WYDZIAŁ PRAWA
i ADMINISTRACJI
Uniwersytet Łódzki

Maciej Zarzycki

Instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego na tle konstrukcji wybranych krajów

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Prawa Pracy, w Zakładzie Prawa
Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej
pod kierunkiem
prof. UŁ dra hab. Mirosława Włodarczyka

Łódź 2021

Rozprawę dedykuję żonie Martynie, która niestrudzenie mnie wspierała w trakcie jej tworzenia, oraz mamie Grażynie, która motywowała mnie do pracy naukowej. Dziękuję Wam.

Spis treści

Wykaz skrótów 6

Wstęp 8

I. Konstrukcje systemów emerytalnych 14

I.1. Repartycyjna oraz kapitałowa metoda finansowania świadczeń emerytalnych 14

I.2. System zdefiniowanego świadczenia oraz system zdefiniowanej składki jako sposoby ustalania wysokości świadczeń emerytalnych 20

I.3. Charakterystyka filarów emerytalnych 23

I.4. Poglądy doktryny na temat kapitałowego systemu emerytalnego 33

I.4.1. Raport Banku Światowego z 1994 roku 33

I.4.2. Raport Banku Światowego z 2005 roku 37

I.4.3 Systemy kapitałowe w literaturze zagranicznej 39

I.5. Podsumowanie 46

II. Zagraniczne systemy emerytalne 50

II. 1. Repartycyjne systemy emerytalne z rozbudowanym filarem kapitałowym 50

II.1.1. Wielka Brytania - obowiązek tworzenia pracowniczych programów emerytalnych przez wszystkich pracodawców 50

II.1.1.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny 50

II.1.1.2. Historia systemu emerytalnego 52

II.1.1.3. Obecny kształt systemu emerytalnego 59

II.1.1.4. Instytucje kapitałowe 62

II.1.2. Stany Zjednoczone Ameryki - dobrowolne plany emerytalne 74

II.1.2.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny 74

II.1.2.2. Historia refom systemu emerytalnego 76

II.1.2.3. Obecny kształt systemu emerytalnego 79

II.1.2.4. Instytucje kapitałowe 83

II.1.3. Japonia – próba zabezpieczenia się przed kryzysem demograficznym poprzez kapitałowy fundusz rezerwowy 93

II.1.3.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny 93

II.1.3.2. Historia reform systemu emerytalnego 98

II.1.3.3. Obecny kształt systemu emerytalnego 102

II.1.3.4. Instytucje kapitałowe 106

II.1.4. Podsumowanie 112

II.2. Repartycyjne systemy emerytalne z filarem kapitałowym o charakterze wspierającym 122

II.2.1. Niemcy - ewolucja najstarszego systemu ubezpieczeń społecznych 122

II.2.1.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny 122

II.2.1.2. Historia reform systemu emerytalnego 124

II.2.1.3. Obecny kształt systemu emerytalnego 128

II.2.1.4. Instytucje kapitałowe 131

II.2.2. Szwecja - stabilny finansowo system emerytalny 140

II.2.2.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny 140

II.2.2.2. Historia reform systemu emerytalnego 142

II.2.2.3. Obecny kształt systemu emerytalnego 144

II.2.2.4. Instytucje kapitałowe 149

II.2.3. Podsumowanie 157

II.3. Państwa wycofujące się z systemu kapitałowego 163

II.3.1. Chile – nieudana próba stworzenia wyłącznie kapitałowego systemu emerytalnego 163

II.3.1.1. Zarys kontekstu społeczno-ekonomicznego 163

II.3.1.2. Historia reform systemu emerytalnego 165

II.3.1.3. Aktualny kształt systemu emerytalnego 168

II.3.1.4. Instytucje kapitałowe 172

II.3.2. Węgry – likwidacja prywatnych funduszy emerytalnych 179

II.3.2.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny 179

II.3.2.2. Historia reform systemu emerytalnego 181

II.3.2.3. Obecny kształt systemu emerytalnego 184

II.3.2.4. Instytucje kapitałowe 190

II.3.3. Podsumowanie 199

III. Polska - od ustanowienia OFE do projektu ich likwidacji 205

III.1. Droga do ustanowienia OFE w Polsce 205

III.2. System repartycyjno-kapitałowy od 1999 r. 215

III.3. Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych 223

III.4. Przeobrażenia OFE 233

III.5. Konstytucyjność zmian w OFE i charakter prawny zgromadzonych w nich środków 243

III.6. Projekt likwidacji OFE 270

III.7. Podsumowanie 275

IV. Dobrowolny filar kapitałowy 283

IV.1 Wprowadzenie 283

IV.2. Pracownicze programy emerytalne 284

IV.3. Indywidualne Konta Emerytalne i Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego 290

IV.4. Pracownicze plany kapitałowe 294

IV.5. Podsumowanie 311

V. Instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego *de lege ferenda* 318

V.1. OFE jako instytucja kapitałowa pierwszego filaru 318

V.2. Instytucje kapitałowe drugiego filaru 332

Bibliografia 342

Wykaz skrótów

AFP – *Administradoras de Fondos de Pensiones,* chilijski odpowiednik OFE

BŚ – Bank Światowy

DFE- Dobrowolne Fundusze Emerytalne

FDEK – Fundusz Dożywotnich Emerytur Kapitałowych

FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

GPW – Giełda Papierów Wartościowych

IRA - amerykańskie *Individual Retirement Account*

MFW- Międzynarodowy Fundusz Walutowy

NPSS – brytyjski *National Pension Savings Scheme*

NEST – brytyjski *National Employment Saving Trust*

OFE – Otwarte Fundusze Emerytalne

PiZS – *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*

PTE – Powszechne Towarzystwa Emerytalne

PFE – Prywatne Fundusze Emerytalne (węgierski odpowiednik OFE)

REFI – Rządowy Emerytalny Fundusz Inwestycyjny

RM – Rada Ministrów

SFIO – specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte

SN – Sąd Najwyższy

TFI – Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych

TK – Trybunał Konstytucyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

UE – Unia Europejska

Ustawa emerytalna – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 roku, poz. 53)

Ustawa nowelizująca OFE z 2011 roku - ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r., nr 75, poz. 398)

Ustawa nowelizująca OFE z 2013 roku - ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717)

Ustawa o IKE i IKZE - ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1808)

Ustawa o OFE – ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2020 roku, poz. 105)

Ustawa o PPE z 1997 roku - ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 1997 r., poz. 139, nr 932; dalej: ustawa o PPE z 1997 roku)

Ustawa o PPE z 2004 roku - ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 686).

Ustawa o PPK - ustawa z dnia 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1342)

Ustawa systemowa – ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300)

ZUS - Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Problem stworzenia efektywnego systemu emerytalnego jest uniwersalny. Wiele państw rozwiniętych boryka się z kwestiami starzejącego się społeczeństwa, coraz dłuższej średniej długości życia oraz niedostatecznej dzietności i stopy zastąpienia. Ukute w końcu XIX wieku oraz na początku XX wieku metody zabezpieczenia ryzyka starości podlegają przeobrażeniom – niektóre w drodze ewolucji, inne rewolucji.

Pamiętajmy jednak, że system ubezpieczeń społecznych nie od dziś budzi żywe zainteresowanie opinii publicznej. W. Szubert już w 1991 roku wskazywał, że mnożą się głosy krytyki w stosunku do obowiązującego systemu emerytalnego – będącego wyłącznie repartycyjnym systemem zdefiniowanego świadczenia, czyli zgoła odmiennym od obecnego – i postulaty zmian, których treść odzwierciedla potrzeby i oczekiwania różnych grup społecznych[1]. Stąd uważam, że konieczne jest pewne zdystansowanie się od nieustannej krytyki prawa emerytalnego i rzetelne oraz całościowe spojrzenie na systemy emerytalne z wieloletniej perspektywy.

Repartycyjny system emerytalny, wbrew przekazowi medialnemu oraz opiniom ekonomistów[2], sprawdzał się dobrze przez dziesięciolecia na całym świecie. Jednakże naruszone proporcje pomiędzy grupą osób w wieku produkcyjnym oraz w wieku poprodukcyjnym sprowokowały ekonomistów, prawników oraz rządzących do szukania nowych rozwiązań dla systemu emerytalnego.

Kilkadziesiąt państw na świecie, głównie kraje rozwijające się, a rzadziej kraje rozwinięte, wprowadziło do systemu emerytalnego element kapitałowy, często obligatoryjny. Wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych z instytucji kapitałowych została oparta o stopy zwrotu uzyskiwane na rynku papierów wartościowych. Takie rozwiązanie miało jednocześnie zapewnić wyższe stopy zwrotu od indeksacji w systemie repartycyjnym oraz przyczynić się do rozwoju gospodarczego poprzez zwiększenie inwestycji.

Wielkość stworzonych systemów kapitałowych znacznie różniła się w poszczególnych państwach. Niektóre kraje, jak Chile, ustanowiły prawie wyłącznie system kapitałowy. Inne, jak Polska, skierowały do niego znaczną część dotychczasowej składki emerytalnej, utrzymując jednocześnie system repartycyjny. Kolejne państwa, jak Szwecja, zorganizowały system

[1] W. Szubert, *Refleksje nad reformą ubezpieczenia społecznego,* PiZS 1991, nr 4 s. 1.
[2] Raport Banku Światowego *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth,* Oxford University Press 1994, documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf.

kapitałowy w formie niewielkiego elementu całości systemu emerytalnego, kierując do niego nieznaczną część składki emerytalnej. Konstrukcje obligatoryjnych funduszy emerytalnych będących częścią bazowego systemu emerytalnego były w jednych krajach słusznie oceniane jako część systemu publicznoprawnego (tak w Szwecji), a w innych przyjmowano nieprawidłowo ich prywatnoprawny charakter (jak na Węgrzech). Różne koncepcje zaowocowały odmiennymi skutkami.

Dzisiaj, z perspektywy 21 lat funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w Polsce, możliwa jest bardziej obiektywna ocena tego *novum* w prawie ubezpieczeń społecznych: prześledzenie ich utworzenia, działania, demontażu oraz analiza przyczyn tego stanu rzeczy, błędów lub sukcesów reformatorów. Nie można pominąć także nowej idei w polskim porządku prawnym, to jest pracowniczych planów kapitałowych, które przecież także bazują na metodzie kapitałowej. Konieczne jest również odniesienie się do mniej popularnych instytucji kapitałowych, czyli pracowniczych programów emerytalnych, indywidualnych kont emerytalnych oraz indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego.

Pierwszy rozdział rozprawy będzie miał charakter definicyjny i wprowadzający. Zostaną w nim przedstawione pojęcia kluczowe dla dalszych badań, takie jak: repartycyjna oraz kapitałowa metoda finansowania świadczeń, system zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki, filary emerytalne, a także poglądy doktryny na temat kapitałowego systemu emerytalnego. W tej części pracy pojawi się pytanie, czy OFE, jako część systemu bazowego, nie stanowiły w istocie elementu pierwszego filaru, ze względu na finansowanie z obligatoryjnej publicznoprawnej składki emerytalnej. Wypracowana klasyfikacja podziału na filary zostanie następnie wykorzystana w pozostałej części pracy do uszeregowania każdej z instytucji systemów emerytalnych danego państwa.

Drugi rozdział sprowadza się do analizy konstrukcji przyjętych w wybranych krajach: brytyjskich, amerykańskich, japońskich, będących przykładami repartycyjnych systemów emerytalnych z rozbudowanymi elementami kapitałowymi; niemieckich i szwedzkich, reprezentujących państwa o repartycyjnych systemach emerytalnych z elementami kapitałowymi o charakterze wspierającym; chilijskich oraz węgierskich, przedstawiających państwa wycofujące się z systemu kapitałowego. Należy zwrócić uwagę, że większość bogatych krajów o długich tradycjach ubezpieczeniowych, takich jak Niemcy, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Japonia, nie wprowadziła do bazowego systemu emerytalnego obligatoryjnego elementu kapitałowego. Wyjątkiem jest Szwecja, w której bazowy system emerytalny ma charakter repartycyjno-kapitałowy i według opinii doktryny krajowej oraz zagranicznej działa w sposób wzorcowy.

Przedmiotem oceny będzie także konstrukcja, występującej w Niemczech, Stanach Zjednoczonych oraz Japonii, tzw. rezerwy księgowej jako konstrukcji kapitałowej systemu emerytalnego, a w szczególności ustalenie, czy daje ona realną gwarancję wypłacalności świadczeń w długim horyzoncie czasowym. W pracy będę rozważał, czy zasadne jest wprowadzenie do drugiego filaru, istniejącej na Węgrzech, instytucji dobrowolnych funduszy emerytalnych *non-profit*, opartych o partycypację członków w bezpłatnym zarządzaniu funduszem. Przedstawię też chilijski konkurs opłat, na podstawie którego ubezpieczeni, którzy sami nie wybrali swojego funduszu stają się z mocy prawa członkami tego AFP, który pobiera najniższe opłaty. Postaram się ustalić, czy sprawdził się brytyjski mechanizm automatycznego wpisu do dobrowolnych instytucji kapitałowych. W oparciu o doświadczenia szwedzkie zbadam, czy możliwe jest prawidłowe funkcjonowanie systemu emerytalnego, w którym obligatoryjne fundusze emerytalne stanowią część bazowego systemu emerytalnego.

Warto mieć na uwadze, iż każdy z wymienionych krajów ma odmienną historię, kulturę prawną oraz sytuację gospodarczą i demograficzną. Stąd, dla trafności oceny przyjmowanych rozwiązań, konieczne jest wyjście od określenia kontekstu społeczno-gospodarczego każdego społeczeństwa. Prawnicy zgłębiający temat systemów emerytalnych powinni odwoływać się także do zasad ekonomii, a ekonomiści do reguł wypracowanych przez prawo. Ignorowanie którejkolwiek z tych dziedzin może prowadzić do stworzenia projektów oderwanych od rzeczywistości gospodarczej lub prawnej danego kraju. Na świecie występuje mnogość idei dotyczących zabezpieczenia emerytalnego. Przenikają się one nawzajem. Niejednokrotnie reformy systemów emerytalnych wynikały z doświadczeń innych społeczeństw. Odwoływanie się do doświadczeń innych państw pokaże, czy polski system emerytalny również korzystał z zagranicznych wzorców, oraz pozwoli sformułować postulaty w zakresie instytucji kapitałowych polskiego systemu emerytalnego.

W trzecim rozdziale zostanie przedstawiona geneza Otwartych Funduszy Emerytalnych – od argumentów twórców reformy wprowadzającej OFE do polskiego systemu emerytalnego w 1999 r., poprzez nowelizacje ustawy o OFE, spór wokół charakteru prawnego środków w nich gromadzonych i konstytucyjności reformy z 2014 r., aż po aktualny projekt likwidacji OFE. Historia polskich funduszy emerytalnych zostanie zestawiona z rozwojem lub demontażem instytucji kapitałowych w systemach zagranicznych.

Czwarty rozdział będzie dotyczył dobrowolnego filaru kapitałowego w Polsce pod postacią: pracowniczych programów emerytalnych, indywidualnych kont emerytalnych, indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego, pracowniczych planów kapitałowych. W tym obszarze zostanie prześledzony wyraźny rozwój nieobligatoryjnych konstrukcji

kapitałowych w krajowym systemie emerytalnym oraz zostaną wyodrębnione cechy poszczególnych form prawnych drugiego filaru.

W rozdziale piątym w oparciu o wcześniej przeprowadzone analizy postaram się wykazać, iż w Polsce system emerytalny powinien mieć charakter mieszany, czyli repartycyjno-kapitałowy, dzięki czemu obie metody finasowania świadczenia uzupełniałyby się nawzajem. To znaczy, że powinien opierać się na pierwszym bazowym, publicznoprawnym, przymusowym, filarze emerytalnym, złożonym z dominującego elementu repartycyjnego oraz uzupełniającego kapitałowego, przy czym do części kapitałowej pierwszego filaru powinna być kierowana jedynie niewielka część składki emerytalnej. Natomiast drugi filar powinien składać się z szeregu różnorodnych instytucji kapitałowych, korzystających ze wsparcia państwa lub pracodawców, których cechami wspólnymi powinny być dobrowolność uczestnictwa i prywatnoprawny charakter gromadzonych środków. W związku z tak zakreśloną tezą konieczne będzie przedstawienie postulowanych cech OFE jako instytucji kapitałowej pierwszego filaru oraz wskazanie, czym powinny się charakteryzować instytucje kapitałowe drugiego filaru.

Odnośnie do OFE rozważę poniższe problemy. Czy obniżenie składki zasilającej fundusze emerytalne należy ocenić jako słuszne? Czy zlikwidowanie ustawowych minimalnych stóp zwrotu było prawidłową decyzją? Jakie skutki ma wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa w OFE? Czy zakaz nabywania obligacji i innych papierów dłużnych może przyczynić się do wzrostu stopy zwrotu? Czy pozostawienie pełnej swobody inwestycyjnej OFE byłoby słusznym rozwiązaniem? W szczególności czy należałoby umożliwić inwestycje poza giełdę papierów wartościowych oraz zezwolić na nielimitowane inwestycje zagraniczne? Czy pozostawienie OFE w polskim systemie emerytalnym przyczyniłoby się do wzrostu zaufania do metody kapitałowej a także do pozostałych instytucji kapitałowych?

W zakresie dobrowolnego filaru podejmę próbę udzielenia odpowiedzi na następujące kwestie. Czy możliwość ingerencji państwa w kształt portfela inwestycyjnego w stosunku do prywatnoprawnych środków powinna być wyłączona? Jakie podmioty powinny finansować składkę? Czy wsparcie oszczędzających przez państwo powinno odbywać się raczej w formie ulg podatkowych czy bezpośrednich dopłat? Jaką formę powinno przyjąć świadczenie dożywotnie? Czy produkty finansowe powinny być ukierunkowane wyłącznie na gromadzenie kapitału na starość, czy też należy dopuścić pokrywanie również innych ryzyk ubezpieczeniowych?

Ponadto w rozprawie postaram się zbadać, który system – zdefiniowanej składki czy zdefiniowanego świadczenia – jest właściwy do zastosowania przy kapitałowych instytucjach emerytalnych oraz która z metod - kapitałowa czy repartycyjna - wykazuje większą podatność na różnej natury kryzysy. Interesujące może być też rozważenie czy jedną z podstawowych przyczyn niezadowalających stóp zwrotu systemów kapitałowych nie były nadmierne opłaty pobierane przez fundusze emerytalne oraz czy limitowanie opłat funduszy emerytalnych nie powinno być jednym z głównych celów przy konstruowaniu elementu kapitałowego w systemie emerytalnym w pierwszym lub drugim filarze. Tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę, że opłaty pobierane przez fundusze emerytalne są wartością znaną, przewidywalną i na którą można mieć realny wpływ – w przeciwieństwie do stóp zwrotu funduszy, których kontrolować nie sposób. Ocenić też warto mechanizm „suwaka", występujący aktualnie w OFE, oraz automatyczny wpis, mający zastosowanie odnośnie do członkostwa w PPK. Wskazana wydaje się też analiza konstrukcji minimalnych ustawowych stóp zwrotu – czy rzeczywiście motywują fundusze do osiągania wysokich zysków, czy też odnoszą skutek przeciwny do zamierzonego, prowadząc do hamowania decyzji inwestycyjnych, kopiowania portfeli inwestycyjnych innych funduszy, przekładając się na niższe stopy zwrotu.

Zakładając, iż funduszom emerytalnym należy pozostawić swobodę inwestycyjną, tworząc je trzeba rozstrzygnąć, czy nie należy jednak ograniczać możliwości nabywania przez nie dłużnych papierów skarbowych lub zminimalizować opłaty za alokację kapitału w te aktywa. W tym kontekście zasadne wydaje się odniesienie do pytania, czy nabywanie przez fundusze emerytalne (te które są częścią składową systemu bazowego) bonów skarbowych nie prowadzi do mechanizmu błędnego koła. W tym zakresie należy wziąć pod uwagę, iż państwo jest zobowiązane sfinansować ubytek składki emerytalnej w systemie repartycyjnym poprzez emisję obligacji. Fundusze emerytalne, które ten ubytek spowodowały, nabywają te obligacje, pobierając za to wysoką opłatę. Następnie państwo jest zobowiązane wykupić te obligacje, w konsekwencji czego w istocie to państwo finansuje wypłatę emerytur z części obligacyjnej aktywów. Interesujące jest to, czy w tym łańcuchu jedynym beneficjentem nie stają się fundusze emerytalne, które uzyskują wysokie opłaty a nie odciążają państwa od finansowania wypłaty emerytur. Natomiast ubezpieczeni uzyskują niższe świadczenia niż wynikałoby to z oprocentowania obligacji, ponieważ ich kapitał pomniejszany jest o opłaty dla funduszy emerytalnych. Wreszcie jawi się też pytanie, czy wprowadzanie kapitałowego systemu emerytalnego powinno służyć tworzeniu giełdy, czy raczej jednak to interes ubezpieczonych, a nie krajowego rynku kapitałowego, nie powinien być podstawowym celem każdego systemu emerytalnego.

Zbadam prawdziwość tezy, że metoda kapitałowa pozwala na uodpornienie systemu emerytalnego na negatywne tendencje demograficzne. Jednocześnie rozważę, czy zezwolenie funduszom emerytalnym na inwestycje zagraniczne może przełożyć się na zapewnienie realnej ochrony przed starzeniem się społeczeństwa, skoro dzięki takiej alokacji kapitał mógłby być inwestowany w krajach o dojrzałych rynkach finansowych i korzystnej strukturze demograficznej. Czy w takiej sytuacji początkowy odpływ kapitału z danego kraju nie zostałby zrównoważony następnie przez powrót kapitału powiększonego o wysokie stopy zwrotu.

W oparciu o analizę historyczną systemów emerytalnych spróbuję ustalić stopień wrażliwości systemu kapitałowego na kryzysy – gospodarcze, wojenne, polityczne. Warto przy tej okazji zauważyć, że przecież niektóre systemy emerytalne, jak te w Niemczech, Szwecji, w Polsce, czy na Węgrzech w latach 20-tych XX wieku korzystały z metody kapitałowej. Jednakże po Wielkim Kryzysie z lat 1929-1933 oraz po II wojnie światowej zostały one przekształcone w repartycyjne.

Rozdział 1

1. Konstrukcje systemów emerytalnych

1.1. Repartycyjna oraz kapitałowa metoda finansowania świadczeń emerytalnych

W ubezpieczeniach społecznych występują dwie metody finansowania świadczeń emerytalnych: repartycyjna i kapitałowa. Metoda repartycyjna (*pay-as-you-go*) polega na repartycji wydatków, to jest rozdziale bieżących wpływów ze składek na pokrycie bieżących wydatków na świadczenia. Systemy emerytalne, czy same filary emerytalne, finansowane w ten sposób uzupełniane są zazwyczaj dotacjami budżetowymi, gdyż najczęściej występuje niedobór wpływów ze składek w stosunku do wydatków. Skoro źródłem finansowania przy metodzie repartycyjnej jest bieżąca składka, to gromadzony fundusz ma charakter konsumpcyjny. System repartycyjny przeważa w bazowych systemach emerytalnych[3]. W oparciu o klasyfikację unijną programy z finansowaniem repartycyjnym charakteryzują się tym, że podmiot prowadzący program jest bezwarunkowo zobowiązany do wypłaty emerytur oraz w całości ponosi ryzyko finansowe. Dopuszczalne jest tworzenie rezerw kapitałowych w takich systemach, ale pod warunkiem że nie będą głównym źródłem finansowania świadczeń[4]. Należy podkreślić, iż konieczność dopłat do systemów repartycyjnych nie jest regułą. Nadwyżki finansowe występowały w większości systemów repartycyjnych w początkowej fazie ich istnienia i malały wraz z czasem oraz rozwojem systemu emerytalnego[5]. Obecnie nadwyżki

[3] K. Antonów, *Finansowanie Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) K. Baran, Warszawa 2019, s. 778, oraz I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 36.
[4] K. Bielawska, *Klasyfikacja kapitałowych systemów emerytalnych w świetle dokumentów UE i jej znaczenie dla polskiego systemu emerytalnego*, Zarządzanie i Finanse 2013, nr 2 cz. 5, s. 31.
[5] Raport Banku Światowego: *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press 1994, documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf.

występują w amerykańskim repartycyjnym filarze emerytalnym oraz sporadycznie w szwedzkim systemie emerytalnym[6].

Zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej system repartycyjny stanowi narzędzie redystrybucji międzypokoleniowej. Wynika on z niepisanej umowy społecznej, która zakłada, że obecne pokolenie pracujących musi ponieść zobowiązania wobec aktualnych świadczeniobiorców w celu podtrzymania obietnic umowy, z której oni się wcześniej wywiązali[7]. Jednakże K. Antonów zwraca uwagę, że z prawnego punktu widzenia taka umowa nie istnieje i nie ma podstaw do jej zawarcia, gdyż pokolenia, które nie są podmiotami prawa, nie mogłyby wyrazić swojej woli, a przez to stać się jej stronami. Zdaniem autora prawo każdego ubezpieczonego do konkretnego świadczenia nie wynika z solidarności międzypokoleniowej, lecz jest rezultatem wystąpienia indywidualnego tytułu do świadczenia, czyli własnego ubezpieczenia powiązanego z wcześniej opłaconą składką. Natomiast solidarność międzypokoleniową należy rozumieć inaczej. Chodzi o to, aby młodemu pokoleniu zapewnić właściwe warunki do rozwoju oraz perspektywy na przyszłość, co pozwoli naturalnie zachować zastępowalność pokoleń. Niedopuszczalne jest zaś nakładanie coraz większych ciężarów na pokolenie pracujące[8]. W mojej ocenie łączna analiza tych poglądów prowadzi do tezy, iż umowa międzypokoleniowa występuje głównie na płaszczyźnie moralnej. Istnieje etyczny obowiązek opieki nad starszym pokoleniem, a w szczególności obowiązek opieki dzieci nad swoimi starzejącymi się rodzicami. Na marginesie należy jednak wskazać, iż istnieje podstawa prawna, wyrażona w art. 128 w zw. z art. 129 § 1 i 2 w zw. z art. 133 § 2 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, która pozwala rodzicom znajdującym się w niedostatku dochodzić alimentów od swoich dzieci, co oznacza, że obowiązek utrzymania starszego pokolenia przez młodsze ma również podłoże normatywne. Natomiast jeśli chodzi o prawo do emerytury, to na płaszczyźnie prawnej wynika ono z własnej aktywności zarobkowej ubezpieczonego, której emanacją jest tytuł do ubezpieczenia emerytalnego. Zatem prawo do emerytury przysługuje niezależnie od sytuacji demograficznej kraju, a odpowiedzialność za wypłatę świadczeń co do zasady obciąża państwo. Wynika to ze zobowiązania państwa wobec danego ubezpieczonego pochodzącego z faktu uprzedniego podlegania przez niego ubezpieczeniu emerytalnemu i opłacania przez niego składki. Na gruncie prawa emerytalnego brak jest więzi prawnej pomiędzy emerytami a pokoleniem w

[6]J. Francis, E. Fultz, *The US Public Pension System in Presidential Campaign Discourse*, Polityka Społeczna 2016, nr 11-12, s. 9 oraz Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018*, https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/publications0 , s. 4-5, a ponadto zostanie to szerzej omówione w rozdziałach o szwedzkim oraz amerykańskim systemie emerytalnym.
[7] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje….*, s. 36.
[8] K. Antonów, *Finansowanie Ubezpieczeń Społecznych….*, s. 779.

wieku produkcyjnym. Dlatego konieczne jest stworzenie takiego systemu emerytalnego, który będzie pokrywał potrzeby nie tylko emerytów, ale także pokolenia aktywnego zawodowo. W przeciwnym razie osoby młode, niezadowolone z obowiązku uiszczania nadmiernych danin publicznych, mogą chociażby wyjechać z kraju i zerwać obowiązującą na płaszczyźnie moralnej umowę międzypokoleniową.

System repartycyjny jest podatny na czynniki demograficzne, gdyż jego zdolność finansowania świadczeń emerytalnych jest bezpośrednio związana z liczbą osób pracujących i odprowadzających składki, a jego wydatki z liczbą osób w wieku poprodukcyjnym. Dlatego obciążenie systemu repartycyjnego można określać poprzez ustalenie stosunku liczby ludności w wieku produkcyjnym do liczby ludności w wieku poprodukcyjnym, czyli współczynnika obciążenia demograficznego (*dependency ratio*)[9]. System repartycyjny nie jest natomiast podatny na inflację, ponieważ składka jest od razu wydatkowana, a więc brak jest upływu czasu, który mógłby spowodować deprecjację pieniądza. Ponadto system repartycyjny nie wpływa na rynek kapitałowy[10]. Zwolennicy systemów repartycyjnych wskazują, że: przy korzystnej strukturze demograficznej ich finansowanie jest proste; są one bardziej odporne na kryzysy gospodarcze i procesy inflacyjne; zapewniają poczucie bezpieczeństwa socjalnego, gwarantując wszystkim ubezpieczonym szeroką ochronę w razie zajścia sytuacji uniemożliwiającej zarobkowanie; można je wprowadzić od razu bez konieczności akumulacji kapitału; mają niskie koszty obsługi; nie ma możliwości przeznaczenia przez państwo zgromadzonych środków na inny cel w sytuacjach ekstremalnych[11].

Natomiast przeciwnicy systemów repartycyjnych twierdzą, że: system repartycyjny generuje wysokie koszty administracyjne oraz wymaga coraz wyższych składek, które hamują wzrost gospodarczy, zwiększając koszty pracy i zmniejszając popyt na pracę; system repartycyjny zachęca do nielegalnego zatrudnienia; jest niestabilny i wrażliwy politycznie; nie pobudza wzrostu gospodarczego; z upływem czasu system repartycyjny wypłaca coraz niższe świadczenia[12].

Metoda kapitałowa (*funded pension system)* oznacza zabezpieczenie wypłaty przyszłych świadczeń w drodze kapitalizacji składki, czyli osiągania dochodów z

---

[9] R. Murkowski, *Ocena obciążenia demograficznego Polski w latach 2010-2025,* Modelowanie i prognozowanie gospodarki narodowej, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego 2011, s. 436.
[10] K. Antonów, *Finansowanie Ubezpieczeń Społecznych…*, s. 779.
[11] Raport Banku Światowego *Transition – paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions,* 2005, World Bank pension reform primer series. Washington, http://documents.worldbank.org/curated/en/964361468340745524/Transition-paying-for-a-shift-from-pay-as-you-go-financing-to-funded-pensions.
[12] *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth,* Oxford University Press 1994, documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf.

akumulowanego i inwestowanego kapitału. Tworzony w drodze kapitalizacji fundusz ma charakter inwestycyjny, ponieważ wymaga lokowania środków w inwestycjach przynoszących określony dochód[13]. W przeciwieństwie do systemów o charakterze repartycyjnym, w systemach kapitałowych gromadzenie aktywów finansowych ma na celu zapewnienie środków na wypłatę przyszłych świadczeń. W tych systemach głównym źródłem ryzyka finansowego jest stopa zwrotu z inwestycji. Jednocześnie zaznacza się, że uczestnicy takiego systemu nie są bezpośrednio właścicielami aktywów, a zachowują jedynie uprawnienia do rezerw kapitałowych, które podlegają ewidencji jako „udziały netto gospodarstw domowych w rezerwach funduszy emerytalnych" w ramach sektora gospodarstw domowych[14].

Na cechy systemu kapitałowego doniosły wpływ ma wybór aktywów, w które kapitał jest inwestowany. Podstawowymi rodzajami aktywów, w które fundusze emerytalne lokują swoje środki, są akcje oraz obligacje. Jednakże występują również takie systemy kapitałowe, w których portfel inwestycyjny zawiera w sobie papiery wartościowe innego typu. Oprócz tego w niektórych systemach kapitałowych dopuszczalne są inwestycje poza rynkiem papierów wartościowych np. we własne przedsiębiorstwo pracodawcy przy wykorzystaniu instytucji rezerwy księgowej[15]. Słusznie twierdzą A. Czerniak i M. Michalik, że pejoratywny wpływ na wzrost gospodarczy mają systemy emerytalne, w ramach których gromadzone składki inwestowane są na rynku kapitałowym, ale wyłącznie w obligacje skarbowe. Systemy te tworzą jedynie dług publiczny wobec przyszłych emerytów i nie podnoszą faktycznej stopy inwestycji w gospodarce. Co więcej, wysoki dług publiczny może prowadzić do obniżenia zdolności obsługi zobowiązań przez państwo i do wzrostu rynkowych stóp procentowych, co w konsekwencji hamuje długookresowy wzrost gospodarczy[16]. Jest to silny argument przeciwko dopuszczeniu inwestowania w papiery dłużne w ramach systemu kapitałowego.

Należy wskazać na jeszcze jedną różnicę pomiędzy systemem kapitałowym a publicznym systemem repartycyjnym - chodzi o różnicę w kosztach funkcjonowania obydwu systemów. Publiczny system repartycyjny jest zasadniczo tańszy w utrzymaniu od funduszy emerytalnych. Ponadto z perspektywy ubezpieczonego uczestnictwo w państwowym systemie

---

[13] K. Antonów, *Finansowanie Ubezpieczeń Społecznych…*, s. 778 oraz I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 36.
[14] K. Bielawska, *Klasyfikacja kapitałowych systemów…, s. 31.*
[15] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese Employer-Sponsored Retirement Plans, Social Security Bulletin,* Vol. 67, No. 3, 2007 rok oraz J. Fodor, *German Pension System,* Berlin maj 2018 r. oraz https://www.actuaries.org/IAA/Documents/CMTE_SSC/Meetings/Berlin_2018/Minutes/4_German_Pension_System.pdf, s. 18. Instytucja rezerwy księgowej występująca w Niemczech oraz Japonii i zostanie szerzej omówiona w podrozdziałach poświęconych systemom emerytalnym tych państw.
[16] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie. Rekomendacje dla pracowniczych planów kapitałowych, Polityka Insight,* Warszawa 2018, s. 13.

repartycyjnym nie wiąże się z ponoszeniem jakichkolwiek opłat, gdyż faktycznie koszt funkcjonowania aparatu urzędniczego obsługującego repartycyjny system emerytalny obciąża wyłącznie Skarb Państwa (za wyjątkiem szwedzkiego systemu repartycyjnego, gdzie jego koszt obciąża ubezpieczonych)[17]. Koszt funkcjonowania publicznego systemu emerytalnego nie wpływa na wysokość emerytury. Odmiennie wygląda sytuacja w systemie kapitałowym, którego koszty funkcjonowania pobierane w formie opłat od składek czy opłat za zarządzanie obniżają wysokość zgromadzonego kapitału i świadczenia emerytalnego z tego systemu.

Należy zwrócić uwagę, iż nie wszyscy autorzy dostrzegali powyższe wady kapitałowej metody finansowania systemu emerytalnego. Przykładowo wśród zwolenników prywatyzacji emerytur w Stanach Zjednoczonych znajdował się *Cato Institute*, który opowiadał się za tym, by państwowy system emerytalny funkcjonujący w ramach *Social Security* został całkowicie zastąpiony systemem prywatnym, opartym na rynku finansowym, nie dostrzegając ryzyka utraty środków w wyniku inwestycji giełdowych[18]. W okresie poprzedzającym wprowadzenie w Polsce OFE zwracano uwagę prawie wyłącznie na koszty transformacji systemu repartycyjnego w kapitałowy, wskazując to jako jedyną wadę wprowadzenia kapitałowego systemu emerytalnego. Przyjmowano apriorycznie, iż system kapitałowy będzie odporny na negatywne trendy demograficzne i zapewni zdecydowanie wyższą stopę zwrotu (nie dopuszczano możliwości straty inwestycyjnej) od waloryzacji zapewnianej w systemie repartycyjnym. Powyższa argumentacja została przedstawiona między innymi w raporcie Banku Światowego z 1994 roku: „Zapobieganie kryzysowi starzejącego się społeczeństwa. Opracowanie polityki chroniącej osoby starsze oraz promującej wzrost gospodarczy"[19]. Obecnie przyjmuje się, iż inwestowanie może prowadzić zarówno do zysków, jak i do strat w kapitale ubezpieczonych[20].

Część doktryny ocenia system kapitałowy jako odporny na skutki niekorzystnych trendów demograficznych[21]. K. Antonów oraz U. Kalina-Prasznic jednakże słusznie wskazują, iż obie metody finansowania ubezpieczeń społecznych są podatne na wpływ czynników demograficznych. Faktycznie o wysokości świadczenia decydują bowiem uwarunkowania

---

[17] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 19, a ponadto dalsze rozważania zostaną przeprowadzone w rozdziale poświęconym szwedzkiemu systemowi emerytalnemu.
[18] *The Pension Privatization Revolution, Cato Institute Report 2000,* vol. 22, no. 3, http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/policy-report/2000/5/pensionconf.html.
[19]*Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth,* Oxford University Press 1994, documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf, a ponadto raport Banku Światowego zostanie opisany szczegółowo w dalszej części rozprawy.
[20] K. Antonów, *Finansowanie Ubezpieczeń Społecznych…*, s. 778 oraz I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 36.
[21] I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne tom 1, część ogólna,* Warszawa 2003, s. 44-45 oraz K. Antonów, *Finansowanie Ubezpieczeń Społecznych…*, s. 779.

gospodarcze w momencie przejścia na emeryturę, to jest siła nabywcza świadczenia, która uzależniona jest również od bieżącego dochodu wytworzonego przez pokolenie pracujące, a więc spadek liczby osób aktywnych zawodowo przekłada się na niższą cenę aktywów, a tym samym na niższe emerytury. K. Antonów wskazuje również, iż oba systemy ulegają negatywnemu wpływowi wysokiej stopy bezrobocia[22]. Warto zwrócić uwagę, że niektórzy autorzy, jak E. Reynaud oraz N. Barr twierdzą, iż efektywność obu metod finansowania systemów emerytalnych jest zbliżona. A w konsekwencji zmiana jednej metody na drugą nie zmienia zasadniczo poziomu ochrony ryzyka emerytalnego[23].

Mając powyższe na uwadze, metodę kapitałową finansowania systemów emerytalnych należy zdefiniować jako polegającą na gromadzeniu realnych środków przez okres aktywności zawodowej ubezpieczonego. Środki te nie są przeznaczane na bieżącą wypłatę emerytur starszemu pokoleniu, lecz są inwestowane – najczęściej do czasu rozpoczęcia wypłaty świadczenia emerytalnego, a czasem nawet dłużej, czyli także w trakcie wypłacania emerytury. Zakłada się, że inwestycje powinny przynieść ubezpieczonemu dodatnią stopę zwrotu, chociaż istnieje rzeczywiste ryzyko poniesienia straty. Metodę kapitałową charakteryzuje znaczący wpływ na rynki kapitałowe, gdyż fundusze emerytalne stają się inwestorami dysponującymi aktywami wielkich rozmiarów. Działa to stymulująco na giełdę, tworząc stały i zwiększony popyt na papiery wartościowe. Z kolei dobre wyniki giełdy i dokapitalizowanie spółek akcyjnych mogą przełożyć się na wyższy wzrost gospodarczy. Jednakże pozytywny wpływ systemu kapitałowego na giełdę i gospodarkę nie występuje, gdy alokacja kapitału następuje w papiery dłużne danego kraju. Metoda kapitałowa potencjalnie pozwala na osiągnięcie wyższej stopy zwrotu ze składek ubezpieczonych niż system repartycyjny. Z drugiej strony system kapitałowy jest wrażliwy na inflację, gdyż gromadzenie kapitału trwa latami i w tym czasie pieniądz może ulec deprecjacji; chociaż inflacja powoduje również wzrost stóp procentowych, co przekłada się na wyższe oprocentowanie papierów dłużnych, co stanowi pewne zniwelowanie efektu spadku wartości pieniądza w czasie. Koszt funkcjonowania systemu kapitałowego obniża wysokość świadczeń emerytalnych w przeciwieństwie do kosztu funkcjonowania systemu repartycyjnego, który pozostaje irrelewantny wobec wysokości emerytur.

---

[22] K. Antonów, *Finansowanie Ubezpieczeń Społecznych…*, s. 779 oraz U. Kalina-Prasznic, *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników. Między prawem a rynkiem,* Warszawa 2012, s. 44-46.

[23] E. Reynaud, *Financing Retirement Pensions: Pay-as-you-go and Funded Systems in the European Union,* Institute for Social Science Research 1995, no. 3-4 oraz N. Barr, *Myths, Truths and Policy Choices,* Institute for Social Science Research 2002, No.2.

Pierwsze niemieckie ubezpieczenia społeczne były zorganizowane na zasadzie kapitałowej. Już wtedy zwracano uwagę na niebezpieczeństwo gromadzenia dużego kapitału z łatwym dostępem do niego władzy publicznej i niebezpieczeństwem jego utraty lub uszczuplenia wskutek inflacji lub wojny. Wielka recesja w latach 1929-1932, hiperinflacja czy II wojna światowa istotnie naruszały zebrane uprzednio rezerwy. Na skutek tych kryzysów po II wojnie światowej wszystkie powszechne systemy emerytalne w Europie odeszły od stosowania metody kapitałowej na rzecz repartycyjnej[24]. Kapitałowa metoda finansowania systemu emerytalnego była stosowana także w Polsce w okresie międzywojennym. Po wybuchu II wojny światowej krajowy system kapitałowy przestał funkcjonować. Do dzisiaj nie ustalono, co stało się z kapitałem zgromadzonym w polskim Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po 1939 r.[25]

1.2. System zdefiniowanego świadczenia oraz system zdefiniowanej składki jako sposoby ustalania wysokości świadczeń emerytalnych

Dwoma podstawowymi sposobami ustalania wysokości emerytury są system zdefiniowanego świadczenia oraz system zdefiniowanej składki. Wybór danego systemu ma co do zasady doniosłe znaczenie dla wysokości przyszłej emerytury, stopy zastąpienia (rozumianej jako stosunek procentowy wysokości świadczenia emerytalnego do przeciętnych zarobków uzyskiwanych w trakcie aktywności zarobkowej ubezpieczonego), charakteru systemu emerytalnego jako całości. Wpływa on także na motywację ubezpieczonych do uczestnictwa w systemie emerytalnym i odprowadzania składek. System zdefiniowanego świadczenia i system zdefiniowanej składki nie mają definicji legalnej. Należy uznać je za swoje przeciwieństwa bądź alternatywy[26].

System zdefiniowanego świadczenia (*defined benefit*) oznacza, że wysokość emerytury jest obliczana na podstawie wzoru matematycznego, uwzględniającego różne ustawowo określone elementy. Co do zasady taki sposób obliczania wysokości emerytury sprawia, że nie jest ona wprost proporcjonalna do wysokości uzyskiwanych w trakcie aktywności zawodowej zarobków i odprowadzanych od nich składek, ale wysokość odprowadzanych składek i zarobków ma wpływ na wysokość świadczenia emerytalnego (choć teoretycznie możliwe jest

[24] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 36.
[25] I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne tom 1…*, s. 44.
[26] J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego,* Zakamycze 2006, s. 111.

wystąpienie takiej sytuacji faktycznej, w której oba systemy dadzą taki sam rezultat). W sytuacji niewielkiego udziału ubezpieczonego w finansowaniu systemu emerytalnego jego świadczenie może być wyższe niż wynikałoby to z sumy odprowadzonych przez niego składek, gdyż zgodnie z założeniami tak działającego systemu emerytalnego powinno ono zaspokajać podstawowe potrzeby emeryta[27]. Na wysokość świadczenia mogą mieć wpływ także inne czynniki określone w formule zdefiniowanego świadczenia, takie jak liczba dzieci czy nawet wykonywany zawód[28]. W systemach zdefiniowanego świadczenia wysokość świadczenia emerytalnego pozostaje niezależna od oczekiwanego okresu, przez jaki ubezpieczony miałby je pobierać[29]. Dodatkowo należy zauważyć, że w systemie zdefiniowanego świadczenia nie oblicza się sumy zaewidencjonowanych składek. Przy tej metodzie ta wartość nie ma bowiem znaczenia dla wysokości emerytury.

W systemie zdefiniowanego świadczenia zawarty jest przeważnie mechanizm spłaszczenia świadczeń, co oznacza, że osoby o niższych zarobkach uzyskają wyższą stopę zastąpienia od osób o wyższych zarobkach. Jednakże emerytury osób lepiej zarabiających będą w wartościach bezwzględnych co do zasady wyższe. Ten efekt można uzyskać poprzez: progi wynagrodzenia, maksymalną podstawę wymiaru świadczeń, a także zastosowanie we wzorze służącym obliczaniu wysokości świadczeń tak zwanej kwoty stałej. Technika progów zarobkowych polega na podzieleniu kwoty podstawy wymiaru świadczenia na 2-3 części, ustaleniu różnych stóp procentowych od każdego progu, zmniejszających się z każdym następnym progiem, i dodaniu otrzymanych kwot. Przykładowo technika progów zarobkowych była stosowana w polskim systemie emerytalnym w latach 1954-1991[30].

Kolejny sposób spłaszczania świadczeń to określenie górnej granicy zarobków przyjmowanych do podstawy wymiaru świadczenia, co zawsze prowadzi do zmniejszenia się stopy zastąpienia w przypadku osób najlepiej zarabiających. W latach 1991-1998 r. w polskim systemie emerytalnym obowiązywało ograniczenie podstawy wymiaru świadczenia do 250% podstawy wymiaru świadczenia, ale składkę pobierano również od zarobków wyższych[31]. Ograniczenie podstawy wymiaru składki do 250% przeciętnego wynagrodzenia zostało wprowadzone dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r. na mocy art. 19 ust. 1 ustawy systemowej.

---

[27] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 144.
[28] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…,* s. 9.
[29] F. Chybalski, *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne,* C.H. Beck 2016, s. 19-20.
[30] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 144-145.
[31] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 144-145.

Kolejnym mechanizmem systemu zdefiniowanego świadczenia jest kwota stała, będąca jednym z czynników wzoru wysokości świadczenia, który ma jednakową wartość dla każdego ubezpieczonego niezależnie od wysokości odprowadzanych składek. Wprowadzenie kwoty stałej do wzoru wysokości świadczenia emerytalnego, jako jednego ze składników, służy spłaszczeniu świadczeń, ponieważ przybliża emerytury wszystkich ubezpieczonych do tej samej wartości. Dzięki temu emerytury osób gorzej zarabiających stają się wyższe a lepiej zarabiających niższe. Tytułem przykładu można wskazać, iż stosownie do art. 53 w zw. z art. 19 ustawy emerytalnej przy obliczaniu emerytur ze „starego systemu" występowała kwota stała (zwana również „kwotą socjalną") wynosząca 24% przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego roku kalendarzowego[32].

Degresja w obliczaniu wysokości świadczenia w systemie zdefiniowanego świadczenia jest przejawem solidarności wspólnoty ryzyka. Przy jej udziale dochodzi bowiem do wyrównania socjalnego[33]. Należy zgodzić się z K. Antonowem, iż system zdefiniowanego świadczenia prowadzi do skorygowania zasady przyznawania świadczeń „według pracy" zasadą „według potrzeb"[34].

System zdefiniowanej składki (*defined contribution*) wyrósł z krytyki systemu zdefiniowanego świadczenia. W latach 90-tych XX wieku zaczęto argumentować, iż bardziej sprawiedliwa będzie formuła uzależniająca wysokość emerytury bezpośrednio od sumy składek wpłaconych do funduszu. W systemie zdefiniowanej składki określona jest jedynie wysokość składki. System ten zrywa z zasadą solidaryzmu ubezpieczonych na etapie wymiaru świadczeń[35]. Istota systemu zdefiniowanej składki polega na przeniesieniu ryzyka i odpowiedzialności z zakładu ubezpieczeń na poszczególnych ubezpieczonych[36]. System zdefiniowanej składki wiąże się z utworzeniem indywidualnego rachunku ubezpieczonego, na którym ewidencjonowane są (zapisywane) opłacone (lub należne) składki. Ostateczna wysokość świadczenia stanowi iloraz sumy zgromadzonych składek (indeksowanych bądź inwestowanych) oraz przewidywanej liczby miesięcy, przez okres których emerytura będzie wypłacana, czyli najczęściej przeciętnej długości życia liczonej od dnia przejścia na emeryturę. Przykładem systemu zdefiniowanej składki jest polski „nowy" system emerytalny,

[32] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 148.
[33] M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem,* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu 1997, s. 43.
[34] K. Antonów, *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych,* (red.) K. Baran, Warszawa 2019, s. 816.
[35] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje…*, s. 145.
[36] E. Zelinsky, *The Defined Contribution Paradigm,* The Yale Law Journal 2004, vol. 114.

wprowadzony 1 stycznia 1999 r.[37] Obliczanie wysokości emerytury zgodnie z systemem zdefiniowanej składki ma swoja podstawę prawną w art. 25 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 1 ustawy emerytalnej[38]. W praktyce występują również systemy zdefiniowanej składki, w których świadczenia nie są wypłacane dożywotnio, ale przez czas określony np. 10-letni. Wtedy zgromadzony kapitał lub suma składek dzielone są przez odpowiednio mniejszą liczbę miesięcy np. 120 miesięcy[39].

Z punktu widzenia osoby ubezpieczonej zasadniczo korzystniejsze są systemy zdefiniowanego świadczenia, które co do zasady precyzyjnie określają poziom należnych świadczeń niezależnie od sposobu i wysokości opłacanych składek. W tego typu systemach udział państwa jest przeważnie obligatoryjny i zawsze większy niż w systemach o zdefiniowanej składce. Systemy o zdefiniowanej składce precyzyjnie określają wysokość opłacania składek, natomiast wysokość należnych świadczeń jest uzależniona od długości okresów opłacania tych składek i ich wysokości[40].

Wybór pomiędzy systemem zdefiniowanej składki a systemem zdefiniowanego świadczenia ma istotne znaczenie w praktyce. Możliwa jest zmiana sposobu obliczania wysokości świadczenia emerytalnego już w trakcie istnienia systemu emerytalnego. Najczęściej spotykaną sytuacją jest przejście z systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu opartego o zdefiniowaną składkę. Legalność takiej transformacji budzi kontrowersje części doktryny. Zdaniem J. Jończyka cechy systemu zdefiniowanej składki skutkują odejściem od zasady solidarności ubezpieczonych, a przez to wprowadzenie systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce było w Polsce niezgodne z Konstytucją[41].

1.3. Charakterystyka filarów emerytalnych

Nie istnieje definicja legalna filaru emerytalnego a w doktrynie koncepcje filarowości różnią się między sobą. Dlatego dla zachowania spójności rozważań konieczne jest wypracowanie klasyfikacji filarów systemów emerytalnych, wskazując ich cechy

[37] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, Warszawa 2014, s. 223.
[38] K. Antonów [w:] R. Babińska-Górecka, M. Bartnicki, S. Gajewski, B. Suchacki, M. Zieleniecki, K. Antonów, *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych, wyd. I*, Warszawa 2019, art. 25 i 26.
[39] Taka ratalna forma wypłaty świadczenia występuje przykładowo w polskich pracowniczych planach kapitałowych zgodnie art. 99 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.
[40] R. Garbiec, *Finansowanie i obliczanie wysokości świadczeń emerytalnych w publicznym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce,* Zeszyty naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie 2018, nr 30, s. 56.
[41] J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego,* Zakamycze 2006 r., s. 112.

charakterystyczne. Według tak utworzonego podziału zostaną pogrupowane wszystkie instytucje wypracowane w systemach emerytalnych poszczególnych analizowanych krajów.

Już w opublikowanym w 1942 r. w Wielkiej Brytanii opracowaniu „Ubezpieczenie społeczne i usługi powiązane" (*Social Insurance and allied services*), zwanym raportem Beveridge'a, postulowano zróżnicowanie źródeł finansowania dochodów na zabezpieczenie ryzyka starości w formie modelu trójfilarowego. Podstawowym elementem systemu emerytalnego miało być powszechne ubezpieczenie społeczne finansowane z przymusowej składki. Miało być ono uzupełniane przez pomoc społeczną oraz przez dobrowolne ubezpieczenia emerytalne. System przymusowy miał zapewniać jedynie zabezpieczenie na poziomie minimum egzystencji a dopiero dodatkowe ubezpieczenia emerytalne miały pozwolić na zapewnienie wyższych świadczeń emerytalnych[42]. Pierwszy filar miał być finansowany ze środków budżetu państwa, drugi filar ze składek pracodawców, a trzeci filar stanowić miały zgromadzone na starość środki własne obywateli[43].

Nieco odmienny podział został wypracowany w niemieckim systemie emerytalnym. Bismarckowski model ubezpieczenia społecznego ze względu na powiązanie wysokości świadczenia emerytalnego z wysokością oskładkowanych zarobków zapewniał w okresie następującym po II wojnie światowej stosunkowo wysokie emerytury. Z tego względu nie wymagał on tworzenia dodatkowych filarów emerytalnych, a motywacja ubezpieczonych do samodzielnego poszukiwania dodatkowych form zabezpieczenia dochodów na okres starości była osłabiona[44]. Jednakże kryzys gospodarczy w latach siedemdziesiątych XX wieku sprawił, że także w krajach o bismarckowskim modelu systemu emerytalnego wprowadzono system dodatkowych emerytur zapewnianych przez pracodawców, co stanowiło drugi filar. Ponadto każdy ubezpieczony miał możliwość indywidualnego odkładania na dodatkową emeryturę korzystając z instytucji finansowych działających na wolnym rynku, co stanowiło trzeci filar[45].

Z kolei W. Szubert twierdził, że prawidłowy system emerytalny powinien być złożony z trzech filarów: podstawowego – gwarantującego godziwe minimum świadczeń, opartego na zasadzie sprawiedliwości społecznej; drugiego – opartego na zasadach ubezpieczeniowych oraz zapewniającego dochody odpowiednie do poprzednich zarobków; trzeciego – w postaci przezorności indywidualnej. Autor ten uznawał jednakże, iż w polskich warunkach nie jest realne urzeczywistnienie tej idei. W pierwszej kolejności należałoby zapewnić, by system

[42] W. Szubert, *Plan Beveridge'a,* Polski Instytut Służby Społecznej 1946, s. 5-6.
[43] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, s. 371.
[44] U. Kalina-Prasznic, *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem,* Warszawa 2012, s. 15.
[45] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, s. 372.

podstawowy gwarantował godziwe minimum wszystkim osobom utrzymującym się z rent i emerytur. Urzeczywistnienie wizji trzech filarów należałoby zatem odłożyć. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce powinna być przeprowadzona przez naprawę aktualnego systemu na zasadzie częściowych zmian w różnych zakresach (między innymi poprzez zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn)[46].

W latach 80-tych XX wieku, czyli w początkach swego funkcjonowania, Bank Światowy postulował również koncepcję trójfilarową systemu zabezpieczenia starości. Pierwszy filar winien być finansowany z budżetu, mieć charakter powszechny i wypłacać świadczenie na poziomie minimum socjalnego. Drugi filar powinien zapewniać świadczenia proporcjonalne do wysokości zarobków i być organizowany przy współudziale pracodawców, dzięki czemu byłby on niewrażliwy na decyzje polityczne. Trzeci filar powinien być oparty na przezorności własnej ubezpieczonych[47]. Była to idea bliska klasycznemu podziałowi na filary przedstawionemu przez Williama Beveridge'a.

W raporcie z 1994 roku Bank Światowy zmodyfikował swoje stanowisko, postulując utworzenie drugiego filaru kapitałowego, zasilanego częścią publicznej składki emerytalnej. Pierwszy obligatoryjny filar repartycyjny powinien był być możliwie niewielki a jego cele ograniczone. Miał on zapewniać jedynie minimalną podstawową emeryturę niezależną od poprzednich dochodów albo zależną w małym stopniu. Drugi filar miał mieć charakter kapitałowy oraz przymusowy i być zarządzany przez prywatne podmioty w postaci indywidualnych kont inwestycyjnych niepowiązanych z pracodawcą albo pracowniczych programów emerytalnych. Wypłaty z tego filaru miały być zależne od osiąganych dochodów. Trzeci filar stanowić miały fakultatywne sposoby oszczędzania na emeryturę[48].

W XXI wieku Bank Światowy ponownie zmienił koncepcję i przedstawił ideę pięciofilarowego systemu emerytalnego. Zakładała ona funkcjonowanie: filaru zerowego, będącego wyrazem opiekuńczości państwa, na którą składają się rozwiązania dotyczące najniższej emerytury oraz pomoc społeczna; pierwszego filaru opartego na ubezpieczeniu społecznym, przymusowych składkach ubezpieczonych i dopłat z budżetu państwa; drugiego obligatoryjnego filaru opartego o kapitałową metodę finansowania świadczeń i obejmującego pracownicze programy emerytalne oraz indywidualne konta emerytalne, trzeciego filaru, którego istotą są komercyjne indywidualne formy oszczędzania; czwartego filaru, złożonego z

[46] W. Szubert, *Refleksje nad reformą…,* s. 9.
[47] A. Kolek, O. Sobolewski, *System emerytalny 2020,* Dziennik Gazeta Prawna, Warszawa 2019, s. 13.
[48] Raport Banku Światowego: *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth,* Oxford University Press 1994, documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf.

innych form oszczędności oraz inwestycji, których kapitalizacja nastąpi z chwilą przejścia na emeryturę lub umożliwi uzyskiwanie długoterminowego dochodu po zakończeniu aktywności zawodowej[49].

Z analizy dynamicznie zmieniających się stanowisk Banku Światowego – od zbliżonego do klasycznego trójfilarowego systemu emerytalnego poprzez dzielenie systemu bazowego na dwa filary (repartycyjny i kapitałowy) aż do systemu pięciofilarowego – wynika, iż odchodzenie od klasycznych wzorców trójfilarowości nie jest dobrym kierunkiem. Zmienność postulatów Banku Światowego dezawuuje jego kolejne, odchodzące od klasycznej trójfilarowej koncepcji, stanowiska, gdyż przy konstrukcji systemu emerytalnego, gdzie jego wieloletnia stabilność jest kluczowa, niedopuszczalne i niekorzystne są tak częste i poważne zmiany.

Zdaniem I. Jędrasik-Jankowskiej klasyczny trójfilarowy system emerytalny składa się z pierwszego filaru, będącego systemem państwowym, obowiązkowym, zapewniającym emeryturę bazową (gwarantowaną przez państwo), finansowaną ze składki albo z budżetu państwa. Drugi filar ma charakter uzupełniający w stosunku do emerytury bazowej, finansowany jest przez pracodawców, może być obowiązkowy lub dobrowolny, środki gromadzone w nich mają charakter prywatnoprawny, brak jest gwarancji wypłaty, podstawę wyliczenia świadczenia stanowi składka inwestowana na rynku kapitałowym. Świadczenie może być wypłacane w formie comiesięcznych rat albo jednorazowo. Trzeci filar ma także charakter uzupełniający, jest wynikiem indywidualnej przezorności obywateli i jest finansowany z ich indywidualnej składki. Środki gromadzone w trzecim filarze stanowią prywatną własność ubezpieczonych. Państwo nie gwarantuje ich wypłaty[50].

Podobnie wypowiada się K. Antonów, który stwierdza, że w tradycyjnej konstrukcji wielostopniowego zabezpieczenia emerytalnego zakładowe systemy emerytalne stanowią II stopień tego zabezpieczenia. Natomiast specyfika polskich rozwiązań polega na tym, że za tak zwany II filar przyjęło się uważać prywatny segment emerytalny w postaci OFE, podczas gdy faktycznie stanowi on, wraz z systemem publicznym (ZUS-em), element bazowego ubezpieczenia emerytalnego, czyli I filar[51].

W najnowszych publikacjach wyróżnia się jeszcze inny podział na filary - według kryterium podmiotu administrującego i zarządzającego gromadzonymi środkami. A. Kolek i O. Sobolewski twierdzą, że w latach 1999-2019 pierwszym filarem polskiego systemu

---

[49] R. Holzmann, R. Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, Washington D.C. 2005, s. 1-2 oraz A. Kolek, O. Sobolewski, *System emerytalny 2020…*, s. 13.
[50] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, s. 374.
[51] K. Antonów, *Ubezpieczenie emerytalne…*, s. 827.

emerytalnego był FUS, drugim filarem OFE, a trzecim: pracownicze programy emerytalne (PPE), indywidualne konta emerytalne (IKE), indywidualne konta zabezpieczenia emerytalne (IKZE). Natomiast od 2020 r., stosując nowe kryteria, pierwszym filarem polskiego systemu emerytalnego będzie FUS, drugim filarem: PPE oraz pracownicze plany kapitałowe (PPK), a trzecim: IKE oraz IKZE[52]. Wydaje się, że należy odrzucić taki podział na filary przede wszystkim z uwagi na brak konsekwencji i jednolitych kryteriów. Według autorów PPE do 2019 r. były w trzecim filarze a od 2020 r. w drugim filarze, mimo iż nie nastąpiła zmiana w ich konstrukcji. A przecież konieczne jest stworzenie uniwersalnych kryteriów podziału na filary, według których możliwe będzie jednolite i ponadczasowe grupowanie instytucji emerytalnych.

W polskiej nomenklaturze (głównie w opracowaniach popularyzatorskich oraz ekonomicznych) nastąpiło odejście od klasycznego podziału na filary wypracowanego przez system Beveridge'a czy Bismarcka. Pierwszym filarem określono jedynie emeryturę z części repartycyjnej składki emerytalnej w wysokości 12,22% kierowaną na konto indywidualne w ZUS-ie. Drugim filarem określano emeryturę z kapitałowej części składki w wysokości 7,3%, która początkowo była kierowana w całości do OFE, a od 1 lutego 2014 roku do OFE i na subkonto. Łącznie pierwszy i drugi filar składał się na emeryturę bazową, czyli pierwszy filar emerytalny przy zastosowaniu klasycznego podziału na filary[53]. Słusznie twierdzi I. Jędrasik-Jankowska oraz K. Antonów, że OFE tworzące polski „drugi filar" nie były systemem doubezpieczenia emerytalnego, ale częścią systemu bazowego. Emerytura z „drugiego filaru" pochodzi bowiem nie z dodatkowej składki, ale z obowiązkowej składki emerytalnej. Wprowadzenie OFE nie oznaczało dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego zapewniającego wyższą emeryturę za dodatkową składkę. Oprócz tego dopłata do emerytury minimalnej następowała, jeśli obie części emerytury w sumie nie osiągały kwoty minimalnej emerytury. Natomiast polski trzeci filar to odpowiednik drugiego filaru w ujęciu klasycznym. W tej sytuacji klasyczny trzeci filar (tworzony w wyniku inicjatywy prywatnej) należałoby nazwać czwartym filarem[54].

Mając na uwadze powyższe koncepcje filarowości wydaje się, że z punktu widzenia dalszych analiz oraz perspektywy polskiego systemu emerytalnego przydatny będzie klasyczny model podziału systemu emerytalnego na trzy filary. Występował on w niemieckiej doktrynie od lat 70-tych XX wieku, w koncepcji Williama Beveridge'a, był postulowany przez Bank

[52] A. Kolek, O. Sobolewski, *System emerytalny 2020…*, s. 10-11.
[53] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, s. 374.
[54] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, s. 374-375.

Światowy w latach 80-tych XX wieku oraz opisany przez I. Jędrasik-Jankowską. Z tego względu, że klasyczny podział na trzy filar był ujmowany przez powyższych autorów w sposób nieznacznie odmienny, konieczne jest doprecyzowanie kryteriów, według których zostaną uszeregowane poszczególne elementy każdego z analizowanych systemów emerytalnych.

Pierwszy filar cechuje przymus uczestnictwa. Jednakże pierwszy filar nie musi być repartycyjny. Metoda gromadzenia środków – repartycyjna czy kapitałowa – nie implikuje przynależności do pierwszego filaru emerytalnego. To znaczy, że pierwszy filar może przyjmować postać: czysto repartycyjną, repartycyjno-kapitałową czy też czysto kapitałową (jak w Chile od 1981 roku) pod warunkiem, iż uczestnictwo w nim wiąże się z przymusem państwowym (przymusem prawnym) i jest obligatoryjne. Jednocześnie należy zaznaczyć, że najczęściej pierwszy filar jest filarem czysto repartycyjnym. Pierwszy filar obejmuje swym zakresem tę instytucję albo te instytucje systemu emerytalnego, które są finansowane z przymusowej składki emerytalnej.

Należy pamiętać również o często występującej na świecie instytucji rezerwowego funduszu emerytalnego. Rezerwowe fundusze emerytalne mogą zostać utworzone jako mechanizm stabilizujący w każdym systemie publicznym. Gromadzenie środków na pokrycie zwiększonych wydatków emerytalnych w przyszłości pomaga uporać się z dwoma potencjalnymi problemami: relatywnie gorszym traktowaniem bardziej licznych pokoleń emerytów (np. generacji wyżu demograficznego) oraz koniecznością znacznej redukcji wysokości świadczeń emerytalnych, która byłaby niezbędna dla utrzymania równowagi wpływów i wydatków emerytalnych przy niezmienionym poziomie składki. Rację ma J. Rutecka, twierdząc, iż fundusze rezerwowe powinny gromadzić środki w okresach relatywnie dobrej sytuacji demograficznej, które zostaną wykorzystane w okresach większego demograficznego obciążenia systemu emerytalnego. Wykorzystanie środków zgromadzonych w funduszach rezerwowych powinno zatem nastąpić dopiero po kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu latach od ich utworzenia, czyli w okresie, kiedy na emeryturę zaczną przechodzić pokolenia wyżu demograficznego[55]. Z tego względu, że fundusze rezerwowe są ze swej istoty funduszami publicznymi, środki w nich gromadzone mają charakter publicznoprawny i służą finansowaniu emerytury bazowej, należy je uznać za część pierwszego filaru. Dysponentem środków gromadzonych w funduszu rezerwowym jest państwo (najczęściej rząd).

[55] J. Rutecka, *Państwowe fundusze majątkowe o celu emerytalnym – charakterystyka i zasady funkcjonowania,* Rozprawy Ubezpieczeniowe 2012, nr 13, s. 17.

Podobnie należy ocenić instytucję emerytury minimalnej występującej powszechnie w publicznych systemach emerytalnych. Jest to świadczenie przysługujące osobom niespełniającym warunków do przyznania emerytury w systemie powszechnym lub osobom, które wypracowały świadczenie w wysokości niższej od emerytury minimalnej i spełniły określone ustawowo przesłanki przyznania emerytury minimalnej. Jest to świadczenie łączące w sobie cechy metody ubezpieczenia społecznego oraz pomocy społecznej, finansowane z przymusowych danin w postaci składek oraz podatków (możliwe jest finansowanie wyłącznie z podatków). Staż pracy (wyjątkowo okres zamieszkania) stanowi w tym przypadku warunek konieczny do otrzymania świadczenia na minimalnym, gwarantowanym ustawowo poziomie. Staż ma zatem charakter gwarancyjny czy socjalny, a nie ubezpieczeniowy, czyli warunkujący uzyskanie prawa do świadczenia[56]. Emerytury minimalne służą finansowaniu emerytury bazowej, a więc należy je uznać za część pierwszego filaru. W odniesieniu do ubezpieczonych objętych systemem zdefiniowanej składki posiadanie odpowiedniej długości stażu daje gwarancję otrzymania minimalnej emerytury w sytuacji, gdy środki zgromadzone przez ubezpieczonego nie pozwalają na osiągnięcie tej kwoty[57].

Drugi filar stanowią te instytucje, które pochodzą z dobrowolnej składki emerytalnej, a uczestnictwo w nich jest dobrowolne. Państwo lub pracodawcy wspierają oszczędzanie na cele emerytalne w tych instytucjach. Państwo dokonuje tego poprzez dopłaty do składki lub zwolnienia z podatków a pracodawcy poprzez finansowanie części składki. Środki gromadzone w drugim filarze mają zasadniczo charakter prywatnoprawny, choć część środków pochodząca z dopłat państwa czy pracodawców jest zwykle warunkowo prywatna, co znaczy, że staje się własnością prywatną ubezpieczonego dopiero po spełnieniu ustawowych przesłanek, na przykład osiągnięcia określonego wieku[58].

Z kolei trzeci filar trafnie definiuje K. Rubel, uznając, że pod pojęciem tym *sensu stricto* należy rozumieć formy oszczędzania, które jednocześnie spełniają wymagania ustawowe i wynikają z przezorności własnej, czyli dobrowolnego oszczędzania, pod warunkiem, że rozporządzanie tymi środkami nie nastąpi wcześniej niż po osiągnięciu wieku emerytalnego. *Sensu largo* za trzeci filar należy uznać wszelkie dobrowolne formy mające zapewnić przyszłemu emerytowi dodatkowe źródło egzystencji, niepodlegające żadnym ustawowym

---

[56] A. Szybkie, *Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2018, nr 1, s. 5.

[57] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, Warszawa 2014, s. 123.

[58] Pojęcie „warunkowej prywatności" odnośnie środków gromadzonych w dobrowolnych instytucjach kapitałowych wprowadziła M. Szuba w artykule: *Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) – ratunek dla polskiego systemu emeryalnego?,* PiZS 2019, nr 8, s. 21.

ograniczeniom oraz przywilejom[59]. Za szerokim rozumieniem trzeciego filaru, jako wszelkich dobrowolnych form oszczędzania zapewniających przyszłemu emerytowi dodatkowe środki po przejściu na emeryturę, opowiada się również J. Wantoch-Rekowski[60]. Należy przychylić się do szerokiego rozumienia tego pojęcia przez K. Rubla, aprobowanego przez J. Wantoch-Rekowskiego, i uznać, że trzeci filar stanowią wszelkie pozostałe formy gromadzenia kapitału na finansowe zabezpieczenie starości, które nie są wspierane przez państwo czy pracodawców. Może być to przykładowo wynajmowanie nieruchomości, oszczędzanie pieniędzy na lokacie. Warto podkreślić, że o trzecim filarze można mówić wtedy, gdy społeczeństwo faktycznie dysponuje wolnymi środkami finansowymi, które mogą zostać przeznaczone na oszczędności lub inwestycje. Możliwość tworzenia trzeciego filaru ograniczają wysokie daniny publicznoprawne, w tym wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, oraz niski poziom wynagrodzeń. Stąd tak istotne dla rozwoju trzeciego filaru jest prowadzenie przez państwo polityki wysokiej płacy. Należy podkreślić, że formy prawne pozwalające na oszczędzanie na starość, korzystające ze wsparcia państwa lub pracodawców, należy uznać za drugi a nie trzeci filar ze względu na dobrowolność, charakter dodatkowy (ponad system bazowy) oraz właśnie korzystanie ze wsparcia państwa lub pracodawców (brak wsparcia charakterystyczny jest dla trzeciego filaru).

Trzeci filar nie stanowi części systemu ubezpieczeń społecznych. Przyjęcie takiej tezy można uzasadniać różnymi celami trzeciego filaru oraz ubezpieczeń społecznych. Celem istnienia systemu ubezpieczeń społecznych jest realizacja konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 Konstytucji. Natomiast trzeci filar służy zapewnieniu środków pozwalających na utrzymanie wyższego standardu bytowego po zajściu ryzyka zaprzestania działalności zawodowej ze względu na wiek[61]. Należy zatem stwierdzić, że trzyfilarowość to cecha systemu emerytalnego a nie ubezpieczeniowego. Ze względu tak przyjętą definicję trzeciego filaru, jako przezorności własnej niekorzystającej z wsparcia państwa czy pracodawcy, a przez to pozostającej poza dziedziną prawa ubezpieczeń społecznych, rozważania na jego temat nie będą obszerne.

Znamienne dla niniejszego modelu jest ustalenie, iż OFE stanowią element pierwszego filaru, ponieważ są częścią bazowego, państwowego i powszechnego systemu emerytalnego.

---

[59] K. Rubel, [w:] *System ubezpieczeń społecznych – zagadnienia podstawowe*, (red.) G. Szpor, Warszawa 2004, s. 189-190.
[60] J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny,* Toruń 2005, s. 56.
[61] M. Balcerowski, *Uzasadnienie szczególnej ochrony ubezpieczonych na gruncie III filaru emerytalnego,* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu 2016, s. 12.

Przyjęcie tego modelu oznacza zatem aprobatę tez I. Jędrasik-Jankowskiej oraz K. Antonowa, że w klasycznym podziale na filary OFE stanowią część pierwszego filaru.

Przyjęcie niniejszego modelu nie ma na celu zakwestionowania innych przedstawionych w doktrynie podziałów na filary, lecz zdaniem autora jest rozwiązaniem najbardziej użytecznym z punktu widzenia konieczności zaszeregowania wszystkich instytucji emerytalnych omawianych w dalszych rozdziałach z perspektywy polskiego systemu emerytalnego.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że występują sytuacje, w których ustawodawca, kształtując system emerytalny, przenosi nieefektywną konstrukcję prawną z drugiego do trzeciego filaru likwidując wsparcie dla niej. Możliwa też jest sytuacja odwrotna, gdy ustawodawca pozytywnie ocenia trzeciofilarową formę prawną i udziela jej preferencji (np. ulg podatkowych) i w ten sposób przenosi ją do drugiego filaru[62].

Przyjmuję stanowisko, iż jeden filar systemu emerytalnego nie oznacza, iż musi być on przeznaczony wyłącznie dla jednej instytucji systemu emerytalnego. Przeciwnie, jeden filar może grupować w sobie kilka instytucji systemu emerytalnego, o ile wszystkie spełniają kryterium przynależności do danego filaru.

Zakładam również związek pomiędzy przymusem uczestnictwa w danym filarze emerytalnym a charakterem prawnym środków gromadzonych w ramach tego filaru. Przyjmuję, że przymus składkowy oznacza publicznoprawny charakter środków a dobrowolność odprowadzania składki wskazuje na prywatnoprawny charakter środków. Obowiązek składkowy oznacza bowiem, iż składka stanowi daninę publiczną, a więc nie jest własnością ubezpieczonego, lecz państwa. Natomiast dobrowolność uiszczania składki oznacza, że ubezpieczony ma prawo decydować i rozporządzać swoją składką tak jak swoją własnością, co wskazuje na jej prywatnoprawny charakter[63]. Dalsze badania zweryfikują słuszność tej tezy.

---

[62] W Japonii państwo zupełnie wycofało wsparcie dla rezerwy księgowej, a na Węgrzech preferencjami podatkowymi objęto ubezpieczenie emerytalne na życie; te wątki zostaną rozwinięte w dalszej części rozprawy; Raport Dai-ichi Mutual Life Insurance Company, *IGP country profile: Japan, 2006*, John Hancock Financial Services, International Group Program oraz A. Pandurics, P. Szalai, *The Role of the Second and Third Pension Pillar in the Hungarian Pension System*, Public Finance Quarterly 2017, nr 2, s. 221-223.

[63] Taka argumentacja stanowiła podstawę wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze K 1/14, gdzie stwierdzono, iż środki zgromadzone w OFE mają charakter publicznoprawny. Dalsze rozważania na temat charakteru prawnego środków zgromadzonych w OFE zostaną przeprowadzone III.5.

Tabela nr 1 obrazująca model filarowości przyjęty w niniejszej rozprawie[64].

I filar	II filar	III filar
Bazowy filar emerytalny – obligatoryjne uczestnictwo, finansowany z przymusowej składki emerytalnej, środki mają charakter publicznoprawny; finansowany w sposób repartycyjny, kapitałowy albo mieszany (może się składać z elementów repartycyjnych i kapitałowych); system zdefiniowanego świadczenia albo zdefiniowanej składki.	Dodatkowy filar emerytalny - instytucje o charakterze dodatkowym, w których uczestnictwo jest dobrowolne co najmniej dla ubezpieczonych (utrzymywanie instytucji może być obligatoryjne dla pracodawców), składka dobrowolna, środki mają charakter prywatnoprawny; filar jest wspierany przez państwo w formie dopłat lub ulg podatkowych lub przez państwo i pracodawców; zasadniczo system kapitałowy, zdefiniowanej składki albo zdefiniowanego świadczenia.	Przezorność własna niewspierana przez państwo ani pracodawców; środki mają charakter prywatnoprawny; oszczędzanie w ramach III filaru jest ze swej istoty dobrowolne.
Fundusz rezerwowy – środki w nim gromadzone mają charakter publicznoprawny i kapitałowy, środki zgromadzone zwykle w okresie nadwyżek finansowych pierwszego filaru; środki mogą również pochodzić z innych źródeł takich jak: bieżąca publicznoprawna składka emerytalna, dotacja budżetowa, środki pozyskane z prywatyzacji, dochody państwa w związku z eksploatacją surowców; ubezpieczonemu nie przysługuje roszczenie wobec środków zgromadzonych w funduszu rezerwowym, gdyż ich dysponentem jest państwo.		
Emerytury minimalne – świadczenia przysługujące osobom niespełniającym warunków do przyznania emerytury w systemie powszechnym lub osobom, które wypracowały świadczenie w wysokości niższej od emerytury minimalnej i spełniły określone ustawowo przesłanki przyznania emerytury minimalnej; świadczenie na styku metody ubezpieczenia społecznego oraz pomocy społecznej, finansowane z przymusowych danin w postaci składek oraz podatków (możliwe finansowanie tylko z podatków).		

[64] Opracowanie własne.

1.4. Poglądy doktryny na temat kapitałowego systemu emerytalnego

1.4.1. Raport Banku Światowego z 1994 roku

Transformacje ustrojowe oraz ogólnoświatowe starzenie się społeczeństwa dały asumpt naukowcom, działającym pod auspicjami Banku Światowego, do stworzenia w 1994 roku raportu o nazwie „Zapobieganie kryzysowi starzejącego się społeczeństwa: opracowanie polityki chroniącej osoby starsze oraz promującej wzrost gospodarczy”[65]. Z tego opracowania czerpali również twórcy reformy polskiego systemu emerytalnego z 1999 roku. Wiele argumentów w nim sformułowanych zostało wykorzystanych następnie do uzasadnienia wprowadzanej reformy.

Autorzy raportu argumentowali następująco. W Ameryce Łacińskiej oraz krajach Europy Wschodniej i byłego Związku Radzieckiego, gdzie dalsze finansowanie rozbudowanych systemów socjalnych jest niemożliwe, presja na reformę systemów emerytalnych jest jeszcze większa niż w innych regionach świata. Liczne możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę spowodowały konieczność podwyższenia składek. Przełożyło się to na wzrost szarej strefy zatrudnienia, w szczególności w Ameryce Łacińskiej. Wywołało to konieczność dalszego podnoszenia składek. Poza tym wysokość świadczeń na wspomnianym ostatnio kontynencie uległa dewaluacji na skutek inflacji, za przyzwoleniem rządzących. Jedynym krajem, który oparł się temu trendowi było Chile. Kraje wysoko rozwinięte należące do grupy OECD także borykają się z podobnymi problemami. Do tej pory publiczne systemy emerytalne, obejmujące prawie całość społeczeństwa, działały sprawnie i wypłacały wysokie świadczenia. Doprowadziły do obniżenia ubóstwa wśród osób starszych. Starzenie się ludności poskutkuje jednak koniecznością podwyższenia składek oraz obniżenia świadczeń, wzmagając konflikt pokoleń w szczególności pomiędzy majętnymi osobami starszymi a młodymi pozbawionymi aktywów i obciążonymi wysokimi daninami publicznymi. Dlatego także te państwa muszą poszukiwać sposobów na stworzenie systemów emerytalnych możliwych do sfinansowania oraz wpływających na wzrost gospodarczy.

Autorzy raportu zaczynają od wskazania, iż starzenie się społeczeństw jest trendem ogólnoświatowym, który w przyszłości się nasili, dotykając także kraje rozwijające się.

[65] *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth,* Oxford University Press 1994, documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf.

Ponadto podkreślają niewydolność publicznych repartycyjnych systemów emerytalnych, podając poniższe racje. Publiczne systemy emerytalne generują wysokie koszty administracyjne oraz wymagają coraz wyższych składek hamujących wzrost gospodarczy, zwiększając koszty pracy i zmniejszając popyt na pracę. Przykładem tego są Węgry, gdzie składki podniesiono do 33% a efektywny wiek emerytalny, przy licznych możliwościach przejścia na wcześniejszą emeryturę, wynosił średnio tylko 54 lata. Emerytury są niedostatecznie waloryzowane. W konsekwencji inflacja sprawia, że ich realna wartość spada w czasie. Tak stało się w Wenezueli, gdzie siła nabywcza świadczeń emerytalnych obniżyła się o około 60% w latach 1980-1990. Wydatki publiczne na emerytury rosną z roku na rok, co powoduje niedostatek środków w innych sektorach. W 1989 roku w Austrii wydatki emerytalne pochłaniały 15% PKB i 40% wszystkich wydatków publicznych.

W takich krajach jak Holandia, Szwecja, Wielka Brytania oraz Stany Zjednoczone nastąpił rozwój zabezpieczenia społecznego, co implikuje przyjęcie założenia wystąpienia teoretycznej silnej redystrybucji dochodów od bogatych do biednych. Jednakże bogaci żyją dłużej niż biedni, co prowadzi do tego, że dłużej pobierają świadczenia emerytalne. Przez to, biorąc pod uwagę całą długość życia, faktyczna redystrybucja dochodów nie jest znaczna. Przez około pierwsze trzydzieści lat funkcjonowania publicznych repartycyjnych systemów emerytalnych suma otrzymanych świadczeń przez ubezpieczonych przechodzących na emeryturę była znacznie wyższa niż suma wpłaconych składek. Po upływie tego okresu proporcje zaczęły się odwracać. Do takiej konkluzji doprowadziło zbadanie systemów w Stanach Zjednoczonych, Holandii oraz Szwecji. Początkowa sytuacja nadwyżki pobranych przez ubezpieczonych świadczeń nad wpłaconymi składkami wynikała z nabywania świadczeń emerytalnych po osiągnięciu wieku emerytalnego niezależnie od stażu pracy, a więc także przy krótkim stażu pracy.

Bank Światowy argumentował, że gdy system repartycyjny rozpoczyna swoje funkcjonowanie i często generuje nadwyżki, politycy obiecują wysokie świadczenia. Wraz z upływem czasu zaczynają one maleć a składki rosnąć. Młode pokolenie zauważa, że suma wpłaconych do systemu składek będzie niższa niż łączna wysokość otrzymanych z systemu świadczeń. Zatem uczestnictwo w nim staje się dla niego nieopłacalne, co prowadzi do unikania oskładkowania. To materializuje się w postaci wzrostu szarej strefy zatrudnienia, co pozwala ponadto na jednoczesne otrzymywanie zasiłków socjalnych, powiększając obciążenie systemu. Pracodawcy niebędący w stanie finansować składek obniżają wynagrodzenia albo rezygnują z zatrudniania. Pracownicy uprawnieni do zazwyczaj licznych wariantów wcześniejszych emerytur korzystają z nich, zwiększając obciążenia młodego pokolenia i zabierając z rynku

pracy swoje doświadczenie. Te negatywne skutki istnienia wyłącznie filaru repartycyjnego są większe w krajach o niestabilnym rynku pracy i nieefektywnym aparacie skarbowym. Jednofilarowy repartycyjny system emerytalny nie pozwala na rozwinięcie rynku kapitałowego i gromadzenie oszczędności. Stale podwyższająca się składka utrudnia ubezpieczonym oszczędzanie we własnym zakresie. Taki system zabiera społeczeństwu możliwość inwestowania swoich środków oraz osiągania z nich wysokich zysków opartych na procencie składanym. Brak oszczędności pociąga brak inwestycji, co hamuje wzrost gospodarczy.

Bank Światowy stwierdził, że gdy jednofilarowy repartycyjny system emerytalny zaczyna zawodzić i przestaje wypłacać obiecane środki, to emeryci zostają pozostawieni sami sobie. Jednofilarowość oznacza wyższe ryzyko dla emerytów. Jednofilarowy repartycyjny system emerytalny jest niewydolny długookresowo, nie zapewnia odpowiedniej redystrybucji, stanowi tylko obciążenie dla gospodarki. Inne jednofilarowe systemy emerytalne także zawodzą. W Afryce popularne są jednofilarowe kapitałowe systemy emerytalne. Fundusze emerytalne inwestują przede wszystkim w bony skarbowe, zapewniając niską stopę zwrotu. Ponadto środki zarządzane przez państwo są przedmiotem licznych defraudacji.

Bank Światowy podnosił, iż należy stworzyć taki system emerytalny, który nie tylko zapewnia bezpieczeństwo, ale, co równie istotne, przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Taki system emerytalny powinien spełniać następujące kryteria: ułatwiać oszczędzanie dochodów z lat aktywności zawodowej na okres jej utraty; przynieść dodatkowe wsparcie najbiedniejszym; minimalizować ukryte koszty systemów emerytalnych takie jak: zwiększone bezrobocie, zmniejszone oszczędności własne, nadmierne obciążenia fiskalne, unikanie oskładkowania; być wydolny długookresowo oraz przejrzysty tak, by ubezpieczeni mogli dokonywać świadomych wyborów co do sposobu zarządzania swoimi składkami. Dla osiągnięcia powyższych rezultatów konieczne jest wprowadzenie wielofilarowego systemu emerytalnego. Jednofilarowy system emerytalny nie jest w stanie zapewnić zarazem wzrostu oszczędności, redystrybucji i zabezpieczenia na starość.

Zdaniem Banku Światowego optymalnym rozwiązaniem jest trójfilarowy system emerytalny. Pierwszy obligatoryjny filar repartycyjny powinien być możliwie niewielki a jego cele ograniczone. Ma on zapewniać jedynie minimalną podstawową emeryturę niezależną od poprzednich dochodów albo zależną w małym stopniu. Drugi filar ma mieć charakter kapitałowy oraz przymusowy i być zarządzany przez prywatne podmioty, które powinny przybrać postać indywidualnych kont inwestycyjnych niepowiązanych z pracodawcą albo pracowniczych programów emerytalnych. Wypłaty z tego filaru będą zależne od osiąganych dochodów. Inwestycje prowadzone przez drugi filar napędzą gospodarkę do tego stopnia, że

zwiększone wpływy budżetowe zrekompensują ubytek składki w pierwszym filarze oraz zapotrzebowanie na pierwszy filar zacznie zanikać. Emerytury pochodzące z drugiego filaru będą przewyższać te pochodzące z pierwszego. Trzeci filar stanowić będą fakultatywne sposoby oszczędzania na emeryturę. Różnorodność metod zapewniających wypłatę świadczeń emerytalnych zapewni bezpieczeństwo oraz ochronę przyszłym emerytom. Wprowadzenie proporcjonalności pierwszofilarowego świadczenia do dochodów (zamiast zapewniania jedynie emerytury minimalnej) jest rozwiązaniem niekorzystnym, ponieważ prowadziłoby do wysokich kosztów funkcjonowania pierwszego filaru. Lepiej przeznaczyć możliwie największą część składki do drugiego i trzeciego filaru.

W opinii autorów raportu niewłaściwym rozwiązaniem byłoby pozostawienie filaru kapitałowego pod zarządem publicznym. Zazwyczaj fundusze emerytalne sterowane przez państwo przynoszą niższe stopy zwrotu niż prywatne, gdyż mają portfel inwestycyjny ograniczony do bonów skarbowych albo innego rodzaju bonów i inwestycji powiązanych z sektorem państwowym. Prywatne fundusze emerytalne inwestują korzystniej w optymalną kombinację akcji oraz obligacji.

Bank Światowy postulował, aby filar kapitałowy przyjął formę zdecentralizowanych obligatoryjnych funduszy emerytalnych zamiast dobrowolnych pracowniczych programów emerytalnych. Dzięki temu mógłby objąć wszystkich ubezpieczonych. Pracownicze programy emerytalne są tworzone częściej dla pracowników średnio i dobrze zarabiających, wyłączając najbiedniejszych. Aby możliwe było funkcjonowanie funduszy emerytalnych konieczne jest istnienie sprawnego systemu bankowego oraz giełdy papierów wartościowych. W przypadku jej braku należy ją ustanowić. Aby zmniejszyć wypłaty ze starego jednofilarowego systemu należy podnieść wiek emerytalny, zlikwidować możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę, obniżyć wysokość świadczeń oraz zmniejszać szarą strefę zatrudnienia. W konkluzjach raportu stwierdza się, że trójfilarowy system emerytalny jest docelowym rozwiązaniem dla każdego kraju.

Po zestawieniu powyższych idei z polską reformą emerytalną z 1999 roku można dostrzec, iż polscy reformatorzy wzorowali się na raporcie, urzeczywistniając większość jego tez. Nie przejęto jedynie postulatu minimalnych, nieuzależnionych od dochodów, świadczeń z ZUS-u. Należy zauważyć, że autorzy raportu nie wskazali żadnych wad wprowadzenia obligatoryjnego elementu kapitałowego za wyjątkiem ubytku składki finansującej część repartycyjną systemu. Jednocześnie ta reperkusja została umniejszona dość nierealnym wytłumaczeniem, iż deficyt składki w systemie repartycyjnym zostanie zrekompensowany poprzez wyższe wpływy budżetowe wynikające z wyższego wzrostu gospodarczego

wypracowanego przez system kapitałowy. Nie ustalono o ile wzrost gospodarczy musiałby przyspieszyć, ani na ile system kapitałowy miałby się do tego przyczynić. Oprócz tego założono, bez wnikliwej analizy, iż stopa zwrotu w systemie kapitałowym znacznie przewyższy indeksację środków w systemie repartycyjnym.

1.4.2. Raport Banku Światowego z 2005 roku

Po 11 latach od ukazania się raportu z 1994 roku Bank Światowy zmienił swoje stanowisko w przedmiocie systemów kapitałowych. W raporcie z 2005 roku: "Koszt transformacji systemu emerytalnego z repartycyjnego w kapitałowy"[66] krytycznie skomentował wiele tez prezentowanych w raporcie z 1994 roku, odnosząc się wprost do tej publikacji. Argumentowano, że głównym minusem wprowadzenia obligatoryjnych elementów kapitałowych był znaczny wzrost aktualnego długu publicznego, którego koszty obsługi są coraz wyższe. Okazało się, że stopy zwrotu osiągane przez fundusze emerytalne nie rekompensują odsetek od długu przez nie wygenerowanych. Niskie stopy zwrotu funduszy emerytalnych wynikają między innymi z nadmiernej alokacji środków w bony skarbowe oraz zbyt wysokich opłat pobieranych przez fundusze. Pokolenie aktualnie pracujące ma obowiązek opłacania emerytur starszego pokolenia i gromadzenia środków na własnych funduszach, co stanowi podwójne obciążenie, podczas gdy w systemie repartycyjnym ciężarem byłoby tylko finansowanie świadczeń obecnych emerytów. Prowadzi to do hamowania wzrostu gospodarczego i ucieczki od oskładkowania. Koszty przejścia z systemu repartycyjnego na kapitałowy okazały się zbyt wysokie. Trudno jest je pokryć bez naruszania innych wydatków, takich jak wydatki na naukę czy ochronę zdrowia.

W raporcie tym, dla odmiany, podkreśla się, iż system repartycyjny ma szereg następujących zalet. Można z niego od razu wypłacać świadczenia, gdy tylko zostanie on ustanowiony – podczas gdy przy systemie kapitałowym konieczny jest upływ życia całego pokolenia. W systemie repartycyjnym łatwiejsza jest redystrybucja międzypokoleniowa. To rząd ustala wysokość świadczeń dla każdego pokolenia. Dzięki temu może na przykład hojnie uposażyć pokolenia dotknięte drugą wojną światową czy depresjami gospodarczymi. Gdy społeczeństwo jest młode i każde następne pokolenie jest liczniejsze od poprzedniego, finansowanie systemu repartycyjnego jest łatwe.

---

[66]Raport Banku Światowego *Transition – paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions,* World Bank pension reform primer series. Washington 2005, http://documents.worldbank.org/curated/en/964361468340745524/Transition-paying-for-a-shift-from-pay-as-you-go-financing-to-funded-pensions.

System repartycyjny jest zawsze niezbędny. Powinien on gwarantować co najmniej minimalne płaskie świadczenia zabezpieczające emerytów przed ubóstwem. Filar kapitałowy powiększa obecny dług publiczny. Z kolei system repartycyjny prowadzi do wzrostu tak zwanego ukrytego długu publicznego (*implicit debt*). Ukryty dług publiczny stanowią przyszłe zobowiązania Skarbu Państwa, które nie są wykazywane w aktualnym budżecie. Chodzi tu przede wszystkim o zobowiązania do wypłaty przyszłych świadczeń emerytalnych. Dla większości rządów dalsze powiększanie obecnego długu publicznego jest niedopuszczalne, więc koszty przejścia na system kapitałowy są nieakceptowalne. Początkowo koszty obsługi funduszy emerytalnych mogą być bardzo wysokie, ponieważ podmioty te dopiero zaczynają gromadzić kapitał. Kapitał najpierw jest zerowy, następnie niewielki, więc opłaty od zgromadzonych aktywów nie są wystarczające do pokrycia kosztów funkcjonowania funduszy. Zatem niezbędne jest pobieranie wysokich opłat od składek zanim te wpłyną na rynek. Ta sytuacja ulega zmianie w czasie wraz z powiększaniem się gromadzonego kapitału. Wtedy opłaty mogą być mniejsze.

Państwo może finansować przejście do systemu kapitałowego poprzez: podwyższenie podatków, powiększenie długu publicznego, zmniejszenie wydatków, prywatyzację. Transformację systemu emerytalnego można złagodzić poprzez ustanowienie elementu kapitałowego w niewielkim rozmiarze i stopniowe powiększanie go, obniżenie świadczeń z systemu repartycyjnego. Wprowadzenie systemu kapitałowego jest nadal korzystne, ponieważ stopy zwrotu funduszy z rynków kapitałowych wyprzedzają o około 2% tempo wzrostu wynagrodzeń, które jest podstawą wpływów i indeksacji filaru repartycyjnego. Dlatego składka wpływająca do systemu kapitałowego może być mniejsza niż do systemu repartycyjnego a dać wyższe świadczenie emerytalne.

Emerytury pochodzące z systemu kapitałowego odznaczają się wysoką zmiennością i są nieprzewidywalne, a wysokie koszty administracyjne istotnie zmniejszają świadczenie należne przyszłemu emerytowi. Autorzy raportu dostrzegli także potrzebę dialogu społecznego przy wprowadzaniu reform emerytalnych, w tym także dialogu ze związkami zawodowymi. Jak pokazała praktyka różnych krajów, gdzie przeprowadzono prywatyzację emerytur, dialog taki prawie nie miał miejsca[67].

[67] R. Holzmann, R. Hinz, *Old-Age Income Support…*

1.4.3 Systemy kapitałowe w literaturze zagranicznej

Dyskusja w przedmiocie wad oraz zalet kapitałowej i repartycyjnej metody finansowania systemów emerytalnych toczy się od wielu lat w literaturze krajowej oraz zagranicznej. Naukowcy przytaczają liczne argumenty na poparcie swoich stanowisk a te same zagadnienia są analizowane z różnych perspektyw. Autor rozprawy przedstawia poniżej szereg racji kontestujących oraz aprobujących kapitałowy system emerytalny, wyrażonych przez doktrynę międzynarodową.

System kapitałowy, jak stwierdza N. Barr, nie uwalnia emerytur od problemu demografii. Proces starzenia się społeczeństwa prowadzi do zmniejszenia liczby osób pracujących, zmniejsza się więc strumień składek kierowanych do systemu repartycyjnego. Proces ten niesie nieuniknione efekty także dla metody kapitałowej, jeżeli bowiem na emeryturę przechodzi liczne pokolenie, zebrane aktywa finansowe trzeba spieniężyć, by wypłacać tym osobom emerytury. Jeżeli tymi aktywami są akcje, to ich wyprzedaż przez liczne starsze pokolenie przekracza możliwości nabycia tych aktywów przez dużo mniej liczne młodsze pokolenie. Prowadzi to do spadku cen akcji, a w rezultacie do niższych emerytur. Jeżeli tymi aktywami są środki zgromadzone na rachunkach bankowych, wyższe wydatki licznego pokolenia emerytów spowodują presję inflacyjną, która doprowadzi do spadku realnej wartości świadczeń emerytalnych. Barr odniósł się także do eksponowanego przez zwolenników systemu kapitałowego argumentu, że dzięki temu filarowi następuje dywersyfikacja ryzyka w systemie emerytalnym. Otóż wskazał on, że zarówno system repartycyjny, jak i kapitałowy narażone są na ryzyko makroekonomiczne, demograficzne oraz to, które jest związane z decyzjami politycznymi. Z systemem kapitałowym wiąże się jednak dodatkowe ryzyko związane z możliwymi oszustwami i niekompetencją w zarządzaniu funduszami emerytalnymi. Kluczowe ryzyko dotyczy jednak dużej zmienności wartości rynkowej akcji i innych aktywów znajdujących się w funduszach. Oznacza to, że dwie osoby wnoszące przez ten sam okres takie same składki mogą ostatecznie otrzymać bardzo różniące się wysokością emerytury. Za bezzasadne N. Barr uznał także twierdzenie, że w długiej perspektywie dzięki emeryturom z systemu kapitałowego wydatki publiczne na emerytury będą mniejsze. Wieloletni okres przejściowy wywoła bowiem skutek odwrotny, czyli zwiększy wydatki publiczne. Składki idące do funduszy emerytalnych nie mogą być użyte na

finansowanie emerytur starszych pokoleń. Zmusza to rząd do znalezienia pieniędzy na pokrycie powstałego deficytu[68].

L. Kotlikoff charakteryzując w 1999 r. podejście Banku Światowego do reformowania systemu emerytalnego zwrócił uwagę na to, że w praktyce kapitałowe składki emerytalne lokowane są w większości w obligacje skarbowego danego kraju. Fakt dominacji obligacji rządowych w portfelu inwestycyjnym nowo tworzonych funduszy emerytalnych w krajach, które zastosowały się do postulatów Banku Światowego, skłonił autora do postawienia pytania: czy ta cała reforma nie jest po prostu wymyślną pustą grą? W tej grze pracownicy wpłacają składki do funduszy emerytalnych zamiast rządowi do budżetu, a fundusz emerytalny następnie przekazuje z powrotem składki rządowi w formie pożyczek, ale z potraceniem dla siebie opłaty. W rezultacie strumień gotówki od pracowników do rządu pozostaje ten sam[69]. Należy w tym miejscu nadmienić, że w istocie strumień gotówki jest mniejszy, bo pomniejszony o opłatę dla funduszu.

Dodatkowo N. Barr i P. Diamond zwracają uwagę na to, że krajowe skarbowe papiery dłużne nie zapewniają żadnej rezerwy demograficznej, ponieważ stanowią one takie samo roszczenie wobec przyszłych podatników jak w przypadku emerytur z systemu repartycyjnego. W rzeczywistości system kapitałowy opierający się na zobowiązaniach państwa z tytułu obligacji jest równoważny systemowi repartycyjnemu, a jedyna różnica sprowadza się do tego, że zobowiązania w systemie repartycyjnym będą spłacane z przyszłych składek emerytalnych oraz z przyszłych wpływów podatkowych, natomiast zobowiązania z tytułu obligacji tylko z wyższych podatków w przyszłości. Dążenie rządów do ponownego uzyskania władzy w wyniku wyborów silnie ogranicza możliwość nagłej dużej redukcji obecnych emerytur i praw nabytych do przyszłych emerytur. Metoda kapitałowa nie tylko nie rozwiązuje problemów systemu emerytalnego, ale może je znacznie pogłębić. Przymusowy system kapitałowy powoduje bowiem poważne obciążenia finansów publicznych ze względu na konieczność pokrycia ubytku składki idącej do niego zamiast na wypłatę bieżących emerytur[70].

W 2012 r. przedstawiciel Banku Światowego R. Holzmann stwierdził, że od samego początku istnienia przymusowego systemu kapitałowego w różnych krajach wysokie koszty i opłaty pobierane przez instytucje finansowe zarządzające funduszami emerytalnymi były

---

[68] N. Barr, *The Truth About Pension Reform, Finance and Development*, International Monetary Fund 2001, vol. 28, no. 3, [w:] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka I Prasa 2014.

[69] L. Kotlikoff, *The World Bank's Approach and the Right Approach to Pension Reform,* The National Bureau of Economic Research 1999, s. 16-17.

[70] N. Barr, P. Diamond, *Pension Reform. A Short Guide*, Oxford University Press, New York 2010, s. 63, 70, 195, [w:] *L. Oręziak, OFE katastrofa prywatyzacji…*

przedmiotem krytyki. Jeżeli takie opłaty wynoszą 1% lub więcej, to powoduje to zmniejszanie finalnego świadczenia emerytalnego o 20% i więcej[71].

Oceniając wprowadzenie elementów kapitałowych do niemieckiego systemu emerytalnego W. Lamping oraz F. Rub stwierdzili, że rynek finansowy okazał się głównym (jeżeli nie jedynym) beneficjentem częściowej prywatyzacji emerytur w Niemczech. Autorzy postawili pytanie, czy zyski wynikające z rozszerzenia działalności na prywatne emerytury były efektem ubocznym, czy też głównym (choć ukrytym) jej celem[72]. J. Sommer oraz D. Wehlau wskazali, że instytucji finansowe w walce o swoje interesy potrafią wykorzystywać najróżniejsze metody lobbingu. Do najbardziej widocznych należą darowizny przekazywane na rzecz partii politycznych. Wpływ banków, towarzystw ubezpieczeniowych i innych inwestorów instytucjonalnych na partie w niemieckim parlamencie skutkował poważną zmianą paradygmatu w polityce emerytalnej w okresie poprzedniej dekady. Zmiana ta oznaczała z jednej strony zredukowanie świadczeń emerytalnych z systemu publicznego, a z drugiej wsparcie finansowe państwa, w tym poprzez ulgi podatkowe, dla prywatnych i zakładowych emerytur, a w szczególności dla programu *Riester-Rente*. W okresie od ogłoszenia przez rząd w 1998 r. zamiaru przeprowadzenia zmian w systemie emerytalnym do czasu wejścia w życie reformy emerytalnej w 2001 r. darowizny pochodzące od sektora finansowego na rzecz partii politycznych były ponaddwukrotnie wyższe niż w poprzedniej kadencji i stanowiły 79% wszystkich darowizn[73]. S. Targett uzupełniał powyższą negatywną ocenę niemieckiej kapitałowej reformy emerytalnej argumentując, iż przedstawiciele niemieckich banków, w tym największego z nich - *Deutsche Banku*, postulowali wprowadzenie przymusu gromadzenia środków na emeryturę w prywatnych instytucjach finansowych wskazując, że mający wówczas miejsce (w 2002 r.) spadek cen akcji na giełdach nie zachęcał ludzi do kupowania produktów oszczędnościowych w ramach tego filaru[74].

R. Blackburn twierdził, że prywatyzacja emerytur stała się uzupełnieniem prywatyzacji majątku państwowego propagowanej przez Bank Światowy. Zarządzający prywatnymi funduszami emerytalnymi za pieniądze ze składek mogli nabywać m.in. akcje

---

[71]R. Holzmann, *Global Pension Systems and Their Reform. Worldwide, Trends, and Challenges,* The World Bank 2012 [w:] *L. Oręziak, OFE katastrofa prywatyzacji…*

[72]W. Lamping, F. Rub, *From the Conservative Welfare State to an "Uncertain Something Else": German pension politics in comparative perspective,* Policy and Politics 2004, no. 32, s. 169-191, [w:] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji…*

[73] Sommer J., Wehlau D., *Spendable Finanzbranche – Privatisierte Alterssicherung?,* WSI-Miteilungen, Wirtschafts- und Sozialwissenschafliches Institut 2012 nr 6, s. 419-426 [w:] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur...*

[74] S. Targett, *German pensions crisis looms: Deutsche Bank may lobby governemnt for compulsory private schemes, Financial Times,* 17.06.2002 [w:] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji…*

prywatyzowanych firm. Powstało zatem nowe dodatkowe pole do działania dla banków, firm ubezpieczeniowych, menedżerów funduszy oraz giełd papierów wartościowych. To państwo w sposób przymusowy ściągało składki na rzecz funduszy emerytalnych. Zatem instytucje publiczne zostały przekształcone w agencje działające na rzecz podmiotów komercyjnych. W efekcie takiego podejścia, tak krytykowane w neoliberalnej ideologii państwo, uznano za kluczowy elementy realizujący interesy sektora finansowego w procesie prywatyzacji emerytur[75].

R. Blackburn argumentował również, iż Bankowi Światowemu łatwiej było forsować prywatyzację emerytur w krajach Europy Wschodniej i Ameryki Łacińskiej niż w krajach rozwiniętych. Wynikało to z tego, że kraje ówczesnej Unii Europejskiej wykazywały dużą podejrzliwość do rynkowej ideologii Banku. Dawne kraje socjalistyczne znajdowały się natomiast w sytuacji przymusowej, gdyż poważnie dotknęła je terapia szokowa i z tego powodu były mniej odporne na drastyczne neoliberalne reformy. Z kolei kraje Ameryki Łacińskiej doświadczyły hiperinflacji, dyktatury wojskowej i dostosowań strukturalnych wymuszonych przez MFW. Wszystko to stanowiło traumę dla społeczeństw i stworzyło dobre podłoże dla prywatyzacji emerytur. Autor podkreśla, że Bank Światowy i MFW warunkowały przeprowadzeniem prywatyzacji emerytur udzielane przez siebie pożyczki, których kraje Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowej i Wschodniej bardzo potrzebowały[76].

W ocenie J. Hardy Europa Zachodnia i Stany Zjednoczone agitowały za wprowadzeniem obligatoryjnych systemów kapitałowych na świecie, gdyż potrzebowały nowych rynków dla swoich największych i przynoszących najpoważniejsze zyski firm finansowych. Chodziło zwłaszcza o Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię, które zdominowały globalny rynek usług finansowych i są największymi beneficjentami liberalizacji. Oba te kraje energicznie i bezkompromisowo lobbują także na forum Światowej Organizacji Handlu na rzecz otwarcia sektora finansowego przez inne kraje. Odnosząc się do aktywności globalnych instytucji finansowych w Polsce, J. Hardy zwraca uwagę na to, że w rezultacie trwającego w Polsce rozdrapywania majątków w sektorze finansowym pojawił się ogromny kapitał zagraniczny[77]. Uzupełniając powyższe stanowisko należy dodać, że kraje Zachodu wykazały się hipokryzją, ponieważ silnie rekomendowały, a czasami narzucały innym krajom politykę inną niż ta, którą realizowały u siebie. W Stanach Zjednoczonych administracja Billa Clintona

[75] R. Blackburn, *Chronicle of a Disaster:Pension Privatization and the Credit Crunch, 2009, [w:]* L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji, s. 51.*
[76] R. Blackburn, *Glad to be grey?, New Statesman, 26.01.2009,* [w:] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji...*
[77] J. Hardy, *Nowy polski kapitalizm,* Warszawa 2010, s. 76, 100.

obroniła w kraju publiczne ubezpieczenia społeczne, kategorycznie sprzeciwiła się ich prywatyzacji, podkreślając, że system ten jest tani i bezpieczny. Dowodzono, że właśnie dzięki temu systemowi niemal całkowicie wyeliminowano biedę wśród ludzi starszych. Natomiast innym krajom zalecono system kapitałowy[78].

Reformy emerytalne są generalnie trudne do przeprowadzenia w państwach demokratycznych, gdyż – jak zauważa S. Ney – społeczeństwo ma w nich duże możliwości wyrażania sprzeciwu wobec planowanych zmian. Istotne jest też to, że decydenci wprowadzający nieakceptowalne społecznie reformy mogą zostać ukarani w wyborach. Z tego powodu w dojrzałych demokracjach niektóre rozwiązania są z góry wykluczone z zestawu możliwych wariantów zmian. Odnosząc się do reform systemów emerytalnych przeprowadzonych w krajach Europy Wschodniej, gdzie demokracja była jeszcze niedojrzała, S. Ney podkreśla, że nieliczna grupa neoliberalnych ekspertów zdominowała tam podejmowanie decyzji w sprawie tych reform. W krajach tych politycy wykorzystywali złożoność reformy utrudniającą ocenę jej skutków przez społeczeństwo do maskowania obniżek emerytur[79].

Podobne wnioski odnośnie do roli neoliberalnych ekonomistów w prywatyzacji emerytur przedstawiła K. Muller, po przeprowadzeniu analizy reform emerytalnych w Argentynie, Boliwii, Polsce i na Węgrzech. Autorka ta stwierdziła, że neoliberalni ministrowie finansów i gospodarki byli ważną siłą napędzającą te reformy. Wsparły ich doradztwo oraz środki finansowe pochodzące od międzynarodowych instytucji finansowych takich jak Bank Światowy[80].

Zdaniem B. DeLong prywatne emerytury są w istocie fałszywą obietnicą. Nie są w stanie zapewnić na starość takiego bezpieczeństwa, jakiego ludzie potrzebują. Bezpieczny system emerytalny może być zorganizowany wyłącznie przez państwo. A zatem jeżeli usługa lub świadczenie mogą być zapewnione tylko przez państwo, to państwo powinno je zapewnić[81].

Proces stosowania przez Bank Światowy oraz MFW pożyczek, jako narzędzia wspierającego, a często wymuszającego wprowadzenie systemów kapitałowych w różnych krajach, opisuje także M. Orenstein. Wskazuje on, że jednym z warunków udzielenia

---

[78]T. Kowalik, *Www.polskatransformacja.pl*, Warszawa 2009, s. 245.

[79] S. Ney, *The rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe, [w:] Pension Refom in Europe: Process and Progres,* (red.) Holzmann R., Orenstein M.A., Rutkowski M., World Bank, Washington D.C. 2003.

[80] K. Muller, *The Making of Pension Privatization in Latin America and Easter Europe,* [w:] *Pension Reform in Europe: Process and Progress,* (red.) Holzmann R., Orenstein M.A., Rutkowski M., World Bank, Washington D.C. 2003.

[81] J. Bradford DeLong., the False Promise of Private Pensions, 17.01.2006, http://www.project-syndicate.org/commentary/the-false-promise-of-private-pensions.

Argentynie w 1992 roku pożyczki w wysokości 40 mld dolarów przez MFW było wprowadzenie do systemu emerytalnego systemu kapitałowego. Dodatkowo, Bank Światowy w latach 1996-1997 udzielił Argentynie pożyczek w wysokości 320 mln dolarów, by wesprzeć realizację reformy emerytalnej. M. Orenstein podkreśla, że zarówno Bank Światowy, jak i MFW, a także regionalne banki rozwoju często warunkowały udzielanie pożyczek oraz różnych form pomocy poszczególnym krajom przeprowadzeniem przez nie kapitalizacji emerytur. Jednocześnie instytucje te były gotowe zapewnić pożyczki na sfinansowanie luki w finansach publicznych powstającej z powodu skierowania do funduszy zarządzanych przez prywatne instytucje części składek emerytalnych. Bez tych pożyczek trudno byłoby wypłacać bieżące emerytury[82].

Systemy kapitałowe mają również wielu zwolenników. Wśród nich znajduje się H. Siebert, który w 1996 r. postawił tezę, iż systemy oparte o fundusze emerytalne mają wyższą stopę zwrotu od systemów repartycyjnych. Koszty funkcjonowania funduszy emerytalnych są niższe niż instytucji zarządzających systemami repartycyjnymi. Wprowadzenie systemu kapitałowego zwiększa poziom oszczędności oraz strumień inwestycji, wpływając pozytywnie na rynek pracy[83]. W konsekwencji system kapitałowy pozwoli na sfinansowanie wyższych świadczeń emerytalnych niż system repartycyjny, wpływając pozytywnie na wzrost gospodarczy. Autor skupiał się wyłącznie na przedstawieniu sposobu transformacji systemu repartycyjnego w kapitałowy, którego upatrywał w stopniowym wygaszaniu systemu repartycyjnego poprzez zmniejszanie wysokości składki oraz świadczeń z niego pochodzących i zapewnieniu minimum socjalnego przy wykorzystaniu pomocy społecznej. Wskazywał ponadto na konieczność rozłączenia obowiązku składkowego z tytułem do ubezpieczeń społecznych. W jego koncepcji przymus składkowy miałby zostać ograniczony wyłącznie do niezbędnego minimum; pozwalając ubezpieczonemu na wybór wysokości uiszczanej składki[84].

Amerykański *Cato Institute* jako koronny argument za wprowadzeniem kapitałowego systemu emerytalnego wskazywał przykład małżeństwa zarabiającego łącznie 20 000 dolarów rocznie i płacącego składki w *Social Security* w wysokości 5 000 dolarów rocznie. Gdyby te 5 000 dolarów było inwestowanych na rynku finansowym i przynosiło stopę zwrotu w wysokości 7% rocznie, to po upływie 45 lat, gdy małżonkowie przeszliby na emeryturę, mieliby

---

[82] M. A. Orenstein, *Privatizing pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform,* Princeton University Press, Princeton-Oxford 2009, s. 89, 152, wyd. pol. Orenstein M. A., *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reform zabezpieczenia społecznego,* Warszawa 2013 [w:] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji...*

[83] H. Siebert, *Pay-as-you-go versus capital funded pension systems: the issues*, Kiel 1997, s. 4.

[84] H. Siebert, *Pay-as-you-go versus…*, s. 4, 33-34.

w banku zgromadzoną kwotę 1 500 000 dolarów. Same odsetki od tej kwoty miałyby zapewnić więcej niż emerytura możliwa do uzyskania w *Social Security*. Po ich śmierci zgromadzone oszczędności przypadłyby ich dzieciom. Niemożliwość uzyskania wszystkich tych korzyści przez wskazane osoby, w opinii reprezentowanej przez *Cato Institute*, stanowi stratę, którą ponoszą one z powodu istnienia *Social Security* w dotychczasowej postaci[85].

Wyższa stopa zwrotu systemu kapitałowego jest także akcentowana przez fińskiego autora M. Kotamäkiego. Jednakże wskazuje on, iż system kapitałowy działa efektywniej w krajach stabilnych gospodarczo. Autor dostrzega podatność systemu kapitałowego na kryzys demograficzny. Przechodzenie pokoleń wyżu demograficznego będzie bowiem powodować odpływ kapitału z giełdy, którego nie zrównoważy wpływ składek od pokoleń mniej licznych. Niemniej jednak M. Kotamäki postuluje transformację systemów repartycyjnych w systemy kapitałowe w krajach stabilnych gospodarczo. Autor twierdzi, że zmiana amerykańskiego repartycyjnego systemu *Social Security* w system kapitałowy pozwoliłaby na zmniejszenie wysokości składki[86].

L. Willmore z kolei jako główną zaletę systemów kapitałowych wskazuje równość wszystkich ubezpieczonych, która wynika z tego, że wysokość ich świadczeń wynikać będzie z wysokości odprowadzonych składek. Zatem nie będzie zależna od decyzji państwa, czy formuły obliczania świadczenia. Wysokość emerytur w systemach repartycyjnych nie jest ściśle powiązana z wysokością składki, co sprawia, że część ubezpieczonych uzyskuje wysoką, dodatnią stopę zwrotu ze swoich składek, ale dzieje się to kosztem innych, których składki przynoszą ujemną stopę zwrotu. Autor zwraca uwagę, że część doktryny nie ufa państwu, iż wywiąże się ze swych zobowiązań pochodzących z systemu repartycyjnego[87]. Odnosząc się do tych tez stwierdzam, iż autor błędnie przypisał zalety systemu zdefiniowanej składki systemowi kapitałowemu. Ponadto system kapitałowy zapewnia równość ubezpieczonych, ale jedynie tych, którzy przechodzą na emeryturę w tym samym czasie. Natomiast inna będzie wysokość świadczenia emerytalnego z systemu kapitałowego emerytów, którzy przeszli na emeryturę w trakcie giełdowej hossy, od ubezpieczonych, którzy rozpoczęli pobieranie świadczeń w trakcie bessy – nawet pomimo odprowadzenia identycznej wysokości składek. Z kolei obawy o wywiązanie się ze swych zobowiązań przez państwo należy uznać za uzasadnione.

---

[85] *The Pension Privatization Revolution…*
[86] M. Kotamäki, *The pension scheme need not be pay-as-you-go: an overlapping generations approach,* Finnish Economics Paper 2013, vol. 26, no. 2, s. 69-70.
[87] L. Willmore, *Public versus Private Provision of Pensions,* DESA Discussion Paper 1998, no. 1, s. 10.

R. Holzmann, R. Palacios, A. Zviniene podnoszą, iż konieczne jest mierzenie i upublicznienie danych dotyczących ukrytego długu publicznego państw, które pokażą wysokość przyszłych zobowiązań finansowych krajów, wynikających głównie z konieczności wypłaty emerytur z systemów repartycyjnych. Dopiero odniesienie się do tej wielkości pozwoli prawidłowo ocenić kapitałowe reformy emerytalne. Co prawda ubytek składki w systemie repartycyjnym, będący pochodną utworzenia funduszy emerytalnych, zwiększa wysokość długu publicznego, ale jednocześnie zmniejsza ukryty dług publiczny. Wysokość ukrytego długu publicznego państwa powinna być znana jego społeczeństwu (wyborcom) oraz inwestorom na tej samej zasadzie co wysokość zobowiązań spółki akcyjnej, dzięki czemu inwestorzy mają wiedzę, czy warto nabywać jej akcje[88].

Warto zwrócić uwagę, że w najnowszej międzynarodowej literaturze naukowej pojawiają się poglądy, iż system kapitałowy oraz repartycyjny wcale nie muszą być sobie przeciwstawne. Przeciwnie, zdaniem P. Devolder i R. Mellis powinny się uzupełniać i tworzyć „optymalną kombinację". Systemy te są bowiem wobec siebie komplementarne, mają różne funkcje. Ponadto systemy repartycyjno-kapitałowe same przez się zapewniają dywersyfikację ryzyka. Obie metody finansowania świadczeń emerytalnych mają wady i zalety, przez co niemożliwe jest wskazanie, który system jest bezwzględnie najlepszy. Konieczne jest znalezienie równowagi pomiędzy nimi. Szwedzki system emerytalny jest wskazywany jako łączący elementy repartycyjne i kapitałowe[89].

1.5. Podsumowanie

Występowanie wielości poglądów w doktrynie krajowej oraz światowej w przedmiotach: repartycyjnej oraz kapitałowej metody finansowania systemów emerytalnych, systemu zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki, charakterystyki filarów emerytalnych, wymaga uściślenia. Konieczne jest przyjęcie jednolitych kryteriów, według których szeregowane i oceniane będą poszczególne elementy analizowanych systemów emerytalnych.

Mimo braku definicji legalnej, nie ma sporu w zakresie rozumienia, czym jest metoda kapitałowa oraz repartycyjna, system zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia.

---

[88] R. Holzmann, R. Palacios, A. Zviniene, *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective*, Social Protection Discussion Paper Series 2004, no. 403, s. 26-27.
[89] P. Devolder, R. Mellis, *Optimal mix between pay as you go and funding for pension liabilities in a stochastic framework*, Astin Bulletin 2015, vol. 45, issue 3, s. 1-2, 20-21.

Dyskusja sprowadza się do oceny efektywności każdej z tych metod oraz dopuszczalności ich przekształcania.

Inaczej w doktrynie przedstawia się podział systemu emerytalnego na filary. W tym zakresie spór ma zasięg ogólnoświatowy i dotyczy nie tylko samej wydajności każdego z filarów, ale także kwestii, czym jest i co charakteryzuje każdy segment systemu emerytalnego.

Na potrzeby niniejszej rozprawy doktorskiej przyjmuję klasyczną trójfilarową klasyfikację systemów emerytalnych, w którym instytucje kapitałowe stanowiące część bazowego systemu emerytalnego i finansowane z przymusowej składki emerytalnej stanowią element pierwszego filaru. Mając powyższe na uwadze przyjmuję, że pierwszy filar to wszystkie instytucje finansowane z publicznej i przymusowej składki emerytalnej. Środki gromadzone w pierwszym filarze mają charakter publicznoprawny niezależnie od przyjętej metody finansowania – repartycyjnej czy kapitałowej. Pierwszy filar wypłaca emeryturę bazową a uczestnictwo w nim jest obligatoryjne. Drugi filar to wszystkie instytucje finansowane z dobrowolnej, dodatkowej i prywatnej składki ubezpieczonego, przy czym te instytucje powinny korzystać ze wsparcia państwa lub pracodawców pod postacią dopłat czy zwolnień podatkowych. Środki pochodzące z dobrowolnej składki ubezpieczonego mają charakter bezwzględnie prywatnoprawny. Trzeci filar to środki pochodzące z przezorności własnej ubezpieczonych. Nie są one wspierane przez państwo ani pracodawców. Teoretycznie może być on tworzony zawsze. Jednakże realnie występuje wtedy, gdy wynagrodzenia netto w danym kraju są na tyle wysokie, że społeczeństwo posiada wolne środki na to, by realnie móc gromadzić swoje oszczędności. Pozytywny wpływ na taki stan rzeczy ma prowadzona przez państwo polityka wysokiej płacy.

Przyjmuję, podobnie jak I. Jędrasik-Jankowska, że systemy zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki nie są w sposób uniwersalny łączone z danym filarem. Instytucje wchodzące w skład pierwszego filaru mogą opierać się na zasadzie zdefiniowanej składki albo zdefiniowanego świadczenia. Podobnie poszczególne elementy stanowiące drugi filar mogą korzystać z systemu zdefiniowanej składki albo zdefiniowanego świadczenia, przy czym drugi filar zazwyczaj będzie w całości systemem zdefiniowanej składki. Silnym argumentem przemawiającym za brakiem bezwzględnego powiązania metody obliczania świadczenia z danym filarem jest fakt, że możliwe jest przejście danego filaru z systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki (w teorii możliwa byłaby także odwrotna transformacja).

Podobnie metody finansowania nie implikują filaru emerytalnego. Przykładowo pierwszy filar może być (i jest to najczęściej spotykane) w całości repartycyjny, czy też repartycyjno-kapitałowy, a nawet w całości kapitałowy.

Należy jednak zauważyć, że systemy kapitałowe co do zasady i w przeważającej większości są systemami zdefiniowanej składki. Chociaż wyjątkowo systemy kapitałowe mogą przyjąć postać zdefiniowanego świadczenia. Wtedy najczęściej inwestują kapitał w papiery dłużne, aby zapewnić stabilność finansową systemu.

System repartycyjny może natomiast przyjmować postać systemu zdefiniowanego świadczenia albo zdefiniowanej składki i tym zakresie nie ma zasady. Można jedynie dostrzec tendencję, iż systemy repartycyjne w początkowej fazie istnienia opierały się o systemy zdefiniowanego świadczenia (wtedy była to zasada), a dopiero w późniejszych okresach funkcjonowania część z nich została przekształcona w systemy zdefiniowanej składki. Wynikało to z tego, iż przy pogarszającej się sytuacji demograficznej repartycyjne systemy zdefiniowanego świadczenia nie były w stanie finansować hojnych świadczeń emerytalnych. Uzasadniano to jednakże koniecznością wzięcia indywidualnej odpowiedzialności przez ubezpieczonego za wysokość emerytury. Taka ewolucja i argumentacja miała miejsce przykładowo w polskim systemie emerytalnym.

Możliwe jest uzyskanie wyższego świadczenia z systemu repartycyjnego niż z kapitałowego przede wszystkim dlatego, że wysokość świadczenia z systemu repartycyjnego nie jest uzależniona od wyników inwestycyjnych. To ustawodawca wraz z władzą wykonawczą decydują na jakim poziomie określić indeksację środków w systemie repartycyjnym w danym roku czy też jak obliczać wysokość emerytury – według systemu zdefiniowanej składki albo zdefiniowanego świadczenia (zasadniczo korzystniejszego dla ubezpieczonych i kosztowniejszego dla systemu emerytalnego). W systemie repartycyjnym możliwe jest oderwanie wysokości świadczeń od wysokości wpłaconych składek.

Podkreślenia wymaga, iż najbardziej żarliwy spór w doktrynie oscyluje wokół ustalenia, która z metod – kapitałowa czy repartycyjna – sprawdza się najlepiej przy finansowaniu systemów emerytalnych. Z zestawienia poglądów doktryny na temat kapitałowego systemu emerytalnego zauważalna jest zmiana stanowisk wraz z biegiem czasu – od nadmiernie optymistycznych odnośnie do metody kapitałowej z początku lat 90-tych XX wieku, poprzez negatywne występujące bezpośrednio po kryzysie gospodarczym z 2008 roku, aż do umiarkowanych obecnie.

Brak jest jednolitości w zakresie określenia wad oraz zalet metody kapitałowej. W dalszej kolejności podejmę próbę zestawienia przedstawionych w pierwszym rozdziale tez z

analizą konstrukcji emerytalnych instytucji kapitałowych w konkretnych państwach. Dzięki temu możliwe będzie ustalenie rzeczywistych właściwości instytucji kapitałowych oraz wypracowanie rozwiązań dla polskiego systemu emerytalnego.

Rozdział 11

11. Zagraniczne systemy emerytalne

11. 1. Repartycyjne systemy emerytalne z rozbudowanym filarem kapitałowym

11.1.1. Wielka Brytania - obowiązek tworzenia pracowniczych programów emerytalnych przez wszystkich pracodawców

11.1.1.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny

Wielka Brytania w 2020 rok liczyła 65,8 mln ludności. PKB *per capita* liczone według siły nabywczej wynosi 44 300 USD, co plasuje kraj na 39. miejscu na świecie. Współczynnik Giniego wynosi 31,6, co oznacza iż nierówności społeczne w zakresie dochodu są na poziomie przeciętnym. Mieszkańcy w wieku co najmniej 65 lat stanowią 17.9% całości populacji. Liczba osób w wieku produkcyjnym to 33,17 mln. Na osobę w wieku poprodukcyjnym przypada 3,6 osoby w wieku produkcyjnym, co stanowi dość korzystną relację. Kraj jest otwarty na imigrantów. Współczynnik imigracji netto wynosi 2,5/1000 osób, co oznacza iż imigracja przewyższa znacząco emigrację. Przewidywana średnia długość życia wynosi 80,7 lat. Współczynnik dzietności to 1,86 dziecka na kobietę, co jest wynikiem przewyższającym przeciętną dzietność krajów OECD (około 1,6), lecz nadal niezapewniającym zastępowalności pokoleń. Liczba ludności Zjednoczonego Królestwa stale wzrasta – od 56,3 mln w 1982 roku do 65,8 mln w 2020 roku, choć dynamika przyrostu jest coraz niższa. Dług publiczny jest dość wysoki i wynosi 87,5% PKB, przy czym w ostatnich latach jego relatywna wysokość w stosunku do PKB obniżała się. Struktura demograficzna Wielkiej Brytanii, mimo iż społeczeństwo dotknięte jest uniwersalnym problemem starzenia się, pozostaje nadal dobra w tym znaczeniu, że stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym to do liczby osób w wieku produkcyjnym jest niewysoki. Dzieje się to na skutek wysokiej imigracji osób w wieku

produkcyjnym oraz współczynnika dzietności przewyższającego przeciętny, choć niewystarczającego do zapewnienia zastępowalności pokoleń[90].

