

## **Studium ekonomiczne polskiego systemu emerytalnego**

### **Streszczenie**

Jednym z fundamentalnych zadań systemu emerytalnego jest niewątpliwie ochrona ubezpieczonych przed niedostatkiem w okresie osiągnięcia wieku poprodukcyjnego. Zagwarantowanie tego celu wiąże się z utrzymaniem stabilnego systemu, który jest w stanie wypłacić świadczenia beneficjentom do końca trwania ich życia. Jako że system emerytalny jest w silny sposób uzależniony od sytuacji demograficznej oraz ekonomicznej w danym kraju, ważne jest, aby polityka w tej kwestii prowadzona była w sposób rozważny. Celem artykułu jest próba opisanie oraz analizy polskiego systemu emerytalnego wraz z reformami zaimplementowanymi w czasie ostatnich dwóch dekad. Celem częściowym autora jest także przedstawienie ogólnych definicji związanych z pojęciem systemu emerytalnego oraz istoty działania zabezpieczenia emerytalnego.

### **Słowa kluczowe**

System emerytalny, demografia, ubezpieczenia społeczne, Otwarte Fundusze Emerytalne, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, ZUS

### **Wstęp**

Rzeczywistość polskiej polityki sprowadza system emerytalny głównie do fazy starości, zaburzając w pewnym stopniu rozumienie funkcjonowania owego systemu przez społeczeństwo. Istotne bowiem jest, iż systemy emerytalne odnoszą się do dwóch faz cyklu życia uposażonych. Istota funkcjonowania systemu emerytalnego w teorii ekonomicznej obejmuje fazę aktywności zawodowej oraz fazę pobierania świadczenia emerytalnego, nazywaną zamiennie fazą starości. Oznacza to, że system emerytalny nie odnosi się tylko do okresu zakończenia aktywności zawodowej, a więc pobierania świadczenia emerytalnego, ale także do okresu, kiedy gromadzimy środki z perspektywą zabezpieczenia bytu po osiągnięciu wieku poprodukcyjnego.

Konstrukcja systemu emerytalnego należy do grupy najważniejszych elementów struktury instytucjonalnej, w jakiej funkcjonuje społeczeństwo danego kraju. Gwarantuje on konsumpcję osobom osiągniętym wiek emerytalny oraz kończącym aktywność zawodową. Realizacja tego celu powinna stanowić istotny punkt w prowadzeniu

polityki danego kraju. W Polsce przepisy regulujące kwestie emerytalne podlegały wielu reformom i ewolucjom na przestrzeni ostatnich dwóch dekad.

## **Definicja systemu emerytalnego w ujęciu mikroekonomicznym oraz makroekonomicznym**

Teoria ekonomii opisuje współczesny system emerytalny w dwóch perspektywach: mikroekonomicznej oraz makroekonomicznej. Perspektywa mikroekonomiczna odnosi się do pojedynczej jednostki, która będąc w fazie aktywności zawodowej, bierze pod uwagę wystąpienie ryzyka starości. Jako że ryzyko to należy do rzadkich ryzyk pozytywnych – oczekujemy jego realizacji – konieczne jest zabezpieczenie środków na poczet przyszłej konsumpcji. Jest to ważne nie tylko w początkowej fazie starości, ale przede wszystkim w czasie późniejszym, kiedy możemy nie być zdolni do utrzymania swoich kwalifikacji zawodowych, przez co nie będziemy wystarczająco atrakcyjni dla rynku pracy.

Zapewnienie sobie dostępu do środków umożliwiających przyszłą konsumpcję możliwe jest dzięki zgromadzeniu, w czasie trwania aktywności zawodowej, oszczędności na odpowiednim poziomie. System emerytalny jest osadzony w teorii konsumpcji jako gromadzenie oszczędności, które odbywa się kosztem bieżącej konsumpcji danej jednostki. Gospodarstwa domowe dokonują podziału uzyskiwanych regularnie dochodów na środki przeznaczone na bieżącą konsumpcję oraz oszczędności<sup>1</sup>. Oszczędnościami w przypadku systemu emerytalnego nazywamy konsumpcję odroczoną w czasie. Badania ekonomiczne wskazują na dodatnią korelację między dostępnym majątkiem gospodarstw domowych a konsumpcją, jednak podkreśla się, iż nie musimy mieć do czynienia ze związkami przyczynowo-skutkowymi między obiema zmiennymi. Zwiększenie konsumpcji nie musi wynikać z posiadania większego majątku, jak również fakt, iż konsumujemy więcej, nie musi być powiązany ze zgromadzeniem większego majątku. Zależność ta ma charakter pozorny – zarówno na konsumpcję, jak i majątek wpływają te same zmienne (dochód bieżący, dochód oczekiwany czy wiek). Zaobserwowano bowiem, iż gospodarstwa domowe przeznaczają na oszczędności stałą część osiąganego dochodu – także wtedy, gdy majątek rośnie, osiągając swoje apogeum w czasie przejścia na emeryturę. Dodatkowo relacja rosnącego zakumulowanego majątku oraz uzyskiwanego dochodu nie obniża oszczędności. Gospodarstwa domowe realizują bowiem plan zarówno bieżącej, jak i przyszłej konsumpcji. Oznacza to, iż gospodarstwa domowe starają się

