

Dorota Stachera *

POLSKI SYSTEM EMERYTALNY – PROBLEMY I PRÓBY ICH ROZWIĄZANIA W LATACH 1990–2006

1. WPROWADZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie zmian jakim podlegał polski system emerytalny w okresie transformacji, z uwzględnieniem wpływu podejmowanych decyzji na funkcjonowanie systemu. Wskazanie jego słabych stron w połączeniu z próbą stwierdzenia, czy zostały one wyeliminowane w wyniku wprowadzenia 1 stycznia 1999r. nowego systemu emerytalnego.

2. STARY SYSTEM EMERYTALNY – JEGO PROBLEMY I ZMIANY OKRESU TRANSFORMACJI

System zabezpieczenia emerytalnego jest częścią (podsystemem) systemu zabezpieczenia społecznego. Choć termin zabezpieczenia społecznego jest powszechnie używany wciąż nie posiada jednej powszechnie akceptowanej definicji¹. Tradycyjnie jednak za główny cel systemów zabezpieczenia społecznego uznaje się zagwarantowanie określonego standardu bezpieczeństwa socjalnego, w którego definicji mieści się pojęcie bezpieczeństwa emerytalnego, związanego z nieuchronnym ryzykiem starości i koniecznością korzystania z niezarobkowego źródła utrzymania². Tymczasem, w latach

* Mgr, Instytut Ekonomii, UŁ.

¹ Por. definicje przedstawione w: J. Piotrkowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 7–8; W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, PWE, Warszawa 1973, s. 230; A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] A. Rajkiewicz (red.) *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 433; czy próbę zdefiniowania zabezpieczenia społecznego podjętą przez wydawnictwo Międzynarodowego Biura Pracy (BIT) „La sécurité sociale. Cours d'éducation ouvrière” z 1958 r. za: E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 248–249.

² Por. T. Szumlicz, *Vademecum funduszy emerytalnych (2)*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych, 1998 nr 11, s. 36.

dziewięćdziesiątych uwidocznił się głęboki kryzys finansów ubezpieczenia społecznego, przejawiający się coraz większymi trudnościami z zapewnieniem samowystarczalności finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego finansowane były m.in. świadczenia emerytalne. Na erozję systemu emerytalnego złożyło się wiele czynników. Choć niektóre z nich były niezależne od rodzaju systemu czy ustroju gospodarczego, jak na przykład zjawisko starzenia się społeczeństwa, które nieuchronnie prowadzi do niekorzystnych zmian w proporcji ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. To inne czynniki, jak choćby brak wystarczających zabezpieczeń przed doraźnymi decyzjami, często motywowanymi względami politycznymi były niewątpliwą wadą systemu. I tak, system emerytalno – rentowy był przedmiotem dyskusji i decyzji politycznych od pierwszych lat przemian ustrojowych. Początkowo w ustawodawstwie dominowały rozwiązania doraźne. W roku 1990 wyrównano świadczenia emerytów, którzy osiągnęli 80 lat i jako najstarsi najbardziej stracili na zjawisku „starego portfela”. Powołano także do życia Kasę Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych, podporządkowaną Ministerstwu Rolnictwa. Ponadto, wprowadzono w życie przepisy umożliwiające przejście na wcześniejszą emeryturę dla zwalnianych z pracy z powodu trudności zakładu pracy, niezależnie od możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę ze względu na trudne lub specjalne warunki pracy, czy też na przywileje zawodowe. Z kolei ustawą z 17 października 1991 r. wprowadzono mechanizm indeksacji świadczeń oraz na nowo przeliczono wszystkie świadczenia według jednej formuły, likwidując tym samym „stare portfele”. W konsekwencji decyzji, podjętych w większości w latach 1990 – 1991, dramatycznie wzrosły koszty systemu. Jacek Kuroń, odnosząc się do tego faktu, stwierdził, że „całościowa reforma emerytalna, która zapobiegłaby tendencji do wysokiej dynamiki wzrostu wydatków na emerytury i renty była wtedy (1990 r.) niemożliwa. To co się stało może być usprawiedliwione panującym wówczas olbrzymim chaosem w sytuacji gwałtownej inflacji, gdy istniała potrzeba podejmowania natychmiast decyzji w różnych sprawach”³. Następnie, na mocy ustawy z 10 grudnia 1993 r., a wchodzącej w życie 1 stycznia 1994 r., zostały podniesione świadczenia minimalne: minimalna emerytura z 35% przeciętnej płacy do 39%, a minimalna renta z 27% do 29%. Zdaniem Stanisławy Golinowskiej „był to akt czysto polityczny o charakterze wysoce populistycznym ponieważ brak było socjalnego uzasadnienia dla takiej decyzji, jako że emeryci i renciści najmniej ucierpieli na kryzysie pierwszego okresu transformacji. Innym populistycznym elementem polityki w tej dziedzinie było rozszerzenie w 1994 r. przywilejów emerytalnych