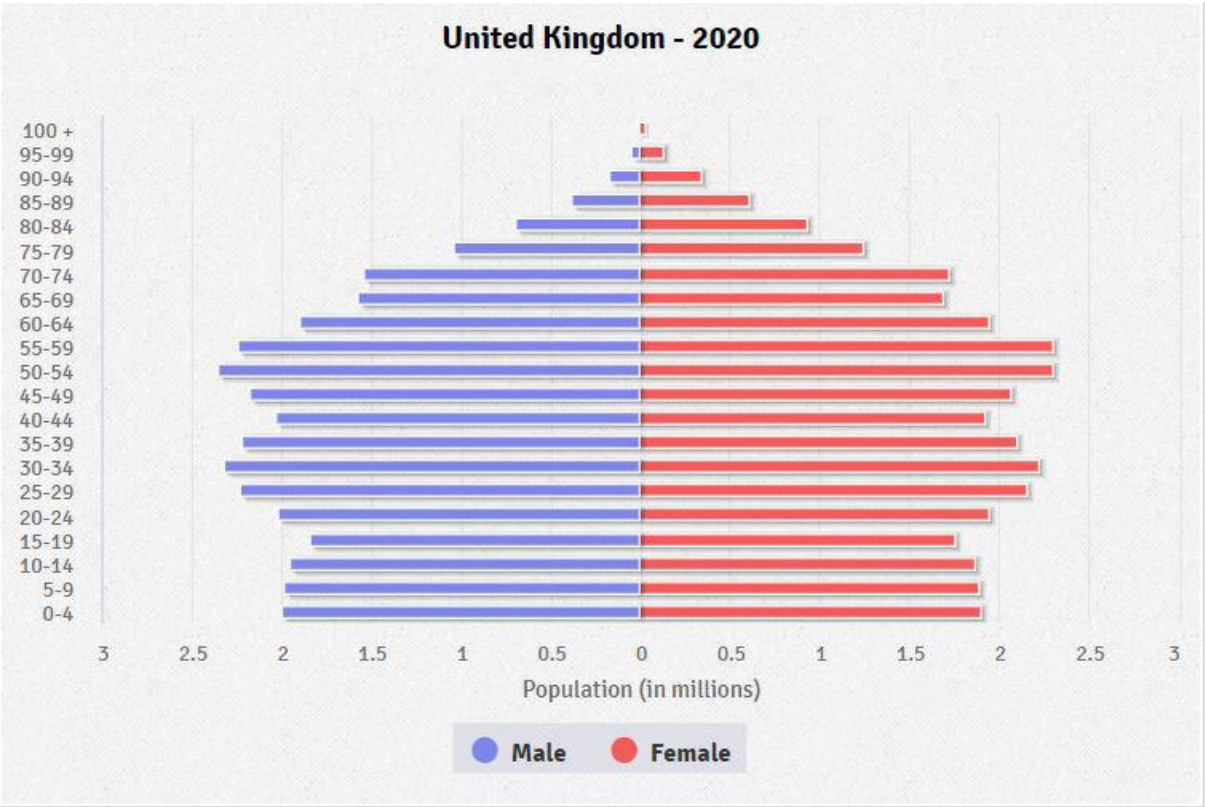


Diagram nr 1 przedstawiający strukturę demograficzną Wielkiej Brytanii w 2020 roku[91].

Z powyższego diagramu wynika, że najliczniejszą grupę wiekową w populacji Wielkiej Brytanii stanowią osoby w wieku 50-59 lat. Są to zatem osoby jeszcze aktywne zawodowo. Niemniej jednak w ciągu kilku lub kilkunastu lat osiągną one wiek emerytalny i silnie obciążą system emerytalny obowiązkiem wypłaty świadczeń. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że dół diagramu, obrazujący liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym, jest węższy od środka diagramu, wskazującego liczbę osób w wieku produkcyjnym. W dłuższej perspektywie czasowej oznacza to, iż liczne pokolenie osób w wieku produkcyjnym przejdzie na emeryturę i zostanie zastąpione przez mniej liczne pokolenie. Zatem aktualnie struktura demograficzna Wielkiej Brytanii jest właściwa w kontekście możliwości finansowania repartycyjnego systemu emerytalnego, jednakże w przyszłości ulegnie ona umiarkowanemu pogorszeniu.

[90] The World Factbook, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html.
[91] Diagram pochodzi ze The World Factbook: United Kingdom, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html.

II.1.1.2. Historia systemu emerytalnego

Przed XX wiekiem w Wielkiej Brytanii nie istniał jednolity system emerytalny. W XIX stuleciu zaczęły powstawać zakładowe systemy emerytalne, z reguły najpierw w sektorze publicznym, jak również ubezpieczenia prywatne, które oferowały pewne zabezpieczenie na starość. Około 1900 roku wszystkie systemy emerytur zakładowych obejmowały około 5% pracujących, przy tym ograniczały się głównie do pracowników umysłowych. Zatem większość pracujących pozbawiona była do początku XX wieku zabezpieczenia emerytalnego[92].

W 1908 roku wprowadzono emerytury finansowane z podatków przysługujące po ukończeniu 70. roku życia osobom, których dochody nie przekraczały ustalonych wielkości i które spełniały określone warunki moralne. Określano te emerytury jako przeznaczone dla bardzo starych, bardzo ubogich i bardzo biednych. Wyjątkowo niskie zaangażowanie państwa w zabezpieczenie społeczne wynikało z dominacji ideologii liberalizmu. Odrzucono przymus ubezpieczenia, ponieważ prowadził on do władzy państwa nad jednostką, niszczył nawyk oszczędzania oraz samopomocy[93].

Świadczenia składkowe wprowadzono w 1925 roku dla ograniczonej grupy osób: głównie robotników i innych osób o niskich dochodach w wieku od 65 do 70 lat. Emerytura była wypłacana w jednolitej wysokości z równych składek pracodawców i pracowników. Od 70. roku życia emeryt otrzymywał emeryturę ze starego systemu z 1908 roku[94].

Istotną zmianę w podejściu do systemu emerytalnego wprowadziła publikacja tak zwanego raportu Williama Beveridge'a w 1942 roku (*Social Insurance and Allied Services*), który przewidywał powszechny udział społeczeństwa oraz wprowadzenie zasady ubezpieczenia społecznego, ale jedynie w znaczeniu źródła finansowania systemu. Postulowano obowiązek wprowadzenia składki przy jednoczesnym ustaleniu jednolitej emerytury niezależnej od wysokości dochodów. Jako cel główny wskazano zapobieganie ubóstwu w wieku starszym wszystkich grup społecznych. Raport przewidywał niewysokie stopy zastąpienia wynagrodzenia przez emeryturę. Środków finansowych miały dostarczać skapitalizowane składki płacone przez osoby pracujące. Według Williama Beveridge'a pierwsze wypłaty z systemu miały nastąpić dopiero po 20 latach od wprowadzenia obowiązku

[92] L. Hanna, *Inventing Retirement. The development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1986.
[93] P. Thane P, *Non-contributory versus Insurance Pensions, 1878-1908*, [w:] *The Origins of the British Social Policy*, ed. P. Thane, Croom Helm, London 1978.
[94] T. Szumlicz, M. Żukowski, *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Twigger 2004, s. 308.

składkowego, zatem system emerytalny w swych założeniach miał mieć charakter kapitałowy[95]. Na marginesie warto dodać, że zmiana w podejściu do polityki socjalnej Wielkiej Brytanii wynikała w głównej mierze z nastrojów społecznych związanych z udziałem i poświęceniem Brytyjczyków w czasie II wojny światowej. Powszechne było wówczas przekonanie, iż za włożony w walkę trud należy się narodowi wymierna gratyfikacja. Oprócz tego rząd dążył do zminimalizowania ryzyka rewolucji robotniczej i ekspansji ideologii komunistycznej.

Zdaniem W. Szuberta plan Beveridge'a posiada wielką wagę jako dokument myśli społecznej szukającej dróg śmiałej i realnej przebudowy. U podstaw planu Beveridge'a leży postulat wolności od niedostatku. System ubezpieczeń społecznych miał zapewnić dochód jedynie na poziomie minimum koniecznego dla utrzymania się i zaspokojenia podstawowych potrzeb. Ponad tak pojęte minimum egzystencji wychodziły jedynie świadczenia ubezpieczeń dobrowolnych, stwarzając możliwości zagwarantowania dochodu o wyższym wymiarze. W planie wysnuto postulat powszechności i pełności, tj. objęcia ubezpieczeniem wszystkich osób w stosunku do wszelkich grożących im ryzyk, możliwych do uwzględnienia w ramach ubezpieczeń. Plan Beveridge'a domagał się objęcia zakresem ubezpieczeń społecznych ogółu obywateli, bez względu na charakter ich pracy (najemny czy samodzielny), a nawet bez względu na to, czy pracują w ogóle zarobkowo, czy też utrzymują się z innych źródeł. Plan Beveridge'a wyodrębniał kobiety zamężne jako osobną klasę ubezpieczonych, stwarzając dla nich szeroko rozbudowany system świadczeń, opartych na ubezpieczeniu męża, bez obowiązku opłacania składek przez same kobiety na własny rachunek. Opierając się na tradycji anglosaskiej Beveridge postuluje jednolity wymiar świadczeń, odpowiadający minimum egzystencji, pragnie jednak nadać tej jednolitości szersze niż dotychczas znaczenie, uniezależniając wysokość świadczeń nie tylko od pobieranych uprzednio zarobków, lecz także od rodzaju ryzyka losowego, które wywołało utratę zarobku. Staje on bowiem na stanowisku, że potrzeby człowieka czy rodziny, pozbawionej dotychczasowych źródeł egzystencji, są w zasadzie we wszystkich przypadkach ryzyk jednakowe. Ustalając jako granicę wieku starczego 65 łat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet, Beveridge stwierdza równocześnie, że warunkiem uzyskania tej renty ma być faktyczne zaprzestanie pracy. Przewiduje się przy tym premiowanie opóźnionych zgłoszeń o rentę starczą, w celu stworzenia pewnej dodatkowej zachęty do dłuższego pozostawania w aktywności zawodowej. Zachowana zostaje zasada przyznawania świadczeń ubezpieczeniowych na mocy przepisów prawa, dających podstawę do

[95] Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6, s. 13.

podmiotowych roszczeń — bez badania majątku i dochodów (*means test*). Zachowane zostają również składki ubezpieczeniowe zarówno pracownika jak pracodawcy, i to w podwyższonej wysokości, odpowiadającej planowanej rozbudowie świadczeń. Uzupełnieniem systemu ubezpieczeń społecznych miały być ubezpieczenia dobrowolne oraz opieka społeczna. Ubezpieczenia dobrowolne, w swej najczęstszej postaci tzw. ludowych ubezpieczeń na życie (*industrial assurance*) rozwinęły się w Anglii niezwykle szeroko, o czym świadczy najlepiej liczba polis wynosząca w 1939 r. 103 miliony tj. ok. 2,5 na jednego obywatela. Beveridge, doceniając w pełni tę formę dodatkowego zabezpieczenia stosownie do posiadanych indywidualnie środków, pragnął jednak poddać je pewnej reformie, zapobiegającej nadmiernym kosztom administracyjnym i nadużyciom akwizycji prywatnej. Najwłaściwsze wydawało mu się upaństwowienie ubezpieczeń ludowych, za czym przemawia także częste powiązanie organizacyjne tej gałęzi ubezpieczeń z powszechnymi ubezpieczeniami społecznymi w tych samych instytucjach, zajmujących się wykonywaniem obu rodzajów ubezpieczenia. Zalecenie to przyjęto ze zrozumiałą opozycją i protestem sfer zainteresowanych finansowo istnieniem prywatnych ubezpieczeń. Beveridge zakładał, iż mimo oskładkowania pracowników oraz pracodawców Skarb Państwa będzie zobligowany do finansowania około 50% wydatków systemu ubezpieczeń społecznych. Należy zgodzić się z W. Szubertem, że system zabezpieczenia społecznego, ujęty powszechnie i wszechstronnie, da się zrealizować tylko w oparciu o ogólną zamożność społeczeństwa i uprzednią rozbudowę instytucji ubezpieczeniowych. Dlatego plan Beveridge'a ma charakter specyficznie angielski i nie może być uważany za wzór godny pełnego naśladowania w każdych warunkach. Każdy kraj stoi wobec odrębnej problematyki w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i musi szukać rozwiązań, odpowiadających jego strukturze społeczno-gospodarczej, szczególnym warunkom i potrzebom, psychice obywateli etc. Mechaniczne naśladowanie obcych wzorów nie może dać w tej dziedzinie nigdy dobrych wyników. Zawsze możliwe i celowe jest jednak spożytkowanie cudzych doświadczeń oraz przeanalizowanie ich z własnej perspektywy[96].

Powyższe idee w sposób zmodyfikowany zostały uzewnętrznione w ustawie o ubezpieczeniu narodowym z 1946 r., która weszła w życie w 1948 r. Wprowadzony w 1948 r. system emerytury podstawowej (*basic statutory pension*, BSP) różnił się od postulowanych wcześniej rozwiązań. Przede wszystkim przyjęto inną zasadę finansowania – repartycję zamiast metody kapitałowej – po to, aby objąć ochroną również te pokolenia, które nie zdołały płacić składek. Ubezpieczeni płacili zatem składki. Jednak w przeciwieństwie do koncepcji

[96] W. Szubert, *Plan Beveridge'a…*, s. 5-20.

Beveridge'a, który zakładał, że składki będą kalkulowane w odniesieniu do planowanej wysokości świadczeń, ich wysokość obliczano w zależności od aktualnych wypłat. Nie jest więc system BSP klasycznym systemem składkowym, chociaż uprawnienie do emerytury związane jest z (ograniczonym) wymogiem płacenia składek lub ich kredytowania. William Beveridge w swojej koncepcji nie przewidywał indeksacji świadczeń. Ustalona kwota świadczenia nie miała być podwyższana, ponieważ emerytury państwowe miały na celu zapobieganie jedynie ubóstwu. Koszty zapobiegania biedzie relatywnej uznano wtedy za zbyt wysokie. Wiek emerytalny wyniósł 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Emerytury były niższe niż zakładał to raport. Państwo wprost opowiedziało się za taką koncepcją systemu emerytalnego, w której publiczna emerytura jest na tyle niska, że stanowi ochronę jedynie przed ubóstwem. Konsekwencją tego było pozostawienie pola dla rozwoju prywatnych form ubezpieczenia emerytalnego, w szczególności pracowniczych (zakładowych) programów emerytalnych[97].

W 1961 roku wprowadzono emerytury stopniowane (*graduated pensions*). Były to nieduże dodatki do świadczeń przysługujących dotychczas, finansowane z dodatkowych składek pracowników i pracodawców. Wysokość składek i emerytur była powiązana z zarobkami. Z obowiązku dodatkowego ubezpieczenia mogli być zwolnieni pracownicy objęci systemem emerytur zakładowych, gwarantujących świadczenia nie niższe niż emerytury stopniowane. Ta zasada, nazwana wyjściem z umowy (*contracting out*), oznacza wybór między dodatkowym zabezpieczeniem państwowym lub zakładowym. Pozostała ona trwałą częścią brytyjskiego systemu emerytalnego. W 1978 roku wprowadzono dla pracowników system dodatkowych emerytur zależnych od zarobków – SERPS *(State Earnings-Related Pension Scheme*). Po 20 latach opłacania składek emerytura dodatkowa miała stanowić 25% zrewaloryzowanych zarobków danej osoby z 20 najkorzystniejszych lat aktywności zawodowej. Zatem był to typowy system zdefiniowanego świadczenia. Z tej emerytury również mogła zwalniać przynależność do równorzędnego systemu zakładowego. Od 1980 roku zaczęto ograniczać zabezpieczenie społeczne poprzez przejście na waloryzację według cen, co spowodowało spadek realnej wartości emerytur podstawowych. Wstępne plany likwidacji emerytur dodatkowych SERPS napotkały opór. W konsekwencji ograniczono się w 1986 roku do wyraźnej redukcji ich wysokości. Ustanowiono także zachęty do rezygnacji z SERPS i to nie tylko na rzecz emerytur zakładowych ze zdefiniowanymi świadczeniami, ale także ze

[97] Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego…*, s. 14.

zdefiniowanymi składkami lub na rzecz systemów indywidualnych, które okazały się bardzo popularne[98].

Z czasem w 1973 roku zastosowano jednak indeksację świadczeń. Odczuwalne ubóstwo relatywne emerytów doprowadziło również do wprowadzenia rożnych świadczeń zależnych od dochodu. Początkowo te świadczenia były wypłacane przez pomoc społeczną (*national assistance*) zamienioną w 1966 roku na świadczenie dodatkowe (*supplementary benefit*), poźniej – wsparcie dochodowe (*income support*, IS), a w końcu na minimalny dochód gwarantowany (*minimum income guarantee,* MIG). Regularna indeksacja początkowo przebiegała zgodnie ze wzrostem wyższego z dwóch wskaźników: wzrostu płac lub cen, później już tylko cen. Wskaźnik inflacji spowodował, że wartość realna świadczeń emerytalnych znacząco spadła. W 2009 roku wprowadzono wskaźnik wzrostu świadczeń wynoszący 2,5%. Wkrótce zastosowano następną korektę – od 2011 roku świadczenie jest indeksowane zgodnie z najwyższym z trzech wskaźników: inflacji, wzrostu płac lub wzrostu świadczeń (2,5%). W 2003 roku minimalny dochód gwarantowany został zamieniony na *pension credit* (PC).W latach 2009–2010 samotny emeryt – według kryteriów przyznania świadczeń zależnych od dochodu – miał uprawnienie do kwoty 130 funtów tygodniowo, podczas gdy system emerytury podstawowej (BSP) zapewniał jedynie 95 funtów tygodniowo[99].

Przy ustalaniu uprawnień brany jest pod uwagę zarówno okres opłacania składek, jak i w dużym stopniu okres pełnienia – głównie przez kobiety – obowiązków opiekuńczych nad dziećmi oraz osobami starszymi. W ramach systemu emerytury podstawowej istnieje system zachęt do dłuższej aktywności zawodowej. Przepisy w tym zakresie często ulegały zmianie. Od 1975 roku odsunięcie momentu rozpoczęcia pobierania emerytury skutkowało podniesieniem wysokości świadczenia. Do 1989 roku osoby otrzymujące emerytury mogły uzyskiwać dodatkowo dochód z pracy jedynie do określonej kwoty. Przepisy te miały na celu ograniczenie wydatków emerytalnych, ale zawierały silne bodźce dezaktywujące. Dlatego zasada ograniczonych dochodów została wycofana w 1989 roku. Eksperci zajmujący się zmianami w brytyjskim systemie emerytalnym zwracają uwagę na zachodzące często zmiany w prawie, które prowadzą do skomplikowania systemu i trudności w zrozumieniu rządzących nim zasad[100]. Brytyjski system ulega ciągłym modyfikacjom, a jednocześnie służy jedynie zapobieganiu ubóstwu.

---

[98] T. Szumlicz, M. Żukowski, *Systemy emerytalne w…*, s. 309-310.
[99] T. Szumlicz, M. Żukowski, *Systemy emerytalne w…*, s. 309-310.
[100] H. Pemberton, *Politics and pensions in post-war Britain*, www.historyandpolicy.org.

Do końca marca 2010 roku wiek emerytalny dla kobiet wynosił 60 lat a dla mężczyzn 65 lat. Na podstawie ustawy o emeryturach z 2007 roku, nowelizowanej w 2011 roku (*pensions act 2007, 2011*), od kwietnia 2010 roku wiek emerytalny kobiet był stopniowo równany z wiekiem emerytalnym mężczyzn. Proces ten zakończył się w listopadzie 2018 roku. Ponadto nie później niż do 2046 roku wiek emerytalny dla obu płci ma zostać podniesiony do 68 lat.

Drugim ważnym elementem brytyjskiego systemu zabezpieczenia starości były pracownicze programy emerytalne, które w okresie powojennym w Zjednoczonym Królestwie rozwinęły się zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Takie systemy istniały już wcześniej, lecz po II wojnie światowej wystąpiły wzajemnie powiązane czynniki, które przyczyniły się do znaczącego wzrostu znaczenia tych systemów. Gospodarka rozwijała się szybko, szczególnie w sektorze przemysłowym. Istniały w nim nadwyżki, które można było przeznaczyć na dodatkowe zabezpieczenie dla pracowników (głównie robotników przemysłowych). Silne związki zawodowe tworzyły efektywny nacisk na pracodawców, aby ci organizowali i finansowali emerytalne systemy pracownicze. Pracodawcy wobec nadwyżki popytu nad podażą siły roboczej zainteresowani byli tworzeniem dodatkowych zachęt do zatrudnienia, choć zdecydowanie istotniejszym czynnikiem była presja związków zawodowych[101]. Czasy powojenne nie bez powodu określa się okresem rządów związków pracowniczych, które zakończyły się dopiero wraz z rozpoczęciem reform Margaret Thatcher.

W pierwszych trzech dekadach powojennych system brytyjski był uznawany za wzór rozwiązań emerytalnych, które z jednej strony zabezpieczały minimalny poziom dochodów przez system państwowy (emerytury podstawowe i zależne od dochodu) oraz z drugiej strony rozwijały prywatne systemy pracownicze i zachęcały do oszczędności indywidualnych. Pracowniczy system emerytalny miał szeroki zakres podmiotowy (o ile w 1953 roku wynosił on 28,3%, o tyle w 2000 roku – 50,7%)[102]. Ta tendencja wzrostowa zatrzymała się jednak wraz ze zmianą struktury gospodarczej państwa z gospodarki z przewagą przemysłu na gospodarkę z rozwiniętym sektorem usługowym. W sektorze usługowym nie oferowano powszechnie uczestnictwa w systemach pracowniczych, a ponadto hojne systemy o zdefiniowanym świadczeniu zastępowane były przez systemy o zdefiniowanej składce[103]. Władze uświadomiły sobie, że prywatne pracownicze zabezpieczenie emerytalne nie może już zapewniać podwyższonego poziomu dochodów na emeryturze. Potrzebne było inne rozwiązanie, które

[101] T. Szumlicz, M. Żukowski, *Systemy emerytalne w…*, s. 307-308.
[102] G.L. Clark, *The UK Occupational Pension System in Crisis* [w:] *Britan's Pension Crisis: History and Policy*, ed. by H. Pemberton, P. Thane, N. Whiteside, Oxford University Press/British Academy 2006.
[103] D. Natali, *Public/private mix in pensions in Europe. The role of state, market and social partners in supplementary pensions*, European Trade Union Institute 2009, No. 10.

powodowałoby, że pracownicy będą chcieli oszczędzać, a pracodawcy organizować systemy oszczędzania na emeryturę.

W ciągu siedemdziesięciu lat od wprowadzenia systemu inspirowanego raportem Beverigde'a dobudowywano do niego różne uzupełnienia[104]. Z tego względu, że system polega na zapewnieniu minimum socjalnego, adekwatność wypłat zależy w ogromnej mierze od prywatnych i pracowniczych dodatkowych programów zabezpieczenia. Skomplikowanie systemu powodowało, że ludzie nie umieli przewidzieć wysokości swojej przyszłej emerytury[105]. To z kolei negatywnie wpływało na skłonność do oszczędzania. Szacuje się, że nastąpił spadek liczby oszczędzających dodatkowo w pracowniczych programach (*occupational pensions*) z 12 mln w 1967 r. do 8,2 mln w 2011 roku[106]. Tymczasem system państwowy nie jest w stanie zapewnić adekwatności świadczeń w stosunku do poprzednio uzyskiwanych dochodów, ponieważ stopa zastąpienia dla osoby o przeciętnych zarobkach utrzymuje się na poziomie około 32% brutto (przed opodatkowaniem)[107].

Należy pamiętać, że pomimo ekspansji pracowniczych programów emerytalnych, to dopiero na początku XXI wieku udział w nich przekroczył 50% osób aktywnych zawodowo. Do tego czasu połączenie dwóch okoliczności takich jak niewysoki poziom emerytury podstawowej oraz ograniczony zasięg emerytur zakładowych powodowały znaczne zróżnicowanie sytuacji finansowej emerytów. Otrzymywanie, albo nie, emerytury z pracowniczego programu emerytalnego dzieliło Brytyjczyków na „dwa narody w starości". Wielu było zdanych na pomoc społeczną, o którą jednak część ze względu na stygmatyzację społeczną nie występowało[108]. System emerytalny Wielkiej Brytanii opiera się w dużym stopniu na prywatnym zabezpieczeniu kapitałowym, a rola zabezpieczenia społecznego ograniczona jest przede wszystkim do zapewnienia jednolitych emerytur minimalnych[109].

---

[104] Department for Work and Pensions, *Automatic into a workplace pension. Key facts*, April 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/fi le/299886/auto-key-facts-enrolment-booklet.pdf.

[105] Raport *New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commision*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/pensionscommreport/main-report.pdf.

[106] *Securing the future of pensions*, www.pensionspolicyinstitute.org.uk.

[107] Raport *An assessment of the Government's options for state pension reform*, June 2011, www.pensionpolicyinstitute.org.uk.

[108] R. M. Titmuss, *Essays on „The welfare state",* Allen and Unwin, London 1963.

[109] R. Disney, P. Johnson, *The United Kingdom: A Working System of Minimum Pensions? [w:] T. Szumlicz, M. Żukowski, Systemy emerytalne w…*, s. 311.

II.1.1.3. Obecny kształt systemu emerytalnego

Składka na państwowe ubezpieczenie społeczne w Wielkiej Brytanii jest jedna i obejmuje ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe oraz od utraty pracy. Na lata 2017-2018 jej wysokość dla pracownika zarabiającego od 157.01 funtów do £866 funtów tygodniowo wynosiła 12%. Od zarobków poniżej tego pułapu nie jest pobierana składka. Wynagrodzenia przekraczające wskazaną granicę są obciążone składką pracowniczą w wysokości 2%. Z kolei pracodawca obowiązany jest zapłacić 13,8% składki od zarobków pracownika przekraczających 157 funtów tygodniowo[110].

Dziś brytyjski system zabezpieczenia starości można podzielić na 3 filary, w ramach których należy wyodrębnić dalsze instytucje. Pierwszy filar zapewnia emeryturę ze środków publicznych (*state pensions*). Wypłaca dwa typy świadczeń: podstawową emeryturę państwową (*basic state pension*) oraz dodatkową emeryturę państwową (*state second pension*; wcześniej *state earnings-related pension scheme*). Drugi filar to pracownicze programy emerytalne (*occupational pensions*). Dzielą się na programy o zdefiniowanej składce oraz o zdefiniowanym świadczeniu. Niewielką rolę odgrywają także programy mieszanego typu. Kolejnym elementem drugiego filaru są plany emerytalne, korzystające ze zwolnień podatkowych, ale już nie z dopłat pracodawców. Przyjmują one postać: regulowanego planu emerytalnego (*stakeholder pensions*), grupowego planu emerytalnego (*group personal pensions*), indywidualnego planu emerytalnego (*self-invested personal pensions*)[111]. Trzeci filar to przezorność własna Brytyjczyków polegająca na inwestowaniu w liczne produkty brytyjskiego rynku finansowego, bez zwolnień podatkowych czy dopłat od pracodawców.

Podleganie ubezpieczeniu społecznemu w ramach państwowej emerytury podstawowej jest obowiązkowe. Obecnie aby otrzymać pełną podstawową emeryturę państwową konieczne jest legitymowanie się 35-letnim okresem składkowym oraz osiągnięcie wieku emerytalnego. W okresie od 10 kwietnia 2017 roku do 10 kwietnia 2018 roku pełna emerytura podstawowa wynosiła około 122 funtów tygodniowo. Świadczenie podlega corocznej indeksacji. Krótszy okres składkowy powoduje proporcjonalne obniżenie świadczenia emerytalnego. Emerytura podstawowa nie jest zależna od osiąganych wcześniej dochodów, lecz jedynie od długości opłacania składek[112].

---

[110] Strona rządowa brytyjskich ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/national-insurance-rates-letters.
[111] Department of Work and Pension, https://www.gov.uk/browse/working/state-pension.
[112] Strona rządowa brytyjskich ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/state-pension.

Emerytura podstawowa z nowego systemu przysługuje mężczyznom urodzonym po 5 kwietnia 1951 roku oraz kobietom urodzonym po 5 kwietnia 1953 roku. Wiek emerytalny dla obu płci jest sukcesywnie podnoszony do 68 lat. Ubezpieczeni, którzy uzyskali wiek emerytalny przed 6 kwietnia 2016 roku otrzymają wyłącznie emeryturę ze starego systemu. Aby otrzymać emeryturę podstawową z nowego systemu konieczne jest wykazanie się co najmniej 10-letnim okresem składkowym lub zrównanym ze składkowym (jak okres choroby czy sprawowania opieki), osiągnięcie wieku emerytalnego oraz złożenie wniosku. Nie ma wymogu rozwiązania stosunku pracy. Kontynuowanie aktywności zarobkowej po osiągnięciu wieku emerytalnego jest możliwe bez ograniczeń a wynagrodzenie zwolnione jest w takiej sytuacji z obowiązku składkowego. Nowa pełna emerytura podstawowa w 2017 roku wynosiła 159,55 funtów tygodniowo i taką wysokość otrzyma ten, kto wykazał się przynajmniej 35-letnim stażem pracy. Każdy rok zarobkowania mniej obniża świadczenie proporcjonalnie o 1/35. Jej podwyższenie jest możliwe w przypadku późniejszego przejścia na emeryturę. Wysokość emerytury zależy wyłącznie od stażu pracy. Nie jest ona zależna od osiąganych dochodów i wysokości odprowadzanej składki. Nowa emerytura podstawowa jest rokrocznie waloryzowana według najwyższego z 3 współczynników: wzrostu wynagrodzeń; wzrostu cen; 2,5%. Ten korzystny mechanizm podwyższania świadczenia nazywany jest potrójnym zabezpieczeniem (*triple lock*)[113].

Późniejsze złożenie wniosku o przejście na emeryturę, po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, powoduje podwyższenie nowej podstawowej emerytury o 1% za każde 9 tygodni późniejszego przejścia. W ten sposób odroczenie złożenia wniosku o emeryturę o rok czasu powoduje podwyższenie nowej podstawowej emerytury o około 5,8%[114].

W starym systemie występowała także dodatkowa emerytura państwowa – *State Second Pension*. Dodatkowa emerytura państwowa była systemem zdefiniowanej składki i zapewniała niewysoki dodatek do emerytury podstawowej. Początkowo było to świadczenie zależne od zarobków, ale od 2007 r. rozpoczęto przekształcanie tego systemu w wypłacający emeryturę w jednolitej wysokości. Celem tego świadczenia było zapewnienie wsparcia osobom, dla których systemy pracownicze nie były dostępne. Ubezpieczony był domyślnie przypisany do opłacania składek do tej instytucji. Mógł zaprzestać opłacania składki w sytuacji uczestniczenia w którejś z instytucji drugiego filaru (*contract-out*). W nowym systemie ze względu na obowiązkowe tworzenie pracowniczych programów emerytalnych dodatkowa emerytura państwowa nie

[113] Strona rządowa brytyjskich ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/new-state-pension.
[114] Strona rządowa brytyjskich ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/deferring-state-pension.

występuje. Wraz z jej likwidacją zniknęła też opcja wyjścia z tego dodatkowego systemu ze względu na udział w drugim filarze[115].

W ramach pierwszego szeroko pojętego państwowego filaru emerytalnego należy umiejscowić także kredyt emerytalny (*pension credit*). To świadczenie składa się z dwóch elementów typu pomocowego. Pierwszy (*guarantee credit*) przeznaczony jest dla emerytów, których dochody nie przekraczają ustalonego progu i mają stałą wartość. Z kolei drugi element (*savings credit*) jest tym wyższy im większe są dochody emeryta wynikające z drugiego filaru. W ten sposób promuje on ubezpieczonych oszczędzających na emeryturę w trakcie swojej aktywności zawodowej[116].

Nowością jest podejście brytyjskiego państwa do drugiego filaru. Jest to w całości prywatny kapitałowy system emerytalny oparty o pracownicze programy emerytalne. Co istotne, na mocy ustawy o emeryturach z 2008 roku (*pensions act 2008*) wprowadzono domyślne członkostwo pracowników w pracowniczych programach emerytalnych, zwane też automatycznym wpisem (*automatic enrollment*), z możliwością wyjścia z programu na swój wniosek. Ponadto począwszy od 2012 roku wprowadzono obowiązek ustanawiania pracowniczych programów emerytalnych przez wszystkich pracodawców wraz z obowiązkiem opłacania przez pracodawców składek na programy w Wielkiej Brytanii, zaczynając od największych podmiotów a kończąc na mikroprzedsiębiorcach. Proces objął wszystkich pracodawców z końcem 2017 roku[117].

Jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za gromadzenie oszczędności emerytalnych pracodawcom i pracownikom jest więc jednym z najważniejszych postulatów przeprowadzanej zmiany, a nie – jak się sądzi – obniżanie kosztów systemu w krótkim okresie. Ograniczenie kosztów nastąpi w długim okresie, gdy zminimalizowane zostaną dopłaty do minimalnych i dodatkowych emerytur. Uogólniając, można powiedzieć, że reforma ta poprzedzona głęboką analizą ekonomiczną i aktuarialną, ale również społeczną, stanowi przyczynek do powrotu do pierwotnego zamysłu Beveridge'a[118].

W Zjednoczonym Królestwie, mimo dokonywanych modyfikacji, ideowy cel systemu emerytalnego pozostaje niezmienny. W systemie brytyjskim zmiany podejmowane w reakcji na sytuację gospodarki i zjawiska społeczne były w okresie powojennym wyjątkowo liczne. Niezmienna natomiast pozostaje przyświecająca im podstawowa idea – wywodząca się z

[115] Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego…*, s. 14.
[116] Strona rządowa brytyjskich ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/new-state-pension.
[117] Z. Czepulis-Rutkowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego…*, s. 15.
[118] W. Sieczkowski, *Reforma Systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii,* Wiadomości Ubezpieczeniowe 2014, nr 2, s. 125.

raportu Williama Beveridge`a z 1942 roku – ochrona ludzi przed ubóstwem w okresie starości[119]. Dzięki temu wydatki emerytalne w Wielkiej Brytanii, choć rosną, należą do najniższych w Europie[120]. Odzwierciedla to także niska składka do publicznego systemu ubezpieczenia społecznego.

I filar	II filar	III filar
Podstawowa emerytura państwowa (*basic state pension)* – repartycyjny publiczny system typu zdefiniowanego świadczenia; wysokość świadczenia zależy wyłącznie od stażu pracy (lub okresów równoważnych).	Pracownicze Programy Emerytalne (*occupational pensions*): zdefiniowanej składki, zdefiniowanego świadczenia, mieszane; wszystkie są systemami kapitałowymi o charakterze dobrowolnym i prywatnoprawnym; składka dzielona pomiędzy pracownika a pracodawcę (pracodawca ma obowiązek opłacać swoją część składki), dodatkowo przysługuje zwolnienie podatkowe.	Przezorność własna - liczne produkty finansowe prowadzone przez fundusze inwestycyjne, banki, towarzystwa ubezpieczeń – wysoki poziom partycypacji brytyjskiego społeczeństwa powiązany z dojrzałym i rozbudowanym krajowym rynkiem kapitałowym.
Dodatkowa emerytura państwowa (*state second pension)* – system zdefiniowanej składki, system wygasający dostępny dla osób, które wiek emerytalny osiągnęły przed 6 kwietnia 2016 roku.	Regulowany plan emerytalny (*stakeholder pensions*) – system kapitałowy, zdefiniowanej składki, prywatnoprawny, dobrowolny, przysługuje zwolnienie podatkowe, ale brak dopłat od pracodawców.	
Kredyt emerytalny (*pension credit*) – system bezskładkowy finansowany z podatków dla emerytów nieuzyskujących emerytury na poziomie minimum socjalnego służący podwyższeniu świadczenia do wysokości emerytury minimalnej.	Grupowy plan emerytalny (*group personal pensions*) - system kapitałowy, zdefiniowanej składki, prywatnoprawny, dobrowolny, przysługuje zwolnienie podatkowe, ale brak dopłat od pracodawców.	
	Indywidualny plan emerytalny (*self-invested personal pensions)* - system kapitałowy, zdefiniowanej składki, prywatnoprawny, dobrowolny, przysługuje zwolnienie podatkowe, ale brak dopłat od pracodawców.	

Tabela nr 2 obrazująca obecny kształt brytyjskiego systemu emerytalnego[121].

II.1.1.4. Instytucje kapitałowe

W brytyjskim systemie emerytalnym instytucje kapitałowe odgrywają dużą rolę. Występują one w drugim i trzecim filarze pod wieloma postaciami.

Organizacja pracowniczych programów emerytalnych opiera się niemal w całości na koncepcji funduszu powierniczego (*trust*) – jest to warunek uzyskania zwolnień podatkowych przez zakładowy system emerytalny. W ten sposób odpowiedzialność za prowadzenie systemu

[119] M. Strzelecka, *Wprowadzenie*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6, s. 2.
[120] T. Szumlicz, M. Żukowski, *Systemy emerytalne w…*, s. 321.
[121] Opracowanie własne.

emerytalnego spada na osobę trzecią, prawnie oddzieloną od pracodawców i członków. Ogólne wymogi wobec powierników – działania w najlepszym interesie ubezpieczonych, wraz ze szczególnymi wymaganiami wynikającymi z ustawy emerytalnej – tworzą fundament regulacji prywatnych systemów emerytalnych. W myśl ustawy emerytalnej z 1995 roku stworzono Urząd Nadzorczy Emerytur Zakładowych (*Occupational Pensions Regulatory Authority*)[122].

Po 2000 r. rząd przygotował kilka raportów na temat stanu zabezpieczenia emerytalnego, w tym prywatnych systemów pracowniczych. Pośród nich był raport pod kierunkiem A. Turnera z 2005 r. Jednym z podstawowych celów tego dokumentu było pobudzenie prywatnych oszczędności na rzecz dochodu emerytalnego. W raporcie zaproponowano: stworzenie Narodowego Systemu Oszczędności Emerytalnych (*National Pension Savings Scheme*); automatyczne włączenie do NPSS osób, które nie należą do systemu pracowniczego – ale będą mogły one podjąć decyzję o wyjściu z tego systemu; zobowiązanie pracodawców do wnoszenia składek na rzecz tego systemu – założono wtedy, że pracownicy będą wnosili 4%, pracodawca 3%, a państwo 1% wynagrodzenia; dobrowolny udział osób pracujących na własny rachunek. Reforma pracowniczych systemów emerytalnych (*workplace pension reforms*) miała zmienić kulturę oszczędzania w Wielkiej Brytanii i znacząco zwiększyć zarówno liczbę osób oszczędzających, jak i kwoty oszczędności. Chodziło o to, żeby pokonać inercję osób, które mogłyby oszczędzać na przyszłość, ale tego nie robią. Prognozy wskazują, że liczba osób oszczędzających wzrosłaby o 5–8 mln, w tym w ramach NEST (*National Employment Saving Trust*) o 2–5 mln[123].

Drugim istotnym celem reformy było zwiększenie kwoty oszczędności. Założono wzrost oszczędności emerytalnych o 9 mld funtów rocznie. Szacowano, że wzrost składki przełoży się na wzrost rocznego dochodu emerytalnego od 5 do 8 mld funtów w 2050 roku. Od października 2012 roku ustanowiono system automatycznego wejścia do systemu, zwany także automatycznym wpisem (*automatic enrolment*)[124]. Był on stopniowo wprowadzany w ciągu 6 lat. W pierwszej kolejności objął pracodawców zatrudniających większą liczbę osób, następnie średnich oraz mniejszych. Pracodawcy zatrudniający od 250 pracowników przeprowadzili *automatic enrolment* w latach 2012–2014, zatrudniający 50–249 pracowników – w latach 2014–2015, a zatrudniający 49 lub mniej pracowników w latach 2015–2017. Nowi

[122] T. Szumlicz, M. Żukowski, *Systemy emerytalne w…*, s. 314.
[123] Department for Work and Pensions, *Automatic into a workplace pension. Key facts,* https://www.gov.uk/government/ uploads/system/uploads/attachment_data/fi le/299886/auto-key-facts-enrolment-booklet.pdf.
[124] Department for Work and Pensions, Workplace Pension Reforms Evaluation Strategy, „Research Report" No. 764, https://www.gov.uk/government/ uploads/system/uploads/attachment_data/fi le/214545/rrep764.pdf.

przedsiębiorcy, którzy rozpoczęli działalność po 2011 r., uczynili to w latach 2017–2018. Pracodawca z mocy prawa obejmuje pracownika zabezpieczeniem emerytalnym, chyba że ten zgłosi sprzeciw. Zasada automatycznego wpisu odwołuje się do ustaleń ekonomii behawioralnej, która wskazuje, że ludzie z powodu „krótkowzroczności" oraz inercji nie zawsze podejmują racjonalne decyzje. Natomiast jeśli ktoś inny (na przykład państwo albo pracodawca) wykazuje inicjatywę, racjonalny wybór zostaje zrealizowany[125]. Zgodnie z S. Benartzi i R. Thalerem najlepszym sposobem na podniesienie stopy partycypacji w dobrowolnych programach emerytalnych jest wprowadzenie automatycznego wpisu z możliwością zrezygnowania z płacenia składek. Automatyczny wpis powoduje, że ludzie nie muszą podejmować trudnej dla nich decyzji, jaką jest rezygnacja z bieżącej konsumpcji. Często nie mają odpowiedniej wiedzy ekonomicznej, by świadomie podjąć decyzję o oszczędzaniu[126].

Obowiązek automatycznego wpisu do planu obejmuje pracowników spełniających trzy kryteria: wieku, miejsca pracy i wysokości zarobków. Dotyczy osób powyżej 22. roku życia i poniżej wieku emerytalnego, które pracują na terytorium Wielkiej Brytanii i zarabiają powyżej 10 000 funtów rocznie. Obowiązek automatycznego wpisu nie obejmuje pracowników, którzy są już członkami dobrowolnego programu pracowniczego. W przypadku nowych pracowników proces automatycznego wpisu zajmuje sześć tygodni. W tym czasie pracodawca powinien m.in. wysłać do funduszu informacje o nowym pracowniku i przekazać pracownikowi informacje, że został wpisany do programu. Firma może proces wydłużyć do trzech miesięcy. Program brytyjski obejmuje wszystkich pracowników, a nie tylko osoby zatrudniane po wejściu w życie ustawy. Pracownicze programy emerytalne w Wielkiej Brytanii mają charakter dobrowolny i otwarty, więc osoby, które nie zostały automatycznie wpisane, mogą do nich przystąpić. Możliwość taką mają pracownicy, którzy nie spełniają kryteriów wysokości zarobków lub wieku, ale muszą pracować na terytorium Wielkiej Brytanii. Warunkiem przystąpienia do programu jest przekazanie pracodawcy odpowiedniego zawiadomienia. Pracodawca ma wówczas obowiązek wpisania pracownika do systemu, chyba że ten zrezygnował z automatycznego wpisu w ciągu ostatniego roku. W przypadku osób o zarobkach niższych niż 5 876 funtów rocznie pracodawcy nie mają obowiązku płacenia swojej części składek. Procentowa wysokość składek, którymi zostali obłożeni pracownicy i pracodawcy, była stopniowo podnoszona. Początkowo składka wynosiła łącznie 2%, z czego co najmniej 1% musiał wpłacać pracodawca. Następnie składka pracownika została podniesiona do 3%, a

[125] Z. Czepulis-Rukowska, *Przeobrażenia systemu emerytalnego…*, s. 13-15.
[126] S. Benartzi, R. Thaler, *Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior,* Journal of Economic Perspectives 2007, nr 21, s. 81-104.

składka pracodawcy nie mogła wynosić mniej niż 2%. Od kwietnia 2019 r. pracownik płaci 5% składkę, a minimalny wkład pracodawcy wynosi 3%. Pracodawca może wziąć na siebie część lub całość obowiązków składkowych pracownika. Składki nie są naliczane od wysokości wynagrodzenia brutto, ale od wysokości tzw. zarobków kwalifikowanych. Uwzględniają one również dodatki za nadgodziny, premie czy świadczenia chorobowe i macierzyńskie. Co więcej, wysokość zarobków kwalifikowanych nie może przekroczyć określonego przez rząd progu (obecnie wynosi on 45 000 funtów). Jeżeli zarobki pracownika wraz z dodatkami przekraczają tę kwotę, to nie podlegają oskładkowaniu[127]. Oszczędzanie do 8% wynagrodzenia miesięcznie w ramach zarejestrowanego PPE jest zwolnione z podatków. Dlatego wysokość składek (sumy składki pracownika oraz pracodawcy) na pracownicze programy emerytalne oscyluje wokół tej wartości, choć zdarza się także, iż jest niższa[128].

Pracownikom wpisanym automatycznie przysługuje prawo rezygnacji z programu przez złożenie deklaracji *opt-out*. Od otrzymania informacji na temat włączenia do programu, mają oni miesiąc na złożenie odpowiedniej deklaracji u pracodawcy. Pracownik otrzymuje zwrot wszystkich składek, pobranych od niego i pracodawcy. W przypadku zatrudnienia u więcej niż jednego pracodawcy, deklarację trzeba złożyć u każdego z nich oddzielnie. Brytyjski ustawodawca przewidział procedurę ponownego automatycznego wpisu do programu po trzech latach od rezygnacji przez pracownika. Jeżeli pracownik kolejny raz chce zrezygnować z programu, to musi złożyć nową deklarację. Jeżeli przed upływem trzech lat zmieni miejsce pracy, to również będzie ponownie wpisany do systemu i zobligowany do złożenia nowej deklaracji. Jeżeli minie miesiąc od automatycznego lub dobrowolnego wpisu pracownik również może zrezygnować z programu, ale wtedy warunki określa instytucja finansowa, która zarządza jego środkami. Większość podmiotów nie pozwala na swobodną wypłatę środków i wymaga utrzymania oszczędności aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Zdecydowana większość funduszy samodzielnie ustala wiek, po przekroczeniu którego pracownik uzyskuje prawo do wypłacenia zaoszczędzonych pieniędzy. Zazwyczaj jest to 60 lub 65 lat, rzadziej 55 lat. Ustawodawca przewidział dwa wyjątki, które uprawniają do wcześniejszej wypłaty środków: pierwszy to zły stan zdrowia oszczędzającego, a drugi to rozpoczęcie wpłacania składek na dobrowolny fundusz pracowniczy przed 6 kwietnia 2006 r., jeżeli fundusz przewidywał możliwość ich wypłaty przed 55. rokiem życia. Poza tymi wyjątkami wcześniejsza wypłata środków jest co do zasady niemożliwa lub obarczona koniecznością

[127] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…,* s. 34.
[128] Strona rządowa brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/protection-for-your-pension.

zapłaty wysokiego podatku, nawet do 55 % (będącego w istocie karą za przedwczesne spieniężenie kapitału)[129]. Forma wypłaty środków uzależniona jest od rozwiązań przyjętych przez fundusz. Jeśli zgromadzona kwota jest niewielka, zazwyczaj istnieje możliwość jej jednorazowej wypłaty. Wtedy 25% środków jest zwolnione z podatku, a od pozostałej części należy zapłacić podatek dochodowy. Jeśli emeryt zdecyduje się przekształcić zgromadzone środki w świadczenie dożywotnie, to otrzymywana emerytura będzie opodatkowana jak każdy inny dochód. Środki zgromadzone w ramach pracowniczych programów emerytalnych nie są dziedziczone, ale są przekazywane osobie wskazanej przez oszczędzającego, a w przypadku jej braku członkom rodziny[130].

Ze zwolnienia z podatków korzystają wyłącznie zarejestrowane pracownicze programy emerytalne. Środki gromadzone w nich są zwolnione od podatku dochodowego, podatku od osób prawnych, podatku od zysków kapitałowych. Ponadto pracodawca ma prawo odliczyć swoją część składek od podatku. Warto zwrócić uwagę, że do kwietnia 2006 roku pracownicze programy emerytalne wymagały akceptacji Urzędu Skarbowego aby mogły zostać zarejestrowane i korzystać z przywilejów podatkowych. Aby uzyskać taką aprobatę musiały one spełniać szereg wymagań. Prowadziło to do wysokiej liczby niezarejestrowanych pracowniczych programów emerytalnych, którym w konsekwencji nie przysługiwały zwolnienia podatkowe[131].

Brytyjski ustawodawca przewidział rozbudowany system kar, które grożą pracodawcy, jeśli nie dopełni obowiązków związanych z automatycznym wpisem. Karany jest m.in. brak wyboru funduszu, niedopełnianie obowiązków informacyjnych, zmuszanie pracowników do wystąpienia z systemu i uzależnianie zatrudnienia kandydata od deklaracji *opt-out* oraz nieprzekazywanie składek do programu. Na wysokość kary wpływa rodzaj przewinienia i wielkość pracodawcy. Kary mogą być jednorazowe (400 funtów) lub naliczane za każdy dzień trwania stanu niezgodnego z prawem (od 50 do nawet 10 000 funtów dziennie). W przypadku uporczywego nieprzestrzegania przepisów regulujących PPE pracodawcy grozi kara do dwóch lat pozbawienia wolności[132].

Państwo nie wpłaca bezpośrednio środków na konto uczestnika programu pracowniczego, ale pracownik może skorzystać z ulgi podatkowej. Może ona być wyliczana na

[129] Strona rządowa brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/managing-your-pension.
[130] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…, s. 35-36.*
[131] Strona rządowa brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/protection-for-your-pension.
[132] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…, s. 36-37.*

dwa sposoby w zależności od tego, jak pracodawca wyodrębnia składkę z wynagrodzenia. Jeżeli jest ona w całości odliczana od wynagrodzenia brutto, to ulgą podatkową jest obniżenie podstawy opodatkowania o kwotę składki. Druga możliwość jest przeznaczona dla osób, które mają liczne ulgi podatkowe. W jej ramach pracodawca nalicza pracownikowi wynagrodzenie brutto bez potrącania składek. Od tego państwo pobiera podatek w pełnej wysokości. Następnie pracodawca pobiera od pracownika 80% należnej składki, a od państwa otrzymuje pozostałe 20% i całość przekazuje do instytucji zarządzającej funduszami emerytalnymi[133]. Łącznie, niezależnie od wyboru opcji, państwo dokłada swoją część składki na pracowniczy program emerytalny w wysokości 1% poprzez ulgę w podatku dochodowym. Zatem nie jest to faktyczny transfer środków od Skarbu Państwa do pracownika czy do pracowniczego programu emerytalnego[134].

Prawidłowe wdrożenie i nadzór nad mechanizmem automatycznego wpisywania pracowników nadzorują dwa podmioty: Departament Pracy i Emerytur (*Department for Work & Pensions*) oraz Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Emerytalnych (*Pensions Regulator*). Pierwszy z nich odpowiada za regulację ogólnych ram instytucjonalnych, natomiast drugi nadzoruje pracodawców i instytucje zarządzające funduszami. Regulacje dotyczące instytucji zarządzających funduszami emerytalnymi istniały już przed wprowadzeniem ustawy w 2008 r. i nie są restrykcyjne. Nie ma ograniczeń co do klasy aktywów, w które fundusz może inwestować, ani pod względem kryterium geograficznego, ani pod względem podmiotowym. Zezwolenia na zarządzanie funduszami emerytalnymi mogą otrzymać instytucje finansowe z siedzibą w Wielkiej Brytanii lub jednym z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jeśli nie ograniczają uczestnictwa w funduszu ze względu na wiek czy dochód. Jeszcze przed wprowadzeniem automatycznego wpisu w Wielkiej Brytanii funkcjonowało wiele banków, ubezpieczycieli czy prywatnych menedżerów majątku, którzy oferowali zarządzanie funduszami emerytalnymi. Pracodawca może również samodzielnie powołać fundusz, do którego pracownicy będą automatycznie wpisywani. Rozwiązaniem, które ułatwiło wielu pracodawcom wdrożenie systemu automatycznego wpisu, było utworzenie w 2010 r. rządowego *National Employment Savings Trust* (NEST). To otwarty dla wszystkich przedsiębiorców fundusz, który dzięki efektom skali oferuje bardzo niskie koszty obsługi[135].

---

[133] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…*, s. 34.
[134] Strona rządowa brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/what-you-your-employer-and-the-government-pay.
[135] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…,* s. 36.

Brytyjczycy ustalili maksymalną wysokość opłat za zarządzanie środkami odkładanymi w ramach pracowniczych programów emerytalnych z automatycznym wpisem. W przypadku programów zdefiniowanej składki wysokość pobieranych opłat za zarządzanie nie może w skali roku przekraczać 0,75% wartości aktywów. Z kolei opłaty jednorazowe za wpłatę środków nie mogą przekraczać 2,5% ich wartości[136].

Obowiązek automatycznego wpisu istotnie podniósł partycypację w pracowniczych funduszach emerytalnych pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym. Nie miał natomiast znaczącego wpływu na wzrost liczby oszczędzających zatrudnionych w sektorze publicznym. Według danych na koniec maja 2018 r. liczba zatrudnionych, którzy zaczęli oszczędzać dzięki automatycznemu wpisaniu ich do programu pracowniczego wyniosła 9,7 mln osób – to 30% wszystkich pracujących w gospodarce i 45% zatrudnionych, którzy spełniali kryteria wpisu. Aż 4,5 mln osób samodzielnie wybrało lub zostało przypisanych automatycznie przez pracodawcę do rządowego funduszu NEST. Odsetek osób, które zrezygnowały z programu, mimo automatycznego ich wpisania, wyniósł około 10%. Pracownicy małych i mikrofirm rezygnowali częściej niż zatrudnieni w dużych przedsiębiorstwach. Zaobserwowano również różnice ze względu na wiek – w programie częściej zostawały osoby młode niż osoby powyżej 50. roku życia[137].

W ramach pracowniczych programów emerytalnych programy o zdefiniowanym świadczeniu nazywane są także programami ostatniego wynagrodzenia (*final salary schemes*), ponieważ co do zasady wysokość otrzymywanego świadczenia jest obliczana w oparciu o ostatnie wynagrodzenie otrzymane przez pracownika oraz proporcjonalnie do liczby lat przepracowanych w danym przedsiębiorstwie. Waloryzacja świadczeń emerytalnych zazwyczaj uzależniona jest wyłącznie od arbitralnej decyzji pracodawcy. Wraz z wydłużaniem się średniej długości życia koszty utrzymania systemów o zdefiniowanym świadczeniu szybko rosły; przy czym wysokość kosztów funkcjonowania takich programów dla pracodawcy w długim okresie okazywała się trudna do przewidzenia. Maksymalna kwota, podlegająca preferencjom podatkowym, wypłacana z pracowniczych programów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu stanowi iloczyn 1/60 ostatniej pensji oraz liczby lat uczestnictwa w programie albo sumę iloczynu 1/80 ostatniego wynagrodzenia i liczby lat uczestnictwa w programie oraz 3/80 ostatniego wynagrodzenia. W 2015 r. w Wielkiej Brytanii funkcjonowało 6057 pracowniczych programów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu, z czego około 5175 było niedofinansowanych a 882 notowało nadwyżkę. Łączne aktywa tych programów

[136] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…,* s. 36.
[137] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…,* s. 37-38.

wyniosły 1273,8 mld funtów a ich zobowiązania 1641,2 mld funtów. Deficyt z roku na rok drastycznie się pogłębia[138].

Mając na uwadze powyższe problemy z finansowaniem programów o zdefiniowanym świadczeniu coraz popularniejsze stają się pracownicze programy emerytalne o zdefiniowanej składce. Większość pracodawców przechodzi właśnie na ten typ planów inwestycyjnych w ten sposób, że dla nowych pracowników zamyka dostęp do programów o zdefiniowanym świadczeniu. Pracodawcy sami lub wraz z pracownikami opłacają comiesięcznie składkę stanowiącą określony procent pensji pracownika do funduszu. Na koniec aktywności zawodowej ów fundusz wykupuje ubezpieczonemu dożywotnią emeryturę. Jej wysokość zależy od składki, okresu jej opłacania, stóp zwrotu oraz średniej długości życia liczonej od dnia przejścia na emeryturę. Do 2011 r. PPE oparte o metodę zdefiniowanej składki stanowiły około 75% wszystkich PPE. W oparciu o metodę zdefiniowanego świadczenia funkcjonowało około 20% planów emerytalnych. Natomiast około 5% wszystkich planów zakładowych opartych zostało o mieszaną metodę finansowania (część świadczenia była w oparciu o kapitalizowaną składkę, a część w oparciu o policzalny wzór matematyczny)[139]. Obecnie powyższe proporcje uległy dalszym zmianom – aż 91% składek trafia na fundusze działające w systemie zdefiniowanej składki. To obniża potencjalne straty wynikające ze starzenia się społeczeństwa i zawirowań na rynku finansowym, a w rezultacie zmniejsza ryzyko niewypłacalności instytucji finansowych[140].

Ze względu na powiększający się deficyt pracowniczych programów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu na mocy ustawy z 2011 roku utworzono emerytalny fundusz gwarancyjny (*Pension Protection Fund*). Dba on o płynność finansową pracowniczych programów emerytalnych oraz publikuje coroczne raporty na temat ich kondycji. W swych założeniach gwarantuje on wypłatę świadczenia emerytalnego do 90% jego wysokości w razie niewypłacalności pracowniczego programu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu[141].

Pracownicze programy emerytalne są zabezpieczone na wypadek upadłości pracodawcy, ubezpieczyciela, oraz na wypadek oszustwa. W przypadku programów o zdefiniowanej składce upadłość pracodawcy nie ma wpływu na dotychczas zgromadzone środki, ponieważ są one zarządzane przez podmiot zapewniający emeryturę (*pension provider*),

---

[138] Strona rządowa brytyjskiego Emerytalnego Funduszu Gwarancyjnego, *Pension Protection Fund*, PPF 7800, http://www.pensionprotectionfund.org.uk/DocumentLibrary/Documents/PPF_7800_february_15.pdf.
[139] M. Krajewski, *Pracownicze Programy Emerytalne – charakterystyka prawna*, Uniwersytet Łódzki 2014, s. 58.
[140] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…*, s. 34.
[141] Rządowy strona brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/protection-for-your-pension.

czyli zazwyczaj ubezpieczyciela albo fundusz powierniczy. W razie upadłości tego podmiotu ubezpieczony otrzyma odszkodowanie ze specjalnego programu powołanego do wypłacania odszkodowań związanych z usługami finansowymi (*financial services compensation scheme*), ale tylko pod warunkiem, że ów podmiot był zarejestrowany i zaaprobowany przez odpowiednik Komisji Nadzoru Finansowego (*Financial Conduct Authority*). W przypadku pracowniczych programów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu obowiązuje reguła, że pracodawca w żadnym razie nie może naruszać środków gromadzonych na świadczenia emerytalne. Na wypadek upadłości pracodawcy ochronę ubezpieczonemu zapewnia Fundusz Ochrony Emerytur (*Pension Protection Fund*). Ubezpieczonym, którzy osiągnęli wiek emerytalny, fundusz wypłaca odszkodowanie w wysokości 100% szkody; tym zaś, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego, fundusz wypłaca odszkodowanie w wysokości 90% szkody. Na wypadek oszustwa czy kradzieży gromadzonych w pracowniczych programach emerytalnych środków także w niektórych wypadkach przysługuje odszkodowanie. Wypłaca je powołany w tym celu Fundusz do spraw Odszkodowań wynikłych z Oszustw Finansowych (*Fraud Compensation Fund*)[142].

Ubezpieczony ma prawo wskazać osobę uprawnioną do otrzymania świadczenia emerytalnego albo całości zgromadzonych środków na wypadek swojej śmierci przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Regulaminy niektórych pracowniczych programów emerytalnych zawężają możliwość dokonania dyspozycji do kręgu osób najbliższych. Inne przewidują pełną dowolność w tym zakresie. Środki te nie wchodzą w skład schedy spadkowej[143].

Zmiana pracodawcy skutkuje tym, że ubezpieczony może dołączyć do pracowniczego programu emerytalnego u nowego pracodawcy. Wtedy środki zgromadzone w programie działającym u pierwszego pracodawcy pozostają w nim i są dalej inwestowane. Możliwe jest także przeniesienie środków do programu funkcjonującego u nowego pracodawcy. Wtedy pracownik ma ponadto prawo do jednoczesnego kontynuowania opłacania składek w pierwszym programie. Jednakże może zostać pozbawiony pewnych przywilejów zarezerwowanych wyłącznie dla ubezpieczonych zatrudnionych przez pracodawcę prowadzącego pracowniczy program emerytalny[144].

---

[142] Rządowa strona brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/protection-for-your-pension.
[143] Rządowa strona brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/managing-your-pension.
[144] Rządowa strona brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/workplace-pensions/changing-jobs-and-taking-leave.

W przypadku rozwodu środki zgromadzone w pracowniczych programach emerytalnych podlegają podziałowi na równi z innymi składnikami majątku. Co istotne, podziałowi ulega także ta część aktywów, która była gromadzona przed zawarciem małżeństwa. Opcji podziału jest wiele, przy czym nie wszystkie z nich dostępne są w każdej części Zjednoczonego Królestwa. Między innymi dopuszczalne jest przyznanie jednemu z małżonków całości nieruchomości w zamian za transfer całego kapitału zgromadzonego w pracowniczym programie emerytalnym. Istnieje nawet możliwość by część świadczenia emerytalnego jednego małżonka, z wyłączeniem świadczenia pierwszofilarowego, była przekazywana drugiemu małżonkowi. Podkreśla się, iż podział oszczędności emerytalnych jest niezwykle istotny oraz wymaga fachowej obsługi prawnej, ponieważ stanowią one zazwyczaj największy obok nieruchomości składnik majątku[145].

Istotnym dla określenia pozycji prawnej uczestnika elementem jest wprowadzenie przez przepisy możliwości różnego traktowania uczestników tego samego planu, poprzez utworzenie tzw. spersonalizowanych (*sectionalised schemes*) PPE. Przepisy umożliwiają zróżnicowanie uczestników w zakresie m.in. wysokości opłacanych składek czy wysokości przyszłych świadczeń. Na takich zasadach funkcjonuje obecnie około czterystu planów emerytalnych. Zróżnicowanie uczestników wynika z ogólnie akceptowanej koncepcji elitaryzmu (indywidualizacji) w ramach zatrudnienia. O ile w państwach Europy Kontynentalnej uwidaczniają się silne tendencje egalitarystyczne – dążenie do równego traktowania pracowników wykonujących taką samą pracę – to w systemach anglosaskich gwarantuje się równe traktowanie, ale jednocześnie tam gdzie jest to dopuszczalne, dąży się do indywidualizmu, premiowania aktywności, przezorności pracowników. Prawo w większym zakresie dopuszcza różnicowanie poszczególnych uprawnień przysługujących w ramach załogi, o ile nie będzie ono prowadziło do nieuprawnionej dyskryminacji pracowników[146].

Drugim elementem drugiego filaru brytyjskiego systemu emerytalnego są prywatne plany emerytalne. To programy inwestycyjne oparte o metodę kapitałową, w których uczestnictwo wynika wyłącznie z inicjatywy ubezpieczonego. Nie korzystają ze wsparcia w postaci dodatkowej składki pochodzącej od pracodawcy. Ta instytucja stanowi zabezpieczenie indywidualne o zdefiniowanej składce, w którym możliwość uczestniczenia mają wszyscy mieszkańcy Zjednoczonego Królestwa, w tym osoby samodzielnie zarobkujące oraz niepracujące. Administrację funduszem gromadzącym składki na emerytury indywidualne

[145] Strona brytyjskiej agencji rządowej *Money and Pension Service*, https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/dividing-pensions-on-divorce-or-dissolution.
[146] M. Krajewski, *Pracownicze Programy Emerytalne…*, s. 58.

można powierzyć: bankowi, towarzystwu ubezpieczeniowemu, towarzystwu budowlanemu, towarzystwu powierniczemu lub kasie wzajemnej pomocy[147]. W dniu przejścia na emeryturę za zgromadzony kapitał kupowane jest od dowolnego towarzystwa ubezpieczeń dożywotnie świadczenie emerytalne. Według przyjętej w pierwszym rozdziale klasyfikacji prywatne plany emerytalne należy zaliczyć do drugiego filaru z tego względu, iż oszczędzanie w tym programie wiąże się z ulgami podatkowymi od państwa, które ponadto dotyczą tylko planów emerytalnych spełniających szereg warunków ustawowych. Zatem występuje ingerencja państwa w finansowanie tego sposobu gromadzenia kapitału na starość, co odróżnia je od trzeciego filaru.

Trzecią formą prawną drugiego filaru są regulowane plany emerytalne (*stakeholder pension scheme*), które zostały wprowadzone w 2001 roku na podstawie ustawy z 1999 roku o reformie polityki socjalnej oraz emerytalnej (*Welfare Reform and Pensions Act 1999*). Tym różnią się od zwykłych planów emerytalnych, że ustawodawca nałożył na nie szereg wymagań takich jak: maksymalna wysokość opłat, minimalna wysokość składki, elastyczność co do rozpoczęcia opłacania składki oraz zaprzestania jej opłacania. W swych założeniach miały one zwiększyć poziom oszczędności wśród najgorzej zarabiających poprzez stworzenie atrakcyjniejszych planów oszczędnościowych niż dostępne powszechnie na rynku[148].

Regulowany plan emerytalny musi zostać zarejestrowany w rejestrze emerytalnym. Co najmniej trzy czwarte zgromadzonych środków musi zostać przeznaczonych na wypłatę dożywotniego świadczenia emerytalnego. Nie więcej niż jedna czwarta środków może zostać pobrana w formie jednorazowej zwolnionej od podatku wypłaty (tak samo jak w prywatnym programie emerytalnym). Przez pierwsze 10 lat opłacania składek maksymalna wysokość opłaty pobieranej przez ubezpieczyciela wynosi 1,5% od wielkości aktywów; przez kolejne lata ta wysokość zmniejszana jest do 1%. Minimalna comiesięczna składka wynosi 20 funtów. Nie ma żadnych opłat ani kar za otwarcie regulowanego planu emerytalnego, wyjście z planu, czy zawieszenie opłacania składek. Opłacenie pojedynczej minimalnej składki 20 funtów jest wystarczające dla otwarcia planu. Świadczenia mogą być wypłacane bez żadnych kar od ukończenia 55. roku życia. Świadczenie może być wypłacone jako dożywotnia emerytura w stałej wysokości albo jako emerytura w zmiennej wysokości, która ze względu na kontynuację

[147] T. Szumlicz, M. Żukowski, *Systemy emerytalne w…*, s. 315.
[148] Strona brytyjskiej agencji rządowej *Money and Pension Service*, https://www.pensionsadvisoryservice.org.uk/about-pensions/pensions-basics/contract-based-schemes/stakeholder-pension-schemes?moreInfo=4.

inwestowania środków zależna jest także od dalszych wyników inwestycyjnych[149]. Jak widać tę instytucję cechuje większa elastyczność niż pracownicze plany emerytalne.

Czwartym urządzeniem drugiego filaru są indywidualnie zarządzane plany emerytalne (*self-invested personal pension*) będące planami inwestycyjnymi, w których ubezpieczony ma duży wpływ na alokację swoich składek w wybrane rodzaje papierów wartościowych, instrumentów finansowych, funduszy inwestycyjnych a nawet nieruchomości. W tych programach za dodatkową opłatą istnieje także możliwość oddania zarządzania swoimi środkami w ręce profesjonalnego doradcy inwestycyjnego, który samodzielnie dokonuje wyboru sposobu lokacji kapitału. Indywidualnie zarządzane plany emerytalne wiążą się z aktywną alokacją odprowadzanej składki w przeciwieństwie do innych programów emerytalnych. Przekłada się to również na wyższe opłaty pobierane przez ubezpieczycieli oferujących indywidualnie zarządzane plany emerytalne. Po nowelizacji przepisów z 2015 roku dostęp do zgromadzonych środków ubezpieczony może uzyskać już po ukończeniu 55. roku życia[150].

Pracownicze programy emerytalne o zdefiniowanej składce przenikają się z prywatnymi planami emerytalnymi. Ich konstrukcja jest zasadniczo ta sama. Główna różnica polega na tym, iż przy uczestnictwie w prywatnym planie emerytalnym brak jest dodatkowej składki opłacanej przez pracodawcę, ale ulgi podatkowe przy obu formach oszczędzenia są identyczne. Tożsamy jest również sposób wyliczania ostatecznej wysokości świadczenia emerytalnego. Przy oszczędzaniu w programie o zdefiniowanej składce wysokość emerytury zależy od: wysokości wpłacanych składek, stopy zwrotu inwestycji oraz od sposobu ich podjęcia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Co istotne, część programów o zdefiniowanej składce ma wbudowany automatyczny mechanizm suwaka, na którym wzorował się polski ustawodawca przy reformie OFE. Wraz ze zbliżaniem się ubezpieczonego do wieku emerytalnego środki zostają stopniowo lokowane w bezpieczne papiery wartościowe tak, aby ograniczyć negatywny wpływ ewentualnego krachu giełdowego w krótkim okresie przed przejściem na emeryturę na wielkość oszczędności. Z kolei programy o zdefiniowanym świadczeniu oraz mieszane występują jedynie jako pracownicze programy emerytalne. Wynika to z tego, że tu wysokość emerytury jest wyraźnie powiązana z wysokością wynagrodzenia oraz stażem pracy u danego pracodawcy[151].

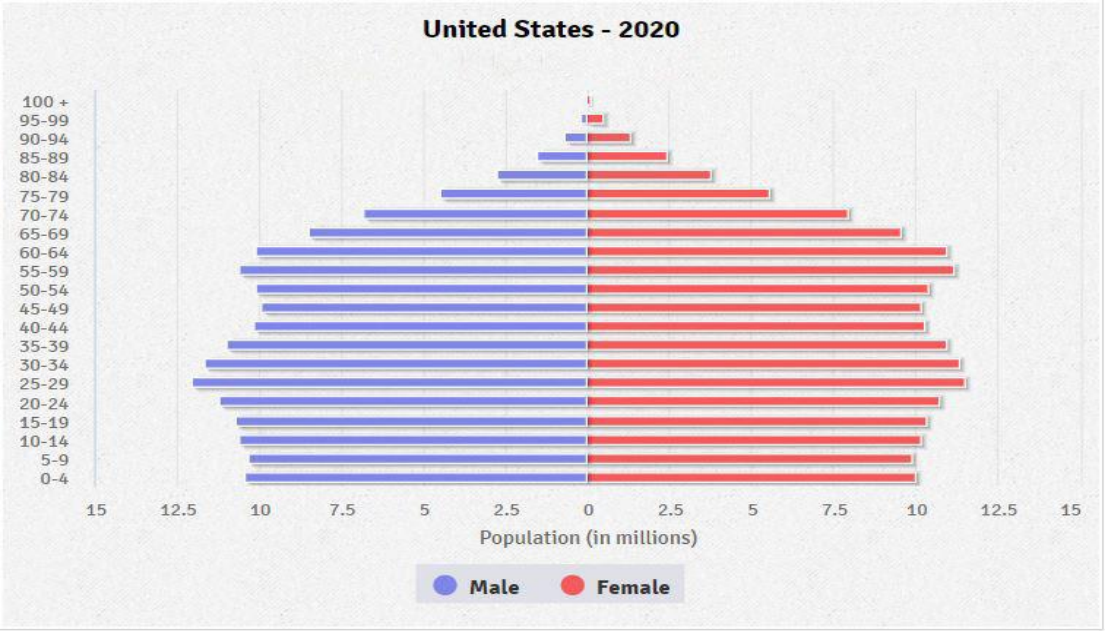
---

[149] Strona brytyjskiej agencji rządowej *Money and Pension Service*, https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/stakeholder-pensions.
[150] Strona agencji rządowej *Money and Pension Service*, https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/self-invested-personal-pensions.
[151] Rządowa strona brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.gov.uk/pension-types.

11.1.2. Stany Zjednoczone Ameryki - dobrowolne plany emerytalne

11.1.2.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny

Stany Zjednoczone Ameryki są największą gospodarką świata, licząc według nominalnego PKB, albo drugą gospodarką świata, biorąc pod uwagę PKB według parytetu siły nabywczej (pierwsze miejsce piastują już Chiny). PKB *per capita* wynosi 57 220 dolarów i plasuje kraj na 6. miejscu według liczb nominalnych oraz na 14. miejscu według parytetu siły nabywczej. Liczba ludności wynosi około 325,146 mln. Rośnie ona w wysokim tempie – dla porównania w 2010 roku kraj liczył 309,350 mln mieszkańców a w 1980 roku 227.622 mln mieszkańców. Osoby w wieku co najmniej 65 lat stanowią około 15,25% całości populacji. Na jedną osobę w wieku poprodukcyjnym przypada aż 4,5 osoby w wieku produkcyjnym, zatem społeczeństwo jest młode. Współczynnik dzietności wynosi 1,87, co jest dość wysokim wynikiem, choć nadal niezapewniającym zastępowalności pokoleń. Średnia długość życia to 79,8 lat. Współczynnik imigracji jest bardzo wysoki i wynosi 3,9 imigranta na 1000 mieszkańców rocznie. Współczynnik nierówności dochodów Giniego wynosi 40,8, co jest miarą wysoką. W 2017 r. dług publiczny wynosił 78,8% PKB a stopa bezrobocia 4,4%[152].



[152] Dane pochodzą ze strony The World Factbook, oficjalnego raportu statystycznego sporządzanego okresowo przez przez amerykańską agencję wywiadowczą CIA, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html.

Diagram nr 2 przedstawiający strukturę demograficzną Stanów Zjednoczonych w 2020 roku[153].

Z powyższego diagramu wynika, że największą grupę wiekową amerykańskiego społeczeństwa stanowią osoby w wieku 25-29 lat. Brak jest znaczących różnic pomiędzy pokoleniami w wieku produkcyjnym oraz przedprodukcyjnym. Z kolei wyraźnie mniej liczne od pokolenia osób w wieku produkcyjnym jest pokolenie osób starszych. Dzięki temu system emerytalny Stanów Zjednoczonych zachowuje korzystne proporcje liczby emerytów do liczby osób w wieku produkcyjnym. Społeczeństwo amerykańskie należy ocenić jako młode. Struktura demograficzna Stanów Zjednoczonych jest właściwa w kontekście możliwości finansowania repartycyjnego systemu emerytalnego.

W kontekście analizy form ubezpieczenia emerytalnego opartych o rynek papierów wartościowych istotne jest zwrócenie uwagi, że Nowy Jork jest drugim po Londynie co do wielkości ośrodkiem finansowym na świecie. W Nowym Jorku znajdują się dwie największe giełdy na świecie: New York Stock Exchange i NASDAQ. W Chicago znajduje się największa na świecie giełda rolnicza: Chicago Mercantile Exchange. W USA swoje siedziby posiadają jedne z największych banków i firm ubezpieczeniowych na świecie[154].

W Stanach Zjednoczonych dział usług finansowych, w którym zawiera się działalność inwestycyjna funduszy emerytalnych, wytwarza coraz większą część PKB. Część doktryny twierdzi, iż nastąpił już przerost sektora finansowego w tym kraju, co określa mianem finansjalizacji. To pojęcie zdaniem G. Epsteina należy definiować jako rosnącą rolę motywów finansowych, rynków finansowych, podmiotów finansowych i instytucji finansowych w działaniu krajowych i międzynarodowych gospodarek. Autor w tym procesie upatruje źródeł kryzysu finansowego z 2008 roku[155].

W ostatnich latach wartość akcji na amerykańskiej giełdzie rosła w szybkim tempie i w 2013 roku przewyższyła poprzedni szczyt z 2007 roku. Co więcej, w dniu 12 lutego 2020 roku Dow Jones zanotował najwyższy wynik w historii, przebijając ponaddwukrotnie swój szczyt sprzed kryzysu z 2008 r.. Ceny akcji na nowojorskiej giełdzie zmieniają się bardzo szybko. Dla porównania w dniu w dniu 9 marca 2009 roku indeks Dow Jones Industrial przyjmował wartość 6547 punktów a na dzień 28 września 2017 roku 22 387 punktów, co oznacza przyrost wartości o około 242% w przeciągu 8 lat 6 miesięcy. Natomiast zestawiając ceny indeksu z 1

[153] Diagram pochodzi ze strony The World Factbook: USA, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html.
[154] The World Factbook, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html#.
[155] G. Epstein, *Financialization and the World Economy*, Northampton 2005, s. 3 [w:] H. Kołodziejczyk *Geneza kryzysu hipotecznego w USA z perspektywy dekady,* Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny 2016, nr 4, s. 229-230.

października 2007 roku (14 088 punktów) do 9 marca 2009 roku, to należy stwierdzić, iż w okresie 1 roku i 6 miesięcy nastąpił spadek o około 56%[156]. Dla porównania polski indeks WIG20 przez 13 lat nie był w stanie przebić swojego szczytu z 10 października 2007 roku. Na dzień 12 lutego 2020 roku jego wartość była aż o 40% niższa niż 10 października 2007 roku[157]. Z tego zestawienia wynika, że polska giełda generuje znacznie niższą stopę zwrotu niż amerykańska. To oznacza również, że efektywność kapitałowych instytucji emerytalnych jest w dużym stopniu uzależniona od wyboru rynku kapitałowego, na którym będą lokowane aktywa.

II.1.2.2. Historia refom systemu emerytalnego

Początek amerykańskiej polityki społecznej datuje się na XVII wiek, gdy brytyjscy koloniści zaczęli implementować w Nowym Świecie swoje prawa, w tym obowiązujące w Wielkiej Brytanii prawo ubogich. Rozróżniało ono osoby biedne na zasługujące i niezasługujące na pomoc. Pomoc społeczna była wiązana jedynie z ubóstwem. W XVIII i XIX wieku rozwinęła się sieć przytułków, oferujących pomoc dla ubogich. Biedni musieli się do nich zgłaszać. Przekazywanie środków odbywało się często w sposób nieprzyjemny, aby zniechęcać do korzystania z niej. Z powodu otrzymywania świadczeń beneficjenci mogli: zostać pozbawieni własności, utracić prawo do głosowania, prawo do swobodnego przemieszczania się, a w skrajnych wypadkach byli obowiązani do noszenia na swoich ubraniach litery „P" oznaczającej ich status (od angielskiego *poor*, czyli ubogi). W 1795 roku amerykański myśliciel i rewolucjonista Thomas Paine wydał dzieło: *Agrarian Justice* (sprawiedliwość ziemska). Wskazywał on na potrzebę utworzenia systemu zaopatrzenia społecznego dla tworzącego się nowego narodu. Uznał, iż należy wprowadzić 10% podatek od spadków i za te środki sfinansować niewysokie świadczenia emerytalne dla osób, które ukończyły 50 lat, oraz przyznać jednorazowe kwoty na start w dorosłość osobom, które ukończyły 21 lat[158].

Następnie zaczęły powoli pojawiać się pierwsze emerytury zakładowe, jednakże były one nieliczne. Ponadto wypłacanie emerytur stanowiło arbitralną decyzję pracodawcy. Mógł on wstrzymać świadczenia w dowolnym momencie. Na dodatek na początku XX wieku oraz w związku z krachem finansowym z 1929 roku duża część przedsiębiorstw bankrutowała.

[156] Notowania indeksu Dow Jones Industrial, https://www.money.pl/gielda/swiat/usa_dow_jones/.
[157] Notowania indeksu WIG20, https://www.money.pl/gielda/indeksy_gpw/wig20/.
[158] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.

Ostatecznie, mimo iż 15% pracowników uczestniczyło w programach emerytur zakładowych, to emeryturę otrzymało zaledwie 5% pracowników. Niektóre stany ustanawiały szczątkowe emerytury obwarowane surowymi kryteriami. Przed wprowadzeniem *Social Security* (odpowiednika polskiego ZUS-u) jedynie 3% osób, które ukończyły 65 lat, otrzymywało publiczne świadczenia. Były to świadczenia z pomocy społecznej i aby je uzyskać wnioskodawca musiał wykazać, iż pozostaje w potrzebie finansowej oraz nie posiada innych możliwości uzyskiwania dochodu. Zasiłki były nieadekwatnie niskie do wysokości wynagrodzeń oraz kosztów życia[159].

Na skutek rewolucji przemysłowej, urbanizacji, zwiększającej się średniej długości życia, zmniejszania się wielkości rodzin, wprowadzenie powszechnego publicznego ubezpieczenia emerytalnego okazało się konieczne. Na te zjawiska nałożył się kryzys gospodarczy z lat 1929-1932. Stopa bezrobocia wzrosła w tym czasie do 25%, około 10 000 banków ogłosiło bankructwo. Produkt Krajowy Brutto spadł o około 50%; wynagrodzenia zmalały o około 40%. W Stanach Zjednoczonych pojawiło się wiele ruchów populistycznych zdobywających duże poparcie społeczne. Propozycje były radykalne. Niektórzy postulowali nawet konfiskatę majątków przekraczających 50 milionów dolarów i dochodów rocznych powyżej miliona dolarów. Inni domagali się ustanowienia wieku emerytalnego na 45 lat. Część pomysłów przeradzała się nawet w projekty ustaw. Jednak żaden z nich nie został zrealizowany[160].

W 1934 roku prezydent Franklin Roosevelt powołał komisję do spraw zabezpieczenia ekonomicznego. Wydała ona raport, opierający się o analizę dotychczasowych europejskich i stanowych doświadczeń z polityką społeczną, który stał się podstawą merytoryczną wprowadzanej reformy. W 1935 roku została uchwalona ustawa o zabezpieczeniu społecznym (*Social Security Act 1935*). Wiek emerytalny ustalono na 65 lat dla obu płci. Pierwsze składki pobrano w 1937 roku a pierwsze świadczenia emerytalne zostały wypłacone już w 1940 roku (na skutek nowelizacji ustawy z 1939 roku). Początkowo *Social Security* miało wypłacać jedynie emeryturę i to tylko dla pracowników. Jednakże szybko rozszerzono wachlarz świadczeń o renty rodzinne oraz świadczenia dla małżonka pracownika i małoletnich dzieci pracownika (*dependents benefits*). Od powstania *Social Security* pobrano 8,7 biliona dolarów składek a wypłacono świadczenia o wartości jedynie 7,4 biliona dolarów. Ogromna nadwyżka

[159] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.
[160] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.

jest lokowana w Funduszu Powierniczym Zabezpieczenia Społecznego (*Social Secuirty Trust Fund)* z przeznaczeniem na przyszłe wypłaty[161].

W 1950 roku uchwalono nowelizację ustawy o zabezpieczeniu społecznym, zgodnie z którą jednorazowo znacznie podwyższono wszystkie wypłacane emerytury i wysokość przyszłych świadczeń. W latach 1940-1950 emerytury nie były w ogóle waloryzowane. Kolejną ustawą z 1952 roku ponownie podwyższono świadczenia w ten sposób, iż na skutek obu poprawek ich wartość podwoiła się w stosunku do pierwotnej. Wprowadzono także zasadę, iż dalsze waloryzacje będą odbywać się każdorazowo w oparciu o nowo uchwaloną ustawę, nigdy automatycznie[162].

Ustawami z 1956 roku (wobec kobiet) i z 1961 roku (także w stosunku do mężczyzn) wprowadzono wcześniejszy wiek emerytalny 62 lata. Możliwe było przejście na emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego 65 lat, lecz z obniżonym świadczeniem. Ustawą z 1972 roku ustanowiono regułę, iż począwszy od 1975 roku emerytury będą indeksowane o wzrost cen dóbr konsumpcyjnych (*cost-of-living allowances - COLA*). Odtąd nie uchwalano już odrębnych ustaw waloryzujących świadczenia. Ponadto wprowadzono: dodatkowy dochód emerytalny (*Supllemental Security Income*), emeryturę minimalną, podwyższoną emeryturę dla osób przechodzących na nią później niż z chwilą osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego[163].

W 1975 roku dostrzeżono problem narastających kosztów systemu. Przewidziano, iż przy ówczesnym stanie rzeczy nadwyżki gromadzone w funduszach powierniczych wyczerpią się do 1979 roku. Dlatego w 1977 roku wprowadzono nieznaczną podwyżkę składek z 6,45% do 7,65%. Kolejne niedostatki finansowania systemu zaowocowały nowelizacją ustawy o zabezpieczeniu społecznym z 1983 roku. Na jej mocy opodatkowano świadczenia otrzymywane z *Social Security* oraz zamierzano podnieść wiek emerytalny, ale dopiero od 2000 roku. W 2000 roku uchwalono ustawę o wolności podejmowania pracy dla seniorów (*The Senior Citizens Freedom to Work Act 2000*). Dla osób pobierających świadczenia emerytalne, które ukończyły powszechny wiek emerytalny, zniesiono wszelkie ograniczenia dotyczące podejmowania zatrudnienia czy limitów dochodów. Pozostały one w mocy wobec osób

[161] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security,* https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.
[162] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security,* https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.
[163] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security,* https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.

korzystających z wcześniejszych emerytur. Aby otrzymać emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym nie jest konieczne rozwiązanie stosunku pracy[164].

Przez trzy ostatnie dekady pierwszy filar amerykańskiego systemu emerytalnego nie przeszedł żadnych głębokich reform. Dzieje się tak dlatego, że generuje on nadwyżki finansowe, które gromadzone są we wspomnianym funduszu rezerwowym - Funduszu Powierniczym Ubezpieczenia Społecznego. Jednakże przewiduje się, iż w 2034 wydatki systemu przekroczą jego wpływy. A obecne prawo emerytalne zakazuje dopłat do systemu emerytalnego z budżetu. To oznacza, że będzie konieczna nowelizacja przepisów w tym zakresie. W przeciwnym razie wysokość świadczeń musiałaby ulec obniżeniu[165].

11.1.2.3. Obecny kształt systemu emerytalnego

Amerykański system zabezpieczenia starości jest trójfilarowy. Do pierwszego filaru systemu należy *Social Security*, odpowiednik polskiego ZUS-u. Natomiast wszystkie inne metody ubezpieczenia emerytalnego są oparte na dobrowolnym oszczędzaniu w formie kapitałowej. Do drugiego filaru należy zaliczyć pracownicze programy emerytalne 401(k) o zdefiniowanym świadczeniu i zdefiniowanej składce oraz plany emerytalne korzystające z dobrodziejstwa zwolnienia podatkowego.

Niektórzy autorzy zaliczają plany emerytalne do trzeciego filaru[166]. Jednakże z punktu widzenia kryteriów klasyfikacji zastosowanych w niniejszej rozprawie konieczne jest ich odmienne uszeregowanie. Plany emerytalne, choć nie uzyskują dodatkowej składki od pracodawcy tak jak PPE 401(k), to korzystają ze zwolnień podatkowych ze względu na ich przeznaczenie na zabezpieczenie finansowe starości. Zatem są one wspierane przez państwo w odróżnieniu od przezorności własnej zastrzeżonej dla trzeciego filaru. Ponadto w Stanach Zjednoczonych mnogość rozwiązań prawnych dotyczących PPE 401(k) oraz planów emerytalnych sprawia, że te instytucje nawzajem się przenikają i często stanowią połączenie cech 401(k) oraz planów emerytalnych, stąd ich rozróżnienie jest niecelowe. Przykładowo poprzez program 401(k) pracodawcy mogą dokonywać wpłat na indywidualne konta emerytalne.

---

[164] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.
[165] E. Fultz, J. Francis, *The US Public…,* s. 9.
[166] M. Dziubińska-Michalewicz, *System emerytalno-rentowy w Stanach Zjednoczonych*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz 2005.

Pierwszy filar amerykańskiego systemu emerytalnego jest zbliżony do brytyjskiego, a więc cechuje się zapewnieniem stosunkowo niskiej stopy zastąpienia, oscylującej wokół minimum socjalnego, na poziomie około 40%. Formuła świadczeń zawiera element redystrybucyjny. Występuje degresja świadczeń, przez co najgorzej zarabiający uzyskują stosunkowo wyższą emeryturę – osoby w najniższym przedziale zarobków uzyskują stopę zastąpienia w wysokości 73% a osoby zarabiające w granicach górnego pułapu oskładkowania otrzymują zaledwie 25% stopy zastąpienia. Stąd koniecznością stały się dodatkowe ubezpieczenia organizowane przez pracodawców oraz liczne instrumenty finansowe służące indywidualnemu zabezpieczeniu[167].

Przesłanką nabycia emerytury z *Social Security* jest zdobycie co najmniej 40 kredytów emerytalnych, co jest równoważne 10-letniemu stażowi pracy (jeden kredyt odpowiada jednemu kwartałowi). Niższa liczba kredytów emerytalnych nie uprawnia do jakiegokolwiek świadczenia emerytalnego. Wysokość emerytury zależy od wysokości dochodów w czasie aktywności zawodowej, stażu pracy i wieku przejścia na emeryturę. Dla obliczenia wysokości emerytury bierze się pod uwagę średnią zarobków z 35 najkorzystniejszych lat aktywności zawodowej. Powszechny wiek emerytalny jest stopniowo podwyższany z 65 do 67 lat w ten sposób, że dla osób urodzonych po 1959 roku będzie on już przyjmował górną granicę. Po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego emeryt może łączyć otrzymywane świadczenie z dochodami z pracy bez ograniczeń[168].

Skorzystanie z emerytury wcześniejszej jest możliwe wraz z ukończeniem 62. roku życia. W tym wypadku emerytura będzie niższa. Jeśli ubezpieczony w 2017 roku skończy 62 lata i skorzysta z wcześniejszej emerytury, to będzie ona niższa od tej, którą uzyskałby w powszechnym wieku emerytalnym o 25,8%. Pobierając emeryturę wcześniejszą świadczeniobiorca może pracować, ale jeśli jego dochody przekroczą ustawowy limit, to emerytura zostaje obniżona o 1 dolara za każde 2 dolary zarobione powyżej limitu. Możliwe jest też późniejsze przejście na emeryturę, lecz nie później niż w wieku 70 lat. Z samego tytułu późniejszego przejścia na emeryturę świadczenie jest podwyższane o 8% za każdy rok[169].

Zgodnie z ustawą o zabezpieczeniu społecznym pierwszy filar finansowany jest z trzech źródeł: składek pracownika i pracodawcy (po 6,2%); odsetek od zysku z obligacji rządowych, w które z mocy ustawy inwestuje się nadwyżki finansowe systemu emerytalnego; wpływów z

[167] W. Muszalski, *Reforma reformy emerytalnej*, PiZS 2014, nr 2, s. 13-14.
[168] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/pubs/?topic=Retirement.
[169] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/pubs/?topic=Retirement.

opodatkowania emerytur z pierwszego filaru. Zakazane jest subsydiowanie systemu emerytalnego czy zaciąganie w tym celu pożyczek. Dodatkowo należy zauważyć, że na wysokość świadczenia emerytalnego z pierwszego filaru (siłą rzeczy również z kolejnych) nie ma wpływu okres braku faktycznej aktywności zawodowej. Stopy zastąpienia z *Social Security* wynoszą około 40% i są niższe od przeciętnych stóp zastąpienia zapewnianych przez pierwsze filary w Europie. Jednakże koszt utrzymania *Social Security* wynosi jedynie około 5% PKB, przez co jest około dwukrotnie tańszy od swoich europejskich odpowiedników[170].

W Stanach Zjednoczonych funkcjonuje Rada Powiernicza (*Board of Trustees*), której zadaniem jest monitorowanie finansowania pierwszego filaru. Każdego roku Rada publikuje prognozy dotyczące kondycji finansowej publicznego systemu emerytalnego w perspektywie 25, 50 i 75 lat. Te raporty są przedstawiane Prezydentowi i Kongresowi, aby pomóc w uchwaleniu nowelizacji, przyczyniających się do bezpieczeństwa finansowego systemu w długim horyzoncie czasowym[171].

Ciekawie została rozwiązana kwestia opodatkowania emerytur. Jeśli łączny dochód roczny ze wszystkich źródeł emeryta nie przekracza 25 000 dolarów, to nie płaci on podatku dochodowego. Gdy dochód zawiera się pomiędzy 25 000 dolarów a 34 000 dolarów, to podstawą opodatkowania jest 50% emerytury. Gdy dochód przekracza 34 000 dolarów, to podstawę opodatkowania stanowi 85% emerytury. Około 40% świadczeniobiorców płaci podatki od swoich emerytur. Stopa zastąpienia z pierwszego filaru przy przejściu na emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym wynosi szacunkowo 40%. Sama administracja *Social Security* wskazuje na konieczność posiadania innych źródeł dochodu na starość[172].

I filar	II filar	III filar
Social Security – system repartycyjny, publiczny, zdefiniowanego świadczenia o cechach solidarnościowych (redystrybucyjnych).	PPE 401(k) zdefiniowanej składki – system kapitałowy zdefiniowanej składki, w którym świadczenia nie korzystają z ochrony Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych; dopłata pracodawcy nie jest obligatoryjna, choć najczęściej występuje; podlega zwolnieniu podatkowemu do określonego ustawą pułapu; zazwyczaj objęte mechanizmem stopniowego nabywania prawa do dodatkowej składki od pracodawcy. Na tożsamych zasadach działają PPE 403(b) oraz 457(b), które obowiązują w instytucjach państwowych, Kościołach, organizacjach charytatywnych.	Przezorność własna - różnorodne instrumenty finansowe dostępne na rynku prywatnym, inwestycje w nieruchomości, odwrócone hipoteki.

[170] E. Fultz, J. Francis, *The US Public*, s. 9-10.
[171] E. Fultz, J. Francis, *The US Public*, s. 11.
[172] Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/pubs/?topic=Retirement.

Social Security Trust Fund – fundusz rezerwowy, w którym gromadzone są nadwyżki finansowe pierwszego filaru z przeznaczeniem na dofinansowanie systemu w przyszłości; największy fundusz rezerwowy na świecie; charakter kapitałowy, środki gromadzone w amerykańskich bonach skarbowych.	PPE zdefiniowanego świadczenia – system kapitałowy zdefiniowanego świadczenia; składka obligatoryjna opłacana przez pracodawcę oraz pracownika, środki zwolnione z podatku do określonego ustawą pułapu; świadczenia podlegają ochronie Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych.	
	Branżowe PPE – system kapitałowy zdefiniowanego świadczenia; program wspólny dla pracodawców danej gałęzi gospodarki; jeśli którykolwiek z pracodawców należących do branżowego programu emerytalnego uchybia obowiązkom składkowym, to może on zostać pozwany przez program emerytalny, który będzie dochodził zaległych składek; brak konieczności zmiany programu emerytalnego przy zmianie pracodawcy na będącego członkiem tego samego programu emerytalnego (tej samej branży). Korzysta ze zwolnień podatkowych oraz z dodatkowej składki pracodawcy. Świadczenia podlegają ochronie Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych.	
	Indywidualne Plany Emerytalne „IRA" (*Individual Retirement Account*) – system kapitałowy zdefiniowanej składki; wpłacone środki zwolnione z podatku do określonego ustawą pułapu albo zmniejszają podstawę opodatkowania; składka finansowana w całości przez ubezpieczonego; mogą korzystać z nich osoby samozatrudnione. Odpowiednik IKE oraz IKZE. O konstrukcję „IRA" opierają się Odliczana od Wynagrodzenia Indywidualna Umowa Emerytalna oraz Uproszczona Emerytura Pracownicza.	
	Dopasowane Plany Oszczędnościowe dla Pracowników – system kapitałowy zdefiniowanej składki; pozwalają małym pracodawcom (zatrudniającym do 100 pracowników) w łatwy sposób dofinansowywać indywidualne plany emerytalne „IRA" już założone przez pracowników, bez konieczności ustanawiania osobnego pracowniczego programu emerytalnego w przedsiębiorstwie.	
	Plan Emerytalny Podziału Zysków – system kapitałowy zdefiniowanej składki; brak stałej procentowo składki; obowiązek opłaty składki obciąża wyłącznie pracodawcę; wysoka zmienność wpłat.	
	Określony co do Kwoty Pieniężnej Plan Emerytalny – system kapitałowy zdefiniowanej składki, zakłada wysokie finansowanie ze strony pracodawcy; występuje w dużych przedsiębiorstwach.	
	Plan Nabywania Akcji Pracowniczych – system kapitałowy zdefiniowanej składki; opiera się o	

	obowiązek nabywania kwalifikowalnych na podstawie ustawy papierów wartościowych pracodawcy, który plan utworzył. Korzysta ze zwolnień podatkowych, możliwa dodatkowa składka pracodawcy; składka finansowana zwykle przez pracodawcę oraz pracownika.	
	Niekwalifikowalny Plan Odroczonych Wynagrodzeń – system kapitałowy zdefiniowanej składki; obejmuje wynagrodzenia wypłacane z opóźnieniem, w kolejnych latach; składka finansowana zwykle przez pracodawcę oraz pracownika.	

Tabela nr 3 obrazująca obecny kształt systemu emerytalnego w Stanach Zjednoczonych[173].

11.1.2.4. Instytucje kapitałowe

W amerykańskim systemie emerytalnym uczestnictwo w pozostałych instytucjach emerytalnych, poza pierwszym filarem, ma charakter kapitałowy i obustronnie dobrowolny, co oznacza nie tylko dobrowolność uczestnictwa dla ubezpieczonych, ale również brak przymusu tworzenia programów emerytalnych przez pracodawców. Charakterystyczna jest daleko idąca różnorodność programów i planów emerytalnych oraz częściowe przenikanie się programów emerytalnych z planami emerytalnymi (część pracowniczych programów emerytalnych wykorzystuje konstrukcje indywidualnego planu emerytalnego „IRA").

Najpopularniejszą instytucją amerykańskiego drugiego filaru są pracownicze programy emerytalne 401(k) zdefiniowanej składki. Ich nazwa pochodzi od artykułu i sekcji federalnego kodeksu podatkowego, w którym przewidziano, że środki oszczędzane w ramach pracowniczych programów emerytalnych będą traktowane jako odroczony dochód i zwolnione z opodatkowania do czasu ich wypłacenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Pierwsze PPE 401(k) zostały ustanowione na przełomie lat 70. i 80. poprzedniego wieku. W ramach PPE 401(k) składki, obliczane na podstawie otrzymywanego wynagrodzenia, wpłacają pracownicy i pracodawcy. Zazwyczaj są one równej wysokości – pracownik decyduje o procentowej wysokości składki, którą płaci też pracodawca. Ustawodawca przewidział jednak limity nominalnych wysokości składek wpłacanych przez pracownika w ramach programów 401(k). Część pracodawców promuje systematyczne zwiększanie procentowej wysokości składek przez pracownika wraz z kolejnymi podwyżkami. Pracownicze programy emerytalne proponowane są zwykle w momencie zatrudnienia i określają całą ścieżkę wzrostu składek aż do limitu ustalonego przez państwo. Po wpisaniu do programu 401(k) pracownik nie musi

[173] Opracowanie własne.

pozostać w funduszu domyślnym, wybranym przez pracodawcę. Fundusze działające w ramach programów 401(k) zazwyczaj różnicują swój portfel aktywów. Popularnym rozwiązaniem są fundusze o określonej dacie wypłaty świadczenia, które wraz ze zbliżaniem się pracownika do wieku emerytalnego inwestują zgromadzone środki w coraz mniej ryzykowne aktywa. To rozwiązanie jest zbliżone do mechanizmu suwaka, występującego w brytyjskim oraz polskim systemie emerytalnym[174].

Pracodawcy mogą dobrowolnie ustanawiać mechanizm automatycznego wpisu do pracowniczego programu emerytalnego 401(k), znany z Wielkiej Brytanii. Automatyczny wpis oznacza, iż wraz z rozpoczęciem zatrudnienia pracownik automatycznie staje się członkiem pracowniczego programu emerytalnego. Wystąpić z niego może pod warunkiem złożenia wniosku. Warto zauważyć, że opcja automatycznego nabywania członkostwa nie istniała od razu. Została wprowadzona w celu zwiększenia poziomu członkostwa pracowników i, tak samo jak w Zjednoczonym Królestwie, okazała się sukcesem[175]. Przy czym, odmiennie niż w Wielkiej Brytanii, w Stanach Zjednoczonych automatyczny wpis nie został narzucony ustawowo, w konsekwencji nie występuje powszechnie.

Amerykański rząd wdrożył mechanizmy zachęcające przedsiębiorców do tworzenia PPE z automatycznym wpisem. Ważną regulacją była ustawa z 2006 r. (*Pension Protection Act 2006*), która władzom stanowym uniemożliwiła wprowadzenie zakazu automatycznego wpisu do programów pracowniczych. Plany objęto również ochroną powierniczą, która gwarantowała, że powiernicy nie będą odpowiedzialni za straty poniesione w ramach inwestowania środków ze zgromadzonych składek, o ile ich domyślne decyzje inwestycyjne będą zgodne z regulacjami Departamentu Pracy. Stworzono również ramy instytucjonalne dla funduszy, w których przewidziano narastanie składki wraz z upływem czasu. W pierwszym roku od wpisania pracownik odkładał 3% kwalifikowanego wynagrodzenia brutto, a przez kolejne trzy lata udział rósł o 1% do maksymalnie 6%. W ramach takiego programu pracodawca zobowiązywał się do płacenia składki w wysokości od 2 do 3,5%, co mogło być dla niego korzystniejsze w porównaniu do wcześniej dopuszczanych programów. Wysoka elastyczność programów 401(k) sprawiła, że Stany Zjednoczone stały się przedmiotem badań naukowców, którzy zajmują się optymalizacją systemów emerytalnych. Na przykładzie wdrożonych na poziomie amerykańskich przedsiębiorstw rozwiązań projektowane były systemy emerytalne w Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii. Mimo to w Stanach Zjednoczonych nie wprowadzono

[174] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…*, s. 52-53.
[175] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-plan-overview.

pracowniczych programów emerytalnych z automatycznym wpisem na poziomie ogólnokrajowym, chociaż podejmowano podobne próby. Według danych *Census Bureau* jedynie 14% pracodawców oferuje swoim pracownikom dostęp do programów 401(k). Programy oferują zazwyczaj duże firmy, więc odsetek pracowników, którzy mogą do nich przystąpić wynosi aż 79% wszystkich zatrudnionych. Z tej możliwości korzysta obecnie 41% z nich. W rezultacie w ramach PPE 401(k) oszczędza 32% wszystkich pracujących w USA. Odsetek uczestników automatycznie wpisywanych do programów 401(k) sukcesywnie rośnie. Między 2006 r., kiedy rząd wprowadził zachęty do stosowania tych programów, a 2011 r. odsetek osób automatycznie wpisywanych do programów 401(k) wzrósł z 16% do 51%. Rozwiązaniem wdrożonym w niektórych amerykańskich firmach, które nie zostało do tej pory zastosowane na poziomie ogólnokrajowym, jest mechanizm stopniowego podnoszenia procentowej wysokości składki pracownika wraz ze wzrostem jego dochodu do ustalonego z góry maksymalnego limitu. Takie mechanizmy istotnie zwiększają docelową stopę oszczędności emerytalnych zwłaszcza u osób z niższymi dochodami, co podnosi wartość funduszy trafiających na rynek kapitałowy oraz zmniejsza nierówności w wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych – większość pracowników zaczyna po jakimś czasie odkładać dokładnie tyle samo, niezależnie od wysokości ich dochodów. W rezultacie w momencie przejścia na emeryturę pracownicy o różnych wynagrodzeniach będą mieli zbliżoną wysokość świadczenia[176].

Pracowniczy program emerytalny 401(k) o zdefiniowanej składce przyjmuje 3 formy: tradycyjną (*traditional*), bezpieczną (*safe harbor*), uproszczoną (*simple*). Te podtypy różnią się między sobą tylko nieznacznie. W bezpiecznym planie stawia się nacisk na kontrolę dokonywania faktycznych transferów składki przez pracodawcę, a uproszczony kierowany jest do pracodawców zatrudniających mniej niż 100 pracowników i pozwala takim podmiotom na utworzenie planu obwarowanego nieco niższymi rygorami oraz generującego mniejsze koszty administracyjne. Pracodawca może utworzyć pracowniczy program emerytalny i pobierać składkę pochodzącą z wynagrodzenia pracownika przed jego opodatkowaniem, do której może dokładać swoją część składki (choć nie jest to obligatoryjne). Program nie może wymagać jakiegokolwiek stażu pracy od pracownika jako warunku członkostwa. Pracodawca może dokładać swoją część składki do programu; zazwyczaj stanowi ona 50% składki pracowniczej. Często występuje mechanizm stopniowego nabywania prawa do dodatkowej składki od pracodawcy. Przykładowo polega to na tym, że po dwóch latach stażu pracy pracownik

[176] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…*, s. 52-53.

uzyskuje dopłatę w wysokości 20% swojej składki a dopiero po 5 latach stażu pracy u danego pracodawcy otrzymuje pełne 50% dopłaty[177]. W latach 2015-2017 limit wpłat do programów 401(k) wynosił 18 000 dolarów rocznie na pracownika, w jego wersji uproszczonej 12 500 dolarów. Wpłaty przekraczające ten pułap są dopuszczalne, ale podlegają opodatkowaniu[178].

Wypłaty z programu 401(k) mogą być dokonywane w wypadku, gdy wobec ubezpieczonego ziściła się którakolwiek z następujących przesłanek: ukończył 59 lat i 6 miesięcy; zmarł; stał się niezdolny do pracy; program został zlikwidowany i pracodawca nie utworzył żadnego programu w zamian; ubezpieczony popadł w niedostatek. Aby dokonać wypłaty z powodu niedostatku konieczne jest wystąpienie niespodziewanej i ciężkiej finansowej potrzeby, a wypłata musi być konieczna do jej zaspokojenia. Okoliczności takie jak możliwość przewidzenia finansowej potrzeby, czy doprowadzenie do niej na skutek działania samego ubezpieczonego, nie wyłączają możliwości dokonania wycofania środków. Podstawowe sytuacje, w których wypłaty z powodu niedostatku są dopuszczalne to: konieczność opłacenia kosztów opieki medycznej; kupno, remont i spłata kredytu hipotecznego pierwszego mieszkania; opłacenie studiów wyższych; koszty pogrzebu. Wypłata z tytułu niedostatku może dotyczyć tylko środków wpłaconych dobrowolnie ponad minimalny ustawowy limit[179].

Niektóre programy 401(k) przewidują możliwość pożyczenia pieniędzy przez ubezpieczonego spośród zgromadzonych środków. Musi to jednak wprost wynikać z umowy regulującej konkretny program emerytalny. Gdy pożyczki są dozwolone, to ubezpieczony może dokonać jej na kwotę nieprzekraczającą 50% zgromadzonych środków, lecz nie więcej niż 50 000 dolarów, chyba że przeznacza środki na zakup pierwszego mieszkania. Okres spłaty nie może być dłuższy niż 5 lat[180].

Pracownicze programy emerytalne 403(b) działają na tożsamych zasadach jak programy 401(k) z tym, że są one tworzone w szkołach publicznych, uczelniach wyższych, Kościołach oraz organizacjach charytatywnych zwolnionych z obowiązku podatkowego[181]. Plany 457(b) są odmianą planów 401(k), ale przeznaczoną dla podmiotów rządowych oraz samorządowych.

---

[177] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-plan-overview.
[178] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-participant-employee/retirement-topics-401k-and-profit-sharing-plan-contribution-limits.
[179] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-resource-guide-plan-sponsors-general-distribution-rules.
[180] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-resource-guide-plan-sponsors-general-distribution-rules.
[181] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/irc-403b-tax-sheltered-annuity-plans.

Składki zwykle opłaca pracodawca oraz pracownik[182]. Zatem PPE 403(b) i PPE 457(b) należy uznać jako podtyp PPE 401(k).

Druga forma pracowniczego programu emerytalnego opiera się na systemie zdefiniowanego świadczenia. W typowym amerykańskim programie zdefiniowanego świadczenia wysokość emerytury oblicza się jako iloczyn 1% przeciętnych zarobków z ostatnich 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz liczby przepracowanych w danym przedsiębiorstwie lat. Programy zdefiniowanego świadczenia są współfinansowane przez pracodawcę. Ponadto podlegają do pewnego pułapu ochronie zapewnianej przez ubezpieczenie federalne – Agencję Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych (*Pension Benefit Guaranty Corporation*)[183].

Trzecią instytucją drugiego filaru są branżowe - czyli prowadzone dla więcej niż jednego pracodawcy - pracownicze programy emerytalne o zdefiniowanym świadczeniu. W 2017 roku takich programów funkcjonowało około 1400. Obejmowały one ponad 10 mln pracowników. Są najpopularniejsze wśród przedsiębiorstw budowlanych, a także transportowych, górniczych oraz związanych z przemysłem filmowym. Co ciekawe, wysokość składki pracodawcy na te programy jest ustalana od roboczogodziny pracownika. Przykładowo za każdą przepracowaną przez pracownika godzinę pracodawca ma obwiązek wpłacić do programu 3 dolary[184].

Jeśli którykolwiek z pracodawców należących do branżowego programu emerytalnego uchybia obowiązkom składkowym, to może on zostać pozwany przez program emerytalny, który będzie dochodził zaległych składek wraz z odsetkami i pełnymi kosztami sądowymi, w tym zastępstwa procesowego. Jest to podstawowa różnica pomiędzy branżowym programem emerytalnym a pracowniczym programem emerytalnym prowadzonym przez jednego pracodawcę. Dużym plusem branżowych programów emerytalnych jest brak konieczności zmiany programu emerytalnego przy zmianie pracodawcy na będącego członkiem tego samego programu emerytalnego[185].

Z pracowniczymi programami emerytalnymi zdefiniowanego świadczenia – utworzonymi przez pojedynczego pracodawcę, jak i branżowymi – związana jest Agencja

[182] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/irc-457b-deferred-compensation-plans.
[183] Rządowa strona amerykańskiego Ministerstwa Pracy, https://www.dol.gov/general/topic/retirement/typesofplans.
[184] Rządowa strona amerykańskiej Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych, https://www.pbgc.gov/prac/multiemployer/introduction-to-multiemployer-plans.
[185] Rządowa strona amerykańskiej Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych, https://www.pbgc.gov/prac/multiemployer/introduction-to-multiemployer-plans.

Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych. To federalna agencją rządowa utworzona w 1974 roku. Gdy pracodawca działający w sektorze prywatnym nie jest w stanie wypłacać dalej świadczeń z pracowniczego programu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu, wówczas agencja przejmuje wypłaty do określonego ustawą pułapu. Wypłaty zastępcze przysługują jedynie na wniosek ubezpieczonych. Ochrona obejmuje zarówno programy emerytalne prowadzone przez pojedynczego pracodawcę (*single-employer plans*), jak i od 1980 roku branżowe programy emerytalne (*multi-employer plans*)[186]. Limity gwarancji wypłacanych świadczeń są bardzo wysokie, zależne od wieku ubezpieczonego, stanu finansowego programu emerytalnego oraz od tego, czy program emerytalny przewidywał także renty rodzinne (wtedy gwarancja wypłaty jest niższa). Przykładowo w 2017 roku w przypadku niewypłacalności pracodawcy ubezpieczony w wieku 65 lat mógł liczyć na gwarancję wypłaty aż do pułapu 5369 dolarów miesięcznie[187]. Agencja nie jest finansowana z podatków. Jej wyłącznymi źródłami dochodów są: składki pracodawców, stopy zwrotu z własnych inwestycji, przejmowane środki z niewydolnych programów emerytalnych, wierzytelności dochodzone w postępowaniach upadłościowych od pracodawców, którzy byli zobowiązani do wypłat świadczeń emerytalnych[188]. Należy zaakcentować, iż Agencja Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych chroni pracowników korzystających wyłącznie z programów kapitałowych o zdefiniowanym świadczeniu. Ubezpieczeni w programach zdefiniowanej składki nie potrzebują podobnej ochrony.

Po dekadach funkcjonowania na rynku i konieczności wypłacania świadczeń coraz dłużej żyjącym emerytom PPE zdefiniowanego świadczenia stały się zbyt drogie w utrzymaniu. Zdarzają się bankructwa przedsiębiorstw oferujących PPE typu zdefiniowanego świadczenia[189]. Brak obowiązku tworzenia PPE przez amerykańskich pracodawców prowadzi do stopniowego zaniku PPE zdefiniowanego świadczenia. Najpopularniejszą praktyką jest nieodpuszczanie do PPE zdefiniowanego świadczenia młodych pracowników, dopiero rozpoczynających karierę zawodową[190].

W Stanach Zjednoczonych występuje także wiele rodzajów planów emerytalnych o zdefiniowanej składce. Należą do nich: Indywidualne Umowy Emerytalne „IRA" (*Individual*

---

[186] Rządowa strona amerykańskiej Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych, https://www.pbgc.gov/about-pbgc/who-we-are/retirement-matters/what-pension.
[187] Rządowa strona amerykańskiej Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych, https://www.pbgc.gov/wr/benefits/guaranteed-benefits/maximum-guarantee.
[188] Rządowa strona amerykańskiej Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych, https://www.pbgc.gov/wr/benefits/guaranteed-benefits/your-guaranteed-pension.
[189] D. Depersis, A. Lewis, *The retirement system in the United States – an examination of systemic dysfunction and macro consequences*, Organizacja i Zarządzenie 2009, nr 4, s. 25.
[190] D. Depersis, A. Lewis, *The retirement system…*, s. 24.

Retirement Arrangements), Dopasowane Plany Oszczędnościowe dla Pracowników (*Saving Incentive Match Plans for Employees*), Uproszczona Emerytura Pracownicza (*Simplified Employee Pension*), Redukująca Wynagrodzenie Uproszczona Emerytura Pracownicza (*Salary Reduction Simplified Employee Pension* – przy czym jest to już plan wygasający, którego wygaszanie trwało od 1997 roku, i z tej racji nie będzie omawiany), Odliczana od Wynagrodzenia Indywidualna Umowa Emerytalna (*Payroll Deduction Individual Retirement Arrangement*), Plan Emerytalny Podziału Zysków (*Profit-Sharing Plan*), Określony co do Kwoty Pieniężnej Plan Emerytalny (*Money-Purchase Pension Plan*), Plan Nabywania Akcji Pracowniczych (*Employee Stock Ownership Plan*), plany rządowe (*Governmental Plans*), plany 457, Niekwalifikowalny Plan Odroczonych Wynagrodzeń (*Nonqualified Deferred Compensation Plans*)[191].

Indywidualne Umowy Emerytalne „IRA" są odpowiednikami polskich Indywidualnych Kont Emerytalnych oraz Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego. Każdy (także osoba nieposiadająca pracowniczego tytułu do ubezpieczeń społecznych) może oszczędzać środki na emeryturę poprzez utworzenie swojego indywidualnego konta emerytalnego „IRA" (*Individual Retirement Account*), przy czym dzielą się one na tradycyjne (*Traditional Individual Retirement Account*) oraz „Roth" (*Roth Individual Retirement Account*)[192]. Tradycyjne odpowiadają IKZE, ponieważ podlegają uldze podatkowej na rok ich wpłacania w ten sposób, że zmniejszają podstawę opodatkowania. Natomiast w trakcie wypłaty są obciążone standardowym podatkiem dochodowym. Z kolei środki wpłacane na umowy „IRA Roth" są traktowane podobnie do oszczędności w IKE, gdyż nie podlegają zwolnieniu z podatku w chwili ich wpłacania, ale w trakcie ich akumulacji i wypłaty są zwolnione z danin publicznych. Mogą być one wpłacane w formie stałej składki odliczanej automatycznie od wynagrodzenia lub jako pojedyncze wpłaty. Pracodawca może zobowiązać się do wpłat na konto emerytalne pracownika[193].

Na tradycyjne konta emerytalne „IRA" można wpłacać środki nie później niż do ukończenia 70 lat i 6 miesięcy po warunkiem, że uzyskuje się podlegający opodatkowaniu dochód. Limit wpłat wynosi 5500 dolarów rocznie dla osób, które nie ukończyły 50. roku życia, oraz 6500 dolarów rocznie dla ubezpieczonych, którzy ukończyli 50 lat. Wpłaty nie mogą

[191]Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/types-of-retirement-plans.
[192] Zgodnie z Investopedią nazwa „Roth" pochodzi od nazwiska senatora Williama Rotha, który był pomysłodawcą tego typu kont emerytalnych http://www.investopedia.com/terms/r/rothira.asp.
[193] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/traditional-and-roth-iras.

przewyższać uzyskanego w danym roku dochodu. Pieniądze z konta emerytalnego mogą zostać wypłacone w każdym czasie. Jednakże środki wypłacone z tradycyjnego konta emerytalnego przed ukończeniem 59 lat i 6 miesięcy podlegają dodatkowo podatkowi karnemu w wysokości 10%. Po ukończeniu 70 lat i 6 miesięcy z mocy prawa następuje wypłata całości zgromadzonych środków[194].

Przy kontach „IRA Roth" środki mogą zostać wypłacone w każdym czasie. W tym wypadku brak jest górnego pułapu wieku, po którym następuje automatyczna wypłata zgromadzonych środków. Ubezpieczony nie płaci podatku dochodowego od wycofywanych pieniędzy. Tyko w razie ich wypłacenia przed osiągnięciem 59 lat i 6 miesięcy ma obowiązek zapłaty 10% podatku karnego. Limity wpłat są tożsame jak przy tradycyjnym koncie emerytalnym[195].

Dopasowane Plany Oszczędnościowe dla Pracowników pozwalają małym pracodawcom (zatrudniającym do 100 pracowników) w łatwy sposób dofinansowywać indywidualne konta emerytalne już założone przez pracowników, bez konieczności ustanawiania osobnego pracowniczego programu emerytalnego w przedsiębiorstwie. W przypadku utworzenia tego planu emerytalnego u pracodawcy nie może działać żaden inny plan emerytalny. Pracodawca ma obowiązek opłacania składki równej wielkością składce pracownika, nie wyższej jednak niż 3% wynagrodzenia. Pracodawca ma obowiązek opłacania składki a pracownik może opłacać składkę. Pożyczki z tego planu emerytalnego są zakazane[196].

Uproszczona Emerytura Pracownicza opiera się na indywidualnych planach emerytalnych. Jest dostępna dla każdej wielkości przedsiębiorstwa a także dla samozatrudnionych. Tylko pracodawca opłaca składkę nie wyższą niż 25% wynagrodzenia. Plan generuje niskie koszty administracyjne ze względu na uproszczoną konstrukcję[197].

Odliczana od Wynagrodzenia Indywidualna Umowa Emerytalna także polega na utworzeniu indywidualnego planu emerytalnego „IRA" dla pracownika. Ten plan obowiązkowo musi być powiązany z konkretną instytucją finansową zajmującą się inwestowaniem środków. Ubezpieczony może sam decydować w jakie papiery wartościowe jego środki będą lokowane albo pozostawić zarządzanie instytucji finansowej. Plan jest

[194] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/traditional-and-roth-iras.
[195] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/traditional-and-roth-iras.
[196] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/simple-ira-plan.
[197] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/choosing-a-retirement-plan-sep.

dostępny dla wszystkich pracodawców oraz samozatrudnionych. W tym planie może zostać wykorzystana opcja automatycznego przypisywania członków[198].

Plan Emerytalny Podziału Zysków charakteryzuje się brakiem jakiegokolwiek limitu wpłat dolnych, górnych, miesięcznych, rocznych, procentowych, czy kwotowych. Tylko pracodawca płaci w nim składkę. Jest to plan przeznaczony dla przedsiębiorstw o szybko zmieniającej się sytuacji finansowej[199].

Istota Określonego co do Kwoty Pieniężnej Planu Emerytalnego sprowadza się do występowania obowiązku po stronie pracodawcy do wpłacenia do planu emerytalnego pracownika corocznie określonej minimalnej kwoty środków, niezależnie od kondycji finansowej przedsiębiorstwa. Zwyczajowo minimalna wpłata pracodawcy na konto emerytalne pracownika wynosi 5% jego rocznego dochodu. Świadczenie emerytalne jest zależne od ilości zgromadzonych na koncie emerytalnym środków oraz stopy zwrotu osiągniętej z inwestycji. Utworzenie tego planu emerytalnego implikuje stosunkowo wysokie wpłaty pracodawcy, a co za tym idzie obietnicę wyższego świadczenia emerytalnego. Ten typ planu emerytalnego jest dostępny dla wszystkich przedsiębiorstw, bez względu na wielkość zatrudnienia. Obok tego planu emerytalnego mogą występować inne plany emerytalne u tego samego pracodawcy. Określony co do Kwoty Pieniężnej Plan Emerytalny pozwala na zgromadzenie większych środków emerytalnych, ale jego ustanowienie pociąga za sobą dość wysokie koszty administracyjne. W razie uchybienia przez pracodawcę obowiązkowi dokonania określonej wpłaty, Urząd Skarbowy nakłada na niego podatek karny. Plan jest finansowany ze składek pracodawcy albo pracodawcy i pracownika. Dopuszczalne są pożyczki pracownicze z tego planu a zakazane są wypłaty przed osiągnięciem wieku 59 lat i sześciu miesięcy[200].

Plan Nabywania Akcji Pracowniczych opiera się o obowiązek nabywania kwalifikowalnych na podstawie ustawy papierów wartościowych pracodawcy, który program utworzył[201]. Niekwalifikowalny Plan Odroczonych Wynagrodzeń jest odrębnym rodzajem planu i obejmuje wynagrodzenia wypłacane z opóźnieniem, w kolejnych latach

[198] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/payroll-deduction-ira.
[199] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/choosing-a-retirement-plan-profit-sharing-plan.
[200] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/choosing-a-retirement-plan-money-purchase-plan.
[201] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/employee-stock-ownership-plans-esops.

kalendarzowych po wykonanej pracy. Oba rodzaje planów są tworzone przez pracodawców. Składka zwykle jest finansowana przez pracownika oraz pracodawcę[202].

Charakterystyka powyższych instytucji pozwala na sumaryczne stwierdzenie, że ubezpieczony po osiągnięciu wieku emerytalnego ma co do zasady cztery możliwości wypłaty z planów emerytalnych o zdefiniowanej składce. Może całość środków przeznaczyć na wykupienie dożywotniego świadczenia; na zasadzie rentiera pozostawić całość środków w instrumentach finansowych, licząc na wypracowanie przez nich odpowiedniej stopy zwrotu i jednocześnie pobierać z nich wypłaty; wypłacić całość środków jako ryczałt; część środków wypłacić jako ryczałt a za pozostałe wykupić dożywotnie świadczenie emerytalne.

Warto zwrócić uwagę, iż w okresie poprzedzającym kryzys finansowy część planów emerytalnych obowiązywał nakaz inwestowania jedynie w najbezpieczniejsze rodzaje inwestycji – takie, które otrzymały najlepszą ocenę agencji ratingowych czyli AAA+. Na pierwszy rzut oka ten warunek wydaje się słuszny. Niestety, konstruując przepis, nie wzięto pod uwagę nierzetelności agencji ratingowych, które niebezpiecznym formom inwestycyjnym nadawały najwyższe oceny bezpieczeństwa[203]. Inwestowanie w papiery wartościowe ocenione jako AAA+ bazujące na udzielonych kredytach hipotecznych wydawało się idealnym produktem finansowym dla zabezpieczenia finansowego emerytów. Problemy związane z wyceną wpłynęły na jakość dokonywanej przez agencje ratingowe oceny. Transze o wysokim priorytecie spłaty otrzymywały oceny AAA+, nawet jeśli opierały się na kredytach hipotecznych zagrożonych niewypłacalnością dłużników. Te papiery wartościowe ze względu na oceny agencji ratingowych były nabywane między innymi przez fundusze emerytalne[204]. Ocena ratingowa AAA+ pozwalała instytucjom ograniczonym umową kapitałową, nakazującą inwestycje jedynie w papiery wartościowe o niskim poziomie ryzyka, zabezpieczać zakup papierów wartościowych opartych o amerykański rynek kredytów hipotecznych niewielką ilością kapitału, co wpływało na zyskowność inwestycji[205]. Z tych powodów inwestowanie funduszy emerytalnych w, jedynie teoretycznie, bezpieczne papiery wartościowe doprowadziło do nagłej utraty dużej części zakumulowanych przez lata składek.

---

[202] Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego, https://www.irs.gov/retirement-plans/409a-nonqualified-deferred-compensation-plans.
[203] S. Hongbing, *Wojna o pieniądz,* Wektory Bielany Wrocławskie 2010, s. 314-315.
[204] A. Szyszka, Behawioralne aspekty kryzysu finansowego, „Bank i Kredyt" 40, 2009, nr 4, s. 22 [w:] H. Kołodziejczyk, *Geneza kryzysu hipotecznego…*, s. 229-230.
[205] A. Sławiński, *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, s. 43 [w:] H. Kołodziejczyk, *Geneza kryzysu hipotecznego…*, s. 230.

II.1.3. Japonia – próba zabezpieczenia się przed kryzysem demograficznym poprzez kapitałowy fundusz rezerwowy

II.1.3.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny

Japonia od 1603 roku do 1854 roku prowadziła politykę izolacjonistyczną. Dopiero na mocy pokoju w Kanagawie z 1854 roku otworzyła swoje porty na handel z zagranicą. Kraj zaczął szybko wprowadzać najnowsze technologie oraz instytucje prawne, inspirując się francuskim oraz niemieckim systemem prawa. Na przełomie XIX i XX wieku Japonia stała się regionalną potęgą gospodarczą oraz militarną. Jednakże po swojej porażce w wojnie ze Stanami Zjednoczonymi i nałożonymi ograniczeniami w dalszych zbrojeniach Japonia skupiła się na rozwoju gospodarczym. Powojenny sukces gospodarczy kraju był możliwy dzięki pomocy finansowej, technologicznej oraz logistycznej Stanów Zjednoczonych oraz w związku z cechami endogenicznymi japońskiego narodu takimi jak: skłonność do oszczędzania, etos pracy, polityka innowacyjna oraz proeksportowa orientacja gospodarcza japońskich firm[206]. W latach 60-tych XX wieku gospodarka rozwijała się w tempie około 10% w skali roku, w latach 70-tych 5%, a w latach 80-tych 4%. Do początku lat 90-tych Japonia stała się drugą co do wielkości gospodarką na świecie. Kraj wyróżniał się interwencjonizmem gospodarczym, daleko posuniętą współpracą pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, rozwojem technologicznym, niskimi wydatkami na zbrojenia. Japończycy aspirowali do miana pierwszej gospodarki świata, lecz od 1990 roku popadli w stagnację gospodarczą[207].

