

Krzysztof Sopoćko

System emerytalny w Polsce a "sprawiedliwość społeczna"

Ekonomiczne Problemy Usług nr 43, 309-318

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*KRZYSZTOF SOPOĆKO**

SYSTEM EMERYTALNY W POLSCE A „SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA”

Wstęp

Osiągnięcie wieku emerytalnego kojarzy się ze spokojem i zasłużonym odpoczynkiem po kilkudziesięciu latach pracy. Niestety, wiąże się również z obniżeniem stopy życiowej. System emerytalny stał się więc narzędziem w walce politycznej, prowadząc do powstania programów, które przez część społeczeństwa mogą być uznane za niesprawiedliwe bądź naruszające wolność obywateli.

Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na pojęcie powszechnie rozumianej „sprawiedliwości społecznej” w odniesieniu do obowiązującego w Polsce systemu emerytalnego.

Pojęcia „sprawiedliwości społecznej” i wolności

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej mówi o tym, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej¹. Nie jest jednak określone, co oznacza owa „sprawiedliwość społeczna”.

* Krzysztof Sopoćko – mgr, Katedra Finansów Publicznych, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 2.

Synonimem sprawiedliwego postępowania jest postępowanie należyte, bezstronne, obiektywne². Innymi słowy, sprawiedliwością jest postępowanie uczciwe i prawe³. Skoro sprawiedliwością jest postępowanie uczciwe i prawe, to pojawia się problem przy próbie zdefiniowania pojęcia „sprawiedliwości społecznej” – nie może istnieć przecież sprawiedliwość społeczna inna od sprawiedliwości w przytoczonym powyżej rozumieniu. Konkluzja z tego rozumowania jest następująca: istnieje tylko jedna sprawiedliwość. Żadne działanie wynikające z tzw. sprawiedliwości społecznej i będące w sprzeczności z cytowanym wyżej pojęciem sprawiedliwości nie może więc nosić miana sprawiedliwości.

Przymiotnik „społeczny” jest przypisywany również do gospodarki rynkowej, z czego tworzy się pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej”. Pojęcie to wyjaśnia Leszek Balcerowicz, mówiąc że istnieją „zwolennicy tzw. społecznej gospodarki rynkowej, gdzie nacisk kładziono na słowo »społeczny« (w podtekście – opiekuńczy)”⁴. Stąd wniosek, że sympatycy społecznej gospodarki rynkowej będą chcieli czerpać korzyści z możliwości wolnego rynku, a w razie zaistnienia niekorzystnych zjawisk na tym rynku zwrócą się o pomoc do państwa. Analogicznie można odnieść to twierdzenie do sprawiedliwości społecznej – będzie to taki stan, w którym obywatele chcą korzystać z wolności do podejmowania decyzji odnośnie do swojego losu, ale wyłączają odpowiedzialność za swoje czyny, przenosząc je na inny podmiot lub kierując żądania dotyczące jakichkolwiek świadczeń na ich rzecz w stronę aparatu państwowego. Pierwszy przypadek związany jest z pojęciem pokusy nadużycia. Druga kwestia, widoczna zwłaszcza w polskich realiach jako pozostałość gospodarki centralnie planowanej, ma swoje źródło w sile związków zawodowych oraz mentalności społeczeństwa.

Okres dwudziestu lat transformacji z gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową pozostawił wiele jednostek, które nie są w stanie sprostać współczesnym wymaganiom i korzystają z pomocy państwa. Ich niezdolność do samodzielnej egzystencji często jest skutkiem przyzwyczajenia do opiekuńczej roli państwa, a czasem kreowania na wzorce zachowań propagujących brak wszelkiej aktywności.

System opieki społecznej budzi jednak pewne kontrowersje – choć w sensie formalnym powstał na mocy demokratycznych decyzji, wątpliwe jest, czy więk-

² *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, red: S. Skorupka, PW „Wiedza Powszechna”, Warszawa 1957, s. 202.

³ <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2523363> (22.06.2009).

