

ROZDZIAŁ 16

ROLA PAŃSTWA W SYSTEMIE EMERYTALNYM

Istnieją trzy modele organizacyjne systemów emerytalnych, które można wyodrębnić z uwagi na rolę państwa, a mianowicie:

1. Model, w którym państwo w całości kontroluje i odpowiada za system emerytalny.
2. Model, w którym państwo tworzy tylko ramy organizacyjne systemu, nie angażując się ani finansowo ani organizacyjnie w ich funkcjonowanie.
3. Model, w którym państwo współdziała w organizowaniu systemu emerytalnego z podmiotami pozarządowymi.

System emerytalny obowiązujący w Polsce do końca 1998 r. odpowiadał pierwszemu modelowi. Państwo brało pełną odpowiedzialność za zorganizowanie, nadzorowanie i finansowanie instytucji powołanych dla potrzeb systemu. Obecny system emerytalny bazuje na trzecim modelu, ponieważ pozbawia państwo pełnej odpowiedzialności za jego funkcjonowanie. System ten opiera się na trzech filarach, z których tylko w jednym bezpośrednim funkcjonuje instytucja publiczna – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W pozostałych gromadzeniem oszczędności emerytalnych zajmują się wyspecjalizowane instytucje prywatne, takie jak: otwarte fundusze emerytalne, towarzystwa ubezpieczeniowe, banki, biura maklerskie, fundusze inwestycyjne i zakłady pracy.

Jaka jest zatem rola państwa w nowym systemie emerytalnym? Przekazanie instytucjom prywatnym odpowiedzialności za gromadzone oszczędności emerytalne musiało wiązać się z utworzeniem określonej instytucji nadzoru. Powołano do istnienia Urząd Nadzoru Funduszy Emerytalnych, który w późniejszym terminie przekształcono w Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Instytucja ta ma za zadanie nie tylko dopuszczać podmioty komercyjne do uczestniczenia w systemie emerytalnym, ale również na bieżąco monitorować rynek funduszy emerytalnych oraz rynek ubezpieczeniowy i w razie naruszenia przepisów nakładać kary. Zabezpieczeniem środków gromadzonych w systemie jest także istnienie funduszy rezerwowych i gwarancyjnych. Ważne jest również to, że w przypadku bankructwa funduszu emerytalnego państwo przejmuje na siebie odpowiedzialność wobec członków tego funduszu. Dodatkowo fundusze emerytalne są zobligowane do tworzenia swoich portfeli inwestycyjnych zgodnie z wytycznymi ustawy, czyli tak, aby minimalizować ryzyko. Obostrzenia stosuje się także w działalności ubezpieczeniowej „zlokalizowanej” w III filarze. Państwo nie zezwala na prowadzenie przez jedno towarzystwo ubezpieczeniowe działalności ubezpieczeniowej równocześnie w obu działach, czyli w ubezpieczeniach życiowych i majątkowych. Podział zakładów ubezpieczeń ma uniemożliwić przepływ środków finansowych między dwoma działami. Przepływ ten ma przeważnie charakter jednokierunkowy. Ubezpieczyciele działu I (ubezpieczenia na życie) dysponując rezerwami matematycznymi na przyszłe wypłaty nie powinni mieć trudności z pokryciem bieżących roszczeń. Natomiast ubezpieczyciele działu II nie dysponują takimi rezerwami. Ze względu na dużą fluktuację wyników, w razie wyjątkowo niekorzystnych wyników związanych z występowaniem szkód, mogą mieć trudności z bieżącym pokryciem roszczeń¹.

¹ E. Stroiński, Ubezpieczenie na życie, Warszawa 1996, s. 1/28

Wypłacalność I filara jest również zagwarantowana przez państwo, ponieważ zawiadywany jest on przez instytucję publiczną. Ewentualne kłopoty finansowe muszą być rozwiązywane przy pomocy środków pochodzących z budżetu centralnego. Państwo zobowiązało się także do wypłacania minimalnych emerytur dla tych ubezpieczonych, którzy nie nabierają odpowiednio wysokiego kapitału w I i II filarze.

Określone zadania w sferze bezpieczeństwa finansowego w I filarze spełnia powołany przez państwo Fundusz Rezerwy Demograficznej, który gromadzi środki w celu zapobieżenia skutkom niekorzystnych dla systemu zmian w strukturze wiekowej ludności. Istnienie tego funduszu wydaje się być nieodzowne w obliczu zjawiska starzenia się społeczeństwa polskiego.