Japonia jest obecnie czwartą największą gospodarką świata według parytetu siły nabywczej, po Chinach, Stanach Zjednoczonych oraz Indiach. Kraj liczy 126 mln ludności. Przewidywana średnia długość życia to 85,5 lat (drugi wynik na świecie). Japończycy są drugim najbardziej wiekowym narodem świata. Wskaźnik dzietności wynosi jedynie 1,42, co stanowi wartość zdecydowanie poniżej progu zastępowalności pokoleń. Wzrost gospodarczy w latach 2015-2017 był niski i wynosił 1-1,7% w skali roku. W 2017 roku dług publiczny wniósł 237,6% PKB, co stanowi najwyższą wartość na świecie zarówno w liczbach bezwzględnych jak i względnych. W 2017 roku PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej

[206] J. Grabowiecki, *Japoński model gospodarczy jako wzorzec dla krajów Azji Południowo-Wschodniej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne 2009, nr 4.
[207] Bank Światowy, wzrost gospodarczy Japonii w latach 1961-2018, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=JP.

wyniosło 42 900 $, co plasowało Japończyków na 42. miejscu na świecie. Struktura demograficzna Japonii przedstawia się następująco[208].

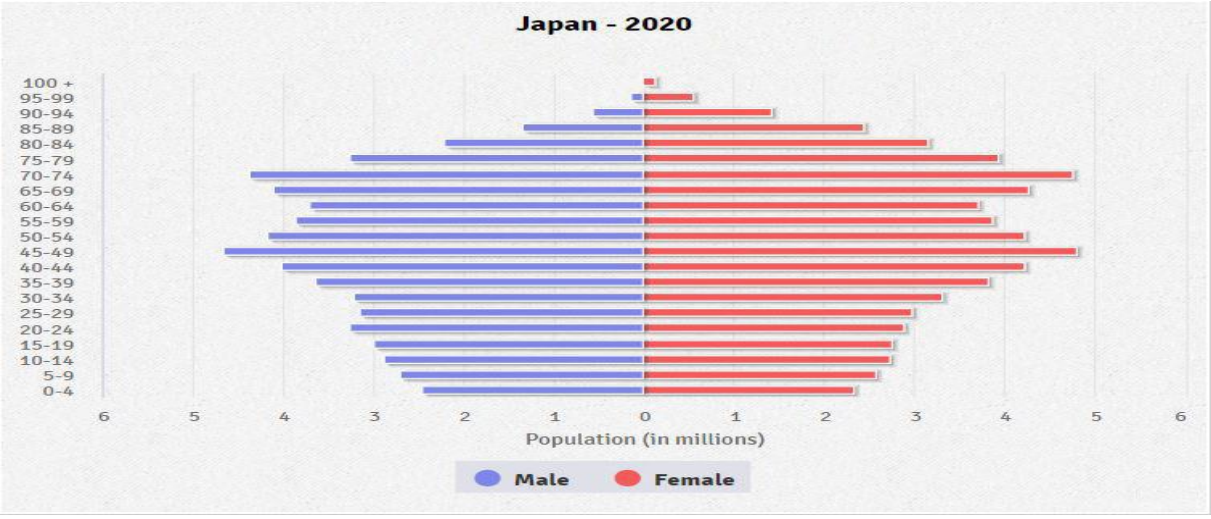


Diagram nr 3 przedstawiający strukturę demograficzną Japonii w 2020 roku[209].

Powyższy diagram ma kształt odwróconej piramidy. Największą grupę wiekową stanowią osoby w wieku 70-74 lat, a więc w wieku poprodukcyjnym. Osoby młode są stosunkowo mniej liczne. Poczynając od grupy wiekowej 45-49 lat, każda kolejna, młodsza grupa wiekowa jest mniejsza. To oznacza, że stosunek ludzi w wieku produkcyjnym do ludzi w wieku poprodukcyjnym będzie się zmniejszał z biegiem czasu. Oprócz tego na diagramie można dostrzec stosunkowo liczną grupę osób w wieku 80-99 lat. Zatem należy uznać, że Japończycy są narodem o wysokiej przeciętnej długości życia. Aktualnie struktura demograficzna Japonii jest dalece niewłaściwa w kontekście możliwości finansowania systemu repartycyjnego, a w przyszłości będzie się ona w dalszym ciągu pogarszać.

W latach 50-tych XX wieku Japonia osiągała wzrost gospodarczy na poziomie nawet kilkunastu procent w skali roku. Wtedy struktura demograficzna społeczeństwa była bardzo korzystna i przyjmowała kształt piramidy. Z kolei z biegiem lat wzrost gospodarczy zmalał do poziomu 0-2% wzrostu gospodarczego rocznie w latach 2000-2005. W tym samym czasie strukutra demograficzna znacznie się zmieniła, dążąc do kształtu odwróconej piramidy. Wraz z malejącym wzrostem gospodarczym oraz malejącym stosunkiem ludności w wieku produkcyjnym do ludności w wieku nieprodukcyjnym wzrastał dług publiczny od wartości 10% PKB w 1970 r. do około 150% w 2005 r. i 246% w 2013 r. W 2011 r. Japonia liczyła 128 mln mieszkańców i zajmowała pod względem liczby ludności 10. miejsce wśród najludniejszych

[208] The World Factbook: Japan, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html.
[209] Diagram pochodzi ze strony The World Factbook: Japan: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html.

krajów świata. Według niektórych prognoz liczba Japończyków obniży się w 2030 r. o 14 mln, a do połowy XXI w. o kolejne 20 mln. Tak więc w 2050 r. liczba mieszkańców Japonii wyniesie już tylko około 97 mln. Sam spadek liczby ludności nie jest tak bardzo niepokojącym zjawiskiem, jak szybko starzejące się społeczeństwo, które staje się ciężarem dla państwa. Japonia w XXI w. jest krajem ludzi coraz starszych. Z roku na rok przybywa seniorów (ludzi starszych powyżej 65. roku życia), a zmniejsza się liczba ludzi młodych, zdolnych do podjęcia pracy. O ile w 2010 r. udział osób po 65. roku życia wynosił w ogólnej liczbie mieszkańców 27%, to w 2050 r. udział tej grupy wyniesie aż 40% Jest to najszybciej starzejące się społeczeństwo na ziemi i pierwszy kraj gospodarczo wysoko rozwinięty, w którym następuje gwałtowny ubytek ludności z przyczyn naturalnych, a nie z powodu wojen, głodu czy klęsk żywiołowych. Dla porównania warto przypomnieć, że po II wojnie światowej liczba ludzi zdolnych do pracy (w wieku produkcyjnym) zwiększyła się w ciągu 50 lat o 37 mln osób, co w połączeniu z ogromnym wzrostem wydajności pracy przyczyniło się do cudu gospodarczego w tym kraju i zdobycia przez Japonię statusu drugiej, za Stanami Zjednoczonymi, potęgi gospodarczej świata. W przypadku Japonii to właśnie demografia wywierać będzie coraz większy wpływ na wiele dziedzin życia. Nie pomagają kampanie zachęcające do posiadania dzieci, jakie rząd Japonii prowadzi od wielu lat. Młodzi Japończycy, spędzający coraz więcej czasu w świecie wirtualnym, nie chcą zakładać rodzin ani mieć dzieci. Duże miasta japońskie są w większości miastami, w których niewiele jest dzieci, natomiast coraz więcej ludzi starszych, powyżej 65. roku życia. Nie może dziwić więc fakt, że obecnie rząd Japonii zmaga się z problemem wypłaty świadczeń dla rosnącej w błyskawicznym tempie rzeszy emerytów[210].

Do tej pory rząd pozyskiwał pieniądze na ten cel przez wewnętrzne zadłużenie, które od lat 80. systematycznie rosło. Jednak, co charakterystyczne, koszt obsługi tak wysokiego długu publicznego jest stosunkowo niski m.in. ze względu na bardzo niską inflację oraz wartość stóp procentowych. Problemem jednak jest to, że coraz mniej ludzi pracuje i maleją tym samym wpływy z podatków, a z drugiej strony wzrasta z każdym rokiem koszt obsługi zadłużenia. Tak więc wewnętrzne zadłużenie rozrosło się do takiego poziomu, że dusi finanse państwa i nie pozwala na przeprowadzenie reform, które mogłyby rozruszać gospodarkę. Japonię różni jednak od innych zadłużonych państw (Grecji, Hiszpanii, Włoch, Portugalii i Irlandii) to, że jej wierzycielami są w większości lokalne korporacje i obywatele, którzy nie domagają się – tak jak zagraniczni wierzyciele – natychmiastowego zwrotu pożyczonych pieniędzy. Obsługa długu krajowego pochłania bardzo dużą część wydatków budżetowych (42% w 2015 roku).

[210] A. Gwiazda, *Kraj usychającej wiśni*, Gazeta Finansowa, grudzień 2013.

Szacunki MFW prognozują dalszy wzrost długu publicznego, nawet do 300% dochodu narodowego w 2030 roku[211].

Spadek dzietności wiązał się z przemianami społeczno-kulturowymi, jakie zachodziły w japońskich rodzinach. Tradycyjne normy dość jednoznacznie określały, kto powinien zajmować się starszymi osobami — obowiązek opieki nad parą małżonków w podeszłym wieku spoczywał na barkach żony najstarszego syna[212]. Wynikało to z dwóch charakterystycznych cech japońskiej struktury rodzinnej. W Kraju Kwitnącej Wiśni obowiązywały zasady patrylinearyzmu oraz primogenitury. To znaczy, że – po pierwsze, przynależność do konkretnej rodziny była określana poprzez pochodzenie z rodzinnej linii ojca. W takich strukturach rodzinnych rola żony, jako osoby wywodzącej się z innej rodziny, była służebna. Po drugie, zgodnie z prawem spadkowym, to najstarszy syn dziedziczył cały majątek, jak również przejmował odpowiedzialność za opiekę nad swoimi rodzicami. Bezpośrednią opieką nad nimi miała z kolei zajmować się jego żona. Ten dominujący w Japonii przez kilka wieków model uległ rozkładowi po zakończeniu drugiej wojny światowej. Wtedy zniesiono w systemie prawnym zasadę primogenitury i rozpoczął się proces przekształceń gospodarczo-społecznych. To one w znacznym stopniu spowodowały, iż dalsze obarczanie opieką nad osobami starszymi ich synowych stało się trudne do utrzymania[213].

Pomimo niedoboru osób w wieku produkcyjnym, Japonia jest krajem zamkniętym na imigrantów i wyjątkowo jednolitym etnicznie. Pod koniec XX wieku Japonia zaczęła powoli otwierać swój rynek pracy dla cudzoziemców. Jednakże cudzoziemcy mogą zawierać umowy o pracę na okres nie dłuższy niż 5 lat[214].

Oprócz pogarszającej się struktury demograficznej, jednym z najczęściej wymienianych przyczyn spowolnienia gospodarczego są zbyt wysokie wynagrodzenia pracowników. Są one wynikiem japońskiego modelu zarządzania, który oparty jest na trzech podstawowych filarach. Pierwszy z nich to *sanshu no jingi*, czyli system dożywotniego zatrudnienia, drugi *shushin koyo* czyli senioralny system płac, a trzeci to związki zawodowe. Powstało w związku z tym wiele rozwiązań dotyczących poprawy systemu wynagradzania w Japonii. Propozycję wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy może otrzymać pracownik,

---

[211] M. Mrowiec, *Austriacka Szkoła Ekonomii. Jak może pomóc wyjaśnić stagnację gospodarki Japonii*, PWN 2017.

[212] A. Nishi, N. Tamiya, *Mothers and daughters-in-law: a prospective study of informal care-giving arrangements and survival in Japan*, [w:] BMC geriatrics 2010, nr 61.

[213] B. Pieliński, *Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa – rozwój systemu emerytalnego i systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej w Japonii*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje 2012, nr 18, s. 140.

[214] R. Mydel, D. Takahashi, *Cudzoziemscy pracownicy na japońskim rynku pracy*, [w:] *Społeczno-ekonomiczne przemiany regionów*, (red.) P. Raźniak, Kraków 2013, s. 77-80.

który ukończył 50 lat. Kierownictwo proponuje mu wtedy wyższą odprawę niż ta, którą otrzymałby pracując w przedsiębiorstwie do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego. Jest to propozycja często nie do odrzucenia i pracownik zostaje emerytem. Oczywiście, część młodych emerytów poszukuje, za pomocą specjalnych firm pośredniczących, nowego miejsca pracy. Jest jednak niewiele ofert dla tej grupy wiekowej - w 1993 roku dla grupy wiekowej 60-64 lat proponowano jedno miejsce pracy na dziesięciu kandydatów. Dla porównania grupa wiekowa poniżej 20. roku życia, otrzymuje średnio dwie oferty na jednego kandydata[215].

Do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku polityka społeczno-gospodarcza Kraju Wschodzącego Słońca opierała się na akumulacji i inwestycji, wydłużaniu czasu pracy oraz niskim poziomie zaangażowania instytucji budżetowych w rozwój ubezpieczeń społecznych, edukację, opiekę zdrowotną oraz obronę narodową. W następnych latach nastąpiły gruntowne zmiany w polityce społeczno-gospodarczej Japonii. Kolejne rządy tego kraju konsekwentnie rozbudowywały sektor ubezpieczeń społecznych, skrócono znacząco czas pracy w japońskich firmach[216].

Stagnacja gospodarcza trwająca od 1991 roku do 2000 roku była tak silna, iż Japończycy nadali okresowi 1991-2000 nazwę „straconej dekady". W późniejszych latach sytuacja gospodarcza nie uległa znaczącej poprawie[217]. Aby znaleźć wystarczające środki pieniężne na wypłatę emerytur rząd Japonii zdecydował się podwyższyć podatek od towarów i usług a znaczną część wpływów z tego podatku przeznaczyć na finansowanie ubezpieczeń społecznych. Jednakże podwyższanie danin publicznych ma swoje granice i nie jest w stanie zapewnić finansowej stabilności systemu emerytalnego w dłuższej perspektywie czasowej. Innym sposobem, w który Japończycy pokładają wiarę na zabezpieczenie się przed ryzykiem starości, jest utrzymywanie kapitałowego funduszu rezerwowego. Środki w nim zgromadzone są inwestowane w papiery wartościowe. Wielkość środków zgromadzonych w funduszu plasuje go na drugim miejscu na świecie, po jego amerykańskim odpowiedniku.

Należy zgodzić się z B. Pielińskim, że Japonia powinna przyciągać uwagę wszystkich, którzy interesują się rozwojem polityki emerytalnej wobec ludzi starszych. Jest to bowiem państwo, które znajduje się w ścisłej czołówce państw o największym odsetku osób w wieku poprodukcyjnym w całej populacji. Japonia jest ciekawa także z tego względu, że obecnie ma tam miejsce kryzys tradycyjnych form opieki nad osobami starszymi. Model, w którym za

---

[215] D. Koehn, *Local Insights, Global Ethics for Business,* Amsterdam-New York 2001, s. 60-61.
[216] J. Grabowiecki, *Rola państwa i sektora publicznego w Japonii*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, (red.) Przygodzka R., Uniwersytet w Białymstoku 2008, s. 32-42.
[217] T. Uzuhashi, *Japanese Model of Welfare State: How it was changed throughout "the lost decade" of the 1990's?,* East Asia-Europe-USA Progressive Scholars' Forum October 2003 r., s. 2.

opiekę nad parą starszych ludzi odpowiadała żona najstarszego syna, odszedł do przeszłości. Japonia, która swego czasu była ikoną dynamicznego rozwoju gospodarczego, przeżywa okres długotrwałej stagnacji gospodarczej. Dlatego Kraj Kwitnącej Wiśni w znacznym stopniu obrazuje wyzwania, przed którymi może stanąć każde państwo spośród rozwiniętych krajów świata[218].

11.1.3.2. Historia reform systemu emerytalnego

Na mocy ustawy o godnej emeryturze z 1944 roku (która zastępowała obejmującą wyłącznie robotników płci męskiej ustawę emerytalną z 1941 r.), wprowadzono w Japonii quasi-powszechny system emerytalny. Obejmował on obligatoryjnie wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 4 pracowników. U mniejszych pracodawców objęcie systemem emerytalnym miało charakter dobrowolny. Składka na ubezpieczenie społeczne wynosiła 11%, opłacana po połowie przez pracowników i pracodawców. Państwo dopłacało do systemu 10% i pokrywało koszty jego funkcjonowania. G. Kasza słusznie podnosi, iż głównym motywem wprowadzenia systemu emerytalnego w tym okresie było finansowanie działań zbrojnych, ponieważ ustanowienie obowiązku składkowego w celu finansowania przyszłej wypłaty świadczeń emerytalnych przynosi w krótkiej perspektywie czasowej wysokie wpływy budżetowe[219].

Wraz z zakończeniem drugiej wojny światowej rozpoczął się w Japonii proces dynamicznego rozwoju polityki społecznej. Jednym z elementów tego procesu było uchwalenie w 1959 r. ustawy o Narodowej Emeryturze. Na jej mocy system emerytalny w tym kraju stał się całkowicie powszechny i obowiązkowy[220].

W 1973 r. generalnie podwyższono wysokość emerytur z publicznego systemu emerytalnego. Ponadto wprowadzono indeksację świadczeń emerytalnych o, charakterystyczny dla Japonii, współczynnik kosztów utrzymania[221].

Przed 1985 r. wszystkie reformy japońskiego systemu emerytalnego miały na celu podwyższanie wysokości świadczeń poprzez ich hojną waloryzację, co miało odzwierciedlić ówczesny rozwój gospodarczy oraz wzrost wynagrodzeń. Następnie tendencja zaczęła się

---

[218] B. Pieliński, *Polityka społeczna wobec…*, s. 129.
[219] G. Kasza, *War and Welfare Policy in Japan*, The Journal of Asian Studies 2002, Vol. 61, No. 2, s. 425.
[220] A. Gould, *Capitalism Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, Longman, London 1993.
[221] H. Kwon, *Annual Report on Health and Welfare 1999*, Ministry of Health and Welfare 1999, s. 57, 63, [w:] B. Pieliński, *Polityka społeczna wobec…*, s. 133.

odwracać. Japonia stworzyła system emerytalny oparty na pierwszym filarze zapewniającym stosunkowo niskie świadczenia. Odpowiedzialność za wyższe świadczenia emerytalne, częściowo zależne od dochodów, została przerzucona na pracodawców oraz ubezpieczonych[222]. Reforma japońskiego systemu emerytalnego z 1984 roku miała na celu reorganizację systemu ubezpieczeń emerytalnych i zagwarantowanie każdemu obywatelowi podstawowej emerytury, podczas gdy zakładowe systemy ubezpieczeń miały pełnić funkcję dodatkową[223].

Jako że pierwszy filar zapewniał emerytury na stosunkowo niskim poziomie, w Japonii rozwinęły się różne formy dobrowolnych instytucji emerytalnych. Nie występował obowiązek tworzenia pracowniczych programów emerytalnych, zatem można stwierdzić, iż jego utworzenie było obustronnie dobrowolne. Japońskie drugofilarowe instytucje wyróżnia wysoka popularność programów zdefiniowanego świadczenia.

I filar	II filar	III filar
Emerytura Pracownicza – obejmująca wszystkich pracowników; system publiczny, repartycyjny, obligatoryjny, zdefiniowanego świadczenia; wysokość świadczenia zależna wyłącznie od stażu pracy.	Pracownicze Programy Emerytalne - dla pracodawców zatrudniających powyżej 15 pracowników, składka pracodawcy zwolniona z podatku, system zdefiniowanego świadczenia, charakter kapitałowy i obustronnie dobrowolny; zarządzane przez podmiot zewnętrzny – bank albo towarzystwo ubezpieczeń.	Przezorność własna.
Emerytura Narodowa – dla ubezpieczonych, niebędących pracownikami, w szczególności dla osób prowadzących działalność gospodarczą i rolników; system publiczny, repartycyjny, obligatoryjny, zdefiniowanego świadczenia; wysokość świadczenia zależna wyłącznie od stażu pracy.	Pracowniczy Fundusz Emerytalny (PFE) – system kapitałowy zdefiniowanego świadczenia, obustronnie dobrowolny, składka pracodawcy zwolniona z podatku; jego utworzenie pozwala na zaprzestanie opłacania składki do pierwszego filaru; stopa zwrotu musi przewyższać tę z pierwszego filaru pod rygorem dopłaty przez pracodawcę; zarządzanie zewnętrzne; mieszany prywatnopubliczny charakter.	
Rządowy Emerytalny Fundusz Inwestycyjny (REFI) – publiczny fundusz rezerwowy o charakterze kapitałowym; środki zgromadzone w czasie generowania nadwyżek przez pierwszy filar.	Rezerwa księgowa – z założenia system kapitałowy, lecz w praktyce system repartycyjny; zazwyczaj przyjmujący formę zobowiązania pracodawcy do jednorazowej wypłaty w związku z przejściem pracownika na emeryturę; charakter obustronnie dobrowolny, korzystający z ulg podatkowych.	

Tabela nr 4 obrazująca system emerytalny w Japonii od 1985 roku do 2001 roku[224].

Pracownicze programy emerytalne były dostępne dla pracodawców zatrudniających powyżej 15 pracowników. Pracodawca w celu utworzenia programu musiał uzyskać

[222] T. Uzuhashi, *Japanese Model of...*, s. 17-18.
[223] *Annual Report on Health and Welfare 1999,* Fukawa 2002*;* s. 3 [w:] B. Pieliński, *Polityka społeczna wobec…,* s. 133.
[224] Opracowanie własne na podstawie artykułu D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*

zezwolenie Narodowej Administracji Skarbowej. Składka pracodawcy podlegała zwolnieniu z podatku w ten sposób, że stanowiła koszt prowadzenia działalności gospodarczej pozwalający na zmniejszenie podstawy wymiaru opodatkowania. PPE musiały być zarządzane przez podmiot zewnętrzny w postaci banku albo towarzystwa ubezpieczeń. Były to systemy zdefiniowanego świadczenia, gdyż wysokość emerytury zależała przede wszystkim od stażu pracy u danego pracodawcy; czasem była powiązana również z uzyskiwanym wynagrodzeniem. Środki mogły być wypłacane w formie jednorazowej albo jako świadczenie dożywotnie wedle wyboru pracownika; 80% pracowników wybierało jednorazową wypłatę[225].

Odrębną instytucją były pracownicze fundusze emerytalne. Utworzenie pracowniczego funduszu emerytalnego pozwalało pracodawcy na wyłączenie obowiązku opłacania publicznoprawnej pierwszofilarowej składki emerytalnej pod warunkiem uzyskania zgody organizacji związkowej, Ministerstwa do spraw Polityki Zdrowotnej i Społecznej oraz Ministerstwa Finansów. Pracodawca, oprócz dopłacania dodatkowej składki, zobowiązywał się do zapewnienia wyższej stopy zwrotu niż zapewniał to pierwszy filar. Początkowo ustawodawca narzucił minimalną stopę zwrotu w wysokości 5,5%, od 1994 r. 4,5%, a od 1999 r. 1,5% z racji pogarszającej się kondycji japońskiej gospodarki[226]. Kolejnym ustawowym wymogiem dla funkcjonowania pracowniczego funduszu emerytalnego była minimalna liczba objętych nim pracowników według założenia, że im więcej ubezpieczonych skupia dany plany, tym będzie on bezpieczniejszy. Początkowo minimalna liczba członków danego funduszu emerytalnego wynosiła 500 pracowników, a od 2005 roku 1000 pracowników[227]. Ze względu na częściowo publicznoprawny charakter pracowniczych funduszy emerytalnych, związany z zastępowaniem publicznoprawnej składki emerytalnej, państwo wprowadzało dalsze regulacje tej instytucji. Przykładowo pracowniczy fundusz emerytalny był zobowiązany do wypłaty co najmniej połowy środków pod postacią świadczenia dożywotniego[228]. Oprócz tego pracowniczy fundusz emerytalny powinien był należeć do związku pracowniczych funduszy emerytalnych, który ubezpieczał gromadzone środki przed niewypłacalnością pracodawcy oraz

[225] Y. Katsumata, *The relationship between the role of the corporate pension and the public pension plan in Japan* [w:] *Rethinking the welfare state: The political economy of pension reform,* (red.) M. Rein W. Schmahl, Wielka Brytania 2005.
[226] Hewitt Associates, Corporate pension reform (Japan). Legislative updates: Asia & Pacific, maj 2003 r. [w:] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*
[227] Hewitt Associates, Corporate pension reform (Japan). Legislative updates: Asia & Pacific, maj 2003 r. [w:] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*
[228] M. Usuki, *Pension funds and retirement benefits in the depressed economy and market: Experience and challenges in Japan,* Eleventh Annual Superannuation Colloqium in Wales 2003.

dbał o interesy pracowników należących do pracowniczego funduszu emerytalnego i zmieniających pracodawców[229].

Kolejnym elementem drugiego filaru była rezerwa księgowa. Polegała na tym, że pracodawca zobowiązywał się do wypłaty pracownikowi jednorazowej kwoty (rzadziej dożywotniego świadczenia) w związku z jego przejściem na emeryturę. Zakłada się, że rezerwa księgowa powinna polegać na tym, że pracodawca część środków, które w innym wypadku służyłyby finansowaniu PPE, przeznacza na rozwój własnego przedsiębiorstwa. Innymi słowy rezerwa księgowa powinna sprowadzać się do inwestowania środków w przedsiębiorstwo danego pracodawcy, a nie w obce pomioty gospodarcze, co miałoby zaowocować wyższą stopą zwrotu. Środki przeznaczane na rezerwę księgową były zwolnione z podatku i w całości finansowane przez pracodawcę. Jednakże brak ustawowego wymogu wyodrębniania środków gromadzonych w ramach rezerwy księgowej spowodował, iż większość tych instytucji była niedofinansowana i nie była w stanie wypłacić obiecanych pracownikom środków[230]. Należy zatem uznać, iż rezerwa księgowa w swych założeniach była systemem kapitałowym, gdyż składki opłacane przez pracodawcę powinny były być inwestowane w zakład pracy. Praktyka wskazała jednak, iż środki z rezerwy księgowej wypłacane były na zasadzie repartycyjnej, gdyż finansowanie zapewniali pracownicy aktualnie zatrudnieni u pracodawcy.

W 2000 r. około 90% pracodawców zatrudniających co najmniej 30 pracowników wprowadziło jedną z powyższych instytucji. Zauważono wyraźną tendencję, że drugi filar był wprowadzany częściej przez większych pracodawców. Wraz z upływem lat i pogarszaniem się sytuacji gospodarczej Japonii pracodawcy coraz rzadziej decydowali się na wprowadzenie którejkolwiek formy drugiego filaru[231].

W 2000 r. po okresie „straconej dekady" aż 96% wszystkich drugofilarowych instytucji było niedofinansowanych i przechodziło trudności w wypłacie świadczeń emerytalnych[232]. Tego roku ustawodawca nakazał przedsiębiorstwom zatrudniającym co najmniej 300 pracowników ujawnienie wysokości zobowiązań związanych z finansowaniem drugiego filaru, co przyczyniło się do spadków na giełdzie[233]. Nadejście wieloletniego okresu stagnacji gospodarczej wywołało wycofywanie się pracodawców z ich oferowania w ogóle lub przynajmniej wymusiło zmianę ich charakteru w systemy o zdefiniowanej składce. Gorsze wyniki finansowe japońskich firm spowodowały konieczność szukania oszczędności poprzez

[229] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*
[230] Y. Watanabe, wywiad rok 2007 [w:] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*
[231] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*
[232] M. Nakamoto, *Japanese pension funds act. Financial Times*, 27 lutego 2003 r.
[233] M. Usuki, *Pension funds and retirement…*

redukcję wydatków na wszelkiego typu programy emerytalne. Fundusze emerytalne, jak pozostałe fundusze inwestycyjne, zaczęły osiągać niższe stopy zwrotu, co zniechęcało pracodawców oraz pracowników do korzystania z tych form zabezpieczenia starości. Likwidacja pracowniczych programów emerytalnych przybrała na sile, gdy wprowadzono zasadę, zgodnie z którą spółki były zobowiązane do uwzględniania swych zobowiązań wynikających z pracowniczych programów emerytalnych w bilansie, który był dostępny dla akcjonariuszy. Ten stan dał asumpt japońskiemu ustawodawcy do znaczących reform drugiego filaru systemu emerytalnego.

11.1.3.3. Obecny kształt systemu emerytalnego

W 2001 roku japoński system emerytalny, a w szczególności jego drugi filar, przeszedł szereg reform. Obecnie japoński system emerytalny zbudowany jest z 3 filarów, przy czym na drugi filar składa się wiele elementów.

Pierwszy filar zachował swój dotychczasowy charakter. Nadal jest on zbudowany z 2 segmentów – dla pracowników oraz dla podlegających ubezpieczeniu emerytalnemu na podstawie tytułu niepracowniczego (przede wszystkim dla prowadzących działalność gospodarczą i rolników)[234]. Uchwalono stopniowy wzrost składki na pierwszy filar. Oprócz tego od 2004 r. rozważano, czy waloryzacja ma nadal być odpowiednikiem przeciętnego wzrostu wynagrodzeń, czy też powinna być liczona w odmienny sposób. Waloryzacja już wypłacanych emerytur proporcjonalnie do wzrostu dochodów osób aktualnie zarobkujących była uzasadniona tym, że to osoby pracujące utrzymują emerytów. Stąd ich wzrost wynagrodzeń powinien przekładać się na podwyższenie świadczeń. Jednakże to wnioskowanie, co zauważył rząd japoński, nie brało pod uwagę zmniejszającej się liczby osób w wieku produkcyjnym finansujących system emerytalny, zwiększającej się liczby emerytów oraz wydłużającej się średniej długości życia. Z tych względów zastąpioną waloryzację emerytur tzw. zmodyfikowaną indeksacją, zależną od wskazanych wyżej czynników. Celem japońskiej zmodyfikowanej indeksacji było ograniczenie wzrostu świadczeń emerytalnych do czasu, gdy system emerytalny odzyska stabilność finansową. Wówczas zmodyfikowana indeksacja miałaby zostać z powrotem zastąpiona waloryzacją proporcjonalną do wzrostu dochodów netto. Jednakże system emerytalny nigdy swej stabilności finansowej nie odzyskał[235].

---

[234] K. Yamamoto, T. Fukawa. *The future prospects of Japanese employees pension insurance*, Paper presented at the Fourth International Research Conference on Social Security in Antwerp, Belgia 2003.
[235] B. Pieliński, *Polityka społeczna wobec…*, s. 129.

Opinia wydana przez Narodowy Instytut ds. badań nad Populacją i Zabezpieczeniem Społecznym z 2002 r. wykazała dalsze wydłużanie średniej długości życia oraz spadający współczynnik dzietności. Wywołała ona burzliwe deliberacje polityczne nad przyszłością japońskiego systemu emerytalnego. W poszukiwaniu rozwiązania zwrócono uwagę na mechanizm opracowany w Szwecji. Jego istota polega na wprowadzeniu systemu z góry określonej wysokości składki (co nie jest tożsame z niezmiennością wysokości tej składki) zapewniającej zmienną wysokość świadczeń, których wysokość podlega automatycznemu dostosowaniu się, bez konieczności uchwalania ustawy, do sytuacji demograficznej. Automatyczne obniżanie wysokości świadczeń ma w założeniu następować jedynie okresowo aż do chwili przywrócenia stabilności finansowej systemu emerytalnego. Głównymi korzyściami upatrywanymi we wprowadzeniu tych regulacji były ochrona przed nagłym wzrostem składek oraz zastąpienie długich dyskusji politycznych konkretnym działaniem niezależnym od uzyskania woli politycznej. Największym minusem szwedzkiego mechanizmu była niepewność co do wysokości przyszłych świadczeń, gdyż system ten obniżał ich wysokość z mocy samego prawa zawsze, gdy pogorszenie struktury demograficznej przekroczyło kolejny próg. Z tego względu Japończycy wprowadzili szwedzki mechanizm, wzbogacając go o ustanowienie progu minimalnego poziomu świadczeń emerytalnych, który nie mógł zostać obniżony nawet na skutek działania wspomnianego mechanizmu. W konsekwencji reforma uchwalona w 2004 r. wprowadziła stopniowy, z góry określony wzrost składek. Powyższy mechanizm opiera się na dwóch wskaźnikach: liczbie osób uczestniczących w systemie ubezpieczeń emerytalnych, która nieustannie się zmniejsza, oraz przewidywanej średniej oczekiwanej długości życia, która nieustannie się wydłuża. Prognozuje się, że wartości tych dwóch zmiennych będą się kształtować w taki sposób, że co roku wysokość emerytur będzie się zmniejszała o około 0,9%. Ten mechanizm dostosowawczy ma zostać utrzymany do 2023 roku, kiedy to stopa zastąpienia osiągnie wartość 43%, w porównaniu z 60% w 2004 roku. Ostatnim elementem reform było zwiększenie udziału budżetu państwa w ponoszeniu kosztów wypłacania emerytur z systemu emerytur podstawowych[236].

Pierwszy filar obejmuje obligatoryjnie wszystkie osoby zamieszkałe w Japonii w wieku od 20 do 60 lat. Minimalny staż pracy wynosi 10 lat. Wysokość świadczenia nie zależy od dochodów. Obecnie dopłata budżetowa do pierwszego filaru wynosi 50% całości jego

[236] B. Pieliński, *Polityka społeczna wobec…*, s.136.

wydatków[237]. Zatem należy uznać, iż dopłata jest bardzo wysoka, a system utrzymuje się w 50% ze składek a w 50% z podatków.

Japoński system emerytalny przez wiele lat od jego utworzenia w 1942 r. notował nadwyżki, które były gromadzone w ogromnym funduszu rezerwowym zwanym od 2006 r. Rządowym Emerytalnym Funduszem Inwestycyjnym (REFI). Był to więc fundusz kapitałowy obracający wpłaconymi składkami. Obecnie, gdy system repartycyjny obciążony jest wysokimi wypłatami świadczeń, jego charakter stał się mieszany - kapitałowo-repartycyjny. Jednakże pomimo negatywnych tendencji demograficznych Japonia dysponuje drugim co do wielkości funduszem rezerwowym na świecie, ustępując jedynie Stanom Zjednoczonym[238].

Drugi filar uległ głębokim modyfikacjom. Wynikały one z faktu, że okres straconej dekady charakteryzował się niedofinansowaniem drugiego filaru, niskim wzrostem gospodarczym, niedostatecznym poziomem inwestycji. Próbowano odwrócić ten trend poprzez ingerencje w drugi filar.

Od 2002 roku środki gromadzone w ramach rezerwy księgowej przestały być zwolnione z podatku[239]. Jednakże rezerwa księgowa, pomimo utraty przywilejów podatkowych, nadal pozostała popularna[240]. Należy uznać, że ustawodawca dostrzegł negatywne skutki wspomagania tej formy drugiego filaru i doszedł do wniosku, iż nie jest to odpowiedni sposób na budowanie zabezpieczenia finansowego na starość. Dlatego uprawnione jest stwierdzenie, że pozbawiona wsparcia państwowego rezerwa księgowa stała się jedynie umową pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, zawieraną na zasadzie swobody umów, a zatem dopuszczalną przez prawo. Z powodu utraty wsparcia państwowego nie można dalej zaliczać jej do drugiego filaru. Obecnie ze względu na ważkie znaczenie praktyczne i jej wykorzystanie w celu zabezpieczenia ryzyka starości stanowi ona jeden z elementów trzeciego filaru japońskiego systemu emerytalnego.

Szybkie starzenie się społeczeństwa, które doprowadziło do częstych reform systemu emerytalnego polegających na podwyższaniu wieku emerytalnego i składek oraz obniżaniu świadczeń, ma daleko idące konsekwencje. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań K. Nishizawy, który obliczył, że przeciętne małżeństwo o przeciętnej długości życia, które weszło na rynek pracy w 1940 r. oraz świadczyło pracę przez 40 lat w wieku od 20 do 60 lat uzyskało

---

[237] A. Morita, *Social Security in Japan 2014,* National Institute of Population and Social Security Research 2014, s. 11-13.
[238] J. Rutecka, *Państwowe fundusze majątkowe…*, s. 14.
[239] Raport Dai-ichi Mutual Life Insurance Company, *IGP country profile: Japan…*
[240]K. Fujiwara, *Traditional severance pay plans and new defined contribution plans in Japan*, 2003 r. [w:] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*

z systemu emerytalnego 268% wartości wpłaconych przez siebie składek. Podczas gdy ta sama modelowa para, która rozpoczęłaby aktywność zawodową w 1980 r., otrzymałaby zaledwie 73% odprowadzonych składek. Natomiast gdyby zaczęła ona pracę w 2000 r. jej świadczenia emerytalne odzwierciedlałyby tylko 61% uiszczonych składek. Innymi słowy dla młodych pokoleń uczestnictwo w systemie emerytalnym jest nieopłacalne. Zdaniem autora powyższe dysproporcje wykraczają poza pojęcie umowy międzypokoleniowej a różne pokolenia Japończyków znajdują się nie w stanie konfliktu, lecz w stanie wojny pokoleń[241].

Zdaniem C. Horioki w Japonii unikanie wpłat na emeryturę podstawową jest zjawiskiem powszechnym. Szacuje się, że około jedna trzecia osób, które powinny należeć do pierwszego filaru nie płaci składek. Przez to panuje powszechne przekonanie, że emerytura państwowa, bazowa, jest na straconej pozycji i że opłacanie składek jest nieracjonalne[242].

Innym skutkiem wielości reform japońskiego systemu emerytalnego jest spadek zaufania do systemu emerytalnego. W szczególności młodzi Japończycy obawiają się niewydolności systemu, stale rosnącej składki, nieustannego podnoszenia wieku emerytalnego a także spadającej wysokości świadczenia emerytalnego do poziomu, w którym nie będzie ono wystarczać na utrzymanie. Dlatego Japończycy zaczęli uciekać od obowiązku składkowego a zaległości w opłacaniu składek na I filar ubezpieczenia rosną.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w literaturze japońskiej zwraca się uwagę na obowiązek ciągłego monitorowania przez państwo nie tylko zmieniającej się struktury demograficznej społeczeństwa, ale również stosunku wysokości przeciętnego świadczenia emerytalnego do kosztów życia emeryta oraz możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb emeryta utrzymującego się tylko z emerytury podstawowej.

I filar	II filar	III filar
Emerytura Pracownicza – obejmująca wszystkich pracowników; system publiczny, repartycyjny, obligatoryjny, o charakterze zdefiniowanego świadczenia, wysokość świadczenia zależna wyłącznie od stażu pracy.	PPE zdefiniowanego świadczenia typu kontraktowego - metoda kapitałowa, charakter prywatnoprawny.	Przezorność własna.
Emerytura Narodowa – dla ubezpieczonych, niebędących pracownikami, w szczególności dla osób prowadzących działalność gospodarczą i rolników; system	PFE zdefiniowanego świadczenia - metoda kapitałowa, charakter prywatnoprawny, pracodawcy zatrudniający co najmniej 300	Rezerwa księgowa – utraciła jakiekolwiek wsparcie ze strony państwa (środki przestały być zwolnione z podatku), jednakże pozostała popularną formą

[241] K. Nishizawa, *Nenkin Daikaikaku (Great Pension Reform)*, Tokio 2003, s. 33.
[242] W. Kiermacz, *Przegląd systemów emerytalnych,* Biuletyn Fakty. Liczby. Opinie, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych 2018, nr 15, s. 26.

publiczny, repartycyjny, obligatoryjny, o charakterze zdefiniowanego świadczenia, wysokość świadczenia zależna wyłącznie od stażu pracy.	pracowników mogą utworzyć fundusz emerytalny.	zabezpieczenia starości na zasadzie swobody umów.
Rządowy Emerytalny Fundusz Inwestycyjny (REFI) – publiczny fundusz rezerwowy o charakterze repartycyjno-kapitałowym; środki zgromadzone w czasie generowania nadwyżek przez pierwszy filar.	PPE zrównoważonego salda – pracodawca ma obowiązek wyrównywać straty, system kapitałowy, prywatnoprawny.	
	PPE zdefiniowanej składki – mało popularne, system kapitałowy, prywatnoprawny.	
	Indywidualny plan zdefiniowanej składki – dla ubezpieczonych niebędących członkami PPE, najbardziej popularny wśród samozatrudnionych, wpłaty zwolnione z podatku do określonej ustawowo kwoty w skali roku, system kapitałowy.	

Tabela nr 5 obrazująca obecny kształt japońskiego systemu emerytalnego (od 2001 r.)[243].

II.1.3.4. Instytucje kapitałowe

W 2001 roku rząd przeprowadził głębokie zmiany systemu emerytalnego skoncentrowane na jego instytucjach kapitałowych. Wynikało to z uznania dotychczasowych konstrukcji kapitałowych za niedostateczne. Większość PPE przed 2001 r. przyjmowało charakter zdefiniowanego świadczenia i nie było w stanie sfinansować obiecanych świadczeń. Oprócz tego japońska gospodarka była w stanie stagnacji a japońska giełda papierów wartościowych wymagała dokapitalizowania. Te problemy próbowano rozwiązać poprzez reformę drugiego filaru. Głównymi aktami prawnymi reformującymi japoński system emerytalny były: ustawa o pracowniczych programach emerytalnych zdefiniowanego świadczenia z 2001 roku oraz ustawa o planach emerytalnych zdefiniowanej składki z 2001 roku. Poza tym znowelizowano prawo podatkowe regulujące zwolnienia podatkowe dla japońskich instytucji emerytalnych. Po krachu programów zdefiniowanego świadczenia konieczne było wprowadzenie instytucji gwarantującej wypłaty.

[243] Opracowanie własne na podstawie D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*

Reforma miała na celu również wprowadzenie jasnych i otwartych zasad księgowania zobowiązań związanych instytucjami emerytalnymi. Przedsiębiorstwa musiały od tej pory ujawniać wysokość swoich zobowiązań emerytalnych[244].

Zgodnie z ustawą o pracowniczych programach emerytalnych zdefiniowanego świadczenia z 2001 roku dotychczasowe instytucje kapitałowe zdefiniowanego świadczenia miały być wygaszane a ich miejsce miały zająć nowe formy prawne, spełniające bardziej restrykcyjne wymagania ustawowe. Nowe konstrukcje prawne zdefiniowanego świadczenia to:

- PPE zdefiniowanego świadczenia typu kontraktowego,
- PFE zdefiniowanego świadczenia,
- PPE zrównoważonego salda.

Pracowniczy program emerytalny zdefiniowanego świadczenia typu kontraktowego jest instytucją kapitałową obustronnie dobrowolną, której istota sprowadza się do zawarcia kontraktu pomiędzy pracodawcą a powiernikiem – bankiem albo towarzystwem ubezpieczeń. Ten program ma prawo utworzyć każdy pracodawca, a nie jak dotychczas tylko taki, który zatrudniał co najmniej 15 pracowników. Przy zmianie pracodawcy środki są transferowane do innego PPE. To bank albo towarzystwo ubezpieczeń, a nie pracodawca, odpowiada za gromadzenie, inwestowanie oraz wypłatę świadczeń[245].

Pracowniczy fundusz emerytalny zdefiniowanego świadczenia to kapitałowa konstrukcja prawna pozwalająca pracodawcy (albo grupie pracodawców) zatrudniającemu co najmniej 300 pracowników na utworzenie funduszu emerytalnego. Nowelizacja polega na tym, że utworzenie funduszu emerytalnego nie pozwala na wyłączenie opłacania publicznoprawnej składki emerytalnej do pierwszego filaru. Ponadto, to bank albo towarzystwo ubezpieczeń, a nie pracodawca, odpowiada za gromadzenie, inwestowanie oraz wypłatę świadczeń[246].

Pracowniczy program emerytalny zrównoważonego salda to dobrowolna instytucja kapitałowa, w której bank albo towarzystwo ubezpieczeń inwestuje składki finansowane przez pracodawcę. Cechą charakterystyczną tej formy prawnej jest gwarantowanie określonej stopy zwrotu przez pracodawcę. W razie jej nieosiągnięcia pracodawca jest zobowiązany do dokonania dopłaty do programu. Program może zapewniać również wypłaty rent rodzinnych i rent z tytułu niezdolności do pracy. Co do zasady środki powinny być wypłacane w formie świadczenia dożywotniego. Pracodawca ma prawo zlikwidować program wyłącznie po

[244] A. Morita, *Social Security in Japan…,* s. 14.
[245] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*
[246] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*

uzyskaniu zgody związku zawodowego lub reprezentacji pracowników oraz Ministerstwa Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej[247].

Z kolei ustawa o planach emerytalnych zdefiniowanej składki z 2001 roku wprowadziła nowe konstrukcje prawne, niezwiązane z poprzednio istniejącymi. Były to: PPE zdefiniowanej składki oraz indywidualne plany zdefiniowanej składki. Pracodawca miał prawo utworzyć program zdefiniowanej składki obok istniejącego już programu.

Pracowniczy program zdefiniowanej składki jest tworzony z inicjatywy pracodawcy, ale wybór tej formy wymaga zgody większości pracowników lub organizacji związkowej. Pracodawca zawiera umowę z powiernikiem – bankiem albo towarzystwem ubezpieczeń – który zobowiązuje się do gromadzenia, inwestowania i wypłaty świadczeń. Pracodawca został zobowiązany do wypełniania obowiązków edukacyjnych w przedmiocie gromadzenia środków na emeryturę na rynku kapitałowym. Wpłaty są zwolnione z podatku do określonej ustawowo kwoty w skali roku. Występuje możliwość przekształcenia rezerwy księgowej w ten typ programu[248].

Indywidualny plan zdefiniowanej składki jest skierowany wyłącznie do ubezpieczonych niebędących członkami żadnej innej instytucji drugiego filaru. Stał się on najbardziej popularny wśród samozatrudnionych, dla których też był jedyną dostępną formą drugiego filaru. Ubezpieczony samodzielnie wybiera podmiot, który będzie gromadził i inwestował jego środki[249].

Należy uznać, iż cechą charakterystyczną japońskiego drugiego filaru jest zasadniczo obciążenie obowiązkiem składkowym wyłącznie pracodawcy oraz całkowita dobrowolność tworzenia i uczestnictwa w programie emerytalnym. Tworzenie programów emerytalnych nie jest wymuszane ustawą. Jednakże daleko idący niedobór siły roboczej w Japonii sprawia, iż pracodawcy konkurują ze sobą o pracownika między innymi za pomocą programów emerytalnych. Oprócz tego wyjątkowo popularne są kapitałowe instytucje zdefiniowanego świadczenia. Programy zdefiniowanej składki mają charakter marginalny. Ze względu na niską emeryturę zapewnianą przez pierwszy bazowy filar uczestnictwo w dodatkowej formie zabezpieczenia emerytalnego jest konieczne dla zapewnienia emerytury przekraczającej minimum socjalne. Krach systemów zdefiniowanego świadczenia w latach 90-tych XX wieku doprowadził do tego, że zasadniczo wprowadzono obowiązek zarządzania drugofilarowymi składkami przez podmiot zewnętrzny. A ponadto ustanowiono instytucję gwarantująca wypłaty

[247] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese...*
[248] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*
[249] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese…*

z programów zdefiniowanego świadczenia. Charakterystyczne dla Kraju Kwitnącej Wiśni było również narzucanie określonych minimalnych stóp zwrotu, przewyższających indeksację w pierwszym filarze.

Słusznie twierdzą Tongxuan i Yang, że w japońskich programach zdefiniowanego świadczenia: ubezpieczeni nie mają wpływu na sposób inwestowania składki, nie ponoszą ryzyka inwestycyjnego, a więc nie korzystają z hipotetycznej wyższej stopy zwrotu; wcześniejsze zakończenie zatrudnienia u danego pracodawcy sprawia, iż wypracowane świadczenie nie może już wzrosnąć na skutek inwestycji; ubezpieczeni mają większą motywację do walki o awans, gdyż wysokość emerytury zależy zazwyczaj od wysokości ostatniego wynagrodzenia (oraz stażu pracy); ubezpieczeni otrzymują zwykle dożywotnie świadczenia. Natomiast w japońskich planach zdefiniowanej składki: ubezpieczeni zazwyczaj sami decydują o kształcie portfela inwestycyjnego i ponoszą ryzyko inwestycyjne, przez co korzystają z hipotetycznej wysokiej stopy zwrotu; po zakończeniu zatrudnienia i opłacania składek zgromadzony kapitał nadal jest inwestowany; nie występuje motywacja do osiągnięcia jak najwyższej pensji pod koniec zatrudnienia, gdyż istotna jest wysokość składek opłacana przez całą aktywność zawodową; ubezpieczeni otrzymują najczęściej jednorazową wypłatę zgromadzonych środków w związku z przejściem na emeryturę[250].

Przy opisie konstrukcji instytucji kapitałowych nie można pominąć japońskiego funduszu rezerwowego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji Japonii w celu zapobieżenia nieprzewidzianym niedoborom w budżecie, Zgromadzenie (w myśl art. 42 i 43 Konstytucji składające się z dwóch izb i będące najwyższym organem władzy państwowej i jedynym organem ustawodawczym Państwa, a zatem będące odpowiednikiem polskiego Sejmu i Senatu) może utworzyć fundusz rezerwowy, za którego wydatkowanie odpowiedzialność spoczywa na Rządzie. Rząd powinien uzyskać poparcie Zgromadzenia dla wszystkich płatności dokonanych z funduszu rezerwowego[251]. Na mocy tego przepisu utworzony zostały Rządowym Emerytalny Fundusz Inwestycyjny.

REFI jest największą pod względem ilości zgromadzonych środków instytucją kapitałową japońskiego systemu emerytalnego. Pierwotna wersja REFI istniała już w 1959 r., czyli w okresie gdy system emerytalny generował wysokie nadwyżki. Wynikały one z przewagi wpływów ze składek nad wydatkami na świadczenia. REFI w swym obecnym kształcie powstał w 2006 r. i jest tzw. agencją rządową, czyli instytucją rządową

[250] Y. Tongxuan, *Understanding the Defined Benefit versus Defined Contribution Choice*, Pension ResearchCouncil Working Paper, Pension Research Council [w:] A. Morita, *Social Security in Japan…*, s. 20.
[251]T. Suzuki, *Konstytucje świata. Konstytucja Japonii*, Biblioteka Sejmowa 2014, s. 83.

charakteryzującą się niezależnością oraz wykorzystywaniem metod prywatnoprawnych do osiągnięcia założonych celów. Organami zarządzającymi REFI są przewodniczący REFI oraz Ministerstwo Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej. Ministerstwo ustanawia średnioterminowe cele inwestycyjne oraz dokonuje oceny bieżących wyników. Aktywa REFI na 2009 r. wynosiły 1137 mld dolarów[252], stanowiąc 23,2% japońskiego rocznego PKB. Wystarczyłyby one na pokrycie wypłat wszystkich świadczeń emerytalnych przez okres ponad 3 lat[253]. Dla porównania w Funduszu Rezerwy Demograficznej w 2009 r. zgromadzono zaledwie 7,33 mld złotych[254] a pod koniec 2012 r. 16,8 mld zł. Aktualna wielkość środków zgromadzonych w japońskim REFI jest częściowo pochodną długiego okresu jego funkcjonowania. Znacznie mniejsze aktywa zgromadzone zostały w instytucjach powołanych w drugiej połowie lat 90. XX wieku oraz później. Warto także zwrócić uwagę, że fundusze tworzone w ostatnich latach nie mogły zwykle korzystać z finansowania w formie przejmowania nadwyżek budżetowych lub wolnych środków w systemach emerytalnych, gdyż nadwyżki te już wówczas nie występowały[255].

Prezes REFI ma obowiązek co roku przedkładać, sporządzone przez zewnętrznego audytora, sprawozdanie finansowe Ministerstwu Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej. Po akceptacji sprawozdanie staje się publiczne. Oprócz tego co kwartał REFI podaje do publicznej wiadomości swoje stopy zwrotu. Minister rokrocznie ustala minimalną stopę zwrotu, jaką REFI powinien wypracować, którą zwykle określa się jako 1,1% powyżej przeciętnego wzrostu wynagrodzeń. Minister może narzucić określony kształt portfela inwestycyjnego. Zgodnie z ustawą REFI ma obowiązek bezpiecznie i efektywnie inwestować środki w perspektywie długoterminowej. Aby osiągnąć ustawowe cele REFI kieruje się dwoma głównymi założeniami inwestycyjnymi. Po pierwsze, inwestuje w zdywersyfikowany portfel zawierający aktywa różnej klasy. Po drugie, większość portfela jest zdominowana przez bezpieczne instrumenty finansowe ukierunkowane na długookresowy horyzont inwestycyjny. REFI powierza zarządzanie swoimi środkami innym podmiotom takim jak: banki, fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe. Aktywami zarządzanymi przez REFI samodzielnie są obligacje i bony skarbowe[256].

---

[252] Y. Tongxuan, *Understanding the Defined Benefit…* [w:] A. Morita, *Social Security in Japan…*, s. 20.
[253] F. Stewart, J. Yermo, *Options to improve the governance and investment of Japan's Government Pension Investment Fund*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions 2010, No. 6, s. 16-17.
[254] J. Rutecka, *Fundusz Rezerwy Demograficznej analiza działalności oraz konsekwencje przedterminowego wykorzystania aktywów*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace 2013, nr 3, s. 115.
[255] J. Rutecka, *Państwowe fundusze majątkowe…*, s. 22-23.
[256] J. Yermo, *Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds In Selected OECD Countries*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions 2008, no. 15, s. 151-152, 159.

Mimo iż REFI jako agencja rządowa powinien być niezależny od władzy, to w praktyce pozostaje pod kontrolą Ministerstwa Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej, co jest nietypowe dla podmiotu będącego w swej istocie funduszem inwestycyjnym. Ministerstwo kontroluje koszty funkcjonowania REFI, w szczególności wysokość wynagrodzeń jego pracowników. Z tego względu zatrudnia on niewielu pracowników (w kwietniu 2010 r. 75 pracowników)[257]. Należy uznać, że zbyt niskie środki przeznaczane na zarządzanie jednym z największych funduszy inwestycyjnych na świecie powodują chociażby niedobór dostatecznej ilości danych koniecznych do podjęcia trafnych decyzji inwestycyjnych. Sposób powoływania przewodniczącego REFI jest niedookreślony, gdyż prawo wskazuje jedynie, iż przewodniczącego powołuje Minister Zdrowia, Pracy i Polityki Społecznej a przewodniczący powinien posiadać doświadczenie w kwestii ekonomii i finansów.

Wynikiem zależności funduszu rezerwowego od rządu był dotychczasowy bardzo zachowawczy charakter inwestowania, wymuszany przez Ministerstwo. Jednakże niedawna zmiana polityki ekonomicznej rządu, wykorzystująca REFI dla jej realizacji, wywołała agresywniejszą strategię inwestycyjną funduszu rezerwowego. Rząd japoński szukający rozwiązania dla dwudziestoletniej stagnacji gospodarczej zdecydował się na agresywne działania proinflacyjne, którym ekonomiści nadali nazwę abenomiki (termin pochodzi od nazwiska premiera Shinzo Abe), polegające na dodruku pieniądza przez bank centralny i zwiększeniu interwencjonizmu gospodarczego w szczególności poprzez zwiększone inwestycje publiczne. Tym działaniom wtórował sterowany przez rząd REFI, który przeznaczył większą część środków na inwestycje w japońską giełdę, doprowadzając do hossy. Japoński fundusz rezerwowy został wykorzystany do napompowania giełdy i przyczynienia się do wzrostu gospodarczego kraju, czyli priorytetem dla funduszu rezerwowego japońskiego systemu emerytalnego stał się rynek kapitałowy a nie dobro ubezpieczonych. Nie zważano na ryzyko, że gdy proinflacyjne działania banku centralnego (zwane luzowaniem ilościowym) ustaną, może dojść do załamania giełdowego, powodującego ubytek środków oraz zachwianie gospodarcze. Agresywniejsze zarządzanie REFI wynika również z okoliczności, w których znalazł się fundusz. Od wielu lat wpływ składek jest niższy niż wysokość wypłacanych świadczeń. Stąd aktywa funduszu topnieją. Z tych względów wskazuje się na konieczność wypracowania wyższego zysku przez fundusz – takiego by był w stanie pokryć wypłaty świadczeń bez uszczuplania swoich środków.

[257] F. Stewart, J. Yermo, *Options to improve…*, s. 17.

Obecnie zniesiono jakiekolwiek ograniczenia terytorialne w zakresie alokacji środków REFI. Plan inwestycyjny REFI został stworzony biorąc pod uwagę 100-letni horyzont inwestycyjny. Portfel inwestycyjny ma charakter zdywersyfikowany. Aktualnie 35% środków REFI inwestuje w krajowe bony skarbowe, 25% w krajowe akcje, 25% w zagraniczne akcje i 15% w zagraniczne bony skarbowe. Od 2001 r. do 2018 r. REFI osiągnęło stopę zwrotu w wysokości 3% w stosunku rocznym[258].

11.1.4. Podsumowanie

Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię oraz Japonię łączy fakt, że metoda kapitałowa znalazła zastosowanie jedynie w dobrowolnych instytucjach drugiego filaru (oraz siłą rzeczy w trzecim filarze). Nie licząc funduszy rezerwowych, pierwsze filary pozostały niezmiennie czysto repartycyjne. Zdaje się, że wynika to z przyjęcia założenia, iż zapewnienie emerytury podstawowej w sposób najbezpieczniejszy i najefektywniejszy może być realizowane przy użyciu metody repartycyjnej. Państwa te uznały, że metodę kapitałową można wykorzystać jedynie do zapewnienia emerytury dodatkowej, zmiennej oraz nieokreślonej co do wysokości.

Należy również dostrzec, że w całości potwierdziły się rozważania z pierwszego rozdziału, wskazujące, że Stany Zjednoczone (będące siedzibą Banku Światowego) oraz Wielka Brytania nie wprowadziły nigdy do swojego pierwszego filaru obligatoryjnych elementów kapitałowych, mimo iż takie rozwiązania sugerowały innym krajom. W kontekście wspomnianego procesu finansjalizacji również jako prawdziwe należy ocenić argumenty wskazywane przez część doktryny, iż nakłanianie innych państw do wprowadzenia obligatoryjnych funduszy emerytalnych miało na celu zapewnienie rynku dla amerykańskich i brytyjskich instytucji finansowych. Skoro w samych Stanach Zjednoczonych sektor finansowy oceniany jest jako przerośnięty, to musiał on szukać pola na rynkach zagranicznych.

W powyższych państwach pierwszy filar zapewnia emeryturę na stosunkowo niskim poziomie a dopiero wykorzystanie prywatnoprawnych instytucji drugiego, kapitałowego filaru emerytalnego pozwala na osiągnięcie emerytury wyższej, proporcjonalnej do dochodów. Oprócz tego USA i Japonia dysponują dwoma największymi funduszami rezerwowymi na świecie, powstałymi na skutek nadwyżek finansowych występujących w pierwszym filarze (w Japonii jedynie w przeszłości), co stawia pod znakiem zapytania sens konstruowania funduszy

[258] Raport *Goverment Pension Investment Fund*, 2018 r., s. 6, https://www.gpif.go.jp/en/investment/190905_Esg_Report.pdf.

rezerwowych powstałych w późnym okresie rozwoju repartycyjnego systemu emerytalnego, gdy nie generował on już nadwyżek (jak ma to miejsce w Polsce).

Kraje te opierały drugie filary głównie na obustronnie dobrowolnych pracowniczych programach emerytalnych, co z góry wprowadzało nierówność pomiędzy osobami zarobkującymi u pracodawców, którzy takie plany oszczędnościowe utworzyli, w stosunku do pozostałych. W konsekwencji wywoływało to konieczność tworzenia kolejnych rozwiązań dla tej wyłączonej grupy. Taki stan istniał w szczególności w Wielkiej Brytanii przed 2012 r., gdy pracodawcy nie mieli obowiązku tworzenia PPE, co wywoływało dysproporcje w wysokości emerytur i „dzieliło Brytyjczyków na dwa narody w starości", a ponadto wywołało konieczność istnienia kolejnej instytucji w ramach pierwszego filaru – *State Second Pension* – zapewniającej dodatkowe świadczenia dla osób niekorzystających z dodatkowych zabezpieczeń emerytalnych.

Wielka Brytania trafnie rozwiązała ten problem, wprowadzając mechanizm automatycznego wpisu do PPE, czyli obowiązek tworzenia PPE przez wszystkich pracodawców obejmujących zasadniczo każdego pracownika, chyba że pracownik wyraźnie sprzeciwi się objęciu go programem. Prawidłowo odwołano się do zasad do ekonomii behawioralnej. Odwrotnie niż w przypadku reformy OFE z 2014 r., gdzie błędnie ustanowiono zasadę domyślnego członkostwa w ZUS-ie zamiast w OFE.

W brytyjskim systemie emerytalnym wprost przeniesiono ciężar odpowiedzialności za uzyskanie świadczenia emerytalnego powyżej minimalnego na podmioty prywatne. Doprowadziło to do stworzenia bardzo silnego drugiego filaru kapitałowego pod postacią pracowniczych programów emerytalnych oraz korzystających z ulg podatkowych prywatnych planów emerytalnych. Wszystkie elementy drugiego filaru muszą spełniać rygorystyczne wymagania ustawowe, w szczególności co do wysokości opłat.

W USA i Japonii możliwość uzyskania wyższego niż bazowego świadczenia emerytalnego wiąże się z uczestnictwem w dodatkowej instytucji emerytalnej. Jednakże brak ustawowego obowiązku wprowadzania mechanizmu automatycznego wpisu w tych krajach sprawia, iż część pracowników, zazwyczaj tych zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach i uzyskujących najniższe wynagrodzenia, będzie uzyskiwać niewysokie świadczenie emerytalne pochodzące wyłącznie z pierwszego filaru. Brak obowiązku tworzenia PPE przez amerykańskich i japońskich pracodawców prowadzi do stopniowego zaniku PPE w szczególności w czasach zwolnienia gospodarczego. Najpopularniejszą praktyką jest nieodpuszczanie do PPE młodych pracowników, dopiero zaczynających pracę.

W USA ustanowienie automatycznego wpisu do programu emerytalnego leży w gestii każdego pracodawcy, czyli jest dobrowolne. Dlatego takie uregulowanie członkostwa w PPE, odmienne niż w Wielkiej Brytanii, nie doprowadziło do zwiększenia uczestnictwa w PPE. To oznacza, iż dla swej skuteczności wprowadzenie mechanizmu automatycznego wpisu musi być obligatoryjne, narzucone pracodawcom ustawą.

Objęcie domyślnym wpisem wszystkich pracowników nie rozwiązuje jednak problemu samozatrudnionych. Mają oni dostęp jedynie do różnego typu całkowicie dobrowolnych planów emerytalnych czy też indywidualnych rachunków emerytalnych. Ta grupa ze swej istoty nie może otrzymywać dopłat od pracodawców, jednakże należy rozważyć, czy w zamian nie powinna otrzymać szerszego niż pracownicy dofinansowania od państwa.

Brytyjski ustawodawca generalnie narzuca wysokie standardy tworzonemu przez siebie systemowi emerytalnemu. Wyrazem tego jest również indeksowanie pierwszofilarowego świadczenia według jednej z 3 najwyższych wartości – wzrostu gospodarczego, wzrostu płac albo 2,5%.

W Wielkiej Brytanii i USA występują potężne sektory finansowe. To ułatwia tworzenie PPE. Społeczeństwo przyzwyczajone jest do funduszy inwestycyjnych oraz instytucji finansowych. Można też stwierdzić, iż rozwinięte rynki kapitałowe pozwalają na uzyskanie odpowiednio wysokich stóp zwrotu. Te czynniki zachęcają do tworzenia instytucji kapitałowych zdefiniowanej składki i uczestnictwa w nich. Nieco odmiennie wygląda sytuacja w Japonii, gdzie od prawie 30 lat panuje stagnacja gospodarcza, co wpływa na niewielką popularność kapitałowych instytucji zdefiniowanej składki.

Zapewnienie jedynie ochrony przed ubóstwem na emeryturze należy uznać za stosunkowo tanie. Dzięki temu pierwszy filar w Zjednoczonym Królestwie i USA jest finansowany przy stosunkowo niskiej składce (w japońskim systemie składka nie jest niska z uwagi na trudną sytuację demograficzną). Niewysoka składka oznacza pozostawienie większej części wynagrodzenia w rękach pracownika oraz pracodawcy. To pozwala na tworzenie dodatkowych form oszczędzania na emeryturę.

Abstrahując od wprowadzonej niedawno obligatoryjności tworzenia pracowniczych programów emerytalnych w Wielkiej Brytanii i odnosząc się do okresu poprzedzającego jej ustanowienie, to między innymi w niskiej składce należy upatrywać bądź co bądź szerokiego zakresu podmiotowego, bo dochodzącego do 50% pracowników, obustronnie dobrowolnych pracowniczych programów emerytalnych. Nie może więc dziwić, że w Polsce gdzie wynagrodzenia są niższe a składki wyższe, dobrowolne pracownicze programy emerytalne miały dotychczas charakter marginalny. Jeśli dany kraj chciałby przenieść akcent z publicznych

form ubezpieczenia emerytalnego na prywatne, to powinno za tym iść obniżenie obligatoryjnej składki emerytalnej.

Kolejnym swoistym bodźcem do tworzenia prywatnych form ubezpieczenia emerytalnego jest skonstruowanie publicznego systemu emerytalnego w taki sposób, aby jasne było dla społeczeństw, iż będzie on z założenia oferować niskie stopy zastąpienia. W Wielkiej Brytanii, USA i Japonii jest to celowe działanie ustawodawcy, dające asumpt do rozwoju drugiego i trzeciego filaru. Warto zauważyć, że polityka emerytalna Zjednoczonego Królestwa jest w tym zakresie od wielu dekad spójna. Już od ogłoszenia raportu Beveridge'a popierało ono tworzenie silnego prywatnego filaru kapitałowego. Na tej płaszczyźnie należy pejoratywnie ocenić działanie polskiego ustawodawcy, który wprowadzając reformę emerytalną z 1999 roku argumentował, iż utworzony system zapewni stosunkowo wysokie emerytury. W konsekwencji większość Polaków uznała dodatkową formę oszczędzania na starość za zbędną. A rzeczywistość przyniosła znacznie niższe stopy zastąpienia od założonych.

Biorąc pod uwagę okoliczność, iż Wielka Brytania jest dojrzałą kapitalistyczną gospodarką z wielkim i dobrze rozwiniętym sektorem finansowym, warto zwrócić uwagę na regulacje odnoszące się do opłat pobieranych przez ubezpieczycieli prowadzących programy drugofilarowe. Główny typ pobieranych opłat to opłaty za zarządzanie liczone od całości zgromadzonych aktywów. Jest to kontrowersyjny typ opłaty. Z jednej strony silnie zmniejsza całość zgromadzonych środków, a z roku na rok wraz z gromadzeniem coraz wyższych oszczędności ta opłata w liczbach bezwzględnych się zwiększa. Jednakże z drugiej strony jest to typ opłaty, który silnie zachęca fundusz inwestycyjny do najefektywniejszego pomnażania środków, ponieważ wyłącznie od ich wielkości zależy zysk ubezpieczyciela. W przeciwieństwie do opłaty pobieranej od składki, zależnej wyłącznie od wysokości oskładkowanego dochodu a nie od stopy zwrotu funduszu. Dlatego zasadne jest ustanowienie wyłącznie tej opłaty dla funduszy emerytalnych pod warunkiem, że będzie ona umiarkowana. W tym zakresie można oprzeć się na regulacjach Wielkiej Brytanii i postulować ustanowienie tej składki na poziomie 1,5% przez pierwsze 10 lat uczestnictwa w funduszu oraz 1% przez kolejne lata, zakazując pobierania innych opłat.

Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcy w USA, Wielkiej Brytanii i Japonii nie mają prawa samodzielnego uczestnictwa w PPE. W takiej sytuacji konieczne było utworzenie innych instrumentów pozwalających im na oszczędzanie na starość. Są to umiejscowione w drugim filarze plany emerytalne (w tym indywidualne rachunki emerytalne), korzystające ze zwolnień podatkowych i silnej ochrony ustawowej. Możliwe jest oszczędzanie w nich również przez

osoby nieaktywne zawodowo. Plany emerytalne są zatem głównie skierowane dla osób niespełniających kryteriów objęcia PPE, choć nie ma zakazu uczestnictwa w obu instytucjach.

Pomimo funkcjonowania na wolnym rynku wielu prywatnych funduszy emerytalnych, Brytyjczycy ustanowili państwowy fundusz emerytalny ze stosunkowo niskimi opłatami. Ma to ten skutek, iż prywatne fundusze emerytalne muszą z nim konkurować. Ponadto pracodawcy, którzy nie chcą szukać samodzielnie PPE, chętnie wybierają państwowy fundusz. Należy uznać, iż istnienie takiego publicznego funduszu emerytalnego motywuje prywatne fundusze emerytalne do uzyskiwania lepszych wyników i ocenić to rozwiązanie pozytywnie.

W Wielkiej Brytanii na aprobatę zasługuje brak ustawowego ograniczenia klas aktywów i brak ograniczeń terytorialnych inwestycji. Dzięki temu fundusze emerytalne mogą swobodnie wybierać swoją strategię inwestycyjną. Zatem głównym celem brytyjskich funduszy emerytalnych jest wypracowanie jak najwyższej stopy zwrotu dla ubezpieczonych, a niekoniecznie dokapitalizowanie brytyjskiej giełdy (jak to było w przypadku OFE).

W Wielkiej Brytanii, USA oraz Japonii państwo dofinansowuje dobrowolne instytucje kapitałowe drugiego filaru, ale jedynie w sposób pośredni, to jest poprzez zwolnienia z podatków. W dalszej części rozprawy należy rozważyć, czy bezpośrednie dopłaty od państwa nie są rozwiązaniem lepszym, jeśli weźmie się pod uwagę, że mogą one w istocie kosztować tyle samo, co przyznanie ulgi podatkowej, będąc bardziej widoczne dla oszczędzających.

W Wielkiej Brytanii środki gromadzone w pracowniczych programach emerytalnych mają charakter prywatnoprawny, ponieważ są one finansowane z dobrowolnej składki. Logiczną konsekwencją powyższego jest podleganie tych pieniędzy podziałowi w wyniku ustania wspólności majątkowej małżeńskiej i możliwość zadysponowania nimi na wypadek śmierci.

PPE oraz plany emerytalne i indywidualne rachunki emerytalne należy zaliczyć do drugiego filaru. Z jednej strony nie są one zasilane publiczną i przymusową składką emerytalną, co odróżnia je od pierwszego filaru zapewniającego emeryturę bazową. A z drugiej strony PPE korzystają z dopłat pracodawców oraz zwolnień podatkowych, a plany emerytalne jedynie ze zwolnień podatkowych. Co więcej, PPE i plany emerytalne dla zatwierdzenia przez państwo muszą spełnić wysokie wymagania ustawowe chroniące ubezpieczonych, co pozwala na odróżnienie tych instytucji od trzeciego filaru, niewspieranego przez państwo.

Tożsame doświadczenia Japonii, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii wskazują, że występowanie programów zdefiniowanego świadczenia zawsze związane jest z ryzykiem ich niewypłacalności, co powoduje konieczność stworzenia dodatkowej instytucji gwarantującej wypłaty świadczeń dla ubezpieczonych. Z tych powodów najrozsądniejszym

rozwiązaniem jest całkowite odejście od kapitałowych programów zdefiniowanego świadczenia.

Podobne argumenty można podnieść przeciwko instytucji rezerwy księgowej. W istocie metoda rezerwy księgowej sprowadza się do obietnicy danej firmy do wypłaty określonej sumy pieniędzy (najczęściej jednorazowo), a środki teoretycznie są inwestowane w dane przedsiębiorstwo-pracodawcę. W swych założeniach jest to racjonalne, gdyż inwestycja przedsiębiorcy we własne przedsiębiorstwo powinna przynieść wysoką stopę zwrotu, przewyższającą inwestycje w obce podmioty gospodarcze. Jednakże głównej wady tej metody należy upatrywać w pozostawieniu całkowitej odpowiedzialności za wypłacalność w rękach pracodawcy. Środki pozostają w danym przedsiębiorstwie i nie trafiają do odrębnego, zewnętrznego funduszu emerytalnego. Dlatego realność wykonania zobowiązania pracodawcy sprowadza się w istocie do jego kondycji finansowej w dniu przejścia pracownika na emeryturę.

Fundusze rezerwowe, w których zgromadzone są ogromne środki, powinny je efektywniej lokować, niekoniecznie w papiery dłużne. Poza tym powinno się dopuścić inwestycje na zagranicznych rynkach kapitałowych. Przy tak wielkich środkach, jakimi dysponują fundusze rezerwowe USA i Japonii, mogą one przez swoje własne inwestycje wpływać na giełdy państw obcych.

Prawidłowo należy ocenić elastyczność amerykańskich PPE, która sprowadza się do licznych możliwości korzystania ze zgromadzonych środków w związku z celami innymi niż emerytalne, przy czym są to cele uzasadnione społecznie i mające naturę socjalną. Jest to pochodna połączenia funkcji socjalnych i prywatnoprawnych PPE. Przykładem jest uzyskanie swoistej pożyczki na cele mieszkaniowe z własnego programu emerytalnego. Stanowi to silny bodziec do uczestnictwa dla ubezpieczonych. Należy pamiętać, iż taka konstrukcja występuje wyłącznie w systemie zdefiniowanej składki, co stanowi kolejny argument na korzyść tej metody.

Na amerykańskim rynku występuje mnogość funduszy oraz planów emerytalnych. Część z nich oferuje inwestycje o bardzo szerokie spektrum. Takim, które wykracza poza obrót na giełdzie papierów wartościowych. W szczególności dopuszczalne są inwestycje bezpośrednie np. w nieruchomości. Sam pomysł inwestycji w nieruchomości i w ich wynajem wydaje się adekwatny do zabezpieczenia wypłat dożywotniego świadczenia emerytalnego, gdyż pozwala na uzyskiwanie comiesięcznego czynszu.

Ciekawym rozwiązaniem instytucji kapitałowych amerykańskiego systemu emerytalnego jest stopniowe podwyższanie wysokości składki aż do maksymalnego pułapu ustawowego (do którego środki pozostają zwolnione z podatku). Oznacza to, że ubezpieczeni

o niższych wynagrodzeniach płacą procentowo wyższą składkę, ale dzięki temu otrzymają emeryturę zbliżoną do osób lepiej zarabiających.

Istotny wpływ na wysokość emerytury z systemu kapitałowego ma sposób opodatkowania gromadzonych środków. Istnieją dwie podstawowe metody opodatkowania – w momencie wpłacania środków a następnie zwolnienie gromadzonych środków z danin publicznych - albo odwrotnie – zwolnienie środków z podatków na początku a następnie opodatkowanie ich w trakcie wypłaty. Zazwyczaj środki wpłacane do programów emerytalnych, o ile mieszczą się w ustawowych limitach, są zwolnione z podatku dochodowego oraz podatku od zysków kapitałowych. Podatek dochodowy pobierany jest dopiero od momentu przejścia na emeryturę, gdy świadczenie uzyskiwane z planu emerytalnego opodatkowane jest na równi z wynagrodzeniem. Z jednej strony niepobieranie podatku w trakcie oszczędzania działa korzystnie na ostateczną wielkość oszczędności oraz wysokość świadczenia emerytalnego przy przechodzeniu na emeryturę. Co więcej, wstrzymanie się od obciążania daninami publicznymi wpłat na plany emerytalne może zaowocować ostatecznie wyższym uzyskanym podatkiem z racji naliczania go od znacznie wyższej podstawy, gdy ubezpieczony przejdzie już na emeryturę. Z drugiej strony początkowe zwolnienie środków z podatku pozostawia większą ilość wolnego pieniądza w rękach ubezpieczonego i w konsekwencji odciąża aktualny budżet lub pozwala na wpłatę większej ilości środków. Jednakże znacznie korzystniejsze dla ubezpieczonego, z perspektywy wielkości jego świadczenia emerytalnego, jest opodatkowanie środków dopiero przy ich wypłacie.

W Stanach Zjednoczonych warto zwrócić uwagę na mechanizm stopniowego nabywania prawa do dopłaty do składki przez pracodawcę wraz ze zwiększającym się stażem pracy u tego pracodawcy. Takie rozwiązanie zwiększa stabilność zatrudnienia, ponieważ stanowi zachętę dla pracownika do jak najdłuższego pozostania u jednego pracodawcy. Ta regulacja mogłaby zostać zaadoptowana przez polskich pracodawców i sprawić, iż zatrudniający dostrzegliby w założeniu pracowniczego programu emerytalnego większe korzyści dla swoich interesów.

Amerykanie mają znacznie większą niż inne nacje świadomość, że wysokość ich emerytury w głównej mierze zależy od wielkości zgromadzonego przez nich kapitału. Oprócz tego dość niska stopa zastąpienia zapewniana przez I filar siłą rzeczy implikuje konieczność gromadzenia prywatnych oszczędności na starość. Należy zastanowić się jednak, do czego prowadzi nieustanny wzrost sektora finansowego?

Obecnie coraz częściej podnosi się tezę o przeroście sektora finansowego. J. Johnson uważa, że sektor finansowy – który w założeniu ma być tylko pośrednikiem w gospodarce –

stał się monstrum, produkującym aktywa finansowe oparte głównie na długu, używając na ogromną skalę dźwigni i sekurytyzacji. Dzięki temu przerzuca ryzyko i odpowiedzialność za ten dług na inne podmioty[259]. Wysokie, wyższe niż w innych branżach, wynagrodzenia w sektorze finansowym ściągają do niego najlepszych pracowników. Oznacza to ich odpływ z innych realnych działów gospodarki takich jak przemysł. Trzeba podkreślić, iż sektor finansowy sam przez się nie wytwarza żadnego prawdziwego wzrostu gospodarczego (chyba że jest eksportowany i służy drenowaniu zagranicznych gospodarek). Część amerykańskich ekonomistów określa wprost sektor finansowy ich kraju mianem pasożytniczego.

Zbyt silny sektor finansowy oznacza także przyrost władzy dla finansjery. Emanacją tego zjawiska jest między innymi sponsorowanie przez instytucje finansowe kampanii wyborczych odpowiednich kandydatów. Innym negatywnym skutkiem przerostu sektora finansowego jest dynamiczny wzrost opłat pobieranych przez amerykańskie instytucje finansowe za zarządzanie kapitałem. Wzrost ten nastąpił w liczbach bezwzględnych oraz względnych (rośnie procent pobierany od aktywów i od składki). Opłaty są także coraz bardziej ukryte, tak by rzeczywiste ich obliczenie przez ubezpieczonego było utrudnione.

Bardzo dynamiczne zmiany cen akcji na nowojorskiej giełdzie wprowadzają z jednej strony potencjał osiągnięcia wysokiej stopy zwrotu z inwestycji. Z drugiej strony prowadzą do zbyt daleko idącej zmienności wielkości aktywów gromadzonych na zabezpieczenie starości. W konsekwencji, w sposób zupełnie nieusprawiedliwiony, wysokość świadczeń osób przechodzących na emeryturę w okresie bessy będzie znacznie różnić się od dokonujących wypłat kapitału w trakcie hossy, nawet mimo tego, że wysokość odprowadzonych składek będzie identyczna. Z zestawienia cen indeksu Dow Jones z 1 października 2007 roku oraz 9 marca 2009 roku wynika, iż ta sama nominalna wartość uiszczonych składek zaowocowałaby dwukrotnie niższym świadczeniem w późniejszej z analizowanych dat.

Na tle światowym system *Social Security* wyróżnia się nieustannymi nadwyżkami finansowymi. Amerykanie z dużym wyprzedzeniem reagują na ewentualne niedobory środków mające wystąpić w przyszłości, podwyższając wiek emerytalny lub składkę. Dopłacanie z budżetu do systemu emerytalno-rentowego uważają za niedopuszczalne. Wysoka wydolność publicznego systemu emerytalnego ma oczywiście związek z bardzo dobrą strukturą demograficzną Stanów Zjednoczonych. Gdy demografia jest dobra pierwszy, repartycyjny, filar spełnia swoją funkcję.

[259] T. Gruszecki, *Sektor finansowy pasożytem realnej gospodarki*, Obserwator finansowy, 21.01.2010 r., https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/sektor-finansowy-pasozytem-realnej-gospodarki/.

Należy rozważyć, czy skoro system amerykański dysponuje wydolnym pierwszym filarem a jednocześnie zmaga się z patologią w postaci zbyt rozbudowanego sektora finansowego, to czy państwo powinno wspierać dalszą rozbudowę filaru kapitałowego. Biorąc powyższe pod uwagę, filar kapitałowy w Stanach Zjednoczonych oraz w innych państwach jest potrzebny, ale w umiarkowanym rozmiarze, czyli w takim, który nie prowadzi do groźnego przerostu.

Jak wynika z przykładu japońskiego, niemożliwe jest by w szybko starzejącym się społeczeństwie filar kapitałowy ograniczony do zakupu krajowych papierów wartościowych spełnił swoją funkcję, czyli uniezależnił finansowanie emerytur od demografii i finansów publicznych. Wzrost gospodarczy jest bowiem bezpośrednio związany z proporcją populacji w wieku produkcyjnym do populacji w wieku nieprodukcyjnym. Dlatego negatywne tendencje demograficzne prowadzą do spowolnienia gospodarczego, co ma przełożenie na wyniki rodzimych spółek notowanych na giełdzie, przekładając się na stopę zwrotu funduszy inwestycyjnych, w tym funduszy emerytalnych bazujących na giełdzie. Starzenie się społeczeństwa prowadzi także do zwiększenia wydatków publicznych (na opiekę zdrowotną, finansowanie emerytur) oraz ograniczenia wpływów budżetowych (zmniejszająca się grupa osób w wieku produkcyjnym – grupa faktycznie płacąca podatki oraz składki). Z tego względu również lokowanie środków w obligacje jest z jednej strony opatrzone coraz wyższym ryzykiem. A z drugiej strony finansowanie emerytur z wykupu obligacji przez Skarb Państwa *de facto* nie różni się od finansowania emerytur bezpośrednio ze Skarbu Państwa lub z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ponieważ ostatecznie i tak państwo oraz podatnicy poniosą koszt finansowania emerytur zabezpieczonych obligacjami. Zatem fundusze emerytalne inwestujące wyłącznie w krajowe papiery wartościowe (akcje lub obligacje) nie są w stanie uchronić systemu emerytalnego przed skutkami negatywnych tendencji demograficznych.

Charakterystyczną cechą japońskiego systemu emerytalnego jest mechanizm automatycznego dostosowywania, bez konieczności uchwalania ustawy, wysokości świadczeń do sytuacji demograficznej państwa. Sama idea modyfikacji systemu emerytalnego na podstawie obiektywnych czynników jest interesująca, ponieważ pozwala uniknąć długotrwałego poszukiwania konsensusu politycznego. Wątpliwości może jednak budzić sposób jej realizacji w postaci nieustannego ograniczenia wysokości świadczenia.

Stale podnoszone składki oraz obniżane świadczenia spowodowały spadek zaufania do japońskiego systemu emerytalnego. W konsekwencji zwiększyła się liczba płatników zalegających z opłatą składek. Coraz częstszym argumentem wśród osób nieopłacających

składek jest brak wiary w uzyskanie w przyszłości emerytury lub w uzyskanie emerytury w dostatecznej wysokości. Nie można stwierdzić, czy Japonii udało się stworzyć stabilny system emerytalny, czy też wzrastający dług publiczny nie spowoduje konieczności dalszych jego modyfikacji. Częste reformy podważyły zaufanie społeczeństwa do systemu emerytalnego, co przełożyło się na uciekanie od obowiązku składkowego. Osoby dopiero wchodzące na rynek pracy lub będące na początku swej aktywności zawodowej mają uzasadnione wątpliwości, czy po kilkudziesięciu latach pracy i odprowadzania składek zostanie utrzymany obecny wiek emerytalny oraz te same zasady obliczania wysokości świadczeń. W takiej sytuacji prywatnoprawne systemy kapitałowe mają tę zdecydowaną zaletę, że gromadzone są w nich realne środki, do których państwo zasadniczo nie ma dostępu.

Japonia pozostaje krajem zamkniętym na imigrantów, co może wynikać z izolacjonistycznej historii oraz z dbałości o nienaruszalność dotychczasowego japońskiego stylu życia i kultury. Czas pokaże, czy Japończycy nie będą zmuszeni do wpuszczenia do swojego kraju osób innej narodowości. Tak czy inaczej, jest to jedna z niewykorzystanych możliwości, jaka przed tym krajem stoi.

Mając powyższe względy na uwadze, nawet najlepiej przemyślany system emerytalny nie będzie w stanie funkcjonować przy negatywnej proporcji osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku nieprodukcyjnym. Obniżanie wysokości świadczeń jest drogą donikąd. Istnieje bowiem realne ryzyko, że obniżane emerytury będą niewystarczające dla utrzymania emeryta, który będzie musiał kontynuować pracę mimo osiągnięcia wieku emerytalnego, co wypaczy sens istnienia ubezpieczenia emerytalnego w ogóle. To ryzyko jest bardziej aktualne w biedniejszych niż Japonia krajach, gdzie świadczenie jest obliczane na podstawie niższych wynagrodzeń.

Charakterystyczne dla Kraju Kwitnącej Wiśni narzucanie określonych ustawowo minimalnych stóp zwrotu, przewyższających indeksację w pierwszym filarze, należy ocenić negatywnie. Wraz pogarszaniem się kondycji gospodarczej kraju owe wymogi były obniżane, a ostatecznie okazało się, że większość funduszy emerytalnych była niedofinansowana, to jest nie osiągnęła określonej stopy zwrotu. Dlatego, mimo słusznych założeń, ustanawianie minimalnych stóp zwrotu nie prowadzi do osiągnięcia zakładanego celu. Wręcz przeciwnie, może hamować decyzje inwestycyjne i doprowadzić do niższych stóp zwrotu.

Japońskie PPE zdefiniowanej składki były wzorowane na amerykańskich programach 401(k), ale okazały się znacznie mniej od nich popularne. Wynikało to z obciążenia całością składki pracodawcy, czyli brakiem możliwości dopłacania do programów przez pracowników.

Ponadto gorsze wyniki japońskiej giełdy również zniechęcały ubezpieczonych do inwestycji w rynek kapitałowy.

11.2. Repartycyjne systemy emerytalne z filarem kapitałowym o charakterze wspierającym

11.2.1. Niemcy - ewolucja najstarszego systemu ubezpieczeń społecznych

11.2.1.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny

Niemcy są największą europejską gospodarką (piątą na świecie według parytetu siły nabywczej) i drugim, po Rosji, najludniejszym europejskim krajem, mającym około 80,5 mln ludności. Są pierwszym krajem na świecie, który wprowadził powszechny system ubezpieczeń społecznych. Na skutek przegranej II wojny światowej kraj był okupowany przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Francję oraz Związek Radziecki. W 1949 roku Niemcy podzieliły się na zachodnią Republikę Federalną Niemiec oraz wschodnią Niemiecką Republikę Demokratyczną. Niemcy Zachodnie o kapitalistycznym ustroju gospodarczym rozwijały się szybko. W przeciwieństwie do Niemiec Wschodnich, w których panowała centralnie sterowana gospodarka socjalistyczna. RFN było jednym z państw założycieli Wspólnot Europejskich, zostało członkiem NATO. Z kolei NRD należało do Układu Warszawskiego. W 1990 roku nastąpiło zjednoczenie Niemiec. Niemcy Zachodnie przeznaczyły znaczne środki na wyrównanie różnic gospodarczych wschodnich terenów. W 1999 roku Niemcy wprowadziły euro.

Niemcy charakteryzują się wysoko wykwalifikowaną siłą roboczą. Są wiodącym producentem i eksporterem samochodów, maszyn przemysłowych, produktów chemicznych, produktów budowlanych, stali, okrętów. W 2015 roku Niemcy po raz pierwszy wprowadziły minimalne wynagrodzenie. PKB per capita mierzone według parytetu siły nabywczej wyniosło

50 800 $ w 2017 roku. Wzrost gospodarczy utrzymuje się na poziomie około 2% rocznie. W 2017 roku stopa bezrobocia wyniosła 3,8%. Niemcy notują dodatni bilans handlowy[260].

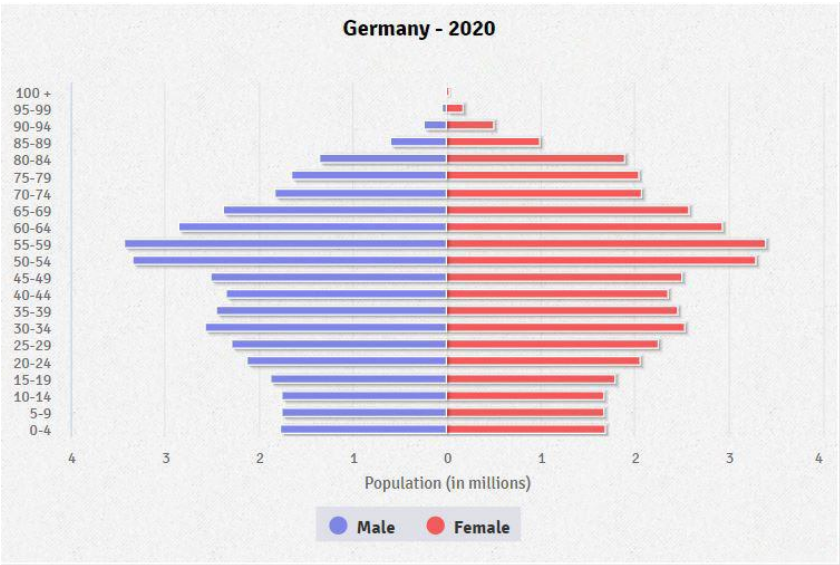


Diagram nr 4 przedstawiający strukturę demograficzną Niemiec na 2020 rok[261].

Społeczeństwo niemieckie jest bardzo zaawansowane wiekowo. Współczynnik dzietności jest niski i wynosi 1,46, czyli zdecydowanie poniżej poziomu koniecznego dla zastępowalności pokoleń. Kraj stara się rekompensować ubytki demograficzne silnym napływem imigrantów; współczynnik migracji wynosi 1,5/1000. Średnia długość życia wynosi 80,9 lat[262]. Z powyższego diagramu wynika, że Niemcy posiadają niewłaściwą strukturę demograficzną w kontekście możliwości finansowania repartycyjnego systemu emerytalnego. Najliczniejszą grupę wiekową stanowią osoby w wieku 55-59 oraz 50-54 lat. Pokolenie w wieku przedprodukcyjnym jest zdecydowanie mniejsze od pokolenia w wieku produkcyjnym. To oznacza duże zagrożenie dla wypłacalności repartycyjnego systemu emerytalnego w najbliższych latach, gdy osoby najliczniej reprezentowane w niemieckim społeczeństwie będą osiągać powszechny wiek emerytalny. W dalszej perspektywie czasowej stosunek osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym będzie się zmniejszał ze względu na mniej liczne pokolenie osób młodych.

[260] The World Factbook: Germany, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html.
[261] Diagram pochodzi ze strony The World Factbook: Germany, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html.
[262] The World Factbook: Germany, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html.

II.2.1.2. Historia reform systemu emerytalnego

Niemcy w XIX wieku jako pierwszy kraj na świecie wprowadziły powszechny i obowiązkowy system ubezpieczenia społecznego. Jego główną cechą był fakt, iż zastosowano w nim metodę ubezpieczeniową – wysokość świadczeń była uzależniona od uzyskiwanych dochodów (zasada ekwiwalentności). System, wprowadzony za rządów kanclerza Ottona von Bismarcka, składał się z trzech głównych pionów ubezpieczenia: chorobowego (od 1883 roku), wypadkowego (od 1884 roku) oraz emerytalno-rentowego (od 1889 roku). Państwo ustanowiło wiek emerytalny na poziomie 70 lat, podczas gdy średnia długość życia wynosiła 60 lat. Z kolei minimalny okres składkowy wynosił 30 lat. Emerytury finansowane były z obowiązkowych składek płaconych po połowie przez pracodawców i pracowników oraz z dopłat państwowych. Świadczenia były wówczas bardzo skromne i często nie wystarczały na utrzymanie. W 1916 roku obniżono wiek emerytalny do 65 lat. Obowiązek państwowego ubezpieczenia emerytalno-rentowego rozszerzono na wszystkich pracowników umysłowych (od 1911 roku), górników (od 1912 roku), rzemieślników (od 1939 roku) oraz rolników (od 1957 roku). W 1972 roku uchwalono przepisy, na mocy których osoby prowadzące samodzielną działalność gospodarczą mogą przystąpić do dobrowolnego ubezpieczenia. Należy podkreślić, że w swym pierwotnym kształcie bismarckowski system ubezpieczenia społecznego miał charakter kapitałowy. Dopiero Wielki Kryzys z lat 1929-1933 a następnie II Wojna Światowa doprowadziły do dewaluacji zgromadzonych środków i wymusiły niejako transformację systemu z kapitałowego na repartycyjny[263].

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 1911 r. przestała obowiązywać dopiero po drugiej wojnie światowej. W 1949 r. rozpoczęto stopniowe przekształcanie systemu w obowiązujący do dziś system repartycyjny. W 1957 r. zaczął obowiązywać model repartycyjny i została wprowadzona tzw. emerytura dynamiczna, co oznaczało, że wielkość świadczeń rosła proporcjonalnie do zmian wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Osoby o najwyższych dochodach, które ubezpieczały się we własnym zakresie, mogły nie uczestniczyć w powszechnym systemie[264].

Bismarckowski system emerytalny często przeciwstawiany jest beveridge'owskiemu. W swych założeniach niemiecki system miał zapewniać emerytury wysokie, uzależnione od

[263] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji na tle dotychczasowego procesu reformowania*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6, s. 20.
[264] J. Owczarek, *Powszechny system emerytalny w Niemczech – geneza i aktualny kształt,* Rozprawy Ubezpieczeniowe 2015, nr 19, s. 136.

indywidualnych dochodów każdego ubezpieczonego. Dzięki temu państwowy system emerytalny miał w całości zaspokajać potrzeby finansowe emerytów. Z czasem ustalono, iż aby osiągnąć swój cel docelowa stopa zastąpienia niemieckiego systemu emerytalnego powinna wynosić 70%. Dla przypomnienia, beveridge'owski model miał zapewniać minimalne zabezpieczenie emerytalne na starość – takie, które zapobiegnie jedynie ubóstwu. Obecnie systemy brytyjski oraz niemiecki nieznacznie zbliżyły się do siebie, ale nadal zachowują znaczące odrębności wynikające z odmiennych założeń ich pomysłodawców. Zbliżenie polega na tym, że Wielka Brytania ustanowiła silny drugi filar, który pozwala na wypracowanie emerytury wyższej i zależnej od dochodów. Natomiast Niemcy ograniczają świadczenie emerytalne z pierwszego, bismarckowskiego filaru, i przenoszą ciężar finansowania emerytur na drugi filar. Różna była motywacja twórców systemów emerytalnych w Niemczech oraz Wielkiej Brytanii. Podczas gdy Anglicy pragnęli odpłaty za poświęcenie wykazane podczas drugiej wojnie światowej, Niemcy stworzyli ubezpieczenia społeczne między innymi w celu zapobieżenia rosnącemu w siłę ruchowi socjalistycznemu.

Najważniejsza reforma emerytalna po II wojnie światowej miała miejsce w 1957 roku. Kapitałowa metoda finansowania emerytur została zastąpiono wówczas metodą repartycyjną, zrównano uprawnienia robotników i pracowników umysłowych, obniżono do 60 lat wiek emerytalny kobiet, bezrobotnych i niezdolnych do pracy z powodu choroby, podwyższono również wysokość wypłacanych świadczeń. W 1972 r. wprowadzono w RFN elastyczną granicę wieku, w którym można przechodzić na emeryturę, tj. od 63. roku życia. Przejście na emeryturę w wieku 63 lat oznaczało wypłatę emerytury częściowej do osiągnięcia 65. roku życia. Emerytura częściowa polegała na częściowej pracy i jednoczesnym pobieraniu emerytury w wysokości 1/3, ½ lub 2/3 potencjalnego pełnego świadczenia. Oprócz tego po spełnieniu przesłanek możliwe było przejście na emeryturę przed ukończeniem 60 lat (np. w sytuacji braku pracy). Powiązano wysokość świadczenia emerytalnego z przeciętną płacą brutto, co określono jako emeryturę dynamiczną. Ten mechanizm doprowadził do podwyższenia świadczeń emerytalnych nawet o 70%[265].

W 1974 roku uchwalono ustawę o poprawie pracowniczych programów emerytalnych. Ustanowiono Fundusz Gwarancyjny chroniący przed niewypłacalnością pracodawców. Wprowadzono obligatoryjną indeksację drugofilarowych świadczeń w sytuacji, gdy pracodawca był wypłacalny. W ustawie zostały uregulowane konstrukcje rezerwy księgowej

[265] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s. 20.

oraz ubezpieczenia bezpośredniego. Była to pierwsza ustawa, która w sposób kompleksowy regulowała materię drugiego filaru w Niemczech[266].

W 1989 roku uchwalona została ustawa o reformie emerytalnej, która weszła w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1992 roku. Główną przyczyną jej wprowadzenia była nieuchronna perspektywa wzrostu obciążeń składkowych z ówczesnych 18,7% do, jak przewidywano, 36,4% w 2030 roku albo obniżenia wysokości wypłacanych emerytur o 50% Obie wersje były nie do zaakceptowania. Reforma zapoczątkowała podnoszenie wieku emerytalnego i zachęcała do późniejszego kończenia aktywności zawodowej. Za każdy miesiąc dalszego zatrudnienia ponad ustawowy wiek emerytalny świadczenie emerytalne miało być podwyższane o 0,5%, natomiast w przypadku emerytury wcześniejszej – obniżane o 0,3% miesięcznie (maksymalnie do 10,8%). Zmieniono również mechanizm waloryzacji z opartej o płacę brutto na mierzoną wskaźnikiem wzrostu płacy netto, wprowadzono również zaostrzone kryteria kredytowania lat nieskładkowych za okres pobierania nauki w szkole i bezrobocia. Jednocześnie zwiększono subwencje federalne do 20% rocznych wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. W 1992 roku nastąpiła jeszcze inna doniosła zmiana – zmieniono formułę dotychczasowego systemu zdefiniowanego świadczenia, wprowadzając system punktowy[267].

Poza czynnikami demograficznymi, w wyjątkowo szybko starzejącym się społeczeństwie, na zwiększone koszty funkcjonowania niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych miało wpływ zjednoczenie kraju. W konsekwencji dość hojny system objął także uboższych obywateli z Niemiec Wschodnich.

Z punktu widzenia tematu rozprawy najistotniejsza reforma niemieckiego systemu emerytalnego miała miejsce w 2001 r., gdy weszła w życie ustawa wprowadzająca wsparcie ze strony państwa dla prywatnego i pracowniczego ubezpieczenia emerytalnego tzw. *Riester-Rentenreform.* Tym razem ustawodawca stwierdził wprost, iż świadczenie emerytalne z pierwszego filaru będzie zmniejszane poniżej poziomu, wystarczającego do utrzymania standardu życia sprzed emerytury. Stopa zastąpienia miała zmaleć z 70% do 64%[268]. Ów ubytek miał zostać uzupełniony poprzez indywidualne formy oszczędzania na starość. Państwo zaczęło tworzyć zachęty do uczestnictwa w pracowniczych oraz prywatnych planach emerytalnych

[266] J. Fodor, *German Pension System…*, s. 16.
[267] J. Fodor, *German Pension System…*, s. 21.
[268] M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie,* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu 2007, s. 121.

poprzez ulgi podatkowe. Jednocześnie w debacie publicznej odrzucono ideę obligatoryjności uczestnictwa w drugim filarze[269].

W 2004 roku wprowadzono do systemu czynnik zwany ilorazem emerytalnym (ewentualnie czynnikiem zrównoważonego rozwoju emerytalnego). Jest to jeden z elementów wpływających na wysokość świadczeń emerytalnych. Na skutek jego ustanowienia kwota świadczenia emerytalnego uzależniona jest nie tylko od ilości odprowadzonych składek oraz średniej przewidywanej długości życia na emeryturze, ale również od niewystępującego w polskim systemie wskaźnika, który reprezentuje relację liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych. Ten współczynnik obrazuje zarówno zmiany demograficzne, jak i zmiany zatrudnienia na rynku pracy, to jest okoliczności przekładające się na finansowanie systemu emerytalnego. Iloraz emerytalny spowalnia wzrost pierwszofilarowych świadczeń emerytalnych. Jednakże nie może on doprowadzić do ich obniżenia poniżej wysokości emerytur z poprzedniego roku. Gdyby wyliczenia tego wskaźnika miały do tego doprowadzić, to zawiesza się stosowanie ilorazu emerytalnego[270].

Zgodnie z ustawą z 2007 roku wiek emerytalny w Niemczech jest sukcesywnie podwyższany z 65 do 67 lat. Wiek emerytalny 67 lat będzie obejmował ubezpieczonych urodzonych po 1963 roku. Po wielu reformach wpływających korzystnie na kondycję systemu emerytalnego w 2014 roku ustanowiono nowe przywileje emerytalne. Wprowadzono emeryturę wcześniejszą. Ubezpieczeni legitymujący się 45-letnim stażem ubezpieczeniowym są uprawnieni do przejścia na emeryturę w wieku 63 lat. Wraz z podwyższaniem powszechnego wieku emerytalnego do 67 lat, wiek uprawniający do wcześniejszej emerytury będzie podwyższany do 65 lat[271].

Jak widać podnoszenie wieku emerytalnego, obniżanie świadczeń i podwyższanie składki w końcu musi napotkać opór społeczny. W tym wypadku poskutkował on kontrreformą. Ze względu na sposób obliczania wysokości świadczenia emerytalnego (zależny od stosunku osób w wieku produkcyjnym do emerytów), koszty reformy poniosą również emeryci w postaci obniżonego świadczenia. Dzięki temu, jako wyborcy, mogą być przeciwni obniżaniu wieku emerytalnego.

---

[269] J. Fodor, *German Pension System…*, s. 17.
[270] J. Owczarek, *Powszechny system emerytalny w Niemczech…*, s. 136-139.
[271] *Raport OECD: Pensions at glance 2017: Country Profiles Germany, https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Germany.pdf, s. 2.*

11.2.1.3. Obecny kształt systemu emerytalnego

Niemiecki system emerytalny jest klasycznym systemem trójfilarowym. Pierwszy filar ma charakter publiczny, przymusowy, repartycyjny, zdefiniowanego świadczenia. Drugi filar stanowią liczne dobrowolne i wspierane ulgami podatkowymi instytucje kapitałowe. Trzeci filar to pozbawiona wsparcia przezorność własna.

Cechą charakterystyczną niemieckiego systemu emerytalnego jest repartycyjny silny I filar (*Gesetzliche Rentenversicherung*), którego składka wynosi obecnie 18,9% (przed 2013 r. 19,6%). Na uwagę zasługuje także rozwiązanie kwestii pracowników sektora publicznego – większość z nich nie odprowadza składek a ich świadczenia wypłacane są bezpośrednio z budżetu państwa. Nabycie prawa do emerytury zależy od osiągnięcia wieku emerytalnego oraz posiadania określonego czasu przynależności do systemu (okres wyczekiwania – *Wartezeit*)[272].

Pierwszy filar bazuje na zasadach: związania świadczenia emerytalnego z pracą, rekompensaty utraconych z powodu starości dochodów z pracy, ekwiwalentności, solidarności. To oznacza, iż składki płaci się od wysokości wynagrodzenia, emerytura jest stosunkowo wysoka i powiązana z dotychczasowymi zarobkami. Spośród wymienionych zasad priorytetowa jest zasada ekwiwalentności[273].

Uczestnictwo w systemie powszechnego zabezpieczenia emerytalnego jest obowiązkowe dla wszystkich zatrudnionych. Oprócz tego osoby, które nie są zobowiązane uczestniczyć w publicznym systemie ubezpieczenia emerytalnego, mogą do niego przystąpić dobrowolnie. Minimalny czas ubezpieczenia, uprawniający do otrzymania świadczenia, wynosi 5 lat. Wiek emerytalny jest od 2012 r. stopniowo podwyższany z 65 lat dla osób urodzonych od 1946 r. o jeden miesiąc dla każdego kolejnego rocznika aż do rocznika 1958 r., a dla osób urodzonych w latach 1958–1964 o dwa miesiące dla każdego kolejnego rocznika. Wszyscy urodzeni po 1964 r. planowo przejdą na emeryturę w wieku 67 lat. Zasadę przyznawania i obliczania świadczenia można w ogólności przedstawić następująco: każdy pracownik podczas aktywności zawodowej zbiera tzw. punkty płacowe (*Entgeltpunkte*). Jeden punkt płacowy odpowiada przepracowaniu jednego roku przez przeciętnie zarabiającego zatrudnionego. Ubezpieczony po przejściu na emeryturę za każdy punkt otrzymuje świadczenie w ustalonej wysokości. Współczynnik rodzaju emerytury wynosi 1 dla pełnej emerytury wypłacanej na

[272] J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz, M. Żukowski, s. 256.
[273] J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne w…* (red.) T. Szumlicz, M. Żukowski, s. 244, 254.

podstawie płaconych wcześniej przez ubezpieczonego składek. Ostatnim zmiennym i niezależnym od ubezpieczonego, a jednocześnie kluczowym elementem formuły obliczania wysokości świadczenia jest kwota odpowiadająca jednemu punktowi płacowemu. Do jej ustalenia w każdym roku używana jest formuła uwzględniająca: wysokość tej kwoty w roku poprzednim, zmianę wysokości wynagrodzeń brutto w ostatnim roku w stosunku do przedostatniego roku, zmianę wysokości składki emerytalnej w ostatnim roku w stosunku do przedostatniego, część składki przekazywaną na ubezpieczenie oraz stosunek liczby ubezpieczonych do liczby emerytów[274]. Wynika z tego, że z jednej strony niemiecki system zdefiniowanego świadczenia jest zbliżony do systemu zdefiniowanej składki w ten sposób, że zapewnia świadczenia proporcjonalne do zarobków i wysokości odprowadzonych składek. Z drugiej strony w formułę zdefiniowanego świadczenia wbudowany jest mechanizm dostosowywania jego wysokości do sytuacji demograficznej, co sprawia, iż na ostateczną wysokość świadczenia z pierwszego filaru mają wpływ czynniki niezwiązane z indywidualnymi zarobkami i stażem pracy ubezpieczonego.

Emerytura wcześniejsza przysługuje w wieku 63 lat pod warunkiem legitymowania się 35-letnim stażem pracy. Świadczenie jest obniżane o 3,6% za każdy rok przejścia na emeryturę poniżej powszechnego wieku emerytalnego. Oprócz tego emerytura jest niższa ze względu na krótszy staż pracy. Natomiast emerytura wcześniejsza nie jest obniżana w wypadku wykazania 45-letniego stażu pracy. Z kolei późniejsze przejście na emeryturę powoduje podwyższenie świadczenia o 0,5% za każdy miesiąc[275].

Ze względu na dobrowolność przynależności do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych dla osób prowadzących działalność gospodarczą aż 75% z nich w nim nie uczestniczy. W konsekwencji ta grupa społeczna jest najbardziej narażona na ubóstwo w okresie starości[276]. Natomiast może ona poszukiwać zabezpieczenia społecznego poprzez instytucje kapitałowe w drugim filarze.

Jeszcze od czasów Bismarcka utrzymuje się praktyka dotowania z budżetu ogólnego niektórych instytucji ubezpieczeniowych. Na przykład udział państwa w finansowaniu ubezpieczeń górniczych dochodzi do 60%. Natomiast do ubezpieczeń robotników dopłaca się tylko mały procent ich wydatków. W 1997 r. udział dopłat państwa do systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych wyniósł 15,1%. W tamtym czasie ustalono, że wysokość tych dopłat nie

[274] J. Owczarek, *Powszechny system emerytalny…, s. 139.*
[275] Raport OECD: *Pensions at glance 2017: Country Profiles Germany,* https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Germany.pdf, s. 2.
[276] OECD Economic Survey. *Germany. Overview*, OECD 2014, s. 29.

powinna przekraczać 20%, gdyż powyżej tej granicy system ubezpieczeniowy traci cechy ekwiwalentności. Obecnie skorygowano te założenia, uznając że dopłata do całego systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych z budżetu państwa nie może przekroczyć 30%. Aktualnie składki wystarczają na pokrycie około 70-75% wydatków, pozostała część wpływów pochodzi z dotacji budżetowej. System emerytalny dysponuje niewielką rezerwą pozwalającą na pokrycie jednomiesięcznych wydatków[277]. Stąd nie można mówić o istnieniu wyodrębnionego funduszu rezerwowego. Jednakże wysokość zgromadzonych rezerw w niemieckim systemie emerytalnym ma także inne znaczenie. Na jej podstawie bowiem ustawodawca podejmuje decyzję o podwyższeniu lub obniżeniu wysokości składki emerytalnej. Jeśli przewidywana wartość rezerw na koniec danego roku jest mniejsza niż 20% miesięcznych wydatków systemu, składka na ten rok jest podwyższana. Jeśli przewidywana wartość rezerw przewyższa 150% miesięcznych wydatków, składka jest zmniejszana[278].

Docelowo przyjmuje się, że emeryt uzyskujący wynagrodzenie na poziomie przeciętnego, po 45 latach pracy powinien uzyskać emeryturę w wysokości 70% bieżącego średniego wynagrodzenia netto. Początkowo taką stopę zastąpienia miał zapewnić sam pierwszy filar. Jednakże obecnie podkreśla się, iż świadczenie w tej wysokości może być osiągnięte jedynie przy uczestnictwie również w drugim filarze. Oprócz tego wskazuje się, iż stopa zastąpienia płynąca łącznie z pierwszego i drugiego filaru wynosić będzie w 2030 roku już nie 70%, a 67%. Od 2001 roku wyraźnie stwierdzono, iż świadczenie emerytalne z pierwszego filaru nie pozwoli na utrzymanie poziomu życia po zakończeniu kariery[279].

I filar	II filar	III filar
Emerytura państwowa (*Gesetzliche Rentenversicherung*) – system repartycyjny, teoretycznie system zdefiniowanego świadczenia, ale formuła obliczania świadczenia zbliża go do systemu zdefiniowanej składki.	Rezerwa księgowa (*Direktzusage* – bezpośrednia obietnica) – system (z założenia) kapitałowy, zdefiniowanego świadczenia, zarządzany wewnętrznie przez samego pracodawcę; środki korzystają ze zwolnień podatkowych.	Przezorność własna.
Emerytury branżowe – odrębne publiczne systemy emerytalne dla niektórych grup zawodowych, system repartycyjny.	Kasa zapomogowa (*Unterstützungskasse*) – system kapitałowy zdefiniowanej składki, zarządzany przez podmiot zewnętrzny będący pod kontrolą pracodawcy; środki korzystają ze zwolnień podatkowych.	
	Kasa emerytalna (*Pensionskasse*) – fundusz emerytalny zarządzany przez podmiot zewnętrzny niepowiązany z	

[277] J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz, M. Żukowski, s. 246.
[278] J. Owczarek, *Powszechny system emerytalny w Niemczech…*, s. 138.
[279] J. Ratajczak, *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz, M. Żukowski, s. 263, 265.

	pracodawcą, podlega nadzorowi Niemieckiego Federalnego Urzędu Nadzoru Emerytalnego, system kapitałowy zdefiniowanej składki; środki korzystają ze zwolnień podatkowych.	
	Ubezpieczenie bezpośrednie (*Direktversicherung*) – polisa na życie, w której ubezpieczycielem jest pracodawca, środki zarządzane zewnętrznie, zwolnione z podatku, system kapitałowy zdefiniowanej składki.	
	Fundusze emerytalne (*Pensionsfonds*) – mnogość sposobów inwestycji i kształtu portfela inwestycyjnego, środki zwolnione z podatku, system kapitałowy zdefiniowanej składki.	
	Indywidualne Plany Emerytalne (*Riester-Rente*) – system zdefiniowanej składki, dopłaty od państwa, dostępne dla każdego, nawet pozbawionego tytułu.	
	Emerytury Rurupa – indywidualne plany emerytalne z większym zwolnieniem podatkowym, ale bez dopłat; kapitałowy system zdefiniowanej składki, często wybierany przez przedsiębiorców.	

Tabela nr 6 obrazująca aktualny kształt niemieckiego systemu emerytalnego[280].

II.2.1.4. Instytucje kapitałowe

Drugi filar niemieckiego systemu emerytalnego określany jest jako emerytury dodatkowe. Są one dobrowolną instytucją tworzoną z inicjatywy pracodawców dla swoich załóg lub wybranych grup pracowniczych w sektorze publicznym. Systemy zakładowe powstawały już w Niemczech w połowie XIX wieku, a więc wcześniej aniżeli publiczny system ubezpieczeń społecznych Bismarcka. W latach późniejszych, gdy rozwinął się pierwszy filar systemu ubezpieczeń ustawowych, systemy zakładowe straciły nieco na znaczeniu i były traktowane jako systemy dodatkowe. Ich głównym celem było uzupełnienie świadczeń otrzymywanych z systemu bazowego. Tylko względnie duże firmy były w stanie sfinansować pracownikom system dodatkowych emerytur zakładowych. Dodatkowe emerytury zakładowe istniały także dla pracowników sektora publicznego np. urzędników administracji federalnej i krajowej, zatrudnionych na poczcie, kolei. W 2001 roku nastąpiło szerokie i celowe wprowadzenie oraz rozpropagowanie drugiego filaru w Niemczech. Obecnie pracodawca, z którego dobrowolnej inicjatywy tworzone są zakładowe systemy świadczeń, może korzystać z różnych from gromadzenia środków. Są nimi: rezerwa księgowa, kasa emerytalna, kasa

[280] Opracowanie własne na podstawie J. Fodor, *German Pension System…*, s. 18.

zapomogowa, ubezpieczenie bezpośrednie, fundusze emerytalne. Od 2002 roku pracownik może zobligować pracodawcę do prowadzenia dla niego programu emerytalnego, jeśli zdecyduje o przekazaniu części swojego wynagrodzenia na cele emerytalne. Pracownik samodzielnie finansuje całość swojej składki a pracodawca nie ma obowiązku jej dofinansowywać[281]. Należy uznać to rozwiązanie za charakterystyczne właśnie dla niemieckiego systemu emerytalnego. Mimo iż nie jest to obligatoryjny automatyczny wpis, to jednak od wprowadzenia tego mechanizmu drugi filar przestał być obustronnie dobrowolny.

Składka emerytalna wnoszona do drugiego filaru może być finansowana zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika. Jej wysokość jest uzależniona od polityki pracowniczej danego przedsiębiorstwa (może się różnić w odniesieniu do poszczególnych grup pracowniczych), kondycji finansowej firmy, regulaminu wynagradzania lub układu zawartego ze związkami zawodowymi. Poziom wpłat jest zatem zróżnicowany pomiędzy programami i zależy od wewnętrznej polityki firmy (wyjątkiem są układy branżowe). W dużych firmach drugi filar jest zwykle całkowicie albo w większości finansowany przez pracodawcę. Natomiast w mniejszych pracodawca dokłada najczęściej dodatkową kwotę do składki finansowanej przez pracownika. Do ustawowo określonego limitu składka podlega zwolnieniu z podatku. Ze względu na możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania składki wynoszącej do 4% dochodów średnia składka zbliżona jest do poziomu limitów wyznaczonych przez zachęty fiskalne (od 2018 roku limit dla programów zdefiniowanej składki został podniesiony do 8%). Zgromadzone w programach środki są wypłacane na wniosek pracownika po przejściu przez niego na emeryturę. Dodatkowe świadczenie wypłacane z drugiego filaru może przyjmować formę renty dożywotniej, wypłat ratalnych lub wypłaty jednorazowej. Renta dożywotnia jest wyznaczana w oparciu o formułę zdefiniowanego świadczenia, uwzględniającą staż pracy i wysokość wynagrodzenia, rzadziej w oparciu o formułę zdefiniowanej składki[282].

Ustawa o emeryturach zakładowych wprowadza bardzo szeroką definicję zakładowego systemu zaopatrzenia na wypadek starości. W świetle § 1 ust. 1 ustawy zakładowe zaopatrzenie na starość obejmuje wszystkie świadczenia, które z tytułu stosunku pracy pracodawca przyrzekł pracownikowi w celu zabezpieczenia na starość, zabezpieczenia na wypadek śmierci lub na wypadek inwalidztwa. W literaturze podnosi się, iż ustawa obejmuje swym zakresem również osoby zarobkujące w oparciu o umowy zlecenia i umowy o dzieło[283].

---

[281] J.Berthon, *Pension Savings: The Real Return. 2014 Edition*, The European Federation of Financial Services Users, Bruksela 2014, s. 91.
[282] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s 26-27.
[283] J. Pawelec, *Zakładowe systemy emerytalne w Niemczech i Austrii*, Polityka Społeczna 2008, nr 1, s. 18-19.

W centralnym miejscu regulacji niemieckiej znajduje się pojęcie przyrzeczenia bezpośredniego (*Direktzusage*) pracodawcy spełnienia świadczeń zaopatrzeniowych w sytuacji wystąpienia wymienionego ryzyka ubezpieczeniowego, czyli dożycia wieku emerytalnego, śmierci lub inwalidztwa. To przyrzeczenie stanowi uproszczenie terminologiczne i nie oznacza jedynie jednostronnej czynności pracodawcy. Jest to w istocie rodzaj umowy emerytalnej zawieranej przez pracodawcę z pracownikiem, grupami lub reprezentacjami pracowników, której przedmiotem jest rodzaj i zasady nabywania uprawnień do świadczeń z zakładowego systemu emerytalnego. Forma pisemna nie stanowi przesłanki ważności umowy emerytalnej, a więc możliwe jest przyznanie uprawnień emerytalnych na zasadzie długoletniej praktyki (zwyczaju) pracodawcy (*betriebliche Übung*)[284]. Przyrzeczenie bezpośrednie jest najbardziej popularną instytucją drugiego filaru a prowadzone jest w formie rezerwy księgowej (niektórzy autorzy określają rezerwę księgową jako metodę finansowania przyrzeczenia bezpośredniego[285] a inni używają tych pojęć zamiennie, z czym należy się zgodzić). W ramach przyrzeczenia bezpośredniego zgromadzono największy kapitał spośród wszystkich instytucji drugiego filaru. Rezerwa księgowa polega na tym, że pracodawca w zamian za odpisywanie części wynagrodzenia zobowiązuje się do wypłacania pracownikom świadczeń, tj. emerytury, renty inwalidzkiej oraz rent rodzinnych. Środki pochodzące z części wynagrodzeń mogą być używane przez pracodawcę w sposób całkowicie dowolny, co stanowi niewątpliwą zachętę (oprócz możliwości uzyskiwania zwolnień podatkowych od tych kwot) do wprowadzania rezerwy księgowej. Najczęściej gromadzone fundusze przeznaczane są na wewnętrzne potrzeby inwestycyjne firmy. Zakłady pracy prowadzące rezerwę księgową należą do specjalnego towarzystwa reasekuracyjnego. Koszty dla pracodawcy pojawiają się dopiero w momencie przejścia pracowników na emeryturę. Pracodawca obarczony jest ciężarem obsługi administracyjnej oraz bierze na siebie ryzyko gospodarcze wypłaty świadczeń. Istnieje możliwość zmniejszenia ryzyka ciążącego na pracodawcy poprzez zawarcie z ubezpieczycielem umowy ubezpieczenia osłonowego, która przenosi ryzyko ubezpieczeniowe na podmiot zewnętrzny[286]. Rezerwa księgowa jest systemem zdefiniowanego świadczenia. Pracodawca zobowiązuje się do wypłaty na rzecz pracownika świadczenia, obliczanego w oparciu o przeciętną długość życia oraz wartość odpisów dokonanych z wynagrodzenia pracownika pomnożoną przez określoną w przyrzeczeniu stopę procentową[287]. Należy

[284] J. Pawelec, *Zakładowe systemy emerytalne…*, s. 20-21.
[285] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s. 25.
[286] J. Pawelec, *Zakładowe systemy emerytalne…*, s. 20-21.
[287] M. Krajewski, *Pracownicze Programy Emerytalne…*, s. 46.

stwierdzić, iż rezerwa księgowa jest najprostszą konstrukcyjnie formą prawną drugiego filaru w szczególności ze względu na brak konieczności zaangażowania podmiotu trzeciego (banku, towarzystwa ubezpieczeń), przez co pracodawcy najłatwiej ją utworzyć. Przynosi ona również wymierne korzyści pracodawcy w postaci dodatkowych środków do inwestycji we własne przedsiębiorstwo – tym większe, jeśli składka jest współfinansowana przez pracowników (w tym przypadku rezerwa księgowa staje się wręcz źródłem krótkoterminowych korzyści dla pracodawcy). Z tych względów przyrzeczenie bezpośrednie jest najczęściej wprowadzaną formą drugiego filaru.

Rezerwa księgowa oznacza, że zamiast inwestycji w bliżej nieznane spółki giełdowe pracodawca może inwestować w podmiot, który zna najlepiej, czyli w swoją działalność gospodarczą. Pozwala to na maksymalizację zysku, choć jednocześnie zwiększa ryzyko nadużyć. Istnieje obawa, że jeśli w przyszłości kondycja pracodawcy ulegnie pogorszeniu, to może nie być on w stanie wypłacić obiecanych świadczeń. Jednakże inwestycje giełdowe przecież również nie są wolne od ryzyka.

Należy rozważyć jaki charakter – kapitałowy czy repartycyjny – ma rezerwa księgowa. Teoretyczne założenie, że pracodawca wydziela część środków na inwestycję we własne przedsiębiorstwo, implikuje przyjęcie kapitałowego charakteru. Wszak część składki co miesiąc jest pobierana z wynagrodzenia i obracana. Jednakże praktycznie pracodawca obowiązany jest do rozliczenia się z przyrzeczenia bezpośredniego dopiero w chwili wypłaty pierwszego świadczenia emerytalnego. Jeśli inwestowanie części wynagrodzenia pracownika miało charakter fikcyjny, to system rezerwy księgowej staje się repartycyjny, gdyż to obecnie aktywni zawodowo pracownicy danego pracodawcy utrzymują tych pobierających świadczenie emerytalne a wypłacalność pracodawcy zależy od liczby pracowników oraz kondycji firmy – podobnie jak przy pierwszym filarze, którego wypłacalność zależy od liczby osób aktywnych zawodowo i płacących składki. Zatem rezerwa księgowa przyjmuje swoisty mieszany charakter repartycyjno-kapitałowy.

Należy zgodzić się z M. Krajewskim, iż jedną z najczęstszych przyczyn niewypłacalności rezerwy księgowej jest możliwość dysponowania przez pracodawcę funduszami gromadzonymi w ramach tej konstrukcji prawnej. Wystąpienie trudności finansowych prowadzi do sytuacji, gdy pracodawca nie mogąc uzyskać kredytu bankowego zastępuje go pożyczką ze środków rezerwy księgowej. Następnie wobec braku środków na zwrot takiej pożyczki, jak i innych zobowiązań względem pozostałych wierzycieli, ogłasza upadłość. Pracownicy na skutek upadłości pracodawcy nie mogą odzyskać kapitałów zgromadzonych w planie emerytalnym. Aktywa zaś pozostałe w masie upadłościowej

pracodawcy okazują się najczęściej niewystarczające dla zaspokojenia roszczeń uczestników programu[288].

W kasach emerytalnych (*Pensionskasse*) pracodawca zajmuje szczególną rolę: z jednej strony ubezpieczającego, a z drugiej członka kasy emerytalnej i tym samym ubezpieczonego. Pracownicy jako beneficjenci świadczeń emerytalnych są również członkami kas. Kasa emerytalna jako forma systemu emerytalnego jest szczególnie korzystna dla pracowników, ponieważ sztywne przepisy dotyczące działalności inwestycyjnej kas chronią środki gromadzone dla pracowników przed ryzykami gospodarczymi. Ponadto ubezpieczeni jako członkowie kas, stosownie do zasad określanych w statucie kasy, posiadają pośredni wpływ na kierunki posunięć inwestycyjnych kasy[289]. Kasy emerytalne posiadają osobowość prawną. Składki płaci zazwyczaj wyłącznie pracodawca. Kasy emerytalne opierają się na mieszanym systemie zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki z zapewnieniem minimalnej stopy zwrotu. Kasy emerytalne to podmioty od pracodawcy niezależne i oparte na samorządzie pracowniczym. Cechy te stanowią gwarancję niezależności finansowej kasy i ograniczają ingerencję pracodawcy w ich funkcjonowanie. Pracownicy jako członkowie kasy, po osiągnięciu odpowiedniego wieku (wieku wypłaty), nabywają uprawnienie do określonego w statucie kasy emerytalnej świadczenia albo jednorazowej wypłaty[290].

Fundusze emerytalne posiadają osobowość prawną oraz status towarzystwa ubezpieczeń albo towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Obsługują pracowników jednego pracodawcy lub pracowników całej branży. Brak jest ustawowo określonej wysokości w jakiej składkę powinien opłacać pracownik a w jakiej pracodawca. Przeważnie pracodawca opłaca 2/3 składki a 1/3 pracownik albo pracodawca opłaca całość składki. Środki są inwestowane zgodnie z zasadami narzuconymi przez nadzór ubezpieczeniowy. Zasadniczo nie mogą być inwestowane w przedsiębiorstwo danego pracodawcy[291]. Fundusze emerytalne oferują zróżnicowane programy inwestycyjne, co może przełożyć się na wyższy zysk, ale wiąże się z większym ryzykiem[292].