⁴ L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 108.

szość ich beneficjentów rzeczywiście by je zaaprobowala, gdyby w pełni zdawali sobie sprawę, co za sobą pociągają⁵. Należy wspomnieć, że aparat państwowy dokonuje pewnych kontrowersyjnych posunięć w polityce opieki społecznej, zwłaszcza w zakresie zabezpieczenia na starość⁶:

- 1) ochronę otrzymują nie tylko ci, którzy wnieśli jakiś wkład i zyskali do niej prawo, lecz także ci, którzy nie zdążyli tego zrobić;
- 2) należne emerytury nie są wypłacane z zysku od dodatkowego dochodu uskładanego przez beneficjentów, lecz są brane z części owoców pracy aktualnych pracowników.

Obywatel zmuszany przez państwo do odkładania jakiejś części swoich dochodów na poczet emerytury jest pozbawiany w pewnym stopniu swojej wolności osobistej⁷. Innymi słowy, jego wolność jest ograniczana przez przymuszenie do konkretnego działania. Friedrich August von Hayek definiuje „przymus” jako kontrolę nad środowiskiem czy sytuacją jakiejś osoby przez innego człowieka (w tym wypadku można odnieść definicję do aparatu państwowego), który zmuszony jest służyć celom tego drugiego dla uniknięcia większego zła, nie zaś postępować zgodnie z własnym konsekwentnym planem. Podkreślić należy, że działania takie ograniczają wykorzystanie własnej inteligencji czy wiedzy i nie pozwalają kierować się własnymi celami i przekonaniem – wykluczają więc w konsekwencji jednostkę jako myślącą i oceniającą osobę, tworząc z niej jedynie narzędzie osiągnięcia celów kogoś innego⁸.

Szeroki zakres specjalistycznej wiedzy i umiejętności może być wykorzystany tylko w warunkach wolnorynkowych⁹. Ten model gospodarki pozwala dostarczyć ludziom dokładnie takie produkty, jakich oczekują, a nie tego, co zdaniem większości powinni otrzymać¹⁰. Co najważniejsze – to wolny rynek zapewnia wolność ekonomiczną i tworzy warunki do istnienia wolności politycznej¹¹. Dlatego działania ingerujące w wolność ekonomiczną obywateli, np. poprzez przymus odkładania na przyszłą emeryturę, stają się czynnikiem zmniejszającym wolność polityczną tych obywateli. Może się to wiązać z uzależnieniem przyszłej stopy życiowej od polityki państwa.

⁵ F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 289.

⁶ Tamże, s. 290.

⁷ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Helion, Gliwice 2008, s. 39.

⁸ F.A. von Hayek, *Konstytucja...*, s. 34.

⁹ M. Friedman: *Kapitalizm...*, s. 300.

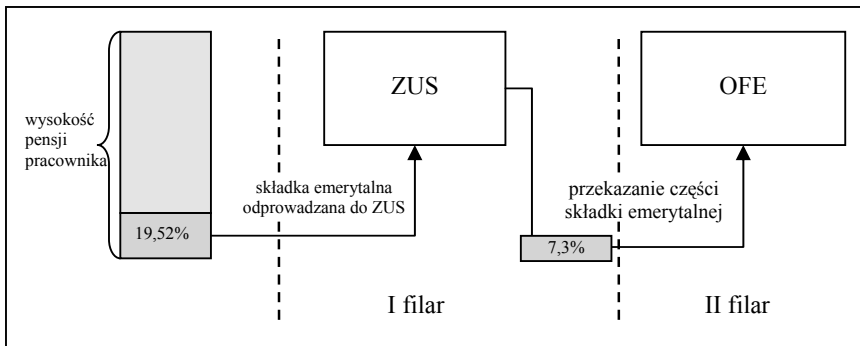
¹⁰ Tamże, s. 50.

¹¹ Tamże, s. 32.

Przymusowy system emerytalny związany jest z przekonaniem osób płacących składki o gwarancji otrzymania emerytury w przyszłości. Istnieje więc zagrożenie, że będzie on prowadził do wyborów kandydatów do władz państwowych, preferujących opiekuńczą rolę państwa. Jest to zatem jeden z obszarów zagrożenia dla gospodarki rynkowej.