³ S. Golinowska, *O reformie emerytalno- rentowej w kategoriach ekonomii politycznej*, [w:] S. Golinowska, J. Hausner *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, CASE, Raporty CASE, nr 15, Warszawa 1998, s. 11.

dla górników oraz służb mundurowych⁴. Ponadto w omawianym okresie kilkakrotnie dokonano zmian w zakresie indeksacji świadczeń m.in. w 1996 r. zahamowano wzrost wydatków, dzięki przejściu z indeksacji płacowej na cenową powiększoną o 50% wzrostu wskaźnika płac realnych.

Podejmowane decyzje często nie prowadziły do poprawy finansów systemu emerytalnego, lecz przeciwnie do ich pogorszenia. Nie wprowadzały również zmian, które usuwałyby przyczynę jego niewydolności. Nie można zatem pominąć ich wpływu na funkcjonowanie systemu przy podjęciu próby stworzenia listy cech charakterystycznych (bólaczek) starego systemu emerytalnego tzn. systemu funkcjonującego przed 1 stycznia 1999 r. Niemniej, w celu uzyskania pełniejszej charakterystyki opis należy uzupełnić o dodatkowe informacje.

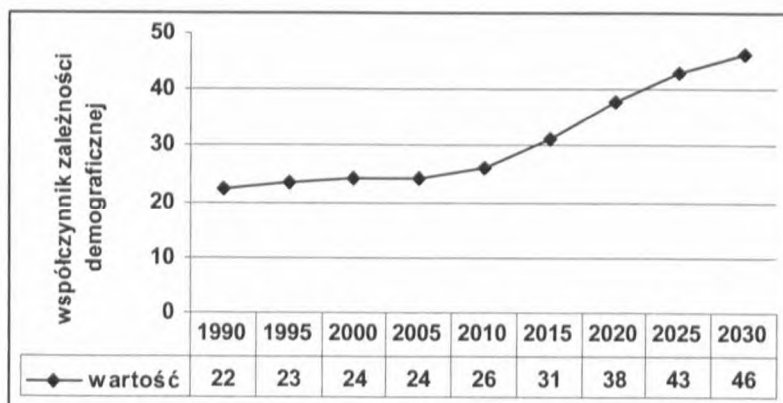
Zatem, omawiany **system emerytalny był nieodporny na proces starzenia się ludności**. Tymczasem, sytuacja demograficzna w Polsce kształtowała się w sposób niekorzystny. Od dłuższego czasu zaobserwować można bowiem było zjawisko starzenia się społeczeństwa, którego rezultatem był zwiększający się udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności, a tym samym wzrost współczynnika obciążenia demograficznego⁵ (wykres 1). Na proces ten miało wpływ:

- wydłużanie się przeciętnej długości trwania życia;
- spadek dzietności⁶ – od 1989 r. wartość współczynnika dzietności nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, tzn. kształtuje się poniżej poziomu 2,1;
- przesuwanie się kohort o różnej liczebności (wyżów i niżów) – po 2010 r. nastąpi niezwykle dynamiczny wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym jako następstwo wchodzenia w wiek poprodukcyjny powojennych roczników wyżu demograficznego.

⁴ Por. S. Golimowska, *Polityka społeczna koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000, s. 56.

⁵ Współczynnik obciążenia demograficznego nie może być utożsamiany z obciążeniem ekonomicznym, niemniej ma on dla ekonomicznej analizy problemu obciążeń bardzo duże znaczenie. Określony wiek nie może stanowić kryterium podziału ludności na produkcyjną i nieprodukcyjną lub utrzymywaną i utrzymującą, czynną i bierną zawodowo. Szczegółowe obliczenia wymagają na ogół uwzględnienia odpowiednich współczynników aktywności zawodowej, które pozwalają dopiero wtedy uzyskać faktyczną ocenę np. proporcji ludności czynnej i biernej zawodowo (por. J. Z. Holzer, *Demografia*, PWE, Warszawa 1999, s. 149).