Kasa zapomogowa (*Unterstütsungskasse*) to instytucja pośrednia pomiędzy kasą emerytalną a polską konstrukcją kasy zapomogowo-pożyczkowej, gdyż oprócz świadczeń emerytalnych może także wypłacać zasiłki okolicznościowe np. w sytuacji wystąpienia trudności materialnych. Najbardziej popularne są kasy zapomogowe w małych i średnich

[288] M. Krajewski, *Pracownicze Programy Emerytalne…*, s. 46-47.
[289] J. Pawelec, *Zakładowe systemy emerytalne…*, s. 20.
[290] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s. 25.
[291] A. Chrościcki, *Komentarz do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, s. 34.
[292] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s. 25.

przedsiębiorstwach, jako pierwszy krok do utworzenia kas emerytalnych. Majątek tych kas, niepodlegający ogólnemu nadzorowi ubezpieczeniowemu, pochodzi z wpłat pracodawcy (bez partycypacji pracowników) oraz ewentualnych zysków z lokat[293]. Zgodnie z ustawą o emeryturach zakładowych pracownikom nie przysługuje roszczenie o wypłatę świadczeń z kasy zapomogowej. Jednakże w orzecznictwie przeważa pogląd, iż ze względu na socjalny charakter świadczeń w ramach zakładowych systemów emerytalnych oraz ich powiązanie ze stosunkiem pracy, nie jest możliwe całkowite pozbawienie pracowników roszczeń o wypłatę świadczeń zaopatrzeniowych z kas wsparcia[294]. Pomimo tego, że kasy są w założeniu podmiotami niezależnymi od pracodawcy, to w sytuacji gdy akty regulujące podstawę ich działalności tak stanowią, podmiot zarządzający może udzielać z ich aktywów pożyczek pracodawcy. Pracodawca w akcie założycielskim wskazuje osoby lub podmiot zarządzający programem, a to z kolei prowadzi do wniosku, że wywiera on istotny wpływ na zasady zarządzania aktywami, w tym przede wszystkim na możliwość udzielania pożyczek z programu[295]. Ze względu na możliwość udzielania pożyczek przez kasy zapomogowe należy uznać, iż są one narażone na ryzyko braku ich spłaty a w konsekwencji na niewypłacalność (podobnie jak rezerwa księgowa). Biorąc pod uwagę również brak roszczenia po stronie ubezpieczonych o wypłatę środków, ta instytucja zasługuje na pejoratywną ocenę.

Kolejną możliwością są ubezpieczenia bezpośrednie (*Direktversicherung*). Pracodawca, zamiast tworzyć u siebie instytucję ubezpieczeniową, może korzystać z usług firm ubezpieczeniowych, wykupując dla swoich pracowników ubezpieczenie grupowe. Czasem pracodawcy zrzeszają się i zawierają umowy wspólnie z instytucją ubezpieczeniową. Dotychczas nie była to popularna forma tworzenia dodatkowego systemu emerytalnego ze względu na mało atrakcyjne odpisy podatkowe i brak możliwości korzystania z zebranych funduszy składkowych np. na cele rozwojowe firmy. Jednakże mali i średni przedsiębiorcy, aby uczynić zadość żądaniu pracownika utworzenia drugiego filaru, zaczęli coraz częściej korzystać z tej konstrukcji prawnej w formie zdefiniowanej składki. Taka bowiem jest najprostsza do wprowadzenia w sytuacji, gdy drugi filar pochodzi wyłącznie ze składki pracownika[296]. Emerytury są wypłacane przez instytucje ubezpieczeniowe, które podlegają sztywnym rygorom nadzoru ubezpieczeniowego. Stosunkowo niższy wymiar świadczenia w porównaniu z innymi formami drugiego filaru rekompensuje pewność i stałość świadczeń

[293] A. Chrościcki, *Komentarz do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, 2010 rok, s. 34.
[294] J. Pawelec, *Zakładowe systemy emerytalne…*, s. 20.
[295] M. Krajewski, *Pracownicze Programy Emerytalne…*, s. 47-48.
[296] B. Ottava, *Germany: a pensions transition*, kwiecień 2018 roku, https://www.ipe.com/germany-a-pensions-transition/10023892.article.

emerytalnych[297]. Ubezpieczenie bezpośrednie w formie ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym obejmuje zasadniczo nie tylko ubezpieczenie emerytalne, ale także ubezpieczenie od inwalidztwa oraz śmierci. Należy zgodzić się z M. Krajewskim, iż w takiej sytuacji konieczne staje się podzielenie składki na część kapitalizowaną oraz na część przeznaczoną na pokrycie innych niż emerytalne ryzyk ubezpieczeniowych. W efekcie pomnażaniu ulega tylko część kapitału pochodzącego ze składki[298]. Należy uznać to za zjawisko niepożądane, ponieważ zmniejsza wysokość gromadzonego kapitału i w konsekwencji wysokość świadczenia emerytalnego.

Indywidualne Plany Emerytalne są jedyną instytucją drugiego filaru, w której mogą uczestniczyć osoby nieposiadające pracowniczego tytułu do ubezpieczeń społecznych. Zatem mogą z nich korzystać osoby samozatrudnione czy nawet niezarobkujące. Państwo wspomaga tę konstrukcję poprzez wpłacanie dotacji na dzieci oraz ulgi podatkowe. Otrzymanie dotacji w maksymalnej wysokości uwarunkowane jest wpłatą własną oszczędzającego w wysokości 4% wynagrodzenia brutto osiągniętego w poprzednim roku. Każdy oszczędzający w planie *Riester-Rente* może odliczyć od podatku zarówno wpłacone składki, jak i wartość dotacji. W 2009 roku wprowadzono opcję planu mieszkaniowego w ramach indywidualnego planu emerytalnego, co pozwala na wykorzystanie środków w nim zgromadzonych do kupna nieruchomości na własny użytek mieszkaniowy[299]. Z tych względów wsparcie państwa należy ocenić jako hojne, gdyż w innych państwach tego typu konstrukcje korzystają jedynie ze zwolnienia podatkowego bez dotacji. Jak widać państwo starało się stworzyć jak najsilniejsze bodźce do uczestnictwa. Wysokość dotacji jest związana również z posiadaniem dzieci, co stawia ubezpieczonych posiadających potomstwo w lepszej pozycji i ma wyraźne działanie prorodzinne.

Emerytury Rurupa to indywidualne plany emerytalne z wyższą kwota zwolnienia podatkowego, ale bez dopłat na dziecko. Dzięki temu są popularne wśród bardzo dobrze zarabiających przedsiębiorców[300].

Ustawodawca ustalił pewne granice wysokości emerytur dodatkowych, zależnych od zarobków. Stosowana jest granica zastępowalności zarobków z okresu aktywności zawodowej przez świadczenie emerytalne, ustalona na 70% ostatnich zarobków netto świadczeniobiorcy. Innymi słowy, suma świadczeń emerytalnych z I i II filaru nie może przekroczyć 70% ostatniego wynagrodzenia netto. Może więc pojawić się przypadek wypłacania tylko emerytury

[297] J. Pawelec, *Zakładowe systemy emerytalne…*, s. 20.
[298] M. Krajewski, *Pracownicze Programy Emerytalne…*, s. 48.
[299] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s. 27.
[300] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s. 28-29.

zakładowej na poziomie minimalnym, przy jednocześnie wysokim świadczeniu z I filaru. Jednak z reguły kwoty dodatkowe nie są zbyt wysokie i stanowią około 8% ostatniej pensji. Analiza sytuacji osób otrzymujących dodatkowe emerytury zakładowe według takich cech jak: płeć, wykształcenie oraz status społeczny wskazuje na występowanie następujących prawidłowości. Świadczenia te otrzymują głównie mężczyźni; częściej pracownicy umysłowi niż robotnicy, przy czym emerytury tych pierwszych są przeciętnie czterokrotnie wyższe; emerytury dodatkowe najczęściej występują wśród zatrudnionych z wyższym wykształceniem, zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn. Zgromadzone w programach środki są wypłacane na wniosek pracownika po przejściu przez niego na emeryturę. Dodatkowe świadczenie wypłacane z aktywów zgromadzonych w PPE może przyjmować formę renty dożywotniej, wypłat ratalnych lub wypłaty jednorazowej[301].

Rozwój drugiego filaru nastąpił od reformy Riestera w 2001 r., gdy zezwolono na funkcjonowanie w drugim filarze systemów zdefiniowanej składki. Jednocześnie wprowadzono ustawowy wymóg, by wszystkie programy inwestycyjne oparte na metodzie zdefiniowanej składki spełniały wymóg minimalnej stopy zwrotu na poziomie 0% w skali roku. Co oznacza tyle, że Niemcy wpuściły na rynek ubezpieczeń emerytalnych jedynie takie instytucje, które zapewnią, że wypłacą ubezpieczonym co najmniej równowartość wpłaconych składek. Dalej rozwinięto tę regulację, wprowadzając kolejną kategorię funduszy, których stopa zwrotu musiała wynosić co najmniej 2% w skali roku. W konsekwencji na rynku ubezpieczeń emerytalnych w Niemczech funkcjonowały jedynie programy inwestycyjne zapewniające minimalne stopy zwrotu 0% albo 2%. Różnice pomiędzy tymi dwoma typami funduszy objawiały się w ten sposób, że fundusze obowiązane do zapewnienia stopy zwrotu wynoszącej 0% były znacznie agresywniejsze i pozwalały na osiągnięcie wyższego zysku niż te, które obowiązane były wykazać co najmniej 2% stopę zwrotu. Fundusze z gwarantowaną stopą zwrotu 2% skupiały się na inwestycjach w bezpieczne instrumenty finansowe na rynku dłużnym.

Kryzys finansowy z 2008 roku spowodował znaczne uszczuplenie środków zgromadzonych w drugim filarze i doprowadził do powstania deficytów w części programów emerytalnych. W konsekwencji zadecydowano o zamknięciu dla nowych ubezpieczonych planów prowadzonych w formie rezerwy księgowej, działających na podstawie formuły zdefiniowanego świadczenia. W przypadku dużych firm rezerwę księgową zastąpiono zewnętrznymi funduszami emerytalnymi, które dla nowych członków mają już formę

[301] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…*, s. 27.

zdefiniowanej składki. Aktualnie instytucje drugiego filaru, poza funduszami emerytalnymi, zobowiązane są zawsze posiadać aktywa w wysokości wystarczającej na pokrycie wszystkich zobowiązań. Planowane jest poluzowanie tych regulacji, aby odpowiadały nowym realiom i nie zmuszały do prowadzenia bardzo konserwatywnej polityki lokacyjnej[302]. Ten schemat jest zbliżony do japońskiego i potwierdza niebezpieczeństwo związane w pierwszej kolejności z konstrukcją rezerwy księgowej a w drugiej generalnie z kapitałowymi systemami zdefiniowanego świadczenia.

Charakterystyczne dla niemieckiego drugiego filaru jest wysoka popularność systemów zdefiniowanego świadczenia, które łączą w sobie obok ubezpieczenia emerytalnego także ubezpieczenie rentowe i wypadkowe. W systemach zdefiniowanego świadczenia, niezależnie od wyboru konstrukcji prawnej, pracodawca ponosi odpowiedzialność za sfinansowanie świadczeń. Drugi filar wypłaca zasadniczo świadczenia dożywotnio, choć możliwe są wypłaty jednorazowe albo ratalne. Organizacje związkowe współdecydują w przedmiocie raz ustanowionego drugiego filaru. W 2015 roku 57% ogółu niemieckich pracowników było objętych drugim filarem[303]. Inną cechą szczególną niemieckiego drugiego filaru jest jego skomplikowanie wynikające z wielości dostępnych i stosowanych konstrukcji prawnych. W konsekwencji istnieją trudności w obliczaniu wysokości świadczeń w przypadku zmiany pracodawcy przez pracownika. A coraz rzadziej występuje sytuacja, gdy pracownik jest przez całą karierę zawodową związany wyłącznie z jednym pracodawca. Zdaniem B. Ottawy największych trudności nastręcza łączenie praw wynikających z rezerwy księgowej zarządzanej wewnętrznie przez samego pracodawcę z prawami pochodzącymi z innych drugofilarowych form zarządzanych zewnętrznie jak fundusze emerytalne. Aktualnie pracownik może przejść na emeryturę dysponując wieloma niełączącymi się roszczeniami o wypłatę świadczeń z różnych elementów drugiego filaru[304].

Ustawą z 2017 roku o wzmocnieniu zakładowych programów emerytalnych (*Betriebsrentenstärkungsgesetz*), która weszła w życie 1 stycznia 2018 roku, zwiększono kwoty zwolnione z podatku przeznaczone na finansowanie drugiego filaru w systemie zdefiniowanej składki. Ustanowiono podstawę prawną do tworzenia drugiego filaru na mocy międzyzakładowych umów o pracę. W ramach systemów zdefiniowanej składki wyłączono: obowiązek wypracowania określonej stopy zwrotu, gwarancję wypłaty kwoty wpłaconych

[302] S. Pieńkowska-Kamieniecka, J. Rutecka, *System emerytalny w Niemczech…,* s. 27.
[303] J. Fodor, *German Pension System…*, s. 19-21.
[304] B. Ottawa, *Germany: Tinkering at the edges,* wrzesień 2019 r., *Investements and Pensions Europe Magazine, https://www.ipe.com/germany-tinkering-at-the-edges/10033031.article.*

składek, uczestnictwo w Funduszu Gwarancyjnym, wypłaty w postaci jednorazowej. Wprowadzono obustronnie dobrowolny mechanizm automatycznego wpisu. Oprócz zwolnień podatkowych rząd ustanowił dopłaty dla najgorzej zarabiających[305]. Zdaje się, że ta reforma wyraźnie wskazuje na próbę odejścia od systemów zdefiniowanego świadczenia na rzecz zdefiniowanej składki. Ponadto stanowi kontynuację tendencji do przenoszenia ciężaru odpowiedzialności za wypłatę i wysokość emerytury z pierwszego na drugi filar, czyli z państwa na ubezpieczonych i pracodawców. Warto zauważyć, iż ustawodawca uznał, że przy systemach zdefiniowanej składki wszelkie gwarancje wypłaty świadczenia są zbędne. Wynika to z samej istoty tego systemu, w którym fundusz ani pracodawca nie obiecują określonej wysokości świadczenia. Jednocześnie zniesiono obowiązek wypłaty co najmniej kwoty wpłaconych składek. To oznacza, że uznano go za nieskuteczny, gdyż hamował on decyzje inwestycyjne, czym redukował potencjalną stopę zwrotu. Ustawowy zakaz jednorazowych wypłat wynika z tego, iż zgromadzone środki mają zabezpieczać coraz dłuższy okres życia na emeryturze. Jednorazowa wypłata wywołuje zaś ryzyko biedy w czasie późnej starości, gdy emerytowi wyczerpią się oszczędności oraz fizyczne możliwości dodatkowego zatrudnienia i pozostanie mu jedynie świadczenie z pierwszego filaru.

11.2.2. Szwecja - stabilny finansowo system emerytalny

11.2.2.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny

Szwecja zachowała neutralność w trakcie dwóch wojen światowych. Kraj słynie na całym świece z udanego połączenia kapitalizmu i hojnego systemu socjalnego, co powszechnie nazywa się modelem skandynawskim. W latach 90-tych XX wieku oraz w 2009 roku społeczeństwo zmagało się z wysokim bezrobociem. Mimo problemów gospodarczych kraj od wielu lat zachowuje dyscyplinę w zakresie finansów publicznych, dzięki czemu posiada jeden z najniższych długów publicznych w Europie. W 1995 roku Szwecja wstąpiła do Unii Europejskiej, jednakże w swoim referendum odrzuciła przyjęcie wspólnej europejskiej waluty między innymi z obawy przed utratą suwerenności w zakresie systemu zabezpieczenia społecznego.

Szwecja jest krajem silnie uprzemysłowionym, będącym siedzibą wielu międzynarodowych podmiotów gospodarczych oraz bogatym w zasoby naturalne. W tym

[305] J. Fodor, *German Pension System…*, s. 2.

państwie występują silne związki zawodowe, które często negocjują w imieniu swoich członków utworzenie i kształt pracowniczych programów emerytalnych. Szwecja należy do krajów najmniej dotkniętych korupcją i najbezpieczniejszych. Cechą charakterystyczną szwedzkiej gospodarki jest niska szara strefa zatrudnienia.

Szwecja cechuje się wydajną i zaawansowaną technologicznie gospodarką. Przekłada się to na jej konkurencyjność na rynku międzynarodowym oraz bardzo korzystny bilans wymiany handlowej z zagranicą. W zestawieniu z innym krajami wysoko rozwiniętymi Szwecja notuje stosunkowo szybki wzrost gospodarczy na poziomie 2-4,5% w ostatnich latach. PKB *per capita* liczone według parytetu siły nabywczej wynosiło 51 200 $ w 2017 roku, co plasuje kraj w światowej czołówce. Dług publiczny w 2017 roku wyniósł jedynie 40,2% PKB, stopa bezrobocia 6,7%. Budżet wykazywał nadwyżki. Szwecja ma około 10 mln ludności. Szwedzi stanowią około 81,5% populacji. W kraju występuje bardzo silny napływ imigrantów w wysokości 5,3/1000 obywateli rocznie. Średnia długość życia wynosi 82,2 lata. Współczynnik dzietności wynosi 1,87. Choć nie zapewnia on zastępowalności pokoleń, to wraz z silnym napływem imigrantów doprowadził do nieustannego wzrostu liczby ludności Szwecji od około 7 mln w 1961 roku do około 10 mln obecnie[306].

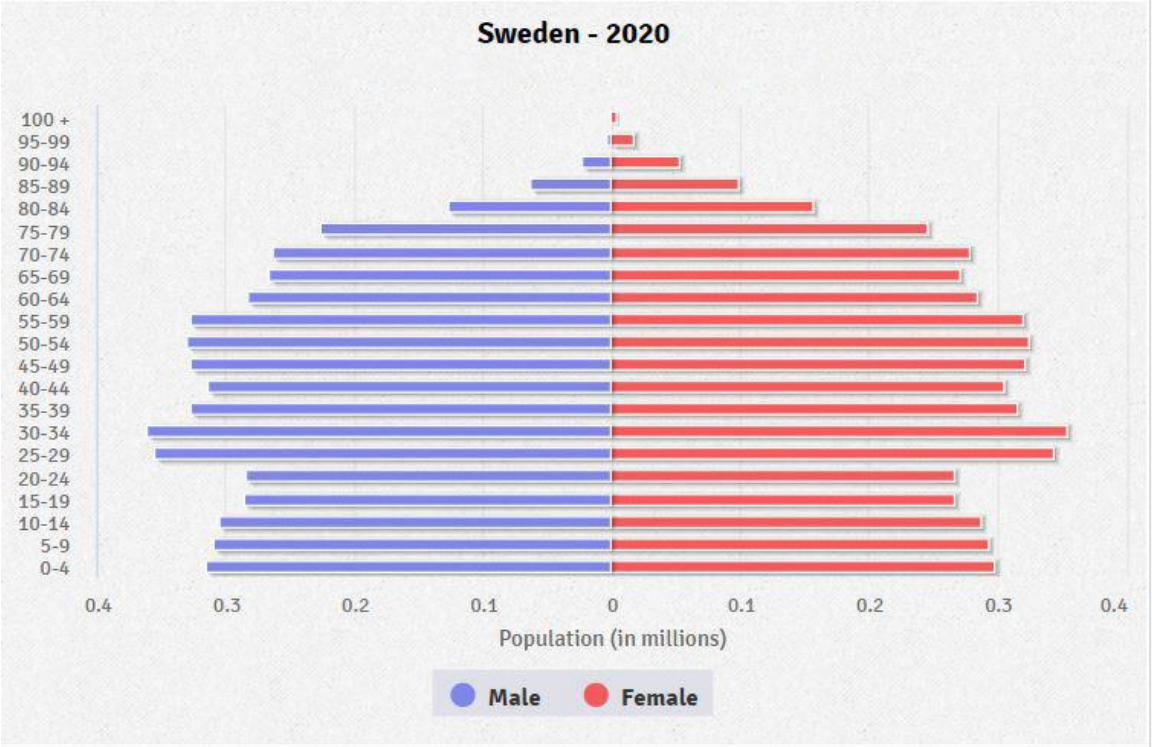


Diagram nr 5 obrazujący strukturę demograficzną Szwecji w 2020 roku[307].

[306] The World Factbook: Sweden, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sw.html.
[307] Diagram pochodzi ze strony The World Factbook: Sweden, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sw.html.

Z powyższego wykresu wynika, że kraj ma właściwą strukturę demograficzną w kontekście możliwości finansowania systemu emerytalnego w drodze repartycji. Najliczniejszą grupę wiekową szwedzkiego społeczeństwa stanowią osoby w wieku 30-34 oraz 25-29 lat. Co więcej, całe pokolenie osób w wieku produkcyjnym należy ocenić jako mnogie. Natomiast nieco mniej liczne są osoby w wieku 15-19 i 20-24 lat. Dlatego należy stwierdzić, że aktualny stosunek liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku poprodukcyjnym jest dość wysoki, co daje silne podwaliny pod finansowanie repartycyjnego systemu emerytalnego. Jednakże analiza struktury demograficznej wskazuje, że w dalekiej przyszłości możliwości finansowania systemu repartycyjnego ulegną umiarkowanemu pogorszeniu ze względu na niedostateczną liczebność grupy osób w wieku przedprodukcyjnym.

Przyczyn finansowej stabilności kraju należy upatrywać nie tylko w niskiej szarej strefie i silnej gospodarce. Wynika ona także z wydolnego systemu emerytalnego, który zazwyczaj generuje nadwyżki budżetowe. Analiza szwedzkiego systemu emerytalnego jest konieczna, między innymi ze względu na reformę emerytalną, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Wykazuje ona wiele podobieństw od reformy wprowadzonej w Polsce tego samego dnia. Jednakże szwedzki system emerytalny, w przeciwieństwie do polskiego, uchodzi za modelowe rozwiązanie łączące w sobie takie cechy jak długookresowa stabilność oraz zapewnianie dość wysokich świadczeń. Stąd należy rozważyć, jakie elementy doprowadziły Szwecję do sukcesu w dziedzinie systemu emerytalnego z obligatoryjnym elementem kapitałowym w ramach pierwszego, bazowego filaru.

11.2.2.2. Historia reform systemu emerytalnego

Na początku XX wieku szwedzki system emerytalny charakteryzował się zaopatrzeniowym charakterem i niskimi świadczeniami. Emerytury przysługiwały wyłącznie obywatelom i były finansowane z podatków a nie ze składek. Prawo do emerytury podstawowej było uzależnione od okresu zamieszkiwania w Szwecji a świadczenie wypłacane było w jednakowej wysokości niezależnie od osiąganych zarobków[308].

Pierwszy powszechny system emerytalno-rentowy został wprowadzony w 1914 roku, a pierwszy pracowniczy program emerytalny w 1917 roku. Utworzony system obejmował wszystkich obywateli. Wiek emerytalny wynosił 67 lat i był jednakowy dla obu płci[309]. Był to

[308] M. Księżopolski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich,* Warszawa 1988, s. 8.
[309] T. Szumlicz, *System emerytalny w Szwecji,* [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz i M. Żukowski, s. 286-287.

system kapitałowy. W 1935 roku, po wielkim kryzysie finansowym, powyższy system stopniowo zastępowano systemem repartycyjnym, z którego świadczenia były wypłacane w jednakowej wysokości. Świadczenia wynosiły około 35% przeciętnego wynagrodzenia. W 1948 całkowicie wycofano się z kapitałowej metody finansowania emerytur[310].

Dopiero w 1960 roku wprowadzono po raz pierwszy emerytury uzależnione od zarobków. Był to system obowiązkowy dla wszystkich pracowników a świadczenia były w nim finansowane repartycyjnie. System opierał się na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, które wyliczano na podstawie zarobków z 15 najlepszych lat w karierze zawodowej. Wiek emerytalny dla obu płci obniżono do 65 lat. Od 1970 roku do 1985 znacząco zwiększono wydatki na system emerytalny. Dzięki temu stopa zastąpienia wzrosła z 40% do 75%, co było jednym z najlepszych wyników na świecie. Tempo wzrostu wysokości emerytur wyprzedziło wzrost gospodarczy. Ubóstwo wśród emerytów było najmniejsze spośród wszystkich grup społecznych[311].

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku hojny system emerytalny generował deficyt budżetowy. Do tego zaobserwowano, iż utrzymanie systemu w dotychczasowym kształcie prowadzi do swoistej redystrybucji dochodów od biednych do bogatych[312]. Wynikało to z tego, że przy wysokich, proporcjonalnych do zarobków, emeryturach, to bogatsi uzyskiwali stosunkowo większą sumę świadczeń emerytalnych, ponieważ żyli przeciętnie dłużej od osób biednych.

Przed 1999 rokiem system szwedzki składał się z filaru podstawowego, filaru uzupełniającego ATP oraz z rozbudowanych świadczeń dodatkowych[313]. „Stary" system emerytalny miał charakter zdefiniowanego świadczenia. Formuła obliczania wysokości emerytury w pierwszym filarze zależała od stażu pracy (przy czym staż pracy powyżej 30 lat nie podwyższał już emerytury) oraz od zarobków z 15 najkorzystniejszych lat aktywności zawodowej.

W 1999 roku, podobnie jak w Polsce, Szwecja wprowadziła do swojego publicznego systemu emerytalnego (w ramach I filaru) obligatoryjny element kapitałowy, a ze względu na cenzus wieku i roku urodzenia od tej daty funkcjonują równolegle „stary" oraz „nowy" system

---

[310] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6, s. 34, 42.
[311] A. Kruse, *Szwedzki system emerytalny* [w:] *Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska,* (red.) S. Golinowska, Warszawa 1997, s. 203-204.
[312] A. Kruse, *Szwedzki system emerytalny* [w:] *Systemy i reformy emerytalne…*, (red.) S. Golinowska, s. 204-208.
[313] T. Szumlicz, *System emerytalny w Szwecji,* [w] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz i M. Żukowski, s. 288.

emerytalny. Ponadto zmieniono charakter systemu z systemu repartycyjnego o zdefiniowanym świadczeniu na systemu repartycyjno-kapitałowy o zdefiniowanej składce. Wprowadzono indywidualne niefinansowe, teoretyczne konta w ramach pierwszej instytucji pierwszego filaru, ustanawiając ścisły związek pomiędzy świadczeniami a składkami. Utworzono drugą instytucję w ramach pierwszego filaru, będącą obowiązkowym elementem kapitałowym, przy czym ubezpieczeni zostali obdarzeni daleko idącą swobodą w kwestii wyboru sposobu inwestowania swoich składek. Przyjęto zasadę dochodu życiowego, co oznaczało, że przy obliczaniu indywidualnej emerytury będą uwzględnianie zarobki z całego okresu pracy. Uczestnictwo w nowym systemie było obowiązkowe. Wprowadzono elastyczny ustawowy wiek przechodzenia na emeryturę (przejście na emeryturę możliwe w każdym momencie między 60 a 70 rokiem życia). Zastąpiono cenową indeksację świadczeń indeksacją płacową. Wprowadzono okres przejściowy mający trwać 20 lat. Zapewniono dochód uprawniający do emerytury za okres opieki na dzieckiem i za okres służby wojskowej. Wprowadzono zasadę, w myśl której zreformowany system będzie systemem repartycyjnym bądź kombinacją systemów repartycyjnego i kapitałowego. Nowy system emerytalny miał zapewnić większą sprawiedliwość wewnątrz- oraz międzypokoleniową i przyczynić się do rozwoju ekonomicznego i demograficznego[314].

11.2.2.3. Obecny kształt systemu emerytalnego

Począwszy od 1999 roku w Szwecji, podobnie jak w Polsce, działają dwa odrębne systemy. Pierwszy, „stary" (znany jako ATP), obejmuje ubezpieczonych urodzonych w 1937 roku lub wcześniej. Drugi, „nowy", obejmuje osoby urodzone w 1954 roku bądź później. Sytuację osób urodzonych w latach 1938-1953 regulują przepisy przejściowe. W starym systemie świadczenia finansowane są repartycyjnie ze składek płaconych przez ubezpieczonego (7% podstawy wymiaru) i pracodawcę (10,21% podstawy wymiaru). Emeryturę uzależnioną od dochodu otrzymują ubezpieczeni w wieku 65 lat, którzy legitymują się co najmniej 30-letnim okresem ubezpieczenia w starym systemie. Emerytura podstawowa naliczana jest na podstawie najkorzystniejszych pod względem zarobków 15 lat wybranych z całej kariery zawodowej[315]. Należy uznać, że cała reforma z 1999 roku jest zbliżona do polskiej reformy, która weszła w życie w tym samym czasie. Podobnie jak w Polsce, szwedzki stary system emerytalny (w pierwszym filarze) miał charakter publiczny, całkowicie repartycyjny,

[314] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 36-37.
[315] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 37.

zdefiniowanego świadczenia, oparty był na solidaryzmie ubezpieczonych i zapewniał wysoką stopę zastąpienia. Główną odmiennością był fakt, iż w Szwecji nawet przed 1999 r. poza filarem publicznym popularne były również zakładowe programy emerytalne (drugi filar), podczas gdy w Polsce należały do rzadkości.

Nowy szwedzki system emerytalny składa się z większej liczby elementów. W ramach obligatoryjnego pierwszego publicznoprawnego filaru należy wyodrębnić 2 komponenty (niektórzy autorzy wskazują emeryturę gwarantowaną jako trzeci element pierwszego filaru).

Emerytura dochodowa (*Inkomstpension*) to pierwszy element pierwszego filaru. Ma on charakter repartycyjny. Opiera się o system zdefiniowanej składki. Jest finansowany składką w wysokości 16% podstawy wymiaru. Ubezpieczony dysponuje swoim kontem emerytalnym, gdzie składki są zapisywane i indeksowane. W konsekwencji ten system zapewnia świadczenia emerytalne proporcjonalne do dochodów uzyskiwanych w trakcie aktywności zawodowej. Tę instytucję należy uznać za odpowiednik ZUS-u w kształcie od 1 stycznia 1999 r.

Indywidualna składka w wysokości 16% podstawy wymiaru jest deponowana w jednym z czterech funduszy buforowych pierwszego filaru – AP1, AP2, AP3, AP4. Do każdego z nich trafia ¼ składki i każdy finansuje ¼ bieżących wydatków emerytalnych. Istnieje również fundusz rezerwowy AP6 (który przejął fundusz AP5), ale nie jest on zasilany składką, ani nie finansuje się z jego środków wypłaty świadczeń[316].

W *Inkomstpension* wbudowany został mechanizm automatycznego równoważenia systemu. Polega on na tym, że w razie wystąpienia niedoborów związanych z niekorzystną sytuacją demograficzną wstrzymuje się indeksację świadczenia według wzrostu wynagrodzeń albo ogranicza się tę indeksację aż do momentu, gdy wpływy systemu zrównoważą jego wydatki. Dzięki temu możliwe jest utrzymanie składki na stałym poziomie bez konieczności jej podwyższania, jak ma to miejsce w innych systemach emerytalnych[317]. Ta konstrukcja prawna zasługuje ze wszech miar na pozytywną ocenę. Przede wszystkim pozwala ona uniknąć długich deliberacji politycznych i konieczności uchwalania ustawy, dzięki czemu system emerytalny może działać wydajnie. Jednakże poparcie społeczne dla tej regulacji oraz jego efektywność wynika również z tego, że owa automatyczna ingerencja w system emerytalny jest w istocie nieznaczna, gdyż polega zazwyczaj wyłącznie na obniżeniu indeksacji świadczeń emerytalnych. Zatem świadczenia i tak rosną, ale o mniejszą wartość niż wynikałoby to z przeciętnego wzrostu płac. Nie następuje zatem podważenie charakteru systemu emerytalnego

[316] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 16.
[317] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 17-18.

– zapewniającego nadal bardzo wysokie świadczenia emerytalne, nawet pomimo zastosowania mechanizmu automatycznego rozważenia.

Wysokość zewidencjonowanych składek w *Inkomstpension* jest obniżana o koszty administracyjne funkcjonowania systemu, co jest wyjątkiem na skalę światową. Zwykle koszty te są ponoszone przez państwo i finansowane z podatków, przez co pozostają bez wpływu na wysokość i sposób obliczania emerytury. Kolejną ważną informacją jest wysokość tych kosztów, która kształtuje się na poziomie 1% wpłacanych składek[318]. Należy uznać, iż jest to stosunkowo niska opłata, w szczególności, gdy porówna się ją z opłatami pobieranymi przez fundusze emerytalne.

Drugim komponentem pierwszego filaru jest system kapitałowy zdefiniowanej składki (*Premiepension*). Jest on zasilany składką w wysokości 2,5% podstawy wymiaru. Polega on na inwestowaniu składki w jeden z licznych funduszy emerytalnych działających na rynku. Stanowi to odpowiednik polskich OFE.

Oba powyższe segmenty składają się na emeryturę bazową w ramach pierwszego filaru. Należy dodać, że w razie niewypracowania świadczenia w określonej ustawowo wysokości, pochodzącego z obu części pierwszego filaru, przysługuje emerytura minimalna (emerytura gwarantowana) pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego oraz kryterium okresu zamieszkania w Szwecji. Przy spełnieniu kryterium dochodowego pełna wysokość świadczenia przysługuje przy wykazaniu okresu 40 lat rezydencji po 25. roku życia[319]. W konsekwencji ten rodzaj świadczenia, jako finansowany z podatków i niemający związku ze stażem pracy oraz składkami, zbliżony jest bardziej do pomocy społecznej aniżeli ubezpieczenia społecznego. Wyróżnia je całkowite oderwanie od stażu pracy, co oznacza, że mieszkaniec Szwecji pomimo braku jakiejkolwiek aktywności zawodowej i tak uzyska emeryturę gwarantowaną po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Jak widać, nowy szwedzki system emerytalny jest zbliżony do polskiego nowego systemu emerytalnego. Jedną z różnic jest wielkość składki przekazywanej na fundusze emerytalne w ramach pierwszego filaru – w Szwecji jest ona zdecydowanie mniejsza (2,5%) niż była w Polsce (7,3%, następnie, 3,5%, a obecnie 2,92%). Dzięki temu szwedzki system pozostał wydajny finansowo i nie podlegał tak silnym reformom.

Drugi filar szwedzkiego systemu emerytalnego opiera się na obustronnie dobrowolnych (brak obowiązku uczestnictwa pracowników jak również brak obowiązku tworzenia przez pracodawców) kapitałowych pracowniczych programach emerytalnych o dobrowolnej składce

[318] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 19.
[319] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 20-21.

co do zasady w wysokości 2-6% oraz kapitałowych indywidualnych planach emerytalnych działających na zasadzie dobrowolnego oszczędzania.

Trzeci filar stanowi przezorność własna, która nie jest wspierana przez państwo ani pracodawców. Nie odgrywa on wielkiej roli, ponieważ świadczenie emerytalne pochodzące z pierwszego i drugiego filaru jest na tyle wysokie, iż nie występuje konieczność poszukiwania dodatkowego źródła dochodu na starość.

W przypadku ubezpieczonych prowadzących działalność gospodarczą podstawą wymiaru składki jest dochód z działalności gospodarczej. Przedsiębiorca samodzielnie opłaca składkę. Natomiast w przypadku pracowników finansowanie składki jest podzielone. Pracownik pokrywa 8% podstawy wymiaru a pracodawca 10,5% podstawy wymiaru. Podstawa wymiaru składki jest ograniczona z dołu i z góry. Dolna granica dochodów podlegających oskładkowaniu wynosi około 5% przeciętnego wynagrodzenia a górna granica dochodów podlegających obowiązkowi składkowemu wynosi zaledwie 114% przeciętnego wynagrodzenia, co w porównaniu do polskiego pułapu 250% przeciętnego wynagrodzenia wydaje się niskim progiem. Co ciekawe, dochody powyżej granicy 114% przeciętnego wynagrodzenia, w przeciwieństwie do polskiej regulacji, podlegają opodatkowaniu, które odpowiada dotychczasowemu obciążeniu składkowemu i środki te trafiają do budżetu. Składkę zastępuje podatek. Innymi słowy, zarobki w części przekraczającej 114% przeciętnego wynagrodzenia nie prowadzą do podwyższenia świadczenia emerytalnego, lecz służą redystrybucji[320]. Szwedzkie emerytury są obciążone wysokim, progresywnym podatkiem dochodowym. Na skutek tego następuje spłaszczenie dochodów emerytalnych. To przekłada się na mniejszą zależność pomiędzy wysokością wpłaconych do systemu składek a uzyskanym świadczeniem emerytalnym netto. Redystrybucja dochodu jest jeszcze większa niż w starym systemie[321]. W takim razie, pomimo niewysokiej składki emerytalnej 18,5%, globalne obciążenie wynagrodzenia daninami publicznymi należy ocenić jako wysokie. Tym bardziej, że samozatrudnienie nie pozwala na unikanie obowiązku składkowego, gdyż składka pobierana jest od całości dochodu, a nie od zadeklarowanej kwoty (jak w Polsce).

Gdy pracownik przebywa na urlopie wychowawczym do 4. roku życia dziecka, odbywa służbę wojskową, utrzymuje się ze świadczeń chorobowych bądź publicznych funduszy dla studentów, to jego składki są finansowane w całości przez państwo. Natomiast źródłem finansowania emerytur gwarantowanych są podatki. Udział w obu częściach pierwszego filaru

---

[320] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 39.
[344] T. Szumlicz, *System emerytalny w Szwecji,* [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz i M. Żukowski, s.298.

– repartycyjnym i kapitałowym - jest obowiązkowy dla zatrudnionych i pracujących na własny rachunek, o ile urodzili się w 1954 roku lub później[322].

Wysokość emerytury z pierwszego filaru stanowi iloraz sumy środków zewidencjonowanych w *Inkomstpension* (indeksowanych rokrocznie według wskaźnika wzrostu wynagrodzeń) oraz zgromadzonego w *Premiepension* kapitału (równego wartości jednostek rozrachunkowych funduszy emerytalnych) na dzień złożenia wniosku o przyznanie emerytury oraz przewidywanej dalszej średniej długości życia. Od powstania nowego systemu emerytalnego przeciętna indeksacja *Inkomstpension* wynosiła 3 % rocznie a stopa zwrotu funduszy emerytalnych około 6%. Obniżony wiek emerytalny, w którym najwcześniej może zostać przyznana emerytura, wynosi obecnie 62 lata[323].

Inkomstpension notuje nieznaczne różnice pomiędzy wpływami ze składek a wydatkami na świadczenia. Ewentualnie niedobory są uzupełniane ze środków funduszy rezerwowych AP1, AP2, AP3, AP4, AP6. W konsekwencji brak jest konieczności dotowania pierwszego filaru z budżetu (za wyjątkiem finansowanych z podatków emerytur gwarantowanych). Jednakże w 2018 roku *Inkomstpension* zanotował około 5% nadwyżki wpływów nad wydatkami. Publiczny system emerytalny jest całkowicie stabilny w krótkiej oraz długiej perspektywie czasowej. Jedyny dylemat polega na tym, czy wraz z wydłużającą się średnią długością życia konieczne będzie podwyższanie wieku emerytalnego czy też, w zamian, akceptowalne będzie obniżenie stosunkowo wysokich świadczeń[324].

I filar	II filar	III filar
Emerytura dochodowa (*Inkomstpension*) - system publiczny, repartycyjny, zdefiniowanej składki; wysokość składki to 16%, udział obligatoryjny, składa się na emeryturę bazową.	Pracownicze plany emerytalne – obustronnie dobrowolne, system kapitałowy, składka zwykle w granicach 2-6%, zasadniczo systemy zdefiniowanej składki, środki korzystają z ulg podatkowych i dopłat pracodawców.	Przezorność własna.
Emerytura kapitałowa (*Premiepension* dosłownie oznacza „emeryturę premiową") - fundusze emerytalne; system publiczny,	Indywidualne plany emerytalne – dobrowolne kapitałowe plany emerytalne, system zdefiniowanej składki, środki	

[322] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 37.
[323] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 15-17.
[324] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 4-5.

kapitałowy zdefiniowanej składki; wysokość składki to 2,5%, w jego ramach funkcjonuje publiczny fundusz emerytalny AP7; udział obligatoryjny, składa się na emeryturę bazową.	korzystają z ulg podatkowych, brak dopłat.	
Emerytura minimalna – świadczenie typu pomocowego finansowane z podatków. Kryterium dochodowe i okresu zamieszkania.		
Publiczne fundusze rezerwowe (buforowe): AP1, AP2, AP3, AP4, AP6.		

Tabela nr 7 przedstawiająca „nowy" system emerytalny w Szwecji wprowadzony w 1999 r.[325]

11.2.2.4. Instytucje kapitałowe

Ustanowiony w 1999 roku drugi element pierwszego filaru szwedzkiego systemu emerytalnego ma charakter kapitałowy. Jego twórcom przyświecał szereg założeń. Dążono do zwiększenia wysokości oszczędności ogółu społeczeństwa w wyniku wprowadzenia kapitałowych kont indywidualnych. Zachęcano społeczeństwo do akceptacji wyższego ryzyka w zamian za wyższą stopę zwrotu, jaką można uzyskać na rynkach kapitałowych. Zapewniono drugiemu filarowi odporność na finansową niestabilność poprzez wprowadzenie zasady, w myśl której poziom wypłacanych świadczeń emerytalnych jest bezpośrednio zależny od kapitału zgromadzonego na indywidualnym rachunku[326].

Środki potrzebne na transformację systemu z repartycyjnego w repartycyjno-kapitałowy miały pochodzić z nadwyżek generowanych przez „stary" system emerytalny[327]. Szwedzki ustawodawca uznał, iż repartycyjny system emerytalny generuje odpowiednio wysokie nadwyżki dla zrekompensowania utraty 2,5% składki na rzecz nowopowstałej *Premiepension*. Mając na uwadze, że system repartycyjny po reformie zasadniczo nadal się samofinansuje (występują jedynie okresowe niedobory wyrównywane przez mechanizm automatycznego

[325] Opracowanie własne.
[326] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 42.
[327] T. Szumlicz, *System emerytalny w Szwecji*, [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz i M. Żukowski, s. 290.

równoważenia), należy stwierdzić, iż założenia reformy okazały się trafne. Dzięki temu repartycyjno-kapitałowy pierwszy filar nie uległ znaczącym przeobrażeniom od 21 lat.

Ze względu na stosunkowo niską składkę – 2,5% - *Premiepension* tworzy niewielką część nowego publicznego systemu emerytalnego. Składka jest lokowana na indywidualnym rachunku we wskazanym przez ubezpieczonego funduszu lub funduszach w celu jej inwestowania. Organem powołanym do administrowania *Premiepension* oraz pełnienia funkcji izby rozrachunkowej jest Szwedzka Agencja do spraw Emerytur. Ubezpieczeni mają do dyspozycji szeroką ofertę różnego typu funduszy. Każde towarzystwo funduszy inwestycyjnych posiadające licencję na działanie w Szwecji może uczestniczyć w systemie, o ile podpisze stosowną umową ze Szwedzką Agencją do spraw Emerytur. W umowie zawarte są warunki uczestnictwa i struktura opłat. Ubezpieczony ma prawo zmienić fundusz każdego dnia. Od powstania drugiego filaru liczba dostępnych funduszy wzrosła z około 450 do około 800 (następnie zdecydowano o ograniczeniu liczby funduszy emerytalnych poprzez eliminację najsłabszych i obecnie ich liczba wynosi około 500). Fundusze emerytalne dzieli się na cztery podstawowe kategorie zróżnicowane ze względu na rodzaj portfela inwestycyjnego[328].

W ramach *Premiepension* ubezpieczony w Szwecji ma prawo wybrać aż 5 funduszy emerytalnych jednocześnie[329]. To oznacza, że szwedzki system emerytalny pozwala na daleko idące zróżnicowanie portfela inwestycyjnego. W przeciwieństwie chociażby do polskiego systemu emerytalnego, w którym ubezpieczonym przyznane zostało prawo wyboru wyłącznie jednego OFE.

Najpopularniejsze fundusze akcji inwestują swoje środki w akcje co najmniej szesnastu różnych przedsiębiorstw. Dodatkowo poszczególne fundusze akcji są zróżnicowane pod względem polityki inwestycyjnej. Część z nich inwestuje wyłącznie w przedsiębiorstwa z danego kraju, regionu czy gałęzi gospodarki, inne zaś w przedsiębiorstwa o zróżnicowanym charakterze. Fundusze odsetkowe inwestują swoje środki w dłużne papiery wartościowe takie jak obligacje. Tego rodzaju papiery wartościowe są sposobem dla Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstw na uzyskanie potrzebnych środków finansowych, a dla inwestorów na uzyskanie odsetek. Są one bezpieczniejsze od funduszy akcyjnych i mieszanych, generując bardziej stabilny ale niższy zysk w dłuższym okresie niż fundusze bardziej agresywne. Fundusze mieszane inwestują zarówno w akcje jak i obligacje. Ryzyko przeciętnego funduszu mieszanego zawiera się pomiędzy funduszami akcji i

[328] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 42.
[329] E. Czujko, *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego: Szwecja*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy 2019, s. 35.

funduszami odsetkowymi. W praktyce jednak o proporcji akcji do obligacji decyduje menedżer funduszu. Fundusze pokoleniowe są skierowane do konkretnych grup wiekowych. Są tak skonstruowane, iż ich portfel inwestycyjny składa się głównie z akcji (w przypadku osób młodych) lub obligacji (w przypadku osób w wieku powyżej 60 lat) w zależności od wieku osoby ubezpieczonej. Innymi słowy zakłada się w tym przypadku, iż osoba której brakuje wielu lat do emerytury jest w stanie podjąć większe ryzyko niż osoba mająca zaledwie kilka lat do emerytury. Dodatkowo należy wspomnieć, że większość z wskazanych wyżej funduszy może inwestować środki za granicą. Wtedy stopa zwrotu jest dodatkowo uzależniona od kursów walut, które ulegają w krótkim okresie częstym wahaniom, nawet o kilka punktów procentowych. Przykładowo fundusz zawierający papiery wartościowe Stanów Zjednoczonych zyskuje na wartości przy aprecjacji dolara[330].

Ponadto innowacyjne podejście prezentuje się w stosunku do ubezpieczonych, którzy sami nie dokonali wyboru swojego funduszu emerytalnego. Bierni oszczędzający stają się automatycznie członkami domyślnego funduszu emerytalnego, zarządzanego przez państwo o nazwie AP7. Aktywa tego funduszu są inwestowane w instrumenty zapewniające osiąganie możliwie wysokiej stopy zwrotu przy niskim ryzyku. W latach 2000-2009 stopa zwrotu tego funduszu była wyższa o 1,8% niż przeciętna stopa zwrotu pozostałych funduszy, co należy uznać za bardzo dobry wynik. W ramach funduszu domyślnego występują dwa fundusze: fundusz akcji i fundusz papierów dłużnych. Państwo zachęcało ubezpieczonych do samodzielnego wyboru polityki inwestycyjnej. Początkowo ponad 2/3 ubezpieczonych dokonało wyboru funduszy, w jakie miały być inwestowane składki. Przeciętnie każdy aktywnie inwestujący lokował swoje składki w ponad 3 odmienne fundusze. Jednakże udział aktywnie inwestujących ubezpieczonych z roku na rok spada[331].

Początkowo w 1999 r. państwowy fundusz AP7 nie był funduszem domyślnym, ale po prostu jednym z możliwych do wyboru dla ubezpieczonych. Jednakże właśnie ze względu na uzyskiwanie wyższych stóp zwrotu od przeciętnego prywatnego funduszu emerytalnego trwała debata publiczna, czy AP7 nie powinien stać się domyślnym wyborem dla biernych ubezpieczonych, którzy nie wybrali swojego funduszu emerytalnego. Zaobserwowano bowiem, iż znaczna część ubezpieczonych nie wykazuje żadnej aktywności przy wyborze funduszu emerytalnego i w konsekwencji osiąga najniższe stopy zwrotu. Oprócz tego argumentowano, iż zwiększona liczba ubezpieczonych i aktywów pod zarządem AP7 mogłaby pozwolić na

[330] E. Czujko, *Warunki życia i pracy…*, s. 37.
[331] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 42.

obniżenie opłat oraz skuteczniejsze inwestowanie dzięki efektowi skali[332]. Powyższe zaowocowało zmianą przepisów i obecnie w sytuacji niezłożenia oświadczenia woli w zakresie wyboru funduszu emerytalnego ubezpieczony jest automatycznie przypisywany do rządowego funduszu emerytalnego AP7.

Portfel inwestycyjny funduszu AP7 ma charakter funduszu pokoleniowego, co oznacza duży udział akcji na początku a mały pod koniec uczestnictwa. Innymi słowy, w miarę zbliżania się momentu przejścia na emeryturę następuje automatyczna zmiana struktury lokat ubezpieczonego na rzecz lokat obciążonych mniejszym ryzykiem. W przypadku osób poniżej 55. roku życia portfel inwestycyjny funduszu składa się wyłącznie z akcji natomiast po przekroczeniu tej granicy wieku udział akcji spada[333]. Należy uznać to za odmianę mechanizmu „suwaka", występującego w innych systemach emerytalnych (także w polskim). Różnica polega na tym, że w szwedzkiej konstrukcji środki, zamiast stopniowego wycofywania z rynku kapitałowego, pozostają na rynku, ale są stopniowo inwestowane w coraz bezpieczniejsze aktywa. Dzięki temu pieniądze te nadal pracują, lecz z potencjalną niższą stopą zwrotu, w przeciwieństwie do mechanizmu suwaka, w którym środki zostają trwale wycofane z rynku kapitałowego (choć wtedy „zarabiają" poprzez indeksację). Dlatego szwedzkie rozwiązanie jest z jednej strony lepsze, ponieważ pozwala kapitałowi na dalsze wypracowywanie zysku. Z drugiej strony indeksacja wycofanych z rynku kapitałowego środków w ramach mechanizmu suwaka może przewyższać oprocentowanie papierów dłużnych, w konsekwencji czego ubezpieczony uzyska ostatecznie wyższą emeryturę.

W momencie osiągnięcia wieku emerytalnego i podjęcia decyzji o przejściu na emeryturę ubezpieczony w zakresie drugiego filaru ma dwie opcje do wyboru: klasyczne ubezpieczenie na życie bądź ubezpieczenie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Emerytura z pierwszego filaru jest wypłacana niezależnie od emerytury z drugiego filaru bądź łącznie z nią. Zarówno w przypadku klasycznego ubezpieczenia na życie jak i ubezpieczenia z funduszem kapitałowym wartość emerytury jest wyliczana przez podzielenie wartości indywidualnego rachunku emerytalnego przez dzielnik aktuarialny, czyli tak samo jak w pierwszym filarze. Przyjmuje się wskaźniki prognozowanej dalszej długości trwania życia. Gdy emerytura kapitałowa pobierana jest w postaci klasycznego ubezpieczenia, to emerytura ma postać renty dożywotniej płatnej nominalnie w miesięcznych ratach. Ubezpieczenie kapitałowe oznacza, że oszczędności emerytalne w dalszym ciągu pozostają w funduszach wybranych

[332] R. Fixsen, *Sweden: AP7 could double after reforms,* Investment and Pensions Europe, grudzień 2016 r., https://www.ipe.com/sweden-ap7-could-double-after-reforms/10016349.article?adredir=1.
[333] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 42.

przez ubezpieczonego. Zmiana wartości jednostek uczestnictwa w tych funduszach, na skutek zmiany cen instrumentów tworzących aktywa, wpływa na wysokość pobieranej emerytury kapitałowej. Ryzyko spoczywa w całości na świadczeniobiorcy. Odmiennie niż w *Inkomstpension*, *Premiepension* zawiera możliwość zawarcia w programie zabezpieczenia na wypadek śmierci żywiciela rodziny. W momencie przejścia na emeryturę można po spełnieniu pewnych warunków przystąpić do takiego ubezpieczenia. Istnieje też możliwość uzyskania prawa do wspólnej emerytury dożywotniej z współmałżonkiem bądź z dziećmi oraz transferu praw emerytalnych między małżonkami[334]. W 2018 roku w ramach *Premiepension* istniały 802 fundusze emerytalne administrowane przez 94 towarzystwa ubezpieczeń[335].

Szwedzkie fundusze emerytalne pobierają wyłącznie opłatę za zarządzanie liczoną od całości aktywów. Cechą charakterystyczną opłat za zarządzanie jest ich zróżnicowanie w zależności od kształtu portfela inwestycyjnego. Za aktywa ulokowane w bezpiecznych papierach wartościowych, takich jak bony skarbowe, opłata wynosi 0,42%. Z kolei opłata za zarządzanie kapitałem ulokowanym w akcjach wynosi 0,89% całości aktywów. Zaobserwowano, iż wraz z czasem i wzrostem wartości zgromadzonych przez fundusze aktywów opłaty za zarządzanie co prawda rosły w liczbach bezwzględnych, ale malały procentowo. Opłaty pobierane przez fundusze emerytalne działające w ramach *Premiepension* są około dwukrotnie niższe od pobieranych przez fundusze inwestycyjne na wolnym rynku[336]. Należy uznać, iż opłaty szwedzkich funduszy emerytalnych są generalnie niskie (nawet niższe niż limitowane ustawowo opłaty pobierane przez brytyjskie PPE), co przekłada się na wyższy zysk netto ubezpieczonych i wysokość emerytur. Niskie opłaty są wynikiem mnogości i konkurencji funduszy emerytalnych działających na szwedzkim rynku. Oprócz tego samo rozróżnianie opłat ze względu na rodzaj aktywów jest słuszne, gdyż aktywne inwestowanie w akcje, których kurs jest dynamiczny, wymaga znacznie większego nakładu pracy od nabywania obligacji, których stopa zwrotu jest przeważnie z góry ustalona. Z kolei niższe opłaty pobierane przez fundusze emerytalne w ramach *Premiepension* od funduszy inwestycyjnych działających na wolnym rynku wskazują, że funduszom (bankom, towarzystwom ubezpieczeniowym) zależy na obecności na regulowanym rynku emerytalnym, gdzie łatwiej zdobyć klienta (który jest przecież zobligowany do wyboru któregoś funduszu emerytalnego), i są gotowe brać za swoją działalność procentowo niższe wynagrodzenie.

---

[334] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 43.
[335] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 17.
[336] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 36, 41.

Odrębną kwestią są pracownicze programy emerytalne, stanowiące część drugiego filaru szwedzkiego systemu emerytalnego. Reforma z 1999 roku pozostała bez wpływu na nie. Jest to system kapitałowy o niezmiennych 4 częściach: dla pracowników administracji centralnej sektora publicznego, dla pracowników samorządowych, dla pracowników fizycznych, dla pracowników umysłowych[337].

Pracownicze programy emerytalne są rozbudowane. Obejmują aż 90% wszystkich ubezpieczonych. Składki opłacane są przez pracodawców w wysokości zwykle od 2% do 6% (choć ta wysokość nie jest określona ustawowo i dochodzi nawet do 15%). Początkowo większość pracowniczych programów emerytalnych opierała się na zasadzie zdefiniowanego świadczenia[338]. Jednakże z biegiem czasu programy zdefiniowanej składki stawały się coraz popularniejsze, w szczególności w sektorze prywatnym[339]. Można tu mówić o dyfuzji programów emerytalnych. Uzyskane przez jedne grupy pracownicze stawały się przykładem i punktem odniesienia dla kolejnych dużych grup zawodowych[340]. Porozumienia między pracodawcami a związkami zawodowymi mają charakter powszechny i inkluzywny[341]. Wydaje się jednak, że szwedzki przykład powszechności zakładowych programów emerytalnych, pomimo ich całkowitej dobrowolności, należy uznać za wyjątkowy. Skoro brak jest przymusu tworzenia tych instytucji, to przyczyn takiej ochrony emerytalnej zapewnianej przez pracodawców należy upatrywać w bardzo dobrze działającym rynku pracy, ukierunkowanym na zdobycie i utrzymanie pracownika.

PPE są podzielone ze względu na to czy dotyczą sektora publicznego, czy też prywatnego. Pierwsza kategoria dodatkowo jest podzielona na pracowników administracji centralnej oraz samorządowej, druga natomiast na pracowników umysłowych i fizycznych. Pracownicy administracji publicznej dysponują dwoma programami, z których jeden opiera się na zasadzie zdefiniowanego świadczenia drugi natomiast na zdefiniowanej składce. Odrębnym programem funkcjonującym na zasadzie zdefiniowanej składki objęci są pracownicy samorządowi, którzy ukończyli 28 lat. W sektorze prywatnym natomiast funkcjonuje program ITP, obejmujący pracowników umysłowych (powyżej 28. roku życia). Działa on jako układ

[337] T. Szumlicz, *System emerytalny w Szwecji,* [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz i M. Żukowski, s. 290.
[338] T. Szumlicz, *System emerytalny w Szwecji,* [w:] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz i M. Żukowski, s. 295.
[339] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 37-38.
[340] M. Księżopolski, *Dodatkowe systemy emerytalne w krajach nordyckich* [w:] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…,* s. 38.
[341] M. Dahlquist, O. Setty, R. Vestman, *On the Asset Allocation of a Default Pension Fund,* Swedish House of Finance Research Paper 2017, no. 16, s. 5.

zbiorowy pomiędzy konfederacją pracodawców a władzami związkowymi zrzeszającymi pracowników umysłowych. Występuje on również w formie rozszerzonej ITPK. Program ITP opiera się na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, ITPK natomiast na zdefiniowanej składce. W sektorze prywatnym istnieje również program dla pracowników fizycznych STP (do którego można przynależeć wraz z ukończeniem 21. roku życia). Funkcjonuje on na zasadach zbliżonych do programu ITP, bazując na układach zbiorowych między związkami zawodowymi pracowników fizycznych oraz reprezentantami pracodawców[342].

Drugą instytucją drugiego filaru, będącą uzupełnieniem emerytur z części publicznej i pracowniczej, są indywidualne plany emerytalne. W Szwecji występują one w następujących formach: ubezpieczenie, fundusz i indywidualny rachunek oszczędnościowy w banku. Także i w tym przypadku istnieje możliwość odliczenia od podatku części sumy składek[343]. Jednakże brak jest jakiejkolwiek dopłaty od pracodawcy. Zatem jest to sposób oszczędzania odpowiedni również dla samozatrudnionych, którzy siłą rzeczy nie uczestniczą w PPE. Indywidualne plany emerytalne są mało popularne. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w bardzo dobrze działającym pierwszym filarze uzupełnionym o PPE, które łącznie zapewniają stosunkowo wysoką stopę zastąpienia. Innymi słowy, aby uzyskać wysoką emeryturę nie ma potrzeby oszczędzania w indywidualnych planach emerytalnych.

Charakter kapitałowy ma także utworzony w 1960 roku fundusz rezerwowy. Szwedzki ustawodawca już wtedy, w okresie nadwyżek systemu emerytalnego, przewidział możliwość wystąpienia w przyszłości niedoborów[344]. Był on wykorzystywany do łagodzenia przejścia z systemu repartycyjnego do systemu repartycyjno-kapitałowego. Wydaje się, iż jest to kolejny przykład na to, iż tylko w sytuacji nadwyżek systemu emerytalnego istnieje sens tworzenia funduszu buforowego. Ponadto pozytywnie należy ocenić przystąpienie do tworzenia filaru kapitałowego w sytuacji posiadania realnych środków zgromadzonych w funduszu rezerwowym.

Zgodnie z ustawą emerytalną celem funkcjonowania funduszy rezerwowych jest minimalizacja wpływu niekorzystnych zmian ekonomicznych oraz demograficznych na wysokość świadczeń lub wysokość składki. Zarząd danego funduszu powoływany jest przez Radę Ministrów. Do dziewięcioosobowego zarządu wchodzi dwóch przedstawili organizacji pracodawców oraz dwóch przedstawicieli organizacji pracowników. Zarząd wyłania natomiast

[342] E. Czujko, *Warunki życia i pracy…*, s. 38.
[343] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…,* s. 38.
[344] T. Szumlicz, *System emerytalny w Szwecji,* [w] *Systemy emerytalne w…*, (red.) T. Szumlicz i M. Żukowski, s. 299.

dyrektora zarządzającego. Rząd również odpowiada za powołanie audytorów funduszu. Każdego roku osiągnięcia funduszu podlegają ocenie rządu a ich rezultaty prezentowane są szwedzkiemu parlamentowi[345].

Konstrukcja szwedzkiego funduszu rezerwowego jest unikatowa, został on bowiem rozdzielony na 4 konkurujące ze sobą fundusze nazwane: AP1, AP2, AP3 i AP4. Rywalizacja funduszy miała z założenia przyczynić się do uzyskania możliwie najwyższej stopy zwrotu. Jednakże od 2016 roku fundusze rezerwowe zaczęły ze sobą współpracować, dążąc w ten sposób do zmniejszenia kosztów administracyjnych oraz korzystania przy inwestowaniu z efektu skali. Aktualnie (od 2001 roku) fundusze rezerwowe nie mają ograniczeń terytorialnych ani rodzajowych w zakresie alokacji środków[346].

Od 2019 roku ustawodawca poluzował zasady inwestycyjne dla funduszy AP1, AP2, AP3, AP4, pozwalając na większą swobodę w kształtowaniu portfela inwestycyjnego. Ma to umożliwić funduszom rezerwowym szerokie inwestycje w aktywa o charakterze alternatywnym, czyli innym niż akcje czy obligacje, wykraczającym poza giełdę papierów wartościowych, włączając w to inwestycje w nieruchomości[347].

W 2019 roku Szwedzka Agencja Emerytalna zaczęła eliminować najsłabsze fundusze emerytalne z rynku po to, aby ograniczyć ubezpieczonym wybór wyłącznie do tych, które osiągają najwyższe stopy zwrotu. Wykluczanie funduszy emerytalnych z rynku nastąpiło wskutek wprowadzenia dodatkowych wymogów, to jest zgromadzenia odpowiedniej wielkości aktywów oraz wypracowania określonej minimalnej stopy zwrotu. Po eliminacji najsłabszych funduszy emerytalnych na rynku nadal pozostało ich około 500. Oprócz tego szwedzki państwowy fundusz emerytalny AP7 zamierza wykupywać najlepsze fundusze emerytalne i w ten sposób stać się najatrakcyjniejszym wyborem dla ubezpieczonych. Dla ubezpieczonych zostanie otwarta opcja wyboru inwestycji w ramach zrównoważonego rozwoju (*sustainability*)[348].

Należy zgodzić się z konkluzjami raportu Szwedzkiej Agencji Emerytalnej z 2018 roku, w którym podnosi się, że na system emerytalny nie można patrzeć z 10-letniej perspektywy, ale co najmniej 30-letniej a nawet 40-letniej. Tyle czasu trwa bowiem gromadzenie środków przez czas aktywności zawodowej, aby wypracowały one godną emeryturę. W raporcie

---

[345] E. Czujko, *Warunki życia i pracy…*, s. 36.
[346] R. Fixsen, *Sweden: AP funds work together,* Investment and Pensions Europe, maj 2018 r., https://www.ipe.com/sweden-ap-funds-work-together/10024440.article.
[347] R. Fixsen, *Sweden: better late than never,* Investment and Pensions Europe, *https://www.ipe.com/sweden-better-late-than-never/10033041.article*.
[348] P. Juntunnen, *Sweden: Reform focus turns to quality and cost*, czerwiec 2019 r., Investment and Pensions Europe, *https://www.ipe.com/sweden-reform-focus-turns-to-quality-and-cost/10031419.article*.

wskazuje się, iż dochodziło do znaczących różnic w 10-letnich stopach zwrotu giełdy w Sztokholmie – najkorzystniejsze dziesięciolecie w latach 1980-1989 zaowocowało stopą zwrotu w wysokości 23% rocznie, a najmniej korzystne dziesięciolecie przyniosło ujemną stopę zwrotu. Jednakże nie ulega wątpliwości, że w ostatnim wieku przeciętny wzrost cen akcji (około 6% rocznie w latach 1918-2018) zdecydowanie wyprzedzał przeciętny wzrost wynagrodzeń (około 2% rocznie w latach 1918-2018)[349]. Przez to finansowanie emerytur metodą kapitałową w Szwecji, opartej o stopę zwrotu rynku kapitałowego, jest efektywniejsze od metody repartycyjnej, opierającej się na wzroście wynagrodzeń.

Podkreślić należy, iż w literaturze polskiej i zagranicznej uznaje się, iż *Premiepension* ma charakter publicznoprawny. Jest on zwykle przedstawiany jako część pierwszego, publicznego filaru, w przeciwieństwie do prywatnoprawnych instytucji jakimi są pracownicze programy emerytalne oraz indywidualne plany emerytalne[350]. I to pomimo tego, iż dopuszczalne są transfery środków zgromadzonych w *Premiepension* pomiędzy małżonkami. Koncepcja zaliczania *Premiepension* do pierwszego filaru jest w pełni zgodna z klasyfikacją filarów przyjętą w niniejszej rozprawie.

11.2.3. Podsumowanie

Szwedzki oraz niemiecki system emerytalny łączy istnienie silnego publicznoprawnego pierwszego filaru, który zapewnia wysokie świadczenia zależne od dochodów. Ponadto oba systemy oparte są o trzy filary emerytalne. System niemiecki bazuje na czysto klasycznym podziale, w którym pierwszy filar ma charakter publiczny, repartycyjny oraz zdefiniowanego świadczenia, drugi filar stanowi prywatnoprawne i dobrowolne uzupełnienie pierwszego filaru, a trzeci filar to przezorność własna. Z kolei szwedzka konstrukcja również wpisuje się w trójfilarowość, ale z tą modyfikacją, iż pierwszy publiczny filar od 1999 r. stał się systemem repartycyjno-kapitałowym zdefiniowanej składki. Warto podkreślić, że, mimo podobieństw do polskiej konstrukcji OFE, w szwedzkiej doktrynie nie było wątpliwości, iż *Premiepension* ma charakter publicznoprawny.

W Niemczech, gdzie występowała mnogość form prawnych drugiego filaru, oraz w Szwecji, w której funkcjonowało około 800 funduszy emerytalnych, wprowadzono zmiany polegające na zawężaniu dotychczasowych opcji. Zagraniczni ustawodawcy doszli do słusznej

[349] Swedish Pension Agency, *Orange Report 2018…*, s. 47.
[350] M. Szczur, *System emerytalny w Szwecji…*, s. 38.

konkluzji, iż nie ma racji bytu pozostawienie konstrukcji prawnych czy funduszy emerytalnych, które nie działają prawidłowo, wyłącznie po to, aby zapewnić ubezpieczonym oraz pracodawcom jeszcze większe możliwości wyboru. Przeciwnie, należy pozostawić wyłącznie te formy prawne drugiego filaru, które odpowiednio zabezpieczają interes ubezpieczonych oraz pracodawców. A w zakresie funduszy emerytalnych eliminacja tych, które przynoszą najniższe stopy zwrotu, przyczyni się do podwyższenia przeciętnej stopy zwrotu uzyskiwanej przez fundusze dopuszczone do dalszego funkcjonowania. Należy podkreślić, że w obu przypadkach nawet pomimo likwidacji niektórych opcji, i tak ubezpieczeni oraz pracodawcy zachowali szerokie pole wyboru.

W Niemczech nie sprawdziły się konstrukcje kas zapomogowych oraz, podobnie jak w Japonii, rezerwy księgowej. Pracodawcy często nie byli w stanie spełnić swych zobowiązań wynikających z rezerwy księgowej, w stosunku zaś do kas zapomogowych ubezpieczonym nie przysługiwało wiążące roszczenie o wypłatę świadczenia emerytalnego. Oprócz tego przykład niemiecki pokazuje, iż mnogość instytucji drugofilarowych utrudnia łączenie praw wynikających z różnych konstrukcji w przypadku zmiany pracodawcy przez ubezpieczonego.

Kluczem do niewątpliwego sukcesu reformy szwedzkiego systemu emerytalnego z 1999 r. przekształcającego publiczny system repartycyjny w publiczny system repartycyjno-kapitałowy było trafnie określone źródło finansowania transformacji i adekwatna wielkość elementu kapitałowego w pierwszym filarze. W odróżnieniu od innych krajów przeprowadzających podobne reformy, w tym Polski, Szwedzi od początku ustanowili dość niską składkę do elementu kapitałowego pierwszego filaru. Dzięki temu, także w przeciwieństwie do innych krajów, podczas kryzysu ekonomicznego nie byli zmuszeni do jej obniżania czy zawieszania. Ustalenie wysokości składki kapitałowej do bazowego systemu emerytalnego na poziomie 2,5% świadczy o racjonalności szwedzkiego ustawodawcy. Dzięki temu uniknięto chaotycznych zmian w zasadach finansowania części kapitałowej systemu bazowego, co wpłynęło na wysokie zaufanie społeczeństwa do państwa. Skoro bogate państwo o niskim długu publicznym posiadające wypłacalny system emerytalny ustanowiło publicznoprawną składkę kapitałową na poziomie 2,5%, to tym bardziej kraje o gorszej sytuacji nie powinny były ustanawiać składki kapitałowej na wyższym poziomie. Jednym z powodów sukcesu szwedzkiego systemu emerytalnego było uniknięcie nadmiernego optymizmu wiązanego przez inne kraje z ustanowieniem elementu kapitałowego, który w swych założeniach miał zapewnić wyższe świadczenia emerytalne, zabezpieczyć przed kryzysem demograficznym i zarazem doprowadzić do rozwoju gospodarczego.

Niewątpliwy sukces modelu szwedzkiego wynika z dostrzeżenia uniwersalnych cech ubezpieczonych w dziedzinie inwestowania na rynkach kapitałowych. Generalnie ubezpieczeni wykazują niedostatek wiedzy z zakresu ekonomii, niewielkie zainteresowanie w kwestii wyboru własnej metody inwestycyjnej oraz wysoką bezwładność w kwestii wyboru funduszu (ubezpieczeni rzadko zmieniają fundusz, do którego raz zostali przypisani). Suma tych charakterystyk oznacza, że bardzo ważne jest ustalenie sposobu wyboru funduszu emerytalnego dla biernych ubezpieczonych.

Elementem nowym w kapitałowej części szwedzkiego pierwszego filaru jest fundusz domyślny, do którego przypisywani są wszyscy ubezpieczeni, którzy sami nie wybrali swojego funduszu emerytalnego. Kolejną innowacją jest szwedzka odmiana mechanizmu suwaka, która polega na zmianie kształtu portfela inwestycyjnego wraz ze zbliżaniem się do wieku emerytalnego. Natomiast w klasycznym mechanizmie suwaka wraz ze zbliżaniem się do wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę środki są stopniowo wycofywane z rynku kapitałowego i trafiają do systemu repartycyjnego. Zdaje się, że wyższość jednej konstrukcji nad drugą sprowadza się wyłącznie to ustalenia, czy rentowność obligacji przewyższa indeksację środków w systemie repartycyjnym. Przy czym wybór danej wersji pozostaje generalnie bez wpływu na obciążenie budżetu państwa, gdyż konieczność wypłaty odsetek i wykupu obligacji obciąża szeroko rozumiany sektor państwowy podobnie jak konieczność indeksacji środków w systemie repartycyjnym. Zatem brak jest znaczącej różnicy pomiędzy powyższymi regulacjami. Niemniej jednak utrzymywanie mechanizmu suwaka w którejkolwiek wersji – klasycznej albo szwedzkiej – należy ocenić pozytywnie. Wycofywanie środków z rynku kapitałowego czy też zmiana portfela inwestycyjnego na bardziej bezpieczny wraz ze zbliżaniem się wieku emerytalnego jest bowiem rozsądne, gdyż uśrednia ryzyko i minimalizuje negatywne skutki załamania na rynkach kapitałowych tuż przed przejściem na emeryturę, czyli w sytuacji gdy ubezpieczony-inwestor nie może już czekać aż fundusz odrobi straty.

Pozytywnie należy ocenić szwedzką oraz niemiecką tendencję do znoszenia ograniczeń inwestycyjnych funduszy emerytalnych. Mogą one inwestować w akcje, obligacje, aktywa alternatywne, w tym nieruchomości, bez ograniczeń terytorialnych. Swoboda inwestycyjna pozwala na wybór inwestycji o najwyższej stopie zwrotu. Co więcej, umożliwia osiąganie zysków nawet w sytuacji zapaści krajowej gospodarki poprzez alokację środków zagranicą. Niemieckie fundusze emerytalne, pozbawione ograniczeń co do wyboru formy alokacji kapitału, często przeznaczają środki na budowę nieruchomości pod wynajem. W tych okolicznościach polskie ograniczenie inwestowania przez fundusze prawie wyłącznie do giełdy

budzi poważne wątpliwości. W świetle doświadczeń szwedzkich oraz niemieckich za uzasadniony należy uznać, wyrażony w pierwszym rozdziale, postulat zniesienia ograniczeń inwestycji funduszy emerytalnych wyłącznie do papierów wartościowych oraz postulat likwidacji ograniczeń terytorialnych inwestycji.

Na aprobatę zasługuje wysoka konkurencja panująca na szwedzkim rynku funduszy emerytalnych. Przekłada się ona na stosunkowo niskie opłaty oraz wysoką stopę zwrotu. Warto zaznaczyć, że wysokość opłat jest jednym z głównych czynników wpływających na stopę zwrotu netto funduszy emerytalnych a w konsekwencji na wysokość emerytury. Dlatego ich limitowanie jest jednym z podstawowych celów, jakie należy osiągnąć na rynku funduszy emerytalnych. Szwecja wyjątkowo osiągnęła go poprzez konkurencję, nie regulując tej materii ustawowo. Należy ocenić to rozwiązanie pozytywnie, niemniej jednak nie zawsze będzie ono możliwe do wprowadzenia. Dla porównania w Szwecji od 1999 r. działa 450-800 funduszy emerytalnych, a w Polsce w tym samym czasie było ich zaledwie kilkanaście z tendencją do konsolidacji. Zatem gdy nie jest możliwe limitowanie opłat poprzez silną wolnorynkową konkurencję, należy ustanawiać maksymalne wysokości opłat na mocy ustawy.

Cechą charakterystyczną opłat szwedzkich funduszy emerytalnych jest pobieranie wyłącznie opłaty za zarządzanie od całości aktywów i rezygnacja z opłaty od składki (podobnie jak w systemie brytyjskim). Dzięki temu wynagrodzenie danego funduszu jest tym wyższe, im wyższa będzie jego stopa zwrotu oraz ilość zgromadzonych środków. Stanowi to motywację do uzyskiwania najlepszych wyników i starania się o pozyskanie ubezpieczonych. Jednakże pobieranie przez fundusze emerytalne wyłącznie opłaty za zarządzanie jest możliwe dopiero w sytuacji zgromadzenia przez fundusze emerytalne odpowiedniej wielkości środków, czyli na dalszym etapie ich działalności. Oprócz tego opłaty szwedzkich funduszy emerytalnych wyróżnia ich zróżnicowanie w zależności od sposobu alokacji środków – aktywnego albo biernego – co także zasługuje na aprobatę.

Natomiast w przeciwieństwie do limitowania opłat, przykłady Szwecji oraz Niemiec (a także omówiony wcześniej kazus Japonii) pokazują, iż ustanawianie minimalnych stóp zwrotu dla funduszy emerytalnych wywiera skutek przeciwny do zamierzonego. Niemcy wycofały się z tej regulacji a Szwecja nigdy jej nie wprowadziła. Należy stwierdzić, że ustanawianie minimalnych ustawowych stóp zwrotu hamuje decyzje inwestycyjne funduszy emerytalnych, a w konsekwencji obniża potencjalną stopę zwrotu.

Warto zauważyć, że *prima facie* szwedzka publicznoprawna składka emerytalna zdaje się stosunkowo niska, gdyż wynosi jedynie 18,5% podstawy wymiaru. Jednakże jest ona wystarczająca ze względu na szereg czynników. Popularność pracowniczych programów

emerytalnych, wysoki przeciętny wiek emerytalny, stosunkowo dobra demografia, niska szara strefa zatrudnienia, oskładkowanie całości dochodów osób samozatrudnionych i wysokie wynagrodzenia sprawiają, że składka jest adekwatna to potrzeb finansowych pierwszego filaru.

W Szwecji występuje silna redystrybucja dochodów, co można określić jako wypełnianie zasady solidaryzmu społecznego. Dochody niewiele przekraczające przeciętne wynagrodzenie przestają już przyczyniać się do podwyższenia świadczenia emerytalnego danego ubezpieczonego, lecz pod postacią podatków są transferowane do najbiedniejszych, czyli korzystających z emerytur gwarantowanych.

Przykład Szwecji, gdzie system emerytalny wykazuje częściej nadwyżkę niż deficyt, wskazuje, że możliwe jest stworzenie systemu emerytalnego, który nawet w wieloletnim horyzoncie będzie stabilny finansowo. Analiza szwedzkich rozwiązań wskazuje, iż na sukces całego systemu składa się wiele czynników nie tylko związanych z samą konstrukcją filarów. Przede wszystkim należy stwierdzić, że wprowadzenie elementu kapitałowego samo przez się nie jest wystarczające do rozwiązania problemów emerytalnych państw i społeczeństw. Jednocześnie przykład Szwecji pokazuje jak w optymalny sposób wprowadzić do pierwszego filaru element kapitałowy.

W Szwecji oraz Niemczech występują mechanizmy automatycznego bilansowania systemu. To rozwiązanie sprawdza się w tych krajach. Trudno jest wskazać przeciwwskazania dla skopiowania tego mechanizmu przez inne państwa. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, iż mimo zbieżnych celów, owe mechanizmy zostały inaczej skonstruowane. W Szwecji w sytuacji deficytu systemu emerytalnego z mocy prawa zmniejsza się indeksacja świadczeń. Z kolei w Niemczech w tożsamych okolicznościach wartość jednego z czynników formuły zdefiniowanego świadczenia emerytalnego – iloraz emerytalny – przyjmuje odpowiednio niższą wartość, co ma wpływ na ostateczną wysokość świadczenia. Pomimo innych metod matematycznych te rozwiązania są w istocie zbliżone i wywołują podobne skutki.

Pracownicze programy emerytalny w drugim filarze niemieckiego oraz szwedzkiego systemu emerytalnego mają ten sam obustronnie dobrowolny charakter (brak przymusu tworzenia przez pracodawców i brak obowiązku uczestnictwa przez pracowników). Jednakże występują duże różnice w poziomie uczestnictwa w tych instytucjach pomiędzy tymi krajami. W Szwecji w pracowniczych programach emerytalnych uczestniczy aż 90% ogółu pracowników, a w Niemczech jedynie 50% zatrudnionych. Wydaje się, iż wynika to z odmienności rynków pracy – szwedzki cechuje inkluzywność, silne uzwiązkowienie oraz ukierunkowanie na zdobycie i utrzymanie pracownika a także polityka wysokiej płacy. Przykład Szwecji pokazuje, że wyjątkowo możliwe jest uzyskanie powszechności uczestnictwa

w pracowniczych programach emerytalnych o charakterze obustronnie dobrowolnym. Jednocześnie powyższe zestawienie dowodzi, iż podobne konstrukcje mogą się różnie sprawdzać w innych krajach z powodu czynników pozaprawnych.

Instytucje kapitałowe niemieckiego systemu emerytalnego charakteryzują się dopłatami od państwa w związku z posiadaniem dzieci. Należy ocenić pozytywnie ustanowienie bodźców prokreacyjnych w systemie emerytalnym, który do swego funkcjonowania potrzebuje odpowiedniej struktury demograficznej. Inną cechą wyróżniającą niemiecki drugi filar jest wymuszanie utworzenia funduszu emerytalnego na pracodawcy poprzez jednostronne oświadczenie pracownika, co również należy zaaprobować. W ten sposób drugi filar staje się jednostronnie dobrowolny – wyłącznie z perspektywy pracownika. Kolejnym przymiotem niemieckiego drugiego filaru jest wielość ryzyk ubezpieczeniowych zabezpieczanych w ramach danej instytucji. To prowadzi w istocie do zmniejszenia strumienia środków przeznaczanych na finansowanie ubezpieczenia emerytalnego, co należy ocenić negatywnie. Należy zatem rozważyć, czy drugi filar nie powinien skupiać się wyłącznie na zabezpieczeniu finansowym ryzyka starości, pozostawiając inne ryzyka ubezpieczeniowe pozostałym publicznym formom ubezpieczenia rentowego, wypadkowego, chorobowego.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że w niemieckim systemie emerytalnym samozatrudnieni podlegają powszechnemu ubezpieczeniu emerytalnemu jedynie dobrowolnie na swój wniosek. To wywołuje największe ryzyko ubóstwa na starość tej grupy społecznej i tworzy swoisty problem, niespotykany w innych systemach emerytalnych, co powoduje konieczność znalezienia na niego recepty. W Niemczech osoby niepodlegające powszechnemu ubezpieczeniu emerytalnemu mogą dobrowolnie uczestniczyć w indywidualnym planie emerytalnym. Jednakże ze względu na brak obligatoryjności i tak znaczna grupa samozatrudnionych nie uczestniczy w żadnej formie zabezpieczenia finansowego starości.

Pomimo wielości opcji finansowania drugiego filaru niemieckiego systemu emerytalnego i zauważalnych tendencji zmierzających do wzmacniania kapitałowego elementu systemu ubezpieczeń społecznych, Niemcy charakteryzuje przede wszystkim bardzo silny, jednoelementowy, pierwszy repartycyjny filar zasilany przez obowiązkową składkę emerytalną w wysokości około 19%. Wśród wielu pomysłów nad reformami niemieckiego systemu emerytalnego, nikt nie wspomina o wprowadzeniu obligatoryjnych komponentu kapitałowego do pierwszego filaru, ani tym bardziej o finansowaniu ich z pierwszofilarowej składki. Pomimo licznych zachęt do oszczędzania w ramach drugiego albo trzeciego filaru, niemiecki system emerytalny utrzymuje niezmiennie dominującą pozycję I filaru ze stosunkowo wysoką stopą

zastąpienia. Co ciekawe, najstarszy system ubezpieczeń społecznych bazuje w większości na systemie zdefiniowanego świadczenia. Dzięki czemu nadal zapewnia dość wysokie emerytury.

11.3. Państwa wycofujące się z systemu kapitałowego

11.3.1. Chile – nieudana próba stworzenia wyłącznie kapitałowego systemu emerytalnego

11.3.1.1. Zarys kontekstu społeczno-ekonomicznego

W 1818 roku Chile wywalczyło niepodległość od Hiszpanii. Następnie stoczyło zwycięskie wojny z Boliwią oraz Peru. W XX wieku cyklicznie odbywały się w kraju demokratyczne wybory. W 1970 roku wybory prezydenckie wygrał kandydat lewicy Salvador Allende. Realizował program chilijskiej drogi do socjalizmu. Przeprowadził szereg radykalnych reform, m.in. wywłaszczając amerykańskich właścicieli kopalni miedzi. Po pierwszym roku rządów centrolewicy osiągnięto wzrost gospodarczy, ograniczono inflację i bezrobocie, wzrosła redystrybucja dochodów i konsumpcji. Po raz pierwszy do państwowego systemu ubezpieczeń pracy włączono inwalidów oraz osoby starsze. Najbiedniejsi skorzystali z wdrażanego przez rząd programu rozprowadzenia darmowej żywności wśród potrzebujących. Zamrożono czynsze i ceny, znacjonalizowano przemysł miedziowy (będący własnością USA), obniżono wiek wyborczy do lat 18 i uruchomiono program reformy rolnej. W ramach pomocy dla przedsiębiorstw zwolniono z podatków kapitałowych najmniejsze przedsiębiorstwa. Rząd ogłosił amnestię dla więźniów politycznych, a także wprowadził większe prawa dla społeczności indiańskich.

Po 3 latach rządów Salvadora Allende doszło w kraju do puczu wojskowego, w wyniku którego do władzy doszedł Augusto Pinochet. Wprowadził on skrajnie wolnorynkową politykę ekonomiczną. Rządził niepodzielnie do 1990 roku, kiedy musiał podzielić się władzą z wybranym w drodze elekcji prezydentem Patricio Aylwin, samemu zachowując do 1997 roku stanowisko głównodowodzącego sił zbrojnych.

Od 2005 roku urząd Prezydenta piastowała Michelle Bachelet o poglądach lewicowych. Powołała Radę Doradców Prezydenta ds. reformy emerytalnej. Zasiadali w niej reprezentanci różnych środowisk politycznych i ekonomicznych. Rada przedstawiła raport zawierający

diagnozę i propozycję zmian. Stworzono projekt ustawy reformującej system emerytalny. Proces legislacyjny rozpoczął się w grudniu 2006 roku i zakończył w marcu 2008 roku[351].

W 2014 roku wybory prezydenckie ponownie wygrała lewicowa Michelle Bachelet. Podwyższyła podatki, stawiając za priorytet walkę z nierównościami ekonomicznymi w społeczeństwie. Przeprowadziła także kolejne reformy emerytalne. Od marca 2018 roku urząd prezydenta sprawuje Sebastian Pinera o orientacji liberalnej, brat twórcy chilijskiego kapitałowego systemu emerytalnego[352]. W Chile nieustannie trwa debata publiczna w przedmiocie kształtu systemu emerytalnego. Do władzy na zmianę dochodzą zwolennicy oraz przeciwnicy kapitałowego systemu emerytalnego.

Chile ma około 18 mln mieszkańców. Współczynnik dzietności w Chile wynosi 1,79, a więc jest poniżej wartości zapewniającej zastępowalność pokoleń. Przeciętna przewidywana średnia długość życia wynosi 79,1 lat, przez co jest zbliżona do polskiej. Struktura demograficzna przedstawia się następująco[353].

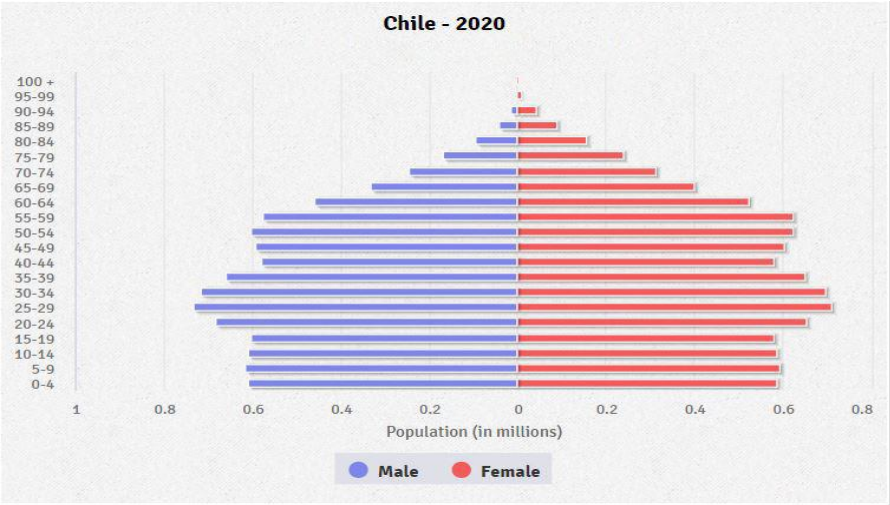


Diagram nr 6 obrazujący strukturę demograficzną Chile na 2020 rok[354].

Z powyższego diagramu wynika, że struktura demograficzna Chile jest częściowo zbliżona do piramidy, co czyni ją właściwą w kontekście możliwości sfinansowania repartycyjnego systemu emerytalnego. Społeczeństwo chilijskie należy określić jako stosunkowo młode. Najliczniejsza jest grupa osób w wieku 25-29 oraz 30-34 lat. Stosunkowo niewielkie jest pokolenie osób w wieku poprodukcyjnym, dzięki czemu proporcja osób w

[351] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile w latach 1980-2014,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6, s. 53.
[352] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny*, Forum Obywatelskiego Rozwoju 2018, s. 3.
[353] The World Factbook: Chile, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html.
[354] Diagram pochodzi ze strony The World Factbook: Chile, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html.

wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym jest korzystna. Natomiast wyraźnie mniejsze pokolenie osób w wieku przedprodukcyjnym wskazuje, że w przyszłości udział pokolenia w wieku produkcyjnym w całości populacji będzie się zmniejszał.

Wzrost gospodarczy w Chile należy określić jako wysoki – w latach 2003-2013 wynosił około 5% rocznie. W kolejnych latach wzrost gospodarczy zwolnił do około 2%. W 2017 roku PKB per capita mierzony według parytetu siły nabywczej wynosił 24600 $. Jednocześnie nierówności społeczne są najwyższe w regionie. W 2017 roku stopa bezrobocia wynosiła aż 17,2%. Gospodarka Chile ma charakter wolnorynkowy. Duże znaczenia odgrywa górnictwo i wydobycie surowców, w szczególności miedzi, której Chile jest jednym z największych eksporterów na świecie. Chile ma bardzo niski dług publiczny – w 2017 roku wynosił on jedynie 27,6% PKB (najniższy spośród analizowanych krajów)[355].

11.3.1.2. Historia reform systemu emerytalnego

Chile wcześnie wprowadziło system państwowych emerytur. Jego początki sięgają 1924 r., kiedy ustanowiono fundusz emerytalny dla pracowników fizycznych. W 1952 r. ustanowiono system emerytalny o charakterze powszechnym bazujący na zasadzie repartycji. Z czasem system ulegał podziałom na dziesiątki kas branżowych. Dwie zasady pozostawały jednak nienaruszone: jego państwowy charakter oraz to, że aktualnie pracujący utrzymują tych, którzy zakończyli życie zawodowe. Tak samo miało być w następnych pokoleniach. Z czasem programy ubezpieczeń społecznych były modyfikowane i pojawiały się zróżnicowane rozwiązania dla różnych grup pracowników (w zależności od wieku, płci i czasu podlegania ubezpieczeniu obowiązywały różne stawki składek i udzielane były różne świadczenia) wynikające z braku jednej, ogólnej polityki zabezpieczenia społecznego. Wzrastała liczba instytucji obsługujących system emerytalny. W 1979 roku, a więc w przededniu reformy systemu, funkcjonowały 32 podmioty odpowiedzialne za zabezpieczenie społeczne[356]. Prowadziło to do daleko idącego zróżnicowania wysokości świadczeń w zależności do przynależności do danej grupy zawodowej.

Fundamentalna reforma emerytalna w Chile została wprowadzona w 1981 r. jako element generalnej polityki rządu generała Augusto Pinocheta zakładającej przekształcenie chilijskiej gospodarki w kierunku prywatyzacji i liberalizacji. Autorem chilijskiej reformy emerytalnej był Jose Pinera, minister w rządzie Pinocheta, związany z neoliberalną szkołą

[355] The World Factbook https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html.
[356] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile…*, s. 53.

chicagowską. W zarządach firm prowadzących fundusze emerytalne znaleźli się przede wszystkim członkowie rządu Pinocheta[357]. Reforma została oparta na ideologicznych założeniach mających dowodzić wyższości systemu emerytalnego opartego na własności prywatnej i indywidualnej odpowiedzialności nad systemem solidarności międzypokoleniowej[358].

Powstał praktycznie jednofilarowy system emerytalny oparty o fundusze emerytalne *Administradoras de Fondos de Pensiones,* czyli AFP. Pracujący mieli wpłacać składki na indywidualne konta emerytalne, fundusze miały obracać ich pieniędzmi i pobierać marże. Wszyscy młodzi, którzy wchodzili na rynek pracy, zostali *ex lege* członkami AFP a ci, którzy do chwili prywatyzacji systemu wpłacali składki na państwowe emerytury, teoretycznie mogli wybrać: zostać w starym systemie albo przejść do nowego. W praktyce jednak odmowa przejścia do AFP groziła utratą pracy i jedynymi grupami zawodowymi, którym zezwolono na pozostanie w publicznym systemie emerytalnym były służby mundurowe. Rewolucja w emeryturach była dla jej twórców – *Chicago Boys*, uczniów skrajnie liberalnego ekonomisty i ideologa Miltona Friedmana – jednym z filarów eksperymentu społeczno-gospodarczego, jaki przeprowadzali w Chile. Gospodarka miała uwolnić się od regulacji państwowych, państwo miało ograniczyć się do roli nocnego stróża. Dekalog *Chicago Boys* nakazywał prywatyzować, liberalizować ceny i handel, uelastycznić prawo pracy. Ograniczono prawo tworzenia związków zawodowych. W 1980 roku uchwalono ustawę DL 3 500, która weszła w życie w 1981 roku, tworzącą system emerytalny indywidualnej kapitalizacji, potocznie zwany systemem AFP. Zastąpił on w całości istniejące podsystemy emerytalne (z wyjątkiem podsystemu dla policji i wojska). Trzema podstawowymi zasadami systemu były: indywidualna kapitalizacja (deponowanie składek na indywidualnym koncie, inwestowanie gromadzonego tak wkładu na rynku kapitałowym, aktuarialny charakter przyszłego świadczenia), zarządzanie funduszami emerytalnymi przez prywatne firmy, czyli AFP pobierające składki oraz inwestujące gromadzony kapitał i otrzymujące za to prowizje, wolny wybór AFP (z czasem także wybór typu funduszu w ramach AFP ze względu na wprowadzenie systemu multifunduszowego)[359].

Tak skonstruowany system był stale monitorowany przez państwową instytucję nadzoru *Superintendencia de pensiones*. W wyniku obserwacji dokonanych przez ten podmiot w okresie

---

[357] M. Riesco, *25 Years Reveal Myths of Privatized Federal Pensions in Chile,* 2005 *http://globalag.igc.org/pension/us/socialsec/2005/federal.htm*.
[358] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji…, s. 143.*
[359] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile…*, s. 54.

od 1981 roku do 2000 roku dokonano 523 modyfikacji systemu emerytalnego. Miały one przede wszystkim zwiększać możliwości inwestycyjne AFP oraz wzmacniać kontrolę nad nimi. Dużą zmianę w funkcjonowaniu systemu przyniosła ustawa nr 19 795 z 2002 roku, wprowadzająca multifundusze. Umożliwiła ona uczestnikom wybór typu funduszu spośród pięciu różniących się limitami inwestowania[360].

Chile, jako prekursor wprowadzenia obligatoryjnego kapitałowego systemu emerytalnego, było naśladowane w mniejszym lub większym stopniu przez 30 innych państw w latach 1981-2008. Początkowe sukcesy wyłącznie kapitałowego systemu emerytalnego wywołały nadmierny optymizm wśród ekonomistów, którzy w tej konstrukcji zaczęli upatrywać recepty na wady repartycyjnych systemów emerytalnych. Do chilijskiego systemu, jako przykładu udanej reformy emerytalnej, odwoływano się wielokrotnie w czasie reformowania polskiego systemu w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku[361]. Należy stwierdzić, że Polska czerpała z chilijskiego modelu emerytalnego, wprowadzając OFE. Jednakże nie przejęła go wprost, gdyż pozostawiła równolegle stosunkowo silny filar repartycyjny, odmiennie niż Chile.

Ustanawiając obligatoryjny kapitałowy system emerytalny w Chile głównym celem reformy była akumulacja kapitału oraz zasilenie rynku kapitałowego. Wysokość emerytury była spychana na dalszy plan[362]. Także i w tym zakresie założenia polskiej reformy z 1999 r. były podobne. W Polsce w OFE upatrywano bowiem siły napędowej nowopowstającej warszawskiej giełdy papierów wartościowych.

Przy transformacji systemu repartycyjnego w kapitałowy albo repartycyjno-kapitałowy istotne jest określenie źródeł finansowania ubytku składki emerytalnej do systemu repartycyjnego. W Chile źródeł finansowania reformy wprowadzającej AFP upatrywano w: długu publicznym (obligacjach), Funduszu Rezerwy Emerytalnej oraz dochodach z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Państwo emitowało tak zwane obligacje uznaniowe, które uznawały zobowiązania państwa względem osób płacących składki emerytalne przed reformą i zostały przekazane do AFP oraz zapisane na indywidualnych kontach emerytalnych ich członków. Obligacje te miały rentowność, w ujęciu realnym, na poziomie 4%, a do 1995 r. nie mogły być przedmiotem handlu na rynku wtórnym i otrzymały je osoby, które odprowadziły przynajmniej 12 miesięcznych składek emerytalnych w okresie 5

[360] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile…*, s. 53.
[361] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile…*, s. 53.
[362] Z. Czepulis-Rutkowska, *Reformy emerytalne. Jaka przyszłość obowiązkowych systemów kapitałowych?*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2009, nr 5, s. 11.

lat od zmiany systemu emerytalnego. Państwo wykupuje je wraz z przejściem na emeryturę, czy rentę chorobową lub w momencie śmierci ich posiadacza. Drugim źródłem finansowania kosztów reformy emerytalnej były środki z Funduszu Rezerwy Emerytalnej. Jest to państwowy fundusz inwestycyjny wydzielony z Funduszu Stabilizacji Miedziowej w 2006 r. z aktywami o wartości ok. 10 mld USD na koniec 2017 r. Fundusz ten otrzymuje wpłaty w wysokości 0,2% wartości PKB Chile z poprzedniego roku. Ponadto, jeśli nadwyżka w budżecie państwa przekracza 0,2% PKB fundusz ten otrzymuje dodatkowo równowartość tej nadwyżki, ale nie więcej niż 0,5% PKB. Zdecydowana większość środków tego funduszu jest inwestowana w instrumenty finansowe charakteryzujące się niskim profilem ryzyka (obligacje skarbowe i korporacyjne) – około 84%. Pozostała część (około 16%) jest inwestowana w akcje. Trzecim źródłem były dochody z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[363]. Zatem należy uznać, iż finansowanie kosztów transformacji chilijskiego systemu emerytalnego było zbliżone do polskiego przypadku, gdzie transformacja była finansowana z długu publicznego, prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej.

11.3.1.3. Aktualny kształt systemu emerytalnego

Obecnie system chilijski składa się z trzech filarów. Pierwszy filar ma charakter obligatoryjny i zasilany jest publicznoprawną składką emerytalną. Podstawowym elementem pierwszego filaru jest kapitałowy system funduszy emerytalnych AFP. Drugim elementem pierwszego filaru jest fundusz solidarnościowy. Do pierwszego filaru należy również zaliczyć Fundusz Rezerwy Emerytalnej. Drugi filar stanowi możliwość dodatkowego i dobrowolnego uiszczania składki do wybranego w ramach pierwszego filaru AFP. Trzeci filar to przezorność własna ubezpieczonych.

Charakterystyczna dla chilijskiego systemu jest niska składka emerytalna w wysokości 10% wynagrodzenia brutto. Całość składki wpływa do systemu kapitałowego AFP. Ubezpieczony wybiera jedno z AFP oraz sposób inwestowania swoich pieniędzy spośród 5 subfunduszy A – E, gdzie A oznacza metodę najbardziej ryzykowną, lecz mogącą dać potencjalnie największy zysk[364].

Uzyskanie emerytury w Chile jest uzależnione tylko od warunku osiągnięcia wieku emerytalnego, który wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ubezpieczony, który spełnił tę przesłankę, może rozpocząć pobieranie świadczenia w dowolnym momencie, kontynuując

[363] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny…*, s. 8.
[364] A. M. Shelton, *Chile's Pension System: Background in Brief*, Congressional Research Service 2012.

swoją aktywność zawodową i odprowadzanie składek. Dla uzyskania prawa do emerytury nie jest wymagane rozwiązanie stosunku pracy, ani zaprzestanie innej formy zarobkowania. Należy uznać, że niewystępowanie przesłanki legitymowania się odpowiednim stażem pracy jest racjonalne i wynika przede wszystkim z charakteru zdefiniowanej składki systemu emerytalnego. Natomiast brak konieczności rozwiązania stosunku pracy wskazuje na przyjęcie pełnej swobody w łączeniu pobierania emerytury z zarobkowaniem. To przyczynia się do większej aktywności zawodowej emerytów, ale również do większych wydatków systemu emerytalnego ze względu na mniejszy rygoryzm w przyznawaniu świadczeń emerytalnych.

W interesujący sposób rozwiązano kwestię wcześniejszych emerytur. Każdy ubezpieczony może przejść na wcześniejszą emeryturę niezależnie od wieku i stażu pracy, jeśli zgromadził wystarczająco funduszy, by stopa zastąpienia (w prawie chilijskim ma ona definicję legalną, zgodnie z którą jest to proporcja wysokości emerytury do średnich zarobków z ostatnich 10 lat) wyniosła co najmniej 80% a wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego przewyższała określoną ustawowo kwotę. Dzięki temu pozwala się skończyć pracę osobom, które mądrze oszczędzały i inwestowały swoje pieniądze. Przy tym nie dopuszcza się sytuacji, w której emerytura byłaby nieproporcjonalnie niska do wcześniejszego poziomu życia ubezpieczonego.

W 2007 roku jedynie 61% osób w wieku produkcyjnym było objętych ubezpieczeniem emerytalnym. Jest to poziom niższy od występującego w 1980 r., gdy obowiązywał jeszcze system repartycyjny[365]. Zestawienie tych wartości wskazuje, że nie spełniło się założenie neoliberalnych ekonomistów, iż system oparty na indywidualnym koncie, zdefiniowanej składce i odpowiedzialności jednostki za wysokość emerytury spowoduje podwyższenie poziomu partycypacji w systemie.

Kolejną doniosłą wadą chilijskiego systemu kapitałowego było zapewnianie wyjątkowo niskich świadczeń emerytalnych dla kobiet. Emerytury kobiet były około 38% niższe od emerytur mężczyzn. Wynikało to z niższych wynagrodzeń otrzymywanych przez kobiety, niższego wieku emerytalnego oraz wyższej przeciętnej średniej długości życia kobiet[366]. To sprawiało, że przeciętnie mniejszy kapitał był dzielony przez większą liczbę miesięcy dalszego trwania życia. Warto zwrócić uwagę, że w systemach zdefiniowanej składki zwykle nie

[365] C. Mesa-Lago, F. Betranou, *Pension reforms in Chile and social security principles, 1981–2015*, International Social Security Review 2016.
[366] A. Ząbkowicz, *Pension funds in Chile: bringing the state back in,* Economics and Law 2019, vol. 18, issue 1, s. 99-100.

rozróżnia się płci przy ustalaniu przeciętnej średniej długości życia, ale przyjmuje się wartość wspólną dla kobiet i mężczyzn – jak w polskim systemie emerytalnym.

W 2008 r. zaczął się szeroki proces reform chilijskiego systemu emerytalnego. Reformą z 2008 r. przywrócono zasadę solidarności w chilijskim systemie emerytalnym i wprowadzono fundusz solidarnościowy, który wypłaca podstawową emeryturę solidarnościową oraz solidarnościowe uzupełnienie emerytury. Fundusz jest finansowany z podatków a nie ze składki. Ma charakter publicznoprawny i zbliżony do pomocy społecznej. Reforma z 2008 roku przywróciła solidarność jako wartość zasadniczą w systemie emerytalnym[367]. Obecnie fundusz solidarnościowy oferuje dwa rodzaje świadczeń – podstawową emeryturę solidarnościową określaną jako świadczenie zapobiegające ubóstwu, które istniało od wprowadzenia systemu kapitałowego. A także, ustanowione dopiero w 2008 r., świadczenie uzupełniające emeryturę kapitałową tzw. solidarnościowe uzupełnienie emerytury.

Przesłankami nabycia prawa do podstawowej emerytury solidarnościowej jest posiadanie niskich dochodów, plasującą daną osobę wśród 60% najbiedniejszych obywateli, którzy ukończyli 65. rok życia. Dodatkowo wymagane jest ukończenie 65 lat oraz przebywanie na terenie Chile przez minimum 20 lat od momentu ukończenia 20. roku życia do momentu ubiegania się o podstawową emeryturę solidarnościową oraz stałe przebywanie w tym kraju przez ostatnie 5 lat przed złożeniem wniosku. Świadczenie to jest finansowane bezpośrednio z budżetu państwa[368].

Wprowadzono częściowe subsydia do składek płaconych przez młode osoby wchodzące na rynek pracy. Dofinansowanie obejmuje pierwsze 24 składki płacone przez osoby w wieku między 18 lat a 35 lat. Warunkiem skorzystania z tego subsydium jest otrzymywanie pensji w wysokości poniżej 1,5 minimalnej płacy. To miało stanowić zachętę dla pracodawców do zatrudniania osób w tej kategorii wiekowej[369].

Podstawowa emerytura solidarnościowa ma wartość stałą, która wynosi około 500 zł miesięcznie. Jej cechą charakterystyczną jest brak zależności pomiędzy uiszczaną składką a uzyskiwanym świadczeniem. W zamyśle jej twórców, opierających się na nurcie ekonomicznego liberalizmu, miała on być przeznaczona dla wąskiej grupy ubezpieczonych, którzy ze względu na swą niepracowitość, nie uzyskali odpowiednio wysokiej emerytury z filaru kapitałowego, która przewyższałaby gwarantowane świadczenie minimalne. Jednak rzeczywistość okazała się odmienna, gdyż odsetek emerytów korzystających z dobrodziejstw

[367] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile…*, s. 54.
[368] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny…*, s. 5-6.
[369] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny…*, s. 6.

publicznego systemu emerytalnego przekroczył wielokrotnie założenia reformatorów. Emerytura podstawowa skierowana jest do osób, które uzyskały krótki staż pracy albo nie pracowały wcale[370].

Nowowprowadzonym świadczeniem jest solidarnościowe uzupełnienie emerytury (*Aporte Previsional Solidario*). Uprawnionymi do niego są ubezpieczeni, którzy przeszli pozytywnie test majętności (ich emerytury nie zawierają się w grupie 40% najwyższych świadczeń) i odprowadzali składki do drugiego filaru, jednak nie uzbierali na swoim koncie kwoty, pozwalającej na uzyskanie emerytury w określonej wysokości. W praktyce osoby korzystające ze świadczenia uzupełniającego uzyskują emerytury nieznacznie wyższe od minimalnych – w przedziale około 600-900 zł. W tym wypadku świadczenie jest po części powiązane z odprowadzonymi składkami według zasady, że każde peso zgromadzone na koncie emerytalnym powiększa emeryturę, ale nie o całe peso. Adresatami tego świadczenia są ubezpieczeni, którzy odprowadzali składki przez okres swojej aktywności zawodowej, lecz mimo tego zgromadzone w AFP środki okazały się niewystarczające[371].

Obecnie państwo za pośrednictwem świadczeń solidarnościowych opłaca w całości lub dopłaca aż do 60% wszystkich emerytur[372]. Biorąc pod uwagę wyższe niż polskie ceny występujące w górzystym południowoamerykańskim kraju, emerytura podstawowa oraz solidarnościowa są świadczeniami poniżej minimum egzystencji. Oznacza to, że chilijski system emerytalny dla tej grupy osób nie spełnił swojego podstawowego celu, czyli nie zapewnił ubezpieczenia od niezdolności do pracy z powodu ryzyka starości. Emeryci uzyskujący świadczenie minimalne i solidarnościowe zmuszeni są pracować.

Niska obowiązkowa pierwszofilarowa składka emerytalna otwiera pole do rozwoju drugiego i trzeciego filaru. Dodatkowym bodźcem do dobrowolnego oszczędzania na starość powinny są niskie stopy zastąpienia oferowane przez pierwszy filar. Jednakże drugi filar jest mało popularny ze względu na niskie zaufanie społeczne do AFP. Dlatego w wypadku chilijskiego systemu emerytalnego Chilijczycy zmuszeni są do gromadzenia oszczędności w ramach przezorności własnej.

---

[370] B. Kritzer, *Chile's Next Generation Pension Reform*, Social Security Bulletin 2008, vol. 68, no. 2.
[371] B. Kritzer, *Chile's Next Generation...*
[372] A. Ząbkowicz, *Pension funds in Chile…*, s. 104.

I filar	*II filar*	III filar
AFP - obligatoryjny system kapitałowy zdefiniowanej składki oparty o członkostwo w funduszach emerytalnych; składka emerytalna w wysokości 10%.	*Możliwość nadpłacania składki do AFP – dobrowolny system kapitałowy, mało popularny.*	Przezorność własna.
Fundusz Solidarnościowy - emerytura podstawowa solidarnościowa (*Pension Basica Solidaria*), od 2008 r. solidarnościowe uzupełnienie emerytury (*Aporte Previsional Solidario*); finansowany z podatków. Świadczenie typu pomocowego spełniające funkcję emerytury minimalnej.		
Fundusz Rezerwy Emerytalnej – istnieje od 2006 roku, finansowany z dochodów ze sprzedaży miedzi; jedno ze źródeł finansowania transformacji systemu repartycyjnego w kapitałowy; ubezpieczonym nie przysługuje roszczenie wobec tego funduszu; system kapitałowy.		

Tabela nr 8 obrazująca obecny kształt chilijskiego systemu emerytalnego. Kursywa wskazuje na marginalne znaczenie drugiego filaru[373].

11.3.1.4. Instytucje kapitałowe

Obligatoryjna składka do AFP, jak również ewentualna dobrowolna, jest w całości opłacana przez pracownika[374]. Należy ocenić, iż stanowi to wyraz przeniesienia odpowiedzialności za emeryturę na jednostkę. Jest to zgodne z założeniami ekonomii neoliberalnej. Obecnie rozważane jest odejście od tej zasady i zobowiązanie pracodawcy do opłacania części składki emerytalnej.

Fundusze emerytalne AFP wypłacają środki w jeden z czterech możliwych sposobów, zgodnie z wyborem ubezpieczonego. Możliwości są następujące. Po pierwsze, wypłata całej sumy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Po drugie, uzyskanie z całości zgromadzonej sumy dożywotniej emerytury wypłacanej co miesiąc w jednakowej wysokości. Po trzecie, z części zgromadzonych pieniędzy uzyskiwanie comiesięcznej renty od funduszu inwestycyjnego w określonej w umowie wysokości i do określonego momentu, a później uzyskiwanie z pozostałej części pieniędzy normalnego świadczenia emerytalnego. Po czwarte, wypłata części pieniędzy i uzyskanie świadczenia emerytalnego z drugiej. Mnogość opcji jest przywilejem i wyrazem liberalizmu, jednak być może zbyt daleko posuniętego przy wyborze pierwszej z nich, bo może

[373] Opracowanie własne.
[374] C. Moreolo, *Chile: Chilean pensions under pressure*, Investement and Pensions Europe, maj 2017, https://www.ipe.com/chile-chilean-pensions-under-pressure/10018671.article.

poskutkować w przypadku przetracenia oszczędności pozostaniem emeryta bez środków do życia[375].

Na początku lat 80-tych funkcjonowały 22 fundusze emerytalne. Obecnie zaledwie 6, przez co rynek AFP zmienił się w oligopol, czyli model rynku, na którym występuje niewielka liczba podmiotów, których decyzje cenowe są wzajemnie uzależnione a uzależnienie to przyjmuje najczęściej formę paralelizmu cenowego[376].

Po 20 latach opłacania składek przysługiwała gwarantowana emerytura w wysokości 25% przeciętnej płacy, co demotywowało do dalszego opłacania składek i z tego powodu 52% emerytów kwalifikowało się do emerytury minimalnej[377]. W tej sytuacji w 2004 roku Międzynarodowa Organizacja Pracy zorganizowała seminarium i podjęła promocję systemów opartych na solidarności społecznej[378].

W 2008 r. z powodu kryzysu finansowego doszło do krachu na chilijskiej giełdzie, który bezpośrednio przełożył się na uszczuplenie gromadzonych przez lata środków ubezpieczonych. To zainicjowało proces wycofywania się z kapitałowego systemu emerytalnego. Warto w tym miejscu przytoczyć zapewnienia rządu z początku lat 80-tych, iż emerytura uzyskana w kapitałowym systemie emerytalnym wyniesie 70% średniej pensji z ostatnich pięciu lat. Ta obietnica okazała się płonna, gdyż wysokość świadczeń osób kończących swoją aktywność zawodową w 2010 r. kształtowała się na poziomie około 30% ich przeciętnego wynagrodzenia z ostatnich pięciu lat. Na niską wysokość emerytur wpływ miały również nadmiernie wysokie opłaty pobierane przez AFP. Dochodziły one nawet do 20% pobieranej składki (nie licząc opłat za zarządzenie liczonych od całości aktywów)[379]. W założeniach neoliberalnych twórców systemu emerytalnego to wolna konkurencja powinna była doprowadzić do naturalnego obniżenia opłat pobieranych przez AFP. Stąd nie występowało ich ustawowe limitowanie.

Rozumiejąc negatywne skutki wysokich kosztów administracyjnych funkcjonowania funduszy emerytalnych, w trakcie reformy z 2008 r. stworzono interesujący mechanizm konkursu opłat. Do AFP, które zadeklarowało najniższe opłaty na rynku, w nagrodę dopisywano automatycznie wszystkich ubezpieczonych, rozpoczynających gromadzenie kapitału. Zastąpiło to wcześniej obowiązującą procedurę losowania funduszu. Co istotne, przez pierwsze 2 lata zarobkowania ubezpieczony był *ex lege* przypisany do AFP, które wygrało

---

[375] B. Kritzer, *Chile's Next Generation...*
[376] W. Mahoney, *Market competition and individual security in the Chilean pension system*, Oxford 2017, s. 21-22.
[377] N. Marska, *Obowiązkowe fundusze emerytalne. Świat i Polska,* Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego 2004.
[378] W. Muszalski, *Reforma reformy emerytalnej…*, s. 13.
[379] W. Muszalski, *Reforma reformy emerytalnej…*, s. 13.

konkurs opłat, i nie miał prawa wyboru ani zmiany funduszu. Zatem wolny wybór pomiędzy funduszami został otwarty dopiero w trzecim roku aktywności zawodowej. W pierwszym roku funkcjonowania konkursu opłat wygrało go AFP, które zaoferowało opłatę w wysokości zaledwie 0,47%. Przy czym było to AFP, które wcześniej pobierało najwyższe opłaty na rynku. Niska opłata objęła nie tylko ubezpieczonych wchodzących na rynek pracy, ale także wszystkich pozostałych członków danego AFP[380]. Ten mechanizm należy ocenić pozytywnie. Doświadczenia Chile pokazują, iż niedopuszczalne jest pozostawienie określania wysokości opłaty wolnej konkurencji pomiędzy funduszami emerytalnymi, gdy liczba funduszy emerytalnych jest niewielka.

Innymi zmianami było: zwiększenie kontroli nad AFP poprzez ustanowienie obligatoryjnego oraz niezależnego członka rady nadzorczej dla każdego z funduszy, zezwolenie AFP na inwestowanie do 80% środków za granicą. Dodatkowo przeznaczono środki na edukację ekonomiczną społeczeństwa np. pokazując, iż najważniejsze są składki odprowadzone za młodu, ponieważ przynoszą one największe odsetki ze względu na długi okres ich inwestycji. Reforma z 2008 roku zezwoliła AFP na inwestycje zagraniczne. Fundusze chętnie korzystają z tej możliwości. W 2014 roku aż 40% całości aktywów AFP było ulokowanych zagranicą a jedynie 11% w akcjach chilijskich spółek. Zdaniem A. Cervera przyczyniło się to do osłabienia chilijskiej giełdy[381]. Zdaje się, że osłabienie krajowej giełdy nie jest jednak wadą, jeśli analizuje się system emerytalny z perspektywy interesu ubezpieczonych. Przecież AFP zdecydowały się na tak szerokie zagraniczne inwestycje, ponieważ uznały, że w ten sposób zmaksymalizują stopę zwrotu, co należy zaaprobować.

Wprowadzono zasadę domyślnego członkostwa samozatrudnionych w powszechnym systemie emerytalnym z możliwością złożenia oświadczenia o wyłączeniu. Dotychczas ta grupa podlegała ubezpieczeniom społecznym wyłącznie na swój wniosek. Przez to była najbardziej narażona na biedę w okresie starości. Oprócz tego rozważano utworzenie państwowego AFP. Miałby on dołączyć do sześciu istniejących już funduszy emerytalnych i z nimi konkurować. Ten pomysł nie wszedł w życie, ale do dzisiaj powraca on w debacie publicznej[382]. Należy przypomnieć, że tożsame rozwiązanie funkcjonuje z dobrym skutkiem w Szwecji. Nie można wykluczyć, że właśnie na tym państwie wzorował się chilijski projektodawca.

---

[380] A. Ząbkowicz, *Pension funds in Chile…*, s. 101-102.
[381] A. Cervera *Chile: pension fund snapshot*, Maj 2014 r, s. 3 i 5 [w:] A. Ząbkowicz, *Pension funds in Chile…*, s. 103.
[382] C. Moreolo, *Chile: Chilean pensions under pressure,* Investement and Pensions Europe, maj 2017, https://www.ipe.com/chile-chilean-pensions-under-pressure/10018671.article.

W chilijskim systemie emerytalnym występuje jeszcze drugi dobrowolny kapitałowy filar. Ubezpieczeni mogą nadpłacać składkę do AFP ponad jej obligatoryjną wysokość, w ramach tego samego funduszu, do którego wpływa obowiązkowa część ich składki emerytalnej. Możliwość dobrowolnego nadpłacania składki została wprowadzona na mocy reformy z 2008 r., jednakże niewielu ubezpieczonych korzysta z tej możliwości[383]. Wydaje się, że niewielkie znaczenie tego filaru wynika z braku zaufania społeczeństwa do funduszy emerytalnych przede wszystkim ze względu na wysokie opłaty przez nie pobierane.

Cechami charakterystycznymi chilijskiego systemu kapitałowego są: odprowadzanie całości składki emerytalnej do niego, niska składka emerytalna, obligatoryjność członkostwa w funduszach emerytalnych, będących dominującym elementem systemu emerytalnego, istnienie emerytury minimalnej, występowanie szczątkowego filaru dobrowolnego również opartego o AFP, występowanie mechanizmu konkursu opłat, niewielka liczba AFP na rynku. Wycofywanie się prekursora wprowadzenia kapitałowego systemu emerytalnego ze swojej idei, u którego omawiane rozwiązania istniały najdłużej, stanowi wyraźny znak, iż stworzony model ma poważne wady.

J. B. Williamson i F. C. Pampel, charakteryzując w 1998 r. reformę emerytalną w Chile, zwrócili uwagę na następujące kwestie. Dość wysokie stopy zwrotu występujące w chilijskich funduszach emerytalnych wynikły w dużej części z nietypowych okoliczności jak wysokie oprocentowanie obligacji rządowych w latach 80-tych wynikające z trwającego wówczas w Ameryce Łacińskiej kryzysu zadłużenia. W wyniku reformy emerytury co najmniej połowy pracowników należących do funduszy spadną do poziomu poniżej połowy ostatniego wynagrodzenia i poniżej minimum egzystencji. Rozpowszechnione jest zjawisko ucieczki w szarą strefę pracowników o niskich płacach po to, by uniknąć płacenia składek emerytalnych i mieć wyższy dochód do dyspozycji[384]. Przez długi okres nawet całość aktywów chilijskich funduszy emerytalnych stanowiły krajowe skarbowe papiery dłużne oraz gwarantowane przez rząd depozyty bankowe. To właśnie wysoka inflacja oraz stopy procentowe w Chile, a nie efektywność zarządzania funduszami emerytalnymi, decydowały przez wiele lat o stopach zwrotu osiąganych przez te fundusze[385]. Wydaje się, że taki sposób lokowania kapitału prowadzi do bardzo szkodliwego mechanizmu błędnego koła. W istocie obciąża państwo obowiązkiem finansowania emerytur, gdyż to państwo będzie zobowiązane do wykupu swoich

[383] F. Betranou, *Pension benefits in Chile: is it possible to improve adequacy and solidarity?*, Assessing the effects of labour market reforms — a global perspective, Genewa 2016, s. 16.
[384] J.B. Williamson, F.C. Pampel, *Does the privatization of social security make sense for developing nations?*, International Social Security Review 1998, vol. 51, no. 4 [w:] *L. Oręziak, OFE katastrofa prywatyzacji...*
[385] N. Barr, P. Diamond., *Pension Reform. A Short Guide, s.* 170 [w:] *L. Oręziak, OFE katastrofa prywatyzacji...*

obligacji. Do tego AFP pobierały wysokie opłaty za pasywne inwestowanie, co nie znajduje żadnego uzasadnienia. Lokowanie kapitału w bonach skarbowych nie przyczynia się do rozwoju rynku kapitałowego ani wzrostu gospodarczego.

W raporcie przygotowanym przez instytut ekonomiczny do spraw bezpieczeństwa emerytalnego CEPAL (*Comision Economica para America Latine y el Caribe*) na dwudziestolecie reformy zwrócono uwagę na cztery wyzwania, którym musi podołać system chilijski: niskie uczestnictwo, niedoskonałości rynku AFP i wysokie koszty utrzymania systemu, mniejszy od zakładanego bezpośredni wpływ akumulowanych oszczędności na inwestycje oraz koszty transformacji z systemu repartycyjnego w kapitałowy (luka systemowa)[386].

Oceniając efekty funkcjonowania funduszy zarządzanych przez AFP M. Riesco w 2010 r. wskazał, że w okresie od 1981-2008 obowiązkowe składki wpłacone przez członków AFP do tych funduszy wyniosły 59 mld dolarów (co stanowiło 1/3 PKB Chile w 2008 r.), z tego AFP oraz powiązane z nimi w ramach grup finansowych towarzystwa ubezpieczenie pobrały sobie 19,9 mld dolarów jako opłaty i prowizje. Oznaczało to w praktyce, że aż 1 z 3 dolarów przekazanych pod przymusem państwowym do prywatnych funduszy został przechwycony przez te instytucje finansowe. Drugą wielką grupą beneficjentów systemu AFP okazały się podmioty, w których fundusze te inwestowały środki pochodzące ze składek emerytalnych. Od początku istnienia funduszy do końca 2008 r. wielkie korporacje działające w Chile otrzymały 47% środków zarządzanych przez AFP, przy czym połowa z tego trafiła do grupy 12 korporacji, w tym do firm powiązanych z AFP, a 28,5% zostało zainwestowane za granicą. Na skutek kryzysu finansowego w 2008 r. zyski wypracowane w wyniku obracania składkami spadły o 24,7 mld dolarów, co stanowiło 60% całości zysków osiągniętych do końca 2007 r. Oznacza to, że w ciągu tylko jednego roku AFP straciły 60% zysków zakumulowanych w ciągu poprzednich 26 lat. Konieczne okazało się zapewnienie przez państwo minimalnych świadczeń dla dwóch trzecich członków funduszy AFP, ponieważ w funduszach tych nie zdołali oni zebrać środków wystarczających nawet na minimalną emeryturę. Natomiast emerytury tych, którzy zdołali uzyskać je z funduszy AFP są o połowę niższe od tych, jakie przysługiwałyby z systemu emerytalnego obowiązującego przed reformą[387].

---

[386] A. Uthoff, La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile 2001, no. 112, [w:] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile…,* s. 55.
[387] M. Riesco, *Resultados para sus Afilados de las AFP u Companias de Seguros Relacionadas con la Prevision 1982-2009*, marzec 2010, http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-pensiones/anteriores/doucumentos-pensiones-julio-2009---junio-2010.

W 2014 roku powołano komisję ekspercką Bravo (od nazwiska jej szefa), której celem było przedstawienie projektów reformy emerytalnej. W 2015 roku komisja wypracowała trzy koncepcje. Pierwsza proponowała przekształcenie systemu w repartycyjno-kapitałowy poprzez podwyższenie składki emerytalnej z 10% do 14% i przeznaczenie 4% składki na finansowanie filaru repartycyjnego. Druga również postulowała zwiększenie świadczeń solidarnościowych oraz podwyższenie składki do 14%, ale z przeznaczeniem jej w całości do systemu kapitałowego. Trzecia, mniejszościowa, koncepcja polegała na wprowadzeniu w całości repartycyjnego systemu emerytalnego. Jej autorką i jedyną zwolenniczką w ramach komisji była L. Oręziak, zatrudniona jako chilijski ekspert[388]. Jak widać wspólnym mianownikiem powyższych postulatów było ograniczanie roli AFP i zwiększanie odpowiedzialności państwa za finansowanie emerytur.

Warto wskazać, że zauważalny jest trend, iż największymi zwolennikami chilijskiego systemu emerytalnego są obcokrajowcy, którzy siłą rzeczy mają mniej czytelny obraz systemu. Przykładowo P. Antolin-Nicolas, szef departamentu prywatnych emerytur OECD, stwierdził, że chilijski system emerytalny należy do najlepiej skonstruowanych systemów emerytalnych na świecie. A jego wadą jest zbyt niska składka emerytalna. Podobne stanowisko zajęła S. Payet, która dodała, iż zwykle składka emerytalna jest dzielona pomiędzy pracodawcę oraz pracownika, co można by zastosować również w Chile i w ten sposób podwyższyć składkę[389].

Pozytywnie chilijski system emerytalny oceniają również L. Balcerowicz i P. Wieprzowski. Drugi z autorów nazywa reformę wprowadzającą system kapitałowy mianem niewątpliwego sukcesu, argumentując że dzięki eliminacji systemu repartycyjnego Chile ma niski dług publiczny, wysoki poziom oszczędności a wprowadzenie AFP przyczyniło się do rozwoju lokalnego rynku kapitałowego oraz miało pozytywny wpływ na gospodarkę. Ponadto wskaźnik aktywności zawodowej wśród osób starszych w Chile jest wysoki[390]. Wydaje się, że te racje mają drugorzędne znaczenie z perspektywy ubezpieczonych i emerytów. Oceniając bowiem system emerytalny na pierwszy plan wysuwa się jednak wysokość świadczeń emerytalnych, ich stabilność oraz ustalenie, czy system emerytalny zapewnia dostateczne zabezpieczenie finansowe na starość. Biorąc pod uwagę te kryteria, chilijski system emerytalny zasługuje na negatywną ocenę, gdyż nie spełnia swojej podstawowej funkcji, czyli nie zabezpiecza finansowo ubezpieczonych przed ryzykiem starości. Z kolei wysoka aktywność

[388] A. Ząbkowicz, *Pension funds in Chile…*, s. 105.
[389] C. Moreolo, *Chile: Chilean pensions under pressure, Investement and Pensions Europe,* maj 2017 rok, https://www.ipe.com/chile-chilean-pensions-under-pressure/10018671.article.
[390] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny…*, s. 9-15.

zawodowa osób starszych wynika z konieczności zarobkowania ze względu na wyjątkowo niskie stopy zastąpienia systemu emerytalnego.