System emerytalny w Polsce

W 1999 r. przeprowadzono w Polsce reformę systemu emerytalnego. Od tego momentu Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) część wpłacanych składek przekazywał do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego (OFE). Schemat przekazywania składek zobrazowano na rysunku 1.



Rys. 1. Schemat pobierania składek w obowiązkowym systemie emerytalnym w Polsce
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.).

Część składki, która zostaje w ZUS (12,22%), zapisywana jest na rachunku ubezpieczonego w tzw. pierwszym filarze. Pozostałe 7,3% przekazywane jest do otwartego funduszu emerytalnego. Przekazywana kwota jest jednak od razu pomniejszona o opłatę, która w zależności od funduszu przyjmuje wartość nawet 7%¹².

Środki odłożone w pierwszym filarze nie są inwestowane, a jedynie co roku waloryzowane o realny wzrost cen i usług, ustalany przez Główny Urząd Statystyczny (GUS).

¹² <http://www.multiofe.pl/wyniki.OFE.prowizje.shtml> (22.06.2009).

Przeprowadzono symulację, na podstawie której obliczono wartość aktywów, jakie zgromadziłyby przyszły emeryt w pierwszym i drugim filarze. Analiza dotyczyła okresu od 1 czerwca 2000 do 1 czerwca 2009 r. i przyjęto do niej następujące założenia:

- 1) kapitał zgromadzony w ZUS (I filar) waloryzowany jest o wartość inflacji podaną przez GUS na dzień 1 stycznia;
- 2) zarobki są równe średniej krajowej podanej przez GUS;
- 3) pobierana jest tylko opłata za wpłatę środków do drugiego filaru – pominięto opłatę za zarządzanie;
- 4) z 24- i 36-miesięcznych stóp zwrotu wyznaczono miesięczne stopy zwrotu według wzoru:

$$r_m = \sqrt[n]{1 + R} - 1,$$

gdzie:

- r_m – miesięczna stopa zwrotu,
- n – liczba miesięcy,
- R – stopa zwrotu za cały okres;

- 5) o wyznaczone miesięczne stopy zwrotu zwiększany jest kapitał każdego miesiąca w drugim filarze.

W analizie uwzględniono OFE Polsat, charakteryzujący się osiągnięciem najwyższych stóp zwrotu, oraz cztery największe OFE: Commercial Union, AIG, PZU „Złota Jesień”, ING.

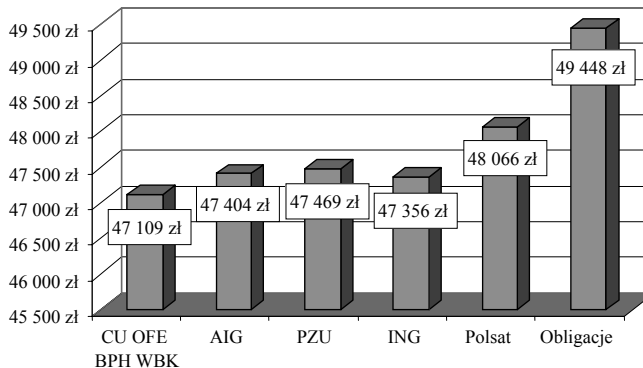
Dodatkowo, dla porównania, przeanalizowano możliwość zakupu dwuletnich oszczędnościowych obligacji Skarbu Państwa, stosując przy tym następujące założenia:

- 1) obligacje można dzielić;
- 2) obligacje są rolowane, tzn. za środki otrzymane ze sprzedaży obligacji nabywane są kolejne obligacje o takim samym terminie zapadalności.

Wartość hipotetycznych portfeli przedstawiono na rysunku 2. W portfelach OFE uwzględniono już kapitał zgromadzony w ZUS. W portfelu obligacji znajdują się jeszcze instrumenty będące przed terminem wykupu, do których doliczone będą odsetki.

