osób pracujących tylko ok. 3 mln uczestniczy w III filarze emerytalnym, co naszym zdaniem wynika nie tylko z patologii rynku pracy, ale przede wszystkim z zachwiania zaufania Polaków do systemu emerytalnego i rynku kapitałowego.

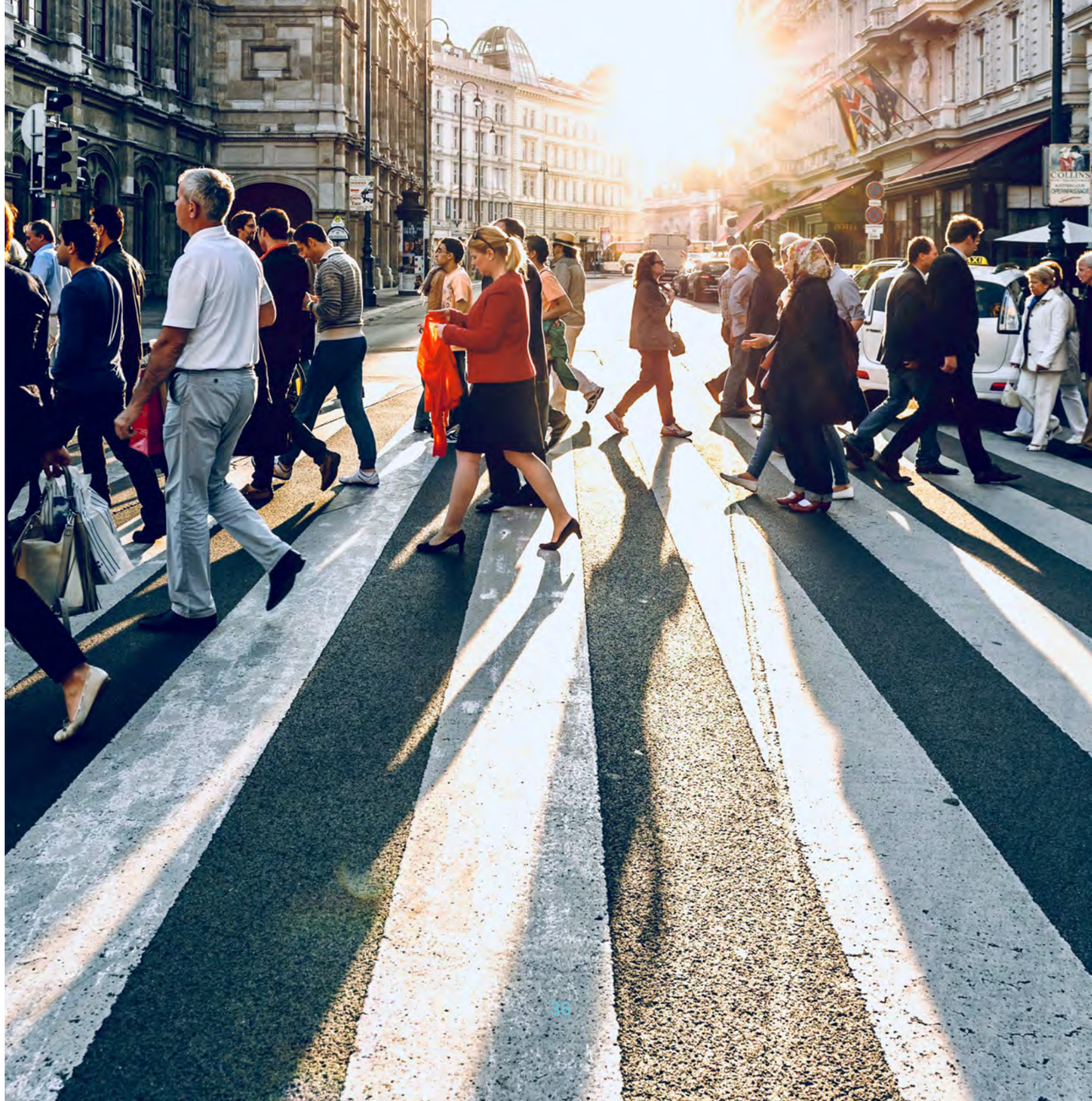
**5. Zwiększenie poziomu aktywności zawodowej osób starszych.**