P. Wieprzowski podnosi dalej, iż stopa zwrotu osiągana z akcji jest w długim, ponaddziesięcioletnim, horyzoncie czasowym wyższa niż stopa zwrotu osiągana z obligacji, co stanowi argument na korzyść kapitałowego systemu emerytalnego[391]. Jednakże autor nie dostrzega, iż AFP inwestowały głównie w obligacje, co częściowo dezawuuje powyższą argumentację.

Należy jednak zgodzić się z P. Wieprzowskim, iż przy ocenie chilijskiego systemu emerytalnego należy brać poprawkę na wysoką szarą strefę zatrudnienia i unikanie obowiązku składkowego. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę bardzo niską składkę emerytalną i zestawiać stopę zastąpienia oferowaną przez system emerytalny z wysokością pobieranej składki emerytalnej. Zdaniem P. Wieprzowskiego wartość stopy zastąpienia przypadającej na 1 punkt procentowy składki w Chile wynosi 3,8 punktu procentowego, przez co Chile posiada efektywniejszy system emerytalny niż średnia dla OECD (3,6 punktu procentowego.), oraz wartość odpowiedniej relacji dla Polski (2,7 punktu procentowego). Co więcej, system emerytalny w Chile jest w pełni samofinansującym się systemem, tj. takim, który jest w stanie gwarantować wypłatę świadczeń emerytalnych w długim okresie[392]. Jednakże czysty system kapitałowy zdefiniowanej składki jest ze swej istoty systemem samofinansującym się, ponieważ wysokość emerytury z takiego systemu jest zależna wyłącznie od zgromadzonego kapitału i nie ma w nim miejsca na dopłaty ze strony państwa. Jednakże taki czysty system kapitałowy nie istnieje w Chile (ani w żadnym innym z analizowanych państw), gdzie w celu uzupełnienia wyjątkowo niskich świadczeń emerytalnych z systemu kapitałowego wprowadzono prawo do podstawowej emerytury solidarnościowej oraz solidarnościowego uzupełnienia emerytury.

Z kolei MFW stwierdził, że obecny system emerytalny powinien być zachowany, a jedynie jego funkcjonalność powinna zostać poprawiona. MFW zaproponował: podniesienie wieku emerytalnego, zwłaszcza wśród kobiet; objęcie składkami emerytalnymi osób samozatrudnionych (które do tej pory nie płaciły składek emerytalnych), co pozwoli na zwiększenie kapitału gromadzonego przez AFP, a zwiększone świadczenia emerytalne powinny być finansowane nie tylko ze zwiększonych składek emerytalnych, ale kombinacji zwiększonych składek oraz podatków pośrednich[393].

---

[391] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny…*, s. 18.
[392] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny…*, s. 20-21.
[393] P. Wieprzowski (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny…*, s. 21.

Zdaniem S. Borutzky i M. Hyde'a chilijski model systemu emerytalnego nie powinien być naśladowany. Doprowadził bowiem do wzrostu nierówności społecznych oraz poziomu ubóstwa wśród osób starszych a głównym beneficjentem AFP są instytucje finansowe pobierające nadmiernie wysokie opłaty. Stopy zwrotu systemu kapitałowego są nieadekwatnie niskie nawet dla osób, które odprowadzały regularnie składki. Reforma z 2008 roku wprowadzająca świadczenia solidarnościowe była korzystna dla ubezpieczonych, jednakże zmniejszyła odpowiedzialność AFP za zapewnienie zabezpieczenia finansowego na starość. Pozbawione składek państwo przejęło częściowo odpowiedzialność za wypłatę emerytur, co stanowi swoiste subsydiowanie systemu kapitałowego[394].

Należy podkreślić, że zdecydowana większość chilijskich naukowców oraz dziennikarzy, których kapitałowy system emerytalny bezpośrednio dotyka, odnosi się do niego krytycznie. Chilijczycy od kilku lat przeprowadzają demonstracje, w których domagają się wprowadzenia repartycyjnego publicznego systemu emerytalnego i likwidacji AFP. Powstał nawet ruch społeczny o nazwie: „Nigdy więcej AFP" (*no mas AFP*). Działacze argumentują, iż w systemach krajów rozwiniętych kapitałowe fundusze emerytalne nie są jedynym filarem[395].

11.3.2. Węgry – likwidacja prywatnych funduszy emerytalnych

11.3.2.1. Kontekst społeczno-ekonomiczny

Najnowsza historia Węgier jest zbliżona do Polski. W 1990 roku państwo rozpoczęło transformację z gospodarki centralnie planowanej w wolnorynkową. Na początku lat 90-tych XX wieku w kraju panowała wysoka inflacja oraz bezrobocie. Więzi gospodarcze i polityczne ze Związkiem Radzieckim osłabły. Kraj musiał zacząć szukać innych rynków zbytu dla swojego eksportu. Węgrzy sprywatyzowali większość przedsiębiorstw państwowych. W 1999 roku Węgry przystąpiły do NATO a w 2004 roku do Unii Europejskiej, razem z Polską.

Kryzys finansowy z 2008 roku był bardziej brzemienny w skutkach dla Węgier niż dla Polski. Kraj notował ujemny wzrost gospodarczy. W październiku 2008 roku państwo musiało skorzystać z pożyczki od Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego oraz Unii Europejskiej w kwocie 20 mld dolarów w celu pokrycia znaczącego deficytu finansów

[394] S. Borutzky, M. Hyde, *Chile's private pension system at 35: impact and lessons,* Journal of International and Comparative Social Policy 2016, nr 1, s. 70-71.
[395] C. Moreolo, *Chile: Chilean pensions under pressure,* Investement and Pensions Europe, maj 2017 rok, https://www.ipe.com/chile-chilean-pensions-under-pressure/10018671.article.

publicznych. Udzielenie pożyczki było uwarunkowane w szczególności obniżeniem wydatków emerytalnych między innymi poprzez podniesienie wieku emerytalnego.

W 2010 roku wybory parlamentarne wygrał Viktor Orban i jego prawicowa partia Fidesz. Ten wynik był wywołany między innymi falą sprzeciwu wobec rządów lewicy, która wprowadziła wiele przywilejów socjalnych (np. trzynaste emerytury), oraz nadmiernym zadłużeniem finansów publicznych. Węgierski dług publiczny w 2010 r. przekroczył 85% PKB, co doprowadziło do spadku wiarygodności węgierskiej gospodarki i niepokojów społecznych. Rząd Viktora Orbana przeprowadził szereg reform mających na celu renacjonalizację części przedsiębiorstw oraz zwiększenie regulacji rynkowych. Fidesz doprowadził do praktycznej likwidacji prywatnych funduszy emerytalnych (PFE), odpowiednika polskich OFE[396].

Po likwidacji PFE węgierski dług publiczny zmalał i w 2017 roku wynosił 73,6% PKB. Węgry mają około 10 mln mieszkańców. Współczynnik dzietności wynosi 1,45, a więc znajduje się zdecydowanie poniżej wartości zapewniającej zastępowalność pokoleń. Średnia przewidywana długość życia to 76,3 lat. Struktura demograficzna przedstawia się następująco[397].

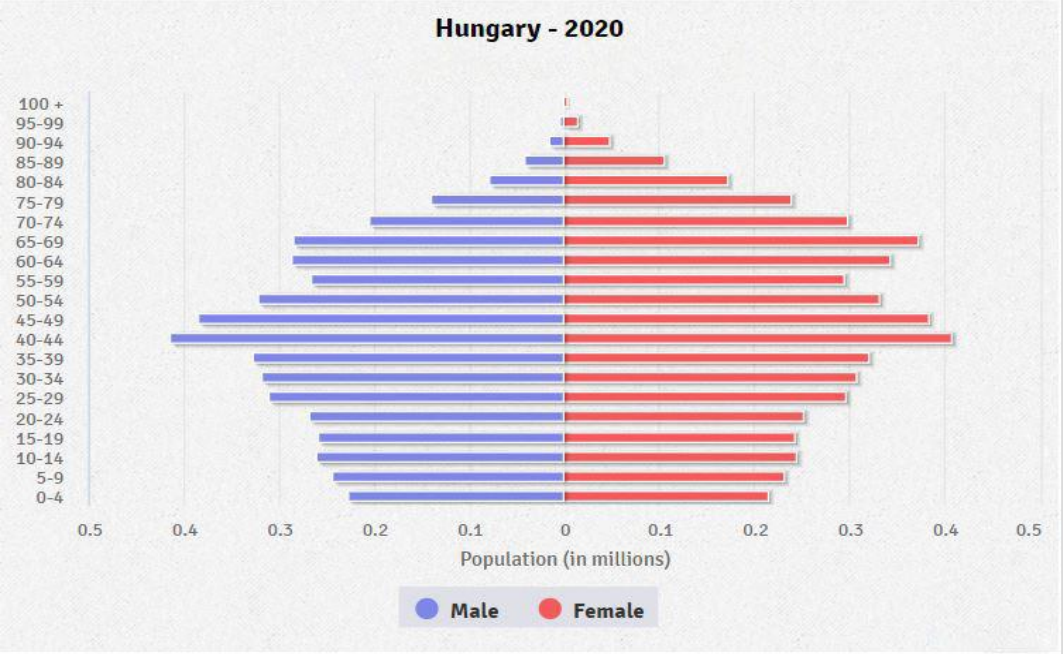


Diagram nr 7 obrazujący strukturę demograficzną Węgier na rok 2020[398].

[396] J. Adamska-Mieruszewska, M. Mosionek-Schweda, *Reforma systemu emerytalnego na Węgrzech i jej znaczenie dla giełdy papierów wartościowych w Budapeszcie,* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 2015, nr 41, s. 277-278.
[397] The World Factbook: Hungary, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html.
[398] Diagram pochodzi ze strony: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html.

Z powyższego diagramu wynika, że najliczniej reprezentowane są grupy osób w wieku produkcyjnym, w szczególności 40-44 oraz 45-49 lat. Zatem aktualnie struktura demograficzna Węgier pozwala na finansowanie repartycyjnego systemu emerytalnego. Jednakże każda kolejna grupa wiekowa młodsza niż 40-44 lat jest mniejsza od poprzedniej, co oznacza, że Węgrzy są społeczeństwem starzejącym się. Poza tym spora jest grupa osób w wieku 65-69 lat. Wynika z tego, że obecny stosunek osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym z czasem będzie się jedynie pogarszał.

Dotychczas Węgry były krajem o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego od Polski. Jednakże między innymi wskutek kryzysu gospodarczego sytuacja uległa zmianie. W 2017 roku PKB *per capita* liczone według parytetu siły nabywczej wyniosło 29 600 $ i było identyczne jak w Polsce[399]. Podobieństwa historyczne i ekonomiczne obu krajów oraz zbliżony proces reform systemów emerytalnych uzasadniają ich porównanie.

11.3.2.2. Historia reform systemu emerytalnego

W 1929 roku po raz pierwszy utworzono na Węgrzech system emerytalny. Miał on charakter kapitałowy i opierał się na funduszach emerytalnych. Na skutek zniszczeń II wojny światowej znaczna część nieruchomości, w których lokowane były składki ubezpieczonych, uległa zniszczeniu. Oprócz tego, pozostałe aktywa zostały zdeprecjonowane przez hiperinflację. System kapitałowy okazał się niewydolny, więc konieczne okazało się ustanowienie repartycyjnego systemu emerytalnego. Proces tworzenia repartycyjnego systemu emerytalnego rozpoczęto w 1952 roku. Natomiast dopiero w 1975 roku na skutek wejścia w życie ustawy o zabezpieczeniu społecznym powstał powszechny repartycyjny system emerytalny obejmujący co do zasady wszystkie osoby aktywne zawodowo[400].

Wraz z pogarszającą się strukturą demograficzną kraju oraz rosnącą wysokością emerytur (stopa zastąpienia wzrosła z 37% w 1970 roku do 66% w 1990 roku) system stawał się coraz mniej wydajny. Do roku 1990 udział wydatków na świadczenia emerytalne osiągnął poziom 10% PKB. Sytuacja pogorszyła się w okresie transformacji ustrojowej, gdy zmiany gospodarcze, w tym prywatyzacja i związana z nią racjonalizacja zatrudniania, spowodowały wzrost liczby osób przechodzących na wcześniejsze emerytury. Dynamiczniej niż dotychczas postępowały również procesy demograficzne, takie jak zmniejszenie dzietności czy wydłużenie

[399] The World Factbook: Hungary, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html.
[400] C. Freudenberg, T. Berk, Á. Reiff, *A Long-Term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms,* Magyar Nemzeti Bank Working Papers 2016, nr 2, s. 7.

trwania życia. Rozwinięty system wcześniejszych emerytur, z jednoczesnym zmniejszeniem liczby świadczeniodawców znacznie obciążył system wyrażony stosunkiem liczby emerytów do liczby pracujących. W roku 1992 utworzono Fundusz Ubezpieczeń Emerytalnych a w 1993 roku ustanowiono dobrowolny, dodatkowy, kapitałowy filar emerytalny, ukierunkowany na przeniesienie ciężaru zabezpieczenia emerytalnego na ubezpieczonych[401].

Przed reformą emerytalną z 1997 r, która weszła w życie w 1998 r., węgierski system emerytalny opierał się na 2 filarach. Pierwszy filar miał charakter repartycyjny, zdefiniowanego świadczenia i zapewniał stosunkowo wysoką stopę zastąpienia. Drugi, dodatkowy filar opierał się na dobrowolnym udziale w instytucjach kapitałowych. Węgierski system emerytalny bazował na bismarckowskim modelu ubezpieczeń społecznych[402]. W założeniach twórców uczestnictwo w pierwszym filarze miało wystarczyć do sfinansowania świadczenia emerytalnego na godnym poziomie.

Węgrzy w 1998 r., podobnie jak rok później Polacy, wprowadzili do swojego obowiązkowego systemu emerytalnego, finansowanego z publicznoprawnej składki emerytalnej, obligatoryjny element kapitałowy w postaci prywatnych funduszy emerytalnych. Reforma była inspirowana raportem Banku Światowego z 1994 roku, omawianym w pierwszym rozdziale. Obok pierwszego i drugiego obowiązkowego filaru funkcjonował również trzeci dobrowolny filar kapitałowy[403]. Część doktryny wyodrębniała również kolejny filar w postaci przezorności własnej, niewspieranej przez państwo ani pracodawców. Do niej zaliczały się umowy ubezpieczenia emerytalnego na życie zawierane na wolnym rynku.

Reforma wprowadzająca PFE miała zapewnić: wzrost oszczędności prywatnych, długookresową stabilność finansową systemu, zmniejszenie składki emerytalnej, przyspieszenie wzrostu gospodarczego, zniwelowanie kryzysu demograficznego, zmniejszenie szarej strefy zatrudnienia, dywersyfikację źródeł finansowania emerytury, wysokie stopy zwrotu, wzrost inwestycji zagranicznych, dobre relacje z MFW oraz BŚ, zerwanie z mentalnością komunistyczną społeczeństwa, odpowiedzialność finansową ubezpieczonych[404].

Wydaje się, iż nieprawidłowe było określenie funduszy emerytalnych mianem „prywatnych" (było to określenie ustawowe), ponieważ stanowiło to usankcjonowanie błędnej konstrukcji polegającej na wykorzystaniu aparatu państwowego do pobierania przymusowej

---

[401] J. Adamska-Mieruszewska, M. Mosionek-Schweda, *Reforma systemu emerytalnego na Węgrzech…*, s. 275-276.
[402] D. Szikra, *Reversing Privatization and Re-Nationalizing Pensions in Hungary*, Extension of Social Security 2018, no. 66, s. 15.
[403] J. Adamska-Mieruszewska, M. Mosionek-Schweda, *Reforma systemu emerytalnego na Węgrzech…*, s. 275-276.
[404] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 16.

publicznoprawnej składki w celu obligatoryjnego tworzenia funduszy emerytalnych zarządzanych przez prywatnoprawne instytucje finansowe gromadzące środki o charakterze prywatnoprawnym. Ta konstrukcja prawna była niespójna i nielogiczna. Konsekwencją tego błędu było uznanie PFE za drugi filar zamiast za część pierwszego filaru oraz dobrowolnego filaru kapitałowego za trzeci filar w miejsce drugiego. Dalszym skutkiem był chaos i opór społeczny przy próbie demontażu PFE. Według klasyfikacji przyjętej w niniejszej rozprawie PFE powinny stanowić część pierwszego filaru.

Do głównych działań dotyczących systemu emerytalnego podjętych na Węgrzech w 2009 r. w celu stabilizacji finansów publicznych należy zaliczyć: stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego z 62 do 65 lat w okresie od 2014 do 2022 roku; likwidację trzynastej emerytury; zmiany w systemie waloryzacji emerytur; zamrożenie wzrostu emerytury minimalnej; przesunięcie waloryzacji emerytur z 2009 r. na 2010 r.; ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Nie zdecydowano się na obniżenie świadczeń, ale zamrożono ich wysokość, co nie budziło społecznego sprzeciwu[405]. Zmiany te okazały się jednak niewystarczające i w 2010 roku rząd podjął dalsze kroki zmierzające do likwidacji prywatnych funduszy emerytalnych[406].

I filar	II filar	III filar	IV filar
Publiczny repartycyjny system zdefiniowanego świadczenia, obligatoryjny; składka w wysokości – 25% od 1998 r.. 19% od 2002 r., 25% od 2008 r.	Prywatne Fundusze Emerytalne (PFE) - system kapitałowy zdefiniowanej składki o charakterze prywatnoprawnym – składka w wysokości: 6% od 1998 r., 7% od 1999 r., 8% od 2000 r. - do 3 listopada 2010 roku członkostwo obligatoryjne dla wszystkich ubezpieczonych, którzy uzyskali tytuł do ubezpieczenia emerytalnego po 30 czerwca 1998 r.	Fundusze emerytalne non-profit – oparte na wspólnocie ubezpieczonych i pełnej partycypacji w zarządzaniu funduszem przez jego członków. Dany fundusz zrzesza od kilku do kilkudziesięciu tysięcy osób, środki korzystają ze zwolnień podatkowych, możliwość finansowania składki przez pracodawcę, brak opłaty za zarządzanie; dobrowolny system kapitałowy.	Przezorność własna – w tym prywatne, niewspierane przez państwo ani pracodawców ubezpieczenia emerytalne na życie. Z powodu wysokiej składki publicznoprawnej przezorność własna miała znaczenie marginalne, przez co część doktryny nie uważała jej za odrębny filar.
Prywatne Fundusze Emerytalne – powinny być uznawane za część I filaru. Doktryna węgierska uznawała je za II filar ze względu na prywatnoprawny charakter środków.	*Fundusze emerytalne non-profit, Indywidualne Konta Emerytalne, Pracownicze Programy Emerytalne – powinny być od początku uznawane za II filar. Aktualnie są uznawane za II filar.*	Indywidualne Konta Emerytalne – wprowadzone w 2005 roku, inwestycje w papiery wartościowe, brak możliwości wypłaty przed osiągnięciem wieku emerytalnego, finansowane przez ubezpieczonego,	

[405]K. Hirose, *Results of the survey on Eurpean pension system, 15.03.2012,* Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, Parliamentary Assembly, Council of Europe 2012, s. 27 [w:] *L. Oręziak, OFE katastrofa prywatyzacji...*

[406] J. Adamska-Mieruszewska, M. Mosionek-Schweda, *Reforma systemu emerytalnego na Węgrzech…*, s. 277-278.

		dobrowolny, prywatnoprawny system kapitałowy.	
		Pracownicze programy emerytalne – wprowadzone w 2007 roku, środki korzystają ze zwolnień podatkowych, składka finansowana przez pracodawcę i pracownika, obustronnie dobrowolny, prywatnoprawny, system kapitałowy.	
		Przezorność własna – powinna być uznawana za III filar tak jak obecnie.	

Tabela nr 8 obrazująca węgierski system emerytalny w latach 1998-2010. Kursywa wskazuje na postulowaną klasyfikację instytucji emerytalnych[407].

11.3.2.3. Obecny kształt systemu emerytalnego

Węgierski system emerytalny opiera się na następujących ustawach. Pierwszy filar został uregulowany w ustawie nr LXXXI z 1997 roku o emeryturach z ubezpieczenia społecznego. Drugi filar (według klasyfikacji węgierskiej) ma swoją podstawę prawną w ustawie nr LXXXII z 1997 roku o emeryturach prywatnych i prywatnych funduszach emerytalnych. Trzeci filar (według klasyfikacji węgierskiej) opiera się na: ustawie nr XCVI z 1993 roku o dobrowolnych wzajemnych funduszach ubezpieczeniowych; ustawie nr CLVI z 2005 roku o indywidualnych kontach emerytalnych; ustawie nr CXVII z 2007 roku o emeryturach pracowniczych; ustawie nr LX z 2003 roku o instytucjach ubezpieczeniowych i branży ubezpieczeniowej[408].

Dzisiejszy węgierski system emerytalny złożony jest zasadniczo z dwóch filarów (trzeci filar w postaci przezorności własnej ma znaczenie marginalne). Utrzymanie drugiego filaru i zachęt do dobrowolnego w nim członkostwa wynika wprost z art. XIX ust. 4 węgierskiej ustawy zasadniczej, który stanowi, że Państwo Węgierskie będzie przyczyniać się do utrzymania osób starszych poprzez zapewnienie powszechnej publicznej emerytury opartej o solidaryzm społeczny oraz poprzez zezwolenie na funkcjonowanie dobrowolnych instytucji zapewniających zabezpieczenie społeczne. Zatem z samej Konstytucji, która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku, wynika oparcie węgierskiego systemu emerytalnego co najmniej o dwa

[407] Opracowanie własne.
[408] D. Maśniak, D. J. Lados, *Pension reforms in Poland and Hungary from the Legal Perspective – similarities and differences*, Insurance Review 2014, nr 4, s. 132.

filary. Należy uznać to za dość szczegółową regulację jak na akt prawny najwyższej rangi oraz jako wyraz trwałego odejścia od PFE.

Pierwszy filar jest repartycyjny i zapewnia emerytury wypłacane na zasadzie zdefiniowanego świadczenia. Wysokość emerytury oblicza się na podstawie wzoru, będącego iloczynem takich czynników jak staż ubezpieczeniowy, przeciętne wynagrodzenie uzyskiwane od 1988 roku. Tak uzyskany iloczyn podlega obniżeniu lub podwyższeniu poprzez wskaźnik wieku przejścia na emeryturę (im później ubezpieczony przejdzie na emeryturę tym wskaźnik będzie wyższy) oraz wskaźnik uczestnictwa w PFE (jeśli ubezpieczony jest członkiem PFE świadczenie z systemu repartycyjnego ulega obniżeniu o 1/4)[409].

Wysokość emerytur repartycyjnych ubezpieczonych niebędących członkami PFE nie była obniżana o ¼. Wprowadzenie tego czynnika do formuły obliczania świadczenia emerytalnego wynikało z tego, że ¼ składki emerytalnej członków PFE finansowała część kapitałową, a ¾ składki wpływało do części repartycyjnej. Dlatego w przyszłości ¾ emerytury miało być wypłacane przez system repartycyjny a ¼ przez system kapitałowy. Jednakże założenia reformy z 1998 r. były takie, że ta ¼ część składki emerytalnej przyniesie znacznie wyższą emeryturę dzięki wysokiej stopie zwrotu jaką miały osiągnąć prywatne fundusze emerytalne. Dlatego społeczeństwo godziło się na obniżanie świadczenia repartycyjnego[410]. Jednakże to oznaczało, iż ¼ odprowadzonych przed 1998 r. składek emerytalnych przepadała i nie owocowała jakimkolwiek świadczeniem ani roszczeniem. A. Simonovits określał ten model mianem ukrytego samopoświęcenia się i twierdził, iż większość ubezpieczonych nie zdawała sobie z niego sprawy[411]. Należy uznać, iż ta konstrukcja powodowała drastyczny spadek wysokości świadczeń emerytalnych. Im ubezpieczony był starszy i legitymował się dłuższym okresem składkowym, tym więcej stracił na przystąpieniu do PFE.

Następnie przy prowadzonym od 2011 r. demontażu PFE Węgrom, którzy zdecydowali się na wycofanie z PFE i kierowanie całości obligatoryjnej składki do systemu repartycyjnego, przyznano przywilej zmiany wskaźnika filarowego z 0,75 do 1. To przełożyło się na wyższe świadczenie emerytalne z systemu zdefiniowanego świadczenia[412]. Wynikało to z dotychczasowych proporcji podziału składki emerytalnej – około 25% całości składki emerytalnej wpływało do części kapitałowej systemu.

---

[409] D. Maśniak, D. J. Lados, *Pension reforms in Poland and Hungary…*, s. 132.
[410] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 17.
[411] A. Simonovits, *Hungarian Pension System and its Reform*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences 2009, s. 14.
[412] C. Freudenberg, T. Berk, Á. Reiff, *A Long-Term Evaluation…*, *s. 9.*

Wraz z podwyższaniem i wyrównaniem wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 2013 roku wygaszono większość możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Odstępstwem od powyższej zasady było wprowadzenie uprawnienia dla kobiet legitymujących się co najmniej 40-letnim stażem ubezpieczeniowym. Po spełnieniu tego warunku kobiety mogły przejść na wcześniejszą emeryturę niezależnie od wieku oraz bez obniżenia wysokości świadczenia emerytalnego, to jest bez ujemnej modyfikacji wskaźnikiem wieku przejścia na emeryturę[413].

Węgierski system cechuje wysoka składka emerytalna. Obecnie wynosi ona aż 33% podstawy wymiaru. W pierwszym filarze składka emerytalna była opłacana przez pracodawcę oraz pracownika w specyficznych proporcjach. Pracownik finansował składkę w wysokości: 6% do systemu kapitałowego i 1% do systemu repartycyjnego w 1998 r., 7% do systemu kapitałowego i 2% do repartycyjnego w 1999 r., 8% do systemu kapitałowego i 2% do systemu repartycyjnego od 2000 roku. Z kolei pracodawca finansował wyłącznie system repartycyjny składką w wysokości: 24% w 1998 r., 22% id 1999 r., 24% od 2011 r.[414] Na tle pozostałych państw ten podział składki wyróżnia finansowanie systemu kapitałowego wyłącznie ze składki pracownika. Zdaje się, iż był to swoisty zabieg, mający na celu podkreślenie prywatnoprawnego charakteru zgromadzonych w PFE środków, skoro to pracownik w całości finansował w całości składkę kapitałową. Należy jednak pamiętać, że sam podział składki ma charakter teoretyczny, gdyż w istocie nie ma znaczenia kto dokładnie finansuje którą cześć obowiązkowego systemu emerytalnego. Całość składki emerytalnej ma bowiem niezmiennie charakter przymusowy, a więc ani pracodawca-płatnik, ani ubezpieczony nie ma możliwości zaprzestania jej opłacania.

Pierwszy filar systemu ubezpieczeń emerytalnych nadzorowany jest przez Ministerstwo Zasobów Ludzkich i jest zarządzany przez Centralną Administrację Krajowego Ubezpieczenia Emerytalnego. Dyrekcja do spraw Wypłat Centralnej Administracji Krajowego Ubezpieczenia Emerytalnego jest odpowiedzialna za wypłacanie świadczeń emerytalnych wszystkich typów i działa jako instytucja właściwa w międzynarodowych sprawach emerytalnych. Z dniem 1 listopada 2017 r. nastąpiło połączenie Centralnej Administracji Krajowego Ubezpieczenia Emerytalnego z węgierskim Skarbem Państwa. W rezultacie Skarb Państwa zarządza i kontroluje ustanawianie i wypłatę: emerytur z ubezpieczeń społecznych, świadczeń rodzinnych, pieniężnych świadczeń z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, zwrotu kosztów

[413] Raport Komisji Europejskiej, *Employment, Social Affairs & Inclusion: Old-age benefits: Hungary*, 2019 rok, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1113&intPageId=4581&langId=en.
[414] D. Maśniak, D. Lados, *Pension Reforms in Poland and Hungary…*, s. 133.

podróży, zasiłku chorobowego oraz innych świadczeń. Zarządza też Funduszem Emerytalnym, przechowuje oficjalne rejestry ubezpieczenia emerytalnego, wykonuje zadania związane z indywidualnymi kontami ubezpieczeń społecznych, przetwarza dane wymagane do wypłaty świadczeń i wykonuje czynności związane z obsługą klienta, a także rozwija i obsługuje profesjonalne systemy informatyczne w zakresie swoich zadań[415]. Publiczny węgierski system emerytalny jest częścią budżetu państwa.

Stosownie do ustawy LXXXI z 1997 roku o emeryturach z ubezpieczenia społecznego wypłacalność pierwszego filaru jest gwarantowana przez państwo[416]. Oprócz tego, państwo gwarantuje wypłatę emerytury minimalnej. Obecnie przesłankami nabycia emerytury z pierwszego filaru są osiągniecie wieku emerytalnego i legitymowanie się co najmniej 20-letnim stażem ubezpieczeniowym oraz spełnienie kryterium dochodowego[417]. Ustawodawca zniósł warunek zaprzestania aktywności zawodowej[418]. Wypłaty emerytur minimalnych finansowane są z podatków (głównie) oraz składek. Należy uznać, że kryterium dochodowe, finansowanie z podatków oraz brak związku wysokości świadczenia ze składką zbliża ten rodzaj świadczenia do pomocy społecznej.

Emerytury z pierwszego filaru są stosunkowo wysokie. Ustawa LXXXI z 1997 roku o emeryturach z ubezpieczenia społecznego stanowi wprost jaka stopa zastąpienia przysługuje za określony staż pracy. Przy 20-letnim stażu pracy stopa zastąpienia wynosi 53%, przy 40-letnim stażu pracy stopa zastąpienia wynosi 80%, a przy 50-letnim stażu pracy aż 100%, co wynika z tego, iż każdy dodatkowo przepracowany rok powyżej powszechnego wieku emerytalnego owocuje podwyższeniem stopy zastąpienia o 2%. Należy podkreślić, że po 2011 roku, w którym nastąpiła prawie całkowita likwidacja WFE, przeciętna stopa zastąpienia wzrosła[419].

W węgierskim systemie emerytalnym wielokrotnie zmieniano maksymalną wysokość podstawy wymiaru wynagrodzenia podlegającej oskładkowaniu – wahała się od 161% przeciętnego wynagrodzenia do 311% przeciętnego wynagrodzenia. Wynagrodzenia w części nieoskładkowanej, czyli przekraczającej limit, nie wpływały na wysokość emerytury. Prowadziło to do zróżnicowania stopy zastąpienia osób o tożsamym stażu pracy. Ostatecznie całkowicie zniesiono górny pułap obowiązku składkowego i obecnie całość wynagrodzenia

---

[415] K. Szyszko-Głowacka, *Jak ubezpieczają się w Unii: Węgry,* ZUS Departament Współpracy Międzynarodowej 2017, s. 4.
[416] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 31.
[417] Raport OECD, *Hungary: Pension System 2016*, https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Hungary.pdf, s. 1.
[418] Komisja Europejska, Employment, Social Affairs & Inclusion: Hungary: Old-age benefits, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1113&intPageId=4581&langId=en.
[419] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 33, 37.

podlega oskładkowaniu. Powoduje to wzrost emerytury najlepiej zarabiających i stanowi wyraz odejścia od zasady solidaryzmu[420].

Obecnie drugi filar stanowią następujące dobrowolne instytucje kapitałowe: węgierskie fundusze emerytalne *non-profit*, ubezpieczenia emerytalne na życie, indywidualne konta emerytalne, zakładowe programy emerytalne.

W doktrynie można spotkać różne klasyfikacje elementów węgierskiego systemu emerytalnego. Przeważa stanowisko, iż system emerytalny od 1998 r. miał postać trójfilarową, w którym pierwszy filar stanowił publiczny system repartycyjny, drugi filar stanowiły PFE o niekwestionowanym charakterze prywatnoprawnym, a trzecim filarem były dobrowolne instytucje kapitałowe. Następnie od 2011 roku system przyjął postać dwufilarową, w którym pierwszy filar stanowił publiczny system repartycyjny a drugi filar dobrowolne instytucje kapitałowe[421]. Choć występują również poglądy, że system emerytalny w latach 1998-2010 miał postać sześciofilarową[422]. Jak również można spotkać się ze stanowiskiem, iż od 2011 roku system węgierski jest jednofilarowy[423].

Na Węgrzech bezspornie uznawano prywatnoprawny charakter PFE. Wynikało to przede wszystkim z samej treści i nazwy ustawy o emeryturach prywatnych i prywatnych funduszach emerytalnych – w przeciwieństwie do polskiej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, w której charakter prawny OFE nie został przesądzony.

Likwidacja PFE odbyła się z powodu prawie jednomyślnej zgody (97%) członków PFE na transfer ich prywatnego kapitału do systemu repartycyjnego. Środki 3% członków PFE, którzy zdecydowali się pozostać w systemie kapitałowym nie zostały przeniesione do systemu repartycyjnego. To odróżnia tę reformę od polskiej, w której, nie pytając o zgodę członków OFE, część obligacyjna zgromadzonego w OFE kapitału została przeniesiona do ZUS-u.

Trzeci filar oparty o przezorność własną ma na Węgrzech charakter marginalny. Wysoka obligatoryjna składka emerytalna oraz niewysokie wynagrodzenia sprawiały, że społeczeństwu pozostawała niewielka ilość wolnego pieniądza potrzebnego do samodzielnego gromadzenia oszczędności. To skutkuje już niewielką partycypacją w drugim, dobrowolnym filarze kapitałowym. Tezę o minimalnym znaczeniu trzeciego filaru wzmacnia fakt, że produkty ubezpieczeniowe takie jak emerytalne ubezpieczenia na życie, które zwykle nie

[420] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 34.
[421] A. Simonovits, *Hungarian Pension System…*, s. 12.
[422] D. Maśniak, D. Lados, *Pension Reforms in Poland and Hungary…*, s. 132.
[423] Raport OECD, *Pension system in Hungary,* https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/hungary.

korzystają z żadnego wsparcia od państwa czy pracodawców, od 1 stycznia 2014 roku uzyskały ulgi podatkowe. W ten sposób z trzeciego filaru (przezorności własnej) przeszły one do drugiego filaru (dobrowolnych instytucji kapitałowych korzystających ze wsparcia państwa lub pracodawców), co zminimalizowało znaczenie trzeciego filaru.

I filar	II filar	III filar
Publiczny system repartycyjny o charakterze zdefiniowanego świadczenia – bardzo wysoka składka na poziomie 33% podstawy wymiaru; zapewnia stosunkowo wysokie świadczenia zależne od zarobków, stażu pracy; oparty o zasadę solidaryzmu.	Fundusze emerytalne *non-profit* – oparte na wspólnocie i pełnej partycypacji w zarządzaniu funduszem przez jego członków. Dany fundusz zrzesza od kilku do kilkudziesięciu tysięcy członków, środki korzystają ze zwolnień podatkowych; składka finansowana przez pracodawcę i pracownika, dobrowolny, prywatnoprawny, system kapitałowy.	*Przezorność własna z wyłączeniem emerytalnych ubezpieczeń na życie przeniesionych do drugiego filaru.*
Emerytura minimalna – przysługuje pod warunkiem osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego i legitymowania się 20-letnim stażem pracy. Finansowana ze składek i podatków.	Emerytalne ubezpieczenia na życie – od 2014 roku zaczęły korzystać ze zwolnień podatkowych na równi z pozostałymi formami drugiego filaru, składka finansowana przez ubezpieczonego, dobrowolny, prywatnoprawny, system kapitałowy.	
	Indywidualne konta emerytalne – inwestycje w papiery wartościowe, brak możliwości wypłaty przed osiągnięciem wieku emerytalnego, finansowane przez ubezpieczonego, dobrowolny, prywatnoprawny system kapitałowy. Korzystają ze zwolnień podatkowych.	
	Pracownicze programy emerytalne – środki korzystają ze zwolnień podatkowych, składka finansowana przez pracodawcę i pracownika, obustronnie dobrowolny, prywatnoprawny, system kapitałowy.	

Tabela nr 9 obrazująca węgierski system emerytalny od 2011 roku. Kursywa podkreśla minimalne znaczenie trzeciego filaru[424].

[424] Opracowanie własne.

II.3.2.4. Instytucje kapitałowe

W 1998 roku, po kilkudziesięciu latach, ponownie do publicznego węgierskiego systemu emerytalnego wprowadzono obligatoryjny komponent kapitałowy. Tak powstały mieszany system emerytalny różnił się jednak znacznie od polskiego, gdyż pierwszy, dominujący filar, opierał się na systemie zdefiniowanego świadczenia a nie zdefiniowanej składki. Co więcej, charakter środków gromadzonych w PFE był niezmiennie prywatnoprawny, co wynikało wprost z ustawy o emeryturach prywatnych i prywatnych funduszach emerytalnych i samej nazwy PFE.

Wszyscy dotychczasowi uczestnicy systemu emerytalnego mogli wybrać pomiędzy systemem repartycyjnym a mieszanym repartycyjno-kapitałowym. Natomiast osoby wchodzące na rynek pracy, czyli rozpoczynające aktywność zawodową po 30 czerwca 1998 r., były przypisywane *ex lege* do systemu repartycyjno-kapitałowego. Decyzję o staniu się członkiem PFE ubezpieczeni podejmowali tym chętniej, im byli oni młodsi. Zależność między wiekiem a wybieraniem uczestnictwa w funduszach emerytalnych była prawie wprost proporcjonalna. Oprócz grupy stanowiącej 25% zatrudnionych, których dotyczył przymus przystąpienia do tego filaru, przystąpiło do niego dobrowolnie kolejne 50% zatrudnionych. Znaczne początkowo poparcie dla prywatnych funduszy emerytalnych uległo jednak poważnej erozji na skutek słabych wyników przez nie osiąganych. Z danych opublikowanych w marcu 2011 r. wynikało, że w ciągu 13 lat istnienia funduszy średnia stopa zwrotu z inwestowania powierzonych im składek emerytalnych była poniżej stopy inflacji w tym okresie. Zdaniem D. Szikry uczestnictwo w PFE osób, które dobrowolnie złożyły oświadczenie o przystąpieniu do funduszu emerytalnego, było zaskakująco wysokie. A wynikało ono z: niedoinformowania społeczeństwa o wadach systemu kapitałowego; nakłaniania do wyboru konkretnego funduszu ze strony pracodawców, którzy mieli zawarte umowy z danymi funduszami; dziedziczenia kapitałowych świadczeń emerytalnych (mimo iż w systemie repartycyjnym istniały przecież renty rodzinne spełniające tożsamą funkcję); możliwości oderwania się od zasady solidaryzmu społecznego przez lepiej zarabiających; istnienia indywidualnych rachunków emerytalnych w systemie kapitałowym w przeciwieństwie do systemu repartycyjnego; publicznego podważania wypłacalności systemu repartycyjnego; istnienia gwarancji emerytury minimalnej także dla członków PFE (co zostało zniesione w 2001 roku)[425].

[425] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 18-19.

PFE podlegały regulacjom w zakresie kształtu portfela inwestycyjnego. Mogły inwestować do 10% aktywów w węgierskie obligacje korporacyjne, do 10% w obligacje samorządowe, do 25% w papiery wartościowe oparte o hipoteki. Natomiast brak było jakichkolwiek limitów w zakresie nabywania obligacji Skarbu Państwa[426]. Należy uznać, że umożliwienie nieograniczonego zakupu węgierskich obligacji przyczyniło się do faktycznego generowania długu publicznego przez prywatne fundusze emerytalne, a nie do rozwoju inwestycji kapitałowych.

Początkowo funkcjonowało aż 60 różnych PFE[427]. Jednakże z biegiem czasu ich liczba malała, dochodziło do konsolidacji, a na koniec 2010 r. funkcjonowało jedynie 18 funduszy emerytalnych, przy czym 5 największych funduszy skupiało aż 74,7% ogólnej liczby wszystkich członków oraz 82,1% wartości zgromadzonych aktywów. W początkowych latach funkcjonowania PFE ponad 80% aktywów funduszy lokowano w bony skarbowe; odsetek ten stopniowo się zmniejszał (74% w 2004 r., 58% w 2007 r., 54% w 2008 r.), ale i tak pozostał wysoki (48,5% w 2009 r.). W ciągu 12 lat istnienia fundusze emerytalne funkcjonowały znacznie gorzej niż oczekiwano w momencie ich tworzenia, nawet gdyby nie brać pod uwagę wystąpienia kryzysu finansowego[428]. PFE pobierały opłaty od składki w wysokości 4-5% oraz opłaty za zarządzanie w wysokości od 1 do 2%[429]. Należy zauważyć, że w państwie o czterokrotnie mniejszej liczbie ludności od Polski działało więcej funduszy emerytalnych. Zatem potencjał polskiego kapitałowego rynku emerytalnego, czterokrotnie większego, nie został dostatecznie wykorzystany. Łączne opłaty pobierane przez PFE były bardzo wysokie, na co wpływało połączenie stosunkowo wysokich opat od składki z wysokimi opłatami od całości aktywów. Wydaje się, że wynikało to z iluzoryczności konkurencji związanej z dominacją 5 największych funduszy.

Po wycofaniu się większości ubezpieczonych z PFE procentowy udział akcji w portfelach funduszy nie zmienił się znacząco, ponieważ przez cały czas wynosił jedynie 10–11%, jednak łączna wartość inwestycji funduszy na rynku akcji zmniejszyła się pomiędzy 2010 rokiem a 2011 rokiem o 90% ze względu na wycofanie środków z systemu kapitałowego do repartycyjnego. Największy udział w portfelach inwestycyjnych funduszy niezmiennie

---

[426] D. Maśniak, D. Lados, *Pension Reforms in Poland and Hungary…*, s. 140.
[427] C. Mesa-Lago, *Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, International Labour Office 2014, no. 44, s. 8.
[428] K. Hirose, *Hungary, CANPI-ONYF – Information on the major benefit regulations and organizational structure of the pension insurance system in Hungary*, Central Administration of National Pension Insurance, sierpień 2012, http://www.onyf.hu/en/?module-news&onyf_en_left_kozlemenyek&root=ONYF.
[429] A. Simonovits, *Hungarian Pension System…*, s. 17.

stanowiły papiery dłużne. PFE mogły inwestować 30% posiadanych aktywów na zagranicznych rynkach kapitałowych i z tej możliwości chętnie korzystały[430].

Ze względu na wysokie opłaty realna stopa zwrotu PFE w latach 1998-2005 była równa zeru. W związku z kurczącą się węgierską giełdą papierów wartościowych oraz wysokim długiem publicznym i wynikającymi z tego wysokimi odsetkami od bonów skarbowych, PFE nabywały głównie węgierskie obligacje państwowe[431]. Jednakże stopy zwrotu obligacji były zbliżone do wysokości inflacji, a więc nie były w stanie zapewnić rzeczywistego zysku[432]. Zdaniem J. Drahokoupilego i S. Domonkosa nabywanie obligacji przez PFE powstałych w wyniku wzrostu długu publicznego wywołanego koniecznością dopłaty do repartycyjnego systemu emerytalnego w związku z ubytkiem składki emerytalnej przeznaczonej na finansowanie PFE było w istocie mechanizmem błędnego koła[433].

Początkowo, w latach 1998-2001, świadczenia kapitałowe z PFE podlegały ochronie utworzonego w tym celu Funduszu Gwarancyjnego. Ochrona polegała na tym, że w razie niewypłacalności PFE Funduszu Gwarancyjny dokładał brakującą część emerytury do takiej wysokości, jakby ubezpieczony podlegał wyłącznie systemowi repartycyjnemu[434]. Wynika z tego, że w pierwszej fazie funkcjonowania PFE, gdy większość osób wybrała uczestnictwo w systemie kapitałowym, ryzyko podlegania systemowi kapitałowemu było niewielkie.

W 2009 r. podniesiono składki na ubezpieczenie emerytalne: po stronie pracodawcy z 22% do 24% podstawy wymiaru oraz pracowników z 8% do 9% podstawy wymiaru, czego celem było zwiększenie wpływów do I filaru i odciążenie budżetu państwa. Krytycy tej zmiany mówili o spowodowanym w jej wyniku wzroście kosztów pracy i obniżeniu konkurencyjności gospodarki, co pogłębiało recesję Węgier. Zdaje się, ze należy przyznać im rację, gdyż ustanowienie obowiązkowej składki emerytalnej aż na poziomie 33% wyraźnie odbiega od wysokości składek w innych krajach (jest to najwyższa składka emerytalna spośród wszystkich porównywanych państw).

W 2010 r. parlament węgierski uchwalił kolejne ustawy. Ustawą nr C z października 2010 roku zniesiono obowiązek przystąpienia do drugiego filaru przez osoby rozpoczynające aktywność zawodową. Ustawą nr CI z października 2010 roku zawieszono na 14 miesięcy

---

[430] J. Adamska-Mieruszewska, M. Mosionek-Schweda, *Reforma systemu emerytalnego na Węgrzech…*, s. 283-284.
[431] A. Simonovits, *Hungarian pension system…*, s. 20.
[432] C. Mesa-Lago, *Reversing Pension Privatization…*, s. 10.
[433] J. Drahokoupil, S. Domonkos, *Averting the funding–gap crisis: East European pension reforms after 2008*, Global Social Policy 2012, nr 12, s. 290.
[434] I. Czajlik, G. Szalay, *A magánnyugdíjpénztárak működése és szabályozása*, Magyar Nemzeti Bank 2005, s. 26.

przekazywanie składek do funduszy emerytalnych (w okresie między 1 listopada 2010 r. a 31 grudnia 2011 r.), oznaczające pozostawienie w tym okresie całej publicznoprawnej składki emerytalnej w państwowym systemie emerytalnym. Ustawą nr CVIV z 2010 roku wprowadzono automatyczny transfer wszystkich środków zgromadzonych na rachunkach członków funduszy emerytalnych do budżetu państwa, o ile członek funduszu nie złoży specjalnego oświadczenia, że chce w nim pozostać[435]. Obligatoryjność członkostwa w PFE obowiązywała do 3 listopada 2010 roku[436].

Na początku listopada 2010 r. parlament węgierski dał społeczeństwu czas do 31 stycznia 2011 roku na decyzję o pozostaniu w kapitałowym systemie emerytalnym, do czego konieczne było złożenie odpowiedniego oświadczenia. Tylko około 100 tysięcy osób (3% uprawnionych) postanowiło pozostać w PFE. Co istotne, według ustawy w swym pierwotnym brzmieniu, ubezpieczeni którzy zdecydowali się pozostać w prywatnych funduszach emerytalnych tracili jakiekolwiek uprawnienia do emerytury z pierwszego filaru, zatem całość świadczenia miałaby zależeć wyłącznie od wyników systemu kapitałowego[437]. Składki dotychczas odprowadzane do systemu repartycyjnego zostały nazwane „podatkiem socjalnym" i z tytułu ich opłacenia przestało przysługiwać roszczenie o wypłatę świadczenia emerytalnego. Dodatkowo rząd obiecał, iż przetransferowane z PFE środki wpłyną na indywidualne konta kapitałowe i dalej pozostaną dziedziczne. Jednakże te konta nie zostały utworzone[438]. Wydaje się, że powyższe było zakazanym działaniem prawa wstecz na niekorzyść jednostki poprzez instrumentalną i niedopuszczalną zmianę ekwiwalentnej składki na nieekwiwalentny, bezzwrotny podatek. Tak rygorystyczna regulacja przyczyniła się do prawie jednogłośnego wyboru powrotu do systemu repartycyjnego przez Węgrów.

Dopiero później, na skutek rozważania konstytucyjności ustawy i obawy przed orzeczeniem węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca uznał, iż ci ubezpieczeni, którzy zdecydowali się na pozostanie w PFE nie mogą zostać pozbawieni repartycyjnej części emerytury[439]. Jednak wątpliwy konstytucyjnie przepis spełnił swój cel propagandowy, skutecznie zniechęcając obywateli do uczestnictwa w funduszach emerytalnych. Z równowartości 40 miliardów złotych zgromadzonych w PFE po transferze środków pozostało zaledwie około 1,3 mld.

---

[435] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 11.
[436] D. Maśniak, D. Lados, *Pension Reforms in Poland and Hungary…*, s. 132.
[437] A. Ferensztajn, *Węgierski minister gospodarki: ZUS albo nic,* Forbes, 26.11.2010.
[438] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 27, 32.
[439] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*,s. 27.

Istnieją wątpliwości co do prawidłowości procesu legislacyjnego powyższych ustaw. Ustawy zostały uchwalone bez konsultacji z opozycją, związkami zawodowymi, przedstawicielami PFE, czy ekspertami. Procedowano w trybie szczególnym w celu ominięcia obowiązku konsultacji. Dotychczas ten tryb był stosowany wyłącznie w stanach wyjątkowych. Partie opozycyjne określiły te zmiany ustawodawcze jako niedozwoloną nacjonalizację prywatnej własności oraz krok w stronę dyktatury[440].

Tak silne osłabienie prywatnych funduszy emerytalnych doprowadziło do upadłości lub wycofania się wszystkich działających do tej pory funduszy emerytalnych. Jednocześnie żadna inna zagraniczna instytucja finansowa nie zdecydowała się wejść na rynek węgierski, który z powodu działań rządu stał się nieprzyjazny dla inwestycji.

Europejski Trybunał Praw Człowieka orzeczeniem z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie „E.B. przeciwko Węgrom" o sygnaturze 34929/11wypowiedział się w przedmiocie naruszenia przez Węgry prawa własności członków likwidowanych prywatnych funduszy emerytalnych. ETPCz odmówił przyjęcia skargi, stwierdzając, iż nie doszło do naruszenia prawa własności. Trybunał argumentował, że zarzuty, iż Węgry dokonały konfiskaty środków zgromadzonych w funduszach emerytalnych, były nietrafne. Reforma nie naruszyła ekspektatywy emerytalnej członków funduszy emerytalnych, gdyż składki odprowadzane przed i po wejściu w życie reformy emerytalnej w dniu 1 listopada 2011 roku, zarówno do części repartycyjnej jak i kapitałowej, wpływają na wysokość emerytury. A skarżącej, która złożyła oświadczenie o pozostaniu członkiem funduszu, będzie przysługiwała emerytura z części repartycyjnej oraz kapitałowej systemu emerytalnego[441]. Trybunał nie dopatrzył się naruszenia praw zagwarantowanych w art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. ETPCz nie badał jednak w swym orzeczeniu sytuacji prawnej osób, które zostały przyporządkowane do państwowego systemu emerytalnego – skarżąca należała bowiem do niewielkiej grupy osób, która zadeklarowała zamiar pozostania w prywatnym funduszu emerytalnym. Rozwiązanie węgierskie tym różni się od polskiego, że ostatecznie nie przewiduje nacjonalizacji środków wobec tych osób, które zdecydowały się na pozostanie w systemie funduszy prywatnych[442].

---

[440] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 27.

[441] European Court of Human Rights, *Complaint concerning new legislation in Hungary on private pension funds inadmissible*, ECHR (028)2013, 30 stycznia 2013 roku, http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-4240871-5045019&filename=003-4240871-5045019.pdf&TID=oopqdfsoui.

[442] A. Radwan, R. Mężyk, *Likwidacja OFE: kazus węgierski a prywatny system emerytalny, Rzeczpospolita, 12.09.2013, http://www.rp.pl/artykul/1047104-Likwidacja-OFE--kazus-wegierski-a-prywatny-system-emerytalny.html#ap-1.*

Węgierska reforma nie naruszała zasady ochrony prawa własności wobec osób, które wybrały utrzymanie członkostwa w drugim filarze emerytalnym.

Od początku istnienia PFE środki w nich gromadzone podlegały dziedziczeniu. W sytuacji śmierci członka funduszu emerytalnego spadkobiercy mogli wypłacić całość sumy zgromadzonej na jego rachunku albo pozostawić je w funduszu emerytalnym na swoim koncie[443]. Roszczenie członka funduszu emerytalnego wobec funduszu, jako emanacja prawa własności, było także dziedziczne, co zostało wyrażone wprost w art. 5 ust. 3 ustawy nr LXXII z 1997 roku[444].

Ustawodawca argumentował, iż koszt finansowania PFE wynikający z ubytku składki w pierwszym filarze jest nadmierny. Jest on także nieuzasadniony ze względu na zdecydowanie niższe od założonych stopy zwrotu funduszy emerytalnych[445]. PFE nie spełniły swoich założeń. D. Szikra twierdzi, że PFE nie przyczyniły się do wzrostu gospodarczego, wzrostu inwestycji, wzrostu zatrudnienia. Za to wywołały bardzo wysokie koszty transformacji systemu z repartycyjnego w repartycyjno-kapitałowy, które finansowane były z budżetu. Już po kilku latach funkcjonowania PFE było wiadome, że ich stopa zwrotu będzie poniżej nawet najbardziej pesymistycznych prognoz, co wynikało między innymi z oligopolu na rynku funduszy emerytalnych, prowadzącego do bardzo wysokich opłat[446].

Spośród ubezpieczonych, którzy mieli prawo wyboru członkostwa w PFE w 1998 roku, ci, którzy pozostali w całości w systemie repartycyjnym, uzyskali wyższe świadczenia emerytalne. Wybór członkostwa w PFE spowodował uzyskanie świadczenia emerytalnego niższego o 9,8% do 18%. Różnica się pogłębiała wraz z dłuższym stażem pracy[447]. Członkostwo w PFE było szczególnie niekorzystne dla kobiet, gdyż w systemie kapitałowym zaliczeniu jako okres składkowy podlegał co najwyżej 1 rok urlopu macierzyńskiego[448].

Przechodząc do rozważenia aktualnie istniejącego drugiego, dobrowolnego filaru emerytalnego, należy poświęcić uwagę wyróżniającej się konstrukcji prawnej w postaci dobrowolnych funduszy emerytalnych *non-profit*. Powstały one w oparciu o ustawę XCVI z 1993 roku o dobrowolnych funduszach ubezpieczeń wzajemnych i były pierwszymi kapitałowymi instytucjami emerytalnymi w kończącym swą transformację gospodarczą

---

[443] J. Barta, *The role and function of the pay-as-you-earn pension system in the Hungarian pension system*, European Integration Studies 2011, nr 9, s. 8–10.
[444] D. Maśniak, D. Lados, *Pension Reforms in Poland and Hungary…*, s. 133.
[445] K. Hirose, *Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*, International Labour Organization 2011, s. 183.
[446] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 13.
[447] A. Simonovits, *Hungarian pension system…*, s. 19.
[448] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 25.

kraju[449]. Składka do dobrowolnych funduszy emerytalnych *non-profit* jest finansowana co do zasady w części przez pracodawcę i w części przez pracownika. Składki pracodawcy oraz pracownika korzystają z ulg podatkowych do określonego ustawą poziomu. Fundusze emerytalne *non-profit* są najpopularniejszą formą dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego na Węgrzech. W 2015 roku uczestniczyło w nich łącznie około 1 150 000 ubezpieczonych[450].

Fundusz emerytalny *non-profit* to osoba prawna, będąca dobrowolną wspólnotą członków funduszu i oparta na partycypacji w zarządzaniu funduszem emerytalnym. W funduszu działa walne zebranie członków, które powołuje zarząd. Fundusz emerytalny nie pobiera opłat za zarządzanie, ponieważ to sami ubezpieczeni decydują o sposobie inwestowania składek. Część tych funduszy emerytalnych była tworzona w sposób oddolny przez związki pracowników, a część stanowiła element struktur towarzystw ubezpieczeniowych lub banków[451]. Węgierskie fundusze emerytalne *non-profit* są własnością swoich członków. Odprowadzane składki są objęte ulgami podatkowymi, fundusze zwolnione są z podatku dochodowego, a ich członkowie korzystają z ulg przy wypłacie świadczeń. Liczebność członków jednego funduszu jest względnie mała i wynosi od kilku do kilkudziesięciu tysięcy[452].

Sposób tworzenia funduszy emerytalnych *non-profit* miał doniosły wpływ na ich funkcjonowanie. Gdy fundusz emerytalny *non-profit* był w istocie spółką-córką banku albo towarzystwa ubezpieczeniowego, to zlecał wykonywanie czynności administracyjnych swojej spółce-matce, co sprawiało, iż fundusz faktycznie generował koszty administracyjne – jednakże były one ukryte w księgowości spółki-matki i nie widniały w księgach rachunkowych funduszu emerytalnego *non-profit*. Dopiero bardzo dokładne śledzenie wydatków funduszu pozwalało na zidentyfikowanie tego ukrytego sposobu generowania kosztów[453].

Problemy funduszy emerytalnych *non-profit* wynikały także z niedostatków ich wewnętrznej struktury organizacyjnej, w szczególności braku centralnego organu nadzorującego wydatkowanie składek. Mimo iż decyzje funduszu zapadały na zgromadzeniu członków, to większość członków miała jedynie pośredni wpływ na funkcjonowanie funduszu. Członkowie funduszu byli bowiem reprezentowani przez swoich przedstawicieli wybieranych zwykle na pięcioletnie kadencje. W praktyce wybierani przedstawiciele oraz zwykli członkowie okazywali się często zbyt bierni i nie potrafili sprzeciwić się decyzjom

[449] A. Simonovits, *Hungarian pension system…*, s. 22.
[450] A. Pandurics, P. Szalai, *The Role of…*, s. 223-224.
[451] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 17, 23.
[452] A. Kolek, *Powszechne systemy emerytalne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2012, s. 85-87.
[453] I. Czajlik, G. Szalay, *A magánnyugdíjpénztárak működése…*, s. 29.

zwiększającym koszty funkcjonowania funduszu. Nieporadność członków wynikała również z niedostatku informacji, jakie uzyskiwali o funduszu. Natomiast w przypadku funduszy tworzonych jako spółki-córki instytucji finansowych przedstawiciele spółki-matki wchodzili do zarządu funduszu emerytalnego *non-profit* i to oni podejmowali decyzje[454].

Opłaty były narzucane członkom również w postaci opłat za członkostwo. Ostatecznie koszty funkcjonowania funduszy *non-profit* okazały się bardzo wysokie i przekraczały nawet 10% wpłacanej składki. Nie spadały z upływem czasu, nawet pomimo tego, iż generalnie opłaty pobierane przez fundusze inwestycyjne malały[455].

Obecnie węgierskie fundusze emerytalne *non-profit* korzystają z 20% ulgi podatkowej i są w większości zarządzane przez międzynarodowe instytucje finansowe. Fundusze inwestują głównie w dłużne papiery skarbowe[456].

Fundusze emerytalne *non-profit* istniały przez cały analizowany okres, czyli zarówno przed wprowadzeniem PFE w 1998, jak i po ich likwidacji. Konstrukcja dobrowolnych funduszy emerytalnych *non-profit* z partycypacją członków w jego zarządzaniu jest unikatowa i zasługuje na pozytywną ocenę. Jednakże na teoretycznie poprawną konstrukcję nałożyły się problemy praktyczne w zarządzaniu, które pokazały, iż nieodpłatność funduszy okazała się iluzoryczna. Zatem dobra konstrukcja prawna została wypaczona przez praktykę. Możliwe jest zniwelowanie tej wady poprzez objęcie funduszy silnym państwowym nadzorem finansowym, który powinien być skoncentrowany na zwalczaniu ukrytych opłat za zarządzanie.

Kolejną formą drugiego dobrowolnego kapitałowego filaru są ubezpieczenia emerytalne na życie. Ich kształt regulują przepisy ustawy V z 2013 r. kodeks cywilny oraz ustawy LX z 2003 roku o instytucjach ubezpieczeniowych i działalności ubezpieczeniowej[457]. Należy je zaliczać do drugiego filaru dopiero od 1 stycznia 2014 roku, ponieważ wtedy, stosownie do nowelizacji ustawy o podatku dochodowym, uzyskały ulgę podatkową 20% wpłacanych środków na równi z pozostałymi drugofilarowymi konstrukcjami. Ubezpieczenia emerytalne na życie oferują świadczenia dożywotnie. Cechą charakterystyczną ubezpieczeń emerytalnych na życie jest możliwość nieregularnego wpłacania środków, czyli brak konieczności uiszczania równej comiesięcznej składki. W 2015 roku z tej instytucji korzystało około 91 000 ubezpieczonych, przy czym należy zauważyć, iż szybko zyskuje ona na popularności[458].

---

[454] I. Czajlik, G. Szalay, *A magánnyugdíjpénztárak működése…*, s. 29-30.
[455] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 23.
[456] D. Szikra, *Reversing Privatization and…*, s. 32.
[457] D. Maśniak, D. Lados, *Pension Reforms in Poland and Hungary…*, s. 132.
[458] A. Pandurics, P. Szalai, *The Role of…*, s. 221-223.

Następnym komponentem drugiego filaru są indywidualne konta emerytalne utworzone na podstawie ustawy CLVI z 2005 roku o indywidualnych kontach emerytalnych. Pozwalają one na inwestowanie środków w papiery wartościowe. Wypłata kapitału przed osiągnięciem wieku emerytalnego jest niedopuszczalna. Wpłacane środki podlegają 20% zwolnieniu podatkowemu do określonej ustawowo kwoty. W 2015 roku w ramach tej formy prawnej oszczędności emerytalne gromadziło jedynie około 29 000 ubezpieczonych. Byli to głównie najlepiej zarabiający[459]. Zatem nie jest to odpowiedni sposób na zabezpieczenie ubezpieczonych o najniższych dochodach i najniższych przyszłych emeryturach.

Ostatnim elementem drugiego filaru są pracownicze programy emerytalne wprowadzone na podstawie ustawy CXVII z 2007 roku o pracowniczych programach emerytalnych i instytucjach powiązanych. Charakteryzują się tym, że możliwe jest różnicowanie praw określonych grup pracowniczych według takich kryteriów jak pozycja zawodowa, stopień narażenia zdrowia, stopień narażenia na stres. Takiego różnicowania nie uznaje się za naruszenie zasady równości pracowników. Dopuszczalne jest branie pod uwagę danych biometrycznych pracownika. Oprócz tego możliwe jest uwarunkowanie przyznania praw do świadczeń od uzyskania określnego stażu pracy u danego pracodawcy. Zasadniczo składka finansowana jest przez pracodawcę a pracownik może dobrowolnie dopłacać swoją część. Składki pracodawcy oraz pracownika korzystają z ulg podatkowych 20% do określonego ustawowo poziomu[460].

Dobrowolne i dodatkowe ubezpieczenie emerytalne jest mało popularne na Węgrzech[461]. Zdaje się, że przyczyn niewielkiej popularności dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego należy upatrywać w zbyt wysokiej publicznoprawnej składce emerytalnej oraz w niewysokim poziomie wynagrodzeń (zbliżonym do polskiego). W konsekwencji Węgrzy nie dysponują wystarczającą kwotą wolnych środków na uczestnictwo w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym. To pokazuje, iż nawet dobra konstrukcja prawna, taka jak fundusz emerytalny *non-profit,* nie stanie się dostatecznie popularna, jeśli nie zapewni się jej odpowiednich warunków do rozwoju.

Obecnie w węgierskim systemie emerytalnym nie występuje obligatoryjny element kapitałowy. Partycypacja w drugim filarze jest generalnie niewielka. To oznacza, że utrzymanie Węgrów w czasie starości będzie zależało głównie od wysokości świadczeń zapewnianych przez pierwszy, repartycyjny filar.

---

[459] A. Pandurics, P. Szalai, *The Role of…*, s. 221.
[460] A. Pandurics, P. Szalai, *The Role of…*, s. 226.
[461] D. Maśniak, D. Lados, *Pension Reforms in Poland and Hungary…*, s. 137.

11.3.3. Podsumowanie

Do systemów emerytalnych w Chile oraz na Węgrzech wprowadzono fundusze emerytalne zasilane publicznoprawną składką emerytalną. Dotychczasowe repartycyjne systemy emerytalne zostały przekształcone w kapitałowy oraz repartycyjno-kapitałowy. Założenia reform były zasadniczo zbieżne. System kapitałowy miał przyczynić się do rozwoju rynku kapitałowego, przyspieszyć wzrost gospodarczy oraz stanowić motywację do legalnej aktywności zarobkowej. Zakładane wysokie stopy zwrotu funduszy emerytalnych miały przełożyć się na wyższe emerytury niż zapewniane przez system repartycyjny. Transformacje systemu miały przyczynić się do obniżenia długu publicznego.

Ze względu na demontaż funduszy emerytalnych w Chile i na Węgrzech należy uznać, iż kapitałowe reformy emerytalne w tych krajach zakończyły się niepowodzeniem. Głównym zarzutem, jaki można postawić funduszom emerytalnym było niewypracowanie dostatecznie wysokiej stopy zwrotu netto. Przez to ubezpieczeni będący członkami funduszy emerytalnych uzyskali niższe świadczenia niż osoby, które pozostały wyłącznie w repartycyjnym systemie emerytalnym. Stanowiło to jeden z przyczynków do ograniczania zastosowania metody kapitałowej.

Doniosłe reformy chilijskiego i węgierskiego systemu emerytalnego nastąpiły w podobnym okresie, to jest bezpośrednio po kryzysie finansowym z 2008 roku, który drastycznie ograniczył wysokości kapitałów zgromadzonych na kontach ubezpieczonych w funduszach emerytalnych. Sięgając do dawniejszej historii węgierskiego systemu emerytalnego, tej poprzedzającej II wojnę światową, można zaobserwować, że Węgry już wcześniej próbowały wprowadzenia kapitałowego systemu emerytalnego. Także za pierwszym razem okazał się on niewydolny. Jak się okazało fundusze emerytalne nie były w stanie wyjść obronną ręką z kataklizmu jakim była wojna. Tylko system repartycyjny, opierający się na pracy społeczeństwa, ją przetrwał. To oznacza, że można zniszczyć kapitał gromadzony na giełdzie czy w nieruchomościach, ale nawet po wojnie pozostają zasoby społeczne, dzięki którym możliwe jest utworzenie systemu repartycyjnego gwarantującego chociażby minimalne świadczenia emerytalne. System repartycyjny okazał się odporniejszy na najsilniejszy z wstrząsów gospodarczych, społecznych i politycznych. Powyższe wskazuje na wysoką podatność systemów kapitałowych na kryzysy finansowe oraz wojny.

Przeobrażenia po kryzysie finansowym z 2008 r. w obu państwach miały wspólny mianownik w postaci przenoszenia odpowiedzialności na państwo za finansowanie i wypłatę

emerytur. Na Węgrzech doszło do likwidacji PFE, a w Chile uzupełniono świadczenia kapitałowe o dodatki solidarnościowe finansowane z budżetu państwa.

Kolejną cechą wspólną węgierskich i chilijskich funduszy emerytalnych jest przyjęcie założenia, że mają one charakter prywatnoprawny. Składka do AFP i PFE była teoretycznie w całości finansowana ze składki ubezpieczonych. Jednakże nie przeszkodziło to węgierskiemu rządowi w nakłonieniu prawie wszystkich członków PFE do przeniesienia swoich kapitałów emerytalnych do systemu repartycyjnego.

Przykład Węgier pokazał, iż konstrukcja wykorzystania aparatu państwowego i przymusowej publicznoprawnej składki do tworzenia obligatoryjnych funduszy emerytalnych o charakterze prywatnoprawnym się nie sprawdziła. Należy ją ocenić jako nielogiczną oraz niespójną. Prywatnoprawne instytucje emerytalne nie powinny być obligatoryjne, ani nie powinny być finansowane z przymusowej publicznoprawnej składki emerytalnej. Skoro państwo zbiera składki, to zrozumiałe jest, iż musi mieć prawo kształtowania systemu emerytalnego, a charakter prywatnoprawny gromadzonych środków stoi temu na przeszkodzie. Ponadto to na państwie ciąży konstytucyjny obowiązek zapewnienia zabezpieczenia finansowego na starość, a więc musi mieć ono szerokie pole manewru, aby ten cel zapewnić.

Na Węgrzech wystąpiły daleko idące problemy wynikające z określenia środków pochodzących z publicznoprawnej obligatoryjnej składki jako prywatnej własności ubezpieczonych. Przyjęcie prywatnoprawnego charakteru środków gromadzonych w PFE spowodowało nieracjonalnie wysoki udział w nich ubezpieczonych a następnie trudności polityczne i wątpliwości konstytucyjne w reformie systemu emerytalnego polegającego na likwidacji PFE. Dlatego błędem było określenie węgierskich funduszy emerytalnych jako prywatnych. System bazowy finansowany z publicznoprawnej obligatoryjnej składki emerytalnej powinien przyjmować charakter bezwzględnie publicznoprawny i wszelkie wynikające z tego konsekwencje. Odpowiednim filarem na przyjęcie prywatnoprawności środków jest drugi, dobrowolny filar. Wtedy również należy spójnie przyjmować wszelkie właściwości i dobrodziejstwa wynikające z prywatnoprawnego charakteru. Te cechy powinny być immanentnie związane z danymi filarami i nie należy ich mieszać.

AFP i PFE wykazywały tożsame tendencje do zmniejszania liczby funduszy emerytalnych z czasem, między innymi na skutek ich konsolidacji. Prowadziło to do oligopolu na rynku funduszy emerytalnych.

Zmniejszanie liczby funduszy emerytalnych osłabiało konkurencję między nimi. Ponadto AFP i PFE zasadniczo nie konkurowały również z systemem repartycyjnym, który w Chile nie istnieje. Z kolei na Węgrzech osoby wchodzące na rynek pracy od 1998 r. stawały się

obligatoryjnie członkami PFE, czyli nie miały prawa (do 4 listopada 2010 r.) zrezygnować z członkostwa w PFE. Prowadziło to do tego, iż prywatne instytucje finansowe uzyskiwały „za darmo" klientów-ubezpieczonych, korzystając z przymusu finansowego.

Brak konkurencji pomiędzy funduszami emerytalnymi doprowadził do pobierania przez AFP i PFE wyjątkowo wysokich opłat. Był to jeden z podstawowych czynników, który obniżał stopy zwrotu netto systemu kapitałowego. Należy pamiętać, że w założeniach twórców systemów kapitałowych wolna konkurencja pomiędzy funduszami emerytalnymi miała doprowadzić do uzyskiwania przez nie najlepszych wyników – wysokich stóp zwrotu przy niskich opłatach. Te założenia się nie sprawdziły. Konieczne okazało się ustawowe limitowanie opłat.

W odpowiedzi na powyższe Chile wprowadziło konkurs opłat pomiędzy AFP, który może z korzyścią zostać zaadaptowany przez inne kapitałowe systemy emerytalne. Do tego AFP, który pobierał najniższe opłaty, byli automatycznie przypisywani ubezpieczeni rozpoczynający swą aktywność zawodową. Niska opłata obejmowała wszystkich członków funduszu, nie tylko nowych.

Doświadczenia Węgier i Chile wskazują, że niedopuszczalne jest pozostawienie określania wysokości opłaty wolnej konkurencji pomiędzy funduszami emerytalnymi, gdy ich liczba jest niewielka. Jednakże nie sama wysokość opłaty powinna decydować o ocenie funduszu emerytalnego i nagrodzeniu go automatycznym przypisaniem mu nowych członków. Przecież najistotniejsze dla ubezpieczonego jest członkostwo w funduszu emerytalnym, który wypracuje dla niego najwyższą stopę zwrotu netto. Wysokość opłat co prawda ma doniosły wpływ na ten wynik, ale go nie przesądza. Możliwe jest wypracowanie najwyższej stopy zwrotu netto nawet przy pobieraniu wyższej opłaty. Nie można również wykluczyć takiej sytuacji, w której AFP o najniższych opłatach uzyska najgorszą stopę zwrotu netto. Dlatego zdaje się, że rozsądniejsze od konkursu opłat byłoby ustanowienie konkursu najwyższej stopy zwrotu netto w długim (co najmniej 10-letnim) horyzoncie czasowym.

Kolejnym podobieństwem AFP i PFE był kształt ich portfeli inwestycyjnych, który obejmował głównie dłużne papiery skarbowe. Inwestowanie w większości w obligacje przez fundusze emerytalne prowadzi do mechanizmu błędnego koła. Fundusze emerytalne powiększające dług publiczny (wynikający z ubytku składki w systemie repartycyjnym) i nabywające powstałe z wytworzonego przez siebie długu obligacje prowadzą wyłącznie do dalszego wzrostu długu publicznego oraz nieuzasadnionego wzbogacania się instytucji finansowych będących właścicielami funduszy emerytalnych poprzez pobieranie opłat. Im wyższy dług publiczny tym wyższe odsetki od obligacji, co oznacza że wzrost długu

publicznego leżał w interesie funduszy emerytalnych. Zdaje się, że takie działanie funduszy emerytalnych należy określić mianem pasożytniczego. Konieczne jest ograniczenie możliwości inwestowania przez fundusze emerytalne w obligacje albo przynajmniej obniżenie opłat za alokację środków w papiery dłużne, które przecież nie wymagają tak wysokiego nakładu pracy jak inwestycje w akcje.

Węgry i Chile początkowo zakazywały inwestycji PFE i AFP zagranicą. Głównym założeniem reform kapitałowych było bowiem wzmocnienie krajowych giełd papierów wartościowych. Doświadczenia tych krajów pokazały, że to założenie było błędne, gdyż systemy kapitałowe nie nadają się do tworzenia rynków kapitałowych, lecz powinny opierać się o giełdy, które już są rozwinięte. Oprócz tego postawienie za cel napędzenia krajowego rynku kapitałowego przez wprowadzenie kapitałowego systemu emerytalnego jest działaniem nielojalnym wobec ubezpieczonych. To interes ubezpieczonych powinien być stawiany na pierwszym miejscu, a ten wymaga zezwolenia funduszom emerytalnym na inwestycje zagraniczne w celu maksymalizacji stóp zwrotu. I Węgry, i Chile ostatecznie dopuściły alokację środków zagranicą a fundusze emerytalne chętnie z tego korzystały. Analiza doświadczeń kolejnych państw ponownie potwierdza tezę wyrażoną we wstępie i pierwszym rozdziale, że inwestycje funduszy emerytalnych nie powinny być ograniczane terytorialnie.

Natomiast Chile i Węgry różnią się znacząco wysokością długu publicznego – w Chile jest on niski a na Węgrzech umiarkowanie wysoki. Skoro oba kraje ponosiły koszty transformacji systemów z repartycyjnych w kapitałowy oraz repartycyjno-kapitałowy, to skąd bierze się ta różnica? Wydaje się, że wynika ona z tego, że Chile dokończyły już transformację swego systemu. System repartycyjny w Chile, z którego zaczęto się wycofywać w 1981 r., wygasł, więc nie ma mowy o konieczności jego finansowania. Oznacza to, że koszty transformacji systemów emerytalnych, choć wysokie i długie, są jedynie przejściowe.

Inną kwestią wpływającą na niskie zadłużenie Chile był co do zasady brak dopłat do systemu kapitałowego, co wynikało z przyjęcia systemu zdefiniowanej składki. Ubezpieczeni otrzymywali takie świadczenia, jakie wynikały ze zgromadzonego przez nich kapitału a dopłaty do systemu kapitałowego zdefiniowanej składki były niedopuszczalne. Jednakże należy pamiętać, że Chile odeszły od zasady braku dopłat do systemu emerytalnego, ponieważ utworzyły fundusz solidarnościowy, który wypłaca świadczenia obciążające budżet państwa i niweluje wady systemu kapitałowego w postaci zbyt niskich świadczeń. To z kolei pokazuje, iż wyłącznie kapitałowe systemy emerytalne nie mają racji bytu.

Z kolei na Węgrzech wprowadzenie PFE znacząco zwiększyło dług publiczny. W początkowym okresie transformacji systemu z repartycyjnego w repartycyjno-kapitałowy

ubytek składki w systemie repartycyjnym jest bowiem znaczący i zwykle implikuje konieczność wysokich dopłat budżetowych. A instytucje finansowe reprezentowane przez PFE korzystały z rosnącego długu publicznego wpływającego na wyższe stopy zwrotu z obligacji oraz wyższe opłaty od zgromadzonych aktywów. Dlatego przy planowaniu takiej transformacji istotne jest rzetelne określenie źródeł jej finansowania. Bez możliwości finansowania ubytku składki w systemie repartycyjnym system kapitałowy staje się głównym powodem rosnącego długu publicznego, co w dalszej kolejności prowadzi do jego likwidacji.

Jednocześnie należy przyznać, że niska wysokość emerytur w Chile nie wynika wyłącznie z niezadowalających stóp zwrotu AFP. Ma na nie wpływ wyjątkowo niska (najniższa spośród analizowanych państw) składka emerytalna w wysokości 10% i niski wiek emerytalny kobiet (60 lat). Podwyższenie składki, które jest przedmiotem debaty publicznej, oraz podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet niewątpliwie zaowocowałoby wyższymi emeryturami.

Warto zwrócić uwagę na konstrukcję dobrowolnych węgierskich funduszy emerytalnych *non-profit*. Sama idea polegająca na dobrowolnej partycypacji pracowników w decydowaniu o sposobie gromadzenia środków na starość oraz niepobierania opłat za zarządzanie zasługuje na aprobatę. Przykład Węgier pokazuje, iż jest to najpopularniejsza forma prawna drugiego filaru. Jednakże z powodu braku nadzoru i regulacji może ona ulec wypaczeniu ze względu na zaowalowane nakładanie opłat przez instytucje finansowe. Ponadto zbyt wysoka węgierska publicznoprawna składka emerytalna nie pozwala na dostateczne rozwinięcie się drugiemu filarowi. Niemniej jednak, mając te niebezpieczeństwa na uwadze, należy uznać tę formę prawną za godną naśladowania.

Na niewielki zakres podmiotowy węgierskiego drugiego filaru ma wpływ również konstrukcja pierwszego repartycyjnego filaru. Na Węgrzech ma on charakter zdefiniowanego świadczenia, w konsekwencji czego zapewnia stosunkowo wysokie świadczenia emerytalne. Wiąże się to ze znacznie wyższą składką emerytalną na poziomie 33% podstawy wymiaru, co stanowi najwyższą wartość spośród porównywanych systemów emerytalnych. Taka konstrukcja pierwszego filaru ma dalsze implikacje. Skoro zapewnia on stosunkowo wysokie emerytury a do swojego finansowania wymaga bardzo wysokiej składki, to z tych dwóch względów nie pozostawia miejsca dla rozwoju pozostałych filarów systemów emerytalnych w postaci dobrowolnych instytucji kapitałowych.

Analiza przykładu Chile może posłużyć jako odpowiedź dla zwolenników obniżenia składki emerytalnej, która miałaby doprowadzić do tego, iż obywatele sami we własnym zakresie zadbają o zabezpieczenie się przed niezdolnością do pracy z powodu starości.

Wprowadzenie niskiej składki emerytalnej na poziomie 10% miało wpływ na uzyskanie niskich świadczeń z systemu emerytalnego. Brak odpowiedniego zabezpieczenia finansowego na starość najbardziej dotknął samozatrudnionych, którzy obowiązkowi składkowemu podlegali wyłącznie dobrowolnie. Wbrew założeniom twórców systemu większość obywateli osiągając wiek emerytalny nie miała żadnych oszczędności, przez co ostatecznie państwo było zobowiązane do poniesienia ciężaru ich utrzymania, rozbudowując fundusz solidarnościowy. Z ta różnicą, że państwo musiało go finansować z podatków, gdyż całość składki emerytalnej była przekazywana do AFP. Wynika z tego, że ubezpieczeni nieobarczeni przymusem odkładania środków na zabezpieczenie starości w większości tego nie robią. Zatem gromadzenie środków na emeryturę powinno należeć przede wszystkim do obowiązków państwa.

Rozdział III

III. Polska - od ustanowienia OFE do projektu ich likwidacji

III.1. Droga do ustanowienia OFE w Polsce

W 1989 roku rozpoczął się w Polsce proces transformacji ustrojowej. Po dekadach trwania w gospodarce centralnie planowanej kraj obrał odmienny od poprzedniego kierunek rozwoju gospodarczego. Przemiana gospodarcza, która miała miejsce w latach 90-tych XX wieku jest oceniana w sposób ambiwalentny. Jedni określają ją mianem cudu gospodarczego a inni „patologią transformacji"[462].

Część ekonomistów od początku prac nad programem transformacji w Polsce wskazywała, że warunkiem koniecznym powodzenia zmian jest opanowanie galopującej inflacji[463]. Dlatego też powstrzymanie inflacji stało się jednym z priorytetów przyjętego przez rząd programu zmian i determinowało jego radykalny charakter. Jako datę wprowadzenia w życie większości reform przyjęto 1 stycznia 1990 r. Program zakładał wprowadzenie ustroju gospodarczego opartego na własności prywatnej, konkurencji, mocnym i wymienialnym pieniądzu, otwartego na wymianę handlową z zagranicą, w którym państwo kreuje stabilne ramy dla działalności gospodarczej, ale nie krępuje jej biurokratycznymi regulacjami i nie jest podatne na naciski grup interesów[464]. W efekcie dalszych prac rząd przedstawił w sejmie 17 grudnia 1989 r. projekt 11 ustaw składających się na program, któremu później nadano miano „terapii szokowej". Sejm 27 grudnia 1989 roku uchwalił przedstawione projekty, a 31 grudnia zostały one podpisane przez Prezydenta. Przyjęty i wprowadzony w życie 1 stycznia 1990 r. program zmian zaczęto od nazwiska jego głównego autora nazywać „planem Balcerowicza".

[462] W. Kieżun, *Patologia transformacji. Wydanie uzupełnione*, Warszawa 2013, s. 11.
[463] L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, Warszawa 1992, s. 40.
[464] L. Balcerowicz, *800 dni…*, s. 39.

Składał się on z 5 elementów: restrykcyjnej polityki pieniężnej, zmierzającej do ograniczenia deficytu budżetowego polityki fiskalnej, liberalizacji cen, częściowej wymienialności złotego oraz restrykcyjnej polityki dochodowej. Celem reformy było jednoczesne urynkowienie gospodarki i powstrzymanie hiperinflacji[465].

Częściową prywatyzację systemu emerytalnego poprzedziła prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, która stanowiła podwaliny między innymi pod uruchomienie warszawskiej giełdy papierów wartościowych. Główne ścieżki prywatyzacji przewidziane w ustawie z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1990 r., nr 51, poz. 298) to: prywatyzacja kapitałowa (pośrednia) i prywatyzacja bezpośrednia (nazywana w ustawie prywatyzacją likwidacyjną). Inne działania składające się na przebudowę instytucjonalną to przede wszystkim tworzenie infrastruktury rynkowej, bez której sprawne funkcjonowanie gospodarki rynkowej nie jest w ogóle możliwe, a także przebudowa instytucji państwa. Konieczne stały się również reformy systemów: podatkowego, polityki pieniężnej, bankowego oraz zabezpieczenia społecznego, dostosowujące je do nowego ustroju gospodarczego[466].

Zdaniem W. Jarmołowicza oraz D. Piątka analizując wskaźniki makroekonomiczne osiągnięte w latach 1990–2010, podkreślić należy dość dobre wyniki polskiej gospodarki. Biorąc pod uwagę, że program transformacji w Polsce był wprowadzany w trudnych warunkach i był najbardziej radykalny, a uzyskane wyniki makroekonomiczne – najlepsze, można stwierdzić, że koncepcja transformacji szokowej, wykorzystująca przemiany kompleksowe i radykalne, okazała się skuteczną i efektywną metodą przemian ustrojowych, w tym gospodarczych[467].

Z kolei zdaniem W. Kieżuna transformacja gospodarcza polski była nieudana. Wynikało to z jednej strony z bezrefleksyjnego przyjęcia ekonomicznego programu Jeffreya Sachsa i Davida Liptona, a następnie jego jeszcze gorszego wprowadzenia w życie w postaci „planu Balcerowicza". W swych założeniach program Jeffreya Sachsa i Davida Liptona zakładał rozwiązanie problemów Polski przez nagły i śmiały skok w gospodarkę rynkową. Ten skok miał spowodować ostre zmiany cen, które miały ustabilizować się w ciągu kilku miesięcy, a braki na rynku winny być wyeliminowane. Realne dochody robotników miały być chronione. Natomiast konsekwencją nieumiejętnej przemiany gospodarczej była neokolonizacja Europy

[465] L. Balcerowicz, *800 dni..*, s. 53.
[466] M. Lavigne, *The Economics of Transition. From Socialism Economy to Market Economy,* Macmillan Press, London, 1999.
[467] W. Jarmołowicz, D. Piątek, *Polska transformacja gospodarcza. Przesłanki, przebieg, rezultaty* [w:] *W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*, (red.) S. Owsiak, A. Pollok, Warszawa 2013, s. 86.

Środkowej przez kapitał zachodni kształtująca niekorzystną strukturę polskiej gospodarki. Zlikwidowano, przez wrogie przejęcie, potencjalnych polskich konkurentów w produkcji wyższej techniki. W grupie 100 największych przedsiębiorstw w kraju zostało niewiele firm polskich. Wielki handel stał się w większości zagraniczny. Polska straciła szereg przemysłów – albo całkowicie, albo własność polska ma w nich charakter marginalny. Dotyczy to przemysłów: stalowniczego, hutnictwa, samochodów osobowych, kolejowego, stoczniowego, cukrownictwa, włókienniczego, tytoniowego, gorzelnianego, lnianego. Polska wyprzedała w większości swój system bankowy; obecnie tylko jeden bank jest w całości polski. Około 1,4 mln Polaków pracuje czasowo za granicą, w olbrzymiej większości przypadków wykonując nisko kwalifikowaną pracę. Począwszy od 2010 roku Polska ma ujemny przyrost naturalny. Polska traci systematycznie dużą część dochodu narodowego poprzez przekazywane za granicę zyski, dywidendy licznego sektora zagranicznego, gigantyczne uposażenia personelu zagranicznego, a także manipulacje cenami transferowymi[468]. W. Kieżun argumentuje, że „Plan Balcerowicza" przyniósł korzyści głównie Zachodowi i jego ekspansji gospodarczej.

Ważnym etapem przemiany ustrojowej Polski było wejście w życie nowej Konstytucji w dniu 17 października 1997 roku. W myśl jej art. 20 społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej; zgodnie zaś z art. 2 Konstytucji Polska urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Wynika z tego, że ustawodawstwo czysto liberalne, niezawierające w sobie elementu socjalnego, stoi w sprzeczności z najwyższym aktem prawodawczym Polski.

Mimo przeprowadzonej transformacji gospodarczej oraz ustrojowej nadal niezmieniony pozostawał system emerytalny oddziedziczony po Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej. Miał on charakter zdefiniowanego świadczenia, a więc, ze swej istoty i sposobu obliczania świadczenia, zapewniał stosunkowo wysokie emerytury. Wysokość emerytury ze starego systemu była obliczana na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 roku, poz. 53), który statuuje, że podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę. Na wniosek ubezpieczonego podstawę

[468] W. Kieżun, *Patologia transformacji*…, s. 270-271.

wymiaru emerytury lub renty może stanowić przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu. Z powyższego wynika, że metoda obliczania wysokości świadczenia była jedynie umiarkowanie powiązana z dochodami uzyskiwanymi przez ubezpieczonego przez okres aktywności zawodowej[469]. Przykładowo, istotne były wynagrodzenia uzyskiwane z 10 kolejnych lat zatrudnienia a nie z całego okresu zatrudnienia.

Oprócz tego system przewidywał liczne możliwości przejścia na emeryturę w wieku niższym od powszechnego. Na uwagę zasługuje tutaj instytucja emerytury wcześniejszej z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach, gdzie kobiety mogły przejść na emeryturę w wieku 55 lat po wykazaniu 15 lat pracy w warunkach szczególnych i 20 lat ogólnego stażu pracy, a mężczyźni w wieku 60 lat po wykazaniu 15 lat pracy w warunkach szczególnych i 25 lat ogólnego stażu pracy (art. 184 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 i 4 ustawy emerytalnej w zw. z § 3 i 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Dz. U. z 1983 roku, poz. 8 nr 43). Co więcej, liczba stanowisk zakwalifikowana jako praca w warunkach szczególnych była bardzo szeroka – określał ją załącznik do wskazanego wyżej rozporządzenia oraz szczegółowe załączniki do zarządzeń resortowych.

Pomimo dobrej struktury demograficznej polskiego społeczeństwa w latach 80-tych i 90-tych XX wieku składka emerytalna, na skutek licznych przywilejów oraz generalnie wysokich świadczeń, nieustannie rosła, dochodząc do poziomu 45% wynagrodzenia[470]. Mimo tak wysokich składek, konieczne były dopłaty do systemu ubezpieczeń społecznych ze Skarbu Państwa, a i tak system nie był w stanie nadążyć z waloryzacją tracących na wartości wskutek hiperinflacji świadczeń. Ponadto wymuszony naciskiem społecznym liberalizm orzecznictwa lekarskiego powodował narastanie liczby rent przyznawanych osobom, których stan nie uzasadniał zaliczania ich na stałe do kategorii inwalidów. W. Szubert krytycznie oceniał dodatki branżowe do świadczeń z ubezpieczenia społecznego wskazując, że większym uprawnieniom świadczeniowym nie odpowiadał nigdy wyższy wymiar opłacanych składek. Jeszcze większe zastrzeżenia wzbudzały dodatki z tytułu orderów i odznaczeń państwowych ze

[469] Te rozważania są spójne z tezami i piśmiennictwem przedstawionymi w pierwszym rozdziale; w tym wypadku taka charakterystyka została wyrażona m.in. przez I. Jędrasik-Jankowską, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, s. 144.
[470] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne…*, s. 45.

względu na ich uznaniowy charakter. Autor ten uważał, że system ubezpieczeń społecznych był w pewnych zakresach zbyt hojny[471].

W. Szubert wskazywał ponadto, że podstawowa wadliwość systemu polega na tym, że jest to system jeden, który nie ma żadnego dopełnienia ani alternatywy. Społeczeństwo miało sprzeczne wymagania wobec systemu ubezpieczeń społecznych. Miał on służyć jako narzędzie redystrybucji na rzecz osób bardziej narażonych na ryzyka losowe i biedniejszych, ale jednocześnie liczne grupy ubezpieczonych domagały się, aby świadczenia pozostawały w relacji do indywidualnej sumy opłaconych składek. Autor wskazywał, że w doktrynie ubezpieczeniowej krajów Europy Zachodniej uznaje się, że system powinien opierać się na 3 filarach: powszechnym reżimie świadczeń gwarantujących przyzwoite minimum zaspokojenia potrzeb; ubezpieczeniu dodatkowym finansowanym z uzupełniających składek i zapewniającym świadczenia w relacji do poprzednio posiadanych dochodów; odpowiednio popieranej przez państwo przezorności indywidualnej. W odróżnieniu od tego modelu system polski opierał się na jednym filarze, opartym do niedawna na budżecie państwowym, a zamiast przezorności indywidualnej występowały postawy roszczeniowe wobec państwa i systemu świadczeń przez nie gwarantowanych, od których oczekiwano pełnego zaspokojenia potrzeb. Autor wskazywał na zasadność stworzenia drugiego filaru, będącego dodatkowym ubezpieczeniem społecznym, zapewniającym świadczenia na wyższym, zróżnicowanym poziomie odpowiednio do dochodów osiąganych w okresie aktywności zawodowej. Towarzyszyć temu miało pobudzanie indywidualnej przezorności poprzez stwarzanie atrakcyjnych form oszczędzania. Zdaniem W. Szuberta ważne byłoby oparcie finansowania tych ubezpieczeń na zasadzie kapitalizacji, umożliwiającej czerpanie zysków z lokat. Zmianie musiałaby ulec struktura organizacyjna ZUS-u, który przestałby być wyłącznym administratorem systemu ubezpieczeń społecznych[472].

Wraz z transformacją systemu gospodarczego od początku lat 90-tych XX wieku zaczęły pojawiać się postulaty urynkowienia systemu emerytalnego. Jednakże w ocenie W. Szuberta ryzykowne byłoby w warunkach polskich, zwłaszcza mając na uwadze nieustabilizowany stan polskiej gospodarki, wprowadzenie systemu kapitałowego. Faza rozwoju systemu ubezpieczenia emerytalnego, w którym Polska się znajdowała na początku lat 90-tych, gdy system ten był już obciążony dużymi wypłatami, a składki były i tak wysokie, była zbyt późna. Autor akceptował myśl, że prawidłowy system emerytalny powinien być złożony z trzech filarów. Natomiast uznawał, iż w polskich warunkach nie jest realne

[471] W. Szubert, *Refleksje nad reformą…*, s. 5-6.
[472] W. Szubert, *Refleksje nad reformą…,* s. 8-9.

urzeczywistnienie tej idei. W pierwszej kolejności należałoby zapewnić, by system podstawowy gwarantował godziwe minimum wszystkim osobom utrzymującym się z rent i emerytur. Urzeczywistnienie wizji trzech filarów należy odłożyć. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce powinna być przeprowadzona przez naprawę aktualnego systemu na zasadzie częściowych zmian w różnych zakresach (między innymi poprzez zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn)[473]. Gruntowną przebudowę należy podjąć, gdy gospodarka osiągnie pewien stopień stabilizacji, a poziom życia podniesie się na tyle, że będzie możliwe ograniczenie filaru podstawowego ubezpieczenia do stosunkowo niskich i mało zróżnicowanych wypłat, tak by korzystne stało się poszukiwanie dodatkowych zabezpieczeń przez ubezpieczonych. Niemożliwe jest różnicowanie wymiaru świadczeń emerytalnych oraz rentowych, gdy poziom przeciętnych płac niewiele przewyższa minimum socjalne[474].

Polski system nie był w stanie istnieć dalej w tym kształcie. W takich okolicznościach polskie rządy zaczęły szukać sposobu na reformę polskiego jednofilarowego systemu emerytalnego.

Zgodnie z twórcami reformy emerytalnej w Polsce z 1999 roku - M. Górą, A. Chłoń i M. Rutkowskim - stopa zwrotu z pierwszego filaru jest związana ze stopą wzrostu płac, a stopa zwrotu w drugim i trzecim filarze ze stopą zwrotu inwestycji, dzięki czemu trójfilarowy system jest bardziej stabilny[475]. Dzięki istnieniu filaru kapitałowego zmniejsza się zakumulowany dług ukryty państwa wobec pokolenia wyżu demograficznego, co pomoże utrzymać równowagę w filarze repartycyjnym w przyszłości. M. Góra, A. Chłoń oraz M. Rutkowski stwierdzili, że system kapitałowy, w przeciwieństwie do repartycyjnego, nie jest podatny na starzenie się społeczeństwa czy bezrobocie. Natomiast jest nieznacznie wrażliwy na kryzysy giełdowe i decyzje polityczne. Jedynym czynnikiem, na który zdaniem autorów reformy filar kapitałowy nie wykazuje odporności, jest inflacja. Świadczenia emerytalne ubezpieczonych uczestniczących w I i II filarze będą wyższe od ubezpieczonych, którzy pozostaną wyłącznie w pierwszym filarze, ponieważ stopy zwrotu funduszy emerytalnych przewyższą indeksację w ZUS-ie. Według symulacji w wariancie podstawowym oszacowano, że stopa zastąpienia uwzględniająca świadczenie z obydwu filarów oraz aktualny oczekiwany okres dalszego

[473] M. Włodarczyk, *Ubezpieczenia społeczne w spuściźnie naukowej profesora Wacława Szubera* [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego,* (red.) T. Bińczycka-Majewska oraz M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 24.
[474] W. Szubert, *Refleksje nad reformą…,* s. 9.
[475] Należy podkreślić, że autorzy reformy stosowali inny podział na filary niż przyjęty w pierwszym i drugim rozdziale. Ich zdaniem ZUS stanowił pierwszy filar, OFE drugi filar, a dodatkowe i dobrowolne instytucje kapitałowe trzeci filar.

trwania życia w przypadku ubezpieczonego uzyskującego przeciętne wynagrodzenie, rozpoczynającego pracę w wieku 25 lat i kontynuującego ją bez żadnych przerw do emerytury (przy założeniu, że w ujęciu rocznym wzrost płac wynosi 4%, waloryzacja kont w ZUS-ie 3 %, stopa zwrotu OFE 6%, opłata od składki 5%, a opłata za zarządzanie aktywami 0,6%) wyniesie 44% w wieku 60 lat, 62% w wieku 65 lat oraz 87% w wieku lat 70. Natomiast w przypadku, gdy stopa zwrotu w ramach drugiego filaru wyniosłaby 8%, to stopa zastąpienia wzrosłaby do 54% dla osób w wieku 60 lat oraz do 115% dla osób w wieku 70 lat. Udział drugiego filaru w początkowej wartości emerytury wzrósłby do 62% w przypadku osób przechodzących na emeryturę w wieku 65 lat[476].

Wydaje się, że ten przykład jedynie służył twórcom reformy jako argument za jej wprowadzeniem, ponieważ symulowane stopy zwrotu zostały przyjęte apriorycznie. Z samego faktu korzystania z metody kapitałowej wysnuto założenie, że będzie ona przynosiła znacznie wyższą stopę zwrotu od metody repartycyjnej. Odnosząc się do tego przykładu *ex post*, wiadome jest, iż główne założenia tego przykładu, to jest stopa zwrotu OFE oraz wysokość opłaty od składki, okazały się chybione.

Twórcy reformy od początku przyrównywali Polskę do Węgier, gdzie po reformie większość ubezpieczonych wybrała udział w filarze kapitałowym węgierskiego systemu emerytalnego. Na tej samej zasadzie zakładano, jak się okazało trafnie, duże zainteresowanie członkostwem w OFE. Większy dług publiczny miał być rekompensowany przez, jak to zostało określone, wyższe oszczędności prywatne wynikające z członkostwa w OFE. Twórcy reformy zakładali, że na skutek likwidacji przywilejów emerytalnych dla wszystkich grup zawodowych publiczny system emerytalny odnotuje nadwyżkę w 2010, a najpóźniej w 2012 roku[477].

W uzasadnieniu do projektu ustawy emerytalnej wskazuje się, że dawny polski system ubezpieczeń społecznych był powszechnie krytykowany jako kosztowny, nieprzejrzysty, niesprawiedliwy. Dużym wydatkom na emerytury i renty nie towarzyszyło przekonanie, że poziom świadczeń jest satysfakcjonujący. Nieprzewidywalność propozycji przyszłych uprawnień w stosunku do wielkości wkładu do systemu (składki) w połączeniu z niejasnością kryteriów i przyczyn ich powstawania utrwaliły przekonanie, że system emerytalno-rentowy stanowi wypadkową arbitralnych decyzji organów państwa, podejmowanych często *ad hoc* pod naciskiem krótkookresowych konieczności gospodarczych. W szczególności, za pomocą wcześniejszych emerytur dla osób zwalnianych próbowano rozwiązać problem bezrobocia.

[476] A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *Shaping pension Reform in Poland: Security Through Diversity,* Social Protection Discussion Paper Series 1999, no. 23, s. 12, 18, 36-38.
[477] A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *Shaping pension Reform…*, s. 45-49.

Okazało się jednak, że wcześniejsze emerytury nie rozwiązały problemów rynku pracy a jedynie zwiększyły liczbę emerytów. Jednocześnie zaobserwowano, że emerytury nie są sposobem rozwiązywania wszystkich problemów społecznych. Równocześnie w ostatnich latach nastąpił wyraźny wzrost poziomu realnych wartości rent i emerytur w relacji do wynagrodzeń. W wyniku spadku liczby osób płacących składki – co było spowodowane spadkiem zatrudnienia – zmniejszyły się wpływy ze składek do systemu. Czynniki te przyczyniły się do kryzysu systemu emerytalno-rentowego. Kryzys ten unaocznił się z całą mocą w latach 90-tych, gdy wraz z rosnącymi składkami na ubezpieczenie społeczne, które wzrosły z 25% funduszu płac do 45%, ujawniły się coraz większe trudności z zapewnieniem samowystarczalności finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Poziom obciążeń wydatkami na emerytury i renty przewyższył w Polsce 15% PKB, podczas gdy wydatki te na ogół nie przekraczają 8% w krajach o porównywalnym dochodzie na jednego mieszkańca, a 11% w Europie Zachodniej[478].

Krytyce „starego" systemu emerytalnego i przedstawianiu wysokich kosztów jego funkcjonowania towarzyszyła argumentacja na temat zalet „nowego" systemu, który miał nie powodować obciążeń finansowych dla Skarbu Państwa. W uzasadnieniu projektu ustawy twierdzono, że ustawa emerytalna nie rodzi dodatkowych skutków finansowych dla budżetu, a wręcz przyczyni się w przyszłości do wzrostu wpływów do FUS-u z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne z następujących powodów: powiązania płaconych składek z przyszłą emeryturą; w wyniku wydłużenia rzeczywistego wieku przechodzenia na emerytury zarówno mężczyzn, jak i kobiet; zmiany waloryzacji emerytur służb mundurowych. W długim okresie ustawa doprowadzi do samowystarczalności systemu emerytalno-rentowego[479].

Zdaniem J. Jończyka reforma systemu emerytalnego, która weszła w życie z początkiem 1999 roku, jest narzuconą przez państwo indywidualizacją i prywatyzacją ryzyka starości, oznaczającą odrzucenie takich kategorii prawnych jak: wspólnota ryzyka oraz solidarność. Autor argumentował, że w wyniku tej reformy emerytury mogą nie osiągnąć nawet połowy dotychczasowego poziomu. Efektem tego będzie osłabienie bezpieczeństwa socjalnego i spychanie słabszych do pomocy społecznej. Reforma została poprzedzona realizowaną w środkach masowego przekazu krytyką istniejącego systemu emerytalnego pochodzącą miedzy

[478] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk nr 339 z dnia 8 maja 1998 roku, oficjalna strona Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/339/$file/339.pdf.

[479] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk nr 339 z dnia 8 maja 1998 roku, oficjalna strona Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/339/$file/339.pdf.

innymi od zwolenników skrajnej wersji liberalizmu. Natomiast autorzy raportu Banku Światowego ulegli kampanii na temat rzekomej niewydolności i bankructwa ZUS-u oraz krachu finansów publicznych z powodu wydatków na emerytury i renty. Reforma opiera się na założeniu, że jedno pokolenie pracujące musi zapłacić podwójnie: na bieżące świadczenia w systemie repartycyjnym i własne, przyszłe świadczenia w tworzącym się systemie kapitałowym. To spowoduje, że pojawią się drodzy pośrednicy, całkowicie zbędni w systemie. Będzie to stanowić źródło korzyści dla zakładów ubezpieczeń życiowych, które swoje wysokie dochody wiążą z istotnym ograniczeniem zakresu ubezpieczenia społecznego. Reforma ma ponadto na celu spełnienie żądań międzynarodowych instytucji finansowych dotyczących reformy ubezpieczeń społecznych[480].

W podobnym duchu wypowiada się L. Oręziak, twierdząc, że w propagowaniu idei neoliberalnych w różnych krajach świata, w tym także w Europie Środkowej i Wschodniej, ogromną rolę odegrali neoliberalni ekonomiści wykształceni na amerykańskich uniwersytetach. Ekonomiści ci uczestniczyli w sposób znaczący także w propagowaniu prywatyzacji emerytur. Wielu z nich działało przy wsparciu Banku Światowego i powiązanych z tą instytucją regionalnych banków rozwoju. Ekonomiści ci promowali pogląd, że prywatyzacja pomoże zmniejszyć problemy związane z funkcjonowaniem publicznego systemu emerytalnego. Wielu z tych ekspertów miało też inny motyw, by wspierać i forsować reformy emerytalne, gdyż osobiście korzystali oni z prywatyzacji systemów emerytalnych, ponieważ pracowali dla międzynarodowych instytucji finansowych i mogli mieć nadzieję, że także w przyszłości będą mogli dla nich pracować[481]. Stwierdzenie to daje się zastosować także do sytuacji krajów Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie przeprowadzono prywatyzację emerytur, w tym Polski. Także w Polsce wielu ekonomistów, prezentujących się publicznie jako niezależni eksperci, łączyło i dalej łączy wiele powiązań z tymi instytucjami, które najbardziej skorzystały z prywatyzacji emerytur. W ten sposób wprowadzono w błąd opinię publiczną, gdyż wiele osób jest przekonanych, że byli to rzeczywiście niezależni eksperci[482]. Zwolennicy prywatyzacji emerytur starali się podważyć rolę państwa i zdyskredytować istniejący od dziesięcioleci system zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego. Eksponując rzekomą wyższość emerytur prywatnych, opartych na efektach inwestowania składek emerytalnych na rynku, nad tradycyjnymi emeryturami opartymi o solidarność międzypokoleniową, nie zawahali się jednak

[480] J. Jończyk, *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości,* Rzeczpospolita 1997.
[481] R. Madrid, *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond,* Stanford 2003, s. 52.
[482] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji…*, s. 26-27.

naciskać na państwo, by ustanowiło przymus przekazywania pieniędzy publicznych w postaci tych składek do zarządzania firmom prywatnym. W neoliberalnej ideologii państwo co do zasady jest złe, zatem trzeba ograniczać jego aktywność i uprawnienia. Jednocześnie jest dobre i bardzo potrzebne, by wprowadzić i egzekwować przymus przekazywania przez wielkie grupy społeczne pieniędzy do nielicznych prywatnych firm. Praktyka pokazała, że system kapitałowy, jak i całościowy efekt reformy emerytalnej z 1999 r., nie jest w stanie zapewnić wystarczającego dochodu na okres starości. Ustanowiony element kapitałowy okazał się niemożliwy do sfinansowania (co zdaniem autorki było wiadome jeszcze zanim powstał), a przez to nietrwały i w istocie nieprzewidywalny, niezapewniający minimum sprawiedliwości w dystrybucji dochodów między grupami społecznymi i między pokoleniami. Kilka kryzysów, które wybuchły od 1999 r. pokazało brak jego odporności na wstrząsy na rynkach finansowych. Reforma z 1999 r. nie tylko nie rozwiązała żadnych problemów systemu emerytalnego, ale spowodowała bezmiar zagrożeń dla finansów publicznych i przyszłych emerytur. Propagowane przez Bank Światowy hasło tej reformy „bezpieczeństwo dzięki różnorodności" nie tylko nie sprawdziło się w praktyce w żadnym kraju, ale dziś trzeba je uznać za instrument marketingowy służący wprowadzeniu w błąd opinii społecznej, by realizować cele określonych grup interesu[483].

Uderzające jest to, że obowiązkowy kapitałowy komponent systemu emerytalnego stworzono tylko w nielicznych krajach, bo jedynie w 32, przy czym aż 14 z nich to kraje Europy Centralnej i Wschodniej oraz Azji Centralnej, a 10 z regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Obowiązkowy kapitałowy element systemu emerytalnego został ustanowiony tylko 3 krajach OECD. Oznacza to, że obowiązkowy komponent kapitałowy wprowadzono w zasadzie w krajach o niskim dochodzie, zaliczanych do grupy krajów rozwijających się. Trzy kraje OECD, które wprowadziły obowiązkowy element kapitałowy (zarządzany głównie przez instytucje państwowe) to Australia, Norwegia i Szwecja zaliczane do najzamożniejszych na świecie. Od dawna dysponują nadwyżkami budżetowymi (choć sytuacja budżetowa Szwecji w ostatnich latach uległa pewnemu pogorszeniu także z powodu utrzymywania systemu kapitałowego) a poza tym bazowy system kapitałowy jest tam zarządzany przez państwowe agencje. Zatem trudno w przypadku tych krajów mówić o prywatyzacji emerytur w dosłownym znaczeniu. Z całego systemu zabezpieczenia społecznego prywatyzacji poddano tylko emerytury, zainteresowania prywatnych instytucji finansowych nie wzbudziły inne elementy systemu jak np. renty chorobowe i wypadkowe czy zasiłki z tytułu niepełnosprawności, gdzie trzeba byłoby

[483] L. Oręziak *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur…*, s. 105.

od razu, albo w bardzo krótkim czasie, realizować zobowiązania. W przypadku emerytur weryfikacja skutków społecznych i sensu wprowadzonej reformy następuje dopiero za kilkadziesiąt lat. Dla instytucji finansowych oznacza to długi okres spokoju, w którym mogą pobierać pieniądze od ubezpieczonych, nie mając obowiązków w postaci wypłat. Szkodliwość systemu kapitałowego polega na tym, że zanim nadejdzie czas wywiązywania się państwa z ukrytych zobowiązań, jawny dług urośnie na tyle, że zwiększy radykalnie poziom ogólnego zadłużenia kraju. Będzie wpływał ciągle na zwiększenie poziomu odsetek od całego długu publicznego, a ostatecznie może doprowadzić do niewypłacalności państwa. Połowa przyrostu państwowego długu publicznego w latach 1999-2012 powstała z powodu OFE[484]. Opłaty pobierane przez OFE przewyższają koszty funkcjonowania ZUS-u. Te ostatnie w 2014 roku wyniosły zaledwie 1,9% zarządzanych przez ZUS środków[485]. Co więcej, należy zauważyć występowanie tendencji do stosunkowego zmniejszania się kosztów funkcjonowania ZUS-u, na 2020 rok planowane koszty administracyjny zostały bowiem określone na poziomie niecałych 1,5% wszystkich kosztów (3 865 499 zł kosztów administracyjnych/ 261 395 518 zł całości kosztów)[486].

S. Golinowska już w 1996 roku wskazywała, że nie ma możliwości sfinansowania nowego deficytu mogącego powstać na skutek wprowadzenia elementu kapitałowego. Ilość pieniędzy pozyskanych z prywatyzacji, jak i możliwa skala zwiększenia długu publicznego, dają zupełnie innego rzędu wielkości[487]. Oznaczało to, że jeszcze przed wprowadzeniem OFE jasne było, iż niemożliwe będzie sfinansowanie ubytku składki w systemie repartycyjnym poprzez dotacje pochodzące ze sprzedaży majątku państwowego.

III.2. System repartycyjno-kapitałowy od 1999 r.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku w oparciu o ustawę emerytalną, ustawę systemową i ustawę o OFE w Polsce zaczął funkcjonować nowy system emerytalny. Pierwszym elementem filaru bazowego była zreformowana część dotychczasowego systemu emerytalnego, którego

[484] L. Oręziak *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur…*, s. 110-111, 229, 238, 254.
[485] L. Oręziak *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur…*, s. 297.
[486] Projekt planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2020 na dzień 7 stycznia 2020 r., Biuletyn Informacji Publicznej ZUS-u, https://bip.zus.pl/documents/493361/1412780/Projekty+plan%C3%B3w+finansowych+FUS%2C+FEP+i+FRD+na+rok+2020.pdf/d1781ff9-de04-d34e-c141-412b72a641e2, s. 2.
[487] S. Golinowska, *Problem skali i formy prywatyzacyjnego wsparcia reformy emerytalno-rentowej,* [w:] *Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności,* Warszawa 1997, s. 35-54.

elementami strukturalnymi były: ZUS, FUS i FRD. Według klasyfikacji przyjętej w niniejszej rozprawie OFE stanowiły drugi element pierwszego filaru, a nie drugi filar.

Cechą nowego systemu emerytalnego było zindywidualizowanie partycypacji każdego ubezpieczonego w tworzeniu FUS-u. Wielkość odprowadzanych składek emerytalnych jest zapisywana na koncie ubezpieczonego. Nowy system został oparty na scalonym zakresie podmiotowym, co oznacza że zniesiony został podział na pracownicze i niepracownicze ubezpieczenie społeczne. Art. 6 ustawy systemowej określał wyczerpujący (zamknięty) katalog osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym (obecnie katalog ten jest otwarty, gdyż z dniem 1 stycznia 2013 r. znowelizowano art. 7 ustawy systemowej, który stanowi aktualnie, że prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi przysługuje osobom, które nie spełniają warunków do objęcia tymi ubezpieczeniami obowiązkowo). System ten dla „młodszych" ubezpieczonych (urodzonych po 31 grudnia 1968 r., a także dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., jeżeli przystąpiły one do OFE) był tylko jednym z dwóch podstawowych elementów pierwszego filaru.

Pierwszy filar nie jest kontynuacją dawnego systemu. Część emerytury pochodząca ze starego systemu została wyliczona na ostatni dzień obowiązywania starego systemu, czyli na 31 grudnia 1998 r., pod postacią kapitału początkowego. Emerytury starszych ubezpieczonych są obliczane według starego systemu. Całość składki emerytalnej starszych ubezpieczonych w wysokości 19,52% podstawy wymiaru zasila filar repartycyjny a składka młodszych ubezpieczonych podlegała z mocy ustawy podziałowi pomiędzy FUS i OFE w wysokości 12,22% i 7,3%, przy czym całość składki emerytalnej najpierw wpływała do ZUS-u a dopiero ZUS następnie przekazywał część składki do wybranego OFE. Środki zgromadzone w pierwszym filarze przeznaczane są na wypłatę bieżących emerytur, a w przypadku niewystarczających środków państwo zobowiązane jest do ich uzupełnienia poprzez dotację z budżetu[488]. Wysokość emerytury w nowym systemie emerytalnym jest obliczana jako iloraz sumy zgromadzonych składek i pozostałej przeciętnej liczby miesięcy życia w dniu przejścia na emeryturę (art. 26 ustawy emerytalnej). Autorzy reformy z 1999 r. szacowali, że wysokość emerytury z ZUS-u będzie kształtowała się na poziomie około 40% pobieranego wcześniej wynagrodzenia, przy założeniu przejścia na emeryturę w wieku 62 lat[489]. To znaczy, że jedynie

[488] T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego,* (red.) T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004, s. 35, 44, 59.
[489] Raport: *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce,* Warszawa 1997, s. 22.

świadczenie z całego systemu bazowego, czyli ZUS-u oraz OFE łącznie, miało zapewnić emeryturę w odpowiedniej wysokości.

Drugi element pierwszego filaru jest oparty na części publicznoprawnej składki emerytalnej i jest zarządzany metodą kapitałową. W ramach części kapitałowej pierwszego filaru powołano całkowicie nowe instytucje: OFE, PTE, zakłady emerytalne. W założeniach twórców OFE cechą tych struktur miała być niezależność od wpływów państwa (jak pokazały nowelizacje, które weszły w życie w 2011 i 2014 r., te założenia się nie sprawdziły). Do zadań zakładów emerytalnych należała wypłata dożywotniej emerytury ze środków zgromadzonych na indywidualnym koncie członka OFE. OFE i PTE mają osobowość prawną i działają na zasadzie zastrzeżonej ustawowo wyłączności przedmiotowej i podmiotowej. Bezpieczeństwo środków gromadzonych w OFE miało być zapewnione poprzez brak zdolności upadłościowej OFE[490]. Aktywa związane z wykonywaniem obowiązków wynikających z umowy o przyjmowanie składek nie mogą być przedmiotem egzekucji skierowanej przeciwko zakładowi ubezpieczeń na życie oraz objęte postępowaniem układowym, a także nie wchodzą w skład masy upadłości zakładu ubezpieczeń na życie (art. 165 tekstu pierwotnego ustawy o OFE; obecnie tę kwestię reguluje również art. 6 ust. 3 ustawy o OFE, który dotyczy także nowych kapitałowych instytucji emerytalnych).

Początkowo ustawodawca określił sposób pokrywania ewentualnych niedoborów w działalności OFE, począwszy od własnych zasobów rezerwowych OFE, środków PTE, następnie Funduszu Gwarancyjnego, a kończąc na Skarbie Państwa[491]. Jednak z dniem 1 lutego 2014 roku uchylono art. 180 ustawy o OFE, który stanowił, że Skarb Państwa gwarantuje pokrycie niedoboru w przypadku, gdy niedobór nie może być pokryty ze środków Funduszu Gwarancyjnego, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Oznacza to wyłączenie gwarancji państwowych co do środków gromadzonych w OFE. Obecnie ostatnim ogniwem chroniącym środki gromadzone w OFE jest Fundusz Gwarancyjny.

Ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1968 r. byli zobowiązani do wyboru OFE w ciągu 7 dni od powstania tytułu do obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego. W przypadku jego niedokonania wybór następował przez losowanie. Po obowiązkowym przystąpieniu do OFE ubezpieczony obligatoryjnie pozostawał członkiem OFE aż do osiągnięcia wieku emerytalnego, niezależnie od dalszego posiadania tytułu do ubezpieczeń społecznych.

---

[490] T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka…,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…,* (red.) T. Bińczycka-Majewska,, s. 61-62.
[491] T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka…,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…,* (red.) T. Bińczycka-Majewska, s. 64.

Ubezpieczony dysponował jedynie swobodą w zakresie wyboru OFE w ciągu całego okresu członkostwa[492].

Rada Ministrów miała obowiązek wydać rozporządzenie określające wysokość opłaty transferowej. Początkowo zmiana OFE przed upływem 2 lat od dokonania wyboru wiązała się z opłatą, która następnie została zniesiona (art. 138 w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 2 tekstu pierwotnego ustawy o OFE). Była to jedyna i pozbawiona doniosłego znaczenia opłata, którą RM określała w drodze rozporządzenia.

W 1999 roku funkcjonowało 21 funduszy emerytalnych, a w 2004 jedynie 16, co wynikało z tendencji do konsolidacji OFE[493]. Obecnie funkcjonuje 13 OFE[494], co oznacza, że tendencja do konsolidacji się utrzymała. Wraz ze zmniejszająca się liczbą OFE maleje konkurencja.

W razie niezgromadzenia odpowiedniego kapitału z pierwszego i drugiego elementu pierwszego filaru, po spełnieniu przesłanki osiągnięcia wieku emerytalnego i okresu składkowego oraz nieskładkowego (25 lat dla mężczyzn, 20 lat dla kobiet), emerytura zostaje podwyższona do wysokości emerytury minimalnej (art. 87 ustawy emerytalnej). Jest to rozwiązanie solidarnościowe, które jest co prawda zrozumiałe społecznie, ale nie znajduje uzasadnienia w odwołaniu do konstrukcji OFE, które miały właśnie odrywać się od solidaryzmu społecznego na rzecz zindywidualizowanej odpowiedzialności za własny kapitał emerytalny. Poza tym, stanowi to źródło dodatkowego zobowiązania dla FUS-u także wobec części kapitałowej świadczenia, przy braku wpływu z części składki emerytalnej utraconej na rzecz drugiego filaru.

Początkowo OFE mogły inwestować środki w szeroki zakres instrumentów finansowych określonych w art. 141 i 142 ustawy o OFE. W szczególności dopuszczalne były inwestycje zarówno w obligacje, jak i akcje podmiotów krajowych. Niedopuszczalne były inwestycje w papiery wartościowe emitowane przez podmioty zagraniczne, gdyż jednym z głównych założeń twórców OFE miał być rozwój polskiego rynku kapitałowego. Zasady lokacji uległy w późniejszych latach daleko idącym zmianom – zakazano inwestycji w dłużne papiery skarbowe oraz dopuszczono inwestycje na unijnych rynkach kapitałowych. Natomiast zgodnie z art. 144 ustawy o OFE niezmiennie od powstania OFE obowiązuje zakaz inwestowania środków w papiery wartościowe PTE zarządzającego danym OFE oraz

[492] T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka…,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…,* (red.) T. Bińczycka-Majewska, s. 65.
[493] T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka…,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…,* (red.) T. Bińczycka-Majewska, s. 64.
[494] rankingofe.com.pl.

podmiotów związanych z PTE zarządzającym danym OFE. Jest to słuszne rozwiązanie zakazujące inwestycji „w samego siebie", gdyż mogłoby to pociągać za sobą skutki spekulacyjne.

W pierwotnym kształcie środki zgromadzone w OFE miały służyć wykupieniu dożywotniej emerytury kapitałowej. Wynikało to z pierwotnej treści art. 111 ust. 1 ustawy o OFE, zgodnie z którym wypłata środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu następowała przez przeniesienie tych środków do wskazanego przez członka zakładu ubezpieczeń emerytalnych, w którym wykupił on emeryturę dożywotnią. Z dniem 1 lutego 2014 roku art. 111 został znowelizowany i obecnie stanowi, że przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu następuje przez przeniesienie tych środków na fundusz emerytalny FUS. Oznacza to ostateczne zerwanie z ideą wykupu emerytury kapitałowej i odejście od idei wyrażonych przez twórców reformy z 1999 r. Autorzy reformy zakładali, że zostaną utworzone odrębne od FUS-u zakłady emerytalne, które pozwolą wypłacać emeryturę kapitałową na innych, bardziej elastycznych zasadach niż świadczenie z pierwszego filaru. Początkowo projektodawcy zakładali istnienie 4 rodzajów emerytur dożywotnich, ale ostatecznie ograniczyli je do dwóch – emerytury dożywotniej oraz wypłaty gwarantowanej. Z zawetowanej ustawy o Funduszu Dożywotnich Emerytur Kapitałowych wynikało, że zakład emerytalny miał tworzyć i odpłatnie zarządzać FDEK. Wypłata emerytur kapitałowych miała być zabezpieczona przez następny nowy podmiot – Fundusz Gwarantowanych Emerytur Dożywotnich[495]. Zdaniem R. Pacuda likwidacja dożywotnich emerytur kapitałowych nosiła znamiona działania prawa wstecz[496].

Należy natomiast uznać, że wycofanie się z koncepcji emerytur kapitałowych wypłacanych przez FDEK zarządzany odpłatnie przez zakłady emerytalne jest pozytywną zmianą, zapobiega bowiem mnożeniu bytów prawnych w systemie emerytalnym i – co istotne – likwiduje możliwość kolejnego pobierania opłat na rzecz następnej instytucji finansowej. Ponadto zwiększa przejrzystość systemu i jego spójność, gdyż wprowadza regułę otrzymywania jednego świadczenia emerytalnego z całości publicznego systemu emerytalnego, to jest z ZUS-u i OFE. Co więcej, zapewnia natychmiastowe zasilenie FUS-u, wpływając pozytywnie na jego saldo, uszczuplone wcześniej o część składki emerytalnej przekazywanej do OFE. Likwiduje również jakiekolwiek ryzyko związane z ewentualną płynnością finansową Funduszy Dożywotnich Emerytur Kapitałowych.

---

[495] R. Pacud, *Wypłaty emerytur dożywotnich – stan obecny i perspektywy,* PiZS 2011, nr 2, s. 3-5.
[496] R. Pacud, *Retroaktywne skutki przekazania środków funduszy emerytalnych,* PiZS 2015, nr 9, s. 26.

Część repartycyjna i kapitałowa pierwszego filaru są ze sobą powiązane. Wysokość emerytury jest bowiem obliczana w oparciu o sumę składek zgromadzonych w obu elementach systemu bazowego. ZUS i OFE należą do powszechnego oraz bazowego systemu emerytalnego, opartego o publicznoprawną składkę. Należy zauważyć, że mimo iż część kapitałowa pierwszego filaru sama przez się nie wykazuje cech solidarnościowych oraz redystrybucyjnych, to jeśli weźmie się pod uwagę całość systemu bazowego, uwzględniającego OFE, to sytuacja wygląda nieco odmiennie. Solidaryzm i redystrybucja przejawiają się w emeryturze minimalnej oraz tablicach średniej długości życia, które są jednakowe dla kobiet i mężczyzn, choć mężczyźni żyją około 8 lat krócej od kobiet[497]. Jako że OFE były i są częścią pierwszego filaru, to te konstrukcje siłą rzeczy dotyczą ich także.

Już w 2004 roku słusznie wskazywała T. Bińczycka-Majewska, że składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzone do OFE nie są prywatną własnością członka. Składka po przekazaniu do OFE zachowuje nadal swój publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter i podlega ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne. Środki pochodzące ze składek na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są środkami publicznymi, ale nie państwowymi. A działalność lokacyjna jest stałą częścią działalności instytucji ubezpieczenia społecznego realizowaną na zasadach określonych w ustawie[498].

W 2004 roku wątpliwości budziło chociażby zaliczenie OFE do zabezpieczenia społecznego. T. Zieliński argumentował, że członkowie OFE – tak samo jak uczestnicy każdej kapitałowej formy zabezpieczenia na starość - nie tworzą wspólnoty ubezpieczonych, lecz każdy dysponuje swoim indywidualnym kontem i działa we własnym interesie, stąd nie występuje tu solidaryzm ubezpieczonych. OFE nie zostały też poddane kontroli przyszłych emerytów. Autor twierdził, że w konsekwencji OFE nie spełniają wymagań zabezpieczenia społecznego, a tym samym naruszają art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z kolei skrajnie liberalne rozwiązania przyjęte w tym systemie są sprzeczne z Europejską Kartą Społeczną. Brak gwarancji państwa co do wysokości świadczeń emerytalnych z drugiego filaru narusza konwencję MOP nr 102 wskazująca na minimalne normy zabezpieczenia społecznego[499].

Jak pokazał czas T. Zieliński słusznie twierdził, że wątpliwe jest, czy nowy system okaże się bezpieczny, sprawiedliwy, odporny na koniunkturę polityczną i przejrzysty, jak to

---

[497] D. Szałtys, *Trwanie życia w 2018 r.,* Główny Urząd Statystyczny 2019, s. 8.
[498] T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka…,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…,* (red.) T. Bińczycka-Majewska, *s. 36.*
[499] T. Zieliński, *Nowe emerytury – samoubezpieczenie na starość,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, s. 16-22.

zapowiadał w 1997 r. rząd. Realizowana reforma była raczej wehikułem do kreacji kapitału niż rozwiązywaniem problemów społecznych. Mimo iż OFE miały służyć ożywieniu gospodarczemu, to na skutek ich utworzenia powstał ogromny deficyt budżetowy. Reforma okazała się niezwykle droga wskutek wysokich kosztów obsługi OFE. Już w 2004 roku analitycy rynku sygnalizowali, że w perspektywie 3 lat OFE mogą zdominować giełdowe podmioty o najwyższej kapitalizacji, co oznaczałoby katastrofalny scenariusz dla polskiej giełdy[500]. Jak się okazało katastrofalne skutki dla polskiej giełdy nadeszły jedynie rok później od powyższych przewidywań.