Z rysunku wynika, że portfele uwzględniające otwarte fundusze emerytalne, charakteryzujące się przecież dość wysokimi stopami zwrotu, osiągają wyniki gorsze od portfela obligacji. Sytuacja ta związana jest z odprowadzaniem za ledwie 37% z wpłacanej do ZUS składki do OFE – pozostała część jest waloryzowana o ustaloną przez GUS wartość inflacji i znajduje się na koncie w pierw-

szym filarze. Środki te nie są dziedziczone – utożsamiać je należy zatem z repartycyjnym systemem emerytalnym, czyli opartym na zobowiązaniach między-pokoleniowych. Wadą tego systemu jest brak związku proporcjonalnego między otrzymywanym świadczeniem a płaconymi wcześniej składkami¹³.



Rys. 2. Symulowane wartości portfela kapitału dla wybranych OFE i portfela obligacji zgromadzone w okresie od 1 czerwca 2000 do 1 czerwca 2009 r.

Źródło: opracowanie własne.

Dużą rolę odgrywa również wysokość pobieranych opłat na poziomie 7% wpłaconej kwoty, co powoduje, że OFE musi osiągnąć stopę zwrotu 7,5% z wpłaconego kapitału, żeby zacząć zarabiać dla przyszłego emeryta. Dodatkowo OFE pobierają miesięczne opłaty za zarządzanie, związane z wartością środków, jakie posiadają, niezależnie od tego, czy osiągają w danym okresie dodatnie stopy zwrotu, czy też księgują straty.

W obecnym systemie emerytalnym w Polsce z dwóch pierwszych filarów zakłada się *stopę zastąpienia* na poziomie 40–60%¹⁴. Wartość ta mówi o wysokości otrzymywanej emerytury w stosunku do ostatnich osiągniętych zarobków. Aby uniknąć gwałtownego spadku stopy życiowej po przejściu na emeryturę, należy, oprócz przymusowego oszczędzania w pierwszym i drugim filarze, gromadzić środki także w innych formach. Noszą one miano trzeciego filaru. W tym obszarze istnieje dowolność co do sposobu inwestowania środków pieniężnych i pełna liberalizacja rynku. Zainteresowani mogą gromadzić oszczędności w formie: lokat, obligacji, akcji, jednostek funduszy inwestycyjnych czy po-

¹³ *Końca problemu nie widać*, „Bank” 2009, nr 4, s. 18–19.

¹⁴ *Porażka emerytur*, tamże, s. 15.

lis z ubezpieczeniem na życie. Niestety, wysokie koszty pracy, związane m.in. z wysokimi składkami na przymusowe świadczenia socjalne, uniemożliwiają bądź w znacznym stopniu ograniczają możliwość gromadzenia oszczędności na emeryturę przez dużą część społeczeństwa.

Przymus oszczędzania w pierwszym i drugim filarze jest naruszeniem wolności do podejmowania decyzji o przeznaczeniu zarobionych pieniędzy. Państwo powinno w jak najmniejszym stopniu wpływać na dochody obywateli. Jedynym obszarem, w którym powinno to być dozwolone, są podatki. Należy przy tym zaznaczyć, że muszą być one wydatkowane zgodnie z podstawowymi zadaniami państwa, a więc zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego czy tworzeniem i egzekwowaniem prawa. Każda ingerencja w dochód jakiejś osoby, mająca na celu repartycję bądź redystrybucję tego dochodu, może się przyczynić do osłabienia motywacji tej jednostki do dalszych działań, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu liczby osób korzystających z pomocy społecznej. Kolejne niekorzystne skutki wymienionych wyżej systemów to ich wysoki koszt i trudność późniejszej ich zmiany, ponieważ próby te mogą prowadzić do wzrostu niezadowolenia społecznego i wystąpień przeciw władzy.

Przykłady alternatywnych rozwiązań

System emerytalny w Polsce, mimo założeń o zapewnieniu podstawowego minimum utrzymania po przejściu na emeryturę, zmusza obywateli do inwestowania na własną rękę (III filar), jeśli chcą zapewnić sobie odpowiednią stopę życiową w przyszłości. Wprowadzenie kont emerytalnych w pierwszym i rachunków emerytalnych w drugim filarze miało na celu zmniejszenie proporcji między ostatnimi zarobkami a wysokością emerytury. Tymczasem spowodowało zmniejszenie stopy zastąpienia w porównaniu z poprzednim systemem¹⁵.