---

<sup>1</sup> K. Miśko-Iwanek, *Ubezpieczenie społeczne*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1994, s. 113.

wygładzać swoją konsumpcję<sup>2</sup> poprzez rezygnację w czasie aktywności zawodowej z jej części – na rzecz konsumpcji odroczonej w okresie emerytalnym. System emerytalny w ujęciu mikroekonomicznym jest więc narzędziem służącym do alokacji dochodu na poczet przyszłej konsumpcji w cyklu życia jednostki oraz narzędziem wygładzania konsumpcji w cyklu życia<sup>3</sup>.

Analiza makroekonomiczna systemu emerytalnego wygląda nieco inaczej. Spowodowane jest to przede wszystkim faktem, iż gospodarstwa domowe, dokonując alokacji dochodu na poczet odroczonej konsumpcji, nie czynią tego za pomocą skarbonki. Wykorzystują do tego celu rynki finansowe oraz tzw. solidarność międzypokoleniową. Pierwszy przypadek odnosi się do opłacania określonych składek lub gromadzenia oszczędności, które lokowane są w instrumenty finansowe oferowane przez różnego rodzaju instytucje finansowe (np. banki, fundusze inwestycyjne czy fundusze emerytalne). W drugim przypadku jednostki opłacają składki emerytalne. Nabywają (wykupują) dzięki temu prawo do przysługujących świadczeń emerytalnych. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku realnie odkładanych pieniędzy nie ma. Polega to jedynie na dokonaniu odpowiednich zapisów na kontach emerytalnych. Kapitał finansujący konsumpcję w okresie emerytalnym bierze się ze środków pochodzących ze składek kolejnego pokolenia bądź z przychodów osiąganych ze sprzedaży aktywów zakupionych przez instytucje finansowe w ramach odprowadzanych składek emerytalnych czy wkładów oszczędnościowych lokowanych w tych instytucjach. Niezależnie od wybranego sposobu gromadzenia kapitału wysokość świadczeń emerytalnych zależna będzie od stopy zwrotu w okresie gromadzenia kapitału na poczet przyszłych emerytur. W przypadku stopniowej wypłaty świadczenia wysokość ta będzie zależna również od stopy zwrotu okresie tzw. dekulacji<sup>4</sup>. Część kapitału nieskonsumowanego podlega indeksacji o odpowiednią stopę zwrotu. System emerytalny w perspektywie makroekonomicznej jest więc narzędziem podziału bieżącego dochodu (PKB) między pokolenie pracujące oraz pokolenie emerytalne. Podejście makroekonomiczne wskazuje, że system emerytalny jest swoistą grą międzypokoleniową, a przy założeniu gospodarki zamkniętej, gdzie wszystkie aktywa emerytalne lokowane są w kraju pochodzenia, jest to gra o sumie zerowej.

Powyższe definicje w sposób klarowny wskazują dwa główne cele systemu emerytalnego, do których należy wygładzenie konsumpcji oraz międzypokoleniowy podział dochodów (PKB). Okazuje się jednak, że literatura przedmiotowa rozpatruje system emerytalny w wielu innych perspektywach. System zabezpieczenia społecznego powinien bowiem zapobiegać ubóstwu wśród osób osiągających wiek poprodukcyjny.

<sup>2</sup> Ang. *consumption smoothing*.

<sup>3</sup> M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997, s. 11-16.

<sup>4</sup> Polega na waloryzowaniu świadczenia.