Należy również wspomnieć o tym, że państwo chcąc zachęcić do oszczędzania w III filarze zdecydowało się na zwolnienie oszczędności gromadzonych na indywidualnych kontach emerytalnych z podatku od dochodów kapitałowych. Wiąże się to oczywiście z ograniczeniem wpływów do budżetu centralnego.

Jakie konsekwencje dla systemu emerytalnego i jego uczestników będzie miało ograniczenie roli państwa? Czy wpłynie to dodatnio na jego skuteczność?

Skuteczność systemu emerytalnego można rozpatrywać w dwóch aspektach: mikro i makroekonomicznym. System emerytalny jest skuteczny w ujęciu mikroekonomicznym, gdy zapewnia odpowiedni poziom dochodów po przejściu na emeryturę, natomiast w makroekonomicznym - gdy występuje równowaga pomiędzy wpływami do tego systemu i wypłacanymi świadczeniami. Za podstawowy miernik skuteczności w ujęciu mikroekonomicznym przyjmuje się stopę zastąpienia ostatniego wynagrodzenia świadczeniem emerytalnym. Miernik ten wskazuje na to, czy wypłacany annuitet pozwala na godziwe życie na emeryturze. Przyjmuje się, że stopa zastąpienia powinna kształtować się na poziomie powyżej 60%, a tylko w przypadku osób dobrze zarabiających w okresie aktywności zawodowej może być niższa.

Wprowadzenie reformy systemu emerytalnego miało na celu przede wszystkim (w perspektywie wieloletniej) ograniczenie kosztów związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń emerytalnych. Oczywiście chodzi o koszty, jakie ponosi państwo wypłacając dotacje bezpośrednio z budżetu centralnego. Według szacunków z 1998 r. przyszły polski dług systemu ubezpieczeń społecznych, przy założeniu braku reformy, miał przekraczać 1 bilion zł, co stanowić miało 200-270% PKB, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca dawało 25-35 tys. zł². Pozostawienie starego systemu wiązałoby się, w związku z prognozowanymi zmianami demograficznymi, ze stopniowym wzrostem obciążeń w budżecie państwa. W 1998 r. bieżący deficyt w systemie emerytalnym stanowił 0,98% PKB, ale do 2050 r. wzrósłby do 5,5%. Znacząco również wzrósłby udział wydatków emerytalnych w PKB - z 5,75% do 11,42%. Przy braku akceptacji dla podwyższania składek (składka na fundusz emerytalny musiałaby wynosić w 2050 r. aż 48%³) i obniżania świadczeń, rząd zmuszony byłby podwyższać podatki, co i tak najbardziej godziłoby w pokolenie aktualnie pracujące. Uniknięcie takiej sytuacji było możliwe tylko poprzez zastosowanie nowych rozwiązań w systemie emerytalnym - rozwiązań, które pozwalały na dostosowywanie się systemu do niekorzystnych dla niego zmian demograficznych. Przekazanie części składki do II filara spowodowało, że uszczuplone zostały środki przeznaczane na finansowanie wypłaty bieżących świadczeń emerytalnych. Kwota dotacji z tytułu przekazania środków do OFE systematycznie się zwiększała i w 2002 r. wynosiła prawie 9,5 mld zł (patrz tabela 1). I filar musi być zatem jeszcze przez okres 30-45 lat w dużym stopniu dotowany. Nie ma znaczenia, jakie środki przeznaczane są na dofinansowanie świadczeń z FUS, czy pochodzą one bezpośrednio z budżetu państwa, czy też uzyskano je na drodze prywatyzacji

² B. Liberda, *Oszczędzanie w gospodarce polskiej, teorie i fakty*; PTE, 2000, s. 138

³ M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003, s. 181

państwowych przedsiębiorstw. Zawsze są to środki publiczne. Zatem w okresie przejściowym, czyli zmiany starego systemu na nowy, nie może być mowy o skuteczności polskiego systemu emerytalnego w ujęciu makroekonomicznym. Trzeba zaznaczyć, że w przypadku określania równowagi finansowej polskiego systemu emerytalnego bierze się pod uwagę właściwie tylko I filar, zakładając, że państwo nie będzie musiało dopłacać do świadczeń wypłacanych z II filara. Nie należy się spodziewać krachu na rynku finansowym, który mógłby doprowadzić do bankructwa otwartych funduszy emerytalnych. Przyjmujemy więc, że system emerytalny jest samofinansujący się, jeżeli wpływy ze składek na fundusz emerytalny w FUS równają się w danym okresie wpływom w postaci świadczeń z I filara.