Wzrastająca średnia oczekiwana długość życia, wymusza wydłużenie aktywności zawodowej Polaków. Obecne pokolenia wchodzące na rynek pracy będą musiały pracować dłużej, aby uzyskać chociażby minimalne świadczenie emerytalne. **Konieczne jest przygotowanie do dłuższej pracy zarówno pracowników jak i pracodawców. Zmiany powinny nastąpić również w polityce opieki zdrowotnej w postaci przekierowania środków na profilaktykę zdrowotną i wczesne wykrywanie chorób, aby utrzymać Polaków w jak najlepszym zdrowiu do późnej starości.** Standardem powinno być przekwalifikowanie się pracowników z zawodów objętych obecnie niższym wiekiem emerytalnym do innych, mniej obciążających profesji w miejsce wczesnej dezaktywizacji zawodowej. Odkładanie w czasie wejścia w życie tych zmian zwielokrotni ryzyko utraty płynności systemu oraz pogorszy warunki otrzymywania świadczeń w przyszłości.

**6. Podnoszenie świadomości ekonomicznej Polaków.**

Edukacja w zakresie funkcjonowania systemu świadczeń społecznych oraz z zakresu oszczędzania i inwestowania powinny stanowić istotny element kształtowania świadomości ekonomicznej obywateli. **W programie nauczania szkoły podstawowej i średniej powinny znaleźć się treści z zakresu finansów osobistych. Wzmocnienia wymaga nadzór nad rynkiem kapitałowym w celu eliminacji systemowych, pozarynkowych elementów ryzyka.** Kapitałowe instrumenty III filara emerytalnego nie osiągną zakładanej skuteczności bez odbudowy zaufania Polaków do systemu, a więc zbilansowania równania emerytalnego.





## Bezwarunkowy dochód podstawowy i emerytura obywatelska

Najdalej idącym postulatem rozwiązania nierówności emerytalnej byłaby swoista rewolucja w zakresie polityki świadczeń społecznych, polegająca na wprowadzeniu bezwarunkowego dochodu podstawowego (pełniącego równocześnie rolę emerytury obywatelskiej) w wysokości powiązanej ze zwolnieniem od obowiązku podatkowo-składkowego, a więc w formule niejako wygaszającej konflikt międzypokoleniowy. Byłaby to nie tylko reforma systemu emerytalnego, a zmiana całego modelu państwa opiekuńczego, gdyż likwidująca obecny wachlarz świadczeń i uwalniająca zasoby stojącego za nim aparatu urzędniczego.

**Nowy system polegałby na zagwarantowaniu każdemu obywatelowi określonej kwoty dochodu podstawowego pochodzącego z:**

**>> nieopodatkowanych do jego wysokości dochodów z pracy i inwestycji oraz**

**>> świadczeń społecznych uzupełniających ewentualny ubytek do jego wysokości.**

**Transfery publiczne przysługiwałyby wyłącznie do kwoty dochodu podstawowego w systemie złotówka za złotówkę.** Do otrzymywania świadczenia uprawnieni byliby wszyscy pełnoletni obywatele RP po zakończeniu edukacji (lub bez tego warunku przy wprowadzeniu pełnej odpłatności za studia wyższe), zamieszkujący na stałe na terytorium Rzeczypospolitej oraz nieletni po stracie rodzica (w wysokości połowy świadczenia lub w pełnej wysokości po śmierci obu rodziców).

W kształt systemu wpisane byłoby zabezpieczenie przed nadmiernym podnoszeniem poziomu dochodu podstawowego, gdyż z jego pułapu korzystaliby zarówno pracujący (poprzez zwolnienie z podatku) jak i beneficjenci świadczeń. Powszechność systemu wyeliminowałaby negatywne zachęty do podejmowania pracy (brak środków do życia), co dodatkowo wpłynęłoby na poprawę warunków

pracy i wzmocnienie pozycji pracownika, pozwalając na likwidację płacy minimalnej, rozluźnienie kodeksu pracy i zmianę roli związków zawodowych. Wraz ze zrównaniem kwoty świadczenia bezwarunkowego dochodu podstawowego i emerytury obywatelskiej, zlikwidowany zostałby wiek emerytalny.