Priorytetem państwa powinno być zagwarantowanie jego obywatelom godnej egzystencji w okresie, w którym tracą oni atrakcyjność dla rynku pracy oraz osiągają wiek uniemożliwiający prowadzenie pracy zarobkowej. W tym celu wprowadza się obowiązkowy system emerytalny. Bez realizowanego ubezpieczenia społecznego osoby żyjące długo zagrożone byłyby ubóstwem w okresie starości. Walka z ubóstwem części społeczeństwa osiągającego podeszły wiek wiąże się bezpośrednio z tzw. zabezpieczeniem przed ryzykiem długowieczności<sup>5,6</sup>. Nikt z nas nie jest w stanie przewidzieć, czy dożyje osiągnięcia wieku emerytalnego, ale także jak długo będzie korzystać ze świadczenia emerytalnego. System emerytalny musi w związku z tym zabezpieczyć nas przed ryzykiem polegającym na zbyt szybkiej konsumpcji kapitału zgromadzonego w drodze oszczędzania na emeryturę. Literatura z zakresu ekonomii emerytalnej nazywa takie zjawisko ryzykiem przeżycia kapitału emerytalnego<sup>7</sup>. Zabezpieczanie przed takowym ryzykiem polega na stosowaniu metody ubezpieczeniowej w systemie emerytalnym. Instrumentem ubezpieczeniowym jest w tym przypadku wypłata świadczeń emerytalnych z bazowego systemu, przyjmująca formę renty dożywotniej. Osoby osiągające wiek emerytalny dokonują niejako transferu środków od osób żyjących krócej do osób żyjących dłużej.

Wszystkie wspomniane wyżej cele i aspekty przedmiotowa literatura przyporządkowuje do szerszej grupy celów systemu emerytalnego. Ekonomia nazywa to adekwatnością dochodową systemu emerytalnego. Ważne jest, iż sama adekwatność emerytalna traktowana jest jako cel społeczny systemu emerytalnego, którego realizacja nie będzie możliwa bez dążenia do celów ekonomicznych takich jak: efektywność systemu emerytalnego czy stabilność finansowa. System emerytalny, który charakteryzować będzie się nieefektywnością i niestabilnością finansową, nie jest w stanie zapewnić adekwatności emerytalnej w dłuższej perspektywie czasowej<sup>8</sup>.

## Zmiany systemu emerytalnego po roku 1998

System emerytalny obowiązujący w Polsce do roku 1998 był systemem szeroko krytykowanym. Zwracano uwagę na kwestie ponoszonych kosztów oraz na zagrożenie załamania finansowego na przestrzeni kilkunastu kolejnych lat. Istotną wadą funkcjonującego systemu zabezpieczenia społecznego była niesprawiedliwość w odniesieniu do nabywania uprawnień poboru świadczenia. Prawo do wcześniejszej emerytury (jak

<sup>5</sup> Ang. *longevity risk*.

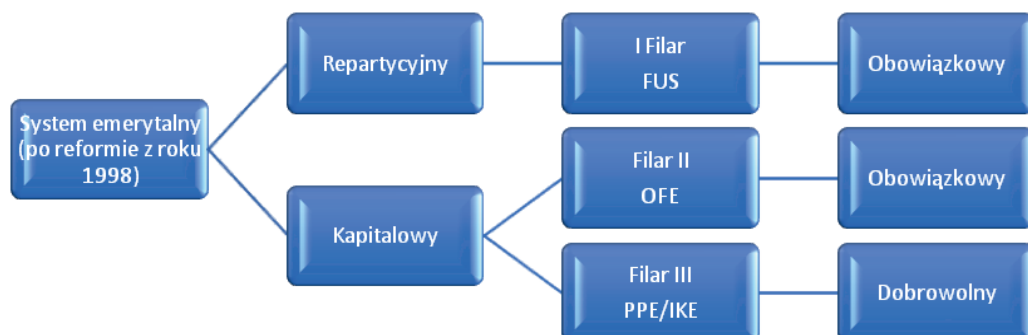
<sup>6</sup> N. Barr, P. Diamond, *The economics of pensions*, „Oxford Review of Economics Policy” 2006, Vol. 22, No. 1.

<sup>7</sup> Ang. *outliving retirement capital*.

<sup>8</sup> M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003, s. 23-25.

i renty) nie było powiązane z sumą wpłaconych składek. Zachęcało to nie tylko do wcześniejszej dezaktywacji zawodowej, ale także prowadziło do zmniejszania strumienia środków powiększającego budżet systemu.

**Rysunek 1. Struktura systemu emerytalnego w Polsce po reformie w roku 1998**



Źródło: opracowanie własne.