Należy mieć nadzieję, że gdy FUS zakończy już wypłatę wszystkich świadczeń uczestnikom starego systemu, skuteczność systemu emerytalnego zwiększy się w sposób znaczący. Możliwe będzie wtedy zbilansowanie strumieni wpływów i wypłat. Znajomość konstrukcji nowego systemu i prognoz trwania życia pozwala na przybliżone określenie lat, w których nastąpi zrównoważenie finansowe systemu. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy system spłaci największe zobowiązania zaciągnięte do końca 1998 r. Oznacza to, że w gronie emerytów nie będzie już osób, które miały naliczony kapitał początkowy. Najmłodsze osoby, którym mógł być naliczony kapitał początkowy miały w roku wejścia w życie reformy emerytalnej około 20 lat. Będą one przechodzić na emeryturę w zależności od płci w latach 2039-2044 (oczywiście przy założeniu zróżnicowania wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet) i pobierać będą świadczenie emerytalne mniej więcej do 2065 r. (biorąc pod uwagę, że kobiety statystycznie dożywać będą wieku 85 lat). Zobowiązania systemu wobec tych osób nie będą wysokie. Zatem już dużo wcześniej nastąpi znaczna redukcja długu starego systemu i system emerytalny będzie coraz bardziej skuteczny w ujęciu makroekonomicznym.

Tabela 1

Wybrane dane finansowe dotyczące funduszu emerytalnego w ZUS w latach 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Suma składek na fundusz emerytalny (w mln zł)	27842,8	28862,3	33823,1	31603,8
Wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego (w mln zł)	37795,3	40337,6	46142,3	48978,9
Różnica pomiędzy sumą składek a wydatkami funduszu emerytalnego (w mln zł)	-9952,5	-11475,3	-12319,2	-17375,1
Dotacja z tytułu przekazania środków do OFE (w mln zł)	2262,7	7548,2	8652,9	9490,4
Dotacja z tytułu przekroczenia 30-krotności (w mln zł)	1700	2783,2	3101,8	3248,2

Źródło: Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1999-2002, ZUS, s.13-14

W nowym systemie w ramach I filaru państwo zaciąga dług wobec jego uczestników. Zobowiązuje się jednak do spłaty tego długu wraz z należnymi odsetkami. W tym przypadku odsetki te są równe wskaźnikowi waloryzacji kapitału gromadzonego na indywidualnym koncie w ZUS. Zakładając, że realne wynagrodzenia w gospodarce będą rosły w tempie 1,8% rocznie, „oprocentowanie” będzie wynosiło dokładnie tyle samo. Rozpatrując ten dług z punktu widzenia budżetu państwa, można stwierdzić, że jest raczej bardziej korzystny niż ten zaciągany z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

Abstrahując od istnienia wcześniej zaciągniętego długu emerytalnego, można stosując duże uproszczenie powiedzieć, że I filar nowego systemu byłby w 100% skuteczny pod względem makroekonomicznym, gdyby przeciętnie na 1 emeryta przypadało więcej niż 4 pracujących i gdyby ta relacja była cały czas zachowana (oczywiście przy stałym poziomie składki - 12,22%). Wiadomo jednak, że taka relacja nie jest możliwa do utrzymania nawet przy całkowitej redukcji bezrobocia, z uwagi na zmiany w strukturze wiekowej ludności i opóźnianie momentu rozpoczęcia aktywności zawodowej (dzięki wydłużaniu okresu nauki). Można by upatrywać nadziei na rozwiązanie problemu we wzroście realnych wynagrodzeń

w gospodarce. Przyrost wartości bieżących składek wynikający ze wzrostu podstawy wymiaru tych składek mógłby łagodzić zmiany demograficzne. Zwiększony strumień wpływów pozwalałby na bieżące finansowanie większej ilości świadczeń emerytalnych, szczególnie wtedy, gdy waloryzacja świadczeń emerytalnych miałaby tylko charakter cenowy. Jeżeli wzrost świadczeń związany jest ze wzrostem realnych wynagrodzeń i stanowi 100% tego wzrostu, to przeciętna składka rosnąć będzie kwartalnie w tempie 0,45%, czyli w takim samym tempie jak przeciętne świadczenie emerytalne. Pamiętać należy o tym, że przeciętna składka stanowi czwartą lub nawet piątą część emerytury. Rezygnując z waloryzacji płacowej świadczeń emerytalnych można by, dzięki realnemu przyrostowi składki, doprowadzić do zwiększenia jej udziału w finansowaniu jednej emerytury.