W celu wprowadzenia nowego systemu, zmian wymagałoby opodatkowanie i oskładkowanie pracy w postaci **jednolitego podatku przychodowego od osób fizycznych w równej wysokości dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, na podstawie umów cywilno-prawnych, rolników, samozatrudnionych. Jednolity podatek zastąpiłby dotychczasowy podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na NFZ, KRUS i ZUS.** Likwidacji uległyby wszystkie ulgi, możliwość wspólnego rozliczania małżonków oraz koszty uzyskania przychodu. Podatek mógłby być pobierany w skali liniowej bądź progresywnej z dwiema lub trzema stawkami, zgodnie z polityczną preferencją wyborców. Podatek byłby naliczany wyłącznie od nadwyżki ponad kwotę dochodu podstawowego.

Podatek dochodowy od osób prawnych zastąpić musiałby podatek obrotowy, konieczne byłyby zmiany w zwolnieniu z podatku VAT dostaw wewnątrzwspólnotowych oraz wskazane byłoby wprowadzenie jednolitej stawki podatku VAT. Zmiany w systemie podatkowym wiązałyby się z utratą udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych przez gminy, co zostałoby zrekompensowane swobodnym kształtowaniem wysokości dochodów własnych gminy, w szczególności podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego z możliwością różnicowania jego stawki w zależności od uzbrojenia, ogrodzenia, umiejscowienia działki, naniesień oraz dowolnych innych czynników.

Zlikwidowany zostałby system rentowy oraz świadczeń społecznych, w tym zasiłków dla bezrobotnych z wyjątkiem, w większości rzeczowych, świadczeń dla osób niepełnosprawnych finansowanych przez PFRON w zakresie potrzeb stwierdzonych przez komisję orzeczniczą. Zmieniłyby się zadania i cele ośrodków pomocy społecznej, które zamiast przyznawać świadczenia, skoncentrowałyby swoje wysiłki na świadczeniu usług pomocowych, doradztwie i wsparciu w usamodzielnieniu. Zasadne byłoby zwiększenie skali współpłacenia za usługi medyczne docelowo do poziomu kilku



procent wydatków NFZ na świadczenia zdrowotne. Z opłat zwolnione byłyby osoby, którym nie przysługuje dochód obywatelski tj. dzieci i młodzież. Podobnym uzupełnieniem byłoby wprowadzenie odpłatności za studia wyższe, np. w modelu brytyjskich kredytów studenckich z obowiązkiem spłaty warunkowanych osiągnięciem określonego progu dochodów z pracy lub inwestycji.

Barierą wprowadzenia dochodu podstawowego jest nie tylko jego kapitałochłonność, ale również brak automatycznych bezpieczników wyłączających pozostałe formy świadczeń społecznych. Jego największa zaleta w postaci uproszczenia systemu i wyeliminowania roszczeń socjalnych nie zaistnieje, jeśli towarzyszyć mu będzie mnożenie wyjątków dla grup społecznych domagających się dodatkowych przywilejów. Nie wydaje się, aby w Polsce w nieodległej perspektywie mogły zaistnieć warunki do spełnienia powyższego założenia, dlatego **górnym pułapem zamierzeń reformatorskich powinno być wprowadzenie co najmniej emerytury obywatelskiej - w równej wysokości i przysługującej wszystkim obywatelom po osiągnięciu wieku np. o 10 lat niższego niż oczekiwana długość życia dla kobiety lub mężczyzny.**

## Przywrócenie zaufania obywateli do systemu

Reforma emerytalna, przywracająca równowagę po obu stronach równania emerytalnego jest warunkiem odbudowania zaufania obywateli do systemu. Stan obecny rysuje się niezbyt nie pocieszająco. **61% ankietowanych Polaków nie ma zaufania do obecnego systemu emerytalnego, który zaufaniem darzy zaledwie 11%**[10]. Z raportu „Wiedza i postawy wobec ubezpieczeń społecznych" opracowanego przez Instytut Spraw Publicznych wynika, że około 36% procent ankietowanych w 2016 r. uważało, że ZUS to instytucja, której nie można ufać, zaś odmiennego zdania było 24% respondentów. Co więcej, widać też pewną prawidłowość, mianowicie osoby posiadające dodatkowe środki finansowe poza ZUS z przeznaczeniem zabezpieczenia dochodów na starość darzą tę instytucję większą nieufnością, niż ci, którzy pozostawali tylko przy obowiązkowym I i II filarze. Brak zaufania do systemu jest prawdopodobnie najsilniejszą motywacją do prywatnej zapobiegliwości emerytalnej. Na przestrzeni lat poziom zaufania do ZUS pozostawał na podobnym poziomie. W Diagnozie Społecznej 2007 39% respondentów nie darzyło ZUSu zaufaniem, podczas gdy 25% było przeciwnego zdania. Także w 2013 odsetek nie ufających ZUS wyniósł 45, a zaufanie zadeklarowało 36% ankietowanych.