⁶ Współczynnik dzietności – liczba dzieci, które urodziłaby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłaby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie (*Rocznik Statystyczny 2002*, s. 98).



Wykres 1. Liczba osób w wieku poprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Prognozy ludności Polski GUS; Rocznik statystyczny 2005* oraz *Rocznik statystyczny 2002*.

Wydolność systemu była utrzymywana poprzez podnoszenie poziomu składki, która w roku 1998 wynosiła 45%. Tak **wysoka składka zwiększała koszty pracy**, a tym samym zmniejszała zdolność do konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych. Z drugiej strony, wysoka składka skłaniała, zarówno pracodawców jak i pracowników, do zaniżania i ukrywania dochodów podlegających oskładkowaniu przyczyniając się do **rozwoju szarej strefy**. Efekt ten był dodatkowo wzmacniany **brakiem bezpośredniej zależności pomiędzy sumą wpłaconych składek a wysokością uzyskiwanego w przyszłości świadczenia**, co przyczyniało się do spłaszczenia wysokości emerytur. I tak, przeciętny wskaźnik zastąpienia (przeciętna emerytura do przeciętnej płacy) wynosił około 70%⁷, ale wskaźnik zastąpienia dla osoby, której dochody z pracy kształtowały się na poziomie 50% średniej płacy wynosił 90%, podczas gdy wskaźnik zastąpienia dla osoby, której dochody z pracy kształtowały się na poziomie 300% średniej płacy wynosił jedynie około 40%⁸.

Wspomniany już luźny związek pomiędzy wnoszonymi składkami a wysokością świadczeń sprawiał ponadto, iż **w starym systemie wbudowana była zachęta do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę**. Dłuższa praca albo wcale albo jedynie nieznacznie podnosiła wartość świadczeń, a zatem brak było

⁷ Przeciętny wiek przejścia na emeryturę wynosił 57 lat.

⁸ Por. T. Szumlicz, *Vademecum funduszy emerytalnych* (7), Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych, 1999 nr 5, s. 21.

uzasadnienia dla odwołania momentu przejścia na emeryturę. Bardzo łatwe łączenie pobierania świadczeń i dalszej pracy zarobkowej dodatkowo wzmacniało ten efekt⁹. W konsekwencji średni wiek przechodzenia na emeryturę był znacznie niższy od ustawowych 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn i wynosił odpowiednio 55 i 59 lat¹⁰. Wpływało to niekorzystnie na koszty systemu emerytalnego, z którego wypłaty emerytur w połowie lat 90-tych pochłaniały ponad 15% PKB (tabela 1).

Tabela 1

Wydatki na emerytury i renty w latach 1990–1998

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
w % PKB	8,6	12,6	14,6	14,2	15,8	15,6	15,2	15,5	15,2

Źródło: S. Golinowska, *Polityka społeczna koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000, s. 66–69.

Kolejną cechą starego systemu emerytalnego była **podatność na czynniki zewnętrzne, w tym różnego typu manipulacje polityczne**. W wyniku politycznej interwencji istniała bowiem możliwość zmiany parametrów systemu, w tym tworzenia przywilejów branżowych czy podnoszenia wysokości świadczeń na koszt aktualnie pracujących. Interwencje takie mogły być podyktowane chęcią zdobycia elektoratu, który stanowiła ludność w wieku przedemerytalnym i emerytalnym, charakteryzująca się jednym z najwyższych udziałów we frekwencjach wyborczych. I tak, **istniały liczne przywileje branżowe** umożliwiające wcześniejsze przechodzenie na emeryturę (np. górnicy, kolejarze, nauczyciele). W okresie transformacyjnej recesji miała miejsce ochrona poziomu siły nabywczej emerytur i rent. Natomiast „obniżanie wieku emerytalnego przy różnych okazjach i na przestrzeni dłuższego czasu stworzyło paradoksalną sytuację, w której większość pracowników (ok. 2/3) posiadało prawo do znacznie niższego wieku emerytalnego”¹¹. Taki stan rzeczy w sposób oczywisty prowadził do powstania nierówności praw poszczególnych uczestników systemu i przyczyniał się do naruszenia jego równowagi finansowej, a co za tym idzie **konieczności przywracania jej za pomocą dotacji z budżetu państwa, kosztem realizacji innych celów społecznych**. Choć z danych przedstawionych w tablicy 2 wynika, iż w drugiej połowie lat

⁹ Por. M. Góra, *Ekonomiczne podstawy funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w Polsce*, Gospodarka Narodowa, 1999 nr 3, s. 17.