Kolejnym nowym elementem systemu bazowego wprowadzonym 1 stycznia 1999 r. był Fundusz Rezerwy Demograficznej (art. 58-65 ustawy systemowej). FRD posiada osobowość prawną. Jego organem oraz dysponentem jest ZUS. Środki FRD mogą być wykorzystane wyłącznie na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego, nieoprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki FUS-u na bieżącą wypłatę świadczeń oraz nieoprocentowaną pożyczkę na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może zarządzić wykorzystanie środków Funduszu. FRD jest zasilany w szczególności z części składki emerytalnej oraz ze środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Początkowo do FRD wpływała składka emerytalna w wysokości 1% podstawy wymiaru. Następnie była ona obniżana. Dzisiaj wynosi ona 0,35% podstawy wymiaru (art. 58 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 22 ust. 4 w zw. z art. 112 ust. 4 ustawy systemowej).

Obecnie środki zgromadzone w FRD sięgają około 40 mld zł. Obowiązujące przepisy zezwalają na inwestowanie jedynie 30% środków FRD w akcje. Jednakże nawet ten limit nie jest wykorzystywany, gdyż aktualnie zaledwie 8% aktywów inwestowanych jest w akcje. Hipotetyczne wejście w życie ustawy likwidującej OFE spowoduje powierzenie zarządzania środkami Państwowemu Funduszowi Rozwoju i zmianę kształtu portfela inwestycyjnego. Ponadto szacuje się, że likwidacja OFE będzie oznaczać zasilenie FRD dodatkowymi 32 mld zł[501]. Zatem aktualnie należy uznać, iż w FRD została zgromadzona stosunkowo niewielka ilość środków, gdyż odpowiada ona wielkości zobowiązań świadczeniowych ZUS-u za około 2 miesiące. FRD nabywa głównie papiery dłużne. RM może w drodze rozporządzenia zarządzić wykorzystanie zgromadzonych w funduszu środków, co oznacza łatwość wypłaty środków. Te okoliczności przekładają się na marginalne znaczenie funduszu rezerwowego i znikomy wpływ

[500] T. Zieliński, *Nowe emerytury…,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, s. 26.
[501] A. Kolek, O. Sobolewski, *System emerytalny 2020…*, s. 58-60.

na rynek kapitałowy, co może ulec zmianie po ewentualnym wejściu w życie ustawy likwidującej OFE.

I filar – system bazowy i obligatoryjny	II filar – system dodatkowy i dobrowolny	III filar
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – system bazowy, obligatoryjny, repartycyjny, zdefiniowanej składki o charakterze publicznoprawnym o wysokości 12,22%.	Pracownicze Programy Emerytalne – od 1 stycznia 1999 r., a od 1 czerwca 2004 r. w oparciu o nową ustawę. Obustronnie dobrowolny system kapitałowy. Wpłaty korzystają ze zwolnień podatkowych. Składka podstawowa finansowana przez pracodawcę. Uczestnik może zadeklarować składkę dodatkową.	Przezorność własna, w tym ubezpieczenia emerytalne zawierane na wolnym rynku.
Subkonto emerytalne – prowadzone przez ZUS od 1 maja 2011 roku. Są na nim zgromadzone środki przekazane przez OFE, które odpowiadają wartości 51,5% umorzonych jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku w OFE na 31 stycznia 2014 r. Tu trafiają również środki umarzane stopniowo w związku z mechanizmem suwaka. Środki podlegają waloryzacji. Składka 4,38% dla członków OFE, a 7,3% dla pozostałych. Teoretycznie system kapitałowy.	Indywidualne Konta Emerytalne – od 1 września 2004 roku, możliwość oszczędzania środków na cele emerytalne do określonej ustawowo kwoty. Oszczędzający nie płaci podatku dochodowego od środków zgromadzonych przy ich wypłacie. Środki zwolnione z podatku od zysków kapitałowych. Dobrowolny system kapitałowy.	
Otwarte Fundusze Emerytalne – system bazowy, kapitałowy, zdefiniowanej składki o charakterze publicznoprawnym; do 31 stycznia 2014 r. obligatoryjność członkostwa dla ubezpieczonych urodzonych po 1968 r., od 1 lutego 2014 r. całkowita dobrowolność członkostwa. Składka wynosi 2,92%.	Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego – od 1 lutego 2012 roku. Możliwość oszczędzania środków na cele emerytalne. Oszczędzający nie płaci podatku dochodowego od tych środków przy ich wpłacie, w danym roku podatkowym, za to płaci podatek dochodowy przy wypłacie środków. Środki zwolnione od podatku od zysków kapitałowych.	
Emerytura minimalna – przysługuje w przypadku gdy świadczenie obliczone w oparciu o sumę kapitału z systemu bazowego (ZUS-u oraz OFE) jest niższe od kwoty emerytury minimalnej Przesłankami nabycia są osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego oraz legitymowanie się okresem składkowym i nieskładkowym – przez mężczyzn 25 lat, przez kobiety 20 lat. Finansowana ze składek oraz podatków.	Pracownicze Plany Kapitałowe – od 1 stycznia 2019 roku pracodawcy (stopniowo od największych) mają obowiązek tworzenia a pracownicy są automatycznie wpisywani do PPK, chyba że złożą oświadczenie o braku chęci uczestnictwa. Ulgi podatkowe oraz dopłaty od państwa, składka współfinansowana przez pracodawcę. Jednostronnie dobrowolny system kapitałowy.	
Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) – państwowy fundusz rezerwowy. Organem FRD jest ZUS. Środkami FRD dysponuje ZUS. Zgromadzone aktywa pozwalają na wypłatę świadczeń przez ZUS jedynie przez około 2 miesiące. System kapitałowy, portfel inwestycyjny oparty głównie o papiery dłużne.		

Tabela nr 10 obrazująca kształt polskiego systemu emerytalnego od 1 stycznia 1999 r.[502]

[502] Opracowanie własne.

III.3. Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych

Podstawowym aktem prawnym regulującym OFE jest ustawa o funkcjonowaniu i organizacji funduszy emerytalnych ogłoszona po raz pierwszy w dniu 28 sierpnia 1997 roku. Odwołania do niej oraz jej rozwinięcie można znaleźć także w ustawie systemowej oraz ustawie emerytalnej[503]. Na podstawie ustawy o OFE wydano także szereg rozporządzeń normujących między innymi takie kwestie jak: ustalanie dokładnej stopy zwrotu OFE; wycena aktywów funduszy; sposób prowadzenia rejestru funduszy; sposób i tryb zawarcia umowy, na podstawie której następuje uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym; określenie maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat; termin, sposób i tryb przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na fundusz emerytalny Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego; obowiązki informacyjne funduszy emerytalnych; Fundusz Gwarancyjny[504].

Ustawa o OFE od ogłoszenia jej tekstu pierwotnego w dniu 20 listopada 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., poz. 139 nr 934) do 21 kwietnia 2020 roku (Dz. U. z 2020 r., poz. 105) była nowelizowana aż 56 razy. Wynika to z politycznej wrażliwości przedmiotu ustawy, początkowo zbyt wielkiej składki przeznaczonej do części kapitałowej filaru bazowego, konieczności dostosowania ustawy do prawa unijnego (na przykład wskutek wprowadzenia możliwości inwestowania przez OFE poza polskim rynkiem kapitałowym), niedostatecznej współpracy ekonomistów z prawnikami na etapie tworzenia ustawy, nieustanowienia górnego

[503] Przykładowo art. 3 ust. 1 ustawy systemowej stanowi, że zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych wykonują: ZUS, OFE, płatnicy składek.

[504] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 roku w sprawie Funduszu Gwarancyjnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 141); rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obowiązków informacyjnych funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 142); rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat (Dz. U. z 2014 r., poz. 116); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 2014 roku w sprawie terminu, sposobu i trybu przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na fundusz emerytalny Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1418); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu zawarcia umowy, na podstawie której następuje uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym (Dz. U. z 2011 r., poz. 284 nr 1669); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 2004 roku w sprawie ustalania stopy zwrotu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r., poz. 49 nr 449); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 2004 roku w sprawie szczegółowych zasad wyceny aktywów i zobowiązań funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r, poz. 51 nr 493); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie w sprawie sposobu prowadzenia rejestru funduszy emerytalnych, wzoru tego rejestru oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach o wpis do rejestru funduszy emerytalnych (Dz. U. z 1998 r., poz. 69 nr 456).

pułapu wysokości opłaty od składki (w myśl art. 138 w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 2 tekstu pierwotnego ustawy o OFE Rada Ministrów mogła kształtować w drodze rozporządzenia jedynie wysokość opłaty transferowej). Główne zmiany ustawy o OFE nastąpiły na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r., poz. 75, nr 398), która weszła w życie z dniem 1 maja 2011 roku i 1 stycznia 2012 roku, oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1717; dalej: ustawa nowelizująca OFE z 2013 roku), która weszła w życie 15 stycznia 2014 roku oraz 1 lutego 2014 roku.

W dniu wejścia w życie ustawy 1 stycznia 1999 roku przedmiot działalności funduszy został określony w sposób zwięzły i precyzyjny. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o OFE w jej brzmieniu w dniu 1 stycznia 1999 roku Fundusz jest osobą prawną a przedmiotem działalności funduszu jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Ustawowy przedmiot działalności funduszy uległ znacznej zmianie na przestrzeni lat. Treść tego artykułu była zmieniana wielokrotnie. Od dnia 8 stycznia 2009 roku (Dz.U. z 2008 r., poz. 228, nr 1507) zakres działalności funduszy został rozszerzony o wypłatę okresowych emerytur kapitałowych. Od 1 stycznia 2012 roku przedmiot działalności funduszy (ale nie Otwartych Funduszy Emerytalnych) został rozszerzony o prowadzenie indywidualnego konta emerytalnego lub indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. z 2011 r., poz. 75, nr 398). Dodano także ustęp 4, zgodnie z którym umożliwiono "przyjmowanie składek pracowników zagranicznych" na podstawie umowy o przyjmowanie składek zawartej przez pracowniczy fundusz z zakładem ubezpieczeń na życie. Od 1 lutego 2014 roku (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717) ustawodawca zmodyfikował treść ust. 2, stwierdzając że fundusze emerytalne gromadzą środki także na wypłaty w związku z emeryturą częściową oraz okresową emeryturą kapitałową. Warto zwrócić uwagę, że niezmiennie otwartym funduszom emerytalnym przyznano osobowość prawną, w przeciwieństwie do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy Funduszu Rezerwy Demograficznej, które pozostają jedynie funduszami celowymi. To oznacza, że OFE stanowią odrębny typ organizacyjny od FUS-u czy FRD.

Organem funduszu jest towarzystwo emerytalne. Towarzystwo tworzy fundusz oraz, jako jego organ, zarządza nim i reprezentuje w stosunkach z osobami trzecimi. Towarzystwo reprezentuje fundusz w sposób określony dla reprezentacji towarzystwa w jego statucie (art. 3 ust. 1, 2 i 3 ustawy). Członkowie funduszu nie odpowiadają za jego zobowiązania (art. 5

ustawy). Zatem towarzystwo emerytalne pełni funkcję zbliżoną do zarządu w spółkach kapitałowych. A członkowie funduszu nie ponoszą odpowiedzialności za jego zobowiązania podobnie jak akcjonariusze spółki akcyjnej.

Składki wpłacone do funduszu, nabyte za nie lub w związku z nimi prawa i pożytki z tych praw stanowią jego aktywa a wartość aktywów netto funduszu ustala się pomniejszając wartość aktywów funduszu o jego zobowiązania (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy). Od 1 lutego 2012 roku aktywa związane z wykonywaniem obowiązków wynikających z umowy o przyjmowanie składek nie mogą być przedmiotem egzekucji skierowanej przeciwko zakładowi ubezpieczeń na życie oraz objęte postępowaniem układowym, a także nie wchodzą w skład masy upadłości zakładu ubezpieczeń na życie (art. 6 ust. 3 ustawy). Wprowadzenie tej regulacji, rozciągające ochronę na pozostałe instytucje kapitałowe, miało na celu uatrakcyjnienie systemu kapitałowego i ukazanie pewności gromadzenia w nim środków, co mogło stanowić próbę odbudowy zaufania do systemu kapitałowego. Należy zaznaczyć, że środki będące w posiadaniu OFE już wcześniej korzystały z tej ochrony na mocy art. 165 tekstu pierwotnego ustawy o OFE.

Na przestrzeni lat tryb utworzenia funduszu emerytalnego przeszedł nieznaczne zmiany. Utworzenie funduszu wymaga: nadania funduszowi statutu przez towarzystwo; zawarcia przez towarzystwo z depozytariuszem umowy o przechowywanie aktywów funduszu; uzyskania przez towarzystwo zezwolenia na utworzenie funduszu; wpisania funduszu do rejestru funduszy. Komisja Nadzoru Finansowego wydaje zezwolenie na utworzenie funduszu w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Zezwolenie jest równoznaczne z zatwierdzeniem statutu funduszu. Tu warto zwrócić uwagę, że organem nadzoru nad funduszami emerytalnymi początkowo był Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, od 1 kwietnia 2002 roku Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych , a od 19 września 2006 roku Komisja Nadzoru Finansowego (art. 12-25 ustawy). Tryb tworzenia funduszy emerytalnych i zmiana ich statutu są zbliżone do procedury powoływania spółki akcyjnej. Oddanie OFE pod nadzór KNF-u należy ocenić jako słuszne, ponieważ są one zbliżone do spółek akcyjnych. Oprócz tego ta konstrukcja ogranicza liczbę innych bytów prawnych takich jak istniejąca jedynie przez około 4 lata Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych.

Towarzystwo prowadzi działalność wyłącznie w formie spółki akcyjnej. To oznacza, że zarówno fundusz emerytalny, jak i jego główny organ - towarzystwo emerytalne - posiadają osobowość prawną. Przedmiotem przedsiębiorstwa towarzystwa jest wyłącznie tworzenie i zarządzanie funduszami oraz ich reprezentowanie wobec osób trzecich. Towarzystwo emerytalne zarządza jednym funduszem emerytalnym, chyba że zarządzanie więcej niż jednym

nastąpiło na skutek przejęcia zarządzania innego funduszu emerytalnego albo połączenia towarzystwa. Wynika z tego, że towarzystwo emerytalne jest specyficznym rodzajem spółki akcyjnej, ponieważ może zostać utworzone wyłącznie w ściśle określonym ustawą celu. Znaczącym wymogiem odróżniającym towarzystwa emerytalne od innych spółek akcyjnych jest posiadanie minimalnego kapitału zakładowego w kwocie 5 000 000 euro, który musi być wkładem pieniężnym opłaconym w całości przed rejestracją towarzystwa, nie może pochodzić z pożyczki, kredytu, ani być w jakikolwiek sposób obciążony (art. 27-32 ustawy). Natomiast minimalny kapitał zakładowy spółki akcyjnej określony w kodeksie spółek handlowych wynosi 100 000 zł[505]. Charakterystyczny dla towarzystwa emerytalnego jest także ustawowy wymóg posiadania wykształcenia prawniczego, ekonomicznego lub licencji doradcy inwestycyjnego przez co najmniej jedną trzecią członków zarządu oraz wykształcenia prawniczego lub ekonomicznego przez co najmniej połowę rady nadzorczej towarzystwa (art. 41 ust. 2 i 44 ust. 2 ustawy). Widać, iż ustawodawca położył akcent na kompetencje zarządu oraz rady nadzorczej, dostrzegając w tym zakresie konieczność współpracy prawników oraz ekonomistów (co nawiasem mówiąc potwierdza tezę wyrażoną we wstępie rozprawy, iż nie jest możliwe rzetelne objęcie tematu emerytalnych instytucji kapitałowych wyłącznie przez pryzmat prawa albo ekonomii, lecz konieczne jest odwoływanie się do obu dziedzin jednocześnie). Z kolei elementy wspólne pomiędzy towarzystwami emerytalnymi a spółkami akcyjnymi wyrażają się również w art. 52 ustawy, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do towarzystw stosuje się przepisy kodeksu spółek handlowych.

W pierwotnej wersji uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu następowało z chwilą zawarcia umowy z funduszem. Otwarty fundusz nie mógł odmówić zawarcia umowy, o ile osoba występująca z wnioskiem o przyjęcie do funduszu spełniała warunki określone w odrębnych ustawach. Można być członkiem tylko jednego otwartego funduszu. Innym sposobem uzyskania członkostwa w OFE było losowanie. Z dniem 1 kwietnia 2004 roku weszła następna możliwość uzyskania członkostwa w OFE, czyli w wyniku otwarcia rachunku w otwartym funduszu. Oprócz tego uzyskanie członkostwa obwarowano przesłankami, wskazując iż jego uzyskanie następuje z chwilą zawarcia umowy z funduszem, jeżeli w dniu zawarcia pierwszej umowy z otwartym funduszem osoba przystępująca do funduszu podlega lub podlegała, w okresie 12 miesięcy przed dniem zawarcia umowy, ubezpieczeniu emerytalnemu w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych oraz, gdy ZUS dokona odpowiedniego wpisu lub zmian w Centralnym Rejestrze Członków Otwartych

[505] art. 308 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1526);

Funduszy Emerytalnych. Z dniem 1 lutego 2014 roku wymagany okres podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu skrócono do 4 miesięcy, zlikwidowano możliwość nabycia członkostwa poprzez losowanie oraz ustanowiono, że członkostwo w otwartym funduszu ustaje z dniem wykreślenia członka funduszu przez ZUS z Centralnego Rejestru Członków OFE w związku z przekazaniem całości środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu na fundusz emerytalny FUS (art. 81-91 ustawy).

Należy podkreślić, że od początku niezmieniona pozostała reguła, że otwarty fundusz nie może odmówić zawarcia umowy, o ile osoba występująca z wnioskiem o przyjęcie do funduszu spełnia warunki określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 81 ust. 2 ustawy). Zatem umowa pomiędzy ubezpieczonym a OFE nosiła i nosi nietypową cechę – początkowo, gdy przynależność do filaru kapitałowego dla części ubezpieczonych była obligatoryjna, nie stanowiła ona wyrazu wolnej woli którejkolwiek ze stron umowy. Obecnie tylko jedna ze stron umowy podejmuje swobodną decyzję o zawarciu umowy o członkostwo. Fundusz nigdy nie mógł odmówić zawarcia umowy z ubezpieczonym, jeśli ten spełniał przepisane prawem warunki.

Podobnie i trafnie argumentuje K. Antonów, który stwierdza, iż specyfika kontraktu między ubezpieczonym a OFE polega na tym, że obowiązek zawarcia umowy wynika wprost z ustawy, co w znacznym stopniu ogranicza przewodnią zasadę prawa zobowiązań (swobodę umów) zarówno w aspekcie wyłączenia woli stron w zakresie samego powstania zobowiązania umownego (niewywiązanie się z tego obowiązku powoduje przydzielenie funduszu w drodze losowania), jak i braku możliwości kształtowania jego treści wedle uznania stron (zwłaszcza członka OFE). Zatem umowę członkostwa należy uznać za umowę przynależną ubezpieczeniom społecznym (emerytalnemu), do której mają odpowiednie zastosowanie tylko niektóre konstrukcje kodeksu cywilnego [506]. Na tożsame konkluzje wskazuje A. Jabłoński, który argumentuje, że w odróżnieniu od stosunku uczestnictwa w otwartym funduszu inwestycyjnym członkostwo w OFE ma charakter przymusowy i powszechny. Charakterystyczne dla członkostwa w OFE jest to, że nie tylko zawarcie umowy, ale również takie zdarzenia jak losowanie lub otwarcie rachunku w funduszu powodują nawiązanie tego stosunku prawnego. Członek OFE nie może rozporządzać środkami zgromadzonymi w funduszu w drodze czynności *inter vivos*. Wpłaty do funduszu finansowane są ze składek emerytalnych i środki te powinny pozostać nieuszczuplone aż do nabycia przez członka OFE prawa do emerytury lub renty. Wskazane swoistości przesądzają o istnieniu członkostwa w

[506] K. Antonów, *Relacja członek OFE - OFE* [w:] *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa-Achim 2011.

OFE jako odrębnej kategorii pojęciowej. Swoistości te nadają stosunkowi członkostwa w OFE charakter nowego, specyficznego rozwiązania, szczególnej instytucji prawa i sprawiają, że przybiera on kształt pozwalający odróżnić go od stosunku uczestnictwa w funduszu inwestycyjnym[507]. To znaczy, że autorzy słusznie wskazują, iż umowa o członkostwo jest pojęciem odrębnym od umowy w znaczeniu cywilnoprawnym.

Od początku istnienia OFE, zawierając umowę z otwartym funduszem, osoba występująca z wnioskiem o przyjęcie do funduszu może wskazać imiennie jedną lub więcej osób fizycznych, na których rzecz ma nastąpić, po jej śmierci, wypłata środków niewykorzystanych (art. 82 ustawy). Jest to jeden z argumentów podnoszonych przez zwolenników stanowiska, iż środki w OFE mają charakter prywatnoprawny, ponieważ można nimi zadysponować na wypadek śmierci na podobnej zasadzie jak prywatnymi środkami zgromadzonymi na lokacie.

W ramach działalności akwizycyjnej prowadzonej przez otwarte fundusze nie było dozwolone oferowanie dodatkowych korzyści materialnych z tytułu członkostwa w otwartym funduszu, jeżeli celem takiego działania miało być skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do funduszu lub pozostawał jego członkiem. Natomiast od 1 stycznia 2012 roku wprowadzono całkowity zakaz akwizycji przez OFE i na ich rzecz (art. 92 ustawy). Wydaje się, że zamyśle ustawodawcy miało to na celu ukrócenie zbyt częstych zmian funduszy emerytalnych oraz postawienie na własne wybory ubezpieczonych.

Z dniem 1 lutego 2014 roku wprowadzono tak zwany mechanizm suwaka, w myśl którego ZUS informuje otwarty fundusz o obowiązku przekazania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu na fundusz emerytalny FUS w związku z osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od powszechnego wieku emerytalnego. Każdego miesiąca umorzeniu podlega liczba jednostek rozrachunkowych będących ilorazem liczby jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu i wyrażonej w miesiącach różnicy między wiekiem emerytalnym a wiekiem członka otwartego funduszu w dniu dokonywania umorzenia (art. 100c ustawy). Wydaje się, że ta instytucja została wprowadzona jako ochrona przed kryzysami giełdowymi. Prowadzi ona do stopniowego wycofywania środków ubezpieczonego z rynku kapitałowego, począwszy od dnia, w którym pozostało mu mniej niż 10 lat do powszechnego wieku emerytalnego. To rozwiązanie ma na celu ochronę środków inwestowanych na giełdzie przed nagłą bessą, która wypadłaby w okresie, gdy do wieku emerytalnego pozostałoby zbyt niewiele czasu, by fundusz

[507] A. Jabłoński, *Zobowiązaniowy charakter członkostwa* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…*, (red.) T. Bińczycka-Majewska.

mógł odrobić poniesione straty. Ponadto mechanizm suwaka ma na celu uniezależnienie daty złożenia wniosku o emeryturę od wartości jednostek rozrachunkowych, ochronę biernych ubezpieczonych nieznających się na rynku kapitałowym i uśrednienie ryzyka inwestycyjnego.

Członek funduszu nie może rozporządzać środkami zgromadzonymi na swoim rachunku za wyjątkiem rozrządzeń członka funduszu na wypadek śmierci oraz rozporządzeń środkami zgromadzonymi przez członka dobrowolnego funduszu na IKE oraz IKZE. Natomiast środki zgromadzone na rachunku członka otwartego funduszu nie podlegają egzekucji (art. 107 ust. 1 i 2 oraz art. 108 ustawy). Norma wynikająca z art. 107 ust. 1 ustawy jest silnym argumentem za publicznoprawnym charakterem zgromadzonych w OFE środków, ponieważ ubezpieczony co do zasady nie ma prawa nimi dysponować jak swoją własnością. W sposób znamienny odróżnia to te środki od lokowanych w innych funduszach inwestycyjnych na prywatnym rynku, gdzie inwestujący może w każdej chwili wycofać swoje środki z giełdy, co najwyżej będąc zobowiązanym do zapłaty kary umownej.

Pozwala to także rozróżnić środki gromadzone w OFE od gromadzonych w IKE, IKZE, PPE, PPK, w których możliwe jest wycofanie środków w każdej chwili, choć wiąże się to z ujemnymi konsekwencjami. To z kolei stanowi kolejny argument za umiejscowieniem OFE w I filarze a pozostałych instytucji kapitałowych w II filarze.

Przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu następuje przez przeniesienie tych środków na fundusz emerytalny FUS (art. 111 ustawy). Ta regulacja wyraźnie wskazuje, że środki gromadzone w OFE stanowią odrębną własność od rachunku FUS, ponieważ aby rozpocząć wypłatę emerytury konieczne jest przeniesienie własności tych środków.

Jeżeli małżeństwo członka otwartego funduszu uległo rozwiązaniu przez rozwód lub zostało unieważnione, środki zgromadzone na rachunku członka funduszu, przypadające byłemu współmałżonkowi w wyniku podziału majątku wspólnego małżonków, są przekazywane w ramach wypłaty transferowej na rachunek byłego współmałżonka w otwartym funduszu. Jeżeli w chwili śmierci członek otwartego funduszu pozostawał w związku małżeńskim, fundusz dokonuje wypłaty transferowej połowy środków zgromadzonych na rachunku zmarłego na rachunek małżonka zmarłego w otwartym funduszu, w zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. Środki zgromadzone na rachunku zmarłego członka otwartego funduszu emerytalnego przekazywane są osobom wskazanym przez zmarłego a w przypadku ich braku wchodzą w skład spadku (art. 126, 131, 132 ustawy). Te zasady stanowią podstawę koronnego argumentu zwolenników prywatnoprawnego charakteru środków w OFE. Skoro środki gromadzone w filarze

kapitałowym wchodzą w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, to podobnie jak inne składniki wspólnej masy majątkowej muszą mieć charakter własności prywatnej – własność państwowa nie wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków i nie ulega podziałowi po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej. Niemniej jednak autor rozprawy zwraca uwagę, że środki te pozostają w OFE (następnie w FUS-ie) i nie można nimi co do zasady dysponować. Składka cały czas jest zarachowana na koncie. Środki zaewidencjonowane w ZUS-ie działają na tej samej zasadzie do czasu realizacji świadczenia. Wydaje się, że pozostawienie tych elementów prywatnoprawnych przy publicznoprawnym charakterze środków w OFE (przesądzonym przez TK w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. o sygnaturze K 1/14) stanowi niespójność konstrukcji.

Zasady dotyczące wysokości opłat pobieranych przez OFE zmieniały się wielokrotnie. OFE mogą pobierać dwojakiego rodzaju opłaty – od wpływającej składki oraz od całości aktywów. Początkowo ustawodawca nie ustanowił żadnej maksymalnej wysokości opłaty pobieranej przez OFE, od 1 stycznia 2010 roku wprowadzono limit 3,5% opłaty od składki, by ostatecznie od 1 lutego 2014 roku obniżyć opłaty do maksymalnie 1,75%. Obecnie otwarty fundusz może pobierać opłaty wyłącznie w formie potrącenia określonej procentowo kwoty z wpłacanych składek, nie większej niż 1,75%, z tym że potrącenia dokonuje się przed przeliczeniem składek na jednostki rozrachunkowe. Dobrowolny fundusz może pobierać opłaty wyłącznie w formie potrącenia określonej procentowo kwoty z wpłacanych składek, w wysokości określonej w statucie, z tym że potrącenia dokonuje się przed przeliczeniem składek na jednostki rozrachunkowe. Te kwoty otwarty fundusz przekazuje niezwłocznie na rzecz powszechnego towarzystwa (art. 134 ustawy).

Zasady lokacji środków były zawsze określone ustawowo. Fundusz lokuje swoje aktywa, dążąc do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności dokonywanych lokat. Należy uznać, iż jest to faktycznie postulat możliwie zyskownego i bezpiecznego inwestowania przez OFE. OFE mogą inwestować w enumeratywnie wyliczone instrumenty finansowe. Aktywa funduszu mogą być lokowane w aktywach denominowanych w złotych lub w walutach państw będących członkami Unii Europejskiej lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Łączna wartość lokat aktywów otwartego funduszu w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa nie może przekroczyć 30% wartości tych aktywów (art. 139 i 140 ustawy).

Wycena aktywów i obliczanie stopy zwrotu odbywa się w ten sposób, że otwarty fundusz, który przyjmował składki co najmniej przez 36 miesięcy, ustala na koniec marca i

września każdego roku wysokość stopy zwrotu za ostatnie 36 miesięcy. Wysokość stopy zwrotu jest podawana do wiadomości organu nadzoru oraz na ogólnodostępnej stronie internetowej. Stopą zwrotu funduszu jest wyrażony procentowo iloraz różnicy wartości jednostki rozrachunkowej w ostatnim dniu roboczym miesiąca rozliczeniowego i wartości tej jednostki w ostatnim dniu roboczym miesiąca rozliczeniowego poprzedzającego okres 36 miesięcy. Miesiącem rozliczeniowym jest odpowiednio marzec i wrzesień. Wysokość stóp zwrotu, obliczonych na podstawie ust. 1, podaje do publicznej wiadomości organ nadzoru (art. 166-174). Wynika z tego zasada jawności stóp zwrotu funduszu. Stopy zwrotu są dostępne na stronie KNF-u[508]. Dzięki temu ubezpieczeni mogą porównywać wyniki funduszy i, przynajmniej w założeniach, wybrać ten najefektywniejszy. Choć jak praktyka wskazywała, fundusze z najwyższymi stopami zwrotu wcale nie gromadziły największej liczby ubezpieczonych, ani nie zarządzały największymi aktywami[509].

Jednakże należy stwierdzić, że te stopy zwrotu nie oddają rzeczywistej stopy zwrotu OFE, ponieważ nie uwzględniają pobranych opłat. Obecnie OFE podają jedynie wzrost wartości jednostek rozrachunkowych, co nie uwzględnia pobranych opłat i daje zawyżoną, nieprawdziwą stopę zwrotu. Stopy zwrotu OFE dostępne na stronie KNF-u są bowiem obliczane jako iloraz wartości jednostek rozrachunkowych z końca i z początku okresu rozliczeniowego. A wartość jednostek rozrachunkowych wynika z wartości aktywów OFE, które są nabywane dopiero po pobraniu opłaty od składki. Opłata od składki pobierana jest zanim składka wpłynie na rynek kapitałowy. Zatem dostępne publicznie stopy zwrotu OFE są jedynie stopami zwrotu brutto a nie netto. A dopiero stopy zwrotu netto pozwalałyby na rzetelne porównanie efektywności każdego OFE, jak również na obiektywne porównanie systemu kapitałowego z repartycyjnym. Indeksacja środków zaewidencjonowanych w ZUS-ie to w istocie stopa zwrotu netto, gdyż środki te nie są obciążone opłatami. Dlatego indeksację w ZUS-ie można zestawiać jedynie ze stopą zwrotu netto OFE, czyli czystym zyskiem, uwzględniającym pobrane przez instytucje finansowe opłaty. Postuluję zatem, aby dostępne publicznie stopy zwrotu OFE uwzględniały całość pobranych opłat, a więc miały charakter netto.

OFE ma obowiązek utworzyć zarówno fundusz premiowy, jak i fundusz rezerwowy. Środki najpierw wpływają na fundusz premiowy a następnie po spełnieniu określonych

[508] Strona Komisji Nadzoru Finansowego, *Średnia ważona stopa zwrotu,* https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/stopa_zwrotu.
[509] Tytułem przykładu najwyższą stopę zwrotu według KNF osiągnął fundusz Allianz Polska, jednakże największą liczbę członków zgromadził Nationale Nederlanden OFE. Dane pochodzą ze strony ranking.ofe.com.pl.

warunków są przekazywane do funduszu rezerwowego, skąd tym razem po spełnieniu kolejnej przesłanki mogą zostać wycofane do towarzystwa emerytalnego (art. 181-184 ustawy). Ten mechanizm został stworzony przez ustawodawcę jako gratyfikacja dla efektywnych funduszy i towarzystw emerytalnych. Sama konstrukcja prawna jest rozbudowana, ponieważ ostateczne przeniesienie dodatkowych środków na własność towarzystwa emerytalnego wymaga spełnienia przesłanek ustawowych na dwóch etapach. Po pierwsze OFE musi uzyskać możliwie wysoką stopę zwrotu na tle innych OFE. W przypadku pierwszego miejsca może przekazać całość środków z funduszu premiowego na rezerwowy, w przypadku dalszych miejsc ta kwota jest proporcjonalnie zmniejszana. Jeśli osiągnie najgorszy wynik inwestycyjny, to nie ma prawa do przeniesienia jakichkolwiek środków na fundusz rezerwowy. Następnie, aby środki faktycznie mogły zostać przeniesione na własność towarzystwa emerytalnego, OFE musi wykazać stopę zwrotu przewyższającą stopę inflacji za okres ostatnich 6 lat. W przeciwnym wypadku środki wracają do OFE i nie zasilają towarzystwa emerytalnego. Okres odniesienia jest dość znaczny, co jest adekwatne do długookresowego horyzontu inwestycyjnego funduszy emerytalnych. Ten mechanizm został utworzony jako gratyfikacja dla funduszy osiągających wysoką stopę zwrotu. Jedyny zarzut, jaki można by postawić temu rozwiązaniu to ustanowienie zbyt małego odsetka środków przekazywanych do funduszu premiowego (0,05%). Gdyby ten procent był wyższy, wzrosłaby motywacja dla OFE to osiągnięcia wyższej stopy zwrotu.

Przed 1 lutego 2014 roku. ustawa przewidywała sankcje dla OFE, które nie osiągały minimalnej stopy zwrotu. Minimalna stopa zwrotu była określona jako stopa zwrotu niższa o 50% od średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich otwartych funduszy w tym okresie lub o 4 punkty procentowe od tej średniej, w zależności od tego, która z tych wielkości jest niższa. Po wyczerpaniu funduszu rezerwowego i gwarancyjnego OFE było zobowiązane pokryć niedobór ze środków własnych, a Funduszowi Gwarancyjnemu przysługiwało roszczenie o zwrot środków. W przypadku gdy OFE nie było w stanie pokryć niedoboru ze środków własnych, zarząd towarzystwa emerytalnego był zobowiązany zawiadomić KNF (art. 175, 180, 183 pierwotnej ustawy). Konsekwencją ustanowienia tego mechanizmu było wzajemne naśladownictwo OFE. Decyzje inwestycyjny były kopiowane, portfele inwestycyjne różnych OFE nie różniły się zbytnio od siebie właśnie z obawy przed znalezieniem się poniżej minimalnej stopy zwrotu. Dlatego wydaje się, że sankcja pokrycia niedoborów ze środków własnych była zbyt daleko idąca i działała mrożąco na proces decyzyjny funduszy. Ten mechanizm został słusznie uchylony.

Prawodawca uznał, iż wypłacalność OFE powinna być zabezpieczona przez utworzony w tym celu Fundusz Gwarancyjny. Przychodami Funduszu Gwarancyjnego są w szczególności

obowiązkowe wpłaty dokonywane przez powszechne towarzystwa z własnych środków, przychody z lokowania środków Funduszu Gwarancyjnego. Wpłaty powszechnego towarzystwa do Funduszu Gwarancyjnego stanowią określoną procentowo, identyczną dla wszystkich otwartych funduszy, część aktywów netto otwartego funduszu zarządzanego przez to towarzystwo. Ze środków Funduszu Gwarancyjnego są pokrywane szkody wynikłe ze szkód spowodowanych niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem swych obowiązków przez towarzystwo emerytalne w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji w zakresie, w jakim powszechne towarzystwo nie ponosi za nie odpowiedzialności, lub szkody te nie mogą być pokryte z jego masy upadłości (art. 184-188b ustawy).

OFE zostały obciążone szerokimi obowiązkami informacyjnymi. Fundusze mają zarówno obowiązek składania precyzyjnych sprawozdań KNF-owi, udostępniania informacji związanych ze swoją działalnością, stopą zwrotu oraz kształtem portfela inwestycyjnego (po 6 miesiącach od dnia inwestycji) na stronie internetowej. Oprócz tego fundusz przesyła każdemu członkowi funduszu, w regularnych odstępach czasu, nie rzadziej jednak niż co 12 miesięcy, informację o środkach znajdujących się na rachunku członka, terminach dokonanych w tym okresie wpłat składek i wypłat transferowych oraz przeliczeniu tych składek i wypłat transferowych na jednostki rozrachunkowe, o wynikach działalności lokacyjnej funduszu, a także o zasadach polityki inwestycyjnej i celu inwestycyjnym funduszu, wraz ze wskaźnikami, do których są porównywane osiągane przez fundusz stopy zwrotu. Ponadto fundusz jest obowiązany, na żądanie członka, udzielić mu informacji określającej pieniężną wartość środków zgromadzonych na jego rachunku. (art. 189-196 ustawy).

III.4. Przeobrażenia OFE

Przekazanie ponad 1/3 (7,3% składki do OFE / 19,52% całości składki emerytalnej = 37,4%) dotychczasowej składki emerytalnej do OFE zamiast do FUS-u poskutkowało deficytem w FUS-ie, który musiał być pokrywany przez dotacje ze Skarbu Państwa. To z kolei doprowadziło do znaczącego wzrostu długu publicznego, który przekroczył dwa progi ostrożnościowe i niebezpiecznie zbliżał się do konstytucyjnego progu zadłużenia 60% PKB, ustanowionego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Krach giełdowy w 2008 roku, bezpośrednio poprzedzający pierwsze wypłaty z OFE mające się odbyć w 2009 roku, poskutkował drastycznym obniżeniem wielkości środków zgromadzonych na rachunkach ubezpieczonych w OFE. Te czynniki społeczne i ekonomiczne były przyczyną kolejnej reformy systemu emerytalnego.

Eurostat, urząd statystyczny UE, od 2004 roku zaczął zaliczać składki wpłacane do OFE jako dług publiczny. W Polsce Ministerstwo Pracy w komunikacie z czerwca 2013 roku stwierdziło, że stosownie do decyzji Eurostatu nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 roku OFE pozostają poza sektorem publicznym. Zdaniem W. Muszalskiego stanowisko Eurostatu wpłynęło na uchwalenie ustawy nowelizującej OFE z 2013 roku[510].

Początkowo, na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r., nr 75, poz. 398) zmniejszono kwotę składki emerytalnej wpływającej do OFE z 7,3% do 3,5%; przy czym pozostałe 3,8% zamiast do OFE miało wpływać na nowo utworzone subkonto prowadzone przez ZUS[511], pozostające z definicji nadal elementem kapitałowym.

Środki zgromadzone na subkoncie ulegają podziałowi w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa albo śmierci ubezpieczonego na tych samych zasadach co środki zgromadzone w OFE. W przypadku rozwodu byłemu małżonkowi ewidencjonuje się na subkoncie tę część składek, która przypada mu w rezultacie podziału majątku wspólnego, a jeżeli dla tego małżonka nie jest prowadzone subkonto – ZUS zakłada subkonto. Kopiując regulacje dotyczące OFE uregulowano wypłatę środków gwarantowanych z subkonta w sytuacji, gdy świadczeniobiorca zmarł w ciągu trzech lat od miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono mu świadczenie (art. 40a-40f ustawy systemowej). Z dniem 1 lutego 2014 r. instytucja wypłaty gwarantowanej została uchylona zarówno w stosunku do OFE, jak i do subkonta.

Wprowadzenie subkonta doprowadziło do połączenia, a może raczej pomieszania (o wydźwięku negatywnym), funkcji kapitałowej oraz repartycyjnej w tej części systemu emerytalnego, ponieważ, jak słusznie zauważa K. Antonów, część składki wpływająca na subkonto zostaje przeznaczona na finansowanie emerytur obecnych świadczeniobiorców, choć jednocześnie stanowi podstawę obliczenia emerytury kapitałowej na przyszłość, co jest charakterystyczne ale wyłącznie dla filaru repartycyjnego. Dlatego, biorąc pod uwagę reguły podziału środków w przypadku rozwodu lub śmierci ubezpieczonego, prowadzi to do naruszenia reguł solidarności wspólnoty ryzyka i wypływa na destabilizację finansów ubezpieczeń społecznych[512]. A model repartycyjny zakłada, że niewystąpienie ryzyka socjalnego nie wiąże się z żadną rekompensatą utraconych korzyści z tytułu odprowadzonych składek[513]. To powoduje, że do wypłat będą uprawnione nawet osoby, którym nie

[510] W. Muszalski, *Reforma reformy emerytalnej…*, s. 14-15.
[511] Art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej OFE z 2011 roku.
[512] K. Antonów, *Sytuacja prawna składek zaewidencjonowanych na subkoncie w ZUS w razie rozwodu lub śmierci ubezpieczonego albo śmierci emeryta,* PiZS 2011, nr 5, s. 4.
[513] K. Ślebzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 201.

przysługiwałaby ochrona ubezpieczeniowa z tytułu renty rodzinnej ze względu na niespełnienie ustawowych przesłanek jej nabycia[514]. K. Antonów słusznie wskazuje, że utworzenie subkonta z prawem do podziału środków wskutek rozwodu lub śmierci ubezpieczonego stanowi wyraz niezasadnego, ale utrwalonego medialnie przekazu, o słuszności „dziedziczenia" środków z systemu emerytalnego, który to zakorzeniony społecznie pogląd wpływa na stanowienie nieracjonalnego prawa[515].

Jednakże główna reforma OFE została wprowadzona ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717), która weszła w życie z dniem 1 lutego 2014 roku. Wśród najważniejszych zmian można wskazać następujące.

Zlikwidowano dożywotnią emeryturę kapitałową, pozostawiając jedynie okresową emeryturę kapitałową. Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje ze środków zaewidencjonowanych na subkoncie członkowi otwartego funduszu emerytalnego do ukończenia 65. roku życia. Okresowa emerytura kapitałowa jest finansowana z FUS-u. Członek OFE nabywa prawo do okresowej emerytury kapitałowej, jeżeli: ukończył 60 lat oraz kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie, ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego. A prawo do okresowej emerytury kapitałowej wygasa: w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego; z dniem poprzedzającym dzień, w którym członek otwartego funduszu emerytalnego ukończył 65. rok życia; w przypadku wyczerpania środków zewidencjonowanych na subkoncie (art. 7-9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. z 2018 r., poz. 926). Oznacza to marginalizację okresowej emerytury kapitałowej, jej ograniczenie w czasie i wysokości. Ustawa o emeryturach kapitałowych reguluje wyłącznie okresowe emerytury kapitałowe. Dożywotnie emerytury kapitałowe zostały usunięte z systemu emerytalnego jeszcze przed rozpoczęciem przyznawania tego rodzaju świadczeń. Podstawowym świadczeniem jest emerytura w powszechnym wieku emerytalnym z FUS-u.

Wprowadzono tak zwany mechanizm suwaka, który przewiduje zaprzestanie dokonywania nowych wpłat do elementu kapitałowego od osiągnięcia wieku o dziesięć lat niższego niż powszechny wiek emerytalny danego ubezpieczonego (art. 22 ust. 3d ustawy

[514] K. Antonów, *Sytuacja prawna składek…*, s. 5.
[515] K. Antonów, *Sytuacja prawna składek…*, s. 2.

systemowej). Od tej chwili do dnia osiągnięcia wieku emerytalnego OFE dokonuje stopniowego umarzania jednostek rozrachunkowych (art. 100c ustawy o OFE) oraz przekazywania środków do funduszu emerytalnego (art. 111c ustawy o OFE), które są ewidencjonowane na subkoncie ubezpieczonego (art. 40a ust. 1 ustawy systemowej). Po ustaleniu prawa do emerytury albo prawa do emerytury częściowej, nowe składki będą ewidencjonowane wyłącznie na podstawowym koncie ubezpieczonego (art. 22 ust. 3g ustawy systemowej). Ustalenie prawa do emerytury częściowej wiąże się z koniecznością jednorazowego transferu środków z elementu kapitałowego (art. 22a ust. 1 ustawy systemowej).

Zniesiono obligatoryjny charakter członkostwa w kapitałowym elemencie zarządzania składką emerytalną (art. 39 ust. 1 ustawy systemowej). W ten sposób druga część składki jest obecnie zarządzana także w sposób repartycyjny. Istnieje przy tym możliwość przekazania jej w zarząd metodą kapitałową (do OFE). Ta część składki emerytalnej, niezależnie czy trafi wyłącznie na subkonto, czy również do OFE, wyróżnia się możliwością rozporządzania aktywami ubezpieczeniowymi na wypadek śmierci oraz podziału majątku. Członkowie otwartych funduszy emerytalnych mieli możliwość - w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. - wyrażenia woli członkostwa w OFE, po wejściu w życie zmian (art. 11 ustawy nowelizującej). Począwszy od 2016 r., co cztery lata każdy ubezpieczony będzie mógł złożyć deklarację co do uczestnictwa w kapitałowym elemencie ubezpieczenia emerytalnego (art. 39a ustawy systemowej).

Wprowadzono zakaz jakiejkolwiek reklamy funduszy w okresie, w którym ubezpieczeni dokonują wyboru między OFE a subkontem (art. 36 ustawy nowelizującej oraz art. 197a ustawy o OFE). Poza tymi okresami dopuszczalne formy informowania o działalności funduszy również zostały dokładnie zdefiniowane (art. 197 ustawy o OFE). Ustawodawca zmniejszył dopuszczalną stopę prowizji pobieranej od składek wpłacanych do OFE do poziomu 1,75% każdej składki.

Znacznej reorganizacji uległy zasady działalności lokacyjnej funduszy. Jedną z dwóch najistotniejszych zmian jest zakaz inwestowania w obligacje emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa, NBP oraz rządy i banki centralne innych państw (art. 141 ust. 2 ustawy o OFE). Ponadto ustanowiono nakaz utrzymywania poziomu aktywów ulokowanych w akcjach od co najmniej 75% tych aktywów w 2014 r. do 15% w 2017 r. (art. 35 ustawy nowelizującej).

Ustawodawca nakazał umorzenie 51,5% jednostek rozrachunkowych każdego członka OFE z dniem 3 lutego 2014 r. oraz przekazanie aktywów odpowiadających wskazanej wartości w postaci obligacji emitowanych i gwarantowanych przez Skarb Państwa i obligacji

emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także środków pieniężnych (art. 23 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej OFE). Udział przekazywanych instrumentów w danym funduszu na 31 stycznia 2014 r. nie mógł być niższy niż w dniu poprzedzającym ogłoszenie założeń ustawy, tj. 3 września 2013 r. (art. 23 ust. 6 ustawy nowelizującej OFE). Stan subkonta ubezpieczonego został powiększony o wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych. Ewentualny spadek wartości wymienionych środków w okresie do końca stycznia 2014 r. miał być zrekompensowany ubezpieczonym (art. 23 ust. 8 oraz art. 26 ustawy nowelizującej OFE).

Zmodyfikowano sposób zarządzania aktywami funduszu przez zniesienie mechanizmu niedoboru. Od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej, powszechne towarzystwo emerytalne ponosi odpowiedzialność wyłącznie za niedopełnienie obowiązków ustawowych, Fundusz Gwarancyjny pokrywa zaś szkody członków OFE wynikające z takich działań lub zaniechań (art. 48 ust. 1 ustawy o OFE).

Zmiany objęły też dozwoloną zagraniczną działalność lokacyjną funduszy emerytalnych. Konieczność implementacji wyroku TSUE z 21 grudnia 2011 r. o sygn. akt C-271/09 spowodowała zniesienie dotychczasowego 5% limitu inwestycji za granicą (art. 143 ustawy o OFE). W uzasadnieniu tego orzeczenia TSUE stwierdził, że fundusze emerytalne funkcjonujące według zasady kapitalizacji prowadzą - pomimo ich celu socjalnego i obowiązkowego charakteru przystąpienia - działalność gospodarczą. Jest tak w wypadku otwartych funduszy emerytalnych, których aktywa są lokowane i zarządzane przez odrębne spółki, prowadzące działalność odpłatnie, w formie spółki akcyjnej. Sprawowany przez władze publiczne nadzór ostrożnościowy nad tymi funduszami i tymi spółkami oraz gwarancja pokrycia przez Państwo ewentualnych niedoborów występujących w owych funduszach nie podważają gospodarczego charakteru omawianej działalności. Ponadto nawet gdyby przyjąć, że wspomniane środki mają charakter publiczny, mimo że pochodzą ze składek emerytalnych odprowadzanych przez pracodawców danych pracowników, okoliczność ta sama w sobie nie wystarcza w każdym razie do wyłączenia stosowania art. 56 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do operacji ich dotyczących, jak to wynika z załącznika I do dyrektywy 88/361 w sprawie wykonania art. 67 traktatu, zgodnie z którym pojęcie przepływów kapitału obejmuje w szczególności operacje odnoszące się do aktywów lub pasywów państw członkowskich lub innych organów administracji publicznej oraz agencji. Przepis krajowy, który nakłada na otwarte fundusze emerytalne zarówno ilościowe, jak i jakościowe ograniczenia odnoszące się do inwestycji dokonywanych poza terytorium krajowym, a w szczególności w innych państwach członkowskich wywołuje również skutki ograniczające względem spółek z siedzibą w innych państwach członkowskich, gdyż stwarza na ich

niekorzyść utrudnienia w gromadzeniu kapitału w danym państwie członkowskim z tego względu, że nabycie między innymi akcji lub tytułów uczestnictwa emitowanych przez instytucje wspólnego inwestowania jest ograniczone przez wspomniany przepis. TSUE stwierdził, że utrzymując w mocy przepisy ustawowe, które wprowadzają ograniczenia zarówno ilościowe, jak i jakościowe, w inwestowaniu przez OFE poza granicami kraju ograniczając tym samym inwestycje owych funduszy w innych państwach członkowskich, państwo członkowskie uchybia zobowiązaniom, jakie na nim ciążą na mocy art. 56 traktatu.

Realizując ten wyrok, dozwolono na inwestowanie do 30% środków OFE w aktywach denominowanych w walucie innej niż krajowa (art. 141 ust. 5 ustawy o OFE). Fundusz uzyskał także uprawnienie do powierzenia zarządzania swoimi zagranicznymi aktywami instytucjom spoza kraju (art. 153 ust. 1 ustawy o OFE). Wskazana zmiana oznaczała sześciokrotny wzrost wartości limitu kapitału pochodzącego ze składek emerytalnych, który można przenieść z krajowego systemu finansowego.

Z tych wszystkich względów należy uznać przeobrażenia w OFE za doniosłe. Dotknęły one samych założeń funkcjonowania funduszy emerytalnych. W szczególności zakwestionowano gromadzenie przez OFE bonów skarbowych. Dostrzeżono jałowy obieg pieniądza z tym związany i tego skutki w postaci tworzenia wielkiego długu publicznego. Wprowadzono pojęcie subkonta – specyficznej instytucji łączącej w sobie cechy repartycyjne i kapitałowe. Zmniejszono składkę trafiającą do OFE oraz ustanowiono dobrowolność członkostwa w nich. Ustawodawca przekonał się, iż wprowadzenie metody kapitałowej do bazowego systemu emerytalnego nie rozwiązuje problemów systemu emerytalnego ani finansów publicznych, a wręcz może je pogłębić.

Jak zostało to wyżej przytoczone opłaty od składki były sukcesywnie ustawowo zmniejszane. Wynagrodzenie pobierane przez OFE ma na tyle duży wpływ na ostateczną wysokość zgromadzonego kapitału, iż konieczne jest odrębne i wnikliwe omówienie takich problemów jak: realna stopa zwrotu OFE, opłaty od składki, kształt portfela inwestycyjnego oraz wpływ OFE na dług publiczny. Powszechnie przyjmuje się, iż aby obliczyć stopę zwrotu OFE wystarczające jest podzielenie obecnej ceny jednostki rozrachunkowej funduszu emerytalnego przez cenę jednostki rozrachunkowej funduszu emerytalnego z początku jego istnienia. Taka metoda liczenia stopy zwrotu OFE jest błędna z następujących powodów. Nie uwzględnia ona ani opłaty od składki, ani opłaty za zarządzanie całością aktywów pobieranych przez OFE. W ten sposób można co najwyżej uzyskać stopę zwrotu „brutto", czyli przed potrąceniem obciążeń. Zatem niedopuszczalne jest zestawianie tej wartości z indeksacją

środków w ZUS-ie, która jest z kolei wartością netto, gdyż ZUS nie pobiera żadnych opłat od wpływającej do niego składki.

Jak już zostało podniesione wcześniej, koszty ZUS-u są pokrywane z budżetu i stanowią one około 1,5% pobieranej przez ZUS składki. Zatem są one niższe od opłat pobieranych przez fundusze emerytalne. Przy czym kompetencje ZUS-u są szerokie i to ZUS zajmuje się ściąganiem składek, w tym także tych kierowanych do OFE. Mimo tak rozległych obowiązków koszty funkcjonowania ZUS-u były niższe od OFE.

Nawet precyzyjne ustalenie stopy zwrotu netto OFE nie daje pełnego obrazu ich funkcjonowania, ponieważ dużą część swojego zysku OFE wypracowały dzięki obligacjom Skarbu Państwa. Zatem są to w istocie środki pochodzące z budżetu. Ostatecznie ich pochodzenie nie różni się od indeksacji w ZUS-ie, która także jest w całości zależna od budżetu.

Należy zwrócić uwagę, iż wyniki polskiej giełdy papierów wartościowych odbiegają od jej zachodnich odpowiedników. Krajowej giełdzie nie udało się przebić swojego poprzedniego szczytu z 2007 roku, podczas gdy większość jej zagranicznych odpowiedników dawno tego dokonała. Przykładowo w dniu 26 stycznia 2018 amerykański Dow Jones (osiągając 26 616 punktów) prawie dwukrotnie przebił swój najlepszy wynik z 5 października 2007 roku (13 870 punktów), czyli sprzed kryzysu. Tymczasem indeks WIG 20 u swego szczytu w dniu 29 października 2007 roku osiągnął 3918 punktów. Natomiast po krachu giełdowym jego najlepsze notowania z dnia 29 stycznia 2018 roku wyniosły zaledwie 2593 punkty[516].

Autor rozprawy zwraca uwagę, że polska gospodarka od czasu kryzysu gospodarczego rozwijała się szybciej do amerykańskiej. Skąd w takim razie odwrotny trend polskiej giełdy? Przyczyn niskiej stopy zwrotu polskiej giełdy jest z pewnością wiele. Jednakże zdaje się, że jedną z nich jest wygaszanie OFE. Dotychczas inwestor miał pewność, iż papiery wartościowe są ciągle skupywane przez fundusze emerytalne. Gdy zasilanie giełdy składkami spadło, znacznie obniżył się popyt na polskie papiery wartościowe, co miało negatywny wpływ na ich cenę.

Z perspektywy ubezpieczonego rozpoczynającego swoją aktywność zarobkową, należy rozpatrywać bardzo długi, bo nawet czterdziestokilkuletni, horyzont inwestycyjny. Z jednej strony stanowi to wielką zaletę. Im dłuższa inwestycja, tym większa może być jej ostateczna stopa zwrotu, a więc ta część kapitału, która nie pochodzi ze środków własnych. Z drugiej strony, w tak długim okresie mogą wystąpić nieprzewidywalne kataklizmy. Nie chodzi tu o

[516] Notowania indeksów Dow Jones oraz WIG 20 odczytane z wykresów na stronie money.pl.

kryzysy giełdowe, które są wpisane w cykl koniunkturalny, ale poważniejsze zdarzenia, jak np. wojny.

Zwiększenie długu publicznego wskutek funkcjonowania OFE powoduje, iż Skarb Państwa musi płacić wyższe odsetki od całości swoich zobowiązań. Gdyby nie OFE obligacje mogłyby być obarczone niższymi odsetkami. Wynika z tego kolejne błędne koło – im większy dług wygenerowały fundusze emerytalne, tym wyższe były odsetki od obligacji i tym wyższa „stopa zwrotu" OFE oraz pobierane przez nie opłaty. Zatem funduszom emerytalnym opłacało się generować jak największy dług publiczny.

Fundusze emerytalne wypracowały relatywnie niską - w stosunku do większości pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej i państw OECD - stopę zastąpienia, czyli relację wysokości pierwszego świadczenia emerytalnego do wysokości ostatniego średniego wynagrodzenia[517]. Nie można stwierdzić, że powierzenie podmiotom prywatnym zarządzania środkami pochodzącymi ze składek emerytalnych przyczyniało się skutecznie do zwiększenia stopy zastąpienia, a tym samym zwiększenia wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych.

Z tych względów ustanowienie nowego, agresywnego, kształtu portfela inwestycyjnego OFE jest rozwiązaniem lepszym od poprzedniego. Uzasadnione jest także zezwolenie OFE na inwestycje zagraniczne w szerszym zakresie. Obniżenie maksymalnej wysokości opłat od składki pobieranych przez OFE na poziomie 1,75% jest rozwiązaniem słusznym i adekwatnym. Takie zmniejszenie kosztów ponoszonych przez ubezpieczonych może sprawić, że inwestowanie za pośrednictwem OFE stanie się bardziej zyskowne od korzystania z podobnych produktów finansowych dostępnych na wolnym rynku.

Przeciwnicy wycofania się z obowiązku kupowania przez OFE obligacji skarbowych za 60% składki, argumentujący, że dla ubezpieczonych powinien być skonstruowany bezpieczny portfel inwestycyjny, nie patrzą na całość składki, lecz wyłącznie na jej część przekazywaną do OFE. Natomiast jeśli weźmie się pod uwagę szerszy kontekst (czyli całość I filaru), to widać, że składki ubezpieczonych są zarządzane (ewidencjonowane) w sposób bezpieczny. Dla osób, które wybiorą uczestnictwo w OFE, składka przekazywana do OFE będzie stanowić jedynie 14,96% całej składki emerytalnej (2,92/19,52 * 100%). Reszta, czyli 85,04% będzie bezpiecznie ewidencjonowana i indeksowana w FUS-ie w ramach ZUS-u i tzw. subkonta. Nawet jeśli OFE całą składkę przeznaczą na zakup ryzykownych papierów wartościowych, to portfel inwestycyjny stworzony przez bazowy system repartycyjno-kapitałowy łącznie będzie

[517] Raport OECD: *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing 2013, s. 135.

reprezentował wariant bezpieczny. Z tego powodu argument przeciwników rezygnacji z obowiązku nabywania obligacji za 60% składki należy uznać za nieuzasadniony.

Należy zwrócić uwagę, że w ramach systemu repartycyjnego nie można jednak mówić o gromadzeniu środków, lecz jedynie o ich ewidencjonowaniu. Z tego przeciwnicy systemu repartycyjnego wywodzą, iż realny kapitał zgromadzony w OFE ma zdecydowaną przewagę nad zus-owskimi zapisami. Wydaje się, że ta krytyka jest nietrafna, gdyż zobowiązanie ZUS-u do wypłaty świadczeń jest co najmniej równoważne zobowiązaniom systemu kapitałowego wynikającym z papierów wartościowych. Spółki, których akcje nabywają OFE, mogą przecież upaść, a obligacje mogą nie zostać wykupione. I wykup obligacji skarbowych, i zobowiązania ZUS-u do wypłaty emerytur zależą od sytuacji budżetowej Skarbu Państwa. Z tego względu zobowiązania ZUS-u (FUS-u) wynikające z zaewidencjonowanych składek można określić mianem quasi-obligacji, które cechuje wysokie bezpieczeństwo.

Kolejny problem, który został dostrzeżony przez polskiego ustawodawcę, to zbyt wysokie opłaty za zarządzanie, pobierane przez fundusze od składki. W momencie wprowadzenia OFE ustawa nie określała górnego limitu opłaty od składki, dlatego niektóre OFE pobierały nawet 10% składki emerytalnej jako opłatę, tak więc na emeryturę odkładano tylko 90% składki, która trafiała do OFE. Dopiero w 2004 r. został wprowadzony przepis, który ustawowo ograniczył wysokość opłaty pobieranej przez OFE do maksymalnie 7% składki emerytalnej. Krokiem w dobrym kierunku było obniżenie w 2009 r. maksymalnej ustawowej wysokości opłat z 7% do 3,5% od składki. Większość OFE pobierało je właśnie w najwyższej możliwej wysokości (poza OFE Allianz, które ustanowiło opłatę na poziomie 3,45% od składki)[518]. Zdaniem autora rozprawy ustawodawca, ustalając wysokość opłat od składki na tak wysokim maksymalnym poziomie, uznał, że wolnorynkowa konkurencja pomiędzy funduszami doprowadzi do obniżenia opłat. To założenie okazało się błędne.

Można przedstawić wiele argumentów za obniżeniem opłat pobieranych przez OFE. Najbardziej oczywistym z nich jest fakt, że doprowadziłoby to do generowania wyższych faktycznych zysków dla ubezpieczonych, przekładających się na wyższą emeryturę, ale problem tkwi gdzie indziej. Mianowicie, trzeba zastanowić się, jak dalece można obniżyć maksymalną wysokość opłat pobieraną przez OFE, żeby jednocześnie nie doprowadzić do zaprzestania działalności przez fundusze i ich wycofania z rynku ze względu na brak opłacalności.

[518] *Porównanie OFE – prowizje i opłaty*, http://www.multiofe.pl/wyniki.OFE.prowizje.shtml.

Należy w takim razie porównać koszty, jakie ponoszą OFE oraz pozostali ubezpieczyciele działający na wolnym rynku. Największe różnice w kosztach ponoszonych przez oba podmioty tkwią w kosztach reklamy oraz prowizji – wynagrodzenia wypłacanego pracownikom – agentom, którzy doprowadzili do podpisania umowy. Ze względu na ustawowy zakaz reklamy i akwizycji OFE nie ponoszą kosztów reklamy ani wypłaty prowizji. Do OFE klienci (ubezpieczeni) trafiają niejako sami, podczas gdy inni ubezpieczyciele muszą na zdobycie klienta przeznaczyć znaczne nakłady. A zatem OFE działają na podobnych zasadach jak pozostali ubezpieczyciele, z tym że ponoszą mniejsze koszty prowadzenia działalności, a więc określenie w art. 134 ust. 1 ustawy o OFE maksymalnej wysokości opłaty od składki pobieranej przez OFE na 1,75%, czyli poniżej stawki pobieranej przez pozostałych ubezpieczycieli, jest słuszne i nie zniechęci OFE do dalszego prowadzenia działalności. Natomiast tak niska opłata od składki, której towarzyszy jeszcze niższa opłata pobierana od aktywów sprawia, że inwestowanie za pośrednictwem OFE staje się korzystniejsze niż lokowanie środków w podobne produkty inwestycyjne dostępne na rynku prywatnym[519].

OFE mogą pobierać zaledwie 0,045% rocznej opłaty za zarządzanie od zgromadzonych aktywów (procent ten spada dla funduszy, które zgromadziły więcej kapitału). Ponadto OFE, które w danym roku uzyskało najwyższą stopę zwrotu, ma prawo pobrać dodatkową opłatę w wysokości 0,005% od zgromadzonych aktywów, a więc najwyższa opłata, jaką może pobrać OFE od zgromadzonych aktywów, wynosi 0,05% (0,045% + 0,005% = 0,05%) w skali roku (art. 136 ustawy o OFE). Natomiast najwyższa opłata za zarządzanie pobierana na wolnym rynku to 5,45% w skali roku od całości zgromadzonych aktywów. Opłaty za zarządzanie od zgromadzonych aktywów pobierane przez ubezpieczycieli innych niż OFE są wyższe niż ich odpowiedniki w OFE. Koszty inwestowania za pośrednictwem OFE są, w ogólnym rozrachunku, wielokrotnie niższe niż koszty ponoszone z tytułu uczestnictwa w podobnym programie inwestycyjnym wykupionym na wolnym rynku[520].

Podwyższenie limitu inwestycji zagranicznych OFE jest rozwiązaniem słusznym, ponieważ otworzy doradcom inwestycyjnym wiele nowych opcji inwestycyjnych. Nie ograniczając się jedynie do rynku krajowego, będą mogli dokonać bardziej zdywersyfikowanych i korzystniejszych zakupów, opłacalnych dla ubezpieczonych. Ponadto zasada swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału jest kamieniem węgielnym Unii

[519] M. Zarzycki, *Geneza i analiza kształtu portfela inwestycyjnego OFE oraz pobieranych przez nie opłat. Postulaty de lege ferenda,* [w:] *Współczesne problemy prawa…*,(red.) T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, s. 261-282.

[520] M. Zarzycki, *Geneza i analiza…*, [w:] *Współczesne problemy prawa…*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, s. 261-282.

Europejskiej. Na tym opiera się tworzenie wspólnego rynku, opartego nie na krajowych zakazach i cłach, lecz na wolnym handlu. Ta zasada nie jest jednostronna – podobnie pozostali członkowie UE nie powinni ograniczać swoich funduszy emerytalnych do inwestycji wyłącznie na rynku krajowym. Nawet po podniesieniu limitu do 30% i tak będzie on niższy niż w innych państwach, które jak Polska reformują swoje systemy emerytalne (na Słowacji limit wynosi 70%, a Estonia czy Łotwa nie mają ograniczeń)[521].

III.5. Konstytucyjność zmian w OFE i charakter prawny zgromadzonych w nich środków

Decyzja ustawodawcy z 2013 roku, wyrażona w ustawie z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717), między innymi o przeniesieniu 51,5% środków zgromadzonych w OFE na rachunek Skarbu Państwa, rozpoczęła dyskusję w przedmiocie charakteru prawnego lokowanych w nich składek. Jego ustalenie przekładało się na przesądzenie kwestii konstytucyjności zmian w OFE. Stwierdzenie, iż aktywa OFE stanowią prywatne oszczędności ubezpieczonych oznaczałoby, iż reforma stanowi nacjonalizację prywatnej własności, przez co jest niedopuszczalna i niekonstytucyjna. Odmienne ustalenie, że środki w OFE mają charakter publicznoprawny, doprowadziłoby do konkluzji o dopuszczalności reformy, jako pozostającej w ramach swobody kształtowania systemu emerytalnego przez ustawodawcę, i jej konstytucyjności co do istoty. Strony sporu podnosiły także szereg dalszych argumentów. Najpełniej zostały one przedstawione w stuczterdziestopięciostronicowym uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 roku o sygnaturze akt K 1/14.

Konstytucyjność ustawy została zakwestionowana przez Prezydenta oraz Rzecznika Praw Obywatelskich i na skutek ich połączonych wniosków została wszczęta kontrola konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym. W odpowiedzi na powyższe swoje stanowiska zaprezentowali Marszałek Sejmu, Prokurator Generalny oraz Rada Ministrów. Prezydent wskazywał na niezgodność ustawy nowelizującej z art. 2, 31 ust. 1 i 3, 67 ust. 1 Konstytucji. Głowa państwa argumentowała, że ustawodawca tworząc nowy system emerytalny w 1999 roku wykazał się niekonsekwencją przy regulowaniu statusu prawnego

[521] M. Bojanowski, *Więcej świata dla OFE, ale co z tego?*, Gazeta Wyborcza 2012, s. 20.

OFE. Ustawodawca przyznał bowiem członkom funduszy emerytalnych uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym, nadające członkostwu w OFE odmienny charakter od ich stosunków z ZUS-em, a jednocześnie powierzył tym instytucjom zarządzanie składką emerytalną, stanowiącą część środków publicznych. Zobligowanie OFE do prowadzenia ryzykownej polityki inwestycyjnej budzi zastrzeżenia konstytucyjne, zwłaszcza że ustawa o OFE jest w opinii wnioskodawcy wewnętrznie niespójna. Z jednej strony w mocy pozostał jej art. 139, nakazujący dążenie do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności lokat, z drugiej zaś strony - ustawodawca ustanowił wymogi dotyczące portfela funduszy, nadające polityce inwestycyjnej OFE charakter podwyższonego ryzyka. Zobligowanie OFE do inwestowania niemalże wyłącznie w akcje jest sprzeczne z filozofią funkcjonowania kapitałowej części systemu zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca, konsekwentnie budując nowy model funkcjonowania OFE, zniósł dwie istotne - z punktu widzenia interesów ubezpieczonych - konstrukcje: minimalną stopę zwrotu i pokrycie niedoboru (powstałego w razie nieosiągnięcia minimalnej stopy zwrotu) wraz z gwarancją Skarbu Państwa na wypadek, gdyby ów niedobór nie mógł zostać pokryty ze środków Funduszu Gwarancyjnego OFE. Te zmiany naruszają gwarancje bezpieczeństwa. W połączeniu z zakazem inwestowania w dłużne krajowe i zagraniczne papiery skarbowe, znacząco pogarszają one sytuację członków OFE. Stanowi to naruszenie zasady lojalności państwa wobec obywateli. Zdaniem wnioskodawcy art. 39a ustawy systemowej i art. 11 ustawy nowelizującej wprowadzają "asymetrię konkurencyjną" między ZUS-em i OFE, przy założeniu dobrowolności wyboru. Zastrzeżenia wnioskodawcy wzbudza regulacja przejściowa - art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej - fakultatywnie delegująca Radzie Ministrów określenie szczegółowego sposobu i trybu przekazania ZUS-owi przez OFE aktywów. Przepisy ustanawiające zakaz reklamy budzą wątpliwości co do ich zgodności z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że określone w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej warunki wznowienia przekazywania składek do OFE ubezpieczonych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. (dalej także: w latach 1949-68), którzy na swój wniosek - przez zawarcie umowy - przystąpili do wybranego OFE, kolidują z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) oraz stanowią nieproporcjonalne ograniczenie zasady wolności człowieka (art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Podzielając stanowisko o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w OFE, Rzecznik zwrócił uwagę, że regulacja prawna zawarta w art. 23 ustawy nowelizującej narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadę

lojalności). Osoby urodzone w latach 1949-1968 stały się członkami OFE nie z mocy samego prawa, lecz na podstawie własnego, świadomego i nieodwołalnego aktu woli (por. art. 111 ust. 5 ustawy systemowej) i w ten sposób realizowały swoje "prawo do wolności" (art. 31 ust. 1 Konstytucji) rozumiane jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu. Ich akt woli został jednak przez ustawodawcę zakwestionowany. Ustawodawca zażądał bowiem ponownego oświadczenia, bez którego dana osoba przestaje być członkiem OFE, a jej przyszłe składki w całości trafiają do ZUS-u. Ustawodawca posłużył się techniką wstecznego działania prawa. Umorzenie tzw. części obligacyjnej OFE powoduje zmianę - w stosunku do stanu pierwotnego (tj. z chwili przystąpienia do OFE) - warunków ubezpieczenia emerytalnego (tj. przejście z kapitałowego na repartycyjne pokrycie świadczeń). Nowelizacja odejmuje część ekspektatyw emerytalnych, które do tej pory miały kapitałowe pokrycie w aktywach OFE i korzystały z dodatkowego zabezpieczenia i wzmocnienia będącego konsekwencją przyznania członkom OFE prawa do udziału w aktywach, odpowiadającego wartości posiadanych przez nich jednostek rozrachunkowych. W dłuższej perspektywie przyjęte w 2013 r. rozwiązanie może nie doprowadzić do pożądanego przez ustawodawcę zmodyfikowania obciążenia finansowego państwa, które pozostanie przecież odpowiedzialne za finansowanie całości emerytur, a także za ich waloryzację w sytuacji, gdy nie będą one inwestowane na rynku pieniężnym. Zakwestionowana nowelizacja naruszyła swoistą umowę społeczną pomiędzy państwem a ubezpieczonymi w OFE.

W opozycji do obu powyższych stanowisk swoje zdanie przedstawił, w imieniu Sejmu, jego Marszałek. Twierdził, że w opinii Sejmu zgodność kwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika stąd, że regulują one zasady gromadzenia środków na przyszłe emerytury ubezpieczonych w sposób pewniejszy, stabilniejszy, bezpieczniejszy i bardziej przewidywalny niż miało to miejsce pod rządami przepisów dotychczasowych. Ustawodawca, kierując się troską o realny wymiar przyszłych emerytur, wyeliminował mechanizm dalszego zadłużania się Skarbu Państwa. Inwestycje w akcje przynoszą, zwłaszcza w długim okresie, inwestorowi zysk. Bezpieczeństwo inwestowania jest wzmacniane dzięki tzw. suwakowi bezpieczeństwa, czyli stopniowemu przekazywaniu środków zgromadzonych przez członka OFE na fundusz emerytalny w FUS-ie. Istotnym argumentem za konstytucyjnością badanych regulacji jest także przejściowy charakter nakazu inwestowania środków zgromadzonych w OFE w akcje (do 2018 r.). W ocenie Sejmu istniejące dotychczas instytucje prawne minimalnej stopy zwrotu i pokrycia niedoboru nie dawały członkom OFE niczego realnego. Przemawia za tym fakt, że minimalna stopa zwrotu nie była wyliczana w relacji do jakichkolwiek wielkości bezwzględnych (np. w relacji do PKB),

ale w stosunku do stopy zwrotu osiąganej przez inne OFE. Tym samym to od OFE oraz od wyników realizowanej przez nie polityki inwestycyjnej zależało, jaka będzie minimalna stopa zwrotu, której niedobór fundusze te będą musiały pokrywać. Praktyka działania OFE wykazała, że fundusze, zamiast konkurować ze sobą, wzajemnie imitowały swoją politykę inwestycyjną, doprowadzając do jej względnego ujednolicenia. Unikały działań dających szansę na osiągnięcie wyższej stopy zwrotu, a zwiększających ryzyko, że ewentualne niedobory będą musiały pokrywać z własnych środków. Jak wyraźnie podkreślił Sejm, środki przekazywane OFE są środkami publicznymi. Zgromadzone w tych funduszach środki służą celowi publicznemu, tzn. wywiązaniu się przez państwo z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia obywatelom świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego. Wprowadzone ustawą nowelizującą zmiany prowadzą zatem do przesunięć wyłącznie wewnątrz szeroko rozumianego systemu ubezpieczeń społecznych, dokonywanych w granicach swobody ustawodawcy, a wszystkie zaskarżone przepisy regulują zasady gospodarowania środkami o charakterze publicznoprawnym. Przepisy te nie dotyczą ani nie normują zasad gospodarowania przez OFE ich własnymi (różnymi od przekazanych przez ubezpieczonych) środkami. Publicznoprawnej kwalifikacji środków nie podważają regulacje dotyczące przechodzenia określonych praw na rzecz spadkobierców członka OFE. Tego rodzaju normy prawne - mające bardzo ograniczony zakres zastosowania - w niczym nie zmieniają ogólnej reguły, w myśl której środki zgromadzone w OFE mają charakter publicznoprawny, niezależnie od tego, kto będzie beneficjentem świadczeń wypłacanych z tychże środków (sam członek OFE czy też jego spadkobierca). Nawet gdyby uznać, że doszło do ingerencji w wolność działalności gospodarczej, jest ona usprawiedliwiona "ważnym interesem publicznym". Jest nim zachowanie równowagi finansów publicznych. Ustawa nowelizująca zakazała jedynie reklamy nierzetelnej. W szczególności nie wyklucza ona przekazywania przez OFE ich członkom obiektywnych informacji, obrazujących wyniki finansowe funduszy i osiąganą przez nie stopę zwrotu od powierzonych im aktywów. Zakazy reklamy zostały ustanowione z uwagi na ochronę konstytucyjnych wartości (w wypadku wolności działalności gospodarczej - ważnego interesu publicznego, w przypadku zaś wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji - wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji), są proporcjonalne, a ponadto nie naruszają istoty żadnej z tych wolności. Odnosząc się do zarzutu braku zamieszczenia w ustawie legalnej definicji reklamy, Sejm stwierdził, że nieprecyzyjność, niejasność czy też brak poprawności danego przepisu nie przesądza jeszcze o jego niekonstytucyjności, a tym samym naruszeniu art. 2 Konstytucji. Przepisy ustawy nowelizującej zakazujące reklamy nie spełniają formułowanych w orzecznictwie TK przesłanek uzasadniających ich uznanie za niedookreślone w stopniu

przesądzającym o niekonstytucyjności. Ubezpieczeni urodzeni w latach 1949-1968 dokonywali wyboru OFE w sytuacji, gdy kształt kapitałowej części systemu emerytalnego nie był jeszcze skończony. Pozwala to ustawodawcy podjąć działania mające na celu umożliwienie ubezpieczonym ponownego rozstrzygnięcia co do sposobu gromadzenia składek, po redefiniowaniu warunków systemu emerytalnego. Po drugie, głęboka modyfikacja systemu emerytalnego dokonana ustawą nowelizującą, w tym przede wszystkim wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa w OFE musi wiązać się z prawem do ponownego wyboru sposobu gromadzenia składek. Po trzecie, "nieodwołalność" oświadczenia osób urodzonych w latach 1949-1968 jest skierowana przede wszystkim do ubezpieczonych i innych uczestników systemu, ale nie może wiązać ustawodawcy. Po czwarte, założenie domniemania wyboru subkonta prowadzonego przez ZUS, w wypadku, gdy ubezpieczony wyraźnie nie oświadczy, że chce nadal przekazywać składki do OFE, jest związane z nowym założeniem systemu emerytalnego, to jest dobrowolności uczestnictwa w OFE, a obowiązku złożenia oświadczenia w ciągu 4 miesięcy nie można uznać za nadmierny (nieproporcjonalny). Po piąte, ponowny wybór sposobu gromadzeniu środków, a w szczególności niezłożenie oświadczenia o dalszym odprowadzaniu składki na rachunku prowadzonym w OFE, prowadzi do zmian wyłącznie *pro futuro*. Ze względu na publicznoprawny charakter środków zgromadzonych w OFE umorzenie stanowi *de facto* przesunięcie środków wewnątrz systemu ubezpieczeń społecznych, w neutralny sposób dla przyszłych emerytów.

Swoje zdanie wyraził także Prokurator Generalny. W ocenie Prokuratora Generalnego wprowadzone w ustawie nowelizującej zmiany dotyczące OFE mają uzasadnienie w treści art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny wskazał na swobodę ustawodawcy wyboru określonych rozwiązań systemu emerytalnego. Konstytucja nie przesądza o konstrukcji systemu zabezpieczenia emerytalnego ani źródłach jego finansowania. Nie można też z niej wyprowadzić prawa do konkretnego rodzaju świadczenia, takiego jak prawo do emerytury kapitałowej ze środków gromadzonych w OFE czy prawo do podlegania ubezpieczeniu w OFE. Nowe zasady polityki inwestycyjnej OFE, operacja przeniesienia części aktywów do ZUS-u i umorzenia części jednostek rozrachunkowych, a także przyznanie ubezpieczonym prawa wyboru, czy chcą, aby ich składki były przekazywane do OFE, służą ochronie finansów publicznych i wydolności systemu ubezpieczenia społecznego. Nie doszło też do pozbawienia członków OFE środków, które dotychczas przymusowo gromadzili na rachunkach, ponieważ część tych środków (51,5%) została zaewidencjonowana na subkontach w ZUS-ie i podlega waloryzacji, a ich wypłata została zagwarantowana przez państwo. Zakwestionowane przepisy nie naruszają także wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady niedziałania prawa wstecz. Ustawa

nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 31 grudnia 2013 r. Z kolei, zgodnie z art. 37 ustawy nowelizującej, art. 23 wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, tj. 15 stycznia 2014 r. Przepis ten działa zatem na przyszłość, a nie retroaktywnie. Wątpliwości Prokuratora Generalnego wzbudziły natomiast przepisy zakazujące OFE reklamy. Wynikające z zakwestionowanych przepisów ograniczenia stanowią nadmierną ingerencję w wolność działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22 Konstytucji i wolność rozpowszechniania informacji zagwarantowaną w art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Swoje racje wyłożyła także Rada Ministrów. Rada Ministrów nawiązała - w pierwszej kolejności - do charakteru zmiany wynikającej z przeniesienia części uprawnień emerytalnych z OFE do ZUS-u. W ocenie Rady Ministrów zmiana ta jest neutralna dla ubezpieczonych. Wynika to z faktu, że środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat. Zdaniem RM należy się spodziewać, że tempo wzrostu nominalnego PKB w przyszłych latach nie będzie niższe niż stopa zwrotu oprocentowania polskich obligacji skarbowych. Rada Ministrów stwierdziła, że wprowadzenie przepisu określającego zakaz inwestowania aktywów OFE w obligacje skarbowe było efektem przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego. Celem tego przeglądu było przywrócenie właściwej roli OFE w tym systemie oraz uczynienie OFE jego rzeczywistym elementem "kapitałowym". Dokonane zmiany miały doprowadzić do zmniejszenia kosztów obsługi długu publicznego oraz zmniejszenia deficytu budżetowego. Uprzednio obowiązujące rozwiązania sprzyjały prowadzeniu przez OFE polityki inwestycyjnej charakteryzującej się ujednolicaniem portfeli. Trafność podejmowanych decyzji inwestycyjnych nie wpływała przy tym na zmianę wysokości wynagrodzenia pobieranego przez PTE. Rada Ministrów uznała zakaz reklamy zawierającej informacje o OFE lub sugerujących, że reklama dotyczy OFE, za spełniający przesłanki przydatności, konieczności i adekwatności ograniczenia wolności działalności gospodarczej oraz wolności wypowiedzi. Brak złożenia oświadczenia o dalszym przekazywaniu do OFE składek, począwszy od lipca 2014 r., nie skutkował utratą członkostwa ubezpieczonego w OFE. Kwestionowane unormowania ustawy nowelizującej nie regulowały bowiem kwestii przynależności ubezpieczonych do OFE, a jedynie określały na przyszłość zasady przekazywania części składki emerytalnej. RM uznała składki na ubezpieczenie emerytalne za mające charakter publicznoprawny, a tym samym niestanowiące własności ubezpieczonego. Ustawodawca może zatem decydować o sposobie ich umiejscowienia w systemie emerytalnym. Zdaniem RM przesunięcie środków pochodzących ze składek na ubezpieczenie emerytalne pomiędzy OFE i FUS (bez względu na kierunek przepływu) ma charakter wewnętrznego

przesunięcia środków w ramach systemu emerytalnego. Przysługująca ubezpieczonemu ekspektatywa emerytalna nie uległa zmianie czy ograniczeniu na skutek przeprowadzonej operacji księgowej. Orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów może w sposób istotny wpłynąć na kolejne ustawy budżetowe, ponieważ będzie miało wpływ na cały system finansów publicznych. Na podstawie doświadczeń z czasu wprowadzania reformy systemu ubezpieczeń społecznych uznano, że intensywna kampania reklamowa, analogiczna do kampanii przeprowadzonej w 1999 r., spowodowałaby wzrost liczby osób, które zdecydowałyby się na dalsze przekazywanie części składki emerytalnej do OFE, nawet do około 80% ubezpieczonych.

Trybunał Konstytucyjny po zważeniu powyższych stanowisk orzekł, iż ustawa jest co do zasady zgodna z Konstytucją za wyjątkiem przepisów zakazujących OFE reklamy. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie przepisów, które zadziałały jednorazowo w 2014 roku, gdyż w ten właśnie sposób uległy one skonsumowaniu i nie obowiązywały już w chwili orzekania. Dotyczyło to art. 35 pkt 1 i art. 36 ustawy nowelizującej, które wskazywały minimalną wysokość aktywów OFE ulokowanych w 2014 r. w finansowych instrumentach udziałowych, mającą wynosić co najmniej 75% wartości aktywów, oraz zakazywały reklamy funduszy emerytalnych. Żaden fundusz nie został ukarany za naruszenie zakazu reklamy.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał argumentował, odwołując się również do własnego orzecznictwa, że z art. 67 Konstytucji wynika daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu systemu emerytalnego. Konstytucja nakłada jedynie obowiązek stworzenia i zapewnia zabezpieczenia społecznego. Niekonstytucyjne mogłoby być takie działanie ustawodawcy, które pozbawiałoby zabezpieczenia społecznego na poziomie minimalnym. Z art. 67 ustawy zasadniczej wynika także obowiązek ustawodawcy przeciwdziałania sytuacji, w której system emerytalny nie zapewniłby tego minimalnego standardu zabezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowiska uczestników postępowania, a także poglądy prawne wyrażane dotychczas w orzecznictwie SN, a w szczególności w wyroku SN z 4 czerwca 2008 r. o sygn. akt II UK 12/08, co do charakteru składki na ubezpieczenie emerytalne. Jak zauważył SN, "system emerytalny oparty na zasadach ubezpieczeniowych charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny”. W rezultacie, mimo zróżnicowanych ocen w doktrynie odnośnie do charakteru prawnego składki emerytalnej,

powinna być ona - z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego i realizację konstytucyjnego prawa wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji - zaklasyfikowana jako część środków publicznych. Taki charakter - jak podkreślał SN - środki pochodzące ze składki zachowują również po przekazaniu ich przez ZUS do wybranego OFE (zob.m.in. uchwały składu siedmiu sędziów SN z: 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 121/05, OSNC nr 11/2006, poz. 178; 10 września 2009 r., sygn. akt I UZP 5/09, OSNP 5-6/2010, poz. 71; wyroki SN z: 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II UK 346/08, 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 12/08, OSP nr 6/2009, poz. 62; postanowienie SN z 16 maja 2013 r., sygn. akt IV CSK 616/12). W konsekwencji poza ramami wyznaczonymi przez ustawodawcę ubezpieczony nie ma prawa do rozporządzania środkami zgromadzonymi w ramach ubezpieczenia emerytalnego (por.m.in. wyrok SN z 24 stycznia 2013 r., sygn. akt V CSK 63/12).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) - chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu - jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Ma ona charakter przymusowego, generalnie bezzwrotnego i powszechnego świadczenia pieniężnego, stanowiącego dochód państwowego funduszu celowego, jakim jest FUS. Jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne i służy wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw - w tym wypadku urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. na tle składki rentowej wyrok TK z 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 76, cz. III, pkt 6).

Uiszczanie daniny publicznej w postaci składki emerytalnej jest obowiązkiem każdego ubezpieczonego (art. 84 Konstytucji). Ubezpieczony nie ma wszakże wpływu na wysokość ani na zasady jej opłacania. Środki pochodzące ze składki emerytalnej nie mogą być zatem rozumiane jako własność prywatna ubezpieczonych. Stanowią publiczne środki finansowe przeznaczone na pokrycie publicznych zobowiązań wynikających z ubezpieczenia społecznego.

Publicznoprawnego charakteru środków pochodzących ze składki emerytalnej i zgromadzonych zarówno na koncie i subkoncie w ZUS-ie, jak i na rachunku w OFE nie zmieniają ani wzajemność świadczenia, polegająca na powiązaniu wysokości świadczenia emerytalnego z wysokością zaewidencjonowanych środków pochodzących ze składki

emerytalnej, ani lokowanie środków zgromadzonych w OFE na zasadach rynkowych. Nie zmienia tego, że zgromadzonymi środkami zarządzają podmioty prywatne, a precyzyjniej mówiąc PTE.

Umożliwienie ubezpieczonemu częściowego współdecydowania o sposobie realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, polegające na przyznaniu prawa do zadysponowania częścią składki emerytalnej przez oddanie jej w zarząd prywatnego podmiotu i umożliwieniu podziału środków zgromadzonych na rachunku OFE w razie ustania małżeństwa lub śmierci ubezpieczonego, musi być postrzegane jako przejaw zasady pomocniczości. Nie powoduje to zmiany kwalifikacji prawnej środków finansowych pochodzących z przymusowo uiszczanej daniny publicznej na prywatną własność ubezpieczonego.

Wobec powyższych uwag nie jest uzasadnione porównywanie statusu prawnego środków zgromadzonych na rachunku w OFE do środków dobrowolnie gromadzonych przez ubezpieczonych w ramach pracowniczych programów emerytalnych, IKE lub IKZE, które są dobrowolnie finansowane przez ubezpieczonego z jego dochodu. Tym bardziej nie ma podstaw do porównywania sytuacji OFE i PTE z bankami lub prywatnymi funduszami inwestycyjnymi.

Dla konstytucyjnoprawnego statusu środków pochodzących ze składki emerytalnej ulokowanych w OFE irrelewantna pozostaje też wynikająca z przepisów ustaw ich odrębność od sektora finansów publicznych (zob. wyrok SN z 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 12/08).

Ukształtowane pod wpływem różnych wypowiedzi powszechne przekonanie stworzyło iluzję prywatnego charakteru tychże środków i odrębności majątku zgromadzonego w OFE od finansów publicznych. Teza ta nie ma potwierdzenia w normach prawnych. Nie ma również żadnego konstytucyjnego uzasadnienia. Traktowanie aktywów zgromadzonych w OFE jako "prywatnych oszczędności ubezpieczonych" miałoby dalekosiężne konstytucyjne konsekwencje. Oznaczałoby, że ustawodawca - zobowiązując w 1999 r. ubezpieczonych do uczestnictwa w systemie kapitałowym - doprowadził do nieproporcjonalnego ograniczenia ich własności, polegającego na zobowiązaniu nie tylko do przymusowego oszczędzania, ale i przymusowego przekazania części wynagrodzenia podmiotom prywatnym.

Jak podkreślał Trybunał, "utrzymanie w dłuższym czasie niezbilansowanego budżetu państwa, na co może mieć wpływ dotowanie funduszu emerytalnego, jest życiem na kredyt przyszłych pokoleń, bo ogranicza ich szanse rozwojowe, a więc jest niespełnieniem powinności przekazania im państwa w stanie co najmniej niepogorszonym" (wyrok TK 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, cz. III, pkt 3.3.1). Utrzymywanie takiego stanu rzeczy może być więc uznane za naruszające zasady sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu społecznego. Dotychczasowy

model systemu emerytalnego osłabiał, a nie wzmacniał możliwość wywiązywania się państwa z obowiązku nałożonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, jakim jest zapewnienie zabezpieczenia społecznego osób w podeszłym wieku. Jak wcześniej wskazywano, państwo zobowiązane do świadczeń emerytalnych na rzecz obywateli, mając świadomość złej kondycji systemu emerytalnego, ma obowiązek podejmować działania naprawcze

Trybunał uznał za konstytucyjnie dopuszczalne określenie tego, jakie podmioty mogą nabywać obligacje skarbowe i inne emitowane lub gwarantowane przez państwo instrumenty finansowe. Ustawodawca ma nieograniczone możliwości decydowania o kręgu podmiotów uprawnionych do nabywania skarbowych papierów wartościowych, beneficjentów poręczeń i gwarancji publicznych czy podmiotów będących wierzycielami państwa z innych tytułów, co wprost wynika z art. 216 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 141 ust. 2 ustawy o OFE przewiduje ograniczenia lokowania aktywów OFE nie tylko w krajowe papiery skarbowe czy szerzej - inwestowania w polski dług, lecz także odnosi ów zakaz do instrumentów finansowych państw obcych. Mieściło się to, zdaniem Trybunału, w ramach swobody ustawodawcy, który mógł przewidzieć konieczność ograniczenia ryzyka związanego z finansowaniem długu publicznego państw trzecich. Rozwiązanie to należy uznać także za ograniczające ryzyko związane z niewypłacalnością publicznych wierzycieli zagranicznych.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił również zarzutu o uczynieniu OFE funduszami podwyższonego ryzyka. Regulacje nakazujące inwestycje w akcje mają charakter przejściowy, wymuszając lokowanie określonej w nim wysokości aktywów w instrumentach udziałowych w latach 2014-2017. Obowiązek lokowania środków w akcjach miał na celu zapobieżenie ich nagłej wyprzedaży, a w konsekwencji ochronę gospodarki i samych ubezpieczonych przed nagłym spadkiem wartości jednostek rozrachunkowych funduszy emerytalnych. Ponadto nie nastąpiło faktyczne zwiększenie sumy środków pochodzących ze składki emerytalnej lokowanych w tego rodzaju instrumentach finansowych. Inaczej mówiąc, stopień zaangażowania OFE na rynku akcji - odnoszony do całości składki emerytalnej ubezpieczonego, a nie tylko do części akumulowanej w ramach otwartych funduszy emerytalnych - pozostał proporcjonalnie na niezmienionym poziomie po wejściu w życie ustawy nowelizującej w porównaniu do okresu sprzed jej wejścia w życie.

Trybunał nie podzielił również tezy o niekonstytucyjności przepisów regulujących minimalną wymaganą stopę zwrotu oraz mechanizm pokrywania niedoboru. Minimalna wymagana stopa zwrotu kapitału w OFE unormowana w uchylonym art. 175 ust. 2 ustawy o

OFE była konstrukcją gwarantującą uzyskanie przez fundusz określonego poziomu zwrotu inwestycji w porównaniu z wszystkimi funduszami, nie zaś gwarancją uzyskania określonego zysku odnoszonego do takich zewnętrznych i obiektywnych wartości, jak np. PKB. Rozwiązanie to petryfikowało jednak brak faktycznej konkurencyjności PTE oraz podobieństwo portfeli inwestycyjnych poszczególnych funduszy, zmniejszając, a nie zwiększając szansę osiągnięcia większych zysków. Prowadziło także do sytuacji, w której poszczególne PTE koncentrowały się raczej na przyjmowaniu podobnych strategii inwestycyjnych, zapewniających osiąganie podobnych wyników finansowych zarządzanych przez nie OFE, a tym samym oddalały ryzyko powstania niedoboru finansowanego z własnych środków towarzystwa.

Reforma nie nosiła znamion działania prawa wstecz. Prawo do zabezpieczenia społecznego związanego z tym konkretnym ryzykiem ubezpieczeniowym nie może być rozumiane jako oczekiwanie uzyskania świadczenia ustalanego według jednego, z góry przyjętego i niezmiennego, modelu finansowania. Brak jest podstaw dla takiego rozumienia ekspektatyw emerytalnych tak na gruncie art. 2 Konstytucji, jak i na podstawie jej art. 67 ust. 1. Drugi z powołanych przepisów gwarantuje obywatelom, że wykreowany zostanie model świadczeń związanych z osiągnięciem wieku emerytalnego, który zabezpieczać będzie ich słuszne potrzeby. Gwarancja ta nie oznacza jednak, że zakres i forma przyznawanych świadczeń pozostaną niezmienne. Art. 2 Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku konsultowania się z adresatami prawa przy wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych. W nieco szerszym ujęciu zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa musi być odczytywana przez pryzmat zadań państwa związanych m.in. z kształtowaniem systemu emerytalnego. Przejawem poszanowania tej zasady może być wówczas oczekiwanie podejmowania koniecznych działań korygujących dysfunkcjonalne rozwiązania. W tak rozumianej skali ustawodawca wręcz nie może powstrzymywać się od zastosowania rozwiązań, które stanowić będą odpowiedź na zmieniające się warunki. Wprowadzanie niezbędnych modyfikacji może być wówczas ocenione jako niezbędne właśnie z uwagi na to, aby obywatele mogli utrzymać zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zachowanie postulatu trwałości unormowań w dziedzinie prawa emerytalnego nie może być utożsamiane z ich niezmiennością. Trwałość wiąże się z zagwarantowaniem obywatelom uzyskania świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. W odniesieniu do osób, które nabyły prawo do emerytury, zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania tego prawa. Dopuszczalne jest natomiast modyfikowanie m.in. warunków waloryzacji przyznanych im świadczeń czy sposobu ich wypłaty. W pozostałym zakresie są oni bowiem chronieni zasadą

ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji). Zgoła odmiennie rysuje się sytuacja prawna osób, które jeszcze nie spełniły przesłanek nabycia prawa do emerytury. Osoby te nie mogą powoływać się na ochronę wynikającą z poszanowania praw nabytych, skoro jeszcze nie nabyły prawa do świadczeń emerytalnych. Ustawodawca może zatem w odniesieniu do nich dokonywać dalej idących zmian zakresu i form zabezpieczenia emerytalnego pod warunkiem, że nie doprowadzi do całkowitego zniesienia prawa do świadczeń (zob. wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, cz. III, pkt 4.2.1).

Z kolei możliwość złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, nie stoi w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa, ale - wręcz przeciwnie - służy realizacji tej zasady konstytucyjnej. Naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa mogłoby mieć miejsce w sytuacji odwrotnej do zaistniałej na gruncie kwestionowanych przepisów. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której jednorazowe oświadczenie woli przystąpienia do otwartych funduszy emerytalnych, dokonane z chwilą wdrożenia nowego systemu emerytalnego, wiązałoby ubezpieczonego nieodwołalnie z tą formą uczestnictwa w tym systemie niezależnie od jakichkolwiek modyfikacji wprowadzanych przez ustawodawcę w kolejnych latach.

Odrębnym zagadnieniem pozostawał ustanowiony zakaz reklamy OFE. Wykładnia art. 197 i 197a ustawy o OFE, ustanawiających zakaz reklamy, umożliwia precyzyjne wskazanie adresatów przepisów, nakazanych i zakazanych zachowań, a nadto sankcji za naruszenie przewidzianych tam wymagań. Przepis ten jest sformułowany w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny. Te przepisy są zgodne z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w art. 197a ust. 1 ustawy o OFE całkowity zakaz reklamy - zawierającej informacje o OFE lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do tych funduszy - działający od 1 stycznia do 31 lipca każdego roku, w którym ubezpieczeni mogą wybierać między przekazywaniem części składki emerytalnej do OFE lub zaksięgowaniem jej na subkoncie w ZUS-ie, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Całkowity zakaz reklamy nie był niezbędny do realizacji wartości konstytucyjnych. Nie był również rozwiązaniem najmniej dolegliwym. Przeciwnie, nosił on znamiona nadmierności. Ustawodawca zakazał reklamy w każdej formie i za pomocą wszystkich nośników informacji, nie dokonując w tym względzie jakiegokolwiek niuansowania form lub intensywności rozpowszechniania wypowiedzi handlowych. Z punktu widzenia konstytucyjnego realizacja założonego celu mogła dokonać się przez ograniczenia tylko niektórych postaci reklamy bądź wymagania zawarcia w przekazie określonych treści czy też limitowanie liczby emitowanych reklam. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny orzekł,

że art. 197a ust. 1 ustawy o OFE jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyrok wszedł w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 2 Konstytucji), a jego następstwem było pozbawienie mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu.

Od powyższego wyroku 3 spośród 15 sędziów TK zgłosiło zdanie odrębne. To samo przez się świadczy o istnieniu wątpliwości w zakresie konstytucyjności noweli, charakteru prawnego środków zgromadzonych w OFE, a także o niejasności konstrukcji polskiego systemu kapitałowego. Skoro sędziowie TK nie byli zgodni, to tym bardziej zrozumiała była debata publiczna wynikła wskutek reformy.

Zdaniem zgłaszającego pierwsze zdanie odrębne sędziego TK M. Granata ustawa jest niezgodna z Konstytucją[522]. Wnioskodawcy, zarówno Prezydent, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich, postawili TK w trudnej i niezwykle odpowiedzialnej sytuacji, polegającej na tym, że skutek uchwalonej noweli z grudnia 2013 r., w momencie orzekania w blisko dwa lata od wejścia jej w życie, wydaje się w zasadzie nieodwracalny. Sędzia argumentował, że tryb uchwalenia ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: nowela grudniowa) radykalnie naruszył art. 119 Konstytucji. Konstytucja dla uchwalenia ustawy wymaga przeprowadzenia "czytań" i rozpatrzenia "poprawek". W trakcie prac w Komisji Finansów Publicznych (5 grudnia 2013 r.) Komisja negatywnie rozpatrzyła wszystkie poprawki zgłoszone do projektu w drugim czytaniu poprzez przyjęcie jednej "poprawki", która obejmowała cały projekt ustawy, a którą był, pomijając drobne zmiany, tekst jednolity projektu w wersji przedłożonej przez Komisję w sprawozdaniu z prac po pierwszym czytaniu. Poprawka ta odnosiła się "do wszystkich jednostek redakcyjnych, które były procedowane w projekcie". "Poprawka" (z prac nad nowelą grudniową) podważa sens pracy parlamentarnej w drugim czytaniu. Wspomniana procedura przyjęcia noweli grudniowej naruszyła konstytucyjne zasady tworzenia prawa.

Zdaniem sędziego M. Granata analiza treści uzasadnienia wyroku Trybunału prowadzi do generalnego wniosku, że to nie podane przez wnioskodawców wzorce kontroli konstytucyjnej, lecz motyw ochrony krótkoterminowych interesów budżetu państwa przesądził za uznaniem zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Tylko bez uwzględnienia mankamentów całego systemu emerytalnego można - tak jak to czyni Trybunał - przypisać

[522] Drugie zdanie odrębne wyraził sędzia TK W. Hermeliński, jednakże z tego względu, iż jego argumentacja zawiera się w obszernym uzasadnieniu zdania odrębnego M. Granata, to nie ma potrzeby jej przytaczania i powielania przedstawionych tez.

selektywnie wyłącznie OFE winę za konieczność refundacji przez budżet państwa składki emerytalnej w latach 1999-2012 w wysokości ok. 1,2% PKB. Podana łączna kwota 179,528 mld zł obejmuje przecież konieczność pokrycia niedoboru w FUS, który wobec oczywistego od samego początku istnienia części kapitałowej systemu odpływu części składki z FUS do OFE powstał w znacznej mierze na skutek niedokończenia reform uszczelniających wypłacalność systemu repartycyjnego. FUS nawet bez transferów do OFE pozostałby niezbilansowany.

Kwestionowane rozwiązania pogarszają jakość zabezpieczenia społecznego i przywracają ryzyko braku wypłacalności w przyszłości systemu emerytalnego jako całości. Dzisiejsze obciążenie obecnego pokolenia w postaci konieczności finansowania emerytury obecnych emerytów na zasadach repartycyjnych i jednoczesnego wymuszonego odkładania środków na własną emeryturę wydaje się rozsądną "ceną" za częściowe odciążenie następnego pokolenia w przyszłości z ciężaru utrzymania obecnego pokolenia pracowników w okresie pobierania przez nich emerytur. System OFE miał zmniejszyć przyszłe wydatki z budżetu państwa na bieżące wypłacanie przyszłych emerytur dzisiejszych pracowników. Wartością samą w sobie było stworzenie funduszu emerytalnego niezależnego od FUS, który miał odciążać finansowo budżet państwa po 2050 r., gdy wystąpią najbardziej niekorzystne trendy demograficzne odbijające się w zmniejszonych wpływach na fundusz emerytalny w FUS. Celem reformy emerytalnej z 1999 r. było nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa lokat składek w OFE m.in. przez zrównoważone zasady inwestowania środków OFE, lecz także dywersyfikacja ryzyka, polegająca na zapewnieniu istnienia w długim okresie dwóch niezależnych od siebie źródeł środków na wypłatę emerytur dla obecnych pracowników.

Ustawodawca mógł usunąć większość podnoszonych problemów, błędów i mankamentów funkcjonowania OFE bez dokonywania zmiany całego systemu emerytalnego. Prawodawca czynił tak już wcześniej, np. kilkukrotnie obniżając prowizje i opłaty pobierane przez towarzystwa emerytalne, aby nie doprowadzać do obniżania sumy przeznaczonej do inwestowania. Ustawodawca naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Z punktu widzenia ubezpieczonych prawodawca zastąpił wierzytelności zapisane na rachunkach w OFE, mające odzwierciedlenie w wyodrębnionych i realnie istniejących aktywach OFE, na księgowy zapis ewidencyjny w ZUS, stanowiący obietnicę (zapowiedź) wypłaty w przyszłości świadczeń emerytalnych ze środków, które pochodzić będą z przyszłej, nieistniejącej jeszcze, składki emerytalnej i wpłyną do ZUS dopiero w roku wypłacania przyszłej emerytury. Rozwiązanie przewidziane w art. 23 noweli grudniowej "odejmuje część ekspektatyw emerytalnych, które do tej pory miały kapitałowe pokrycie w

aktywach OFE i korzystały z dodatkowego zabezpieczenia i wzmocnienia będącego konsekwencją przyznania członkom OFE prawa do udziału w aktywach, odpowiadającego wartości posiadanych przez nich jednostek rozrachunkowych". Członkom OFE nie przyznano prawa do wypowiedzenia się - w jakiejkolwiek formie - na temat przesunięcia na subkonta w ZUS środków zgromadzonych na rachunkach w OFE.

ZUS przejął głównie obligacje Skarbu Państwa, które następnie obowiązany był przedstawić do umorzenia Ministrowi Finansów. ZUS w wyniku tej operacji nie otrzymał w zasadzie realnych środków pieniężnych, które pokrywając niedobór w FUS odciążyły budżet państwa od obowiązku wykonania gwarancji jego uzupełnienia. W wyniku dokonanej operacji finansowej pomniejszono dotychczasowy państwowy dług publiczny, ale znacznie powiększono dług ukryty. Kwestionowane rozwiązanie osłabiło poziom ochrony emerytalnej dzisiejszych pracowników, podważając ich zaufanie do państwa i stanowionej przezeń prawa. Kwestionowana zmiana nie zwiększyła bezpieczeństwa i efektywności zabezpieczenia społecznego, a wręcz pogorszyła stabilność tego systemu.

Umowa społeczna zostaje zawarta z jednostką w momencie rozpoczęcia działalności zarobkowej rodzącej tytuł obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Daje to podstawę do uznania, że regulacja pomijająca zgodę ubezpieczonych na odebranie im pokrycia ekspektatywy emerytalnej wartością 51,5% aktywów OFE narusza taką umowę społeczną w demokratycznym państwie prawnym.

Faktycznie zakaz inwestowania w obligacje i brak poważnej alternatywy dla akcji czyni OFE funduszami inwestycyjnymi podwyższonego ryzyka, ponieważ obecnie nie dywersyfikują one ryzyka przez wybór różnorodnych form inwestowania. Państwo nie powinno narażać ubezpieczonych na zbyt duże ryzyko inwestycyjne. Istota działalności lokacyjnej funduszu emerytalnego w ramach bazowego systemu zabezpieczenia społecznego, chronionego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, powinna uwzględniać postulaty minimalizacji ryzyka inwestycyjnego, a przynajmniej jego obniżenia przez dywersyfikację ryzyk.

Ubezpieczeni nie mają w pełni wpływu na uniknięcie niechcianego ryzyka inwestycyjnego przez uczestnictwo w nowych OFE. Po przekazaniu do ZUS 51,5% aktywów OFE i po dokonaniu przez OFE umorzenia odpowiadającej im wartości jednostek rozrachunkowych pozostała część (48,5%) dotychczasowych aktywów pozostawiona została na rachunkach OFE, działających odtąd jednak według nowych zasad inwestowania. Nie tylko członkowie OFE posiadają 48,5% wartości dotychczasowych aktywów, powiększanych przez przypis nowych składek. Także osoby, które podjęły decyzję o przejściu całości ich składki do

ZUS, zachowały 48,5% wartości dotychczas zgromadzonych środków. Nie zostały one przekazane do ZUS, ponieważ decyzja dotyczyła wyłącznie przekazywania bieżącej składki na przyszłość. Nastąpiła zmiana sposobu inwestowania tych środków, na którą ubezpieczeni nie mają żadnego wpływu. Nowe zasady działalności OFE powodują, że wszyscy ubezpieczeni, którzy do 2014 r. byli członkami OFE, będą musieli przymusowo uczestniczyć w funduszu, którego zasady działalności będą odmienne od zasad wyznaczonych w reformie z 1997 r.

Sposób regulacji głębokiej zmiany polityki inwestycyjnej OFE - przez zakaz lokowania aktywów w obligacje krajowe i zagraniczne oraz w papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski - doprowadził do istotnego ograniczenia działalności OFE i zarządzających nimi PTE. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona praw i interesów osób nimi dotkniętych. Kwestionowane rozwiązanie nie pozostawało zatem w zgodzie z zasadą poprawnej legislacji z związku z wprowadzaniem głębokich zmian w zakresie objętym konstytucyjną swobodą prowadzenia działalności gospodarczej przez PTE (art. 2 oraz art. 22 Konstytucji).

Ustawodawca nie zachował wymogu najmniej uciążliwego środka przy modyfikacji w 2013 r. systemu emerytalnego. Gdyby więc istotnie wyłącznie interesy ubezpieczonych były brane pod uwagę, a nie interes państwa i długu publicznego, dla osiągnięcia podobnego skutku (w interesie ubezpieczonych) wystarczałoby zbieranie od ubezpieczonych oświadczeń woli o wystąpieniu z OFE (a nie o dalszym przystąpieniu do OFE).

Trzecie zdanie odrębne zgłosiła sędzia TK T. Liszcz. Mimo iż ustawa jest niekonstytucyjna, to sędzia zaznaczyła na wstępie, że reformę wprowadzającą OFE przygotowali ekonomiści, związani z Bankiem Światowym, bez merytorycznego udziału prawników i specjalistów z zakresu polityki społecznej. OFE były od początku koncepcją ekonomiczną, nie zaś ubezpieczeniową. Chodziło w niej głównie o aktywizację gospodarki przez wprowadzenie do niej silnego strumienia pieniędzy. Interesy ubezpieczonych były dla jej twórców na dalekim planie.

Niezależnie od powyższego, przedmiotem rozpatrywanej sprawy nie powinna być ocena ekonomicznej zasadności i prawnej poprawności utworzenia OFE, ani ocena ich rzeczywistego funkcjonowania w ostatnich kilkunastu latach. Krytyczna ocena instytucji OFE nie może mieć rozstrzygającego znaczenia dla oceny przepisów nowelizujących ustawę o OFE. Jeżeli nawet przyjąć, za Trybunałem Konstytucyjnym, że utworzenie OFE w 1997 r. było błędem ustawodawcy, z którego może, a nawet powinien, się on wycofać, to sposób tego

wycofania się podlega ocenie w świetle zasad konstytucyjnych: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poszanowania praw nabytych i interesów w toku. Nie można lekceważyć tego, że za - co najmniej - przyzwoleniem państwa, którego organy szeroko kolportowały broszurę "Bezpieczeństwo dzięki różnorodności", miliony obywateli urodzonych w latach 1949-1968 zostało namówionych do dobrowolnego przystąpienia do OFE, a kolejne miliony ubezpieczonych, urodzonych po 1968 r., ustawowo przymuszono do uczestnictwa w nich. Tak, jak przy tworzeniu OFE, tak i obecnie przy ich demontażu, liczą się tylko albo głównie racje ekonomiczne - obecnie przede wszystkim równowaga budżetowa, nie zaś prawa ubezpieczonych.

Ubezpieczeni przystępowali - dobrowolnie lub przymusowo - do OFE, które były funduszami bezpiecznymi, z gwarantowaną minimalną stopą zwrotu, mechanizmem pokrywania niedoboru i gwarancjami Skarbu Państwa, a w następstwie wejścia w życie "reformy" znaleźli się w funduszach o podwyższonym ryzyku bez gwarancji państwa. Oznacza to ewidentne naruszenie, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwanej też zasadą lojalności państwa wobec obywateli.

Nie wnikając w bardzo skomplikowaną problematykę charakteru środków OFE - nawet zakładając ich publiczny charakter - trzeba uznać, iż ustawodawca nie ma pełnej swobody co do ich przeznaczenia i sposobu zarządzania nimi. Nie można postawić znaku równości między gwarancją wykupu obligacji czy innych państwowych papierów dłużnych przez państwo i gwarancją wypłaty świadczenia emerytalnego w określonej wysokości przez ZUS. Gwarancje wypłaty świadczeń emerytalnych nie są bowiem zbyt pewne, co wyraźnie wynika z - mocno akcentowanej przez Trybunał Konstytucyjny - dużej swobody ustawodawcy w kształtowaniu instytucji zabezpieczenia społecznego oraz ograniczenia konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji, co do zasady, tylko do świadczeń w minimalnej wysokości. Osłabia je również teza Trybunału Konstytucyjnego, że długotrwałość stosunków ubezpieczenia społecznego predestynuje je do zmiany ich warunków stosownie do zmiany okoliczności. Nie można wykluczyć, że w przyszłości wszelkie niekorzystne dla ubezpieczonych zmiany w systemie emerytalnym, chociażby likwidacja subkont, będą usprawiedliwiane koniecznością zachowania równowagi budżetowej, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego urasta do rangi metazasady, usprawiedliwiającej naruszenie niemal każdej innej zasady konstytucyjnej.

W rozpatrywanym wypadku wystąpiły poważne naruszenia trybu zgłaszania poprawek, których dotyczy art. 119 Konstytucji oraz odpowiednie postanowienia regulaminów Sejmu i Senatu. Na gruncie tych regulacji wypracowano pojęcie poprawki jako punktowej zmiany projektu ustawy. Tymczasem w toku sejmowych prac nad projektem noweli grudniowej, w odpowiedzi na - mający charakter "obstrukcji parlamentarnej" - projekt kilkuset poprawek zgłoszonych przez posłów opozycji, koalicja zgłosiła ponownie - jako poprawkę - cały pierwotny projekt ustawy (z minimalnymi zmianami) i przeforsowała go jako poprawkę "najdalej idącą", w pierwszej kolejności, uniemożliwiając tym samym głosowanie rzeczywistych poprawek. Już *prima facie* wydaje się to niezgodne z istotą poprawki wypracowaną na gruncie art. 119 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny i doktrynę prawa konstytucyjnego. Choć trudno pozytywnie ocenić niektóre działania przeciwników proponowanych rozwiązań, możliwych do ocenienia wręcz jako dążenie do "obstrukcji parlamentarnej", to zabieg uniemożliwiający rozpatrzenie poprawek opozycji - wniesienie, jako poprawki, w minimalnym stopniu zmienionego pierwotnego projektu (patrz druk sejmowy nr 1972-A), a następnie jego przyjęcie w III czytaniu (jako poprawki najdalej idącej) - nie może zostać uznany za respektujący reguły demokratycznego państwa prawnego, narusza bowiem prawo posłów do zgłaszania poprawek i zasadę trzech czytań. Można się obawiać, że taka praktyka będzie stosowana częściej, ze szkodą dla obyczaju parlamentarnego i procesu stanowienia prawa w Polsce. Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie tolerował poważne naruszenia trybu legislacyjnego.

W doktrynie zdania w przedmiocie zgodności z Konstytucją ustawy z 2013 roku nowelizującej OFE są podzielone. Zdaniem M. Jackowskiego oraz T. Zalasińskiego opiniowana ustawa nie zapewnia koniecznego bezpieczeństwa prawnego ubezpieczonych i nie minimalizuje skutków regulacji. Odejmując obywatelom całość ich aktywów, Skarb Państwa składa jedynie „gwarancję wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach prowadzonych przez ZUS wartości tych aktywów” i to wobec innego podmiotu państwowego – ZUS-u. Taka gwarancja nie jest wsparta umową, decyzją administracyjną albo innego rodzaju aktem administracyjnym, które korzystając z przymiotu ostateczności albo rodząc skutki cywilnoprawne pozwalałyby obywatelom na dochodzenie roszczeń wynikających z tej gwarancji. Ta gwarancja stanowi jedynie deklarację, która jeszcze łatwiej może być cofnięta wskutek zmiany prawa niż obowiązujące dotychczas, silniej chroniące obywatela przepisy. Na tej podstawie autorzy stwierdzają, że umorzenie 51,5% aktywów OFE, czyli pozbawienie ubezpieczonych prawa do

51,5% ich składek zakumulowanych w formie jednostek rozrachunkowych w funduszu emerytalnym, narusza zasadę ochrony praw nabytych[523].

Zwolennikami poglądu o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w OFE, a więc przynajmniej częściowo także stanowiska o konstytucyjności kwestionowanej ustawy, są K. Antonów oraz T. Bińczycka-Majewska. Zdaniem K. Antonowa OFE należą do podmiotów ubezpieczenia emerytalnego. Składka w ubezpieczeniach społecznych jest wprawdzie osobistym wkładem ubezpieczonego, ale z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego ubezpieczenia, z którego prawo czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko socjalne w pewnej proporcji do wcześniej wpłacanych składek. W konsekwencji odprowadzana do OFE część składki na ubezpieczenie emerytalne nie stanowi własności ubezpieczonego, co wynika zarówno z przyjęcia założenia, że pomimo ustawowego podziału składki na cześć finansowaną przez ubezpieczonego i płatnika, składki są nadal finansowane przez płatnika[524].

K. Antonów dalej argumentuje, iż w celu oddalenia zarzutu niekonstytucyjności należałoby wprowadzić, na wzór oświadczenia o przekazywaniu składki do OFE, formę wypowiedzenia się (wyrażenia sprzeciwu albo zgody) na temat umorzenia jednostek rozrachunkowych zapisanych ma rachunku danego członka OFE. Automatyzm w tej dziedzinie może być bowiem potraktowany jako wykraczający poza dopuszczalny, usprawiedliwiany realizacją innych wartości konstytucyjnych, zakres ingerencji państwa w sytuację prawną obywatela. Podważenie zaufania jednostki wynikałoby z tego, że skoro członkowie OFE nie uzyskują prawa do wypowiedzenia się na temat przesunięcia środków zgromadzonych na rachunkach w OFE na subkonta ZUS, to być może nie chodzi tu wcale o dobro ubezpieczonych, a raczej poprawę bieżącej sytuacji budżetowej (choć jedno nie musi wykluczać drugiego)[525].

Zdaniem K. Antonowa umowa o członkostwo w OFE nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz — stanowiąc zobowiązanie prawa ubezpieczeń społecznych— jest kontraktem przynależnym powszechnemu ubezpieczeniu emerytalnemu, do którego mają odpowiednie zastosowanie niektóre konstrukcje kodeksu cywilnego. Nie oznacza to, że umowa o członkostwo nie jest umową wyłącznie z powodu obligatoryjności jej zawarcia. Autor wskazuje jako przykład umowę obowiązkowego ubezpieczenia OC pojazdów mechanicznych, która pomimo swej obligatoryjności nie traci cech umowy. Jednakże, w przeciwieństwie do obowiązkowych umów ubezpieczenia OC pojazdów mechanicznych, w przypadku

[523] M. Jackowski, T. Zieliński, *Przymusowe umorzenie 51,5% aktywów OFE, [w:] Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, (red.) R. Pacud, Kraków 2013, s. 35.
[524] K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 83-84.
[525] K. Antonów, *Przymusowe umorzenie…*, [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, s. 94.

członkostwa w OFE niemal wszystkie warunki świadczenia usług finansowych przez PTE wynikają wprost z ustawy, tym samym żadna ze stron umowy nie ma wpływu na treść stosunku członkostwa. Takie bowiem jego elementy, jak ustalanie wysokości składek, okres przynależności do OFE, rozporządzanie środkami na rachunku *inter vivos,* dokonywanie oceny ryzyka czy też ogólne reguły prowadzenia działalności lokacyjnej i pobierania opłat, podlegając ścisłej reglamentacji ustawowej, zostały wyłączone z obszaru regulacji umownej. Zatem prawa i obowiązki członka OFE oraz samego funduszu i jego organu (PTE) nie wynikają z treści zawartej między nimi umowy, lecz z góry ustalonych przez ustawodawcę warunków prowadzenia działalności finansowej w sferze emerytalnej. W konsekwencji nie można oceniać stosunku OFE – członek na zasadzie przedsiębiorcy - konsumenta. Spory w relacji konsument — przedsiębiorca nie odnoszą się bowiem do kwestii naruszania przez instytucje finansowe imperatywnych norm prawnych, lecz dotyczą spraw związanych z nieprawidłowościami w dziedzinie ustanowionych wzorców umownych i praktyk stosowanych przez te podmioty[526].

Rację ma K. Antonów twierdząc, że składka do OFE, inaczej niż pieniądze zdeponowane na rachunku oszczędnościowym, nie oddaje wyłącznie indywidualnego wkładu ubezpieczonego, z gwarancją oprocentowanego zwrotu, lecz stanowi udział w tworzeniu ogólnego funduszu ryzyka, którego środki wykorzystywane są do finansowania świadczeń osób pobierających emerytury w okresie przekraczającym statystycznie wyznaczoną długość życia. Jest to typowa dla modelu ubezpieczeniowego konstrukcja rozłożenia ciężaru ryzyka na szeroki krąg członków OFE nie tylko w celu zabezpieczenia korzyści osobistych, lecz również na rzecz ustanowienia ochrony dla całej wspólnoty ryzyka, co stanowi wyraz solidaryzmu społecznego[527].

W ocenie T. Bińczyckiej-Majewskiej składka po przekazaniu do OFE nadal zachowuje publicznoprawny charakter i podlega zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenie emerytalne[528]. Autorka opowiadała się za konstytucyjnością i słusznością ustawy z dnia 6 grudnia 2013 roku.

Zdaniem D. E. Lacha OFE należą do zabezpieczenia społecznego i zmiany polegające na umorzeniu części obligacyjnych zgromadzonych przez OFE mieszczą się w ramach kompetencji ustawodawcy wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji i są w pełni dopuszczalne. Autor uważa, że OFE są jedynie powiernikami, których zadaniem jest wyłącznie zarządzanie

---

[526] K. Antonów, *Czy członek OFE jest konsumentem? Uwagi na tle pozwu zbiorowego w tzw. sprawie OFE,* PiZS 2015, nr 12, s. 22-23.
[527] K. Antonów, *Sytuacja prawna składek…*, s. 3.
[528] T. Bińczycka-Majewska, *Wybrane problemy zabezpieczenia ryzyka starości* [w:] *Granice liberalizacji prawa pracy. Problemy zabezpieczenia społecznego,* (red.) H. Lewandowski, E. Bielak, Łódź 2003, s. 84.

środkami finansowymi. To ZUS wypłaca emerytury a rola OFE sprowadza się tylko do inwestowania środków na rzecz i w interesie ubezpieczonych. OFE, jak powiernik, występuje w stosunku do osób trzecich samodzielnie – zatem działa we własnym imieniu, ale na rachunek powierzającego. Należy odróżnić pojęcie aktywów, definiowanych w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, OFE, od mienia z art. 44 kc. Warunkiem zaliczenia do aktywów składników majątkowych jest pozostawanie ich pod kontrolą funduszu, ale warunek kontroli jest rozumiany w sensie ekonomicznym, a nie prawnym. Kontrola nie jest tożsama z własnością. Aktywa OFE pozostają pod jego kontrolą na takiej samej zasadzie jak przedmiot najmu podlega kontroli najemcy, a przecież stanowi własność wynajmującego[529].

Stosownie do oceny M. Zielenieckiego ocena konstytucyjności umorzenia ponad połowy jednostek rozrachunkowych OFE powinna być dokonywana wariantowo, odpowiednio do przyjętego założenia o charakterze prawnym środków gromadzonych w OFE. Przy przyjęciu, iż mają one charakter publicznoprawny, umorzenie jednostek uczestnictwa nie narusza prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego sformułowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. W przeciwnym razie ów transfer może być traktowany zarówno w kategoriach naruszenia zasady ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji jak i prawa do zabezpieczenia społecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Następnie autor stwierdza, iż pozbawienie ekspektatyw emerytalnych może oznaczać naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz i zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. A z punktu widzenia OFE umorzenie jednostek rozrachunkowych narusza zasadę ochrony własności z art. 64 ust. 2 Konstytucji[530].

W myśl stanowiska R. Pacuda umorzenie 51,5% aktywów OFE jest sprzeczne z zasadą ochrony praw majątkowych wynikającej z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji i stanowi niedozwolone wywłaszczenie OFE jako osoby prawnej, jak również nieproporcjonalne naruszenie praw nabytych przez członków OFE. Sposób założenia OFE decyduje o tym, że jest to podmiot prywatny, który funkcjonuje w obrębie prawa zabezpieczenia społecznego. Prywatnoprawna konstrukcja OFE nie budzi żadnych wątpliwości w doktrynie. Rozbieżności co do kwalifikacji powstają w odniesieniu do środków OFE, ale nie mogą mieć charakteru decydującego. Nie mają one większego znaczenia dla ochrony prawnej majątku OFE. Stan prawny, na podstawie którego istnieją uprawnienia prywatnoprawne do tychże środków nie pozwala na odebranie

[529] D. E Lach, *Rola i zadania OFE a powiernicza technika realizacji zabezpieczenia społecznego,* PiZS 2013 nr 12, s. 17.
[530] M. Zieleniecki, *Dopusczalność obligatoryjnego umorzenia 51,5% umorzenia jednostek rozrachunkowych w OFE. Kryteria oceny, rozbieżności doktryny, warianty,* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, s. 45.

OFE żadnych aktywów bez zgody członków OFE. Cechy prywatnoprawne dominują w części kapitałowej ubezpieczenia emerytalnego, a przekazanie części składki emerytalnej do osoby prywatnoprawnej ustala w sposób trwały zasadniczo prywatnoprawny charakter samych środków OFE, również z tego powodu, że gromadzone kapitały emerytalne mają pokrywać emerytury kapitałowe członków OFE. Umorzenie części środków OFE oznacza redukcję zabezpieczenia wypłaty emerytury kapitałowej, która ma charakter zindywidualizowany oraz polega na prywatnoprawnej wierzytelności względem OFE[531]. Zaprzestanie przekazywania składek do OFE rodzi wątpliwości konstytucyjne ze względu na warunki kapitalizacji składek członków OFE należnych od dnia 1 lipca 2014 roku oraz godzi w zasadę ochrony interesów w toku, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Mechanizm zaniechania przekazywania składek do OFE można uznać za niezgodny z Konstytucją w przypadku osób, które w pełni swobodnie wybrały członkostwo w OFE z racji urodzenia między 1948 r. a 1968 r. Ustawowy okres 3 miesięcy na złożenie oświadczenia woli w sposób oczywisty ogranicza skutki przyznanej autonomii ubezpieczonym. Jest nieproporcjonalny z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji dla tego przedziału wiekowego, a w pewnym stopniu również względem osób, które świadomie zawierały umowy członkowskie, wybierając swoje OFE. Konstytucja gwarantująca ochronę praw ubezpieczonych powinna zapewnić członkom OFE prawo do udziału w OFE, które jest stabilne ze względu na zrównoważenie portfela inwestycyjnego przez część obligacyjną. Bez inwestycji w obligacje OFE nie będą standardowymi funduszami emerytalnymi, a zostaną funduszami akcyjnymi, stąd ubezpieczeni powinni obawiać się lokowania dalszych składek w OFE[532]. Mechanizm suwaka bezpieczeństwa pogłębia odejście od kapitałowej formy ubezpieczenia emerytalnego. Wywołuje to kolejne zastrzeżenia konstytucyjne, ponieważ ustawa nie powinna pozbawiać członków OFE kolejnych atrybutów majątkowych członkostwa w OFE bez poszanowania ich autonomii[533].