Rozwiązaniem przyczyniającym się do polepszenia sytuacji emerytów może być tylko reforma systemu. Można ją przeprowadzić w jeden z dwóch sposobów:

- 1) przeprowadzenie zmian w obecnym systemie,
- 2) całkowita liberalizacja rynku ubezpieczeń emerytalnych.

Pierwszy z wymienionych sposobów powinien być oparty na likwidacji pierwszego filaru – środki gromadzone w ZUS są wypłacane na zasadach „solidarności społecznej” i „umowy pokoleniowej”, których likwidacja powinna zwiększyć odpowiedzialność w społeczeństwie. Środki te są waloryzowane je-

¹⁵ Tamże.

dynie o wysokość inflacji, co nie pozwala osiągnąć zadowalającej stopy zwrotu. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za likwidacją pierwszego filaru jest konieczność utrzymania drogiego systemu i uzupełniania go w razie konieczności o brakujące środki z budżetu państwa, a więc z pieniędzy podatników. W razie pozostawienia większej ilości środków w portfelach podatników, będą oni mogli więcej przeznaczyć na inwestycje.

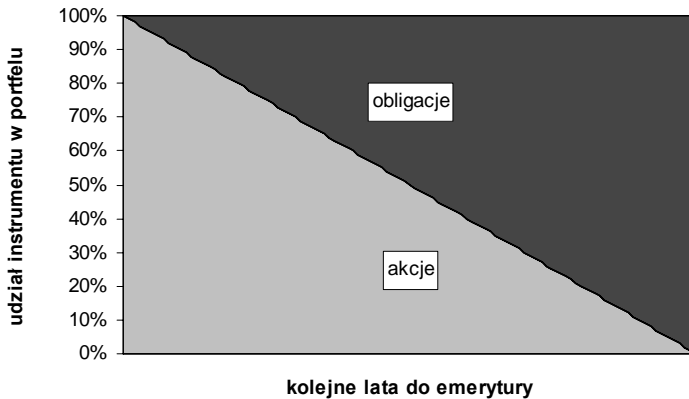
Kolejnym elementem powinna być zmiana wysokości opłat w drugim filarze – jeśli ma być on przymusowy, to powinno się zmniejszyć opłaty pobierane przez OFE. Wskazane byłoby nawet zlikwidowanie opłaty pobieranej od każdej wpłaconej składki – ewenementem jest pobieranie opłat za samo powierzenie środków pieniężnych do dyspozycji instytucji finansowej.

Drugim proponowanym rozwiązaniem jest całkowita liberalizacja rynku ubezpieczeń emerytalnych. Doprowadziłaby ona do sytuacji ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane działania jedynie przez jednostkę, której one dotyczą. Rozwiązanie to niewątpliwie przyczyniłoby się do wzrostu rynku prywatnych ubezpieczeń na życie, rynku polis itp. Rozwiązanie to jednak implikowałoby aspekty negatywne. Osoby o niskiej świadomości, bądź niemyślące o swojej przyszłości w wieku emerytalnym, zwiększyłyby swoją konsumpcję bieżącą kosztem oszczędności emerytalnych. To doprowadziłoby zapewne do znacznego obniżenia stopy życia po osiągnięciu wieku emerytalnego albo – gdyby przez cały okres kariery zawodowej nie były gromadzone żadne oszczędności – uniemożliwiłoby przejście na emeryturę.

Aby uniknąć znacznych wahań wartości zgromadzonego kapitału, np. w przypadku bessy w niedługim okresie przed przejściem na emeryturę, należy stosować strategię inwestycyjną, uwzględniającą ryzyko inwestycji. Element ten powinien być stosowany nie tylko w zaproponowanych powyżej rozwiązaniach, ale i w obecnym systemie. Strategia inwestycyjna została zobrazowana na rysunku 3. Przedstawiono na nim, jak powinien zmieniać się udział poszczególnych instrumentów inwestycyjnych – bezpiecznych (obligacje) oraz o podwyższonym ryzyku (akcje) – w kolejnych latach inwestowania.