Mówiąc o zbilansowaniu systemu emerytalnego nie bierze się pod uwagę kosztów funkcjonowania tego systemu. Koszty działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zamknęły się kwotą ponad 2 mld zł w 1999 r., a w 2002 r. były jeszcze o prawie 2 mld zł większe. Dużą część tych kosztów stanowiły koszty finansowe związane ze spłatą odsetek karnych za nieterminowe przekazywanie składek do otwartych funduszy emerytalnych. Gdyby nie było opóźnień, to ogólne koszty ZUS w 2002 r. byłyby o 1 mld zł mniejsze⁴.

Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego opracowana przez ZUS w 2003 r. uwzględnia zarówno działalność Funduszu Rezerwy Demograficznej, jak i odpisy na pokrycie kosztów funkcjonowania ZUS⁵. Okazuje się, że fundusz emerytalny, w zależności od przyjętego wariantu, osiągnie równowagę najwcześniej w 2036 r. (wariant optymistyczny). Najbardziej prawdopodobny wydaje się być jednak wariant podstawowy, w którym zerowe saldo wpływów i wydatków funduszu emerytalnego pojawi się dopiero w 2049 r. W wariantcie tym, wydolność funduszu emerytalnego, liczona jako procent wydatków pokrywanych przez wpływy, rośnie z 59% w latach 2005-2007 do 69% w 2013 r., po czym spada do 2020 r. Znacząca poprawa wydolności funduszu emerytalnego ma miejsce w 2009 r., co wiąże się oczywiście z uruchomieniem środków Funduszu Rezerwy Demograficznej. Po 2020 r. wydolność rośnie osiągając poziom 103% w ostatnim roku prognozy (patrz tabela 2). Warto również przyjrzeć się relacji ubezpieczonych do emerytów. Relacja ta będzie najbardziej korzystna dla systemu emerytalnego w latach 2012-2013 (na poziomie 3,9). Od tego momentu nastąpi pogorszenie sytuacji na skutek przyspieszonego procesu starzenia się społeczeństwa polskiego i w 2050 r. 22 ubezpieczonych będzie musiało z własnych składek finansować 10 emerytom świadczenia z I filara. Taka prognoza potwierdza trafność decyzji o odejściu od repartycyjnego finansowania całego systemu emerytalnego.

Podsumowując można zatem stwierdzić, że system emerytalny stopniowo będzie zwiększał swoją skuteczność w ujęciu makroekonomicznym. Zbilansowanie wpływów i wydatków I filara możliwe będzie dopiero w ostatnim roku prognozy i od tego momentu system stanie się samofinansujący. Oznacza to, że państwo przestanie dopłacać do emerytur wypłacanych z ZUS, a generowane nadwyżki będą mogły być kumulowane na potrzeby kolejnych pokoleń.

⁴ Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1999-2002, ZUS, s. 17

⁵ ibidem, s. 23

Tabela 2

Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego na lata 2005-2050
(zgodnie z wariantem podstawowym)

Rok	Kwoty zdyskontowane na 2002 r. (w mln zł)			Wydolność funduszu (w%)	Liczba osób (na koniec roku w tys.)		Relacja ubezpieczonych do emerytów
	Saldo roczne	Wpływy	Wydatki		Ubezpieczeni	Emeryci	
2005	-23614	33455	57069	59	13528	4071	3,3
2006	-24426	34551	58977	59	13879	4149	3,3
2007	-24992	35526	60518	59	14141	4095	3,5
2008	-24295	36416	60711	60	14391	4043	3,6
2009	-22461	38425	60886	63	14622	4000	3,7
2010	-21213	39511	60723	65	14871	3930	3,8
2011	-20105	40590	60695	67	15064	3920	3,8
2012	-19649	41556	61205	68	15220	3940	3,9
2013	-19470	42463	61934	69	15355	3968	3,9
2014	-19960	43262	63222	68	15427	4048	3,8
2015	-21079	43754	64833	67	15484	4127	3,8
2020	-25347	45948	71295	64	15547	4533	3,4
2025	-25899	47942	73841	65	15433	4777	3,2
2030	-21938	49159	71097	69	15234	4834	3,2
2035	-15116	50320	65436	77	14886	4916	3,0
2040	-8106	50874	58980	86	14301	5132	2,8
2045	-2794	50362	53156	95	13444	5450	2,5
2050	1273	49410	48137	103	12551	5700	2,2