¹⁰ Por. W. Musiałski, *Prawo socjalne*, PWN, Warszawa 1999, s. 151.

¹¹ W. Muszałski, H. Pławucka, H. Szurgacz, *Problemy reformy ubezpieczenia społecznego (I)*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 1994, nr 7, s. 3.

dziewięćdziesiątych miało miejsce obniżenie dotacji budżetowych w % PKB do funduszy ubezpieczeń społecznych (ZUS i KRUS) to nie należało oczekiwać, iż będzie to tendencja trwała. Niekorzystne tendencje demograficzne pozwalały bowiem przewidywać wzrost dotacji budżetowych po 2010r.

Tabela 2

Dotacja budżetowa do funduszy ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS) w % PKB w latach 1991–1998

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ZUS	2,7	4,3	4,2	3,9	2,1	1,9	1,5	1,7
KRUS	1,7	2,0	2,0	2,2	2,1	2,2	2,0	2,1
Razem	4,4	6,3	6,2	6,1	4,2	4,1	3,5	3,8

Źródło: S. Golimowska, *Polityka społeczna koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000, s. 66–69.

Warto w tym miejscu dodać, iż w okresie transformacji gospodarczej, której towarzyszył kryzys produkcji na tle załamania się wschodnich rynków zbytu, wprowadzenie regulacji umożliwiających przechodzenie na wcześniejszą emeryturę pracownikom przedsiębiorstw zagrożonych upadłością miało przeciwdziałać wzrostowi bezrobocia. Problem bezrobocia nie został jednak w ten sposób rozwiązany. Gwałtownie wzrosła natomiast liczba świadczeniobiorców, czego następstwem był wyżej wspomniany wzrost kosztów systemu.

Należy nadmienić, iż dużym wydatkom na emerytury nie towarzyszyło przekonanie, że poziom świadczeń jest satysfakcjonujący. W badaniu przeprowadzonym przez CBOS aż 85% ankietowanych stwierdziło, iż emerytura nie zapewnia godziwych warunków życia na starość, a 78% respondentów oceniło system jako niedający poczucia bezpieczeństwa. Ponadto, blisko 70% badanych uważało, że zasady, którymi kieruje się system są niejasne, a emerytury są przedmiotem gier politycznych (62%). Jednocześnie, aż 73% ankietowanych oczekiwało emerytury zależnej od wysokości składki i czasu jej płacenia, a 68% uważało, że emerytura powinna pochodzić ze składek pracownika pomnażanych przez cały okres pracy¹².

Kolejnymi zarzutami, jakie można sformułować pod adresem starego systemu są **nieprzejrzystość regulacji prawnej** wynikająca z dużej zmienności prawa oraz **brak przejrzystości w zakresie zarządzania funduszem**, która

¹² Por. Badania opinii CBOS, Za J. Hauser, *Reformowanie systemu emerytalnego według programu „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”*, [w:] S. Golimowska, J. Hauser, *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, CASE, Raporty CASE, nr 15, Warszawa 1998, s. 47.

przejawiała się istnieniem jednego funduszu dla wszystkich rodzajów świadczeń, jak również brakiem kalkulacji składki na poszczególne rodzaje wydatków. System ten borykał się także z pewnymi problemami w zakresie ściągalności składek.

Na sytuacji systemu emerytalnego w Polsce zaważyła także spuścizna gospodarki nakazowo – rozdzielczej. Próby identyfikacji wysokości zgromadzonych przez pracowników składek w oparciu o zaświadczenia uzyskiwane z zakładów pracy były często bardzo utrudnione z powodu upadku szeregu przedsiębiorstw.

Wobec perspektywy załamania się finansów systemu emerytalnego w ciągu 10–15 lat¹³ i jego powszechnej krytyki jako systemu kosztownego (wyплаты emerytur w połowie lat 90-tych pochłaniały ponad 15% PKB), nieefektywnego (mechanizm redystrybucji zamiast inwestowania akumulowanych środków), niesprawiedliwego (brak ścisłego powiązania pomiędzy wysokością emerytury a sumą odprowadzonych składek) oraz podatnego na wpływ czynników zewnętrznych (zmieniająca się sytuacja ekonomiczna, polityczna i społeczna) stary system emerytalny został zastąpiony nowym.