Rok 1989 był rokiem przełomowym reformującym system emerytalny w Polsce. Rząd Jerzego Buzka zastąpił dotychczasowy system, charakteryzujący się mechanizmem repartycyjnym, systemem repartycyjno-kapitałowym. Zmiany te dotyczyły znacznej części społeczeństwa, która opłacała składki emerytalne w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Obywatele podzieleni zostali na trzy grupy. W skład pierwszej z nich wchodziły osoby, które w roku 1999 nie ukończyły trzydziestego roku życia. Uczestnictwo w nowym, repartycyjno-kapitałowym systemie emerytalnym było dla nich obowiązkowe<sup>9</sup>. Dodatkowo do końca 1999 roku miały one możliwość wyboru funduszu emerytalnego. W przeciwnym razie Zakład Ubezpieczeń Społecznych przydzielał fundusze samodzielnie w ramach losowania przeprowadzonego w roku 2000. Polacy, którzy osiągnęli wiek trzydziestu pięciu lat, posiadali prawo wyboru między starym a nowym systemem emerytalnym. O ile zdecydowali się na wybór nowego systemu, podobnie do osób młodszych, byli zobligowani do wyboru funduszu emerytalnego (pod rygorem przydzielenia losowego funduszu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w roku 2000). Obywatele, którzy przekroczyli pięćdziesiąty rok życia, zostali automatycznie przydzieleni do starego systemu repartycyjnego<sup>10</sup>.

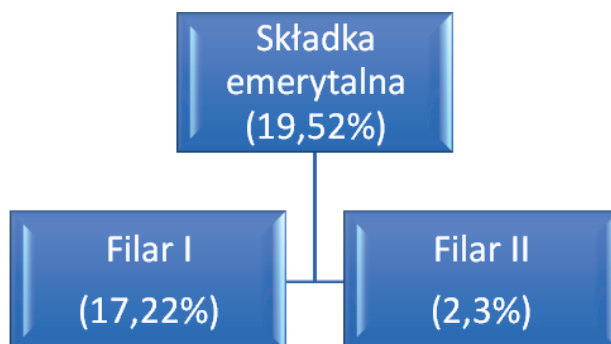
<sup>9</sup> Od roku 2000 każdy młody Polak, który podejmował się pierwszej pracy zarobkowej (poza sektorem rolniczym oraz oprócz osób pracujących w służbach mundurowych i branżach objętych przywilejami emerytalnymi) zobowiązany był do wyboru funduszu emerytalnego, do którego przystępuje. W przeciwnym razie po upływie 7 dni Zakład Ubezpieczeń Społecznych losowo przydziela obywateli do działających na rynku otwartych funduszy emerytalnych.

<sup>10</sup> W. Sułkowska (red.), *System ubezpieczeń społecznych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2014, s. 20-24.

Od roku 1999 wprowadzone zostało tzw. ubruttowienie wynagrodzeń. Polegało to na obciążeniu składkami emerytalnymi oraz rentowymi w połowie pracownika oraz w połowie pracodawcę. Rozpatrując to w sposób ekonomiczny, cały ciężar składek spoczywa na pracodawcy i należy do najistotniejszych pozapłacowych kosztów pracy w Polsce<sup>11</sup>.

Po wejściu nowelizacji z roku 2011 zmianie uległy przepisy regulujące odprowadzanie składek emerytalnych. Zmianom podlegała proporcja podziału składki emerytalnej pomiędzy filar I oraz filar II. Od maja 2011 roku 19,52% płacy brutto rozdzielono między I filar systemu emerytalnego (trafiało tam 17,22% ze składki 19,52%) oraz II filar (transferowi podlegało 2,3% płacy brutto)<sup>12</sup>. Składki emerytalne, stanowiące równowartość 19,52% płacy brutto, trafiają do dwóch filarów. Do roku 2011 część stanowiąca 12,22% zasilala stary system repartycyjny – I filar<sup>13, 14</sup>.

## Rysunek 2. Podział składki emerytalnej w Polsce od maja 2011



Źródło: opracowanie własne.

Obowiązkowe uczestnictwo Polaków w otwartych funduszach emerytalnych nie jest ostatnim, rządowym sposobem na odkładanie kapitału emerytalnego. Obok I oraz II filaru istnieje także dobrowolny filar III. Dotyczy to osób, które w pełni swobodnie podjęły decyzję o wyborze dodatkowej formy oszczędzania na przyszłą emeryturę. Polacy mogą więc przystępować do pracowniczych programów emerytalnych bądź

<sup>11</sup> J. Rodzinka, J. Hady, E. Hospod, *Przyczyny wprowadzenia reformy systemu emerytalnego w Polsce*, „e-Finanse” 2007, nr 3, s. 2.

<sup>12</sup> Większość środków uposażonych pochodzących ze składek emerytalnych zasila I filar systemu emerytalnego. Pieniądze te zapisywane są na kontach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ramach tzw. kapitału wirtualnego (16,87%) oraz w ramach Funduszu Rezerwy Demograficznej (0,35%). Kapitał wirtualny wiąże się z faktem, iż środki transferowane dzięki składkom emerytalnym z ekonomicznego punktu widzenia nie istnieją. Bieżąco odprowadzane składki emerytalne pozwalają na wypłatę emerytur oraz rent obywatelom, którym przysługuje aktualnie prawo do pobierania świadczeń emerytalnych oraz rentowych.