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 roku, Biuletyn Informacyjny ZUS nr 2(17)/2004, s. 31

Poza I filarem, który nie mógłby funkcjonować bez doraźnej pomocy finansowej państwa dodatkowym obciążeniem dla budżetu państwa są też wprowadzone ulgi dla oszczędzających w III filarze. Na mocy ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych państwo zapewnia obywatelom zwolnienie z podatku od dochodów kapitałowych, jeśli pochodzą one z dobrowolnych oszczędności emerytalnych⁶. W związku z tym można określić, w jakim stopniu zostaną uszczuplone wpływy do budżetu centralnego. Oczywiście skala ograniczenia wpływów do budżetu zależy będzie od liczby uczestników III filara, wysokości oszczędzanych środków oraz osiąganych stóp zwrotu, jak również od tego, jaka część oszczędności emerytalnych pochodzić będzie z dotychczasowych innych form oszczędzania. Warto zaznaczyć, że budżet nie ponosiłby żadnych dodatkowych kosztów, gdyby wszystkie oszczędności gromadzone na IKE były nowymi oszczędnościami. W 2002 r. szacowano, że 90% osób osiągających najwyższe dochody (III grupa podatkowa) skorzysta z zachęty podatkowej i przesunie część posiadanych już oszczędności na cele emerytalne, nie generując nowych oszczędności. 70% osób znajdujących się w II grupie podatkowej przystąpi do IKE, ale tylko połowa zainwestowanych w III filarze środków będzie pochodziła z dotychczasowych oszczędności. Założono również, że w przypadku osób należących do I grupy podatkowej środki w IKE pochodzące z przesunięcia oszczędności stanowiąc będą zaledwie 20% całkowitych oszczędności emerytalnych tej grupy w III filarze⁷. Przy takich założeniach wyliczono stratę dla budżetu państwa wynikającą z przesunięcia oszczędności i wyniosła ona ponad 8 mln zł w skali roku. Szczegółowe wyniki symulacji zaprezentowano w tabeli 3. Należy zaznaczyć, że w kontekście pozytywnych skutków dla systemu emerytalnego i jego uczestników, 8 milionowa strata w budżecie nie wydaje się być zbyt duża. Szczególnie, że dzięki rozwojowi III filara zmniejszą się w przyszłości dopłaty do pomocy społecznej dla osób starszych. Nie jesteśmy jednak w stanie dziś określić

⁶ Ustawa z 20.04.2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1205

⁷ Założenia systemu zachęt podatkowych w ramach III filara systemu emerytalnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2002, s. 8

korzyści, jakie odnotuje budżet państwa za kilkadziesiąt lat, a których bezpośrednią przyczyną okaże się być zastosowanie zachęty podatkowej.

Tabela 3

Szacunkowa strata dla budżetu państwa wynikająca z przesunięcia oszczędności z dotychczasowych form na IKE

Liczba uczestników IKE - 3 500 000	I grupa podatkowa	II grupa podatkowa	III grupa podatkowa	Łącznie
Miesięczna składka (w zł)	52	103	172	
Liczba uczestników	2854369,50	441047,00	204583,50	3500000
Suma wpłaconych składek w ciągu roku (w zł)	1765584526,07	545623654,17	421820489,48	2733028669,72
Wartość oszczędności w skali roku (przy 7% nominalnej stopie zwrotu) (w zł)	1833982589,46	566760904,04	438161652,50	2838905146,00
Wielkość składek przesuniętych w skali roku (w zł)	353116905,21	272811827,09	421820489,48	1047749221,77
Wartość przesuniętych oszczędności w skali roku (w zł)	366796517,89	283380452,02	438161652,50	1088338622,41
Koszt obniżenia podatku od dochodów kapitałowych do stawki 0% (w zł)	2782962,79	2150067,45	3324425,16	8257455,39

Źródło: Założenia systemu zachęt podatkowych w ramach III filara systemu emerytalnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2002, tab. 12