Autor ponadto stwierdza, że wcześniejsza gwarancja wynikająca z realizacji cywilnoprawnych obligacji polegała na cywilnoprawnych roszczeniach OFE wobec Skarbu Państwa, wskutek czego miała odmienną konstrukcję od gwarancji wynikającej z dopłat budżetu państwa do FUS-u. Zgodnie z art. 95 ust. 6 ustawy o finansach publicznych Skarb Państwa odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania wynikające z wyemitowanych obligacji, a dotacja, od której zależy wypłacalność emerytur, jest ustalana corocznie, według

[531] R. Pacud, *Przymusowe umorzenie…*, [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…,* (red.) R. Pacud, s. 76-77.
[532] R. Pacud, *Przymusowe umorzenie…*, [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, s. 156.
[533] R. Pacud, *Przymusowe umorzenie…*, [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, Kraków 2013, s. 169.

coraz bardziej ograniczonych możliwości budżetu państwa. Autor określa gwarancje państwa wypłaty świadczeń emerytalnych w ramach części repartycyjnej jako względne a w części obligacyjnej jako bezwzględne. Członkowie OFE stracili więc silniejszą gwarancję, a OFE większość swojego majątku. Skarb Państwa nie spełnił swoich zobowiązań z obligacji, nie doszło do konfuzji ani potrącenia wierzytelności. Prawa majątkowe pochodzące z obligacji, dające gwarancję pokrycia, zabezpieczały nie tylko nabycie oczekiwanej emerytury, ale również jej wypłacalność. Członek OFE nabywał więc podwójną gwarancję wypłaty nabywanej emerytury („podwójną porękę dóbr przyszłych") — zarówno z rzeczywistego kapitału emerytalnego, jak i ogólnej gwarancji państwa w systemie emerytalnym (art. 2 ust. 3 ustawy systemowej). Skutki badanej ustawy pozwalają uzyskać jedynie krótkoterminowe korzyści dla budżetu. Stan finansów publicznych nie był dostatecznym uzasadnieniem dla retroaktywnego transferu środków z OFE. Ustawodawca naruszył umowę społeczną z przyszłymi emerytami[534].

Zdaniem D. Dzienisiuk zamiana środków w OFE na zapisy na subkoncie nie naruszałaby Konstytucji pod warunkiem, że gwarancje te byłyby na tyle silne, że nie dochodziłoby do zamiany na niekorzyść ubezpieczonego (art. 64 Konstytucji) albo pod warunkiem, że odszkodowanie byłoby słuszne (art. 21 Konstytucji). Zdaje się, że tak nie jest, gdyż gwarancje te nie są dostatecznie doprecyzowane i wątpliwa jest możliwość ich realizacji. Tym samym, w zależności od przyjętej kwalifikacji uprawnień ubezpieczonych do środków gromadzonych w OFE dochodzi do nieprawidłowej ingerencji ustawodawcy w prawa majątkowe członków OFE (art. 2 i 64 Konstytucji) lub w prawo własności przysługujące członkom, OFE i PTE (art. 21 Konstytucji)[535]. Z kolei zmianę wysokości przekazywanej składki do OFE można określić jako wycofanie się z nieudanego eksperymentu, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie wpłynął on na sytuację prawną obywateli, czyli z zastrzeżeniem zachowania uprawnień wynikających z dotychczasowego przekazywania składek do OFE[536].

W ocenie A. Radwana i Ł. Gorywody przeniesienie wyrażonych obligacjami zobowiązań Skarbu Państwa z OFE do FUS-u należy uznać za naruszenie konstytucyjnych gwarancji własności funduszu jako osoby prawnej, a pośrednio także PTE. Ponadto stanowi to naruszenie konstytucyjnych gwarancji uczestników OFE zarówno w zakresie prawa własności jak i uzasadnionych prawnie oczekiwań. Nasilenie tych naruszeń zależy od przyjętej

[534] R. Pacud, *Retroaktywne skutki przekazania środków otwartych funduszy emerytalnych,* PiZS 2015, nr 9, s. 24-25.
[535] D. Dzienisiuk, *Przymusowe umorzenie…* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, s. 86.
[536] R. Pacud, *Przymusowe umorzenie…*, [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, s. 149.

kwalifikacji prawnej emerytury z ubezpieczenia w elemencie kapitałowym. Szybkie tempo prac nad ustawą i krótki okres *vacatio legis* naruszają zasadę ochrony interesów w toku, przez co nie pozostawiają OFE wystarczającej przestrzeni do działań dostosowawczych. Ponadto art. 37 ustawy nowelizującej określający minimalny poziom zaangażowania aktywów OFE w akcje, prawa poboru oraz prawa do akcji narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego przewidziane w art. 67 ust. 1 Konstytucji przez to, że czyni kapitał emerytalny przedmiotem niebezpiecznej gry giełdowej, co jest niezgodne z przeznaczeniem tych środków. Natomiast pogorszenie warunków prowadzenia przez OFE działalności gospodarczej nie naruszyło zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasilenie FUS środkami z OFE oraz zaewidencjonowanie ich na subkoncie nie naruszają konstytucyjnych zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony własności i innych praw majątkowych, gdyż dzięki wykorzystaniu instytucji subkonta nie powodują one znaczącego ograniczenia wcześniej powstałych ekspektatyw emerytalnych[537]. Podstawowym mankamentem konstytucyjnym nowelizacji jest negatywny wynik testu proporcjonalności, głównie ze względu na niespełnienie przesłanki konieczności[538].

W mojej ocenie należy zgodzić się ze stanowiskiem większościowym TK, a także z K. Antonowem i T. Bińczycką-Majewską i uznać, iż środki gromadzone w OFE mają charakter publicznoprawny a ustawa nowelizująca z 6 grudnia 2013 roku była co do zasady zgodna z Konstytucją. Należy poddać ocenie kwestionowane regulacje przez pryzmat art. 21 Konstytucji, czyli zasady ochrony własności, art. 64 Konstytucji, statuującego prawa do ochrony własności i praw majątkowych, oraz art. 67 ust.1 Konstytucji, to jest prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Środki zgromadzone w OFE miały i mają charakter publicznoprawny. Wynika to z cech jakie posiada składka emerytalna. Podobnie jak podatek jest to powszechna, przymusowa, bezzwrotna danina publiczna (od podatku odróżnia ją odpłatność, czyli ekwiwalentność składki i świadczenia emerytalnego). Tak samo jak podatek, już w momencie jej pobrania przestaje być własnością ubezpieczonego. Większość ubezpieczonych nie otrzymuje w ogóle do dyspozycji części wynagrodzenia poświęcanego na składki, ponieważ pracodawca jako płatnik od razu potrąca je z wynagrodzenia ubezpieczonego. Składka zasilająca OFE pochodzi z obowiązkowej

[537] Ł. Gorywoda, A. Radwan, *Zaprzestanie przekazywania składek do OFE. Warunki wznowienia* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, s. 139.
[538] Ł. Gorywoda, A. Radwan, *Zaprzestanie przekazywania składek…* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania…*, (red.) R. Pacud, s. 193.

składki emerytalnej, a więc nie pozostaje ona w swobodnej dyspozycji ubezpieczonego, nie podlega ona jego autonomicznej woli.

Tę argumentację wzmacnia odwołanie się do art. 3 ust. 1 ustawy systemowej, który stwierdza wprost, że OFE, tak samo jak ZUS i płatnicy składek, wykonują zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. W tym przepisie nie wymieniono PPE, IKE, IKZE, czy tez PPK, a więc te podmioty *a contrario* nie wykonują zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych i nie należą do publicznego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie ulega wątpliwości, że środki gromadzone w PPE, IKE, IKZE, PPK mają charakter prywatnoprawny. Zatem, i w tym zakresie rozumując *a contrario,* środki gromadzone przez podmioty wykonujące zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, mają charakter publicznoprawny.

Skoro składka emerytalna od początku swego istnienia nie jest własnością ubezpieczonego, to także nie staje się nią na skutek jej transferu do OFE. Środki publiczne, za które państwo kupuje usługi od podmiotów prywatnych, czy przekazuje podmiotom prywatnym, nie stają się własnością podatników. OFE są prywatnoprawnymi osobami prawnymi. Jednak nie istnieje taka zasada, że środki trafiające do podmiotu prywatnego, stają się od razu prywatne. Prywatnoprawny podmiot, według ustawy o finansach publicznych, może wykonywać zadania publiczne, nie będąc w sektorze publicznym. Art. 3 ustawy systemowej stanowi, że OFE wykonują zadania publiczne. Zatem są to podmioty prywatne wykonujące zadania publiczne za wynagrodzeniem, czyli za opłatę od składki. A to zadanie publiczne to przedmiot działalności OFE określony w ustawie. ZUS przekazywał część składki emerytalnej OFE jedynie do zarządzania na rynku kapitałowym. Środki te i tak wraz z przejściem ubezpieczonego na emeryturę wracały z powrotem do ZUS-u. To nie OFE wypłacały emeryturę, lecz ZUS. Nawet w trakcie obowiązywania przepisów o dożywotnich emeryturach kapitałowych, to i tak miały być one wypłacane przez ZUS.

Gdyby część składki emerytalnej stanowiła rzeczywiście własność ubezpieczonych, to przecież mogliby oni nią władać i decydować o jej przeznaczeniu, czyli zachowywać się jak jej właściciele. Wtedy ubezpieczony mógłby nawet zachować te środki dla siebie, co oczywiście nie miało i nie może mieć miejsca. Ubezpieczony nie miał prawa wycofać środków z OFE – w przeciwieństwie do pieniędzy gromadzonych w IKE, IKZE, PPE, PPK. Stanowi to jedną z jaskrawych różnić pomiędzy publicznoprawnym systemem bazowym (uważanym przeze mnie w całości za I filar) a drugim filarem złożonym z dobrowolnych, dodatkowych instytucji kapitałowych o charakterze prywatnoprawnym.

Jednym z argumentów podnoszonych przez zwolenników prywatnoprawnego charakteru środków zgromadzonych w OFE jest twierdzenie, że środki te zostały przekazane

funduszom na mocy umowy zawartej pomiędzy ubezpieczonym a OFE, a umowa jest przecież elementem prawa prywatnego. Przede wszystkim należy zauważyć, że „umowa" o członkostwo w OFE nie była umową. Wobec osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. przystąpienie do OFE było obligatoryjne. Ustawodawca nazwał to zgłoszenie „umową", ale równie dobrze mógłby je nazwać wnioskiem albo deklaracją przystąpienia. „Umowa" ta nie ma bowiem najistotniejszej cechy umowy – nie jest wyrazem swobodnej woli ubezpieczonego co do przystąpienia do OFE. Swobodna wola ubezpieczonego dotyczy tylko wyboru podmiotu, z którym „umowa" będzie zawarta. Jednak nazwa „umowa" lepiej koresponduje z wyobrażeniami społeczeństwa o emeryturze z OFE. Zawarcie „umowy" o członkostwo w OFE było formą realizacji obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i stanowi czynność wtórną związaną z posiadaniem określonego tytułu do ubezpieczenia społecznego. Bez tytułu do objęcia ubezpieczeń emerytalnym nikt nie mógłby zawrzeć „umowy" o członkostwo w OFE, nawet gdyby zadeklarował chęć opłacania składki.

Co więcej, fundusz emerytalny nie może odmówić zawarcia „umowy" o członkostwo, jeżeli osoba wnioskująca o przyjęcie do funduszu spełnia warunki przewidziane przez przepisy. Zakaz odmowy zawarcia „umowy" o członkostwo ma zapobiegać ewentualnym praktykom funduszy emerytalnych, mającym na celu jakąkolwiek selekcję uczestników. A zatem, ani po stronie ubezpieczonego, ani po stronie OFE, zawarcie „umowy" o członkostwo nie było wynikiem autonomicznej woli strony, a sam stosunek prawny jest regulowany przepisami bezwzględnie obowiązującymi, do których nie ma zastosowania zasada swobody umów.

Podleganie środków zgromadzonych w OFE wspólności majątkowej małżeńskiej czy możliwość ich dziedziczenia można wytłumaczyć jedynie jako przepisy służące popularyzacji OFE. To znaczy, że stanowiły dodatkowy argument za wybraniem członkostwa w OFE. Jednakże nie dają się one pogodzić z publicznoprawnym charakterem środków pochodzących ze składki emerytalnej, przez co ustawodawca nie powinien był ich wprowadzać.

Nakaz inwestowania OFE w akcje był zgodny z Konstytucją, ponieważ po reformie składka przekazywana do OFE została zmniejszona do tego stopnia, że część kapitałowa stanowi obecnie tylko niewielki komponent całości publicznego systemu emerytalnego. Zatem bezpieczeństwo emerytalne jest zapewniane przez pierwszy filar i subkonto. W takim stanie rzeczy agresywny charakter OFE jest wręcz wskazany i służy interesom ubezpieczonych. Co więcej, OFE powstały dokładnie po to, aby wypracować wyższy zysk niż wynikający z inwestycji w papiery dłużne. Oprócz tego wielkość składki przekazywana aktualnie do OFE odpowiada generalnie wielkości składki realnie inwestowanej dotychczas w część akcyjną

portfela OFE. Zatem wprowadzenie nakazu inwestycji w akcje połączone ze zmniejszeniem składki do drugiego filaru nie zmienia znacząco zaangażowania członka OFE w akcje.

Nieprawdą jest, że pozycja członków OFE, których środki miałyby zabezpieczenie kapitałowe w postaci obligacji, byłaby zdecydowanie wyższa niż ubezpieczonych pozostających wyłącznie w ZUS-ie. Przecież obligacje jedynie wtedy mogą zostać wykupione, jeśli Skarb Państwa posiada odpowiednie środki. W historii zdarzały się przypadki niewykupienia obligacji przez dane państwo. Na skutek kryzysu finansowego z 2008 roku Grecja nie była w stanie spłacić swoich długów. Nie można zapominać, że Polska także w latach 80-tych XX wieku nie wykonała swoich zobowiązań finansowych wobec wierzycieli. Odwołując się głębiej do analizy historycznej, już przed II wojną światową znane były w Europie fundusze emerytalne. Jak się okazało nie przetrwały one próby hiperinflacji a następnie samej wojny. Po 1945 r. z rzekomo realnych środków gromadzonych w funduszach emerytalnych pozostało niewiele albo nic. Jedynym systemem emerytalnym, który był w stanie wypłacać jakiekolwiek świadczenia emerytalne był system repartycyjny. Nawet zwolennicy uznania niekonstytucyjności ustawy nowelizującej OFE podnoszą, że racje za retroaktywną regulacją środków OFE istniałyby w sytuacji stanu nadzwyczajnego (stanu wojennego, stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej)[539], co samo przez się podważa tezę o bezwzględności dotychczasowego obligacyjnego zabezpieczenia środków w OFE. Z tych wszystkich względów bezpieczeństwo ziszczenia się uprawnień emerytalnych w części repartycyjnej jest zbliżone do tego odnoszącego się do części obligacyjnej.

Skoro sam TK tak szeroko oceniał efektywność OFE, to należy szczegółowiej przeanalizować obieg środków pomiędzy OFE, FUS-em a budżetem w części ulokowanej w OFE w bonach skarbowych. Na skutek przekazania 7,3% składki emerytalnej do OFE w FUS-ie pojawiał się deficyt, który musiał zostać uzupełniany dotacją z budżetu. Aby sfinansować swoje wydatki Skarb Państwa emitował obligacje. Były one w znacznej mierze skupywane przez OFE, których istnienie było przecież pierwotną przyczyną ich emisji. Przy czym OFE pobierały wysokie opłaty od skupywanych obligacji. A obligacje te musiały w pewnym momencie zostać wykupione z powrotem przez Skarb Państwa. W ten sposób Skarb Państwa tracił wielkie środki przeznaczane w istocie wyłącznie na finansowanie opłat pobieranych przez OFE. Zatem nabywanie przez OFE obligacji skarbowych było dalece nieefektywne i likwidację tego mechanizmu, który można określić jako jałowy, pasożytniczy obieg pieniądza, należy ocenić ze wszech miar pozytywnie. W konsekwencji poprawiło to stan finansów publicznych,

[539]R. Pacud, *Retroaktywne skutki przekazania…*, s. 24-25.

systemu emerytalnego, a więc przyczyniło się do silniejszej ochrony konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Należy zgodzić się z zarzutem, że mechanizm suwaka pogłębia odejście od kapitałowej formy ubezpieczenia emerytalnego. Jednakże nie pozwala to na przesądzenie o jego niekonstytucyjności. Podstawowym celem ustanowienia tego mechanizmu jest zapewnienie bezpieczeństwa środków a dopiero jego wtórnym skutkiem dalszy demontaż filaru kapitałowego.

Natomiast niezgodny z ustawą zasadniczą był zakaz reklamy OFE w oparciu o argumenty podnoszone przez wszystkich sędziów TK. Niekonstytucyjny był tryb ustawodawczy uchwalenia ustawy nowelizującej OFE z 2013 roku a jego zaaprobowanie przez większość sędziów TK otworzyło drogę do dalszych naruszeń w przyszłości.

III.6. Projekt likwidacji OFE

Na dzień ukończenia niniejszej rozprawy ważą się dalsze losy OFE. W dniu 13 lutego 2020 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne. Jednakże uchwałą z dnia 13 marca 2020 roku Senat wniósł o odrzucenie ustawy. Obecnie projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne otrzymał pozytywną rekomendację Stałego Komitetu Rady Ministrów – o czym poinformowało Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej[540].

W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawca argumentuje, że model OFE okazał się nieefektywny i skutkował niskimi emeryturami. A przetransferowanie 51,5% aktywów zgromadzonych w OFE do ZUS-u w 2014 r. połączone z mechanizmem „suwaka bezpieczeństwa" i tak doprowadziło już do faktycznej likwidacji OFE. Skierowanie środków z OFE na IKE wzmocni możliwość budowania prywatnych oszczędności emerytalnych. Likwidacja OFE przyczyni się do stworzenia silnego drugiego kapitałowego filaru emerytalnego (opartego na dobrowolnych instytucjach kapitałowych). Zdaniem projektodawcy likwidacja OFE i stworzenie silnego filaru kapitałowego wpłynie na wzrost bezpieczeństwa finansowego Polaków, opartego na dwóch stabilnych filarach, a także pozwoli na odbudowanie

[540] Przebieg procesu legislacyjnego na stronie Sejmu RP, projekt ustawy druk nr 114, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=114.

zaufania do systemu emerytalnego, jak i na wzmocnienie polskiego rynku kapitałowego i jego potencjału inwestycyjnego[541].

Projektowana ustawa zakłada przekształcenie OFE w fundusze inwestycyjne prowadzące indywidualne konta emerytalne, zasilone aktywami pochodzącymi z OFE (które to aktywa stanowią obecnie ok. 162 mld zł). Każdy ubezpieczony będzie miał prawo wyboru – domyślną opcją będzie przeniesienie środków z OFE na IKE, z możliwością jego dalszego zasilania, już zupełnie dobrowolnego (na IKE nie będzie trafiała żadna część składki emerytalnej; obecnie średnie saldo na rachunku członka OFE to 10 233 zł). Jednocześnie w przypadku osób, które zdecydują o przejściu w całości do ZUS-u, środki przez nich zgromadzone w OFE zostaną zapisane na indywidualnym koncie prowadzonym w ZUS-ie, a odpowiadające im aktywa trafią do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Podstawą funkcjonowania przekształconych OFE będzie znowelizowana ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego.

Na poziomie operacyjnym zakłada się przekształcenie OFE w specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte w rozumieniu ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2020 r., poz. 95), a Powszechne Towarzystwa Emerytalne, obecnie zarządzające OFE, zostaną przekształcone w Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych. Fundusze inwestycyjne zarządzające środkami pochodzącymi z OFE (przeniesionymi na IKE) będą miały minimalne progi zaangażowania w polskie akcje w celu uniknięcia ryzyka nadmiernej podaży akcji na GPW ze szkodą dla rynku kapitałowego i wartości środków z IKE oraz IKZE.

Wypłata środków z IKE będzie możliwa po osiągnięciu wieku emerytalnego i będzie wolna od jakiegokolwiek podatku. Z uwagi natomiast na fakt, że emerytury z ZUS-u są opodatkowane podatkiem dochodowym PIT wg stawki 18% (a od 1 stycznia 2020 r. – 17%) lub 32%, dla zachowania równowagi celowe jest objęcie środków przenoszonych z OFE na IKE jednorazową zryczałtowaną opłatą w wysokości 15% wartości środków na rachunku OFE, rozłożoną na dwie raty.

Ponadto w celu zagwarantowania prywatnego charakteru środków, które zostaną przeniesione z OFE na IKE, projektodawca wskazuje jednoznacznie w art. 50 ust. 1 pkt 2 projektowanej ustawy, że środki te będą stanowiły prywatną własność oszczędzającego na IKE i ze względu na ich prywatny charakter nie będzie można ich w drodze ustawowej transferować na rzecz budżetu państwa (jedyne dozwolone prawnie transfery środków przeniesionych z OFE

[541] Uzasadnienie projektu ustawy na stronie Sejmu RP, druk nr 114, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=114.

na IKE do systemu finansów publicznych będą dotyczyły emerytur branżowych – analogicznie jak jest obecnie w OFE, i to od ubezpieczonego będzie zależało, czy decyduje się na emeryturę w systemie branżowym czy powszechnym). Oszczędności zgromadzone na IKE będą podlegały dziedziczeniu.

Projektodawca twierdzi dalej, że zasilenie FRD aktywami pochodzącymi z OFE (przypisanymi do osób, które wybiorą ZUS zamiast IKE) przełoży się na znaczące wzmocnienie FRD, jak i na stworzenie nowych instrumentów umożliwiających osiągnięcie w długim okresie wyraźnie wyższych stóp zwrotu niż obecnie, co całościowo będzie korzystne dla zabezpieczenia państwa przed ryzykami demograficznymi. Środki OFE są co do zasady zainwestowane na rynku kapitałowym i nie mają postaci gotówki - znacznie utrudnione byłoby więc skierowanie ich do FUS-u, ponieważ wymagałoby spieniężenia aktywów, co mogłoby wpłynąć niekorzystnie m.in. na sytuację na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.

W dłuższym horyzoncie czasowym planowane zmiany w systemie emerytalnym, w połączeniu m.in. z już wprowadzonymi pracowniczymi planami kapitałowymi, będą skutkowały wzrostem krajowych długoterminowych oszczędności prywatnych, wzmacniających stabilność ekonomiczną państwa i stwarzających fundamenty rozwojowe i inwestycyjne.

Projekt ustawy określa, że SFIO wyodrębnione po przeniesieniu aktywów OFE będą prowadziły politykę inwestycyjną dopasowaną do wieku ubezpieczonych, określając procentowy udział instrumentów dłużnych w poszczególnym portfelu subfunduszu przedemerytalnego, do którego, w miarę zbliżania się do wieku emerytalnego, będą przenoszone środki pochodzące z OFE (w ramach zamiany jednostek uczestnictwa subfunduszu podstawowego na jednostki uczestnictwa subfunduszu przedemerytalnego), co będzie pełniło funkcję zbliżoną do istniejącego dziś mechanizmu „suwaka bezpieczeństwa", ale z istotną różnicą, że środki aż do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostaną w filarze kapitałowym na IKE. Zakłada się, że środki pochodzące z OFE i przekazane na IKE nie będą mogły zostać wypłacone przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego (natomiast będą mogły być w tym czasie dziedziczone), co wynika z faktu, że środki zgromadzone w OFE pochodzą ze składki emerytalnej i co do zasady mogą zostać wykorzystane wyłącznie w celu zabezpieczenia emerytalnego osoby ubezpieczonej.

Z kolei dla zabezpieczenia maksymalnego pułapu kosztów zarządzania SFIO przez TFI projektowany art. 11b ustawy o IKE precyzuje, że z aktywów subfunduszu emerytalnego może być pokrywane wynagrodzenie TFI w wysokości nie wyższej niż 70% wynagrodzenia należnego według tabeli obowiązującej obecnie w OFE, a z aktywów subfunduszu

przedemerytalnego może być pokrywane wynagrodzenie TFI w wysokości nie wyższej niż 0,2% jego aktywów netto w skali roku. Projektowane rozwiązania w tym zakresie nie będą generowały dla oszczędzających na IKE, w zakresie środków przeniesionych z OFE, kosztów wyższych niż ponoszą obecnie członkowie OFE.

W projekcie ustawy przewidziane są ponadto regulacje na wypadek śmierci oszczędzającego na IKE powstałego z przekształcenia OFE i podziału zgromadzonych tam środków w razie rozwodu lub unieważnienia małżeństwa – regulacje te skonstruowane są na analogicznych zasadach do tych, które obowiązują obecnie w OFE. W ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 31 w § 2 w pkt 3 uchyla się odniesienia do OFE oraz dodaje pkt 3a wskazujący, iż do majątku wspólnego małżonków należą także środki zgromadzone przez każdego z małżonków na IKE w związku z przeniesieniem środków z OFE.

Wydaje się, że likwidacja OFE to decyzja polityczna a nie merytoryczna. Na pierwszy plan wysuwa się cel fiskalny, który materializuje się pod różnymi postaciami. Przede wszystkim bieżąca sytuacja FUS-u ulegnie natychmiastowej poprawie, gdyż będzie on zasilany całością publicznoprawnej składki emerytalnej w wysokości 19,52% podstawy wymiaru. Po likwidacji OFE składka tych ubezpieczonych, którzy wybrali członkostwo w OFE, przestanie być dzielona na część repartycyjną i kapitałową (2,92% podstawy wymiaru). Będzie w całości wpływać do FUS-u.

Ponadto Skarb Państwa uzyska korzyść w postaci opłaty przekształceniowej od tych członków OFE, którzy nie złożą żadnego oświadczenia, ponieważ projektodawca jako opcję domyślną wskazał właśnie wybór IKE, który wiąże się z obowiązkiem zapłaty opłaty przekształceniowej. To pokazuje, że polski ustawodawca po raz kolejny (pierwszy raz przy wyborze członkostwa w OFE w 2014 r.) wykorzystuje omówione wcześniej zasady ekonomii behawioralnej, mówiące że przy podejmowaniu decyzji finansowych ludzie najczęściej zachowują bierność, do celów budżetowych.

Natomiast wybór transferu środków do ZUS-u spowoduje przekazanie środków zgromadzonych w OFE do FRD. Stanowi to zaowalowaną korzyść budżetu polegająca na tym, że rząd będzie mógł w miejsce dopłaty budżetowej wykorzystać środki z FRD do finansowania deficytu w FUS-ie.

Należy jednocześnie stwierdzić, że sama konstrukcja opłaty przekształceniowej jest prawidłowa. Jest ona konieczna do zrównania ciężarów podatkowych ubezpieczonych, których środki zostaną przekazane do IKE, w stosunku do ubezpieczonych, których środki trafią do FRD. Te 15% opłaty przekształceniowej jest równe efektywnej stopie opodatkowania emerytur. Zasadniczo środki wypłacane z IKE nie podlegają już opodatkowaniu a emerytury są

obciążone podatkiem dochodowym. Dlatego konieczne jest zniwelowanie tej różnicy poprzez opłatę przekształceniową. Możliwe było jednakże przekazanie tej części środków do IKZE zamiast do IKE. W ten sposób zostałyby one opodatkowane przy wypłacie emerytury. Wtedy jednak nie można by uzasadnić opłaty przekształceniowej. Ta obserwacja podkreśla cel fiskalny likwidacji OFE. Z kolei pozytywnie należy ocenić ostateczne przesądzenie charakteru środków przekazanych z OFE do IKE. Wraz z ich transferem stają się one prywatną własnością ubezpieczonego, co uniemożliwi dalsze manipulacje przez państwo tymi pieniędzmi.

Analiza projektu likwidacji OFE prowadzi do konkluzji, że jej celem nie jest, wskazywana w uzasadnieniu projektu ustawy, chęć rozwoju rynku kapitałowego. Przecież OFE w obecnym kształcie ten cel spełniają. Dlatego ich likwidacja przyczyni się do osłabienia rynku kapitałowego. Będzie to wynikać z faktu zaprzestania dalszego kierowania części publicznoprawnej składki emerytalnej na rynek kapitałowy. Abstrahując od zaprzestania kierowania części publicznoprawnej składki emerytalnej na rynek kapitałowy, to zdaje się, że SFIO zasadniczo nie będą różnić się od OFE. Utrzymano podobne obostrzenia co do opłat, które regulowały OFE. Jedynie nieznacznie został zmieniony kształt portfela inwestycyjnego i proporcje inwestycji w akcje oraz obligacje. SFIO, tak samo jak OFE, będą uprawnione do inwestowania do 30% środków zagranicą. Skoro SFIO będą zarządzać kapitałem na podobnych zasadach jak OFE, to potwierdza to tezę o celu fiskalnym likwidacji OFE. Nie ma żadnych podstaw, aby twierdzić, że SFIO będą lokować środki efektywniej od OFE. Główna zmiana będzie polegać na całkowitym wycofaniu publicznoprawnej składki emerytalnej z rynku kapitałowego oraz zasileniu budżetu częścią kapitału zgromadzonego w OFE. Nieznaczna zmiana polegać będzie na zastąpieniu obowiązującego w OFE „mechanizmu suwaka" subfunduszem emerytalnym zmieniającym kształt portfela inwestycyjnego na bardziej bezpieczny wraz ze zbliżaniem się ubezpieczonego do wieku emerytalnego (czyli na szwedzki model suwaka), co nie będzie miało istotnego wpływu na stopy zwrotu netto z perspektywy ubezpieczonych.

Ewentualne wejście w życie ustawy likwidującej OFE sprawi, iż polski system emerytalny ulegnie dalszym przekształceniom. Pierwszy publicznoprawny filar będzie odtąd pozbawiony swojego kapitałowego elementu. Drugi filar będzie oparty o dobrowolne konstrukcje kapitałowe: PPK, PPE, IKE, IKZE. Trzeci filar będzie stanowić przezorność własna ubezpieczonych. Korzyścią takiego podziału byłaby przynajmniej spójność metody finansowania w obrębie danego filaru.

III.7. Podsumowanie

Od wprowadzenia systemu kapitałowego do polskiego systemu emerytalnego w 1999 r. podlega on licznym przekształceniom. Aktualnie, gdy OFE jeszcze istnieją, do elementów kapitałowych polskiego systemu emerytalnego należy zaliczyć OFE jako część pierwszego filaru oraz PPK, PPE, IKE, IKZE jako drugi filar. W razie ziszczenia się zapowiadanej całkowitej likwidacji OFE, użycie metody kapitałowej zostanie ograniczone wyłącznie do drugiego filaru. Jak widać pojawiają się nowe instytucje kapitałowego zabezpieczenia emerytury a dotychczasowe są modyfikowane a nawet wygaszane. Ustawodawca nadal formuje system kapitałowy. Jednocześnie przepisy dotyczące systemu repartycyjnego, choć również wielokrotnie nowelizowane od 1999 r., okazały się stabilniejsze. Reformy systemu emerytalnego po 1999 r. nie naruszały istoty systemu repartycyjnego, podczas gdy część kapitałowa była wielokrotnie rekonstruowana.

OFE w swym pierwotnym kształcie nie przetrwały próby czasu i zderzenia z realiami rynku kapitałowego oraz finansów publicznych. Liczne zmiany, a w konsekwencji prawie całkowity ich demontaż wskazują, że nie sprawdziły się one w kształcie ustanowionym w 1999 roku. Jednakże, wystrzegając się pochopnych oraz krańcowych wniosków, nie podważa to idei metody kapitałowej jako takiej. Oznacza to jedynie, iż reforma emerytalna z 1999 roku była nieadekwatna do polskich warunków prawnych i ekonomicznych. Głównymi zarzutami, jakie można postawić reformie emerytalnej z 1999 roku, są niedoszacowanie jej ujemnych skutków, przeszacowanie efektywności sposobów ich łagodzenia i zbyt optymistyczna ocena jej pozytywnego wpływu na gospodarkę.

Ustawodawca błędnie założył, że ubytek składki w systemie repartycyjnym da się uzupełnić poprzez środki pochodzące z prywatyzacji oraz ograniczenia przywilejów emerytalnych, w szczególności możliwości korzystania z wcześniejszych emerytur. Środki pochodzące z prywatyzacji okazały się nieprzystające do potrzeb Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z kolei likwidacja przywilejów emerytalnych nie nastąpiła w sposób zupełny. Co prawda emerytury z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach zostały zastąpione przez emerytury pomostowe ze znacznie ograniczonym katalogiem uprawnionych do niej zawodów. Nie ograniczono jednak przywilejów górniczych, rolniczych, a służby mundurowe uzyskały przez pewien okres prawo do skorzystania z emerytury już po 15 latach pracy niezależnie od wieku (przywilej wygaszony w stosunku do funkcjonariuszy rozpoczynających służbę od 1 stycznia 2013 roku).

Nie przewidziano także ogromnego odpływu osób w wieku produkcyjnym na skutek emigracji Polaków po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Pogorszyło to stosunek osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku produkcyjnym, tak istotny dla samofinansowania się filaru repartycyjnego.

Reformatorzy przeszacowali zbawienny wpływ OFE na polską gospodarkę. Zwiększony strumień środków na giełdzie papierów wartościowych przyczynił się znacząco do napompowania bańki spekulacyjnej i pogłębił skutki kryzysu finansowego z 2008 roku. Nie jest możliwe precyzyjne ustalenie na ile, jeśli w ogóle, zwiększone inwestycje giełdowe przeznaczane na finansowanie wielkich korporacji, w tym często innych instytucji finansowych, przyczyniły się do realnego rodzimego wzrostu gospodarczego.

Poważnym błędem było wprowadzenie ustawowego nakazu nabywania obligacji skarbowych przez OFE. Ten mechanizm jałowego i szkodliwego obiegu pieniądza, którego jedynym skutkiem było zwiększanie opłat pobieranych przez OFE, nie daje się uzasadnić. Nabywanie przez OFE obligacji skarbowych tworzyło błędne koło polegające na tym, że z powodu przeznaczenia zbyt wysokiej składki emerytalnej do OFE występował deficyt w FUS-ie. Następnie, aby sfinansować dotacje do FUS-u, Skarb Państwa musiał emitować obligacje nabywane przez OFE, ale z potrąceniem opłaty. Przy czym kupno obligacji jest działaniem prostym, za które pobieranie opłaty jak za lokowanie środków w akcje było nieproporcjonalne. Ponadto bardziej prawdopodobne jest niewywiązanie się państwa ze swoich zobowiązań wobec wierzycieli obligacyjnych, którzy są bliżej nieokreśloną grupą składającą się w większości z podmiotów finansowych, niż w stosunku do ubezpieczonych w ramach pierwszego filaru. Wielokrotnie państwa ogłaszały swoją niewypłacalność z pokrzywdzeniem właścicieli obligacji. Natomiast rzadko i ostrożnie obniżano wysokość świadczeń emerytalnych, w szczególności już wypłacanych.

Kolejnym niezaprzeczalnym błędem twórców polskiego systemu kapitałowego było nieustanowienie od początku maksymalnego limitu opłat za zarzadzanie środkami w OFE. Nieprawidłowo uznano, iż wystarczające jest pozostawienie tej kwestii niewidzialnej ręce rynku i konkurencji pomiędzy funduszami emerytalnymi.

Należy zauważyć, że sama eliminacja tych dwóch powyższych błędów, czyli ustanowienia zbyt wysokiej składki wpływającej do OFE oraz dopuszczenia do pobierania przez fundusze zbyt wysokich opłat od składki, oznaczałaby w istocie przyjęcie szwedzkiego modelu systemu emerytalnego. Tytułem przypomnienia konstrukcja szwedzkiego systemu emerytalnego, w którym od 1 stycznia 1999 r. wprowadzano obligatoryjną część kapitałową w

ramach filaru bazowego, trwa w niezmienionym kształcie do dzisiaj. Główna różnica pomiędzy polskim a szwedzkim modelem polegała na tym, że w Szwecji od początku wprowadzenia funduszy emerytalnych do pierwszego filaru publicznoprawna składka emerytalna zasilająca element kapitałowy wynosiła zaledwie 2,5% a opłaty funduszy emerytalnych były znacząco niższe niż w Polsce.

OFE w obecnym kształcie nie są funduszami podwyższonego ryzyka, ponieważ składka do nich odprowadzana stanowi jedynie niewielką cześć całej składki emerytalnej. Element repartycyjny i kapitałowy systemu bazowego należy rozpatrywać jako całość i przy obecnie niewielkiej części składki inwestowanej przez fundusze emerytalne, dopuszczalne, a wręcz wskazane, jest lokowanie jej głównie w akcjach.

Ze względu na ustawowo określoną średnią ważoną stopę zwrotu oraz ustalaną na jej podstawie minimalną stopą zwrotu, OFE zamiast konkurować ze sobą naśladowały wzajemnie swoją politykę inwestycyjną. Fundusze emerytalne wolały unikać działań dających szansę na uzyskanie wyższej stopy zwrotu, ponieważ zwiększały one ryzyko pokrycia ewentualnego niedoboru z własnych środków. Nie określono żadnego nominalnego i bezwzględnego progu stopy zwrotu. Zatem także ten mechanizm się nie sprawdził i słusznie został uchylony.

Dalece szkodliwe było nieustalenie wprost w ustawie o OFE charakteru prawnego środków w nich gromadzonych oraz nadanie im w różnych aspektach charakteru albo prywatnoprawnego albo publicznoprawnego. Dziedziczenie środków[542] oraz stanowienie przez nie części wspólności majątkowej małżeńskiej, połączone z nieprawdziwym przekazem medialnym, dało społeczeństwu mylne wyobrażenie, iż składka zarządzana przez fundusze emerytalne stanowi własność ubezpieczonego. Szczęśliwie ustawodawca przy tworzeniu pracowniczych planów kapitałowych wyciągnął lekcje z doświadczeń z OFE i uniknął tego błędu.

Treść przepisów regulujących OFE była powodem ogromnych rozbieżności doktryny w zakresie charakteru prawnego środków przez nie gromadzonych, konstytucyjności zmian, ale także innych aspektów. Dlatego prawo powinno być stanowione w taki sposób, aby przynajmniej kwestie fundamentalne zostały uregulowane i określone wprost w przepisie. Przykład OFE pokazał, że wykładnia prawa, interpretacja tych samych przepisów oraz konstrukcji, może prowadzić do skrajnie odmiennych wniosków.

[542] W. Muszalski oraz K. Antonów uważają, że nie można w ogóle używać pojęcia dziedziczenia w stosunku do środków gromadzonych w OFE.

Należy zauważyć, że w społeczeństwie, a nawet w poglądach doktryny, przekaz medialny wywiera znaczący skutek, przy czym sprzyja mu niejasna treść przepisów. Akcentowanie prywatnoprawnego charakteru OFE, a także wyższości systemu kapitałowego nad repartycyjnym, a wręcz podważanie samej instytucji publicznego systemu emerytalnego i ZUS-u, było bardzo szkodliwe. Nieprawdziwy przekaz medialny doprowadził do niezrozumienia przez Polaków charakteru OFE i presji na tworzenie czy też pozostawienie złego prawa. Wiele osób nieprawidłowo uważała prywatnoprawny charakter OFE za rzecz oczywistą a jakiekolwiek próby zmian OFE za wywłaszczenie. Dziennikarze używali pojęć: „prawa własności", „sprywatyzowanej składki". Nawet Prokuratoria Generalna zarzuciła wywłaszczenie OFE[543].

Ostatecznie publicznoprawny charakter środków został potwierdzony przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak dopuszczalność transferu środków z OFE ulokowanych w bonach skarbowych i wprowadzenie zakazu inwestycji w bony skarbowe. Choć należy zgodzić się z Trybunałem co do słuszności rozstrzygnięcia, to pewne wątpliwości budzi uzasadnienie orzeczenia. Wynika z niego, że art. 67 Konstytucji daje ustawodawcy bardzo szeroką, aż nazbyt, możliwość ingerencji w system zabezpieczenia społecznego. Wątpliwości budzi nadmierne odwoływanie się przez Sąd Konstytucyjny do zasady równowagi budżetowej. Można odnieść wrażenie, że dobro finansów publicznych urasta do rangi najwyższej wartości konstytucyjnej, która znosi pozostałe. Tą drogą można uzasadnić konstytucyjność każdej ustawy, o ile tylko ma ona pozytywny wpływ na stan finansów publicznych. Zasada równowagi budżetowej powinna być ważona na równi z innymi zasadami konstytucyjnymi. Należy zgodzić się z obawami sformułowanymi przez T. Liszcz, iż nie można wykluczyć, że w przyszłości wszelkie niekorzystne dla ubezpieczonych zmiany w systemie emerytalnym, chociażby likwidacja subkont, będą usprawiedliwiane koniecznością zachowania równowagi budżetowej, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego urasta do rangi metazasady, usprawiedliwiającej naruszenie niemal każdej innej zasady konstytucyjnej[544].

TK orzekał prawie 2 lata po wytransferowaniu środków z OFE, więc wydaje się, że jego faktyczne pole manewru mogło być zawężone z uwagi na chęć uniknięcia bardzo daleko idących konsekwencji, jakimi byłby zwrot 150 mld złotych przez Skarb Państwa do OFE. Choć teoretycznie TK jest związany jedynie Konstytucją, to praktycznie bierze pod uwagę wszystkie

[543] D.E. Lach, *Rola i zadania OFE…*, s. 17.
[544] Uzasadnienie zdania odrębnego sędzi TK T. Liszcz w wyroku TK o sygn. akt K 1/14.

czynniki wpływające na państwo i gospodarkę, w szczególności zasadę równowagi budżetowej i finansów publicznych, jak wynikało z uzasadnienia wyroku[545].

Niedopuszczalna procedura głosowania poprawek nad nowelą emerytalną z dnia 6 grudnia 2013 roku oznaczała łamanie Konstytucji. Skoro takie naruszenie procedury legislacyjnej zostało w większości zaaprobowane przez TK (za wyjątkiem zgłoszonych zdań odrębnych), to otwierało to drogę do dalszych naruszeń ustawy zasadniczej przez władzę ustawodawczą.

Nadmierny optymizm towarzyszył reformatorom także przy szacowaniu stopy zwrotu OFE. Jak się okazało analogie do zagranicznych giełd papierów wartościowych były błędne. Polska giełda uzyskała znacznie gorsze wyniki finansowe od jej zachodnich odpowiedników. Podczas gdy zagraniczne giełdy znacznie (amerykańska ponaddwukrotnie) przekroczyły swoje szczyty sprzed kryzysu finansowego z 2008 roku, polska giełda przez dekadę nie odrobiła jeszcze swoich strat.

Założenie wysokich stóp zastąpienia OFE przyjęte przez twórców reformy OFE do symulacji nie było uzasadnione. Taka prognoza, w którą wpisuje się przyjęte bardzo korzystne założenia, sprawia wrażenie pewnej obietnicy. Na jej podstawie społeczeństwo nie powinno było wyciągać żadnych wniosków. Jednakże przyjęło je prawie za pewnik i silny argument za ustanowieniem obligatoryjnego systemu kapitałowego.

Błędy reformatorów wynikały między innymi ze zbytniego położenia akcentu na argumenty ekonomistów, pokładających przesadną wiarę w efektywność mechanizmów giełdowych i zmierzających głównie do zorganizowania środków na zasilenie tworzącej się polskiej giełdy. Brak było dostatecznej współpracy z prawnikami przy tworzeniu ustawy o OFE[546]. Oprócz niedookreśloności charakteru prawnego środków w OFE, niedającym uzasadnić się w kontekście instytucji prawa ubezpieczeń społecznych jest dziedziczenie środków z OFE. Autor rozprawy zwraca uwagę, że w sytuacji śmierci żywiciela rodziny prawo przewiduje rentę rodzinną, więc dublowanie zabezpieczenia tego ryzyka ubezpieczeniowego jest nielogiczne i kosztowne.

Wydaje się, że nadmierną wagę przyłożono do argumentu ekonomistów o generowaniu przez ZUS ukrytego długu publicznego. *A priori* stwierdzono, iż zamiana długu ukrytego w jawny jest pozytywna. Należy zakwestionować tę tezę. Gromadzenie środków na przyszłość w sytuacji braku teraźniejszych oszczędności jest nieracjonalne, ponieważ prowadzi do szybkiego

[545] Na ten aspekt wskazywał sędzia TK M. Granat w uzasadnieniu swego zdania odrębnego w wyroku TK o sygn. akt K 1/14.
[546] Na ten aspekt wskazywała sędzia T. Liszcz w zdaniu odrębnym do wyroku TK o sygn. akt K 1/14.

wzrostu obecnego i realnego długu publicznego. A im wyższe zadłużenie państwa tym wyższe odsetki musi ono płacić swoim wierzycielom. Oprócz tego należy poddać w wątpliwość samą istotę obliczania długu ukrytego – przyszłe zobowiązania finansowe państwa zestawia się z teraźniejszą wielkością gospodarki. Przecież PKB gospodarki rośnie wraz z biegiem czasu, a więc przyszłe zobowiązania będą finansowane ze znacznie wyższych danin publicznych. Ukryty dług publiczny nie bierze pod uwagę ukrytego przyszłego wzrostu gospodarczego. Kierując się chociażby analizą historyczną polskiej gospodarki, można stwierdzić, że od 1991 roku PKB kraju przejawia rokrocznie, czyli w perspektywie krótko- oraz długoterminowej, tendencję wzrostową, co pozwala założyć, że również w przyszłości ten trend się utrzyma.

Pozytywnie należy ocenić implementację wyroku TSUE nakazującego zezwolenie w szerszym stopniu funduszom emerytalnym na inwestowanie środków w państwach członkowskich. Skoro zachodnie giełdy osiągają wyraźnie lepsze wyniki od polskiej, to powyższa możliwość pozwoli na zwiększenie stopy zwrotu OFE, a w konsekwencji wysokości emerytur ich członków. Otwarcie OFE na zagraniczne inwestycje leży w interesie ubezpieczonych. Poza tym swobodny przepływ kapitału jest podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej. Wzmacnianie wzajemnych powiązań gospodarczych między państwami członkowskimi przyczynia się do integracji europejskiej i wieloletniego pokoju.

Twórcy reformy emerytalnej z 1999 roku bezrefleksyjnie czerpali z raportu Banku Światowego z 1994 roku. Przeczytawszy go, należy uznać, iż był on mało odkrywczy, niepogłębiony i nader uproszczony. Warto zwrócić uwagę, że Bank Światowy swoją bardzo optymistyczną ocenę metody kapitałowej zmienił już w 2005 roku, a więc jeszcze przed kryzysem giełdowym. Nie powinno było też umknąć uwadze, że Amerykanie nie skorzystali z własnych rekomendacji (Bank Światowy z siedzibą w Waszyngtonie składa się głównie z amerykańskich ekonomistów) i nie wprowadzili do amerykańskiego systemu emerytalnego obligatoryjnego elementu kapitałowego, pozostawiając jako obowiązkowy wyłącznie swój efektywny system repartycyjny.

Konstrukcje zbliżone do OFE utworzono przede wszystkim w krajach rozwijających się, rzadziej w krajach rozwiniętych. Reformatorzy zignorowali wiele głosów doktryny negatywnie oceniających metodę kapitałową. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Japonia nie wprowadziły obligatoryjnego systemu kapitałowego.

Wyjątkiem od powyższej zasady jest Szwecja, w której obligatoryjne fundusze emerytalne umiejscowione w bazowym systemie emerytalnym działają wzorcowo. Jednakże składka do nich kierowana była od początku niska – 2,5%. A konkurencja na rynku funduszy

emerytalnych wysoka i rzeczywista, gdyż działa na nim kilkaset funduszy emerytalnych. Ponadto Szwedzi od początku przyjęli, iż środki gromadzone w obligatoryjnym elemencie kapitałowym systemu bazowego mają charakter publicznoprawny. Oprócz tego środki pochodzące ze składek nie zostały wykorzystane do tworzenia krajowej giełdy, bo ta już istniała wcześniej, toteż dojrzały rynek kapitałowy pozwolił na wypracowanie wyższej stopy zwrotu. Dopuszczono inwestycje zagraniczne oraz w aktywa alternatywne (pozagiełdowe). W konsekwencji tych wszystkich cech szwedzki *Premiepension,* w przeciwieństwie do OFE, wypracował stopę zwrotu przewyższającą indeksację systemu repartycyjnego i zasadniczo nie powiększał długu publicznego. Te aspekty przyczyniły się do sukcesu szwedzkich funduszy emerytalnych.

Doniosłą zaletą szwedzkiej konstrukcji było niezmiennie umiejscowienie funduszy emerytalnych zasilanych publicznoprawną składką emerytalną w pierwszym publicznym bazowym filarze systemu emerytalnego. Podobnie należy ocenić OFE, które ze względu na publicznoprawny charakter środków i finansowanie przymusową publicznoprawną składką emerytalną, brak możliwości wcześniejszego wycofania środków, objęcie gwarancją wypłaty emerytury minimalnej środków z ZUS-u oraz OFE stanowiły i stanowią część bazowego systemu emerytalnego, czyli pierwszego filaru. Oznacza to, że państwo dysponuje większą swobodą w kształtowaniu elementów pierwszego filaru. Jednocześnie ciąży na nim również większa odpowiedzialność za pierwszy filar niż za dodatkowy, dobrowolny i prywatnoprawny drugi filar.

Odmiennie sytuacja wyglądała przy węgierskich PFE, które wykorzystano do tworzenia nowopowstałej giełdy, przyjęto prywatnoprawny charakter zgromadzonych środków, składka wynosiła 6-8%, a wolna konkurencja pomiędzy PFE szybko przerodziła się w oligopol. Te cechy zaś spowodowały całkowitą eliminację elementu kapitałowego z węgierskiego bazowego systemu emerytalnego.

W polskim bazowym systemie repartycyjnym popełniono podobne błędy jak w węgierskim, co zaowocowało podobnymi skutkami. Polski bazowy system emerytalny przeszedł zbliżoną drogę do węgierskiego – od systemu całkowicie repartycyjnego do repartycyjno-kapitałowego, po czym rozpoczął się demontaż części kapitałowej. Na Węgrzech nieprawidłowo skonstruowano PFE jako podmioty gromadzące środki o charakterze prywatnoprawnym, a konsekwencją tego było zaliczenie ich do odrębnego drugiego filaru i doniosłe problemy przy próbie ich likwidacji. W Polsce ostatecznie słusznie przesądzony został publicznoprawny charakter środków zgromadzonych w OFE, jednakże społeczeństwo

opierające się o wieloletni błędny przekaz medialny a także stanowiska części doktryny uznawało OFE jako drugi filar, w opozycji do ZUS-u i pierwszego filaru, co należy ocenić negatywnie.

Na marginesie rozważań należy odnieść się do głównych różnic pomiędzy węgierskim a polskim systemem emerytalnym. Podstawowa odmienność polegała na tym, że na Węgrzech niezłożenie oświadczenia o chęci dalszego uczestnictwa w filarze kapitałowym było jednoznaczne z przeniesieniem całości środków do pierwszego filaru. Podczas gdy w Polsce niezależnie od podjętej decyzji 48,5% dotychczasowych środków zgromadzonych w OFE pozostała w nich. Kolejną różnicą był fakt, że na Węgrzech tylko 3% ubezpieczonych wybrało pozostanie w PFE a w Polsce chęć pozostania w OFE wyraziło 15% ich członków. Wynika to z tego, że na Węgrzech ubezpieczeni wybierający wyłącznie system repartycyjny uzyskali wypłaty pochodzące z nadwyżki środków w drugim filarze nad wpłaconymi składkami. Ponadto w chwili dokonywania wyboru węgierscy ubezpieczeni byli przeświadczeni, że pozostanie w systemie kapitałowym oznacza całkowitą rezygnację z pierwszofilarowej emerytury. W Polsce żadna z tych sytuacji nie miała miejsca. Następną odrębnością pomiędzy węgierskimi a polskimi funduszami emerytalnymi była możliwość wypłaty całości środków zgromadzonych w węgierskim filarze kapitałowym przez spadkobiercę ubezpieczonego. Była to konstrukcja dalej idąca od polskich regulacji, bardziej zbliżająca węgierskie fundusze do koncepcji prywatnoprawnej własności środków w nich gromadzonych. Te doniosłe różnice między ewolucją polskich OFE i węgierskich PFE miały ten skutek, że w Polsce OFE nadal istnieją a na Węgrzech doszło *de facto* do ich likwidacji.

Rozdział IV

IV. Dobrowolny filar kapitałowy

IV.1 Wprowadzenie

Stosownie do systematyki przyjętej na początku pracy polski system emerytalny składa się również z II filaru. Korzysta on w całości z metody kapitałowej finansowania świadczeń. Ma charakter dodatkowy w stosunku do systemu bazowego. Charakteryzuje go między innymi dobrowolność uczestnictwa dla ubezpieczonych i prywatnoprawność gromadzonych środków. Występuje pod postacią: pracowniczych programów emerytalnych (PPE), indywidualnych kont emerytalnych (IKE), indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) oraz pracowniczych planów kapitałowych (PPK). Z pracowniczych programów emerytalnych na koniec 2017 r. korzystało jedynie 396 000 osób (2,3% pracujących), a z prywatnych programów emerytalnych IKE i IKZE odpowiednio 952 000 i 691 000 osób (łącznie 9% pracujących)[547]. Należy zatem stwierdzić, że popularność trzech pierwszych form drugiego filaru jest niewielka, stąd rozważania dotyczące tych instytucji nie będą rozległe.

Zauważalny jest wyraźny rozwój konstrukcji drugiego filaru w Polsce. Początkowo w 1999 r. istniały wyłącznie PPE, następnie sukcesywnie dodawano IKE, IKZE oraz PPK. Z jednej strony należy zaaprobować ten trend, ponieważ umożliwia ubezpieczonym oszczędzanie na starość na preferencyjnych zasadach. Jednakże zdaje się, że należy go również wiązać ze zmniejszającą się stopą zastąpienia z pierwszego filaru. Zakończyła się bowiem transformacja polskiego systemu emerytalnego z systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki. Na mocy reformy z 1999 r. dążono do ograniczenia publicznego systemu emerytalnego i zwiększenia znaczenia systemu dodatkowego o charakterze kapitałowym[548]. Ponadto obniżono wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

Według badań dobrowolne i dodatkowe instytucje emerytalne cieszą się największą popularnością tam, gdzie stopa zastąpienia z pierwszego filaru nie jest wysoka[549]. Przemiany demograficzne oraz przejście w kierunku systemu o zdefiniowanej składce sprawiają, że

[547] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…*, s. 21.
[548] *Reforma systemu emerytalnego w Polsce*. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 24, Warszawa 1997.
[549] S. Golinowska, *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Warszawa 1994, s. 24.

emerytura z części bazowej będzie coraz niższa. W 2013 r. zagregowana stopa zastąpienia (z wyłączeniem innych świadczeń socjalnych) w Polsce wynosiła około 60% zarobków. Według prognoz w przyszłości może ona zmaleć nawet do 30–40%[550].

W niniejszym rozdziale wskazane zostaną między innymi: przymioty poszczególnych form prawnych drugiego filaru, sposoby wypłaty środków, zakresy podmiotowe uczestnictwa. Rozważony zostanie wpływ prywatnoprawności gromadzonych oszczędności na kształt konstrukcji prawnych i uprawnienia ubezpieczonych. Przedmiotem analizy będzie także poziom partycypacji w poszczególnych instytucjach kapitałowych.

IV.2. Pracownicze programy emerytalne

Chronologicznie pierwszą dobrowolną instytucją kapitałową, tworzącą drugi filar, wprowadzoną do polskiego porządku prawnego, były pracownicze programy emerytalne. Podstawą prawną ich tworzenia była ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych[551]. W pierwszym roku funkcjonowania zarejestrowano tylko 3 pracownicze programy emerytalne. Umiarkowany wzrost liczby zakładanych programów nastąpił dopiero po wprowadzeniu pierwszej nowelizacji wyżej wymienionej ustawy w 2001 r. Pierwotnie bowiem składkę podstawową mieli opłacać pracownicy, natomiast po zmianie finansowanie zostało scedowane na pracodawców. W wyniku pogarszającej się sytuacji gospodarczej pracodawcy niechętnie tworzyli w swoich zakładach tę formę zabezpieczenia finansowego pracowników na starość. W ustawie z 1997 r. brakowało odpowiednich zachęt podatkowych, zbyt skomplikowana była procedura tworzenia programów, nie przewidywano możliwości zawieszenia ich działalności lub całkowitej likwidacji przez pracodawców ze względu na trudną sytuację finansową przedsiębiorstwa[552]. W rezultacie w latach 1999–2004 powstały 342 pracownicze programy emerytalne, w których uczestniczyło jedynie około 129 000 osób[553]. Wydaje się, że całkowite uchylenie ustawy o PPE z 1997 roku z dniem 1 czerwca 2004 r. i zastąpienie jej nową ustawą zamiast nowelizacji pierwotnego aktu należy interpretować jako fiasko początkowej konstrukcji pracowniczych programów emerytalnych. Oprócz wyżej wymienionych niedostatków, należy dodać, iż z dniem 1 maja 2004 roku Polska stała się członkiem UE i w związku z tym musiała dostosować swój porządek prawny do prawa wspólnotowego.

---

[550] Raport Komisji Europejskiej, *Adequacy and Sustainability of Pension, European Semester Thematic Fiche*, s. 11, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/pensions.pdf.
[551] Dz. U. z 1997 r., poz. 139, nr 932.
[552] J. Petelczyc, *Tworzenie pracowniczych programów emerytalnych w Polsce – zachęty i bariery,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2015, nr 3, s. 75-76.
[553] A. Kopeć, M. Wojewódka, *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 10.

Gdy chodzi o zakres podmiotowy uprawnionych do uczestnictwa w programie zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych[554], to obejmuje on pracowników oraz osoby fizyczne będące pracodawcami. Aby pracownik mógł przystąpić do PPE, musi być zatrudniony u danego pracodawcy nie krócej niż 3 miesiące, chyba że umowa zakładowa stanowi inaczej. Do programu nie może przystąpić pracownik, który ukończył 70. rok życia. Pracownik nie może ponownie przystąpić do tego programu, z którego dokonał wypłaty jednorazowej albo wypłaty pierwszej raty, w przypadku dokonywania wypłaty ratalnej. Ograniczenie nie dotyczy osób, które dokonały wypłaty jako osoby uprawnione. Umowa zakładowa nie może przewidywać dłuższego niż 3 lata stażu pracy u danego pracodawcy, uprawniającego do uczestnictwa w programie (5 ust. 1-1c ustawy o PPE z 2004 r.). Pracownikiem w rozumieniu ustawy jest osoba zatrudniona w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, osoba zatrudniona na podstawie umowy zawartej w wyniku powołania lub wyboru do organu reprezentującego osobę prawną oraz członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych (art. 2 ust. 2 ustawy). Zatem adresatami ustawy nie są osoby wykonujące pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej. Możliwość przystąpienia do PPE może być uzależniona od długości stażu pracy u danego pracodawcy, a więc stanowić nagrodę za lojalność pracownika i przyczynić się do ochrony trwałości stosunku pracy. Odnośnie do pracodawców, to uczestnictwo w programie przysługuje: osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, wspólnikowi spółki cywilnej, jawnej, spółki partnerskiej oraz komandytowo-akcyjnej i komandytowej odpowiadającemu bez ograniczenia, który podlega obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli te osoby lub spółki prowadzą program dla swoich pracowników (art. 5 ust. 4 ustawy). Zatem w PPE także osoby fizyczne będące pracodawcami mają możliwość oszczędzania, co może zachęcać ich do tworzenia PPE ze względu na świadomość, iż sami mogą z niego skorzystać.

PPE mogą być prowadzone w jednej z następujących form: funduszu emerytalnego; umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego; umowy grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń w formie grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym; zarządzania zagranicznego (art. 6 ust. 1 ustawy). Zatem są to produkty inwestycyjne, a nie lokaty. Ustawodawca dość wąsko określił formy, jakie przyjmować może PPE.

[554] Dz. U. z 2020 r., poz. 686, dalej ustawa o PPE z 2004 r.

Finansowanie PPE opiera się co najmniej o składkę podstawową, którą finansuje pracodawca. Kwota wpłacanej składki podstawowej nie może przekroczyć 7% wynagrodzenia uczestnika. Wysokość składki podstawowej ustala się procentowo od wynagrodzenia albo w jednakowej kwocie dla wszystkich uczestników z określeniem maksymalnej kwotowej wysokości tej składki. Składka podstawowa nie jest wliczana do wynagrodzenia stanowiącego podstawę ustalenia obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne. Wysokość składki podstawowej jest ustalana od wynagrodzenia w jednakowym procencie dla wszystkich uczestników (art. 24 ust. 1-4, 6 ustawy). Oznacza to zakaz dyskryminacji pracowników. Jednakże obciążenie wyłącznie pracodawcy finansowaniem składki obowiązkowej zdaje się nieracjonalne. Brak podziału składki pomiędzy pracodawcę a pracownika prowadzi do zwiększonych kosztów utrzymania PPE dla pracodawcy. W konsekwencji hamuje przed ich tworzeniem. Ponad składkę podstawową uczestnik może zadeklarować składkę dodatkową, jeżeli umowa zakładowa tego nie zakazuje. Suma składek dodatkowych wniesionych przez uczestnika do jednego programu w ciągu roku kalendarzowego nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej czteroipółkrotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego. Wynika z tego, iż jedynym ograniczeniem w opłacaniu składki dodatkowej jest jej limit kwotowy (art. 25 ust. 1 i 4 ustawy). Pozostaje wątpliwość co do odsetka pracowników, którzy nieprzymuszeni zadeklarują chęć potrącania składki dodatkowej od swojego wynagrodzenia, bez dodatkowej gratyfikacji.

Wypłata następuje: na wniosek uczestnika po osiągnięciu przez niego wieku 60 lat; na wniosek uczestnika po przedstawieniu przez niego decyzji o przyznaniu prawa do emerytury i po ukończeniu 55. roku życia; w przypadku ukończenia przez uczestnika 70 lat, jeżeli wcześniej nie wystąpił z wnioskiem o wypłatę środków, chyba że uczestnik jest pracownikiem pracodawcy prowadzącego ten program - w takim przypadku wypłata następuje po ustaniu stosunku pracy; na wniosek osoby uprawnionej, w przypadku śmierci uczestnika. Wypłata może być, w zależności od wniosku uczestnika albo osoby uprawnionej, dokonywana jednorazowo albo ratalnie (art. 42 ust. 1, 2 i 3 ustawy). Jak wynika z przepisu wypłata środków jest silnie powiązana z rozpoczęciem pobierania świadczenia emerytalnego lub osiągnięciem wieku 60 lat, co wskazuje oczywiście, iż PPE są ukierunkowane na zabezpieczenie ryzyka starości. W przypadku gdy ustało zatrudnienie uczestnika u pracodawcy prowadzącego program lub nastąpiła likwidacja programu, środki pozostają na rachunku uczestnika do czasu wypłaty, wypłaty transferowej lub zwrotu (art. 27 ustawy).

Uczestnik może dokonać w każdym czasie wypowiedzenia udziału w programie przez złożenie pracodawcy pisemnego oświadczenia woli. W przypadku wypowiedzenia

uczestnictwa w programie środki dotychczas zgromadzone na rachunku pozostają na tym rachunku do czasu ich wypłaty, wypłaty transferowej lub zwrotu (art. 47 ust. 1 i 2). Innymi słowy wypowiedzenie udziału w PPE nie pozwala na wypłatę zgromadzonych środków.

W deklaracji uczestnik może dokonać rozrządzenia środkami zgromadzonymi na jego rachunku w ramach programu przez wskazanie osoby fizycznej uprawnionej do odbioru środków na wypadek jego śmierci (art. 48 ust. 1). Jest to emanacja prywatnoprawnego charakteru gromadzonych w PPE środków.

PPE może mieć formę: umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego, umowy grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, pracowniczego funduszu emerytalnego, zarządzania zagranicznego. Pracowniczy program emerytalny mający formę ubezpieczenia to program łączący ochronę ubezpieczeniową z gromadzeniem i inwestowaniem środków w specyficznym funduszu kapitałowym. Z jednej strony pracownicy są chronieni przed skutkami utraty zdolności do pracy lub przedwczesnej śmierci (ryzyko inwalidztwa i ryzyko niedożycia wieku emerytalnego). Z drugiej strony pracownicy gromadzą i pomnażają środki w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym, którego istota funkcjonowania jest taka sama jak w przypadku funduszu inwestycyjnego. W ramach tego programu emerytalnego składka podstawowa dzielona jest między ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy (co najmniej 85% składki) i pokrycie kosztów ochrony ubezpieczeniowej (co najmniej 1% składki). Dzięki temu pracownik gromadzi środki na okres emerytalny i jednocześnie ma zapewnioną wypłatę świadczeń określonej wysokości w przypadku zajścia takich zdarzeń jak: śmierć, następstwa nieszczęśliwych wypadków, choroba[555]. Tę formę PPE należy raczej ocenić negatywnie, gdyż prowadzi ona do rozdrobnienia składki na inne ryzyka ubezpieczeniowe, podczas gdy II filar powinien skupiać się na zabezpieczeniu przed ryzykiem starości, co w tym przypadku zostaje osłabione. Inne ryzyka ubezpieczeniowe są chronione w ramach pozostałych segmentów ubezpieczenia społecznego, czyli ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego, rentowego, a więc nie ma konieczności dublowania ochrony.

W 1997 roku M. Żukowski twierdził, iż szukając podobieństw między PPE funkcjonującymi na świecie a rozwiązaniami przyjętymi na gruncie polskim, należy wskazać przede wszystkim na inicjatywę pracodawcy, a więc organizowanie zabezpieczenia przez zakład pracy na rzecz swoich pracowników[556]. Jednakże aktualnie należy przewartościować tę

[555] *Pracownicze Programy Emerytalne – poradnik i podstawowe zagadnienia,* Rzeczpospolita 8 stycznia 2018 rok, https://serwisemerytalny.rp.pl/pracownicze-programy-emerytalne-zagadnienia-podstawowe/.
[556] M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia…*, s. 20.

tezę, gdyż coraz częściej w systemach emerytalnych występuje jednostronna obligatoryjność tworzenia PPE przez pracodawcę, co najlepiej obrazuje przykład Wielkiej Brytanii. Należy to ocenić jako zauważalny rozwój systemów emerytalnych.

Trafne jest stanowisko wyrażane między innymi przez M. Krajewskiego, że elementem wspólnym dla większości systemów jest zastosowanie w przepisach preferencji polegających na obniżeniu należnych składek i podatków, mających zachęcić pracodawców do tworzenia takich programów, a pracowników do przystępowania do nich. To występuje przede wszystkim pod postacią zaliczenia kosztów prowadzenia programu do kosztów uzyskania przychodu, obniżenia składki na ubezpieczenie społeczne o składkę opłaconą przez pracodawcę. Elementem łączącym jest również współfinansowanie składki przez pracodawcę oraz co do zasady prywatnoprawny charakter tych instytucji, za wyjątkiem planów zakładowych w administracji publicznej, których charakter należy kwalifikować jako mieszany. Prywatnoprawny charakter środków przekłada się na brak redystrybucji w ramach PPE[557].

Uniwersalną cechą PPE jest ich umiejscowienie w drugim filarze systemów emerytalnych. Są to bowiem dobrowolne instytucje kapitałowe wspierane przez państwo oraz pracodawców a środki w nich gromadzone mają charakter prywatnoprawny. Różnice pomiędzy PPE poszczególnych systemów emerytalnych tkwią w wyborze systemu zdefiniowanej składki czy zdefiniowanego świadczenia. Przy czym doświadczenia systemów, w których występują PPE zdefiniowanego świadczenia (Wielka Brytania, Niemcy, Japonia) wskazują, że te kraje wycofują się z tego typu programów. Dalece zróżnicowana jest wysokość składki przeznaczanej na PPE w poszczególnych państwach a także proporcje dopłat ze strony pracodawców. Niektóre państwa, jak Niemcy, dopuszczają tworzenie PPE w formie rezerwy księgowej, czyli wewnętrznego zarządzania środkami pochodzącymi ze składek w zamian za przyrzeczenie wypłaty świadczenia emerytalnego.

W polskim porządku prawnym niedopuszczalne jest utworzenie PPE w formie rezerwy księgowej, gdyż art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o PPE z 2004 roku wymaga zawarcia umowy z instytucją finansową (za wyjątkiem sytuacji gdy zakład ubezpieczeń jest jednocześnie pracodawcą) albo utworzenia towarzystwa emerytalnego i funduszu emerytalnego, albo nabycia przez pracodawcę akcji istniejącego towarzystwa emerytalnego; a następnie rejestracji programu przez organ nadzoru. Należy zaaprobować tę regulację, ponieważ uniemożliwia ona prowadzenie PPE w ramach zarządu wewnętrznego pracodawcy.

[557] M. Krajewski, *Charakter prawny pracowniczego programu emerytalnego,* Studia prawno-ekonomiczne 2011, tom LXXXIII, s. 107, 117.

Z analizy ustawy wynika, że polskie PPE nie są chronione gwarancją państwową. Również pracodawca nie jest odpowiedzialny za wynik finansowy. PPE są tworzone w oparciu o umowę, a nie z mocy prawa.

Słusznie stwierdza M. Krajewski, że forma jednorazowej wypłaty środków z PPE pozostaje w sprzeczności z charakterystycznym dla ubezpieczenia społecznego wypłacaniem świadczenia dożywotniego, zabezpieczającego w sposób ciągły potrzeby wynikające z ryzyka starości. Ponadto, przy określeniu przesłanek wypłaty środków z programu ustawodawca uregulował je w oderwaniu od nabycia prawa do emerytury. Prawo do wypłaty przysługuje osobie, która osiągnęła 60. rok życia, niezależnie od zaprzestania aktywności zawodowej u pracodawcy prowadzącego program (art. 42 ustawy). W efekcie uczestnik PPE może wystąpić z wnioskiem o wypłatę środków z programu, a jednocześnie pozostawać w ubezpieczeniu w FUS. Co więcej, instytucje finansowe w celu ograniczenia ryzyka erozji świadczenia na skutek inflacji przewidują z reguły maksymalny, zazwyczaj kilkuletni, okres wypłaty środków. Odwracając sytuację, pracownik, który nabył prawo do emerytury, nie musi występować o wypłatę. Może on w miarę swobodnie wybrać moment, od którego obok emerytury wypłacane mu będzie także świadczenie z PPE[558].

Należy zgodzić się z J. Petelczyc, że uczestnictwo Polaków w PPE jest zbyt niskie. Autorka prawidłowo upatruje tego stanu rzeczy między innymi w historii polskiego systemu emerytalnego, w którym przed 1999 r. ta konstrukcja nie występowała. Pracownicze programy emerytalne najlepiej rozwinięte są w krajach, w których funkcjonują najdłużej i od początku zachęcano do ich tworzenia oraz przystępowania do nich. Takie programy funkcjonują obecnie w 19 z 28 państw UE, przy czym najbardziej zaawansowane są w krajach tzw. starej piętnastki[559]. Niski poziom partycypacji w PPE wynika również z charakteru polskiego rynku pracy, cechującego się niewielkim uzwiązkowieniem i brakiem wystarczająco silnego nacisku organizacji pracowników na pracodawców[560].

[558] M. Krajewski, *Charakter prawny pracowniczego…*, s. 113.
[559] J. Petelczyc, *Tworzenie pracowniczych programów…*, s. 80.
[560] M. Szczepański, *Stymulatory i bariery rozwoju zakładowych systemów emerytalnych na przykładzie Polski*, Poznań 2010, s. 406.

IV.3. Indywidualne Konta Emerytalne i Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego

Z dniem 1 września 2004 roku weszła w życie ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych[561], która z dniem 1 lutego 2012 roku na mocy ustawy nowelizującej OFE z 2011 roku zmieniła nazwę na ustawę o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego. Ta zmiana wynikała z faktu, iż IKZE zostały wprowadzone dopiero z dniem 1 lutego 2012 roku. W uzasadnieniu do projektu ustawy argumentowano, że wprowadzenie IKZE wiąże się z koniecznością promowania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Funkcjonowanie systemu zdefiniowanej składki wraz z pogorszeniem sytuacji demograficznej w najbliższych dekadach prowadzić będzie do zmniejszenia stopy zastąpienia. W dłuższej perspektywie, mimo obniżenia stóp zastąpienia, realna wysokość świadczeń emerytalnych mierzona według dzisiejszej siły nabywczej będzie wyższa. Mimo to proponuje się wprowadzenie zachęt podatkowych w celu promowania idei dobrowolnego oszczędzania na emeryturę, co stanowić będzie instytucjonalne wsparcie państwa dla indywidualnej zapobiegliwości obywateli. Dobrowolne oszczędzanie ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia dodatkowego dochodu po zakończeniu aktywności zawodowej oraz pomoże utrzymać ubezpieczonym po przejściu na emeryturę dotychczasową stopę życiową[562]. Wprowadzenie IKZE po 8 latach od ustanowienia IKE świadczy o tym, iż IKE nie cieszyły się dostateczną popularnością i ustawodawca próbował znaleźć rozwiązanie, które skłoniłoby społeczeństwo do większej partycypacji w dobrowolnym filarze kapitałowym. Należy zwrócić uwagę, że prawodawca wskazał wprost, iż aby utrzymać dotychczasowy poziom życia na emeryturze konieczne jest oszczędzanie w ramach dobrowolnych instytucji emerytalnych.

IKE oraz IKZE otrzymały tę samą definicję legalną. IKE albo IKZE to wyodrębniony zapis w rejestrze uczestników funduszu inwestycyjnego, wyodrębniony rachunek papierów wartościowych lub inny rachunek, na którym zapisywane są instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi oraz rachunek pieniężny służący do obsługi takich rachunków w podmiocie prowadzącym działalność maklerską, lub wyodrębniony rachunek w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym, wyodrębniony rachunek bankowy w banku,

[561] tekst ogłoszony Dz. U. z 2004 roku nr 116 poz. 1205.
[562] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, druk nr VI.3946.

wyodrębniony rachunek IKE albo IKZE w dobrowolnym funduszu emerytalnym (art. 2 ust. 1 i 1a ustawy). Zatem IKE oraz IKZE są praktycznie produktem finansowym, którym może być fundusz inwestycyjny.

W praktyce IKE oraz IKZE opierają się na zróżnicowanych produktach finansowych. Ponadto IKE i IKZE są prowadzone przez różnorodne podmioty: zakłady ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne zarządzane przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych, podmioty prowadzące działalność maklerską, banki, dobrowolne fundusze emerytalne zarządzane przez PTE[563].

Różnica pomiędzy IKE a IKZE polega na tym, że oszczędzający nie płaci podatku dochodowego od środków zgromadzonych w IKE przy ich wypłacie. Natomiast przy IKZE oszczędzający nie płaci podatku dochodowego od tych środków przy ich wpłacie, w danym roku podatkowym, za to płaci podatek dochodowy przy wypłacie środków (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy). Poza tym oszczędzanie w obu przypadkach jest zwolnione od podatku od zysków kapitałowych, tak zwanego „podatku Belki", a przy korzystaniu z IKZE kwoty wpłacone mogą zostać odliczone od dochodu przy corocznym zeznaniu podatkowym w ten sposób, że zmniejszają aktualną podstawę opodatkowania i w konsekwencji należny podatek dochodowy. To znaczy, że IKE dają korzyści dopiero przy wypłacie środków, a IKZE już w roku, w którym środki są wpłacane. Biorąc pod uwagę horyzont długoterminowy, to oszczędzanie w IKE przy tym samym nakładzie finansowym pozwoli osiągnąć korzystniejsze rezultaty. Należy podkreślić, że przywileje związane z IKE oraz IKZE funkcjonują wyłącznie w sytuacji, gdy oszczędzający wypłaci środki zgodnie z ustawą. Kolejna dyferencjacja pomiędzy IKE oraz IKZE polega na tym, że wpłaty dokonywane na IKE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej trzykrotności, a wpłaty na IKZE nie mogą przekroczyć 1,2-krotności, przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 13a ust. 1 ustawy).

Wypłata środków zgromadzonych na IKE następuje wyłącznie:

1) na wniosek oszczędzającego po osiągnięciu przez niego wieku 60 lat lub nabyciu uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55 roku życia oraz spełnieniu warunku:

a) dokonywania wpłat na IKE co najmniej w 5 dowolnych latach kalendarzowych albo

[563] Raport Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w I połowie 2019 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego Warszawa 2019, Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Oprac_IKE_IKZE_2019_67694.pdf, s. 5.

b) dokonania ponad połowy wartości wpłat nie później niż na 5 lat przed dniem złożenia przez oszczędzającego wniosku o dokonanie wypłaty;
2) w przypadku śmierci oszczędzającego - na wniosek osoby uprawnionej.
Wypłata może być, w zależności od wniosku oszczędzającego albo osoby uprawnionej, dokonywana jednorazowo albo w ratach.

Warunki wypłaty z IKZE reguluje nieco odmiennie. Wypłata środków zgromadzonych na IKZE następuje wyłącznie:
1) na wniosek oszczędzającego, po osiągnięciu przez niego wieku 65 lat oraz pod warunkiem dokonywania wpłat na IKZE co najmniej w 5 latach kalendarzowych;
2) w przypadku śmierci oszczędzającego - na wniosek osoby uprawnionej.
Wypłata może być, w zależności od wniosku oszczędzającego albo osoby uprawnionej, dokonywana jednorazowo albo w ratach (art. 34 ust. 1 i 2 oraz art. 34a ust. 2 ustawy). Oznacza to brak możliwości uzyskania świadczenia dożywotniego.

Mając na uwadze powyższe różnice pomiędzy IKE oraz IKZE, można wysnuć wniosek, iż ustawodawca preferował oszczędzanie w IKE. Tu oszczędzający mógł lokować większe kwoty oraz dokonać ich szybszej wypłaty. W ten sposób ustawodawca nakłaniał do oszczędzania w sposób gwarantujący wyższe zyski przy wypłacie środków, kosztem braku doraźnych korzyści.

Dopuszczalne są wypłaty transferowe pomiędzy IKE, IKZE, PPE, PPK. Wypłata transferowa dokonywana jest pomiędzy instytucjami finansowymi działającymi w obrębie drugiego filaru systemu emerytalnego. Zgromadzone na IKE lub IKZE środki pozostają nadal w drugim filarze, mogą być jednak przeniesione na wniosek oszczędzającego lub na wniosek osób uprawnionych (w przypadku śmierci oszczędzającego), zarówno do innej instytucji finansowej prowadzącej IKE lub IKZE, jak i do PPE oraz PPK (art. 35 ust. 1 i 2 ustawy). To dobre rozwiązanie, budujące spójność drugiego filaru.

Należy podkreślić, że prawo do wpłat na IKE lub IKZE przysługuje osobie fizycznej, która ukończyła 16 lat. Przy czym małoletni ma prawo do dokonywania wpłat na IKE lub IKZE tylko w roku kalendarzowym, w którym uzyskuje dochody z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy). Zatem zasadniczo możliwość oszczędzania w ramach IKE oraz IKZE nie jest powiązana z aktywnością zarobkową. Nie ulega wątpliwości, że również osoby niepodlegające ubezpieczeniom społecznym mogą korzystać z IKE i IKZE. Nie występuje związek z tytułem do ubezpieczeń społecznych. Dzięki tak szerokiemu zakresowi podmiotowemu ustawy o IKE i IKZE prawo do oszczędzania w tych instytucjach przysługuje samozatrudnionym, osobom zarobkującym w oparciu o umowy cywilnoprawne, a nawet

osobom nieaktywnym zawodowo. Tę konstrukcję należy ocenić pozytywnie, ponieważ przyczynia się ona do większej partycypacji w drugim filarze i pozwala na gromadzenie oszczędności emerytalnych niezależnie od uczestnictwa w bazowym filarze emerytalnym. Ta elastyczność stanowi także wyraz prywatnoprawnego charakteru gromadzonych środków.

Na marginesie należy dodać, iż początkowo prawo do wpłat na IKE przysługiwało osobie fizycznej mającej nieograniczony obowiązek podatkowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która ukończyła 16 lat. Natomiast od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, tj. od dnia 19 lutego 2010 r., dostosowano przepisy ustawy o IKE do przepisów prawa wspólnotowego, poprzez umożliwienie dokonywania wpłat na IKE obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na ich miejsce zamieszkania, lub obywatelom innego państwa członkowskiego UE lub innego państwa – strony umowy o EOG. Należy zaaprobować kierunek nowelizacji.

Zarówno IKE, jak i IKZE, nie rozwinęły się na zadowalającym poziomie, gdyż pod koniec 2018 r. funkcjonowało w Polsce niespełna milion IKE i nieco ponad 700 000 IKZE. Natomiast aktywni uczestnicy stanowili jedynie około 30% całkowitej liczby członków[564]. W 2018 roku 14 100 osób zdecydowało się wypłacić środki zgromadzone w IKE, z czego 13 700 wybrała formę jednorazowego przelewu wszystkich środków[565]. Pokazuje to, który sposób wypłaty środków – w postaci comiesięcznych rat czy jednorazowej wypłaty – preferują oszczędzający. Może to wynikać z faktu, że zgromadzone kwoty są indywidualnie relatywnie niskie, a więc miesięczny przyrost emerytury, przy wyborze comiesięcznych rat, byłby niewielki.

W pierwszej połowie 2019 roku IKE posiadało 1 010 400 osób, co stanowiło 6,1% liczby osób pracujących. Na koniec czerwca 2018 r. posiadało je 960 600 osób. W pierwszej połowie 2019 roku IKZE posiadało 690 900 osób, co stanowiło 4,2% liczby osób pracujących. Na koniec czerwca 2018 r. posiadało je 701 400 osób[566].

Najwięcej IKE na koniec czerwca 2019 r. funkcjonowało w zakładach ubezpieczeń (558,8 tys. kont), a najmniej w dobrowolnych funduszach emerytalnych (5,6 tys. kont). Poza

[564] A. Kolek, O. Sobolewski, *System emerytalny 2020…*, s. 51, 53.
[565] A. Kolek, O. Sobolewski, *System emerytalny 2020…*, s. 54.
[566] Raport Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w I połowie 2019 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego Warszawa 2019, Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Oprac_IKE_IKZE_2019_67694.pdf, s. 5-6,.

DFE, które funkcjonują najkrócej (od 2012 r.), najmniej IKE było prowadzonych przez podmioty prowadzące działalność maklerską (33,7 tys. kont)[567].

Z dniem 15 stycznia 2014 r. obniżono stawkę i sposób opodatkowania wypłat z IKZE - od kwoty wypłat z IKZE (także wypłat na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego) pobierany jest zryczałtowany podatek w wysokości 10% przychodu[568]. Próbowano w ten sposób zwiększyć partycypację w tej formie oszczędzania.

IV.4. Pracownicze plany kapitałowe

Ze względu na obniżenie wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn siłą rzeczy skróceniu ulegnie przeciętny staż ubezpieczeniowy przy przejściu na emeryturę. W konsekwencji świadczenia obliczane metodą zdefiniowanej składki z I filaru będą znacznie niższe niż w przypadku utrzymania wcześniej proponowanego wieku emerytalnego 67 lat, w szczególności w przypadku kobiet. Dlatego wystąpiła konieczność zaradzenia problemowi zbyt niskich świadczeń emerytalnych poprzez zgromadzenie większych środków w krótszym czasie. Drugą kwestią, która wynikła z osłabienia OFE, jest zmniejszenie strumienia środków wpływających na polską giełdę, przez niektórych zwanym poziomem inwestycji. Po ograniczeniu roli OFE na polskiej giełdzie powstała luka, której nie wypełniły bezpośrednie inwestycje osób prywatnych ani nawet funduszy inwestycyjnych. Wpłynęło to na stosunkowo niską stopę zwrotu polskiej giełdy w porównaniu z innymi światowymi rynkami. Trzecim, już poruszonym, problemem było niedostateczne zaangażowanie Polaków w drugi filar w dotychczasowym kształcie, czyli w IKE, IKZE, PPE. A w sytuacji, gdy wysokość emerytury wynikająca z bazowego systemu emerytalnego jest niewystarczająca, należy rozważyć konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansowego na starość właśnie poprzez gromadzenie prywatnych oszczędności. W 2016 r. rząd poruszył kwestię rozwoju dodatkowego systemu emerytalnego, czego wyrazem była m.in. Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – Program Budowy Kapitału. Jedną z form realizacji tej strategii było wdrożenie

[567] Raport Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w I połowie 2019 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego Warszawa 2019, Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Oprac_IKE_IKZE_2019_67694.pdf s. 11.

[568] Raport Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w I połowie 2019 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego Warszawa 2019, Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Oprac_IKE_IKZE_2019_67694.pdf, s. 9.

nowego, promowanego przez państwo mechanizmu dodatkowego, grupowego oszczędzania na emeryturę – pracowniczych planów kapitałowych[569].

Oparciem dla owej nowej formy instytucji emerytalnej jest ustawa z dnia 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2215), która weszła w życie 1 stycznia 2019 roku (dalej: ustawa o PPK). Cele określone w projekcie ustawy o PPK pokrywają się z zagadnieniami nakreślonymi we wprowadzeniu do rozdziału. Wynika z nich, ze PPK mają przyczynić się do podniesienia potencjału rozwoju i stabilności gospodarki poprzez wzrost stopy oszczędności i finansowania inwestycji ze źródeł krajowych, zwiększenie bezpieczeństwa finansowego Polaków i stabilności systemu finansów publicznych oraz rozwój lokalnego rynku kapitałowego. Projektodawcy dostrzegli, że konieczne jest zwiększenie stopy oszczędności w gospodarstwach domowych oraz zmniejszenie luki w poziomie dochodów pomiędzy okresem aktywności zawodowej a okresem emerytalnym. Polskie gospodarstwa domowe cechuje bowiem relatywnie niska stopa oszczędności na tle innych krajów Unii Europejskiej czy OECD. A wśród najbiedniejszych gospodarstw udział wydatków w dochodzie do dyspozycji przekracza 100%, co nie tylko uniemożliwia generowanie oszczędności długoterminowych, ale zmusza te gospodarstwa do sukcesywnego zadłużania się. PPK mają zaradzić problemowi braku tradycji długoterminowego oszczędzania. Ponadto PPK mają poprzez zwiększenie stopy oszczędności zwiększyć stopę inwestycji. Co z kolei rozwiąże kwestię zbyt małej roli w finansowaniu przedsiębiorstw przez polski rynek kapitałowy. PPK mają stanowić alternatywę dla standardowych programów dodatkowego zabezpieczenia społecznego, nie budząc przy tym oporów w społeczeństwie[570].

Przechodząc do analizy treści ustawy, wprowadza ona pojęcie podmiotu zatrudniającego. Jest to szersze określenie niż pracodawca, ponieważ pracodawca to podmiot zatrudniający osobę w oparciu o umowę o pracę, mianowanie, powołanie, wybór, spółdzielczą umowę o pracę (art. 2 i 3 kodeksu pracy). Natomiast podmiotem zatrudniającym jest także podmiot zatrudniający w oparciu o umowę o pracę nakładczą, umowę zlecenia, umowę agencyjną; podmiot zatrudniający członków rad nadzorczych; rolnicze spółdzielnie produkcyjne lub spółdzielnie kółek rolniczych - w stosunku do ich członków. Podmiotem zatrudniającym nie jest zamawiający w umowie o dzieło.

---

[569] T. Jedynak, *Wpływ wprowadzania Pracowniczych Planów Kapitałowych na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych w Polsce,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2018, nr 137, s. 33-37, 51.

[570] Rządowy projekt ustawy z dnia 4 września 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, druk nr 2811, *Ocena skutków regulacji* (LEX nr VIII.2811).

PPK jest tworzony w celu systematycznego gromadzenia oszczędności przez uczestnika PPK z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu przez niego 60. roku życia oraz na inne cele określone w ustawie. Środki gromadzone w PPK stanowią prywatną własność uczestnika PPK z zastrzeżeniem sytuacji wypłaty środków przed osiągnięciem 60. roku życia przez uczestnika PPK (art. 3 ust. 1 i 2 w zw. z art. 105 ustawy). To wyraźna ewolucja w stosunku do ustawy o OFE, w której charakter prawny środków nie został określony wprost. Jak widać wypłata środków z PPK jest niezależna od przejścia na emeryturę, gdyż nawet w przypadku kobiet, dla których powszechny wiek emerytalny został obecnie określony na 60 lat, przejście na emeryturę odbywa się na wniosek i jest prawem a nie obowiązkiem ubezpieczonego[571].

W zakresie charakteru prawnego środków należy zwrócić uwagę właśnie na zastrzeżenie z art. 105, który reguluje zwrot środków, czyli wycofanie środków zgromadzonych w PPK przed osiągnięciem przez uczestnika PPK 60. roku życia na wniosek uczestnika PPK, małżonka lub byłego małżonka uczestnika PPK, małżonka zmarłego uczestnika PPK lub osoby uprawnione[572]. Zgodnie z nim wcześniejsza rezygnacja z programu pociąga za sobą utratę części środków, to jest dopłat rocznych oraz części środków finansowanych przez podmiot zatrudniający. Zdaniem M. Szuby oznacza to, że środki wpłacane przez państwo są jedynie „warunkowo prywatne" a przysługujące uczestnikom PPK prawo własności środków nie jest pełne, gdyż uprawnienia, które się na nie składają, są ograniczone przez ustawodawcę, co wynika z art. 94 ustawy o PPK, stanowiącego, że: uczestnik PPK może rozporządzać środkami zgromadzonymi na jego rachunku jedynie na zasadach określonych w przepisach niniejszego rozdziału[573].

Wprowadzenie PPK do zakładu pracy obywa się w ten sposób, że podmiot zatrudniający zawiera umowę o zarządzanie PPK, jeżeli zatrudnia co najmniej jedną osobę zatrudnioną, w imieniu której jest obowiązany zawrzeć umowę o prowadzenie PPK (art. 7 ustawy). To oznacza dążenie do wysokiej partycypacji w PPK. Docelowo każdy zatrudniony będzie objęty ustawą. Objęcie uczestnictwem będzie wprowadzane stopniowo, począwszy od największych zakładów pracy, zatrudniających co najmniej 250 pracowników.

Podmiot zatrudniający zawiera umowę o zarządzanie PPK z funduszami zdefiniowanej daty zarządzanymi przez jedno towarzystwo funduszy inwestycyjnych, PTE, pracownicze towarzystwo emerytalne albo zakład ubezpieczeń (art. 9 ust. 1). Zatem pracodawca jest

[571] Art. 24 ust. 1 w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy emerytalnej.
[572] Art. 2 ust. 1 pkt 47 ustawy o PPK.
[573] M. Szuba, *Pracownicze Plany Kapitałowe…*, s. 21.

odpowiedzialny za zawarcie umowy z instytucją finansową, którą może być także PTE, dotychczas zarządzające OFE.

Obowiązku ustanawiania nie mają:

1) mikroprzedsiębiorcy, jeżeli wszystkie osoby zatrudnione złożą podmiotowi zatrudniającemu deklarację o rezygnacji z członkostwa w PPK;

2) podmiotu zatrudniającego będącego osobą fizyczną, który zatrudnia, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osobę fizyczną, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby;

3) podmiotu zatrudniającego, który prowadzi PPE, do którego odprowadza składkę co najmniej w wysokości 3,5% (art. 13 ustawy).

Z PPK nie skorzystają jednak samozatrudnieni. Dla tych Ministerstwo Finansów przygotowało propozycję podniesienia maksymalnego limitu wpłat na IKZE.

Uczestnik PPK może wskazać, w postaci papierowej, wybranej instytucji finansowej, imiennie, jedną lub więcej osób, które, jako osoby uprawnione, mają po jego śmierci otrzymać środki zgromadzone na jego rachunku PPK (art. 21 ust. 1 ustawy). W takim razie środki gromadzone w PPK są nie tylko prywatne i dziedziczne, ale możliwe jest zadysponowanie nimi na wypadek śmierci niezależnie od prawa spadkowego, tak jak w przypadku środków gromadzonych w funduszu inwestycyjnym lub na rachunku bankowym.

Uczestnictwo w PPK jest dobrowolne. Do osoby zatrudnionej stosuje się odpowiednio art. 18^{3a} § 1-5 kodeksu pracy; określony w tych przepisach obowiązek równego traktowania dotyczy osoby zatrudnionej także bez względu na to, czy jest ona uczestnikiem PPK, czy też nie jest uczestnikiem PPK. Uczestnik PPK może zrezygnować z dokonywania wpłat do PPK na podstawie deklaracji złożonej podmiotowi zatrudniającemu w postaci papierowej. Co cztery lata, w terminie do ostatniego dnia lutego danego roku, podmiot zatrudniający informuje uczestnika PPK, który złożył deklarację o ponownym dokonywaniu wpłat za tego uczestnika (art. 23 ust. 1, 2, 5 i 6).

Co cztery lata, od dnia 1 kwietnia, podmiot zatrudniający dokonuje wpłat za uczestnika PPK, który zrezygnował z członkostwa w PPK, chyba, że uczestnik PPK ponownie zrezygnuje z dokonywania wpłat do PPK, składając podmiotowi zatrudniającemu deklarację o rezygnacji z członkostwa. To znaczy, że uczestnictwo w PPK dla pracownika jest dobrowolne. Natomiast dla pracodawcy utworzenie PPK jest co do zasady obowiązkowe. Domyślną opcją jest członkostwo w PPK. Dopiero złożenie oświadczenia spowoduje utratę statusu członka, ale nawet po jego złożeniu i upływie 4 lat zatrudniony znowu staje się domyślnie członkiem PPK,

chyba że ponownie złoży oświadczenie o rezygnacji z członkostwa. Należy zauważyć, że jest to rozwiązanie odmienne od przyjętego przy OFE. Wskazuje ono, iż tym razem ustawodawcy zależy na stworzeniu takiej instytucji w prawie emerytalnym, z której ubezpieczeni będą faktycznie korzystać.

Powyższy zabieg miał na celu zapewnienie, iż większość zatrudnionych pozostanie członkami PPK, zgodnie z zasadą inercji. Jednakże, jak wskazują pierwsze dane, partycypacja w PPK wśród zatrudnionych w zakładach pracy zatrudniających co najmniej 250 osób wyniosła zaledwie 39%. Wyższe uczestnictwo było wśród kobiet oraz pośród zatrudnionych w przedsiębiorstwach z kapitałem zagranicznym[574]. Wydaje się, że uczestnictwo zatrudnionych w mniejszych podmiotach może okazać się jeszcze niższe ze względu na faktyczną presję pracodawców (prawnie niedopuszczalną) oraz biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, w których partycypacja pracowników w PPE jest najwyższa w największych przedsiębiorstwach i stopniowo maleje wśród coraz mniejszych zakładów pracy. Niską partycypację w PPK należy wiązać ze stopniowym demontażem OFE i projektem ich likwidacji, co wywołało utratę zaufania Polaków do państwa jako organizatora systemu emerytalnego oraz do metody kapitałowej.

Wpłata podstawowa finansowana przez podmiot zatrudniający wynosi 1,5% wynagrodzenia. Podmiot zatrudniający może zadeklarować w umowie o zarządzanie PPK dokonywanie wpłaty dodatkowej w wysokości do 2,5% wynagrodzenia. Wpłata dodatkowa pracodawcy może być różnicowana ze względu na długość okresu zatrudnienia w podmiocie zatrudniającym albo na podstawie postanowień regulaminu wynagrodzeń lub układu zbiorowego pracy, obowiązujących w podmiocie zatrudniającym. Wpłata podstawowa finansowana przez uczestnika PPK wynosi 2% wynagrodzenia. Wpłata podstawowa finansowana przez uczestnika PPK może wynosić mniej niż 2% wynagrodzenia, ale nie mniej niż 0,5% wynagrodzenia, jeżeli wynagrodzenie uczestnika PPK osiągane z różnych źródeł w danym miesiącu nie przekracza kwoty odpowiadającej 1,2–krotności minimalnego wynagrodzenia. Uczestnik PPK może zadeklarować wpłatę dodatkową w wysokości do 2% wynagrodzenia. Zatem suma wpłat podstawowych, czyli minimalnych, pracodawcy i pracownika wynosi co do zasady 3,5%. Pracodawca może nagradzać pracowników wpłatą dodatkową np. ze względu na staż pracy, co przyczyniałoby się do ochrony trwałości stosunku zatrudnienia. Wpłata podstawowa pracownika wynosi co do zasady 2% wynagrodzenia, ale

[574] M. Gąsiorowski, *Polacy nie pokochali "rewolucji w oszczędzaniu". PPK poniżej pierwotnych oczekiwań, Business Insider*, 17 grudnia 2019 roku, https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/emerytury/ile-osob-dolaczylo-do-ppk-dane-pfr-o-partycypacji/xkcn579.

może być obniżona w sytuacji osiągania przez pracownika niskiego wynagrodzenia (art. 26 ust. 1, 2 i 3 i art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy).

Uczestnikom PPK przysługuje również bezpośrednia dopłata do państwa. W terminie 30 dni po zakończeniu kwartału minister właściwy do spraw pracy przekazuje uczestnikowi PPK, za pośrednictwem PFR, wpłatę powitalną, w kwocie równej 250 zł w celu zaewidencjonowania jej na rachunku PPK uczestnika PPK. Uprawnienie do wpłaty powitalnej przysługuje uczestnikowi PPK, w imieniu i na rzecz którego zawarto w tym kwartale lub w kwartale poprzednim umowę o prowadzenie PPK, i który przez co najmniej trzy pełne miesiące jest uczestnikiem PPK, jeżeli za miesiące te dokonano na ten rachunek wpłat podstawowych finansowanych przez uczestnika PPK. Z tytułu uczestnictwa w PPK w danym roku kalendarzowym uczestnik PPK otrzymuje dopłatę roczną do PPK w wysokości 240 zł (art. 31. ust. 1, art. 32 ust. 1). Te przepisy regulują kwestie partycypacji Skarbu Państwa w finansowaniu PPK. Określenie dopłaty pod postacią kwoty nominalnej ma ten skutek, że stanowi ona wyższy procent całości składki dla osób gorzej zarabiających a niższy dla zatrudnionych o wyższych dochodach, a więc ma także charakter solidarnościowy. Ponadto wpłata jest bardziej widoczna dla oszczędzającego niż ulga podatkowa, przez co motywuje w większym stopniu do uczestnictwa.

Fundusz zdefiniowanej daty lokuje środki zgromadzone w PPK zgodnie z interesem uczestników PPK dążąc do osiągnięcia bezpieczeństwa i efektywności dokonywanych lokat oraz przestrzegając zasad ograniczania ryzyka inwestycyjnego. Aktywa funduszu zdefiniowanej mogą być lokowane w aktywach denominowanych w złotych lub w walutach innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zwanej dalej "OECD", innych niż Rzeczpospolita Polska i państwo członkowskie Unii Europejskiej. Łączna wartość lokat aktywów funduszu zdefiniowanej daty w aktywach denominowanych w walutach obcych nie może przekroczyć 30% wartości tych aktywów (art. 38 i 39 ustawy). To znaczy, że strategia inwestycyjna PPK została określona w sposób zbliżony jak w ustawie o OFE. Natomiast dopuszczalna wartość aktywów lokowanych w papierach wartościowych państw członkowskich została określona w sposób tożsamy jak w ustawie o OFE i stanowi wyraz wdrożenia wyroku TSUE, zobowiązującego Polskę do umożliwienia OFE inwestycji na rynkach kapitałowych państw członkowskich UE.

Należy zwrócić uwagę na art. 37 ust. 18 , który stanowi, że Minister właściwy do spraw instytucji finansowych może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i ograniczenia dokonywania inwestycji. To oznacza, że minister będzie władny wykorzystywać

prywatne oszczędności do celów pozaemerytalnych. Mogą nimi być próba dokapitalizowania określonych spółek czy też skup obligacji skarbowych. To doniosłe uprawnienie Ministra może zniechęcać do udziału w PPK. Dlatego należy ten przepis ocenić negatywnie.

Polityka inwestycyjna funduszu zdefiniowanej daty uwzględnia konieczność ograniczania poziomu ryzyka inwestycyjnego w zależności od wieku uczestnika PPK, w taki sposób, iż udziały części udziałowej i części dłużnej w wartości aktywów funduszu zdefiniowanej daty będą kształtowały się następująco:

1) począwszy od roku, w którym fundusz osiągnie swoją zdefiniowaną datę udział części udziałowej nie może być większy niż 15%, a udział części dłużnej nie może być mniejszy niż 85% wartości aktywów funduszu;

2) w okresie 5 lat poprzedzających datę, o której mowa w pkt 1, udział części udziałowej nie może być mniejszy niż 10% oraz nie może być większy niż 30% wartości aktywów funduszu, a udział części dłużnej nie może być mniejszy niż 70% oraz większy niż 90% wartości aktywów funduszu; w trakcie trwania tego okresu udział części udziałowej musi być stopniowo zmniejszany na rzecz części dłużnej;

3) w okresie 5 lat poprzedzających datę, o której mowa w pkt 2, udział części udziałowej nie może być mniejszy niż 25% oraz nie może być większy niż 50% wartości aktywów funduszu, a udział części dłużnej nie może być mniejszy niż 50% oraz większy niż 75% wartości aktywów funduszu;

4) w okresie 10 lat poprzedzających datę, o której mowa w pkt 3, udział części udziałowej nie może być mniejszy niż 40% oraz nie może być większy niż 70% wartości aktywów funduszu, a udział części dłużnej nie może być mniejszy niż 30% oraz większy niż 60% wartości aktywów funduszu;

5) począwszy od dnia utworzenia funduszu do dnia rozpoczęcia okresu, o którym mowa w pkt 4, udział części udziałowej nie może być mniejszy niż 60% oraz nie może być większy niż 80% wartości aktywów funduszu, a udział części dłużnej nie może być mniejszy niż 20% i większy niż 40% wartości aktywów funduszu (art. 40 ustawy).

Powyższe stanowi szczegółowe wyznaczenie kształtu portfela inwestycyjnego PPK. Widać, że ustawodawcy zależało na stworzeniu dość agresywnej strategii, ponieważ przez zdecydowaną część okresu PPK będą mogły inwestować 60-80% w akcje. Biorąc pod uwagę długi, kilkudziesięcioletni horyzont inwestycyjny, ulokowanie większej części aktywów w ryzykowniejsze papiery wartościowe jest dobrą decyzją. Dają perspektywę wyższego zysku, przy czym upływ czasu pozwoli na odrobienie ewentualnych strat. Pozytywnie należy ocenić

pozostawienie pewnej swobody inwestycyjnej w postaci widełek. Dzięki temu fundusze będą mogły dostosowywać kształt swojego portfela pod sytuację panującą na giełdzie. Przykładowo zwiększać udział akcji, przewidując hossę, oraz zmniejszać, oczekując bessy. Nakaz zwiększania udziału papierów dłużnych i wyzbywania się akcji wraz ze zbliżaniem się do 60. roku życia ubezpieczonego należy także ocenić pozytywnie. Mechanizm ten jest w pewnym stopniu zbliżony do zastosowanego przy zreformowanych OFE mechanizmu suwaka. Pozwala uniknąć gwałtownego spadku wartości gromadzonych środków tuż przed ich wypłatą, gdy nie ma już możliwości odrobienia strat.

Uczestnik PPK może bezpłatnie złożyć funduszowi inwestycyjnemu lub funduszowi emerytalnemu wniosek o dokonanie konwersji lub zamiany do funduszy zdefiniowanej daty lub subfunduszy zdefiniowanej daty innych niż właściwy dla jego wieku, których organem jest to samo towarzystwo funduszy inwestycyjnych, PTE lub pracownicze towarzystwo emerytalne zarządzające wybraną instytucją finansową (art. 45. ust. 1). Jest to prawo uczestnika do samodzielnego kształtowania portfela inwestycyjnego swojego rachunku w PPK. Zatem zasady kształtujące portfel inwestycyjny uregulowane w art. 40 stanowią nie sztywne reguły, a jedynie opcje domyślne, które uczestnik może modyfikować poprzez własną aktywność. Jest to kolejny ukłon ustawodawcy w kierunku dobrowolności PPK i samodecydowania uczestników o sposobie inwestowania swoich środków emerytalnych.

Wynagrodzenie pobierane przez instytucje prowadzące PPK nie może być wyższe niż 0,5% wartości aktywów netto funduszu inwestycyjnego, funduszu emerytalnego lub subfunduszu w skali roku. Ponadto dany podmiot może pobierać wynagrodzenie za osiągnięty wynik. Wysokość tego wynagrodzenia nie może być wyższa niż 0,1% wartości aktywów netto funduszu inwestycyjnego, funduszu emerytalnego lub subfunduszu w skali roku. Wynagrodzenie to może być pobierane pod warunkiem:

1) realizacji dodatniej stopy zwrotu funduszu inwestycyjnego, funduszu emerytalnego lub subfunduszu za dany rok;

2) osiągnięcia w danym roku stopy zwrotu przez fundusz inwestycyjny, fundusz emerytalny lub subfundusz przewyższającej stopę referencyjną (art. 49 ustawy). To znaczy, że wynagrodzenie PPK jest mocno limitowane. Łącznie instytucja finansowa może pobrać nie więcej niż 0,6% wartości aktywów netto funduszu w skali roku. Oznacza to bardzo silne ustawowe ograniczenie wynagrodzeń. Dla porównania OFE na początku pobierały około 10% opłaty od składki zanim ta wpłynęła jeszcze na rynek oraz opłatę za zarządzanie liczoną od całości aktywów. Silny limit wynagrodzenia należy ocenić jako wielki plus PPK. Podobnie przyznanie wynagrodzenia za uzyskanie wysokiej stopy zwrotu należy poczytać jako plus.

Choć przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia za osiągnięty wynik są łatwe do spełnienia. Wystarczy, że fundusz osiągnie dodatnią stopę zwrotu, przewyższającą stopę referencyjną (której wysokość jest powiązana ze wskaźnikiem inflacji i jest stosunkowo niska). Wydaje się, że przesłanki nabycia wynagrodzenia za osiągnięty wynik powinny być bardziej rygorystyczne, a za ich spełnienie wynagrodzenie odpowiednio wyższe.

W sytuacji rozwodu albo unieważnienia małżeństwa uczestnika PPK środki zgromadzone na rachunku PPK, przypadające byłemu małżonkowi uczestnika PPK w wyniku podziału majątku wspólnego małżonków, są przekazywane w formie wypłaty transferowej na rachunek PPK byłego małżonka uczestnika PPK. W przypadku gdy były małżonek uczestnika PPK nie jest stroną umowy o prowadzenie PPK, środki zgromadzone na rachunku PPK uczestnika PPK, przypadające mu w wyniku podziału majątku wspólnego małżonków, podlegają zwrotowi w formie pieniężnej albo są przekazywane w formie wypłaty transferowej na wskazany przez byłego małżonka uczestnika PPK rachunek terminowej lokaty oszczędnościowej lub na wskazany przez niego rachunek lokaty terminowej prowadzony w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, pod warunkiem ich wypłaty po osiągnięciu przez byłego małżonka uczestnika PPK 60. roku życia (art. 80 ust. 1 i 2 ustawy). Jest to rozwiązanie bliźniacze wobec zastosowanego w ustawie o OFE. Jednakże w wypadku ustawy o PPK ten artykuł nie przesądza prywatnoprawnego charakteru środków gromadzonych w PPK, gdyż, jak już zostało to zaznaczone wcześniej, o tym, że środki zgromadzone w PPK stanowią prywatną własność uczestnika stanowi wprost art. 3 ust. 2.

Środków zgromadzonych w PPK nie transferuje się do PPK byłego małżonka, w przypadku gdy były małżonek uczestnika PPK uprawniony do otrzymania zwrotu nabył prawo do emerytury. W takim wypadku kwota, o której mowa: stanowi przychód Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; ewentualnie Funduszu Pracy, jeśli dla byłego małżonka uczestnika nie było prowadzone konto PPK. Informacja o kwocie przekazanej do FUS, ewidencjonowana jest na koncie ubezpieczonego jako składka na ubezpieczenie emerytalne należna za miesiąc, w którym kwota ta została przekazana do ZUS (art.83 ust. 2,3 i 4). To oznacza, że we wskazanej sytuacji kapitał trafia do systemu repartycyjnego i stanowi podstawę do obliczenia wyższego świadczenia emerytalnego.

Jeżeli w chwili śmierci uczestnik PPK pozostawał w związku małżeńskim, wybrana instytucja finansowa dokonuje wypłaty transferowej połowy środków zgromadzonych na rachunku PPK zmarłego uczestnika PPK na rachunek PPK, IKE lub PPE małżonka zmarłego uczestnika PPK, w zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności

majątkowej (art. 85 ust. 1). To znaczy, że środki gromadzone w PPK są dziedziczne. Ponownie, jest to regulacja bliźniacza do znajdującej się w ustawie o OFE.

Uczestnik PPK może rozporządzać środkami zgromadzonymi na jego rachunku PPK jedynie na zasadach określonych w przepisach niniejszego rozdziału. W myśl art. 95 środki zgromadzone na rachunku PPK nie podlegają egzekucji sądowej i administracyjnej. Ograniczenia te nie mają zastosowania do egzekucji mającej na celu zaspokojenie roszczeń alimentacyjnych, w tym należności budżetu państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłaconych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów (art. 94-105). Innymi słowy, oszczędności gromadzone w PPK korzystają z ochrony przed egzekucją, za wyjątkiem należności alimentacyjnych. Zatem środki ulokowane w PPK mają charakter uprzywilejowany i są co do zasady chronione przed egzekucją. Wynika to z ich przeznaczenia – mają być dostępne dla uczestnika dopiero po osiągnięciu 60. roku życia. Zatem do tego momentu muszą być zabezpieczone zarówno przed wcześniejszymi wypłatami jak i przed wierzycielami.

Wypłata środków zgromadzonych na rachunku PPK uczestnika PPK następuje wyłącznie na złożony wybranej instytucji finansowej wniosek uczestnika:

1) po osiągnięciu przez niego 60 roku życia;

2) w przypadku przeznaczenia środków zgromadzonych na rachunku PPK na pokrycie wkładu własnego w związku z budową lub przebudową budynku mieszkalnego

3) o wypłatę świadczenia małżeńskiego

4) o wypłatę do 25% środków zgromadzonych na rachunku PPK uczestnika PPK w przypadku poważnego zachorowania tego uczestnika PPK, jego małżonka lub dziecka tego uczestnika PPK (art. 97, 98, 100, 101). Jak widać ustawodawca ustanowił katalog zamknięty okoliczności faktycznych pozwalających na wypłatę środków z rachunku PPK.

Pierwszy ze sposobów wypłaty środków polega na tym, że: 25% środków zgromadzonych na rachunku PPK uczestnika PPK wypłacanych jest jednorazowo, chyba że uczestnik PPK złoży wniosek o wypłatę tej części środków w ratach; 75% środków zgromadzonych na rachunku PPK uczestnika PPK wypłacanych jest w co najmniej 120 ratach miesięcznych. Jeżeli wysokość pierwszej raty, wyliczona przez podzielenie łącznej wartości wszystkich jednostek uczestnictwa, jednostek uczestnictwa ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego lub jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku PPK uczestnika PPK w dniu złożenia wniosku przez 120, a jeżeli uczestnik PPK złożył wniosek o wypłatę w mniejszej liczbie rat - przez liczbę odpowiadającą liczbie rat wskazanych we wniosku, jest mniejsza niż 50 zł, środki zapisane na rachunku PPK uczestnika PPK wypłaca się jednorazowo (art. 99 ust. 1 i 2). Zatem ¼ oszczędności wypłacana jest uczestnikowi od razu po osiągnięciu 60. roku życia

a ¾ przeznaczanych jest na sfinansowanie comiesięcznego świadczenia, którego rata miesięczna nie może być niższa niż 50 zł. Jeśli środki nie są dostatecznie wysokie, to zostają one wypłacone uczestnikowi w całości. Ustawodawca wskazał wymóg podzielenia świadczenia na co najmniej 120 rat miesięcznych, czyli jego wypłatę przez co najmniej 10 lat. Dlatego, biorąc pod uwagę zasady psychologii, większość ubezpieczonych zostanie przy wyborze domyślnym. W takim razie nasuwa się wątpliwość – co nastąpi po 10 latach, gdy ubezpieczony ukończy 70. rok życia? Przecież potrzeby finansowe związane z pogarszającym się stanem zdrowia zwiększają się wraz z wiekiem a wraz z wiekiem zmniejsza się potencjał do zarobkowania.

Druga opcja wypłaty środków z PPK opiera się na umowie zawartej z wybraną instytucją finansową, zgodnie z którą uczestnik PPK może jednorazowo dokonać wypłaty do 100% wartości środków zgromadzonych na jego rachunku PPK, z obowiązkiem ich zwrotu w wartości nominalnej, w celu pokrycia wkładu własnego. Wypłaty dokonuje się: w przypadku przeznaczenia środków zgromadzonych na rachunku PPK na pokrycie wkładu własnego w związku z budową lub przebudową budynku mieszkalnego - na rachunek bankowy uczestnika PPK lub rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej uczestnika PPK wskazany we wniosku; w pozostałych przypadkach - na rachunek bankowy zbywcy praw lub na jego rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (art. 98 ust. 1-6). Niemożliwe jest skorzystanie z tej opcji po ukończeniu 45. roku życia przez uczestnika (art. 98 ust. 7). Wydaje się, że *ratio legis* tego przepisu jest zbyt krótki okres pozostały na zwrot pobranych środków. Ustawodawca umożliwił w ten sposób uczestnikom korzystanie z własnych środków zgromadzonych w PPK w celu sfinansowania wkładu własnego wymaganego przy kredytach hipotecznych. Owa wypłata następuje na zasadzie quasi-pożyczki. Uczestnik ma obowiązek zwrotu pobranych środków, ale jedynie w wysokości nominalnej, dzięki czemu oszczędza na odsetkach i pozostałych kosztach kredytu, którymi byłby obciążony, gdyby nie skorzystał z wypłat z PPK. Należy ocenić to rozwiązanie jako innowacyjne (w kontekście polskiego porządku prawnego) oraz bardzo korzystne dla uczestników.

Trzecia metoda wypłaty środków z PPK pozwala uczestnikowi PPK, po osiągnięciu przez niego 60. roku życia, wnioskować o wypłatę środków zgromadzonych na jego rachunku PPK w formie świadczenia małżeńskiego. Uczestnik PPK może złożyć wybranej instytucji finansowej wniosek o wypłatę świadczenia małżeńskiego, jeżeli jego małżonek, na rzecz którego umowę o prowadzenie PPK zawarto z tą samą wybraną instytucją finansową, również osiągnął 60. rok życia i małżonkowie wspólnie oświadczą, że chcą skorzystać z wypłaty w formie świadczenia małżeńskiego. W razie złożenia wniosku wybrana instytucja finansowa

otwiera wspólny rachunek PPK dla małżonków zwany "rachunkiem małżeńskim". Świadczenie małżeńskie jest wypłacane w co najmniej 120 ratach miesięcznych. Wysokość raty świadczenia małżeńskiego odpowiada łącznej kwocie wynikającej z odkupienia jednostek uczestnictwa lub umorzenia jednostek rozrachunkowych lub jednostek uczestnictwa ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego w liczbie będącej ilorazem liczby jednostek uczestnictwa, jednostek rozrachunkowych lub jednostek uczestnictwa ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego zapisanych na rachunku małżeńskim na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty i liczby miesięcy pozostałych do miesiąca, w którym ma zostać wypłacona ostatnia rata, zgodnie z wnioskiem małżonków. Świadczenie małżeńskie wypłaca się małżonkom wspólnie, do wyczerpania środków zgromadzonych na rachunku małżeńskim. W przypadku śmierci jednego z małżonków, świadczenie małżeńskie wypłaca się drugiemu małżonkowi w dotychczasowej wysokości, do wyczerpania środków zapisanych na rachunku małżeńskim (art. 100 ust. 1-7). Jak wynika z powyższego małżonkowie, których PPK są prowadzone przez tę samą instytucję finansową, mają prawo do wypłaty jednego świadczenia małżeńskiego zamiast dwóch odrębnych świadczeń. Wysokość świadczenia małżeńskiego obliczana jest od sumy zgromadzonych w PPK środków obojga małżonków. Plusem tego rozwiązania jest otrzymywanie jednego, wyższego świadczenia, także po śmierci jednego z małżonków. Pewnym mankamentem regulacji jest obowiązek uczestniczenia w PPK zarządzanych przez tę samą instytucję finansową, co może ograniczać zastosowanie tej formy wypłaty świadczenia.

Należy zgodzić się z S. Jakubowskim, iż instytucja świadczenia małżeńskiego, będzie trudna do zrealizowania. Forma świadczenia małżeńskiego nie jest pierwszą próbą realizacji polityki prorodzinnej w ramach krajowego rynku emerytalnego. Już w 1999 r. do projektu ustawy o zakładach emerytalnych została wpisana instytucja wspólnej emerytury dożywotniej. Emerytura ta miała być jedną z form wypłaty środków z OFE. Wysoki koszt takiego rozwiązania oraz problemy z przygotowaniem dostatecznie precyzyjnych przepisów spowodowały, że idea wspólnej emerytury dożywotniej została zarzucona. Rozwiązanie podobnego typu nie znalazło się w projekcie ustawy o emeryturach kapitałowych z 2008 r. Podobne problemy z unormowaniem świadczenia małżeńskiego występują dzisiaj. Przepisy regulujące instytucję świadczenia małżeńskiego nie ustalają reguł postępowania w przypadku rozwodów lub ustania wspólności majątkowej w trakcie pobierania świadczenia małżeńskiego. Ta luka prawna będzie rodzić poważne problemy w prawidłowym funkcjonowaniu PPK, tym bardziej że wydłuża się przeciętna długość życia oraz wzrasta aktywność polskich seniorów[575].

[575] S. Jakubowski [w:] A. Prusik, S. Jakubowski, *Pracownicze plany kapitałowe. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 100.

Czwarty sposób wypłaty środków umożliwia uczestnikowi PPK wnioskowanie o wypłatę do 25% środków zgromadzonych na rachunku PPK w przypadku poważnego zachorowania tego uczestnika PPK, jego małżonka lub dziecka tego uczestnika PPK. Wniosek o wypłatę uczestnik PPK składa wybranej instytucji finansowej. Do wniosku o wypłatę załącza się orzeczenie lekarza orzecznika ZUS, komisji lekarskiej ZUS, zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub zaświadczenie lekarza medycyny potwierdzające diagnozę wystąpienia poważnego zachorowania (art. 101 ust. 1 i 2). Poważne zachorowanie zostało zdefiniowane jako:

a) całkowita niezdolność do pracy w rozumieniu ustawy emerytalnej

b) umiarkowany lub znaczny stopień niepełnosprawności w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na okres co najmniej 2 lat, lub

c) niepełnosprawność osoby, która nie ukończyła 16 lat, w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustalona w formie orzeczenia przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, lub

d) zdiagnozowanie u osób dorosłych jednej z enumeratywnie wymienionych jednostek chorobowych

e) zdiagnozowanie u dziecka jednej z enumeratywnie wymienionych jednostek chorobowych (art. 2 ust. 21 ustawy). Biorąc pod uwagę powyższy przepis, widać powiązanie PPK z istniejącym systemem zabezpieczenia społecznego a także uwzględnienie przez PPK innych ryzyk ubezpieczeniowych niż tylko ryzyka starości.

Dla ułatwienia pracodawcom zawarcia umowy o prowadzenie PPK utworzono PFR TFI, czyli podmiot, który jest gotowy zawrzeć umowę z każdym pracodawcą. Oprócz tego spełnia on też funkcje informacyjne[576].

Ustawa o PPK jest, na polskie warunki prawne i gospodarcze, nowatorska. Czerpie pełnymi garściami z niedawnej reformy emerytalnej przeprowadzonej w Wielkiej Brytanii. W wielu miejscach jest ona wręcz kopią rozwiązań brytyjskich oraz amerykańskich. *Novum* w polskim porządku prawnym jest tak dalekie połączenie w jednej instytucji możliwości zaspokojenia celów emerytalnych i pozaemerytalnych (jak finansowanie kredytu hipotecznego). Podobnie twórcy OFE zakładali spełnienie przez nie celów emerytalnych oraz pozaemerytalnych w postaci rozwoju giełdy – jak się okazało z umiarkowanym skutkiem. Jednakże w wypadku PPK sytuacja może być inna. Tutaj celami pozaemerytalnymi są, poza

[576] Strona PFR TFI: https://www.pfrtfi.pl//pracownicze-plany-kapitalowe/informacje-o-ppk.html.

zwiększeniem inwestycji giełdowych, umożliwienie finansowania kredytu hipotecznego członka PPK czy zapewnienie mu środków w przypadku choroby. Te cele są donioślejsze i bliższe człowiekowi od finansowania giełdy. Wydaje się, że dużą zaletą ustawy o PPK jest przesądzenie prywatnoprawnego charakteru środków gromadzonych w PPK. Dzięki temu co do zasady niedopuszczalna będzie ingerencja państwa w te środki. Może mieć to też skutek propagandowy i zachęcić społeczeństwo do udziału w PPK. Widać, iż ustawodawca wyciągnął wnioski z daleko idących problemów wynikłych z braku określenia charakteru środków gromadzonych w OFE. Jednakże, analizując aktualny stan prawny, można dopatrzeć się możliwości ingerencji państwa w środki zgromadzone w PPK. Wynika ona z art. 37 ust. 18 ustawy o PPK, na mocy którego Minister właściwy do spraw instytucji finansowych ma prawo w drodze rozporządzenia określić sposób i ograniczenia dokonywania inwestycji oraz limity inwestycyjne. Zdaje się, że należy uchylić jakiekolwiek ograniczenia w swobodzie inwestycyjnej PPK, gdyż są one nieefektywne i nie przystają do prywatnoprawnego charakteru drugiego filaru. Mogą one również służyć realizacji innych interesów niż dobro członków PPK. W konsekwencji przełożą się na niższą partycypację w PPK.

Należy odmówić racji M. Zielińskiemu, który stwierdza, że można rozważać publicznoprawny charakter środków zgromadzonych w PPK, przy przyjęciu, iż PPK są formą realizacji zabezpieczenia społecznego, państwo przyznaje wpłaty i dopłaty, zwrot środków jest reglamentowany ustawowo, a wybór instytucji finansowej zawężony[577]. Wydaje się, iż jest to wykładnia *contra legem*, skoro w samej ustawie o PPK ustawodawca stwierdza wprost, że środki gromadzone w PPK stanowią prywatną własność uczestników PPK.

Podkreślenia wymaga niewymienienie PPK w art. 3 ust. 1 ustawy systemowej. Zgodnie z tym przepisem zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych wykonują: ZUS, OFE, płatnicy składek. Dlatego *a contrario* można wywodzić, iż PPK, w przeciwieństwie do OFE, nie wykonują zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Jest to słuszne rozwiązanie ustawodawcy. Skoro środki gromadzone w PPK mają zachować charakter prywatnoprawny, to znaczy, że nie wchodzą one w skład publicznych ubezpieczeń społecznych – tak samo jak IKE, IKZE, PPE, również niewymienione w art. 3 ustawy systemowej.

Jednakże należy pamiętać, iż nie jest to pełne prawo własności, lecz prawo własności wykonywane na zasadach określonych w ustawie. W przypadku czynności niepreferowanych przez ustawodawcę, to jest wcześniejszej wypłaty środków bez spełnienia przesłanek ogólnych

[577] M. Zieliński, *Pracownicze plany kapitałowe – nowa forma zabezpieczenia społecznego?,* PiZS 2018, nr 11, s.8.

lub szczególnych z art. 98 (wkład własny) lub art. 101 (poważne zachorowanie), uczestnik traci znaczną część środków zgromadzonych na jego rachunku, to jest tę część środków, która pochodziła ze składki finansowanej przez podmiot zatrudniający oraz wpłaty powitalnej i dopłat rocznych finansowanych przez Skarb Państwa. Zwrot środków następuje na takich zasadach, jakby konto uczestnika było zasilane wyłącznie jego składką. Te obwarowania sprawiają, że w doktrynie można spotkać się z określeniami, że wpłaty dokonane przez państwo zostaną przekazane uczestnikowi PPK w pełni pod warunkiem zawieszającym czy też, że gwarantowana przez ustawodawcę prywatność środków ma charakter względny[578]. M. Szuba proponuje wprowadzenie pojęcia warunkowej prywatnoprawności środków zgromadzonych w PPK[579]. Moim zdaniem należy to określić jako prawo własności na zasadach określonych w ustawie.

Paradoksalnie ustalenie prywatnoprawnego charakteru środków gromadzonych w PPK otwiera inny problem natury konstytucyjnej. Jak tym razem trafnie zauważa M. Zieliński przyjęcie, że PPK nie stanowią formy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, a dokonywane w ich ramach wpłaty nie stanowią daniny publicznej, oznacza, że ustawa o PPK prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia własności podmiotów zatrudniających. Zobowiąże ich bowiem do przekazania części środków na rzecz podmiotów prywatnych, przy czym dla podmiotu zatrudniającego z dokonaniem wpłaty nie będzie wiązało się żadne świadczenie wzajemne ze strony państwa czy instytucji finansowych. Tymczasem w orzecznictwie TK przyjmuje się, że nie jest ograniczeniem własności obligowanie podmiotów prawa do ponoszenia ciężarów finansowych (danin), ale na cele publiczne (wyrok TK z 30 stycznia 2001 roku o sygnaturze akt K 17/00). Autor uważa ponadto, że nałożenie na uczestnika PPK, niewyrażającego woli oszczędzania, obowiązku cyklicznego składania odpowiednich oświadczeń w celu uniknięcia przymusowego przekazania części wynagrodzenia podmiotom prywatnym stanowi nieproporcjonalne ograniczenie własności uczestnika PPK. Co więcej hipotetyczne niewypracowanie zysku przez instytucje finansowe przy prawie do pobierania opłaty oznaczałoby niedopuszczalne wyzucie z własności nie na cel publiczny – czego wymaga art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej – a na rzecz podmiotu prywatnego, czyli instytucji finansowej[580].

Pozytywnie należy ocenić ustanowienie niskiego limitu opłaty, jaką PPK mogą pobierać. Czyni to korzystanie z PPK tańszym od inwestowania środków za pośrednictwem

[578] M. Zieliński, *Pracownicze plany kapitałowe…*, s. 22.
[579] M . Szuba, *Pracownicze Plany Kapitałowe…*, s. 21.
[580] M. Zieliński, *Pracownicze plany kapitałowe…*, s. 6-7.

funduszy inwestycyjnych działającym na wolnym rynku w formie innej niż PPK[581]. Dlatego nawet biorąc pod uwagę wcześniejszy zwrot i utratę środków dołożonych przez podmiot zatrudniający i Skarb Państwa, i tak gromadzenie środków za pośrednictwem PPK będzie obarczone niższymi opłatami od pobieranych przez fundusze inwestycyjne, a przez to efektywniejsze.