<sup>13</sup> W całości obsługiwany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>14</sup> K. Frieske, E. Przychodaj, *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian – 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, IPISS, Warszawa 2014, s. 20-24.

odkładać część swoich zarobków na tzw. indywidualnych kontach emerytalnych (IKE). Pracowniczy program emerytalny charakteryzuje się tym, iż to pracodawca przekazuje część wynagrodzenia pracownika (w jego imieniu) na rzecz takowego programu. Powoduje to przekazywanie pracownikowi mniejszego wynagrodzenia bieżącego w zamian za większą wypłatę emerytury w przyszłości. Indywidualne konta emerytalne pozwalają natomiast gromadzić kapitał zasilający świadczenia emerytalne poprzez wybór konkretnego sposobu oszczędzania. Zainteresowana osoba może, posiadając konto IKE<sup>15</sup>, gromadzić środki w ramach lokat bankowych, ubezpieczeń kapitałowych, funduszy inwestycyjnych bądź też inwestować środki bezpośrednio na giełdzie<sup>16</sup>.

**Tabela 1. System emerytalny po roku 1998**

Wyszczególnienia	I filar	II filar	III filar
Forma	Konto ubezpieczonego w ZUS	Otwarte fundusze emerytalne	Pracownicze programy emerytalne
Institucje administrujące	ZUS	Powszechnie towarzystwa emerytalne	Institucje rynku finansowego
Charakter uczestnictwa	Obowiązkowy	Obowiązkowy	Dobrowolny
Wysokość składki	12,22%	7,3%	Limitowana wysokość
System finansowania	Repartycyjny	Kapitałowy	Kapitałowy
Świadczenie	Emerytura z FUS	Niesprecyzowane* <sup>17</sup>	Emerytura dodatkowa <sup>18</sup>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Sułkowska (red.), Systemy ubezpieczeń społecznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014, s. 50.

## Zmiany systemu emerytalnego po roku 2014

Istotna korekta systemu emerytalnego zapoczątkowana została w styczniu 2014 roku. Wprowadzona wtedy ustawa zmieniała funkcjonowanie systemu emerytalnego, przede wszystkim regulując zasady dotyczące wypłaty świadczeń emerytalnych ze środków gromadzonych na kontach otwartych funduszy emerytalnych. Najważniejsze

<sup>15</sup> Rachunki indywidualnych kont emerytalnych oferowane są przede wszystkim przez towarzystwa ubezpieczeniowe, banki oraz domy maklerskie. Istotny jest fakt, iż dochody osiągnane z tytułu oszczędności odkładanych na IKE podlegają zwolnieniu z podatku od dochodów kapitałowych (tzw. dziewiętnastoprocentowy podatek Belki).

<sup>16</sup> J. Rodzinka, J. Hady, E. Hospod, *op. cit.*, s. 1-7.

<sup>17</sup> W dniu wejścia w życie reformy z 1998 r. sposób oraz wielkość wypłaty świadczeń nie zostały jeszcze ustalone; kwestia została uregulowana dopiero na mocy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507 z późn. zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).



zmiany wprowadzone wspomnianą ustawą to zmniejszenie środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, dzięki przetransferowaniu części wpływów przeznaczonych dla otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dodatkowo zmiany wprowadzały korektę wysokości składek emerytalnych przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. Ustawa wpłynęła także znacząco na architekturę systemu emerytalnego, wprowadzając dobrowolność II filaru. Wskazała również, iż obsługa systemu wypłaty świadczeń emerytalnych w całości przekazana została do Zakładu Ubezpieczeń społecznych, natomiast same świadczenie finansowane będzie dzięki Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych<sup>19</sup>.