3. NOWY SYSTEM EMERYTALNY – PRZYJĘTE ROZWIĄZANIA JAKO PRÓBA WYELIMINOWANIA PROBLEMÓW STAREGO SYSTEMU

1 stycznia 1999 r. dotychczasowy, repartycyjny system emerytalny, działający w oparciu o zasadę zdefiniowanego świadczenia został zastąpiony systemem wielofilarowym, łączącym powszechny i obowiązkowy filar repartycyjny, powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń kapitałowych.

W nowym systemie, choć zdecydowanie odmiennym od swego poprzednika nie udało się wyeliminować w pełni wszystkich problemów, z jakimi borykał się stary system. Na przykład, **repartycyjny pierwszy filar pozostał wrażliwy na starzenie się społeczeństwa** czy rosnące bezrobocie, ale filary kapitałowe lepiej radzą sobie z tego typu ryzykiem. Kolejnym przykładem może być **wysoka składka obciążająca koszty pracy**. Dążenie do jej zmniejszenia w przyszłości, przy równoczesnym utrzymaniu dotychczasowej wysokości w chwili obecnej, dzięki zdolności systemu do samofinansowania, było jednym z podstawowych priorytetów, którymi kierowali się autorzy reformy¹⁴. Tymczasem, zmiana

¹³ *Bezpieczeństwo dzięki konkurencji. Ocena realizacji reformy emerytalnej – analiza II filara. Raport Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi*, UNFE, Warszawa 2000, s. 10.

¹⁴ *Bezpieczeństwo dzięki konkurencji. Ocena realizacji reformy emerytalnej – analiza II filara. Raport Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi*, UNFE, Warszawa 2000, s. 14.

konstrukcji i finansowania systemu emerytalnego spowodowała, iż po wdrożeniu reformy nastąpiło skokowe zwiększenie dotacji budżetowych do FUS. Jest to wynikiem między innymi przekazywania części składki (7,3% podstawy) do funduszy emerytalnych, co powoduje zmniejszenie wpływów ze składek do FUS. Dochody pochodzące z prywatyzacji, miały według założeń reformy stanowić podstawowe źródło finansowania okresu przejściowego, ale okazały się niewystarczające. Tymczasem, taka luka finansowa okresu przejściowego będzie występować co najmniej do roku 2030¹⁵, a „dopiero po całkowitym wygaśnięciu zobowiązań w stosunku do starego systemu i po przejściu na emeryturę roczników, które przez cały okres pracy zawodowej uczestniczyły w nowym systemie emerytalnym, **pojawią się spodziewane korzyści z zastąpienia tradycyjnego systemu emerytalnego systemem o zdefiniowanej składce, o charakterze repartycyjno - kapitałowym**”.¹⁶ Do tego czasu **koszty finansowania okresu przejściowego będą stanowić istotne obciążenie dla finansów publicznych**. Mało prawdopodobne wydaje się zatem aby udało się w tym okresie obniżyć wysokość składki.

Negatywny wpływ na finanse publiczne będą miały także decyzje polityczne, w wyniku których kolejne grupy zawodowe uzyskiwały dodatkowe przywileje. Co gorsza, takich odstępstw od początkowych założeń reformy jest coraz więcej. I tak, jeszcze przed wprowadzeniem reformy, z systemu, który miał objąć wszystkie grupy zawodowe wyłamali się sędziowie i prokuratorzy. Wprowadzenie tego wyjątku było sygnałem, iż dopuszcza się ustawowy przywilej emerytalny w interesie określonej grupy zawodowej, choć brak przywilejów był jedną z fundamentalnych zasad nowotworzonego systemu. Następnie ustawa z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw przywróciła system zaopatrzeniowy (finansowany z podatków ogólnych) służbom mundurowym. Natomiast w wyniku protestów, w lipcu 2005r. górnicy wymusili na parlamencie stworzenie dla nich odrębnego systemu emerytalnego, uzyskując prawo do górniczej emerytury bez względu na wiek. Oznacza to naruszenie podstawowej zasady silnego związku pomiędzy zapłaconymi składkami i przewidywaną długością trwania życia w momencie przejścia na emeryturę a wysokością pobieranego świadczenia¹⁷. W sposób oczywisty wprowadzenie wyżej wymienionych rozwiązań pociąga za sobą wzrost wydatków. Można ponadto przypuszczać, iż kolejne grupy zawodowe będą próbowały wywalczyć sobie przywileje. Pierwotnie, według projektów rządowych górnicy, jak również

¹⁵ Por. M. Szczepański, *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2006, s. 108.