Warto spróbować określić skuteczność nowego systemu emerytalnego w ujęciu mikroekonomicznym. Aby było to możliwe należy wyliczyć stopy zastąpienia ostatniego wynagrodzenia świadczeniem emerytalnym. Wyliczenie wielkości gromadzonego w systemie emerytalnym kapitału, wysokości przyszłego świadczenia oraz stóp zastąpienia wymagało przyjęcia następujących założeń:

- podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne stanowi wynagrodzenie na poziomie średniej płacy brutto w gospodarce narodowej w 1999 r. (1697,12 zł),
- podstawa wymiaru składek rośnie corocznie realnie o 1,8%, co oznacza, że wszystkie kwoty zgromadzonego kapitału i wyliczonych annuitetów wyrażone są w cenach stałych z 1999 r. (stopa inflacji - 0%),
- kapitał gromadzony na koncie w ZUS jest waloryzowany raz w roku wskaźnikiem płacowym, który stanowi 100% realnego wzrostu podstaw wymiaru składek w ostatnim roku,
- wiek emerytalny dla kobiet wynosi 60 lat, dla mężczyzn - 65 lat,
- dalsze trwanie życia dla kobiet w wieku 60 lat w 2040 r. wynosi 310 miesięcy, dla mężczyzn w wieku 65 lat w 2040 r. wynosi 204 miesiące; dalsze trwanie życia przy zastosowaniu tablic unisex wynosi w 2040 r. dla osoby w wieku 60 lat 286 miesięcy, a dla osoby w wieku 65 lat 231 miesięcy; dla uproszczenia przyjęto, że w obu filarach stosowane są tablice unisex,
- składka wpływająca do I filara jest za każdym razem pomniejszana o należność na rzecz Funduszu Rezerwy Demograficznej, zgodnie z następującym harmonogramem: w latach 2002-2003 0,1% podstawy wymiaru składki płynie do FRD, w kolejnych latach do końca 2008 r. wymiar obciążenia zwiększa się corocznie o 0,05%,
- ubezpieczony mężczyzna rozpoczyna karierę zawodową w maju 1999 r. (nie posiada więc kapitału początkowego) i pracuje bez przerw przez kolejne 40 lat, (nie dotyczy go problem bezrobocia),
- ubezpieczona kobieta rozpoczyna karierę zawodową w maju 1999 r. (nie posiada kapitału początkowego) i pracuje bez przerw przez kolejne 40 lat (nie dotyczy jej problem bezrobocia), ale w związku z urlopami wychowawczymi po urodzeniu dwójki dzieci (2 sześciomiesięczne urlopy) składka odprowadzana jest od niższej podstawy stanowiącej około 20% średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (zasilek wychowawczy),

- kapitał wpływający do otwartego funduszu emerytalnego przed przeliczeniem na jednostki rozrachunkowe jest pomniejszany o odpowiedni procent stanowiący opłatę dystrybucyjną; przyjęto, że opłata ta wynosi 9% do końca marca 2004 r., następnie obniża się do 7%, a od 2011 r. wynosi 6,125%, w kolejnym roku spada do 5,25%, w 2013 r. wynosi 4,375% i od 2014 r. do końca okresu oszczędzania nie przekracza 3,5%,
- kapitał gromadzony na koncie OFE jest obciążany kosztami zarządzania, które ustalono na poziomie 0,045% zgromadzonego kapitału miesięcznie,
- wartość jednostki rozrachunkowej otwartego funduszu emerytalnego rośnie realnie w skali roku o 3,6% i w maju 1999 r. wynosi 10 zł,
- przekazanie środków z OFE do instytucji mającej wypłacać emerytury powoduje zmniejszenie tych środków o 7%,
- przez wszystkie lata świadczenie emerytalne wypłacane jest w takiej samej wysokości - jest to annuitet; nie bierze się pod uwagę zjawiska inflacji i ewentualnych wzrostów tego świadczenia spowodowanych dobrymi wynikami inwestycyjnymi instytucji wypłacającej świadczenia.