Na przestrzeni lat korektom poddawana była wielkość składki odnosząca się do części kapitałowej systemu emerytalnego w Polsce. Ustawa ze stycznia 2014 roku zmieniła jej wielkość do wysokości 2,92% podstawy wymiaru. Sama zmiana stopy składki nie była jednak najważniejszą składową wielkością środków gromadzonych w ramach części kapitałowej systemu emerytalnego. Istotniejszy wpływ miała wielkość środków przekazywana do funduszy, a także charakter uczestnictwa w II filarze systemu emerytalnego. Wprowadzono bowiem możliwość wyboru odnośnie do członkostwa w otwartych funduszach emerytalnych. W kwietniu 2014 roku każdy uczestnik został postawiony przed dokonaniem wyboru między przekazywaniem części (2,92%) wynagrodzenia do otwartych funduszy emerytalnych, a przekazywaniem tych środków na subkonto w ZUS. Osoby, które nie były w stanie podjąć decyzji w żądanym ustawowo terminie, były automatycznie „wypisywane” z otwartych funduszy emerytalnych, a część ich składek została przekazana na subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Wprowadzenie takowego podziału składek spowodowała, iż zdecydowana większość przyszłych świadczeń emerytalnych wypłacanych z obowiązkowego systemu emerytalnego zarządzana będzie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dzięki temu wypłata świadczeń bazować ma na zasadzie, iż bieżące wypłaty finansowane są ze składek wpływających do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od przyszłych pokoleń – system repartycyjny<sup>20</sup>.

Wpompowanie środków do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych spowodowało uszczuplenie kapitałowej części systemu emerytalnego. Środki mogące trafić na konta otwartych funduszy emerytalnych transferowane były bowiem w znacznej części do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dodatkowym uszczupleniem kapitałowej części systemu stał się zakaz inwestowania otwartych funduszy emerytalnych w obligacje oraz inne papiery dłużne emitowane, a także gwarantowane przez skarb państwa. Zakaz ten

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw z związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1717).

<sup>20</sup> Z. Czepulis-Rutkowska, *Wybrane problemy systemów emerytalnych a międzynarodowe trendy zmian. Przegląd emerytalny – element debaty w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2006, numer tematyczny 1, s. 7.



został wprowadzony wraz z obowiązkiem przekazania aktywów portfeli obligacyjnych otwartych funduszy inwestycyjnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wynikiem tego było przekazanie ponad 150 mld zł z rachunków Polaków w otwartych funduszach emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wartość ta w odpowiednich proporcjach zapisana została na subkontach ubezpieczonych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Istotne jest, iż środki te podlegają waloryzacji do czasu osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku umożliwiającego pobieranie świadczenia.

Ustawa wprowadziła również znaczące zmiany w finansowaniu świadczeń emerytalnych oraz zarządzaniu środkami gromadzonymi na kontach otwartych funduszy emerytalnych. Regulacje określały, iż środki te zostaną docelowo przekazane do funduszu emerytalnego przed momentem przejścia ubezpieczonego na emeryturę. Transfer środków nie będzie jednak transferem jednorazowym, a zostanie rozłożony w czasie. Dziesięć lat przed rozpoczęciem pobierania świadczenia emerytalnego środki ubezpieczonego z kont otwartych funduszy emerytalnych będą przekazywane do funduszu ubezpieczeń społecznych w formie comiesięcznych przelewów. Literatura ekonomii emerytalnej określa tę metodę tzw. „suwakiem bezpieczeństwa”. Ma ona na celu ochronę ubezpieczonego przed ryzykiem wynikającym z błędnego inwestowania w okresie ostatnich lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Warto również wspomnieć, iż po rozpoczęciu transferu środków z otwartego funduszu emerytalnego do funduszu ubezpieczeń społecznych, odprowadzone bieżące składki trafiać będą bezpośrednio na subkonta Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z pominięciem otwartych funduszy emerytalnych<sup>21</sup>.

Transfer środków emerytalnych z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych był również inicjatorem zmian dotyczących III filaru. Zmiany w obrębie III filaru dotyczyły indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego. W ramach zmian nie zdecydowano się na wprowadzenie regulacji w zakresie indywidualnych kont emerytalnych czy pracowniczych programów emerytalnych.

Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne nie cieszyły się zakładaną wcześniej popularnością. Aby objąć zasięgiem większą część społeczeństwa, zwiększono ilość zachęt dla oszczędzających indywidualnie w ramach III filaru. Faktem jest, iż od początku funkcjonowania III filaru wszelkie wpłaty na indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego podlegały zwolnieniu z podatku dochodowego od osób fizycznych dzięki możliwości odpisania składki od podstawy opodatkowania. Wpłaty z indywidualnych kont podlegały standardowemu opodatkowaniu stawką 19%. Zatwierdzone regulacje miały wprowadzić zmiany z tym mechanizmie. Nie odnosiły się one co prawda do

---

<sup>21</sup> M. Góra, *Inne spojrzenie na podstawowe zagadnienia ekonomii emerytalnej*, „*Ekonomista*” 2003, nr 4, s. 479-500.