Co więcej, Polacy nie rozumieją zasad funkcjonowania systemu emerytalnego. Średnio ponad połowa respondentów nie potrafi udzielić żadnej odpowiedzi na pytania dotyczące działania ZUS, FUS, systemu naliczania składek, praw i obowiązków beneficjentów czy znajomości alternatywnych metod oszczędzania. W obliczu problemów związanych z bilansem systemu, niepokojąca wydaje się niewielka wiedza Polaków dot. możliwości oszczędzania w III filarze. Tylko 25% Polaków zdaje sobie sprawę, że w ramach dobrowolnego systemu finansowego funkcjonują indywidualne konta emerytalne, prawie 20% wskazuje na indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego, a 10% Polaków zalicza do niego pracownicze programy emerytalne. Respondenci nie zdawali sobie sprawy, że w ankiecie więcej niż jedno wskazanie było poprawne. Brak elementarnej wiedzy dotyczącej

10 Badanie przeprowadzone dla serwisu ciekaweliczby.pl na ogólnopolskim panelu badawczym Ariadna metodą CAWI w dniach 6 – 10 grudnia 2019 r. https://ciekaweliczby.pl/emerytury_sondaz/, dostęp: 27.03.2021.

funkcjonowania obecnego systemu emerytalnego, utrudnia bądź uniemożliwia podejmowanie dobrych decyzji przez obywateli oraz prowadzenie normalnej debaty publicznej nad problemami, zagrożeniami czy potencjalnymi kierunkami zmian w systemie.

**Zachwianie zaufania nastąpiło wielokrotnie: z chwilą zaniechania likwidacji systemów branżowych, uszczuplenia środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, pozbawienia Polaków gwarantowanych dotychczas dożywotnich emerytur kapitałowych, uznania środków zgromadzonych w OFE jako funduszy publicznych, a nie prywatnych.** Najsilniejszą i najtrwalszą przyczyną braku zaufania jest brak równości między prawą a lewą stroną równania emerytalnego. Polacy wyciągają trafny wniosek, iż będą musieli pracować na starość, gdyż otrzymają bardzo niskie, albo żadne świadczenia. Akceptowanie przez rząd rozwiązań, które prowadzą do ziszczenia się tego scenariusza zostanie w przyszłości drastycznie rozliczone, prowadząc do poważnych niepokojów społecznych i osłabienia potencjału rozwojowego państwa.

Uważamy, iż istnieje alternatywa wobec socjalistycznego modelu państwa dobrobytu, a więc funkcjonującego zgodnie z teorią konfliktu, w sytuacji nieusuwalnego napięcia pomiędzy grupami społecznymi; w oparciu o transfery socjalne z budżetu centralnego oraz budżetów lokalnych, zróżnicowane obciążenia fiskalne, odrębne pragmatyki zawodowe i różne formy zatrudnienia. Państwo dobrobytu można sobie również wyobrazić w oparciu o aksjologię konserwatywną: uznanie praw jednostek i naturalnych wspólnot do wolności i własności, z zachowaniem wyłącznie uzupełniającej roli wspólnot wyższego rzędu (zgodnie z zasadą pomocniczości). **Model konserwatywnego państwa dobrobytu opiera się na solidarności społecznej, będącej przeciwieństwem marksistowskiej teorii konfliktu oraz liberalnej koncepcji indywidualizmu.**