¹⁶ M. Szczepański, *op. cit.*, s. 107.

¹⁷ Por. A. Chłoń-Domińczak (pełniła funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), *Zagrożenie dla reformy emerytalnej*, Rzeczpospolita, 03.08.2005.

przedstawiciele innych zawodów pracujących w szczególnych warunkach, mieli być objęci emeryturami pomostowymi. W ich finansowaniu miały uczestniczyć zakłady pracy, czyli ci, którzy z takiej pracy czerpią korzyści. Dotychczas ustawa dotycząca emerytur pomostowych nie została uchwalona, podobnie zresztą jak ustawa mówiąca jak będzie wyglądała wypłata emerytur z II filara¹⁸. **System pozostał zatem wysoce wrażliwy na różnego typu manipulacje.** Warto dodać, że waloryzacja stanu kont w I filarze również daje możliwości manipulacji parametrami systemu odnośnie jej wielkości i częstotliwości.

Innym zarzutem wysuwany pod adresem starego systemu emerytalnego była **zmiennosc istniejących regulacji prawnych.** Niestety **nowy system nie jest wolny od tego problemu.** I tak, na przykład całe grupy zawodowe zostały wyłączone z systemu (patrz powyżej), zmianie uległy opłaty ponoszone przez członków otwartych funduszy emerytalnych OFE, a od 1 września 2004 r. wprowadzono możliwość oszczędzania na emeryturę w III filarze w ramach Indywidualnych Kont Emerytalnych IKE. Innym przykładem zmian wprowadzonych w istniejących rozwiązaniach może być przedłużenie o rok możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, czyli do końca 2007. Zmiana ta spowodowała kolizję ustaw. Z jednej strony istnieje bowiem możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę, z drugiej jednak strony nie można na nią przejść jeśli podpisało się umowę z OFE¹⁹. W momencie zaś podpisywania umowy nie było można przewidzieć, iż ustawodawca wprowadzi taką możliwość.

W nowym, trzyfilarowym systemie brak jest zachęty do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Jest to wynikiem ścisłego powiązania pomiędzy wnoszonymi do systemu składkami, a wysokością przyszłego świadczenia. Im więcej ubezpieczony wniesie do systemu i im później odejdzie na emeryturę tym jego przyszłe świadczenie będzie wyższe. Przyrosty emerytury wynikające z przedłużenia aktywności zawodowej o rok mogą wynosić 7–10%²⁰. Chęć przedłużenia pracy zawodowej wymaga jednak od uczestników systemu świadomości korzyści jakie mogą z tego tytułu płynąć oraz zagrożeń jakie mogą się wiązać ze zbyt wczesnym wyjściem ze sfery pracy. Ponadto, w związku z istnieniem wyżej wspomnianej zależności między składką a przyszłą emeryturą, zdaniem M. Góry, współautora reformy, **nie występuje tak silna jak w starym systemie zachęta do ukrywania dochodów**²¹. Warto zauważyć, iż przed 1 stycznia 1999r. składka była odprowadzana od całości wynagrodzenia, natomiast zgodnie z formułą obliczania emerytury maksymalny zarobek brany pod uwagę przy ustalaniu wysokości emerytury był ograniczony do 250%

¹⁸ Stan na koniec sierpnia 2006 r.

¹⁹ Stan na koniec lipca 2006 r.

²⁰ M. Góra, *Ekonomiczne podstawy funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w Polsce*, Gospodarka Narodowa, 1999 nr 3, s. 14.

²¹ Por. M. Góra, *op. cit.*, s. 16.

średniego wynagrodzenia. Obecnie podstawa wymiaru składki jest ograniczona do 250% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w skali miesiąca, ale nie ma limitu dla wysokości świadczenia emerytalnego. Jest to zgodne z zasadą funkcjonowania systemu, która mówi, iż otrzymamy z systemu tyle ile do niego włożyliśmy w postaci składek plus stopę zwrotu od tych składek. Jeżeli zasada ta zostałaby przyjęta jako kryterium oceny, czy system jest sprawiedliwy, to można by stwierdzić, że jest.