Tabela 4

Zestawienie stóp zastąpienia w I i II filarze systemu emerytalnego dla mężczyzny i kobiety zgodnie z przyjętymi założeniami

Mężczyzna	I filar	II filar	Łącznie I i II filar
Zgromadzony kapitał (w zł)	192538,64	156978,77	349517,41
Annuitet (w zł)	833,50	679,56	1513,06
Stopa zastąpienia względem ostatniego wynagrodzenia (w%)*	23,95	19,53	43,48
Kobieta	I filar	II filar	Łącznie I i II filar
Zgromadzony kapitał (w zł)	192402,28	150447,95	342850,23
Annuitet (w zł)	672,74	526,04	1198,78
Stopa zastąpienia względem ostatniego wynagrodzenia (w%)*	19,74	15,44	35,18

*Ostatnie wynagrodzenie dla mężczyzny wynosi 3479,52 zł, a dla kobiety - 3407,27 zł

Źródło: obliczenia własne

Jak wykazano (patrz tabela 4) uzyskiwane stopy zastąpienia z obowiązkowej części systemu nie zapewniają pełnej jego skuteczności, ponieważ są niższe od 60%. W przypadku mężczyzny stopa ta wynosi 43,48%, a dla kobiety jest jeszcze niższa - 35,18%. Dodatkowe zabezpieczenie realizowane w ramach III filara nie jest w stanie (oczywiście przy zarobkach na poziomie średnich w gospodarce) w znaczący sposób polepszyć sytuacji. Oszczędzanie przez 40 lat co miesiąc kwot stanowiących 3% indywidualnego wynagrodzenia pozwala na uzyskanie dodatkowego annuitetu na poziomie ponad 200 zł, co daje w zależności od płci stopy zastąpienia - 7,41% dla mężczyzny i 5,94% dla kobiety⁸. Być może przyjęte do wyliczeń założenia są zbyt pesymistyczne, ale wynikają one z prezentowanych prognoz i dotychczasowych obserwacji rynku finansowego i rynku pracy. Pomimo przyjęcia dość ostrożnych założeń dotyczących funkcjonowania II filara, gromadzone w nim środki przynoszą większe stopy zwrotu niż środki odkładane na indywidualnym koncie w ZUS.

Wyliczając świadczenie emerytalne zgodnie z formułą obowiązującą w starym systemie otrzymano znacząco lepsze wyniki. Mężczyzna pracujący przez 40 lat i zarabiający na poziomie średniej krajowej uzyskałby w starym systemie stopę zastąpienia na poziomie 75%. W przypadku kobiety stopa ta byłaby jeszcze wyższa i wahałaby się w granicach 80%⁹.

⁸ wyliczenia własne

⁹ wyliczenia własne

Można stwierdzić, że stary system był skuteczny pod względem mikroekonomicznym, ale w związku z niekorzystnymi zmianami demograficznymi, nie byłby już w stanie osiągnąć równowagi finansowej, a nawet generowałby coraz większy deficyt. Z kolei nowy system jest z założenia skuteczny pod względem makroekonomicznym, ale uzyskiwane w nim stopy zastąpienia będą zbyt niskie, aby uznać go za skuteczny w ujęciu mikroekonomicznym. Reforma polskiego systemu emerytalnego spowodowała spadek skuteczności mikroekonomicznej, przy jednoczesnym wzroście skuteczności makroekonomicznej.

Podsumowanie

Ograniczanie roli państwa w systemie emerytalnym wydaje się być konieczne z uwagi na niekorzystne zmiany demograficzne i wysoki deficyt budżetowy. Wprowadzenie kapitalizacji składek powoduje przekazanie części odpowiedzialności za wypłatę świadczeń emerytalnych podmiotom komercyjnym. Państwo ma za zadanie stworzyć odpowiednie ramy prawne, tak aby z jednej strony zapewnić możliwości zdrowej konkurencji, a z drugiej bezpieczeństwo oszczędności emerytalnych. System emerytalny o charakterze mieszanym, czyli z ograniczoną rolą państwa ma w warunkach starzenia się społeczeństwa większą skuteczność makroekonomiczną niż system całkowicie repartycyjny. Niestety równocześnie charakteryzuje się mniejszą skutecznością w ujęciu mikroekonomicznym. Systemy repartycyjne gwarantują z reguły stopy zastąpienia powyżej 60%, ale za cenę naruszania równowagi finansowej.

SPIS LITERATURY:

1. M. Góra, System emerytalny, Warszawa 2003
2. B. Liberda, Oszczędzanie w gospodarce polskiej, teorie i fakty; PTE 2000
3. Rocznik statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1999-2002, ZUS
4. E. Stroiński, Ubezpieczenie na życie, Warszawa 1996
5. Ustawa z 20.04.2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1205
6. Założenia systemu zachęt podatkowych w ramach III filara systemu emerytalnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2002