Podstawowym i niezbywalnym prawem każdej jednostki jest prawo do wolności i własności. Należy jednak zauważyć, że nie wszyscy ludzie są obdarzeni zmysłem racjonalnego i efektywnego działania ekonomicznego. Koniecznym jest zatem uzupełnienie tych przesłanek aksjologicznych o zasadę solidaryzmu społecznego zgodnego z regułą pomocniczości, która uznaje prymarność podstawowych elementów społecznych (jednostek i naturalnych wspólnot) w rozwiązywaniu własnych problemów. Pomoc powinna służyć temu, by podać rękę jednostce, która nie jest w stanie poradzić sobie z podstawowymi problemami. Posiada ona jednakże drugi, znacznie poważniejszy cel. Ma ona także pozwolić danej jednostce na doskonalenie się i rozwój w zakresie własnej niezależności ekonomicznej, która pozwoli jej na pokonanie tymczasowych problemów oraz własny rozwój. Celem zastosowania zasady pomocniczości jest zatem gwarancja minimalnych warunków bytowych oraz umożliwienie rozwoju.

Takie minimalne zabezpieczenie na starość powinna zapewniać emerytura obywatelska, która odpowiada "charakterowi narodowemu" Polaków i powinna zostać zaakceptowana jako alternatywa do obecnego systemu. Zrównoważenie nierówności emerytalnej wymagać będzie dalszych reform, które powinny przywracać, a nie podważać zaufanie do systemu. **Niepodważalną zasadą powinno być utrzymywanie jak najdłuższego zwolnienia podatkowego (zarówno z PIT, jak i od podatku Belki), by wyzyskać pełnią korzyści z działania mechanizmu procentu składanego.** Wyklucza to obciążenie środków zgromadzonych w OFE opłatą przekształceniową 15%. Odstąpienie od jej poboru stanowiłoby rekompensatę dla zawyżonych opłat pobranych przez PTE. **W filarze kapitałowym wskazane jest wprowadzenie pełnej transferowalności środków, by ograniczyć koszty zarządzania.** Oszczędności emerytalne powinny być lokowane w funduszach zarządzanych pasywnie (ETF), o kosztach poniżej 0,5%. System emerytalny obciążający oszczędzających 10-procentowymi opłatami musi zostać zniesiony, a przeniesienie środków z OFE do IKEbis przypomina bardziej uwłaszczenie korporacji finansowych niż prywatyzację oszczędności Polaków.

# FORUM LAW FOR GROWTH

Forum Prawo dla Rozwoju to nowoczesny think-tank, zrzeszający menedżerów i ekspertów branżowych. Celem Forum jest inicjowanie zmian w prawie, które służą interesowi Polski oraz dobru jej obywateli. Dążymy do sformułowania konstruktywnych i realistycznych rekomendacji z udziałem szerokiego grona interesariuszy. Docieramy do ośrodków decyzyjnych i środowisk pracujących dla rozwoju Polski z różnych regionów kraju oraz tradycji ideowych. #Law4Growth działa od 2014 r., organizując kongresy, warsztaty legislacyjne, publikując raporty, policy papers oraz mapy polskiej gospodarki i energetyki.

**Naszą misją jest inicjowanie zmian, które służą dobru publicznemu.**

Forum Prawo dla Rozwoju utrzymuje się m.in. z dobrowolnych wpłat od indywidualnych darczyńców. Dołącz do grona wspierających rozwiązanie nierówności emerytalnej ustawiając zlecenie przelewu dowolnej kwoty 25 zł, 50 zł lub 100 zł na rachunek Stowarzyszenia L4G: 25 1090 1304 0000 0001 1541 8778 lub przekazując darowiznę w systemie płatności PayU na: http://law4growth.com/wesprzyj-nas/

FORUM@LAW4GROWTH.COM
@LAW4GROWTH
LAW4GROWTH.COM

**Save&Invest: matematyka systemu emerytalnego**
#Law4Growth

Tom III, I kwartał 2021

autorzy:
dr Konrad Hennig
Tomasz Orfin

Projekt i skład:
Karolina Najder-Lubarska

Wydawca: Stowarzyszenie L4G

©copyright by Forum Prawo dla Rozwoju

biuro organizacyjne: forum@law4growth.com, tel. 535 579 890

Działanie sfinansowane ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030

Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO

#Law4Growth

FORUM
LAW FOR
GROWTH

www.law4growth.com