W nowym systemie cała **składka trafia do FUS, gdzie zostaje rozdzielona na poszczególne fundusze** odpowiadające ryzykom ubezpieczeniowym – emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy, które zostały wprowadzone, jako nowość, w ramach realizowanej reformy. W ten sposób została wyeliminowana kolejna wada systemu sprzed 1999r. Nowy system boryka się jednak z problemem opóźnień w przekazywaniu składek przez ZUS do OFE, co odbija się niekorzystnie na wysokości przyszłych świadczeń. Zjawisko to było szczególnie wyraźnie zauważalne bezpośrednio po wdrożeniu reformy, a wynikało z powszechnie diskutowanych opóźnień w informatyzacji ZUS-u. Problemy z procesem informatyzacji były natomiast związane, między innymi, ze zmianami w rozwiązaniach systemowych, wprowadzanymi w toku prac parlamentarnych niemal bezpośrednio przed wejściem w życie reformy.

Stopa zastąpienia będzie prawdopodobnie niższa w nowym systemie emerytalnym w porównaniu z poprzednim systemem. Wskazują na to projekcje stóp zastąpienia opublikowane na przykład w raporcie Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych z 2002r. Obowiązkowe filary nowego systemu emerytalnego zapewnią jedynie podstawowy poziom zabezpieczenia emerytalnego²². Szansę na podwyższenie emerytury powinno dać uczestnictwo w trzecim, dobrowolnym filarze obejmującym pracownicze programy emerytalne oraz wprowadzone w 2004r. indywidualne konta emerytalne. Tymczasem, wyżej wymienione formy gromadzenia dochodu na starość nie cieszą się popularnością. Niektórzy autorzy mówią wręcz o niedorozwoju III filara²³. Ponadto, jeżeli ustawowy wiek przechodzenia na emeryturę dla kobiet i mężczyzn nie zostanie zrównany, to kobiety będą otrzymywać znacznie niższe emerytury w stosunku do mężczyzn. Warto w tym kontekście przypomnieć, iż stary system był krytykowany za wysokość wypłacanych z niego emerytur²⁴.

Podsumowując, rozwiązania wprowadzone w ramach przeprowadzonej reformy wyeliminowały część problemów, z którymi borykał się stary system. Przykładem może być wyeliminowanie zachęty do wcześniejszego

²² Por. M. Szczepański, *op. cit.*, s. 74.

²³ Por. M. Szczepański, *op. cit.*, s. 113.

²⁴ Należy ostrożnie podchodzić do oceny systemu emerytalnego przez pryzmat stóp zastąpienia. Marek Góra twierdzi, że „to mit, że sensownym kryterium oceny systemu emerytalnego jest średnia stopa zastąpienia (...) emerytury wypłacane są w złotych, a nie w stopach zastąpienia”. (M. Góra, *Emerytury – fakty i mity*, Rzeczpospolita, 02.04.2002).

przechodzenia na emeryturę czy zwiększenie przejrzystości w zakresie zarządzania funduszem. Niemniej, system pozostał wrażliwy na czynniki zewnętrzne, czego przykładem może być wyłączenie z niego całych grup społecznych. W związku z równoległym funkcjonowaniem obok siebie dwóch systemów: starego, który nadal musi być obsługiwany i nowego, przez stosunkowo długi okres czasu będzie się występowała luka finansowa okresu przejściowego stanowiąca istotne obciążenie dla finansów publicznych. Warto dodać, że reforma nie rozwiązała kwestii rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, choć ponad 90%²⁵ wydatków na świadczenia dla rolników indywidualnych pokrywano dotacją z budżetu państwa.

Dorota Stachera

**POLISH PENSION SYSTEM – PROBLEMS AND EFFORTS UNDERTAKEN
TO SOLVE THEM IN YEARS 1990–2006**

(Summary)

The aim of the article is to present the changes that were made in Polish pension system in transition period and to indicate their influence on functioning of the pension system. The article places also special emphasis on presenting the weaknesses of the old pension system (running before 1 January 1999) like for example sensitivity to ageing society, political decisions or lack of law transparency. The new pension system was established on 1 January 1999. The system consists of three pillars. Two of them are mandatory and one is voluntary. Starting the new system was an attempt to eliminate problems resulting from the construction of the old system. The pension system no longer encourages to hide income or to retire before reaching the pensionable age. However, only some of the problems were eliminated. The system is still sensitive to manipulations and there are no fixed law regulations.

²⁵ Por. S. Golimowska, *Polityka społeczna koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000, s. 55.