całkowitego zwolnienia z opodatkowania wypłaty z indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego, jednak wprowadzały preferencyjną stawkę podatku. Istotną zmianą okazało się także wprowadzenie innych zasad wpłat na indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Do wprowadzenia ustawy limit składki, jaką osoba oszczędzająca była w stanie odliczyć od podstawy opodatkowania, wynosił 4% rocznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne. Prowadziło to do sytuacji, w której spora część potencjalnych ubezpieczonych miała problem z wyliczeniem dokładnej kwoty wpłacanej na konto (z możliwością odliczenia kwoty przy wypełnianiu zeznania podatkowego w kolejnym roku). Dodatkowo barierą dla wielu osób stawała się sytuacja, w której nie byli oni w stanie wpłacić składki, jeśli dochody ubezpieczonego nie stanowiły podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Wprowadzona ustawa rozwiązywała ten problem dzięki ustanowieniu jednakowego, kwotowego limitu wpłat na indywidualne konta zabezpieczania emerytalnego dla każdego potencjalnego ubezpieczonego. W roku 2014 limit wynosił 1,2-krotność przeciętnego wynagrodzenia w Polsce, co stanowiło kwotę 4495,20 zł<sup>22</sup>.

## Zmiany systemu emerytalnego od roku 2017

System emerytalny w roku 2017 przeszedł sporą rewolucję dzięki przywróceniu wieku emerytalnego na poziomie 60 lat (dotyczy kobiet) oraz 65 lat (w przypadku mężczyzn). Spowodowało to zaprzestanie reformy wprowadzającej podwyższenie wieku emerytalnego do 67 roku życia bez względu na wiek<sup>23</sup>. Istotne zmiany, wynikające niejako z wprowadzenia niższego wieku emerytalnego, dotyczyły również niższych wysokości świadczeń emerytalnych. Literatura przedmiotu interpretuje to jako pewną pochodną przywrócenia szybszego okresu przejścia na emeryturę, argumentując takowy stan rzeczy skróconym okresem odprowadzania składek. Według kalkulacji sporządzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jeżeli przeciętny obywatel postanowi przejść w okres spoczynku na nowych zasadach, będzie tracić odpowiednio 450 zł miesięcznie (w przypadku kobiety) oraz 580 zł (w przypadku mężczyzny). Wprowadzone w 2017 roku reformy odnosiły się również do minimalnej wysokości świadczenia emerytalnego. Zdecydowano się bowiem podnieść świadczenie do poziomu 1000 zł brutto. Przy wymagalnym minimum okresów oskładkowania minimalne świadczenia nie mogą być niższe niż wartość 1000 zł brutto. Dotyczyło to zarówno osób, które do wprowadzenia

<sup>22</sup> G. Uścińska, K. Berrahal, A. Kolek *Przegląd emerytalny 2016 – bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, „Polityka Społeczna” 2016, nr tematyczny 1, s. 1-6.

<sup>23</sup> Reforma z roku 2012.

zmian otrzymywały obowiązującą minimalną emeryturę, jak również osób, które otrzymywały świadczenie poniżej 1000 zł.

1 marca 2018 roku zarówno świadczenia emerytalne, jak i świadczenia rentowe w Polsce uległy wzrostowi. Od roku 2017 zdecydowano się na tzw. kwotową waloryzację renty oraz emerytury. Ministerstwo wprowadziło waloryzację gwarantowaną, która dla każdego emeryta lub rencisty oznaczała podwyżkę otrzymywanych świadczeń o co najmniej 10 zł brutto miesięcznie (bądź też podwyżkę o 0,73%). W roku 2018 wskaźnik waloryzacji wyniósł 2,98%, co spowodowało podwyższenie najniższej emerytury z poziomu 1000 zł brutto do 1029,80 zł brutto.

Reformy wprowadzane w ostatnim czasie dotyczą także tzw. filarów bezpieczeństwa, a więc OFE. Mimo że od roku 2014 uczestnictwo w II filarze nie jest obowiązkowe, gwarantuje ono zwiększenie wysokości świadczenia emerytalnego. Zapowiedzi rządzących mają natomiast zlikwidować całkowicie II filar emerytalny. Od sierpnia 2018<sup>24</sup> zgromadzone w Otwartych Funduszach Emerytalnych środki mają zostać rozdysponowane w proporcji 25%:75%. 75% zgromadzonych środków ma trafić na Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego osoby odprowadzającej składki. Ma to zadziałać w sposób zachęcający Polaków do dobrowolnego wpłacania dodatkowych pieniędzy na konta III filaru. Reforma doprowadzi do przetransferowania większości środków do III filaru, skąd możliwa będzie ich wypłata. Pamiętać należy, iż wypłata od razu po przeprowadzeniu reformy spowoduje konieczność odprowadzenia 75% podatku od wypłacanej kwoty. Projekt reformy zakłada, iż wypłata środków po roku 2025 wiązać się będzie z obligatoryjną zapłatą jedynie zryczałtowanego podatku na poziomie 10%. Pozostała część 25% środków zgromadzonych w OFE ma zostać przetransferowana do tzw. Funduszu Rezerwy Demograficznej, co oznacza powiększenie subkonta emerytalnego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych<sup>25</sup>.