Należy zaaprobować szeroki zakres podmiotowy ustawy o PPK. Zostały nią objęte nie tylko osoby pozostające w stosunku pracy, ale także osoby wykonujące pracę w oparciu o umowy cywilnoprawne z wyłączeniem umów o dzieło. Jest to tym istotniejsze, gdy weźmie się pod uwagę, iż zatrudnienie pozapracownicze jest często spotykaną formą świadczenia pracy w Polsce. Umowy te zostały nazwane przez opinie publiczną „umowami śmieciowymi" z powodu braku ochrony pracowniczej[582]. Dlatego w zakresie korzystania z PPK osoby świadczące pracę w oparciu o stosunek pracy oraz pozapracownicze tytuły nie będą różnicowane. A pracodawcy nie będą mogli omijać przepisów o PPK.

Jednak problemem może być pozostawienie poza PPK osób samozatrudnionych. Powoduje to nierówność w zabezpieczeniu prawa do emerytury. W Polsce liczba samozatrudnionych jest wysoka. Dużą grupę stanowią wśród nich osoby fizyczne, które współpracują wyłącznie z jednym podmiotem gospodarczym – często swoim dawnym pracodawcą. Może to tworzyć pole do nadużyć i zachęcać pracodawców do przenoszenia swoich dotychczasowych pracowników na samozatrudnienie.

Należy zwrócić uwagę, że dobrowolność PPK odnosi się wyłącznie do zatrudnionych a nie do pracodawcy. Domyślną opcją jest członkostwo w PPK, które prowadzi do zwiększenia obciążenia składkowego podmiotu zatrudniającego. Zwiększenie kosztów zatrudnienia oznacza pozostawienie mniejszej kwoty netto pracownikowi przy podwyższonych całościowych kosztach ponoszonych przez pracodawcę. Ten doniosły element reformy może doprowadzić do spowolnienia gospodarczego, wbrew jednemu z głównych celów ustanowienia PPK.

Konsekwencją jednostronnej dobrowolności członkostwa w PPK, czyli co do zasady obligatoryjności ich utworzenia przez pracodawców, jest faktyczne podwyższenie składki. Zatem następuje dokładnie to, czego próbowano uniknąć dzięki reformie z 1999 roku ustanawiającej OFE. Analizując łącznie wprowadzenie PPK z demontażem OFE, należy dojść

[581] M. Zarzycki, *Geneza i analiza…*, [w:] *Współczesne problemy prawa…*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, s. 261-282.
[582] K. Walczak, *Prawo pracy czy prawo zatrudnienia* [w:], *Bezrobocie i polityka zatrudnienia,* (red.) Z. Góral, LEX 2013.

do wniosku, iż stanowi to wyraz niepowodzenia systemu kapitałowego w dotychczasowym kształcie. Przy ocenie PPK należy wziąć pod uwagę, iż zostają one wprowadzone w sytuacji obniżenia wieku emerytalnego. Możliwe, że gdyby uniknięto tej modyfikacji, wprowadzenie PPK (i zaowalowane podwyższenie składki) byłoby zbędne.

Twórcy PPK śmiało odwołują się do brytyjskiego przykładu, gdzie instytucje o podobnym do PPK kształcie uzyskały wysoką partycypacją, sięgającą nawet do 90% uprawnionych[583]. Nie można jednak automatycznie przekładać brytyjskiego sukcesu na polski grunt, gdyż oprócz samych uregulowań ustawowych, rzeczywiście wykazujących podobieństwo do zagranicznych rozwiązań, konieczne jest zwrócenie uwagi na to, że polskim system emerytalny był w ostatnich 20 latach modyfikowany wielokrotnie, w szczególności w zakresie OFE, do którego Polacy będą przyrównywać PPK. Stąd zrozumiała może być niechęć społeczeństwa do jakiejkolwiek formy prawnej stworzonej przez państwo w celu zabezpieczenia ich interesów finansowych na starość. Jedynym rozwiązaniem jest zapewnienie wieloletniej stabilności prawnej oraz finansowej PPK i całego systemu emerytalnego.

Pomimo odejścia od idei OFE i niezależnie od wyraźnych różnic, PPK i OFE wykazują jednak również szereg podobieństw. Zawarcie przez podmiot zatrudniający umowy o zarządzanie PPK jest obligatoryjne i obwarowane szeregiem wymagań ustawowych – podobnie jak to miało miejsce z umową o członkostwo w OFE. Wysokość opłat pobieranych przez instytucje finansowe jest ustawowo ograniczona – tak samo jak w przypadku OFE od 1 stycznia 2010 roku. Podział środków w wypadku śmierci uczestnika PPK lub ustania małżeństwa także nawiązuje do rozwiązań dotyczących OFE.

Kolejnym podobieństwem do OFE a zarazem poważną wadą PPK jest umożliwienie Ministrowi kształtowania limitów inwestycyjnych w drodze rozporządzenia. Mechanizm sztywnego narzucania rodzaju nabywanych aktywów był już stosowany w przypadku OFE i nie sprawdził się. Przy czym PPK różnią się od OFE prywatnoprawnością gromadzonych środków, co oznacza, że tym bardziej państwo nie powinno narzucać kształtu portfela inwestycyjnego. Uprawnienie Ministra może również przyczyniać się do niskiej partycypacji w PPK, gdyż ubezpieczonym zależy na jak najwyższej stopie zwrotu swoich oszczędności, a nie na realizowaniu innych celów przy użyciu ich środków. Dlatego wydaje się, że ten przepis powinien zostać uchylony.

[583] P. Żebrowski, *Pierwsze informacje o liczbie osób w PPK w listopadzie i grudniu,* 18 października 2019 roku, prawo.pl.

Różnica pomiędzy PPK a OFE polega z kolei na tym, że oszczędzający w ramach PPK nie mają żadnego wpływu na wybór funduszu (jest to decyzja pracodawcy) i minimalny na strategię (fundusz zdefiniowanej daty). Jeśli uczestnicy będą niezadowoleni z wyników nie będą mogli przenieść środków do funduszu, który działa lepiej, o ile nie zmienią pracodawcy.

Niska partycypacja w PPK (i generalnie w drugim filarze), jeśli się utrzyma, spowoduje podział społeczeństwa na „dwa narody w starości" (tak jak dawniej w Wielkiej Brytanii) – posiadający oraz nieposiadający oszczędności zgromadzonych w drugim filarze, czego próbowano uniknąć wprowadzając zasadę domyślnego członkostwa.

IV.5. Podsumowanie

W polskim systemie emerytalnym widoczny jest nieustanny rozwój dobrowolnych instytucji kapitałowych. W 1999 r. pojawiły się PPE, w 2004 roku IKE, w 2012 r. IKZE a od 2019 r. PPK. Zatem demontaż OFE nie oznacza końca systemu kapitałowego w polskim systemie emerytalnym. Po analizie konstrukcji PPK widać, że prawodawca wyciągnął wnioski z doświadczeń związanych z działaniem OFE oraz PPE. Art. 3 ust. 2 ustawy o PPK wprost wskazuje, że środki gromadzone w PPK są prywatną własnością ubezpieczonych (w stosunku do OFE brak było przepisu stwierdzającego wprost charakter prawny środków). W PPK ustawodawca wprowadza obciążenie składką także pracowników, odmiennie niż w PPE, w których nie sprawdziło się obciążenie składką obligatoryjną wyłącznie pracodawcy.

Biorąc pod uwagę ostateczne przesądzenie publicznoprawnego charakteru składek gromadzonych w OFE przez TK, wskazane jest odnieść się w tym miejscu do pojęć zabezpieczenia społecznego oraz składki. Pojęcie zabezpieczenia społecznego ewoluowało na przestrzeni lat. Dzisiaj powszechnie przyjmuje się, że OFE należą do systemu ubezpieczenia społecznego i, co za tym idzie, systemu zabezpieczenia społecznego. Co więcej, niektórzy autorzy przyjmują, że nawet IKE, IKZE, PPK należą do zabezpieczenia społecznego[584]. Natomiast w 2004 roku wątpliwości budziło chociażby zaliczenie OFE do zabezpieczenia społecznego. T. Zieliński umiejscowił OFE poza systemem zabezpieczenia społecznego, argumentując, że członkowie OFE – tak samo jak uczestnicy każdej kapitałowej formy zabezpieczenia na starość - nie tworzą wspólnoty ubezpieczonych, lecz każdy dysponuje swoim indywidualnym kontem i działa we własnym interesie, stąd nie występuje tu solidaryzm

[584] R. Pacud, *Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego,* PiZS 2011, nr 11.

ubezpieczonych. OFE nie zostały też poddane kontroli przyszłych emerytów[585]. Widoczna jest więc tendencja do coraz szerszego postrzegania pojęcia zabezpieczenia społecznego. Jak słusznie zauważyła T. Bińczycka-Majewska pojęcie zabezpieczenia społecznego ma charakter dynamiczny[586].

Z kolei R. Pacud twierdzi, iż mimo różnych nazw oraz faktu, że jedynie IKZE zawiera w sobie odniesienie do „zabezpieczenia emerytalnego", to wszystkie wymienione formy prawne – IKE, IKZE, PPE - stanowią dodatkowe zabezpieczenie emerytalne, ponieważ jako instytucje nieobowiązkowe stanowią uzupełnienie bazowego zabezpieczenia emerytalnego o charakterze obowiązkowym. Natomiast sporne jest w doktrynie ustalenie, czy wymienione elementy należą do systemu zabezpieczenia społecznego[587]. Brak jednolitego modelu zabezpieczenia społecznego stwarza bowiem problemy z ustaleniem niepodważalnych granic instytucji prawnych tego obszaru[588].

Wydaje się, iż zabezpieczenie społeczne i składkę *sensu stricto* (rozumianą jako daninę publiczną określoną w art. 217 Konstytucji) należy odnosić wyłącznie do form publicznoprawnych, to jest do ZUS-u (FUS-u) i OFE. Natomiast PPK, IKE, IKZE, PPE, jako elementy dobrowolne, gromadzące środki prywatne, nieobjęte gwarancją państwową, zasilane dobrowolnymi wpływami, niebędącymi daninami publicznymi, należy umiejscowić poza zabezpieczeniem społecznym. Taki podział cechuje jasność, przejrzystość i czytelność oraz brak wątpliwości co do charakteru prawnego składki, gromadzonych środków oraz odpowiedzialności. Podział ten znajduje podstawę prawną w art. 67 ust. 1 zd. 2 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy systemowej. Skoro zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, to należy odnieść się do ustawy systemowej, która w art. 3 ust. 1 stwierdza wprost, że zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych wykonują: ZUS, OFE i płatnicy składek. *A contrario* zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych nie wykonują PPK, IKE, IKZE, PPE. Pojęcia ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego nie są tożsame, gdyż do konstytucyjnego pojęcia zabezpieczenia społecznego zalicza się obok ubezpieczeń społecznych także pomoc socjalną oraz zaopatrzenie społeczne. Jednakże nie ulega wątpliwości, że PPK, IKE, IKZE, PPE nie mogą należeć ani do formy pomocy społecznej, gdyż ta ma charakter subsydiarny i nie jest związana z opłacaniem

---

585 T. Zieliński, *Nowe emerytury…* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, s. 16-19.
586 T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka…* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego…*, (red.) T.Bińczycka-Majewska, s. 41.
587 R. Pacud, *Indywidualne Konta Zabezpieczenia…*, s. 22.
588 B. Schulin, *Model and instrument of Social Security* [w:] *The Transformation of Social Security Systems in Central and Eastern Europe,* (red.) B.v.Maydell, E.M.Hohnerlein, Leuven 1994.

składki, ani do formy zaopatrzenia społecznego powiązanej z przywilejami określonych grup zawodowych[589]. Skoro PPK, IKE, IKZE, PPE nie należą ani do ubezpieczenia społecznego, ani do pomocy socjalnej, ani do zaopatrzenia społecznego, to nie stanowią części zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie PPK, IKE, IKZE, PPE stanowią oczywiście część systemu emerytalnego, ponieważ pozwalają gromadzić środki właśnie na zabezpieczenie starości. Zatem stanowią element zabezpieczenia emerytalnego w potocznym rozumieniu tego pojęcia.

Dodatkowy argument wynika z różnic pomiędzy składką wnoszoną do ZUS-u oraz OFE, która ma charakter przymusowy i bezzwrotny, i stanowi jedną z form daniny publicznej, a wpłatami pieniężnymi do PPK, IKE, IKZE, PPE, które cechuje dobrowolność. Pojęcie składki należy immanentnie wiązać z jej publicznoprawnym charakterem. Jedyna niekonsekwencja w tym zakresie dotyczy części wpłat na PPK finansowanych przymusowo przez podmiot zatrudniający – może dojść na tej płaszczyźnie do sporu na tle konstytucyjności tego rozwiązania, gdyż, jak już zostało to zaznaczone wcześniej, jest to nakładanie na podmiot prywatny przymusu finansowania prywatnych oszczędności osoby trzeciej kosztem majątku tego podmiotu, co może stanowić niedopuszczalną formę naruszenia prawa własności podmiotu zatrudniającego poprzez jego swoiste wywłaszczenie nie na cel publiczny, lecz na cel prywatny.

Odmiennie uważa R. Pacud, który stwierdza, że samo wsparcie podatkowe dla dodatkowych instytucji zabezpieczenia emerytalnego potwierdza, że stanowią one część systemu zabezpieczenia społecznego. Nie występuje tu finansowanie bezpośrednie z budżetu, ale budżet zostaje uszczuplony przez brak wpływów. Natomiast cywilnoprawne formy oszczędzania nie korzystają z preferencji podatkowych[590].

Jednocześnie, zgadzając się w tym zakresie z R. Pacudem, należy ostrożnie posługiwać się pojęciem składki. Wpłaty środków do IKE, IKZE, PPE nie należy utożsamiać z pojęciem składki. Autor rozróżnia składkę wpływająca do OFE od wpłaty środków pieniężnych do IKE czy IKZE z tego względu, że nie istnieje żadna podstawa do przekazywania środków z OFE na IKE czy IKZE, nie ma żadnego związku pomiędzy członkostwem w OFE a udziałem w IKE oraz IKZE. Autor słusznie zauważa, że brak jest zabezpieczenia środków w IKE, IKZE poprzez fundusz gwarancyjny, który został ograniczony do OFE, a różnica ta wydaje się wynikać z włączenia OFE do systemu ubezpieczeń społecznych[591]. Tę argumentację można wzmocnić

[589] Pojęcie konstytucyjnego zabezpieczenia społecznego zostało wyjaśnione przez TK w wyroku o sygnaturze akt K 17/92 z dnia 29 września 1993 r. TK stwierdził wprost, że pod pojęciem zabezpieczenia społecznego należy rozumieć: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc socjalną.
[590] R. Pacud, *Indywidualne Konta Zabezpieczenia…*, s. 24.
[591] R. Pacud, *Indywidualne Konta Zabezpieczenia…*, s. 22.

poprzez ograniczenie pojęcia składki wyłącznie do publicznych składowych systemu emerytalnego, to jest ZUS-u oraz OFE. A pojęcie składki, jako świadczenia przymusowego i bezzwrotnego, należy immanentnie wiązać z jej publicznoprawnym charakterem.

Konstrukcja PPK jest wyraźnie inspirowana rozwiązaniem brytyjskim. Cechy wspólne to: stopniowe obejmowanie coraz mniejszych przedsiębiorców, mechanizm automatycznego wpisu (*automatic enrolment*) z możliwością wyjścia z programu na swój wniosek, wprowadzenie obowiązku ustanawiania pracowniczych programów emerytalnych przez wszystkich pracodawców wraz z obowiązkiem opłacania przez pracodawców składek. PPK są także w części wzorowane na amerykańskich planach emerytalnych 401(k) – w nich także istnieje prawo do pożyczenia środków z własnego programu na cele mieszkaniowe.

Niezależnie od konstrukcji prawnej PPK, należy pamiętać, iż ich wprowadzenie stanowi w istocie zwiększenie obciążeń fiskalnych pracodawców. PPK są dobrowolne ale tylko dla pracowników. Z perspektywy pracodawców zwiększają ich koszty pracy. Zwiększają także obciążenie państwa, ponieważ ono również partycypuje w kosztach PPK. Hipotetyczna całkowita likwidacja OFE oraz wprowadzenie PPK ostatecznie przesądziłoby o niepowodzeniu reformy z 1999 roku, której fundamentalnym założeniem było uniknięcie podwyższenia obciążeń związanych finasowaniem systemu emerytalnego.

Wydaje się, że wprowadzenie PPK w takiej formie, że udział w nich jest domyślny, oznacza, że ustawodawca stwierdził, iż wysokość emerytury wynikającej z obligatoryjnej składki emerytalnej 19,52% podstawy wymiaru będzie niewystarczająca. Społeczeństwo dostało wyraźny sygnał, iż aby zapewnić sobie odpowiednią stopę zastąpienia na emeryturze, powinno skorzystać z dodatkowych form zabezpieczenia emerytalnego, ponad ZUS i OFE.

Na podstawie badań z zakresu psychologii ekonomicznej wskazano, że najlepszym sposobem na podniesienie stopy partycypacji w dobrowolnych programach emerytalnych jest wprowadzenie automatycznego wpisu z możliwością zrezygnowania z płacenia składek. Automatyczny wpis powoduje, że ludzie nie muszą podejmować trudnej dla nich decyzji, jaką jest rezygnacja z bieżącej konsumpcji. Często nie mają odpowiedniej wiedzy ekonomicznej, by świadomie podjąć decyzję o oszczędzaniu[592].

Pozytywnym aspektem jest skorelowanie IKE, IKZE, PPE i PPK w ten sposób, iż dopuszczalna jest wypłata transferowa pomiędzy tymi instytucjami. Jest to rozwiązanie rozsądne, ponieważ te formy stanowią część tego samego filaru systemu emerytalnego i mają

[592] S. Benartzi, R. H. Thaler, *Heuristics and Biases…*, s. 81-104.

podobne cechy, czyli są dobrowolnymi instytucjami kapitałowymi korzystającymi ze wsparcia państwa lub pracodawców. Zapobiega to ewentualnym problemom związanym z koniecznością łączenia uprawnień wynikających z różnych, niepowiązanych ze sobą, elementów drugiego filaru, które występują przykładowo w Niemczech (przede wszystkim w sytuacji zmiany pracodawcy oferującego rezerwę księgową na oferującego inną formę drugiego filaru) .

Odnosząc się do pracowniczych programów emerytalnych, negatywnie należy ocenić obciążenie całością składki podstawowej wyłącznie pracodawcę. Pracodawcy nie widzą korzyści z ustanawiania PPE. Co więcej, opłacanie składki dodatkowej przez pracownika nie wiąże się z żadnymi dodatkowymi korzyściami, więc w tej części nie różni się ono od opłacania składki na inny dostępny na rynku usług finansowych produkt. Perspektywa uległaby zmianie, gdyby do składki pracownika drugą część dokładał pracodawca lub Skarb Państwa (co mogłoby zostać połączone z zupełnym wyeliminowaniem samodzielnej składki pracodawcy).

Oprócz tego polscy pracodawcy nie widzieli dotychczas potrzeby tworzenia takich zachęt dla pracowników ze względu na stosunkowo wysokie bezrobocie oraz łatwość pozyskania siły roboczej. Jednakże ta tendencja się odwróciła, gdy na polskim rynku pracy nastał rynek pracownika. Być może przyczyni się to do częstszego tworzenia PPE.

Wielkość pierwszego filaru i wysokość zapewnianej przez niego stopy zastąpienia ma bezpośredni wpływ na ustalenie znaczenia drugiego filaru. W państwach, w których system bazowy zapewnia niskie świadczenia (jak w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych) uczestnictwo w drugim filarze jest koniecznością dla zapewnienia godnej emerytury. Natomiast w systemach emerytalnych, w których stopa zastąpienia z I filaru jest stosunkowo wysoka (jak w Niemczech) drugi filar stanowi jedynie dodatek, uzupełnienie pierwszego. Występuje ogólnoświatowa tendencja do przenoszenia odpowiedzialności za wysokość świadczenia emerytalnego z państwa na jednostki, czyli z pierwszego filaru na drugi. Polska wpisuje się w ten trend. Sukcesywna rozbudowa drugiego filaru i wprowadzanie kolejnych instytucji oznacza, że aby uzyskać godną emeryturę nie wystarczy uczestnictwo wyłącznie w pierwszym filarze.

Podział na pierwszy i drugi filar jest przejrzysty. Drugi filar ma charakter dobrowolny, dodatkowy i prywatnoprawny, a pierwszy filar przymusowy, bazowy i publicznoprawny. Ewentualna likwidacja OFE sprawi, że podział na pierwszy i drugi filar będzie jeszcze czytelniejszy, gdyż pierwszy filar stanie się zasadniczo repartycyjny (z wyjątkiem subkont, których charakter jest istocie niezdefiniowany, choć teoretycznie należy zaliczać je do systemu kapitałowego) a drugi pozostanie w całości kapitałowy.

Wydaje się, że powiązanie prywatnoprawnego charakteru z wykorzystaniem metody kapitałowej ma tę doniosłą korzyść, że minimalizuje wpływ decyzji politycznych na tak skonstruowany filar emerytalny. Skoro środki stanowią prywatną własność ubezpieczonych, to zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności, wyrażoną w art. 21 i 64 Konstytucji, państwo zasadniczo nie ma prawa w nie ingerować. W przeciwieństwie do środków o charakterze publicznoprawnym, gdzie swoboda ustawodawcy jest znaczna, a więc ryzyko wykorzystania zgromadzonego kapitału o charakterze publicznoprawnym jest wysokie.

Zdaniem A. Czerniaka i M. Michalika niewielka popularność PPE, IKE, IKZE wynika z niskiego poziomu średnich wynagrodzeń, wysokich aspiracji konsumpcyjnych, myślenia krótkoterminowego oraz nikłych zachęt ze strony państwa i przedsiębiorców do dobrowolnego oszczędzania. W Polsce brakuje, typowej dla Stanów Zjednoczonych, Japonii czy Holandii tradycji, w ramach której pracodawcy oferują program zabezpieczenia emerytalnego jako świadczenie pozapłacowe[593].

Ponadto należy zgodzić się z J. Petelczyc, że indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego stanowią konkurencyjne formy dodatkowego oszczędzania wobec PPE. Wprowadzenie IKE oraz IKZE osłabiło potencjał rozwoju PPE[594]. Niemniej jednak wydaje się, że istota drugiego filaru sprowadza się do doprowadzenia do sytuacji, w której każdy ubezpieczony regularnie oszczędza co najmniej w jednej formie drugiego filaru, niezależnie od wyboru konkretnej konstrukcji.

Wprowadzenie IKE, IKZE, PPE miało na celu podwyższenie globalnej stopy zastąpienia płynącej z nowego systemu emerytalnego (a w przypadku PPE także zwiększenie finansowej partycypacji pracodawców). Należy bowiem pamiętać, że jedną z podstawowych zmian reformy emerytalnej z 1999 r., acz nienagłaśnianą dostatecznie przez opinię publiczną, było obniżenie świadczeń emerytalnych. W konsekwencji powstawała luka pomiędzy dotychczasową wysoką stopą zastąpienia płynącą z jednofilarowego systemu zdefiniowanego świadczenia, a stopą zastąpienia zapewniają przez nowy system emerytalny, będący systemem zdefiniowanej składki. Jak słusznie wskazywał T. Szumlicz dysproporcja pomiędzy zmienionym (obniżonym) przez reformę z 1999 r. standardem zabezpieczenia emerytalnego a pożądanym standardem zabezpieczenia emerytalnego będzie się coraz bardziej zwiększać,

[593] A. Czerniak, M. Michalik, *Systemy emerytalne na świecie…*, s. 21.
[594] J. Petelczyc, *Tworzenie pracowniczych programów…*, s. 80.

gdyż przy ustalaniu prawa do emerytury coraz mniejsze znaczenie będzie miał kapitał początkowy obliczony z zachowaniem wcześniejszych reguł[595].

Na stopniowe przechodzenie z obliczania emerytury na zasadach zdefiniowanego świadczenia (przy uwzględnianiu kapitału początkowego) do obliczania emerytury na zasadach zdefiniowanej składki wskazuje wprost art. 183 ustawy emerytalnej – jest to tzw. emerytura mieszana, gdyż część świadczenia jest obliczona na starych zasadach a część na nowych, a ich suma stanowi ostateczną wysokość przyznawanego świadczenia emerytalnego. Kolejne roczniki ubezpieczonych przechodzących na emeryturę otrzymują świadczenie obliczone z coraz mniejszym udziałem systemu zdefiniowanego świadczenia. W praktyce prowadzi to do przyznawania coraz niższych świadczeń emerytalnych.

Należy uznać, iż była to także zmiana idei systemu emerytalnego – z systemu, w którym ubezpieczony może pozostawać bierny, gdyż w całości w gestii państwa pozostawało zapewnienie mu wysokiego zabezpieczenia finansowego na starość, do systemu, w którym jednostka musi również sama wykazywać dbałość o budowanie kapitału emerytalnego i większą aktywność. Państwo przerzuciło część swojej odpowiedzialności na jednostkę. Miało to także związek z przejściem z systemu gospodarki centralnie planowanej do wolnorynkowej. Emanacją powyższych trendów jest właśnie rozwój form prawnych drugiego filaru w Polsce.

[595] T. Szumlicz, *Zabezpieczenie Społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, (red.) G. Uścińska, Warszawa 2008, s. 140.

Rozdział V

V. Instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego *de lege ferenda*

V.1. OFE jako instytucja kapitałowa pierwszego filaru

Pierwotna konstrukcja OFE była obarczona poważnymi błędami. To one przyczyniły się do ich stopniowego demontażu oraz ewentualnej likwidacji. Ich uniknięcie pozwoliłoby OFE stać się efektywnie działającym elementem pierwszego filaru, rywalizującym z systemem repartycyjnym, pobudzającym wzrost gospodarczy oraz zapewniającym wyższe od ZUS-u emerytury. Jednocześnie uważam, iż OFE jako element pierwszego filaru powinien pozostać w polskim systemie emerytalnym. Pozwoliłoby to na wzajemne konkurowanie ze sobą metody repartycyjnej i kapitałowej, które powinny się uzupełniać a nie wykluczać. Każda z nich pełni bowiem odmienne funkcje. Dopiero ich połączenie sprawia, że bazowy system emerytalny może z jednej strony zapewniać bezpieczeństwo (dzięki metodzie repartycyjnej) oraz satysfakcjonującą stopę zwrotu (dzięki metodzie kapitałowej).

Repartycyjny system emerytalny jest bardziej odporny na kryzysy finansowe i polityczne. Brak zgromadzonego kapitału stanowi jego zaletę, ponieważ dzięki temu nie ma żadnych środków, które mogłyby zostać przetracone w wyniku bessy, wojny, czy decyzji rządzących. System repartycyjny można stworzyć od razu bez konieczności akumulacji kapitału. Ma on potencjał by zapewnić świadczenia emerytalne co najmniej na minimalnym poziomie. System emerytalny nie może być pozbawiony silnej części repartycyjnej, czego najlepszym przykładem jest Chile. W tym kraju stworzono wyłącznie kapitałowy system emerytalny, który nie poradził sobie z zabezpieczeniem ryzyka finansowego starości Chilijczyków. Z biegiem lat Chile wprowadzało coraz więcej instytucji repartycyjnych, a system emerytalny oparty głównie o fundusze emerytalne AFP został negatywnie oceniony przez Chilijczyków.

Z kolei metoda kapitałowa pozwala osiągnąć wyższą stopę zwrotu od indeksacji w systemie repartycyjnym, na co wskazuje przykład Szwecji. Co więcej, może przyczynić się do wzrostu poziomu inwestycji. Jednakże obracanie kapitałem wiąże się również z ryzykiem strat. Z tego powodu metoda kapitałowa może stanowić co najwyżej uzupełnienie metody repartycyjnej w pierwszym filarze.

Korzystając z doświadczeń pozytywnych i negatywnych krajów, które zostały poddane badaniu, można wskazać kilka elementów składających się na model systemu emerytalnego, adekwatnego do polskich warunków społeczno-gospodarczych[596]. Jego charakterystykę należy rozpocząć od wskazania cech, jakie powinien mieć element kapitałowy pierwszego, bazowego systemu emerytalnego. O ile będzie to możliwe, każdy przymiot zostanie uzasadniony przykładem lub przykładami zastosowania konstrukcji w danym państwie. Należy podkreślić, iż to model szwedzki, oceniany bardzo dobrze przez doktrynę krajową oraz zagraniczną, powinien zostać obrany za wzór systemu emerytalnego dla Polski. Należy podkreślić wyjątkowo wysoką stabilność szwedzkiego modelu, który od wprowadzenia funduszy emerytalnych do pierwszego filaru w 1999 r. nie uległ znaczącym zmianom.

1. Przyjęcie publicznoprawnego charakteru środków gromadzonych w pierwszym, bazowym filarze niezależnie od zastosowanej metody finansowania, a więc również w OFE; likwidacja cech prywatnoprawnych jak dziedziczenie i podział środków zgromadzonych w OFE

W Szwecji od wprowadzenia funduszy emerytalnych do bazowego systemu emerytalnego i finansowania ich z publicznoprawnej składki emerytalnej publicznoprawny charakter środków gromadzonych w części kapitałowej pierwszego filaru nie budził wątpliwości. Z kolei na Węgrzech od wprowadzenia PFE ich prywatnoprawny charakter był oczywisty. Wynikał bowiem z samej nazwy funduszy (Prywatne Fundusze Emerytalne) i treści ustawy. Publicznoprawny charakter szwedzkich funduszy emerytalnych nie stanowił źródła jakichkolwiek problemów przy niewielkich korektach bazowego systemu emerytalnego (np. wprowadzenia państwowego funduszu emerytalnego konkurującego z pozostałymi). Natomiast prywatnoprawny charakter PFE poskutkował daleko idącymi niepokojami społecznymi przy

[596] W dalszej części odwołań do poszczególnych krajów opierają się one na piśmiennictwie i rozważaniach przedstawionych wcześniej w niniejszej rozprawie – w celu więc odszukania szczegółowej wiedzy na temat powoływanych rozwiązań i konstrukcji zapraszam Czytelnika do zapoznania się z opracowaniem dotyczącym danego państwa lub danej instytucji prawnej.

ich demontażu. Spór prawny w przedmiocie dopuszczalności wycofania się prawodawcy z konstrukcji PFE miał swój finał w węgierskim Trybunale Konstytucyjnym oraz ETPCz.

W Polsce błędem było nieokreślenie wprost w treści ustawy o OFE charakteru prawnego środków gromadzonych w OFE. Od początku powinno być jasne, iż OFE ze względu na finansowanie z publicznoprawnej przymusowej składki emerytalnej stanowią część bazowego systemu emerytalnego i mają charakter publicznoprawny. Brak takiego czytelnego przepisu wywołał chaos interpretacyjny, spór w doktrynie oraz zamieszanie wśród społeczeństwa. Powstała konieczność wypowiedzenia się w tym przedmiocie przez TK – którego stanowisko również spotkało się z krytycznymi opiniami.

Spór wokół charakteru prawnego środków w OFE był częściowo uzasadniony treścią ustawy o OFE, gdyż w istocie środki zgromadzone w OFE wykazywały również cechy prywatnoprawne. Dlatego od początku wprowadzania OFE powinny być wyeliminowane wszelkie regulacje wskazujące na prywatnoprawny charakter środków w OFE, to jest prawo do dziedziczenia środków czy ich podziału w wyniku ustania wspólności majątkowej małżeńskiej.

W sytuacji niewyczerpania środków przez emeryta na skutek jego przedwczesnej śmierci środki te powinny wracać do FUS-u. Stanowi to immanentną cechę ubezpieczenia społecznego – nie wszystkim ubezpieczonym ziści się ryzyko ubezpieczeniowe. Składki tych, którzy nie skorzystali ze świadczenia, przeznaczane są na pokrycie świadczeń tych, którzy z nich korzystają. Tylko w ten sposób można zapewnić stabilność finansową systemu ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego. Na tej zasadzie działają pozostałe ubezpieczenia – wypadkowe, rentowe, chorobowe. Brak jest podstaw do dyferencjacji ubezpieczenia emerytalnego w tym zakresie. Możliwość dziedziczenia środków stanowi wyłom od zasady ubezpieczeniowej i solidaryzmu ubezpieczonych. Należy mieć na uwadze, że w sytuacji śmierci żywiciela rodziny prawo przewiduje rentę rodzinną, więc dublowanie zabezpieczenia tego ryzyka ubezpieczeniowego jest nielogiczne i kosztowne.

Powrót niewykorzystanych publicznoprawnych środków gromadzonych przez OFE do FUS-u doprowadziłby do sytuacji, w której polski bazowy system kapitałowy w przeciwieństwie do jego dotychczasowej wersji, przyczyniałby się do zmniejszenia deficytu systemu emerytalnego. Stanowiłoby to wyraz podstawowej zasady ubezpieczeń społecznych – solidaryzmu społecznego. W ten sposób powiązanie FUS-u oraz OFE nie byłoby jednostronne. Dotychczas, z perspektywy FUS-u, OFE przyczyniały się jedynie do ubytku środków w systemie repartycyjnym. A jeśli kapitał zgromadzony w OFE nie został wyczerpany, to w pewnym zakresie podlegał dziedziczeniu, a więc trwale wychodził z systemu emerytalnego. Natomiast powrót środków do FUS-u sprawiłby, że istnienie OFE nie byłoby odbierane

wyłącznie jako ciężar dla systemu repartycyjnego. Możliwość powrotu środków do FUS-u jest niezwykle istotna ze względu na zasadę równowagi budżetowej a także w kontekście zapewnienia trwałości i niezmienności systemu emerytalnego.

2.Kierowanie do OFE niewielkiej części obligatoryjnej składki emerytalnej

Do OFE powinna wpływać składka emerytalna nie wyższa niż 2 % podstawy wymiaru. Poważnym błędem twórców OFE było bowiem przeznaczenie zbyt wysokiej publicznoprawnej składki emerytalnej do systemu kapitałowego na poziomie 7,3% podstawy wymiaru. Powodowało to zbyt daleko idące osłabienie finansowania systemu repartycyjnego wymagającego coraz większych dopłat z budżetu, co z kolei sprawiło, iż OFE stały się głównym źródłem generowania długu publicznego. W późniejszych latach stanowiło to silny argument za wycofaniem się z koncepcji OFE.

Węgrzy i Chilijczycy przeznaczyli jeszcze wyższe składki na finansowanie funduszy emerytalnych. Miało to ten skutek, iż Węgrzy wycofali się całkowicie z elementu kapitałowego w ramach bazowego systemu emerytalnego, a w Chile kolejne reformy ograniczają wielkość AFP na rzecz elementów repartycyjnych. Odmiennie postąpiła Szwecja, która od początku skierowała do elementu kapitałowego swojego bazowego systemu emerytalnego składkę w wysokości 2,5%. Szwecja od wprowadzenia funduszy emerytalnych w 1999 r. nie zmieniła wielkości składki przeznaczanej do części repartycyjnej i kapitałowej pierwszego filaru. Szwecja jest krajem bogatszym od Polski, o niższym długu publicznym i korzystniejszej strukturze demograficznej, stąd składka do OFE powinna była być niższa niż jej szwedzki odpowiednik, to jest na poziomie nieprzekraczającym 2%.

Twórcy OFE kierowali się zbytnim optymizmem w zakresie ustalania źródeł finansowania ubytku składki w systemie repartycyjnym. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oraz wyższy wzrost gospodarczy wypracowany przez OFE miały zapewnić odpowiednie środki. Te założenia się nie sprawdziły a dług publiczny Polski się powiększał. Dlatego konieczne było ustalenie odpowiednio niskiej składki do systemu kapitałowego, adekwatnej do rzeczywistych możliwości sfinansowania ubytku składki w systemie repartycyjnym. Niska składka kierowana do systemu kapitałowego sprawia, iż koszty transformacji systemu z repartycyjnego w repartycyjno-kapitałowy są niewygórowane.

3. Ustawowe limitowanie opłat pobieranych przez OFE; preferowanie opłat liczonych od całości zarządzanych aktywów niż opłat od składki

Niektóre kraje, jak Węgry i Chile, nie wprowadziły żadnych limitów opłat pobieranych przez fundusze emerytalne, uznając iż pozostawienie ich wolnej konkurencji będzie wystarczające. Brak regulacji doprowadził do tego, że fundusze emerytalne pobierały bardzo wysokie opłaty – około 10% od składki na Węgrzech i około 20% w Chile. Wydaje się, że wynikało to z nielogicznego połączenia finansowania funduszy emerytalnych przy użyciu aparatu państwowego oraz obligatoryjności członkostwa dla całości lub części społeczeństwa. W ten sposób fundusze emerytalne nie musiały zabiegać o członków i mogły im narzucić wysokie opłaty, a członkowie nie mogli się temu oprzeć ze względu na obowiązek uczestnictwa. Ostatecznie Chile rozwiązało powyższy problem poprzez wprowadzenie konkursu opłat, na mocy którego ubezpieczeni, którzy nie wybrali swojego AFP, zostają automatycznie przypisani do AFP, które pobiera najniższe opłaty. Natomiast Szwedzi nie wprowadzili żadnych ustawowych limitów opłat, ale umożliwili działanie na rynku aż kilkuset funduszom emerytalnym a ponadto wprowadzili jeden państwowy fundusz emerytalny, konkurujący z pozostałymi stopą zwrotu oraz wysokością opłat.

Cechą charakterystyczną opłat szwedzkich funduszy emerytalnych jest pobieranie wyłącznie opłaty za zarządzanie od całości aktywów i rezygnacja z opłaty od składki (podobnie jak w systemie brytyjskim). Dzięki temu wynagrodzenie danego funduszu jest tym wyższe, im wyższa będzie jego stopa zwrotu oraz ilość zgromadzonych środków. Stanowi to motywację do uzyskiwania najlepszych wyników i starania się o pozyskanie ubezpieczonych. Jednakże pobieranie przez fundusze emerytalne wyłącznie opłaty za zarządzanie jest możliwe dopiero w sytuacji zgromadzenia przez fundusze emerytalne odpowiedniej wielkości środków, czyli na dalszym etapie ich działalności. Oprócz tego opłaty szwedzkich funduszy emerytalnych wyróżnia ich zróżnicowanie w zależności od sposobu alokacji środków – aktywnego albo biernego – co także zasługuje na aprobatę.

W Polsce nietrafionym rozwiązaniem było pozostawienie wysokości opłat całkowicie w gestii OFE i PTE. Wbrew założeniom niewidzialna ręka rynku nie doprowadziła do ich ograniczenia. Przeciwnie, fundusze emerytalne pobierały bardzo wysokie opłaty, przy czym wszystkie fundusze emerytalne ustanowiły je na prawie identycznym poziomie (początkowo około 10% składki). Wynikało to między innymi z braku realnej konkurencji z systemem repartycyjnym, przymusem członkostwa w OFE oraz niedostatecznej liczby funduszy

emerytalnych. Opłaty powinny były być od początku limitowane. Najprostszym sposobem jest określenie wprost w przepisie maksymalnej wysokości opłaty.

OFE pobierają 2 typy opłat: od składki oraz za zarządzanie od całości zgromadzonych aktywów. Pierwszy typ opłaty należy się zanim składka wpłynie na rynek kapitałowy i niezależnie od wyników funduszu. Z kolei drugi typ opłaty liczony jest od całości zgromadzonego w danym OFE kapitału. Im wyższa stopa zwrotu OFE, tym większą wartość ma zgromadzony kapitał i tym wyższa opłata za zarządzanie. Dlatego tylko opłaty za zarządzanie od całości aktywów są powiązane z wynikami funduszu i z tego względu motywują do osiągania jak najwyższych stóp zwrotu. Jednocześnie należy mieć na uwadze również interes OFE rozpoczynających swoją działalność. Wtedy zgromadzony kapitał jest zerowy a następnie niski. Dlatego na początku działalności OFE opłata od składki jest koniecznością. Jednakże na dalszym etapie możliwe jest pozostawienie wyłącznie opłaty za zarządzanie, która stanowi prostą konstrukcję motywującą do osiągania jak najwyższych stóp zwrotu.

Należy zwrócić uwagę, że opłaty pobierane przez fundusze emerytalne mogą i powinny być niższe od tych pobieranych przez ubezpieczycieli oraz fundusze inwestycyjne na wolnym rynku. Wynika to z faktu, że zdobycie członków przez fundusze emerytalne jest znacznie prostsze i tańsze od pozyskania klientów przez ubezpieczycieli i fundusze inwestycyjne na rynku prywatnym. Brak konieczności opłacania całej struktury przedstawicieli handlowych przekłada się na znacznie niższe koszty funkcjonowania funduszy emerytalnych w ramach bazowego systemu emerytalnego. Dlatego OFE pomimo sukcesywnego ustawowego obniżania wysokości opłat od składki (początkowo brak limitów, następnie 7%, 3,5% i aktualnie 1,75%) nadal działają na rynku.

Z tych wszystkich względów należy postulować utrzymanie ustawowych limitów opłat pobieranych przez OFE. W dalszej kolejności należy jednakże dążyć do całkowitej likwidacji opłaty pobieranej od składki i pozostawienia wyłącznie opłaty za zarządzanie liczonej od całości zgromadzonych przez OFE aktywów. Z zastrzeżeniem punktu 10, prawodawca powinien rozważyć wprowadzenie konkursu opłat na wzór Chile i przypisywanie ubezpieczonych, którzy sami nie wybrali OFE, do funduszu pobierającego najniższe opłaty. W przypadku Polski należy odrzucić pozostawienie wysokości opłat wolnej konkurencji, gdyż nierealne zdaje się działanie kilkuset funduszy emerytalnych na polskim rynku OFE (jak ma to miejsce w Szwecji).

4. Zapewnienie pełnej swobody inwestycyjnej OFE – pod względem terytorialnym oraz przedmiotowym

Jak pokazują przykłady Węgier, Polski lub Chile młode giełdy są obarczone wysokim ryzykiem inwestycyjnym i zapewniają zasadniczo niższe stopy zwrotu od dojrzałych rynków kapitałowych (Stany Zjednoczone, Szwecja). Dlatego z perspektywy dobra ubezpieczonych – które jest podstawową płaszczyzną oceny systemów emerytalnych – środki OFE nie powinny były służyć pobudzeniu warszawskiej giełdy. Przecież podstawowym zadaniem OFE powinno być wypracowanie możliwie najwyższej stopy zwrotu i w konsekwencji zapewnienie wysokiej emerytury, a nie organizowanie kapitału dla rynku papierów wartościowych. Zamiast inwestycji na warszawskiej giełdzie OFE powinny były dysponować szeroką swobodą inwestycyjną, to jest bez ograniczeń w zakresie terytorialnym i przedmiotowym.

Pozytywnie należy ocenić szwedzką oraz niemiecką tendencję do znoszenia ograniczeń inwestycyjnych funduszy emerytalnych. Mogą one inwestować w akcje, obligacje, aktywa alternatywne, w tym nieruchomości, bez ograniczeń terytorialnych. Swoboda inwestycyjna pozwala na wybór inwestycji o najwyższej stopie zwrotu. Co więcej, umożliwia osiąganie zysków nawet w sytuacji zapaści krajowej gospodarki poprzez alokację środków zagranicą.

Możliwość inwestycji zagranicznych ma jeszcze głębszy sens. Wydaje się, iż jest to sposób na uniezależnienie się od pogarszającej się w Polsce demografii. Struktura demograficzna ma bowiem doniosły wpływ na gospodarkę a ta z kolei wpływa na wyniki rynku kapitałowego. Przykład Japonii (najgorsza struktura demograficzna spośród wszystkich analizowanych krajów) pokazuje, że niekorzystna proporcja liczby ludności w wieku produkcyjnym do liczby ludności w wieku poprodukcyjnym nie tylko wpływa na wypłacalność repartycyjnego systemu emerytalnego, ale także na gospodarkę, giełdę i system kapitałowy. Od 1991 r. w Japonii trwa stagnacja, z której Japończycy nie są w stanie wyjść. A wraz ze spowolnieniem gospodarczym liczne japońskie fundusze emerytalne zaczęły osiągać dużo niższe stopy zwrotu. Natomiast zestawienie notowań polskiej giełdy oraz chociażby amerykańskiej wskazuje, że stopy zwrotu na amerykańskiej giełdzie są nieporównywalnie wyższe od osiąganych na rodzimym rynku. A Stany Zjednoczone mają najlepszą strukturę demograficzną spośród wszystkich porównywanych państw. Dlatego uważam, że OFE i inne kapitałowe instytucje emerytalne wręcz powinny lokować środki zagranicą w krajach o dobrej demografii i wysokich stopach zwrotu z giełdy. To tylko pozornie nie napędzałoby polskiej gospodarki. W pierwszej fazie działania dochodziłoby do wypływu środków z kraju. Natomiast gdy z systemu rozpoczęłyby się wypłaty, to kapitał wracałby do kraju i to powiększony o

wysokie stopy zwrotu. Tylko w ten sposób system kapitałowy może być rzeczywiście odporny na kryzys demograficzny. Stanowi to znaczący walor systemu kapitałowego.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że kształt portfela inwestycyjnego OFE może być z łatwością zmieniany w formie rozporządzenia Rady Ministrów (art. 142 ust. 5 ustawy o OFE). Od początku działania OFE wydano aż 8 rozporządzeń odmiennie kształtujących portfel inwestycyjny OFE. To pokazuje, iż niemożliwe jest efektywne jednoznaczne określenie kształtu portfela inwestycyjnego OFE. Ten zależy bowiem od wielu, szybko zmieniających się, czynników. Jest to kolejny argument za przyznaniem pełnej swobody inwestycyjnej funduszom.

Przykłady Szwecji, Stanów Zjednoczonych, Japonii, Niemiec wskazują, iż na rynku funduszy emerytalnych działają również takie podmioty, które inwestują nie tylko poza terytorium danego państwa, ale również w aktywa pozagiełdowe np. nieruchomości. Stąd fundusze emerytalne powinny dysponować pełną swobodą w wyborze przedmiotu lokacji kapitału. Z kolei ubezpieczeni powinni mieć możliwość decyzji, jaki charakter powinien mieć fundusz, do którego wpływa składka emerytalna – czy ma to być fundusz inwestujący w kraju, zagranicą, w aktywa giełdowe czy alternatywne.

5. Likwidacja mechanizmu błędnego koła wynikającego z ustawowego nakazu nabywania przez OFE obligacji

W Szwecji, Stanach Zjednoczonych, Niemczech i Wielkiej Brytanii kształt portfela inwestycyjnego funduszy emerytalny nie jest określony ustawowo. Na rynku działają fundusze o różnym poziomie zaangażowania w akcje, obligacje czy aktywa alternatywne. Ubezpieczony ma prawo wybrać fundusz a w konsekwencji rodzaj aktywów oraz ich proporcje. To rozwiązanie sprawdza się dobrze. Wskazane kraje nie wycofały się z niego.

Z kolei na Węgrzech kształt portfela inwestycyjnego PFE został narzucony ustawą. Jedynym papierem wartościowym, które fundusze mogły nabywać bez limitu, były węgierskie obligacje skarbowe. Opłata od składki nie była różnicowana według rodzaju nabywanych aktywów, a więc PFE otrzymywały to samo wynagrodzenie za kupowanie obligacji, jak i akcji. Doprowadziło to do wzrostu długu publicznego Węgier zamiast do rozwoju rynku kapitałowego. Na Węgrzech zaobserwowano, że nabywanie obligacji przez PFE powstałych w wyniku wzrostu długu publicznego wywołanego koniecznością dopłaty do repartycyjnego systemu emerytalnego w związku z ubytkiem składki emerytalnej przeznaczonej na finansowanie PFE było w istocie mechanizmem błędnego koła.

W Polsce wystąpił ten sam problem co na Węgrzech i również został określony przez doktrynę mianem mechanizmu błędnego koła. Istnienie OFE wywoływało deficyt w FUS-ie, który był uzupełniany z dotacji budżetowej. To prowadziło do wzrostu długu publicznego i wywoływało konieczność emisji obligacji przez Skarb Państwa. Następnie OFE nabywały obligacje – te obligacje, których emisja została spowodowana samym istnieniem OFE. Jednocześnie OFE pobierały wysokie opłaty za nabywanie obligacji (tak samo wysokie jak za alokację środków w akcje). W ten sposób w istocie część obligacyjna kapitału OFE była finansowana z budżetu państwa, ale ze stratą w postaci wysokich opłat na rzecz instytucji finansowych. Dlatego było to zjawisko wysoce niekorzystne dla Skarbu Państwa, ponieważ ze względu na opłaty funduszy emerytalnych stawiało budżet w gorszej sytuacji niż w wypadku dopłat do FUS-u nieobciążonych dodatkowymi opłatami. Należy pamiętać, że skoro obligacje i tak są wykupywane z powrotem przez Skarb Państwa, to opieranie systemu kapitałowego o obligacje nie jest racjonalne. Obligacje nie pozwalają bowiem na uniezależnienie się systemu kapitałowego od Skarbu Państwa. Przez to w części obligacyjnej OFE są uzależnione od wypłacalności Skarbu Państwa i wysokości długu publicznego, podobnie jak system repartycyjny korzystający z dopłat z budżetu. Stanowi to przeciwieństwo dywersyfikacji ryzyka, którą OFE miało wprowadzić.

Należy zauważyć, że im wyższy dług publiczny, tym wyższe odsetki od obligacji państwo jest obowiązane zapłacić. Dlatego OFE jednocześnie wpływały na coraz wyższy poziom długu publicznego oraz korzystały z coraz wyższego długu publicznego. Ponadto lokowanie środków w obligacje nie przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Nabywanie obligacji przez OFE stanowiło jedynie pustą wymianę środków pomiędzy FUS-em, Skarbem Państwa i OFE ze stratą dla FUS-u i Skarbu Państwa a zyskiem dla OFE (instytucji finansowych).

Oprócz tego, niezależnie od mechanizmu błędnego koła, niedopuszczalne było pobieranie tak samo wysokich opłat za lokowanie składek w obligacje, jak za inwestowanie ich w akcje. Nabywanie akcji, jako bardziej ryzykownych ale oferujących potencjalnie wyższą stopę zwrotu, wymaga znacznie większego nakładu pracy przy procesie decyzyjnym. Natomiast nabywanie obligacji i uzyskiwanie z nich zazwyczaj z góry określonych odsetek jest znacznie prostsze. Także na wolnym rynku fundusze akcji pobierają znacznie wyższe opłaty od funduszy obligacyjnych.

Zwolennicy kształtu portfela inwestycyjnego 60% obligacji/40% akcji argumentowali, że jest to optymalny kształt portfela inwestycyjnego o umiarkowanym stopniu ryzyka odpowiedni do zabezpieczenia interesów przyszłych emerytów. Jednakże nie brali pod uwagę,

że bazowy system emerytalny należy oceniać jako całość. Natomiast pierwszy filar składający się przede wszystkim z ZUS-u, do którego wpływała składka w wysokości 12,22%, będącego systemem repartycyjnym zdefiniowanej składki w istocie spełniał podobną funkcję co część obligacyjna OFE. Moim zdaniem zapisy na kontach w ZUS-ie należy uznać za quasi-obligacje, gdyż nie występuje tu inwestycja w ryzykowne papiery wartościowe a Skarb Państwa gwarantuje wypłatę emerytur. Zapisy na kontach w ZUS-ie są bezpieczną formą zapewnienia środków na starość. Dlatego, uwzględniając ZUS, bezpieczne formy gromadzenia środków na starość w I filarze stanowiły aż około 85% całości I filaru (12,22% + 60% * 7,3% / 19,52% = 85%).

Należy zwrócić uwagę, że większość repartycyjnych systemów emerytalnych oraz budżetów państwowych na świecie wykazuje deficyty. Jeśli w państwie, którego system emerytalny już generuje deficyt podejmie się próbę utworzenia bazowego systemu kapitałowego, to zawsze będzie się to sprowadzać do inwestowania za środki pochodzące z pożyczki. W takim wypadku tylko wówczas może być to opłacalne, gdy stopa zwrotu będzie odpowiednio wysoka, a tego nie jest w stanie zapewnić nabywanie papierów dłużnych. Na korzyść obligacji przemawia ich dość wysokie bezpieczeństwo i niewysoki ale stabilny zysk. Z tego względu są one atrakcyjnym papierem wartościowym w czasach kryzysów giełdowych.

Z tych wszystkich względów uważam, że co prawda błędny był nakaz nabywania obligacji przez OFE, w szczególności w wysokości aż 60% aktywów, ale też błędny byłby zakaz ich nabywania. Dlatego OFE należy pozostawić pełną swobodę w zakresie kształtowania swoich portfeli inwestycyjnych, co oznaczałoby dopuszczalność zakupu w dowolnym procencie akcji polskich i zagranicznych oraz obligacji polskich i zagranicznych, różnicując opłaty za inwestowanie w akcje oraz obligacje. Należy również zauważyć, że ustawodawca słusznie wycofał się z nakazu nabywania obligacji przez OFE.

6. Dobrowolność uczestnictwa w OFE połączona z automatycznym wpisem

Coraz popularniejszym rozwiązaniem w zakresie członkostwa w dobrowolnych funduszach emerytalnych jest mechanizm automatycznego wpisu, który występuje powszechnie przy instytucjach kapitałowych w Wielkiej Brytanii i częściowo także w Stanach Zjednoczonych, Niemczech i w Polsce w zakresie PPK. Polega on na tym, że członkostwo w danej instytucji kapitałowej systemu emerytalnego jest dobrowolne, ale w przypadku niepodjęcia przez ubezpieczonego jakiejkolwiek decyzji (niewyrażenia sprzeciwu) staje się on z mocy prawa członkiem funduszu emerytalnego. Z tego względu, że większość

ubezpieczonych pozostaje bierna na rynku kapitałowym, to ten mechanizm prowadzi do podwyższenia partycypacji w danej konstrukcji kapitałowej.

Obligatoryjność członkostwa w OFE dla ubezpieczonych urodzonych po 1968 roku należy ocenić negatywnie. Powodowała ona bowiem paradoksalną i niekorzystną dla ubezpieczonych sytuację, w której to prywatne instytucje finansowe korzystały z przymusu państwowego do zdobywania klientów. Instytucje finansowe otrzymywały klientów automatycznie, a więc nie musiały się o nich starać. Członkostwo w OFE powinno było być od początku dobrowolne. Wtedy OFE nie konkurowałyby wyłącznie pomiędzy sobą nawzajem, ale również z systemem repartycyjnym. Reforma wprowadzająca element kapitałowy do systemu emerytalnego bazowała na krytyce systemu repartycyjnego jako nieefektywnego. Dlatego OFE musiałyby się starać, aby nie tylko mieć lepsze wyniki od innych OFE, ale przede wszystkim, aby ich stopy zwrotu netto były wyższe od indeksacji w ZUS-ie. Ponadto dobrowolność członkostwa w OFE pozostawiłaby swobodę wyboru ubezpieczonym i obaliłaby argumenty przeciwników OFE podnoszących niedopuszczalność przymusu uczestnictwa w inwestycji o wysokim ryzyku.

Błędnie skonstruowano formę oświadczenia woli kontynuowania członkostwa w OFE w 2014 roku. Domyślnym wyborem dla biernych ubezpieczonych powinno być członkostwo w OFE. Wskazuje to na próbę całkowitego demontażu OFE i prowadzi do stopniowego ich wygaszania. Pierwszy filar staje się *de facto* filarem repartycyjnym a nie repartycyjno-kapitałowym.

Zważywszy powyższe argumenty, niedopuszczalna jest obligatoryjność członkostwa w OFE, ponieważ wyłącza ona konkurencję pomiędzy częścią kapitałową a repartycyjną pierwszego filaru i prowadzi do pobierania przez OFE nadmiernych opłat. Niewłaściwe jest także uzyskiwanie członkostwa w OFE w wyniku aktywnego złożenia deklaracji członkowskiej, gdyż skutkuje to niskim uczestnictwem ze względu na bierność ubezpieczonych. Prawidłowym rozwiązaniem jest dobrowolność członkostwa w OFE połączona z automatycznym wpisem do OFE każdego ubezpieczonego rozpoczynającego aktywność zawodową, chyba że złoży on sprzeciw. Ubezpieczony powinien mieć prawo rezygnacji z członkostwa w OFE w dowolnym momencie. Dzięki temu OFE uzyskają wysoki napływ członków, ale każdy z nich będzie mógł uznać, iż bardziej opłacalne dla niego jest pozostanie wyłącznie w ZUS-ie. W ten sposób OFE będą konkurować nie tylko między sobą nawzajem ale również z systemem repartycyjnym.

7. Brak mechanizmu minimalnych stóp zwrotu

Niemcy oraz Japonia wprowadziły minimalne stopy zwrotu wobec funduszy emerytalnych. Oba państwa wycofały się z tych regulacji, dostrzegając, iż prowadzą one do skutków przeciwnych od zamierzonych. Fundusze emerytalne obarczone obowiązkiem osiągnięcia danej stopy zwrotu podejmują zbyt zachowawcze decyzje inwestycyjne – takie, które pozwolą na osiągnięcie minimalnej stopy zwrotu, ale niekoniecznie wyższej. Prowadzi to również do kopiowania decyzji inwestycyjnych przez fundusze emerytalne nawzajem. Warto nadmienić, że Szwecja od początku istnienia funduszy emerytalnych nie wprowadziła żadnych minimalnych stóp zwrotu.

Z kolei w Polsce, tak jak w Niemczech i Japonii, wprowadzono minimalną wymaganą ustawowo stopę zwrotu OFE, która, co gorsze, była określona jako wartość względna w stosunku do przeciętnej stopy zwrotu osiąganej przez wszystkie OFE na rynku. Ta regulacja sama przez się prowadziła do kopiowania decyzji inwestycyjnych przez fundusze emerytalne nawzajem. W konsekwencji obniżała ich stopę zwrotu, na co wskazywał również TK w uzasadnieniu do wyroku w sprawie OFE o sygnaturze K 1/14. Obecnie przepisy regulujące minimalną stopę zwrotu OFE zostały słusznie uchylone.

8. Utworzenie jednego państwowego OFE konkurującego z pozostałymi

Kolejnym szwedzkim rozwiązaniem zasługującym na uwagę jest ustanowienie jednego państwowego funduszu emerytalnego, konkurującego swobodnie z pozostałymi funduszami na wolnym rynku. Szwedzki państwowy fundusz emerytalny osiąga wyższe od przeciętnych stopy zwrotu i pobiera niższe od przeciętnych opłaty. To sprawia, że inne prywatne fundusze emerytalne próbują mu dorównać, rywalizując z nim na stopy zwrotu i opłaty.

Na podobnej zasadzie należy utworzyć jedno państwowe OFE konkurujące z pozostałymi. Stanowiłoby ono punkt odniesienia dla pozostałych funduszy emerytalnych, które dążyłyby do uzyskania lepszych od niego wyników. W ten sposób jego istnienie wpłynęłoby pozytywnie na cały rynek OFE i zabezpieczenie interesu ubezpieczonych.

9. Jawność stóp zwrotu netto OFE

W Szwecji wnikliwie bada się stopy zwrotu systemu kapitałowego w stosunku do repartycyjnego. Od wprowadzenia funduszy emerytalnych do systemu bazowego ich przeciętna

stopa zwrotu wyniosła 6 % rocznie, podczas gdy system repartycyjny oferował indeksację na poziomie 2 % rocznie. To zestawienie stanowi silny argument na korzyść części kapitałowej szwedzkiego systemu emerytalnego i jest kolejnym powodem, dla którego model szwedzki pozostaje zasadniczo niezmieniony od 1999 r.

Na Węgrzech również dokładnie przeanalizowano realne stopy zwrotu PFE. Konkluzje analiz były takie, że ze względu na wysokie opłaty realna stopa zwrotu PFE w latach 1998-2005 była równa zeru. Natomiast stopy zwrotu brutto przedstawiane przez PFE były dodatnie, gdyż nie uwzględniały opłat.

Obecnie OFE podają jedynie wzrost wartości jednostek rozrachunkowych, co nie uwzględnia pobranych opłat i daje zawyżoną, nieprawdziwą stopę zwrotu. Z kolei indeksacja środków zaewidencjonowanych w ZUS-ie jest zawsze podawana jako wartość netto, gdyż ZUS, w przeciwieństwie do OFE, nie pobiera opłat od ubezpieczonych. Obecne stopy zwrotu brutto pozwalają jedynie na porównanie wyników OFE między sobą, ale już nie z ZUS-em. Dlatego należy wprowadzić obowiązek podawania przez OFE do wiadomości publicznej stóp zwrotu netto, to jest po odliczeniu wszelkich opłat. Umożliwi to szybkie i rzetelne porównanie poszczególnych OFE, ustalenie efektywności systemu kapitałowego oraz proste porównanie go z systemem repartycyjnym.

10. Konkurs stóp zwrotu OFE

W różny sposób regulowane jest uzyskanie członkostwa w funduszu emerytalnym przez ubezpieczonego, który sam nie dokonał wyboru. W Chile taka osoba staje się członkiem AFP, które pobiera najniższe opłaty (konkurs opłat). W Szwecji zostaje członkiem państwowego funduszu emerytalnego.

W Polsce w przypadku niewybrania przez ubezpieczonego swojego OFE był on przydzielany do losowo wybranego funduszu emerytalnego. Choć *prima facie* to rozwiązanie wydaje się sprawiedliwe, to jednak należy je odrzucić jako nieefektywne. Jak pokazują doświadczenia wszystkich analizowanych krajów przeciętny członek funduszu pozostaje decyzyjnie bierny, czyli rzadko zmienia raz wybrany fundusz albo fundusz, do którego został przypisany. Dlatego państwo powinno wprowadzić takie mechanizmy, aby bierny ubezpieczony był z mocy prawa postawiony w możliwie najlepszej sytuacji, czyli został przypisany do OFE, które osiągnęło najwyższą stopę zwrotu netto w ciągu ostatniej dekady (albo od początku funkcjonowania w zależności od tego który z tych okresów jest krótszy). Wzięcie pod uwagę długiego horyzontu inwestycyjnego jest uzasadnione długookresowym

charakterem inwestycji. Stopa zwrotu netto jest najlepszym wyznacznikiem, ponieważ to ona przekłada się na wysokość emerytury, czyli podstawowy cel inwestowania składki w systemie kapitałowym.

Podsumowując, choć samo limitowanie opłat pobieranych przez OFE jest słuszne, to jednak ubezpieczony, który sam nie dokonał wyboru OFE, powinien być z mocy prawa przypisywany do tego funduszu, który uzyskał najwyższą stopę zwrotu netto, a więc po odliczeniu wszelkich opłat. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której OFE pobierające wyższe opłaty osiąga najwyższą stopę zwrotu netto, co przekłada się na możliwie wysoką emeryturę ubezpieczonego, która stanowi cel nadrzędny systemu kapitałowego.

11. Negatywna ocena projektu likwidacji OFE

Przechodząc do oceny OFE w obecnym kształcie należy przyznać, iż część powyżej zasygnalizowanych problemów i rozwiązań została przez ustawodawcę uwzględniona. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie dobrowolności członkostwa w OFE, zwiększenie swobody inwestycyjnej, w tym zniesienie obowiązku nabywania obligacji skarbowych i częściowe zezwolenie na inwestycje zagraniczne, zmniejszenie składki do OFE, ustawowe obniżenie opłat funduszy emerytalnych. Co więcej należy zgodzić się z TK, który przesądził publicznoprawny charakter środków w OFE oraz konstytucyjność transferu części obligacyjnej kapitału, co zakończyło mechanizm błędnego koła oraz zwiększyło efektywność pierwszego filaru.

OFE powinny pozostać w pierwszym filarze polskiego systemu emerytalnego z uwzględnieniem postulatów przedstawionych w dysertacji. Hipotetyczna likwidacja elementu kapitałowego pierwszego filaru będzie miała daleko idące konsekwencje. Już obecny demontaż i stopniowe wygaszanie funduszy emerytalnych podważyły zaufanie Polaków do prawodawcy jako organizatora systemu emerytalnego oraz do metody kapitałowej finansowania świadczeń emerytalnych. Z tego powodu większość uprawnionych do uczestnictwa w PPK złożyła sprzeciw. Nie dość, że ubezpieczeni byli zaskoczeni przesądzeniem publicznoprawnego charakteru środków zgromadzonych w OFE, to dodatkowo ustawodawca rozważa całkowite wycofanie się z tej instytucji kapitałowej. A miała ona być sposobem na osiągnięcie przez Polaków wysokich emerytur i zapewnienie rozwoju polskiej gospodarki. W tych okolicznościach nie może dziwić niechęć Polaków do uczestnictwa w dobrowolnych formach kapitałowych drugiego filaru.

Konstrukcja systemu emerytalnego powinna być stabilna, jak ma to miejsce w Szwecji. Daleko idąca zmienność i brak idei ustawodawcy co do dalszego kształtu funduszy emerytalnych wywołało zniechęcenie młodszego pokolenia do systemu emerytalnego (choć nie przybiera ono poziomu japońskiej wojny pokoleń). Uczestnictwo w systemie emerytalnym oceniane jest jako nieopłacalne. Dlatego należy proponować tylko takie regulacje, które przywróciłyby stabilność prawa emerytalnego i zaufanie do systemu emerytalnego, a także przyczyniłyby się do podwyższenia wysokości świadczeń emerytalnych. Całkowita likwidacja OFE może zwiększyć stan niepewności oraz awersję społeczeństwa w stosunku do systemu emerytalnego w ogóle.

V.2. Instytucje kapitałowe drugiego filaru

Gdy pierwszy filar przyjmuje postać zdefiniowanej składki, jak ma to miejsce między innymi w przypadku Polski, to zwykle oznacza to, iż będzie on wypłacał świadczenia emerytalne jedynie w umiarkowanej wysokości, niższe niż z systemu zdefiniowanego świadczenia (choć teoretycznie możliwa jest odwrotna sytuacja). W Polsce wskutek reformy emerytalnej z 1999 r. i zmiany systemu zdefiniowanej składki w system zdefiniowanego świadczenia stopa zastąpienia z bazowego systemu emerytalnego uległa znaczącemu obniżeniu. W konsekwencji pojawiła się konieczność zapewnienia dodatkowych źródeł dochodu na starość. Tę potrzebę powinien zaspokajać przede wszystkim drugi filar opierający się na szeregu dobrowolnych instytucji kapitałowych.

Na potencjał rozwoju drugiego filaru wpływa szereg czynników: wysokość obligatoryjnej składki emerytalnej, poziom wynagrodzeń, stopa zastąpienia pierwszego filaru, atrakcyjność konstrukcji prawnych drugiego filaru, atrakcyjność wsparcia ze strony państwa i pracodawców w oszczędzeniu. Im wyższa składka do pierwszego filaru i im niższy poziom wynagrodzeń, tym mniej wolnego pieniądza pozostaje społeczeństwu z możliwością przeznaczenia na drugi filar. Im niższa stopa zastąpienia zapewniania przez pierwszy filar, tym większa potrzeba oszczędzania w drugim filarze. Im efektywniejsze konstrukcje prawne i korzystniejsze dopłaty od państwa i pracodawców tym większa partycypacja w drugim filarze. Dlatego należy przedstawić cechy drugiego filaru, których przyjęcie pozwoli na urzeczywistnienie jego funkcji.

1. **Prywatnoprawność zgromadzonych środków i korzyści z nią związane: stabilność; dziedziczenie; możliwość korzystania z kapitału w celu sfinansowania zakupu nieruchomości lub w przypadku choroby oszczędzającego lub osoby bliskiej**

W każdym z analizowanych państw powszechnie przyjmuje się, iż środki gromadzone w ramach dobrowolnych instytucji kapitałowych mają charakter prywatnoprawny. Należy zaaprobować to stanowisko i uznać, iż cechą podstawową drugiego filaru jest fakt, że środki gromadzone przez oszczędzających stanowią ich własność. Jest to również powiązane z faktem dobrowolności oszczędzania – skoro ubezpieczony może zdecydować, czy chce płacić składkę na drugi filar (odmiennie niż w pierwszym filarze, w którym opłacanie składki emerytalnej jest przymusowe), to znaczy, że dysponuje tymi środkami jak właściciel. Ma to daleko idące skutki.

Przede wszystkim prowadzi to do stabilności drugiego filaru. Z istoty dobrowolnych prywatnoprawnych instytucji kapitałowych wynika ich najmniejsza wrażliwość na decyzje polityczne. Środki w nich gromadzone stanowią prywatną własność ubezpieczonych i dzięki temu państwo zasadniczo nie może ich przejąć, ani w nie ingerować. Wynika to z konstytucyjnego prawa do ochrony własności prywatnej. Art. 21 ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. A wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W świetle art. 64 Konstytucji każdy ma prawo do własności; własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej; własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Rozwijając tę myśl, z analizy systemów repartycyjnych i kapitałowych wynika, że system repartycyjny rzeczywiście wykazuje większą wrażliwość polityczną od systemu kapitałowego, ale tylko jeśli zestawia się go z systemem kapitałowym, w którym zgromadzone środki mają charakter prywatnoprawny. Wtedy oczywiście ustawodawca w zakresie publicznego systemu repartycyjnego dysponuje dość znaczną swobodą w określaniu sposobu obliczania wysokości świadczeń emerytalnych czy przesłanek ich nabycia. Jednakże powyższa ocena zmienia się, gdy publiczny system repartycyjny porówna się do publicznego systemu kapitałowego, czyli takiego w którym gromadzone w sposób kapitałowy środki mają charakter publicznoprawny. W takiej sytuacji to jednak kapitałowy system emerytalny wykazuje większą wrażliwość polityczną, gdyż istnienie realnego kapitału, będącego środkami publicznymi, stanowi pokusę dla rządzących do skorzystania z niego. Podsumowując, dobrowolny kapitałowy system emerytalny jest najmniej wrażliwy na decyzje polityczne, co stanowi dodatkowy argument za koniecznością jego istnienia jako jednego z filarów prawidłowo skonstruowanego systemu

emerytalnego. Dodatkowo należy wskazać, że publicznoprawny system repartycyjny jest umiarkowanie wrażliwy na decyzje polityczne a najbardziej narażony na tego typu ingerencje jest publicznoprawny system kapitałowy.

Przyjęcie prywatnoprawnego charakteru gromadzonych środków oznacza, że należy spójnie przyznać ubezpieczonym wszelkie dobrodziejstwa z tego wynikające. Środki powinny podlegać w całości dziedziczeniu, o ile nie zostały wyczerpane lub ubezpieczony nie zdecydował się na wykorzystanie ich do sfinansowania świadczenia dożywotniego. Oprócz tego, przykłady Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii wskazują, że należy umożliwić oszczędzającym szerokie sposoby korzystania z dobrowolnie gromadzonego kapitału. Członkowie drugofilarowych instytucji w tych krajach mają możliwość skorzystania ze zgromadzonych przez siebie środków przy finansowaniu kupna pierwszej nieruchomości. Na zasadzie kredytu ze środków gromadzonych w funduszu, które następnie należy zwrócić na konto emerytalne. Dzięki temu znaczenie praktyczne członkostwa w funduszu emerytalnym jest zdecydowanie wyższe. Członek ma dostęp do środków finansowych z pominięciem droższego kredytu bankowego. Jednocześnie jest obowiązany do zwrotu tych środków na konto do osiągnięcia wieku emerytalnego w ratach, więc jego zabezpieczenie finansowe na starość zostaje utrzymane.

Polski ustawodawca prawidłowo wzorował się na tych krajach i wprowadził tak daleko idące przywileje dla oszczędzających w PPK jak możliwość sfinansowania kredytu hipotecznego oraz wykorzystania środków w przypadku choroby. Zatem prywatnoprawność środków w drugim filarze prowadzi do: ich niewrażliwości na decyzje polityczne, przyznania prawa do dziedziczenia, możliwości wykorzystania przed osiągnieciem wieku emerytalnego do sfinansowania zakupu nieruchomości oraz wykorzystania w przypadku choroby.

2. Wykorzystanie metody kapitałowej

We wszystkich analizowanych systemach emerytalnych drugi filar finansowany jest przy użyciu metody kapitałowej. Wynika to z faktu, że przy zindywidualizowanej odpowiedzialności danego ubezpieczonego za gromadzenie oszczędności nie występuje wspólnota ubezpieczonych. W konsekwencji nie znajduje zastosowania pierwszofilarowa zasada solidaryzmu ubezpieczonych. Skoro brak jest wspólnoty ubezpieczonych, na którą rozkłada się przymus składkowy, to nie występuje obowiązek wydatkowania składki na bieżące wypłaty. Przeciwnie, składki są gromadzone w celu skorzystania z nich w przyszłości, co stanowi istotę metody kapitałowej. Dlatego z samej definicji metody kapitałowej znajduje ona

pełne zastosowanie w drugim filarze. Innymi słowy, nie ulega wątpliwości, że drugi filar powinien być oparty wyłącznie o metodę kapitałową.

3. Zastosowanie wyłącznie systemu zdefiniowanej składki

Jak wskazują wieloletnie doświadczenia krajów posiadających dobrowolne instytucje kapitałowe (Japonia, Niemcy, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone), formy kapitałowe o charakterze zdefiniowanego świadczenia w długiej perspektywie czasowej zwykle okazują się niewypłacalne. Powoduje to konieczność ratowania podmiotów oferujących programy kapitałowe zdefiniowanego świadczenia poprzez dopłaty państwowe lub tworzenie funduszy gwarancyjnych. Wydłużająca się przeciętna długość życia wzmaga niebezpieczeństwo niedoszacowania kosztów kapitałowego systemu zdefiniowanego świadczenia. Istnieje zauważalna tendencja do preferowania przez zagranicznych prawodawców systemów zdefiniowanej składki i wygaszania systemów zdefiniowanego świadczenia. Dodatkowo należy wskazać, że systemy zdefiniowanego świadczenia wiążą się z większym niebezpieczeństwem dla ubezpieczonych, którzy są narażeni na ryzyko ich niewypłacalności. Z tych względów formy kapitałowe powinny przyjmować wyłącznie postać zdefiniowanej składki.

4. Wprowadzenie konstrukcji dobrowolnych funduszy emerytalnych *non-profit*

Spośród analizowanych drugofilarowych instytucji należy przejąć do polskiego porządku prawnego i udoskonalić konstrukcję węgierskich funduszy emerytalnych *non-profit*. Jest to rodzaj pracowniczego programu emerytalnego, który wyróżnia się pełną partycypacją pracowników w zarządzaniu funduszem emerytalnym i podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Założeniem takiego funduszu emerytalnego jest niedopuszczalność pobierania opłat. Doświadczenia Węgier wskazują, że jest to najpopularniejsza forma dobrowolnego oszczędzania na starość w tym kraju. Jednakże widoczne są wady tej instytucji polegające na zbytniej ingerencji instytucji finansowych, które w sposób zaowalowany narzucają opłaty członkom funduszu. Z tego powodu konieczne byłoby objęcie dobrowolnych funduszy emerytalnych silnym nadzorem KNF-u. O atrakcyjności konstrukcji węgierskich funduszy emerytalnych *non-profit* świadczy również zestawienie partycypacji w nich z udziałem w polskich PPE. Węgry o tym samym PKB *per capita,* czterokrotnie mniejszej liczbie ludności i znacznie wyższej składce do pierwszego filaru miały około 1 150 000 członków dobrowolnych funduszy emerytalnych *non-profit* a z polskich PPE korzystało zaledwie 396 000 osób.

5. Wysoka partycypacja; mechanizm automatycznego wpisu

Należy zadbać o to, by uczestnictwo w drugim filarze było powszechne, to znaczy by zasadniczo każdy ubezpieczony oszczędzał regularnie chociaż w jednej instytucji drugiego filaru. Chodzi o to, aby drugi filar nie podzielił Polaków na posiadających z niego dochody, umożliwiających dostatnie życie w okresie starości, oraz nieuczestniczących w drugim filarze i biednych. Dlatego dobrym oraz sprawdzonym mechanizmem jest automatyczny wpis (wzorowany na rozwiązaniach brytyjskich) do instytucji kapitałowej, zastosowany w PPK. Choć jak pokazała praktyka samo wprowadzenie automatycznego wpisu w polskich warunkach okazało się niewystarczające dla zapewnienia wysokiego udziału w PPK. Udział w PPK, w którym członkostwo jest domyślne, wynosi jedynie 39% uprawnionych. Partycypacja w IKE, IKZE, PPE jest znikoma.

Dla uzyskania wysokiego poziomu uczestnictwa konieczne jest przywrócenie zaufania do metody kapitałowej poprzez: wycofanie się z projektu likwidacji OFE oraz zorganizowanie drugiego filaru w sposób atrakcyjny dla ubezpieczonego i umożliwiający mu uzyskanie wyższych stóp zwrotu niż w przypadku inwestowania poza drugim filarem. Obecny poziom uczestnictwa Polaków jest niesatysfakcjonujący.

6. Dopłaty od państwa zamiast ulg podatkowych

Każda instytucja drugiego filaru powinna korzystać ze wsparcia państwa lub pracodawcy. Zwiększa to motywację do dobrowolnego oszczędzania. Ponadto wsparcie ze strony państwa stanowi wyraz konstytucyjnej dbałości o zapewnienie zabezpieczenia społecznego na wypadek starości wyrażonego w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W zakresie wsparcia państwa bardziej widoczne są dopłaty pieniężnie niż ulgi podatkowe, mimo iż można je skonstruować w takiej wysokości, by generowały identyczne efekty fiskalne. Innymi słowy, zamiast zwalniać wynagrodzenie od danin publicznych państwo powinno dopłacać rocznie albo miesięcznie każdemu ubezpieczonemu określoną kwotę środków. W ten sposób pomoc państwa będzie widoczna na koncie każdego ubezpieczonego. Dopłaty państwowe występują w PPK i powinny być rozszerzone na każdą formę drugiego filaru w ten sposób, że powinny przysługiwać niezależnie od wyboru instytucji drugiego filaru, ale nie więcej niż w jednej z nich. To miałoby na celu doprowadzenie do sytuacji, w której każda osoba aktywna zawodowo uczestniczy przynajmniej w jednej formie drugiego filaru.

Ponadto wysokość dopłat może być różnicowana według takich kryteriów jak np. liczba dzieci. Taką konstrukcję przyjęły Niemcy, posiadające niekorzystną strukturę demograficzną.

7. Ustawowe limitowanie opłat funduszy emerytalnych

Wszystkie podmioty działające w brytyjskim drugim filarze muszą spełniać rygorystyczne wymagania ustawowe, w szczególności co do wysokości opłat. Dopiero po zatwierdzeniu przez brytyjski Urząd Skarbowy dana instytucja finansowa jest dopuszczana do rynku emerytalnego i może korzystać z ulg podatkowych lub dopłat od państwa lub pracodawców. Zatem niezależnie od prywatnoprawności oraz dobrowolności drugofilarowych instytucji emerytalnych państwo powinno nadal sprawować nad nimi nadzór oraz dbać o pobieranie możliwie niskich opłat od oszczędzających w nich ubezpieczonych. Limitowanie opłat funduszy emerytalnych należy uznać za podstawowe zadanie państwa – zarówno w pierwszym, jak i drugim filarze.

8. Mnogość opcji wypłaty środków

Członek funduszu powinien mieć możliwość wyboru sposobu korzystania ze środków po osiągnięciu wieku emerytalnego. Opcje powinny być następujące: wypłata całości środków zgromadzonych w funduszu, przekazanie całości środków do pierwszego filaru i uzyskanie z nich comiesięcznego świadczenia na zasadzie zdefiniowanej składki wypłacanego wraz z pierwszofilarową emeryturą dożywotnio przez ZUS; pozostawienie całości środków w funduszu emerytalnym i pobieranie z nich comiesięcznego świadczenia w określonej przez siebie dowolnie wysokości aż do wyczerpania środków; połączenie dwóch opcji np. wypłata połowy środków i pozostawienie reszty w funduszu emerytalnym w celu pobierania comiesięcznego świadczenia.

9. Wprowadzenie świadczenia dożywotniego z FUS-u

Oszczędzający w drugim filarze zawsze powinien dysponować opcją uzyskania dożywotniego świadczenia ze zgromadzonego przez siebie kapitału, ponieważ najistotniejszym celem emerytury jest zapewnienie środków w okresie, gdy ubezpieczony nie jest już w stanie zarobkować. Zatem będzie to zawsze ostatnia faza życia ubezpieczonego.

Obecnie w Polsce występuje teoretyczna możliwość uzyskania świadczenia dożywotniego z drugiego filaru poprzez jego wykupienie w instytucji finansowej. Jednakże dopiero przyszłość pokaże, czy instytucje finansowe będą faktycznie zainteresowane wprowadzeniem takiego produktu, którego koszty są trudne do oszacowania w związku z wydłużającą się przeciętną długością życia. Aktualnie w drugim filarze powszechnie dostępne są wypłaty całości środków albo świadczeń ratalnych (zasadniczo 120 rat miesięcznych). Powoduje to ryzyko zbyt szybkiego wyczerpania środków i biedy w okresie późnej starości. Dlatego najprostszym rozwiązaniem zasygnalizowanego problemu jest wprowadzenie dożywotniego świadczenia poprzez możliwość transferu kapitału do FUS-u i wypłaty jednego świadczenia emerytalnego z sumy kapitałów z systemu bazowego oraz filaru dobrowolnego. Jeśli instytucje finansowe zdecydują się na możliwość wykupu świadczenia dożywotniego, to prawo do uzyskania świadczenia dożywotniego z FUS-u będzie stanowiło alternatywę i konkurencję w stosunku do wolnorynkowego odpowiednika.

10. Zakaz wprowadzenia rezerwy księgowej

Doświadczenia innych krajów, w szczególności Niemiec i Japonii, wskazują, że formą prawną, która zdecydowanie nie sprawdza się w drugim filarze, jest rezerwa księgowa. Idea inwestowania składki we własne przedsiębiorstwo wydawała się rozsądna. Praktyka wykazała jednak, że pracodawcy często nie wywiązywali się ze swych zobowiązań emerytalnych wobec pracowników. Rezerwa księgowa, jako pozostawiona wewnętrznemu zarządowi pracodawcy, stawała się często przedmiotem manipulacji finansowych. Gdy przychodził czas wywiązania się z zobowiązań wynikających z rezerwy księgowej okazywało się często, iż pracodawca nie dysponuje odpowiednimi środkami. Czasami pracodawca wręcz ogłaszał upadłość ze względu na niewypłacalność związaną ze swymi długami emerytalnymi. Co więcej, w Japonii doszło do załamania giełdowego wskutek ujawnienia przez spółki wielkości swych zobowiązań wynikających z rezerw księgowych. Ponadto w Niemczech występował problem z łączeniem uprawnień emerytalnych pochodzących z rezerw księgowych różnych pracodawców.

W Niemczech i Japonii ustawodawcy wycofują się z tych konstrukcji prawnych, które nie działają prawidłowo w drugim filarze. W Japonii ustawodawca wycofał się z ulg podatkowych wobec rezerwy księgowej. W Niemczech wygaszane są rezerwy księgowe i kasy emerytalne. Skoro w państwach, w których kapitalistyczny rynek pracy ma znacznie dłuższe tradycje niż w Polsce, konstrukcja rezerwy księgowej wywołuje tyle problemów, to tym bardziej należy unikać wprowadzenia jej do polskiego porządku prawnego.

11. Pełna swoboda inwestycyjna; likwidacja uprawnień władzy publicznej w zakresie kształtowania portfela inwestycyjnego

W drugim filarze, na tej samej zasadzie co w stosunku do OFE, konieczne jest zapewnienie pełnej swobody inwestycyjnej. W konsekwencji zniesione powinny być jakiekolwiek możliwości narzucenia polityki inwestycyjnej przez państwo. W szczególności ustawodawca powinien wycofać się z przyznanego ministrowi właściwemu do spraw finansów uprawnienia do kształtowania polityki lokacyjnej PPK w drodze rozporządzenia (art. 37 ust. 18 ustawy o PPK). Uważam, że stosunkowo niskie uczestnictwo w PPK wiąże się właśnie z obawą, iż ten wspierany przez państwo system kapitałowy ma służyć nie tylko interesom ubezpieczonych. A ubezpieczonym zależy wyłącznie na możliwości uzyskania najwyższej stopy zwrotu, co należy ocenić jako słuszną motywację. Swoboda inwestycyjna powinna oznaczać również możliwość inwestowania poza giełdą na przykład w nieruchomości. Rozwiązania polegające na zapewnieniu swobody inwestycyjnej (terytorialnej i przedmiotowej) funduszom emerytalnym sprawdziły się w szwedzkim oraz amerykańskim systemie. Dodatkowo należy podnieść, że możliwość kształtowania portfela inwestycyjnego przez rząd koliduje z prywatnoprawnym charakterem środków gromadzonych w drugim filarze. Skoro jest to prywatna własność, to ingerencja państwa, inna niż udzielanie wsparcia, powinna być zasadniczo niedopuszczalna.

12. Zabezpieczenie wyłącznie ryzyka emerytalnego

Cechą niemieckiego drugiego filaru jest wielość ryzyk ubezpieczeniowych zabezpieczanych w ramach danej instytucji. To prowadzi w istocie do zmniejszenia strumienia środków przeznaczanych na finansowanie ubezpieczenia emerytalnego, co należy ocenić negatywnie.

Produkty finansowe, z których drugi filar korzysta, powinny być poświęcone wyłącznie gromadzeniu kapitału na zabezpieczenie ryzyka starości. To znaczy, ze należy zrezygnować z produktów, które zawierają w sobie jednocześnie ubezpieczenie na życie, od inwalidztwa czy od utraty pracy. Przykładem takiego produktu jest ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, gdzie część składki finansuje ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków. Taka konstrukcja powoduje rozdrobnienie drugofilarowej składki

i niedostateczne zabezpieczenie ryzyka starości. Inne ryzyka są przecież zabezpieczone w ramach pozostałych segmentów ubezpieczeń społecznych, to jest ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego, rentowego.

13. Wprowadzenie państwowego funduszu, który konkurowałby z wolnorynkowymi instytucjami finansowymi

Pomimo funkcjonowania na wolnym rynku wielu prywatnych funduszy emerytalnych, Brytyjczycy ustanowili państwowy fundusz emerytalny ze stosunkowo niskimi opłatami - *National Employment Savings Trust*. To otwarty dla wszystkich przedsiębiorców fundusz, który dzięki efektom skali oferuje bardzo niskie koszty obsługi. Jego utworzenie miało ten skutek, iż prywatne fundusze emerytalne muszą z nim konkurować. Ponadto pracodawcy, którzy nie chcą szukać samodzielnie PPE, chętnie wybierają państwowy fundusz. Należy uznać, iż istnienie takiego publicznego funduszu emerytalnego motywuje prywatne fundusze emerytalne do uzyskiwania lepszych wyników i ocenić to rozwiązanie pozytywnie.

To rozwiązanie zostało słusznie skopiowane przez Polskę pod postacią PFR TFI. Należy postulować możliwość jego wykorzystania w każdej z drugofilarowych instytucji kapitałowych.

14. Możliwość różnicowania wysokości składki finansowanej przez pracodawcę

Drugi filar może również służyć pracodawcom, gdy dopuści się uzasadnione różnicowanie pracowników, np. według stażu pracy. W ten sposób pracodawca może nagradzać i motywować pracowników do trwałego związania się z zakładem pracy. Powyższe przyczyni się do ochrony trwałości stosunku pracy. Takie rozwiązanie z sukcesem funkcjonuje w Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych.

15. Szeroki zakres podmiotowy obejmujący nie tylko pracowników

W analizowanych systemach emerytalnych występuje problem z zapewnieniem godnej emerytury innym grupom niż pracownicy, to jest przedsiębiorcom będącymi osobami fizycznymi oraz osobom zarobkującym na podstawie umów cywilnoprawnych. Dzieje się tak, gdy są oni wyłączeni z uczestnictwa w najpopularniejszych instytucjach drugiego filaru. W polskim systemie prawnym każda osoba pełnoletnia (a także osoba, która ukończyła 16 lat po

spełnieniu warunków ustawowych), nawet niezarobkująca, ma prawo korzystać z IKE oraz IKZE. Pracodawcy będący osobami fizycznymi mogą uczestniczyć w PPE, co należy ocenić pozytywnie. Natomiast osoby zarobkujące w oparciu o umowy cywilnoprawne nie mogą korzystać z PPE. Dla samozatrudnionych nie są dostępne PPK.

Należy mieć świadomość, że wskazane grupy siłą rzeczy nie uzyskują dopłat od pracodawców. Z tego względu ustawodawca powinien również rozważyć, czy ta grupa ubezpieczonych nie powinna otrzymać wyższych niż pracownicy dopłat od państwa. Można również zaproponować zwiększenie albo całkowite zniesienie limitów wpłat.

Z kolei osoby pozbawione tytułu do ubezpieczenia emerytalnego powinny mieć możliwość uczestniczenia w niepracowniczych formach drugiego filaru. Wpłynęłoby to na wyższą partycypację w drugim filarze. Ten postulat jest realizowany w ramach IKE oraz IKZE. Należy zwrócić uwagę, że tendencja do umożliwienia dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia emerytalnego występuje także w ramach bazowego filaru. Wynika to ze znowelizowanego z dniem 1 stycznia 2013 r. art. 7 ustawy systemowej, który stanowi obecnie, że prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi przysługuje osobom, które nie spełniają warunków do objęcia tymi ubezpieczeniami obowiązkowo.

Bibliografia

1. Wykaz literatury

Adamska-Mieruszewska J., Mosionek-Schweda M., *Reforma systemu emerytalnego na Węgrzech i jej znaczenie dla giełdy papierów wartościowych w Budapeszcie,* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 2015, nr 41.

Antonów K., *Czy członek OFE jest konsumentem? Uwagi na tle pozwu zbiorowego w tzw. sprawie OFE,* Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2015, nr 12.

Antonów K. [w:] R. Babińska-Górecka, M. Bartnicki, S. Gajewski, B. Suchacki, M. Zieleniecki, K. Antonów, *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych, wyd. I,* Warszawa 2019.

Antonów K., *Prawo do emerytury,* Zakamycze 2003.

Antonów K., *Przymusowe umorzenie 51,5% aktywów OFE,* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne,* (red.) Pacud R., Kraków 2013.

Antonów K., Relacja członek OFE - OFE [w:] Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej, Warszawa-Achim 2011.

Antonów K., *Sytuacja prawna składek zaewidencjonowanych na subkoncie w ZUS w razie rozwodu lub śmierci ubezpieczonego albo śmierci emeryta,* Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2011, nr 5.

Antonów K., *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych,* (red.) Barana K., Warszawa 2019.

Balcerowicz L., *800 dni. Szok kontrolowany,* Warszawa 1992.

Balcerowski M., *Uzasadnienie szczególnej ochrony ubezpieczonych na gruncie III filaru emerytalnego,* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu 2016.

Barr N., *Myths, Truths and Policy Choices,* Institute for Social Science Research 2002, no.2.

Barr N., *The Truth About Pension Reform, Finance and Development,* International Monetary Fund 2001, vol. 28, no. 3.

Barr N., Diamond P., *Pension Reform. A Short Guide*, Nowy Jork 2010.

Barta J., *The role and function of the pay-as-you-earn pension system in the Hungarian pension system,* European Integration Studies 2011, vol. 9, no. 1.

Benartzi S., Thaler R., *Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior,* Journal of Economic Perspectives 2007, nr 21.

Berthon J., *Pension Savings: The Real Return. 2014 Edition*, The European Federation of Financial Services Users, Bruksela 2014.

Betranou F., *Pension benefits in Chile: is it possible to improve adequacy and solidarity?,* Assessing the effects of labour market reforms — a global perspective, Genewa 2016.

Bielawska K., *Klasyfikacja kapitałowych systemów emerytalnych w świetle dokumentów UE i jej znaczenie dla polskiego systemu emerytalnego*, Zarządzanie i Finanse 2013, nr 2 cz. 5.

Bińczycka-Majewska T., *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Zakamycze 2004.

Bińczycka-Majewska T., *Wybrane problemy zabezpieczenia ryzyka starości* [w:] *Granice liberalizacji prawa pracy. Problemy zabezpieczenia społecznego,* (red.) Bielak E., Lewandowski H., Łódź 2003.

Blackburn R., *Glad to be grey?,* New Statesman, 26.01.2009.

Bojanowski M., *Więcej świata dla OFE, ale co z tego?*, Gazeta Wyborcza 2012.

Borutzky S., Hyde M., *Chile's private pension system at 35: impact and lessons,* Journal of International and Comparative Social Policy 2016, nr 1.

Cervera A., *Chile: pension fund snapshot*, Maj 2014 [w:] A. Ząbkowicz, *Pension funds in Chile: bringing the state back in,* Economics and Law 2019, vol. 18, issue 1.

Chrościcki A., *Komentarz do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.*

Chybalski F., *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne,* C.H. Beck 2016.

Clark G. L., *The UK Occupational Pension System in Crisis* [w:] *Britan' s Pension Crisis: History and Policy*, (red.) H. Pemberton, P. Thane, N. Whiteside, Oxford University Press/British Academy 2006.

Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., *Shaping pension Reform in Poland: Security Through Diversity*, , The World Bank, Social Protection Discussion Paper 1999 no. 23.

Czajlik I., G. Szalay,. *A magánnyugdíjpénztárak működése és szabályozása*, Magyar Nemzeti Bank, Budapeszt 2005.

Czepulis-Rutkowska Z., *Reformy emerytalne. Jaka przyszłość obowiązkowych systemów kapitałowych?*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2009, nr 5.

Czepulis-Rutkowska Z., *Przeobrażenia systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6.

Czerniak A., Michalik M., *Systemy emerytalne na świecie. Rekomendacje dla pracowniczych planów kapitałowych, Polityka Insight*, Warszawa 2018.

Czujko E., *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego: Szwecja*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy 2019.

Dahlquist M., Setty O., Vestman R., *On the Asset Allocation of a Default Pension Fund,* Swedish House of Finance 2017, research paper no. 16-02.

Depersis D., Lewis A., *The retirement system in the United States – an examination of systemic dysfunction and macro consequences*, Organizacja i Zarządzenie 2009, nr 4.

Devolder P., Mellis R., *Optimal mix between pay as you go and funding for pension liabilities in a stochastic framework*, Astin Bulletin 2015, vol. 45, issue 3.

Disney R., Johnson P., *The United Kingdom: A Working System of Minimum Pensions?* [w:] (red.) Szumlicz T., Żukowski M., *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Twigger 2004.

Drahokoupil J., Domonkos S., *Averting the funding–gap crisis: East European pension reforms after 2008*, Global Social Policy 2012, nr 12.

Dzienisiuk D., *Przymusowe umorzenie 51,5% aktywów OFE,* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, (red.) Pacud R., Kraków 2013.

Dziubińska-Michalewicz M., *System emerytalno-rentowy w Stanach Zjednoczonych,* Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz 2005.

Epstein G., Financialization and the World Economy, Northampton 2005 [w:] Kołodziejczyk H., *Geneza kryzysu hipotecznego w USA z perspektywy dekady,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, nr 4.

European Court of Human Rights, *Complaint concerning new legislation in Hungary on private pension funds inadmissible,* ECHR 2013, nr 28, 30 stycznia 2013 roku, http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-4240871-5045019&filename=003-4240871-5045019.pdf&TID=oopqdfsoui.

Francis J., Fultz E., *The US Public Pension System in Presidential Campaign Discourse,* Polityka Społeczna 2016, nr 11-12.

Freudenberg C., Berk T., Reiff A., *A Long-Term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms,* Magyar Nemzeti Bank Working Papers 2016, nr 2.

Fujiwara K., *Traditional severance pay plans and new defined contribution plans in Japan,* 2003 r. [w:] Rajnes D., *The Evolution of Japanese Employer-Sponsored Retirement Plans,* Social Security Bulletin 2007, vol. 67, no. 3.

Garbiec R., *Finansowanie i obliczanie wysokości świadczeń emerytalnych w publicznym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce,* Zeszyty naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie 2018, nr 30.

Golinowska S., *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, Warszawa 1994.

Golinowska S., *Problem skali i formy prywatyzacyjnego wsparcia reformy emerytalno-rentowej,* [w:] *Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności,* Warszawa 1997.

Gould A., *Capitalism Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden,* Longman, Londyn 1993.

Gorywoda Ł., Radwan A., zaprzestanie przekazywania składek do OFE. Warunki wznowienia [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, (red.) Pacud R., Kraków 2013.

Grabowiecki J., *Japoński model gospodarczy jako wzorzec dla krajów Azji Południowo-Wschodniej*, Optimum. Studia Ekonomiczne 2009, nr 4.

Grabowiecki J., *Rola państwa i sektora publicznego w Japonii*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, (red.), Uniwersytet w Białymstoku 2008.

Gwiazda A., *Kraj usychającej wiśni,* Gazeta Finansowa, grudzień 2013.

Hanna L., *Inventing Retirement. The development of Occupational Pensions in Britain,* Cambridge University Press, Cambridge 1986.

Hardy J., *Nowy polski kapitalizm,* Warszawa 2010.

Hewitt Associates, *Corporate pension reform (Japan). Legislative updates: Asia & Pacific*, maj 2003 r. [w:] D. Rajnes, *The Evolution of Japanese Employer-Sponsored Retirement Plans*, Social Security Bulletin 2007, vol. 67, no. 3.

K. Hirose, *Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*, International Labor Organization 2011.

Hirose K., *Results of the survey on Eurpean pension system, 15.03.2012,* Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, Parliamentary Assembly, Council of Europe 2012, s. 27 [w:] *L. Oręziak, OFE katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce,* Instytut Wydawniczy Książka I Prasa 2014.

Holzmann R., *Global Pension Systems and Their Reform. Worldwide, Trends, and Challenges,* The World Bank 2012.

Holzmann R., Hinz R., *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform,* The World Bank, Washington D.C. 2005.

Holzmann R., Palacios R., Zviniene A., *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective,* Social Protection Discussion Paper Series 2004, no. 403.

Hongbing S., *Wojna o pieniądz,* Wektory Bielany Wrocławskie 2010.

Jabłoński A., *Zobowiązaniowy charakter członkostwa* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.

Jackowski M., Zieliński T., *Przymusowe umorzenie 51,5% aktywów OFE, [w:] Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne,* (red.) Pacud R., Kraków 2013.

Jakubowski S. [w:] A. Prusik, S. Jakubowski, *Pracownicze plany kapitałowe. Komentarz*, Warszawa 2019.

Janek K., *Reformy systemu emerytalnego w Chile w latach 1980-2014,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6.

Jarmołowicz W., Piątek D., *Polska transformacja gospodarcza. Przesłanki, przebieg, rezultaty* [w:] *W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*, (red.) S. Owsiak, A. Pollok, Warszawa 2013.

Jedynak T., *Wpływ wprowadzania Pracowniczych Planów Kapitałowych na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych w Polsce,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2018, nr 137.

Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014 oraz 2016.

Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne tom 1, część ogólna,* Warszawa 2003.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego,* Zakamycze 2006.

Jończyk J., *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości,* Rzeczpospolita 1997.

Kalina-Prasznic U., *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników. Między prawem a rynkiem,* Warszawa 2012.

Kasza G., *War and Welfare Policy in Japan,* The Journal of Asian Studies 2002, vol. 61, no. 2.

Katsumata Y., *The relationship between the role of the corporate pension and the public pension plan in Japan* [w:] *Rethinking the welfare state: The political economy of pension reform* (red.) Rein M., Schmahl W., Wielka Brytania 2005.

Kiermacz W., *Przegląd systemów emerytalnych,* Biuletyn Fakty. Liczby. Opinie, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych 2018, nr 15.

Kieżun W., *Patologia transformacji. Wydanie uzupełnione*, Warszawa 2013.

Kolek A., *Powszechne systemy emerytalne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej,* Warszawa 2012.

Kolek A., Sobolewski O., *System emerytalny 2020, Dziennik Gazeta Prawna,* Warszawa 2019.

Kopeć A, Wojewódka M., *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz,* Warszawa 2005.

Koehn D., *Local Insights, Global Ethics for Business,* Amsterdam-Nowy Jork 2001.

Kotamäki M., *The pension scheme need not be pay-as-you-go: an overlapping generations approach,* Finnish Economics Paper 2013, vol. 26, no. 2.

Kotlikoff L., *The World Bank's Approach and the Right Approach to Pension Reform,* The National Bureau of Economic Research 1999.

Kowalik T., *Www.polskatransformacja.pl,* Warszawa 2009.

Krajewski M., *Charakter prawny pracowniczego programu emerytalnego,* Studia prawno-ekonomiczne 2011, tom LXXXIII.

Krajewski M., *Pracownicze Programy Emerytalne – charakterystyka prawna,* Uniwersytet Łódzki 2014.

Kritzer B., *Chile's Next Generation Pension Reform,* Social Security Bulletin 2008, vol. 68, no. 2.

Kruse A., *Szwedzki system emerytalny* [w:] *Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska,* (red.) S. Golinowska, Warszawa 1997.

Księżopolski M., *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich,* IPiSS Warszawa 1988.

Kwon H., *Annual Report on Health and Welfare 1999,* Ministry of Health and Welfare 1999 [w:] B. Pieliński, *Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa – rozwój systemu emerytalnego i systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej w Japonii*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje 2012, nr 18.

Lach D. E., *Rola i zadania OFE a powiernicza technika realizacji zabezpieczenia społecznego,* PiZS 2013, nr 12.

Lamping W., Rub F., *From the Conservative Welfare State to an "Uncertain Something Else": German pension politics in comparative perspective,* Policy and Politics 2004, nr 32.

Lavigne M., *The Economics of Transition. From Socialism Economy to Market Economy,* Macmillan Press, Londyn 1999.

Madrid R., *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond,* Stanford 2003.

Mahoney W., *Market competition and individual security in the Chilean pension system*, Oxford 2017.

Maśniak D., Lados D.J., *Pension reforms in Poland and Hungary from the Legal Perspective – similarities and differences*, Insurance Review 2014, nr 4.

Marska N., *Obowiązkowe fundusze emerytalne. Świat i Polska.,* Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego 2004.

Mesa-Lago C., *Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary, Geneva*, International Labor Organization, working paper 2014, no. 44.

Mesa-Lago C., Betranou F., *Pension reforms in Chile and social security principles, 1981–2015*, International Social Security Review, maj 2016.

Morita A., *Social Security in Japan 2014,* National Institute of Population and Social Security Research 2014.

Mrowiec M., *Austriacka Szkoła Ekonomii. Jak może pomóc wyjaśnić stagnację gospodarki Japonii*, Warszawa 2017.

Muller K., *The Making of Pension Privatization in Latin America and Easter Europe,* [w] *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, (red.) Holzmann R., Orenstein M.A., Rutkowski M., World Bank, Waszyngton D.C. 2003.

Murkowski R., *Ocena obciążenia demograficznego Polski w latach 2010-2025,* Modelowanie i prognozowanie gospodarki narodowej, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego 2011;

Muszalski W., *Reforma reformy emerytalnej,* PiZS 2014, nr 2.

Mydel R., Takahashi D., *Cudzoziemscy pracownicy na japońskim rynku pracy*,[w:]*Społeczno-ekonomiczne przemiany regionów,* (red.) Raźniak P., Kraków 2013.

Natali D., *Public/private mix in pensions in Europe. The role of state, market and social partners in supplementary pensions*, European Trade Union Institute 2009, no. 10.

Ney S., *The rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe,* [w:] *Pension Refom in Europe: Process and Progres, (*red.) Holzmann R., Orenstein M.A., Rutkowski M., World Bank, Waszyngton D.C. 2003.

Nishi A., Tamiya N., *Mothers and daughters-in-law: a prospective study of informal care-giving arrangements and survival in Japan*, BMC Geriatrics 2010, nr 61/2010.

K. Nishizawa, *Nenkin Daikaikaku (Great Pension Reform)*, Tokio 2003.

Orenstein M. A., *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reform zabezpieczenia społecznego,* Warszawa 2013.

Oręziak L., *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa 2014.

Owczarek J., *Powszechny system emerytalny w Niemczech – geneza i aktualny kształt,* Rozprawy ubezpieczeniowe 2015, nr 19.

Pacud R., *Przymusowe umorzenie 51,5% aktywów OFE,* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, (red.) Pacud R., Kraków 2013.

Pacud R., *Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego,* PiZS 2011, nr 11.

Pacud R., *Retroaktywne skutki przekazania środków otwartych funduszy emerytalnych,* PiZS 2015, nr 9.

Pacud R., *Wypłaty emerytur dożywotnich – stan obecny i perspektywy,* PiZS 2011, nr 2.

Pampel F. C., Williamson J.B., *Does the privatization of social security make sense for developing nations?,* International Social Security Review 1998, vol. 51, no. 4 [w:] L. Oręziak, *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce,* Instytut Wydawniczy Książka I Prasa 2014.

Pandurics A., Szalai P., *The Role of the Second and Third Pension Pillar in the Hungarian Pension System,* Public Finance Quarterly 2017, nr 2.

Pawelec J., *Zakładowe systemy emerytalne w Niemczech i Austrii*, Polityka Społeczna 2008, nr 1.

Petelczyc J., *Tworzenie pracowniczych programów emerytalnych w Polsce – zachęty i bariery,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2015, nr 3.

Pieliński B., *Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa – rozwój systemu emerytalnego i systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej w Japonii*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje 2012, nr 18.

Pieńkowska-Kamieniecka S., Rutecka J., *System emerytalny w Niemczech – analiza aktualnych tendencji na tle dotychczasowego procesu reformowania*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6.

Ratajczak J., *System emerytalny w Niemczech* [w:] *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, (red.) Szumlicz T., Żukowski M., Twigger 2004.

Rajnes D., *The Evolution of Japanese Employer-Sponsored Retirement Plans,* Social Security Bulletin 2007, vol. 67, no. 3.

Reynaud E., *Financing Retirement Pensions: Pay-as-you-go and Funded Systems in the European Union,* Institute for Social Science Research 1995, no. 3-4.

Rubel K., [w:] *System ubezpieczeń społecznych – zagadnienia podstawowe*, (red.) Szpor G., Warszawa 2004.

Rutecka J., *Fundusz Rezerwy Demograficznej analiza działalności oraz konsekwencje przedterminowego wykorzystania aktywów,* Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace 2013, nr 3.

Rutecka J., *Państwowe fundusze majątkowe o celu emerytalnym – charakterystyka i zasady funkcjonowania*, Rozprawy Ubezpieczeniowe 2012, nr 13.

Schulin B., *Model and instrument of Social Security* [w:] *The Transformation of Social Security Systems in Central and Eastern Europe,* (red.) B.v.Maydell, E.M.Hohnerlein, Leuven 1994.

Szczepański M., *Stymulatory i bariery rozwoju zakładowych systemów emerytalnych na przykładzie Polski*, Poznań 2010.

Shelton A. M., *Chile's Pension System: Background in Brief*, Congressional Research Service 2012.

Siebert H., *Pay-as-you-go versus capital funded pension systems: the issues,* Kiel 1997.

Sieczkowski W., *Reforma Systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii,* Wiadomości Ubezpieczeniowe 2014, nr 2.

Simonovits A., *Hungarian Pension System and its Reform*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapeszt 2009.

Sławiński A., *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego* [w:] Kołodziejczyk H. *Geneza kryzysu hipotecznego w USA z perspektywy dekady,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, nr 4.

Sommer J., Wehlau D., *Spendable Finanzbranche – Privatisierte Alterssicherung?,* WSI-Miteilungen, Wirtschafts- und Sozialwissenschafliches Institut 2012, nr 6.

Stewart F., Yermo J., *Options to improve the governance and investment of Japan's Government Pension Investment Fund*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions 2010, no. 6.

Strzelecka M., *Wprowadzenie*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6.

Suzuki T., *Konstytucje świata. Konstytucja Japonii*, Biblioteka Sejmowa 2014.

Szałtys D., *Trwanie życia w 2018 r.,* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.

Szczur M., *System emerytalny w Szwecji – przykład innowacyjnego i stabilnego finansowo rozwiązania problemu zabezpieczenia dochodów na starość*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6.

Szikra D., *Reversing Privatization and Re-Nationalizing Pensions in Hungary,* Extension of Social Security 2018, no. 66.

Szuba M., *Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) – ratunek dla polskiego systemu emerytalnego?,* PiZS 2019, nr 8.

Szubert W., *Plan Beveridge'a,* Polski Instytut Służby Społecznej 1946.

Szubert W., *Refleksje nad reformą ubezpieczenia społecznego,* PiZS 1991, nr 4.

Szumlicz T., Żukowski M., *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej,* Twigger 2004.

Szumlicz T., *Zabezpieczenie Społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, (red.) G. Uścińska, Warszawa 2008.

Szybkie A., *Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2018, nr 1.

Szyszka A., Behawioralne aspekty kryzysu finansowego, Bank i Kredyt 2009, nr 4 [w:] Kołodziejczyk H. *Geneza kryzysu hipotecznego w USA z perspektywy dekady,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, nr 4.

Szyszko-Głowacka K., *Jak ubezpieczają się w Unii: Węgry,* ZUS Departament Współpracy Międzynarodowej 2017.

Ślebzak K., *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009.

Targett S., *German pensions crisis looms: Deutsche Bank may lobby governemnt for compulsory private schemes,* Financial Times, 17.06.2002.

Thane P., *Non-contributory versus Insurance Pensions, 1878-1908, w: The Origins of the British Social Policy,* Londyn 1978.

Titmuss R. M., *Essays on „The welfare state",* Allen and Unwin, Londyn 1963.

Tongxuan Y., *Understanding the Defined Benefit versus Defined Contribution Choice*, Pension ResearchCouncil Working Paper, Pension Research Council [w:] A. Morita, *Social Security in Japan 2014*, National Institute of Population and Social Security Research 2014.

Usuki M., *Pension funds and retirement benefits in the depressed economy and market: Experience and challenges in Japan*, Eleventh Annual Superannuation Colloqium in Wales, lipiec 2003 r.

A. Uthoff, *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, Financiamiento del Desarrollo, No. 112, Santiago de Chile 2001 [w:] K. Janek, *Reformy systemu emerytalnego w Chile w latach 1980-2014,* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2014, nr 6.

Uzuhashi T., *Japanese Model of Welfare State: How it was changed throughout "the lost decade" of the 1990's?,* East Asia-Europe-USA Progressive Scholars' Forum 2003.

Walczak K., *Prawo pracy czy prawo zatrudnienia* [w:], *Bezrobocie i polityka zatrudnienia,* (red.) Góral Z., LEX 2013.

Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny,* Toruń 2005.

Wieprzowski P. (wstęp: L. Balcerowicz), *Chilijski system emerytalny*, Forum Obywatelskiego Rozwoju 2018.

Willmore L., *Public versus Private Provision of Pensions,* DESA Discussion Paper 1998, no. 1.

Włodarczyk M., *Ubezpieczenia społeczne w spuściźnie naukowej profesora Wacława Szuberta*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego,* (red.) Bińczycka-Majewska T. i Włodarczyk M., Warszawa 2015.

Yamamoto K., Fukawa T.. *The future prospects of Japanese employees pension insurance*, Paper presented at the Fourth International Research Conference on Social Security in Antwerp, Belgia 2003.

Yermo J., *Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds In Selected OECD Countries*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions 2008, no. 15.

Zarzycki M., *Geneza i analiza kształtu portfela inwestycyjnego OFE oraz pobieranych przez nie opłat. Postulaty de lege ferenda*, , [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, (red.) Bińczycka-Majewska T. i Włodarczyk M., Warszawa 2015.

Ząbkowicz A., *Pension funds in Chile: bringing the state back in,* Economics and Law 2019, vol. 18, issue 1.

Zieleniecki M., *Dopuszczalność obligatoryjnego umorzenia 51,5% umorzenia jednostek rozrachunkowych w OFE. Kryteria oceny, rozbieżności doktryny, warianty,* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, (red.) Pacud R., Kraków 2013.

Zelinsky E., *The Defined Contribution Paradigm,* The Yale Law Journal 2004, vol. 114.

Zieliński M., *Pracownicze plany kapitałowe – nowa forma zabezpieczenia społecznego? Wybrane kontrowersje na tle ustawy o PPK,* PiZS 2018, nr 11.

Zieliński T., *Nowe emerytury – samoubezpieczenie na starość,* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (red.) Bińczycka-Majewska T., Zakamycze 2004.

Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie,* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu 2007.

Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem,* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu 1997.

2. Wykaz pozostałych źródeł

Annual Report on Health and Welfare 1999, Fukawa 2002*;* s. 3 [w:] *Polityka społeczna wobec starzejącego się społeczeństwa – rozwój systemu emerytalnego i systemu Ubezpieczenia Opieki Długoterminowej w Japonii*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 18, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego 2012*, s. 133.*

Bank Światowy, wzrost gospodarczy Japonii w latach 1961-2018, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=JP.

Bradford DeLong J., *The False Promise of Private Pensions*, http://www.project-syndicate.org/commentary/the-false-promise-of-private-pensions.

Department for Work and Pensions, *Automatic into a workplace pension. Key facts*, April 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/fi le/299886/auto-key-facts-enrolment-booklet.pdf.

Department for Work and Pensions, Workplace Pension Reforms Evaluation Strategy, "Research Report" No. 764, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/fi le/214545/rrep764.pdf.

Department for Work and Pension, https://www.gov.uk/browse/working/state-pension.

Ferensztajn A., *Węgierski minister gospodarki: ZUS albo nic*, Forbes, 26.11.2010.

Fixsen R., *Sweden: AP7 could double after reforms, Investment and Pensions Europe*, grudzień 2016 r., https://www.ipe.com/sweden-ap7-could-double-after-reforms/10016349.article?adredir=1.

Fixsen R., *Sweden: better late than never,* Investment and Pensions Europe, *https://www.ipe.com/sweden-better-late-than-never/10033041.article*.

Fixsen R., *Sweden: AP funds work together,* Investment and Pensions Europe, maj 2018, https://www.ipe.com/sweden-ap-funds-work-together/10024440.article.

Fodor J., *German Pension System,* Berlin, maj 2018, https://www.actuaries.org/IAA/Documents/CMTE_SSC/Meetings/Berlin_2018/Minutes/4_German_Pension_System.pdf.

Gąsiorowski M., *Polacy nie pokochali "rewolucji w oszczędzaniu". PPK poniżej pierwotnych oczekiwań, Business Insider,* 17 grudnia 2019 roku, https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/emerytury/ile-osob-dolaczylo-do-ppk-dane-pfr-o-partycypacji/xkcn579.

Gruszecki T., *Sektor finansowy pasożytem realnej gospodarki, Obserwator finansowy,* 21.01.2010 r., https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/sektor-finansowy-pasozytem-realnej-gospodarki.

Investopedia, http://www.investopedia.com/terms/r/rothira.asp.

Hirose K., *Hungary, CANPI-ONYF – Information on the major benefit regulations and organizational structure of the pension insurance system in Hungary,* Central Administration of National Pension Insurance, sierpień 2012, http://www.onyf.hu/en/?module-news&onyf_en_left_kozlemenyek&root=ONYF.

Juntunnen P., *Sweden: Reform focus turns to quality and cost*, Investment and Pensions Europe 2019, *https://www.ipe.com/sweden-reform-focus-turns-to-quality-and-cost/10031419.article*.

Moreolo C., *Chile: Chilean pensions under pressure,* Investement and Pensions Europe 2017, https://www.ipe.com/chile-chilean-pensions-under-pressure/10018671.article.

Notowania indeksu Dow Jones Industrial, https://www.money.pl/gielda/swiat/usa_dow_jones/.

Notowania indeksu WIG20, https://www.money.pl/gielda/indeksy_gpw/wig20/.

Notowania indeksu Dow Jones odczytane z wykresów na stronie money.pl.

Ottava B., *Germany: a pensions transition*, kwiecień 2018 roku, https://www.ipe.com/germany-a-pensions-transition/10023892.article.

Pemberton H., *Politics and pensions in post-war Britain,* www.historyandpolicy.org.

Porównanie OFE – prowizje i opłaty, http://www.multiofe.pl/wyniki.OFE.prowizje.shtml.

Projekt planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2020 na dzień 7 stycznia 2020 r., Biuletyn Informacji Publicznej ZUS-u, https://bip.zus.pl/documents/493361/1412780/Projekty+plan%C3%B3w+finansowych+FUS%2C+FEP+i+FRD+na+rok+2020.pdf/d1781ff9-de04-d34e-c141-412b72a641e2.

Przebieg procesu legislacyjnego na stronie Sejmu RP, projekt ustawy druk nr 114, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=114.

Radwan A., Mężyk R., *Likwidacja OFE: kazus węgierski a prywatny system emerytalny, Rzeczpospolita, 12.09.2013,* http://www.rp.pl/artykul/1047104-Likwidacja-OFE--kazus-wegierski-a-prywatny-system-emerytalny.html#ap-1.

Strona z klasyfikacją OFE według stóp zwrotu, rankingofe.com.pl.

Raport *An assessment of the Government's options for state pension reform*, June 2011, www.pensionpolicyinstitute.org.uk.

Raport Banku Światowego *Transition – paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions,* 2005, World Bank pension reform primer series. Washington, http://documents.worldbank.org/curated/en/964361468340745524/Transition-paying-for-a-shift-from-pay-as-you-go-financing-to-funded-pensions.

Raport Banku Światowego *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth,* Oxford University Press 1994, documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf.

Raport: *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce,* Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.

Raport Dai-ichi Mutual Life Insurance Company, *IGP country profile: Japan, 2006*, John Hancock Financial Services, International Group Program.

Raport *Goverment Pension Investment Fund,* 2018 rok, s. 6, https://www.gpif.go.jp/en/investment/190905_Esg_Report.pdf.

Raport Komisji Europejskiej, *Adequacy and Sustainability of Pension, European Semester Thematic Fiche,* s. 11, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/pensions.pdf.

Raport Komisji Europejskiej, *Employment, Social Affairs & Inclusion: Old-age benefits: Hungary,* 2019 rok, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1113&intPageId=4581&langId=en.

Raport Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w I połowie 2019 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego Warszawa 2019, Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych,https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Oprac_IKE_IKZE_2019_67694.pdf.

Raport *New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commision*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/pensionscommreport/main-report.pdf.

Raport OECD Economic Survey. *Germany. Overview*, OECD 2014.

Raport OECD *Hungary: Pension system 2016,* https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Hungary.pdf, s. 1.

Raport OECD: Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing 2013

Raport OECD: *Pensions at glance 2017: Country Profiles Germany, https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Germany.pdf.*

M. Riesco, *25 Years Reveal Myths of Privatized Federal Pensions in Chile,* 2005 *http://globalag.igc.org/pension/us/socialsec/2005/federal.html*.

Rządowa strona amerykańskiej Agencji Gwarantowania Świadczeń Emerytalnych, https://www.pbgc.gov/prac/multiemployer/introduction-to-multiemployer-plans, https://www.pbgc.gov/about-pbgc/who-we-are/retirement-matters/what-pension, https://www.pbgc.gov/wr/benefits/guaranteed-benefits/maximum-guarantee, https://www.pbgc.gov/wr/benefits/guaranteed-benefits/your-guaranteed-pension.

Rządowa strona amerykańskiego Ministerstwa Pracy, https://www.dol.gov/general/topic/retirement/typesofplans.

Rządowa strona amerykańskiego systemu ubezpieczeń społecznych *Social Security*, https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html.

Rządowa strona amerykańskiego Urzędu Skarbowego: https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-plan-overview, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-participant-employee/retirement-topics-401k-and-profit-sharing-plan-contribution-limits, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-resource-guide-plan-sponsors-general-distribution-rules, https://www.irs.gov/retirement-plans/irc-403b-tax-sheltered-annuity-plans, https://www.irs.gov/retirement-plans/irc-457b-deferred-compensation-plans, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/types-of-retirement-plans, https://www.irs.gov/retirement-plans/traditional-and-roth-iras, https://www.irs.gov/retirement-

plans/plan-sponsor/simple-ira-plan, https://www.irs.gov/retirement-plans/choosing-a-retirement-plan-sep, https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/payroll-deduction-ira https://www.irs.gov/retirement-plans/choosing-a-retirement-plan-profit-sharing-plan, https://www.irs.gov/retirement-plans/choosing-a-retirement-plan-money-purchase-plan, https://www.irs.gov/retirement-plans/employee-stock-ownership-plans-esops, https://www.irs.gov/retirement-plans/409a-nonqualified-deferred-compensation-plans.

Rządowa strona brytyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych: https://www.gov.uk/national-insurance-rates-letters, https://www.gov.uk/state-pension; https://www.gov.uk/deferring-state-pension, https://www.gov.uk/workplace-pensions/protection-for-your-pension, https://www.gov.uk/workplace-pensions/managing-your-pension, https://www.gov.uk/workplace-pensions/what-you-your-employer-and-the-government-pay, https://www.gov.uk/workplace-pensions/changing-jobs-and-taking-leave, https://www.gov.uk/pension-types.

Rządowy projekt ustawy z dnia 4 września 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, druk nr 2811, *Ocena skutków regulacji* (LEX nr VIII.2811).

Rzeczpospolita, *Pracownicze Programy Emerytalne – poradnik i podstawowe zagadnienia,* 8 stycznia 2018 rok, https://serwisemerytalny.rp.pl/pracownicze-programy-emerytalne-zagadnienia-podstawowe/.

Securing the future of pensions, www.pensionspolicyinstitute.org.uk.

Swedish Pension Agency, Orange Report 2018, https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/publications0.

Strona brytyjskiej agencji rządowej *Money and Pension Service*: https: //www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/dividing-pensions-on-divorce-or-dissolution, https://www.pensionsadvisoryservice.org.uk/about-pensions/pensions-basics/contract-based-schemes/stakeholder-pension-schemes?moreInfo=4, https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/stakeholderpensions, https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/self-invested-personal-pensions.

Strona Komisji Nadzoru Finansowego, *Średnia ważona stopa zwrotu,* https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/stopa_zwrotu.

Strona PFR TFI: https://www.pfrtfi.pl//pracownicze-plany-kapitalowe/informacje-o-ppk.html.

Strona rządowa brytyjskiego Emerytalnego Funduszu Gwarancyjnego, *Pension Protection Fund*, PPF 7800, http://www.pensionprotectionfund.org.uk/DocumentLibrary/Documents/PPF_7800_february_15.pdf.

The Pension Privatization Revolution, Cato Institute Report 2000, vol. 22, no. 3, http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/policy-report/2000/5/pensionconf.html.

The World Factbook: Chile, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html, Germany, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html, Hungary, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html, Japan, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html, Sweden, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sw.html, United Kingdom, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html, USA, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html.

Uzasadnienie projektu ustawy na stronie Sejmu RP, druk nr 114, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=114.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk nr 339 z dnia 8 maja 1998 roku, oficjalna strona Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/339/$file/339.pdf.

Żebrowski P., *Pierwsze informacje o liczbie osób w PPK w listopadzie i grudniu,* 18 października 2019 roku, prawo.pl.

3. Wykaz aktów prawnych

Akty prawa polskiego

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., poz. 78, nr 483).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1526).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 roku, poz. 53).

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2020 r., poz. 95).
Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r., nr 75, poz. 398).
Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1808).
Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2020 roku, poz. 105).
Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 1997 r., poz. 139, nr 932).
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 686).
Ustawa z dnia 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2215).
Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1990 r., nr 51, poz. 298).
Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. z 1983 roku, poz. 8 nr 43).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 roku w sprawie Funduszu Gwarancyjnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 141).
Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obowiązków informacyjnych funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 142).
Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat (Dz. U. z 2014 r., poz. 116).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 2014 roku w sprawie terminu, sposobu i trybu przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego na fundusz emerytalny Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z

ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1418).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu zawarcia umowy, na podstawie której następuje uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym (Dz. U. z 2011 r., poz. 284 nr 1669).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 2004 roku w sprawie ustalania stopy zwrotu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r., poz. 49 nr 449).
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 2004 roku w sprawie szczegółowych zasad wyceny aktywów i zobowiązań funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r, poz. 51 nr 493).
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie w sprawie sposobu prowadzenia rejestru funduszy emerytalnych, wzoru tego rejestru oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach o wpis do rejestru funduszy emerytalnych (Dz. U. z 1998 r., poz. 69 nr 456).

Zagraniczne akty prawne

Konstytucja Japonii z 3 listopada 1946 r. (Przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe dnia 7 października 1946 r.; promulgowana przez cesarza Hirohito dnia 3 listopada 1946 r.; weszła w życie 3 maja 1947 r.).

Amerykański *Social Security Act 1935* (49 Stat. 620, Public Law 74–271, enacted August 14, 1935).

Amerykański *Pension Protection Act 2006 (*120 Stat. 780, Public Law 109–280, enacted August 17, 2006).

Brytyjski *Pensions act 2007* (2007 c.22).

Brytyjski *Welfare Reform and Pensions Act 1999* (1999 c. 30).

Węgierska ustawa nr LXXXI z 1997 r. (1997/168) o emeryturach z ubezpieczenia społecznego (*törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról*).

Węgierska ustawa nr LXXXII z 1997 r. (1997/68) o emeryturach prywatnych i prywatnych funduszach emerytalnych (*törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról*).

Węgierska ustawa nr XCVI z 1993 r. (1993/176) o dobrowolnych wzajemnych funduszach ubezpieczeniowych (*törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról*).

Węgierska ustawa nr CLVI z 2005 r. (2005/168) o indywidualnych kontach emerytalnych *(törvény a nyugdíj-előtakarékossági számlákról)*.

Węgierska ustawa nr CXVII z 2007 r. (2007/145) o emeryturach pracowniczych i ich instytucjach (*törvény a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeirõl*).

Węgierska ustawa nr LX z 2003 r. (2003/84) o instytucjach ubezpieczeniowych i branży ubezpieczeniowej (*törvény a biztosítókról és a biztosítási tevékenységrõl*).