W pierwszych latach duży udział w portfelu powinny stanowić instrumenty agresywnego inwestowania (akcje, fundusze akcji, fundusze *hedgingowe*, instrumenty pochodne), które charakteryzują się podwyższonym ryzykiem, a więc i możliwością osiągnięcia ponadprzeciętnych stóp zwrotu. W następnych latach, wraz z wpłatami kolejnych składek, rośnie w portfelu udział instrumentów bezpiecznych (obligacje, fundusze obligacji, lokaty). Taka strategia ma zapewnić inwestorowi osiągnięcie zadowalającej stopy zwrotu w okresie początkowym

i utrzymywanie zdobytego kapitału do osiągnięcia wieku emerytalnego. Strategia przedstawiona na rysunku 3 zakłada modyfikację portfela po każdej wpłacie kapitału. Jednak aby uniknąć wysokich kosztów transakcyjnych, zalecana jest aktualizacja udziałów poszczególnych instrumentów w portfelu do wartości wyznaczonych z modelu raz na pół roku lub raz na rok.



Rys. 3. Relacje instrumentów bezpiecznych i o podwyższonym ryzyku we wzorcowym portfelu inwestycyjnym przeznaczonym na przyszłą emeryturę

Źródło: opracowanie własne.

Najważniejszym założeniem przy wprowadzaniu jednego z wymienionych rozwiązań powinno być przeprowadzanie kampanii informacyjnej, uświadamiającej społeczeństwo o konieczności samodzielnego inwestowania w przyszłą emeryturę, co pominięto przy reformie systemu emerytalnego z 1999 r.¹⁶

Podsumowanie

Reforma systemu emerytalnego w Polsce, która miała miejsce w 1999 r., zawiodła oczekiwania społeczeństwa. W ciągu dziesięciu lat od jej wprowadzenia nie udało się ustalić przepisów o zakładach emerytalnych, które miały wypłacać świadczenia z drugiego filaru¹⁷. Otwarte fundusze emerytalne stały się jednostkami finansującymi deficyt budżetowy, ponieważ są jednymi z głównych nabywców obligacji.

¹⁶ *Czas na kij i marchewkę*, tamże, nr 5, s. 42.

¹⁷ *Końca problemu nie widać*, tamże, nr 4, s. 18.

O ile jednak stopy zwrotu z OFE są na dość wysokim poziomie, o tyle w zestawieniu wraz z częścią składek przekazywaną do pierwszego filara średnia ważona stopa zwrotu z filarów pierwszego i drugiego jest niższa od bezpośrednich inwestycji w obligacje. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przekazywanie większej części składek do ZUS, gdzie są one powiększane jedynie o wysokość inflacji.

Najważniejszą cechą obecnego systemu jest jednak jego przymus. Gospodarka wolnorynkowa powinna charakteryzować się jego brakiem, a „niewidzialna ręka rynku” decydowałaby wtedy o pozostawieniu na nim najbardziej efektywnych podmiotów. Polskim realiom daleko jednak do wolnego rynku – przyjęta zasada „sprawiedliwości społecznej” kryje w sobie elementy myśli socjalistycznej, przekonując obywateli o roli państwa jako opiekuna, który zapewni im odpowiedni poziom życia na emeryturze.

Streszczenie

W artykule odniesiono się do pojęć „sprawiedliwości społecznej” i „wolności”, próbując wskazać na rolę tych wartości w polskim systemie emerytalnym. Przedstawiono wyniki obliczeń dotyczących rentowności wybranych funduszy i porównano je z inwestycjami w obligacje, co wskazało na możliwość uzyskania lepszych wyników z inwestycji w bezpieczne instrumenty. Na podstawie tych wyników zaproponowano zmiany, które mogą się przyczynić do poprawy efektywności systemu emerytalnego w Polsce.

Summary

THE PENSION SCHEME IN POLAND AND A “SOCIAL JUSTICE”

The article contains the definitions of “social justice” and “freedom” which were helpful with showing the role of their importance in Polish pension scheme. The profitability calculation results of chosen pension funds are presented and compared with profitability of bond investments. It shows that investing in a safe bonds had better results. According to these findings, there were presented the solutions, which can make the efficiency of Polish pension scheme better.