## Podsumowanie

Wprowadzane przez kolejne lata reformy mają być przede wszystkim narzędziem naprawczym dla zmian o charakterze demograficznym. Dodatkowo rządzący starają się uleczyć niewydolność i niejako ułomność systemu repartycyjnego obowiązującego w Polsce. Korzyści oraz idące za tym obietnice okazują się nierealne. Reforma z roku 1998, która przede wszystkim miała na celu wzmocnienie systemu emerytalnego o aspekt ubezpieczeniowy, okazała się w praktyce niedoskonała i mało wykonalna. Podstawowy

<sup>24</sup> Zapowiedzi rządzących.

<sup>25</sup> ZUS, *Zmiany w przepisach emerytalnych od 1 października 2017 r.*, [http://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komorek-merytorycznych/swiadczenia/-/publisher/details/1/zmiany-w-przepisach-emerytalnych-od-1-pazdziernika-2017-r\\_/1566586](http://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komorek-merytorycznych/swiadczenia/-/publisher/details/1/zmiany-w-przepisach-emerytalnych-od-1-pazdziernika-2017-r_/1566586) [dostęp: 30.06.2018].

problem pojawiał się w fundamentalnej zmianie odnoszącej się do podziału opłacania składki pomiędzy pracownika i pracodawcę. Praktyka okazywała się brutalna, ponieważ w momencie kłopotów pracodawcy z wypłacalnością nie zostawały opłacane składki społeczne, natomiast sankcje prawne stosowane na wypadek takich sytuacji okazywały się bezskuteczne.

Stabilna i ugruntowana konstrukcja systemu emerytalnego jest jedną z istotniejszych kwestii społecznych we wszystkich krajach. Mimo że nie ma jednego najlepszego, elastycznego modelu systemu emerytalnego, warto pamiętać, iż głównym jego zadaniem powinno być zmniejszanie dysproporcji wielkości opłacanych składek, a także zagwarantowanie emerytom godnych warunków po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan zawodowego spoczynku.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).

Ustawa 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).

### Literatura

Barr N., Diamond P., *The economics of pensions*, „Oxford Review of Economics Policy” 2006, Vol. 22, No. 1.

Czepulis-Rutkowska Z., *Wybrane problemy systemów emerytalnych a międzynarodowe trendy zmian. Przegląd emerytalny – element debaty w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 1 tematyczny.

Frieske K., Przychodaj E., *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian – 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, IPiSS, Warszawa 2014.

Góra M., *Inne spojrzenie na podstawowe zagadnienia ekonomii emerytalnej*, „Ekonomista” 2006, nr 4.

Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

Miśko-Iwanek K., *Ubezpieczenie społeczne*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 1994.

Rodzinka J., Hady J., Hospod E., *Przyczyny wprowadzenia reformy systemu emerytalnego w Polsce*, „e-Finanse” 2007, nr 3.

- Sułkowska W. (red.), *System ubezpieczeń społecznych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2014.
- Uścińska G., Berrahal K., Kolek A., *Przegląd emerytalny 2016 – bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 1 tematyczny.
- ZUS, *Zmiany w przepisach emerytalnych od 1 października 2017 r.*, [http://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komorek-merytorycznych/swiadczenia/-/publisher/details/1/zmiany-w-przepisach-emerytalnych-od-1-pazdziernika-2017-r\\_/1566586](http://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komorek-merytorycznych/swiadczenia/-/publisher/details/1/zmiany-w-przepisach-emerytalnych-od-1-pazdziernika-2017-r_/1566586)
- Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997.

## Economic analysis of the Polish pension system

### Summary

One of the fundamental functions of the pension system is to protect the insured from deprivation as they approach the retirement age. This is coupled with the maintenance of a stable system that is able to provide beneficiaries with benefits until the end of their lives. Since the pension system is strongly dependent on the demographic and economic situations in a given country, it is important that policy in this matter is conducted prudently. The purpose of the article was to describe and analyze the Polish pension system with the reforms implemented during the last two decades. The additional purpose was also to present general definitions related to the concept of the pension system and the essence of the pension security operation.

### Keywords

Pension system, demography, social insurance, Open Pension Funds, Social Insurance Fund, Social Security Institution

