

# WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

## W JAKIM KIERUNKU ZMIERZA SYSTEM EMERYTALNY W POLSCE?

Michał Polakowski

Michał Polakowski

**W JAKIM KIERUNKU  
ZMIERZA SYSTEM EMERYTALNY  
W POLSCE?**

## Spis treści

1. Skutki starzenia się społeczeństw, dług ukryty i koszty przejścia. . . . .	4
2. Historia reformy emerytalnej i jej implementacja. . . . .	11
Fundusze emerytalne – główne problemy . . . . .	13
Finansowanie reformy . . . . .	14
Szwecja . . . . .	17
3. Reformy emerytalne w krajach Europy Zachodniej. . . . .	17
Włochy . . . . .	18
Niemcy . . . . .	19
Podsumowanie – w jakim kierunku zmierza polski system emerytalny? . . . . .	21
Bibliografia. . . . .	23

Niedawne modyfikacje systemu emerytalnego w Polsce były dla niektórych obserwatorów zaskoczeniem. Trwałe zmniejszenie roli filara kapitałowego – zmniejszenie wysokości składki, możliwość wyboru między systemem repartycyjnym i mieszanym, czy tak zwany suwak emerytalny – było tymczasem podyktowane sytuacją finansów publicznych. Wpływ reformy na wysokość świadczeń jest niejasny, ponieważ zależy od przyjętych założeń. Biorąc to pod uwagę, nie powinno oczekiwać się zasadniczych zmian, ponieważ system nadal oparty jest na zasadzie zdefiniowanej składki i jako taki silnie odwzorowuje przebieg kariery zawodowej.

Niniejszy tekst podzielony jest na trzy części. W części pierwszej przedstawione i przedyskutowane zostały założenia reform emerytalnych, opartych na kapitalizacji składki. W części tej opisuję źródła tego typu reform i przestanki, jakie kierowały reformatorami, również w kontekście idei dotyczących roli państwa w polityce społecznej i tego, jak określone reformy emerytalne mogą wpływać na tę rolę.

W części drugiej opracowania przedstawiam założenia polskiej reformy emerytalnej i główne dyskusje, jakie jej towarzyszyły. Skupiam się na tym, że ówcześni reformato-

rzy próbowali przenieść doświadczenia krajów Ameryki Łacińskiej do Europy Wschodniej, nie biorąc pod uwagę wielu technicznych, jak również politycznych i społecznych aspektów reformy. W rezultacie, orientując się na przyszłość, negowali wiele zagrożeń płynących z samej reformy, jak i jej wdrażania. Niedawna seria zmian w systemie emerytalnym wynika właśnie ze zlekceważenia wielu tych czynników w przeszłości.

W części trzeciej prezentuję reformy emerytalne w wybranych krajach Europy Zachodniej. Celem tego porównania jest wskazanie, że poszczególne kraje mają swoje tradycje ubezpieczenia emerytalnego, które w dużej mierze wyznaczają kierunki możliwych zmian. Jednocześnie podkreślam, że reformy emerytalne są w znacznym stopniu zależne od innych obszarów polityki społecznej i polityki rynku pracy. Skuteczna reforma emerytalna musi obejmować wiele z tych obszarów jednocześnie.

W ostatniej części tekstu wskazuję na pewne problemy, których polska reforma emerytalna i jej niedawne modyfikacje nie rozwiązują. Należą do nich ubóstwo emerytalne, kwestia zdrowego starzenia się, ograniczona polityka rynku pracy i niski poziom wynagrodzeń w gospodarce.

---

<sup>1</sup> Pragnę podziękować wszystkim uczestnikom seminarium pt.: „W jakim kierunku zmierza obecna modyfikacja reformy emerytalnej w Polsce i dlaczego potrzebne są zmiany?“, współorganizowanego przez Fundację im. Friedricha Eberta i Fundację ICRA, które odbyło się 13 listopada 2013 w warszawskim biurze Fundacji im. Friedricha Eberta. W szczególności dziękuję prof. Leokadii Oręziak.

## 1. Skutki starzenia się społeczeństw, dług ukryty i koszty przejścia

W odróżnieniu od reform emerytalnych w Europie Zachodniej, reformom systemów emerytalnych w Europie Środkowej towarzyszyły dyskusje, które w znacznym stopniu nie odnosiły się wprost do celu, jakim jest bezpieczeństwo socjalne na emeryturze. Zamiast tego bezpieczeństwo to miało być osiągnięte przez odpowiednią aktywność na rynku pracy – opartą na legalnym zatrudnieniu i braku bezrobocia oraz innych okresów kariery zawodowej, w których nie uzyskuje się przychodu.

Reformatorów w zasadniczym stopniu pochłaniały takie kwestie jak wpływ starzenia się społeczeństwa na finanse publiczne czy nadanie dynamiki rozwojowi rynków kapitałowych. Ponadto uważano, że wprowadzenie filara kapitałowego spowoduje przyspieszenie procesu prywatyzacji w Polsce. Argumentowano przy tym, że wprowadzenie rozwiązań kapitałowych przyczyni się do osiągnięcia kilku celów naraz: częściowa kapitalizacja składki miała być rozwiązaniem wielu strukturalnych problemów polskiej gospodarki, a zwłaszcza problemów związanych z rynkiem pracy. Wprowadzenie zasady zdefiniowanej składki do obliczania świadczeń w miejsce zasady zdefiniowanego świadczenia miało wpłynąć na postawy Polaków i zachęcić ich do przechodzenia z szarej strefy do legalnego zatrudnienia, jak również skłonić ich do dłuższej pracy zawodowej.

Polskie rozwiązania systemu emerytalnego w dużej części oparte były na chęci powtórzenia ścieżki reform obranych przez kraje Ameryki Łacińskiej. Należy jednak podkreślić, że ostateczny kształt polskiego systemu emerytalnego nie jest tylko wynikiem wdrożenia zagranicznych wzorców, ale w równie dużym

stopniu wynika z historycznych uwarunkowań politycznych, siły partnerów społecznych itd. Do takich cech należało względnie duże wewnętrzne zróżnicowanie systemu emerytalnego z licznymi wyłączeniami od ogólnych zasad (wiek emerytalny, staż pracy), słaba pozycja związków zawodowych, jak również niski poziom świadczeń emerytalnych w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, czy wreszcie podporządkowanie polityki społecznej polityce gospodarczej, silnie promującej elementy rynkowe (Polakowski 2010). Zbieg tych czynników spowodował, że łatwiej przeprowadzić było reformę emerytalną, ponieważ opór społeczny był stosunkowo niewielki, a część polityków i ekspertów traktowało projekt reformy emerytalnej jako bezalternatywny. Warto przy tym wskazać, że w Ameryce Łacińskiej, jak również po części w Europie Środkowej, reformy emerytalne, jedne z najbardziej skomplikowanych reform polityki społecznej, traktowane były w sposób technokratyczny, z ograniczonym zaangażowaniem partnerów społecznych i nie do końca rzetelnym informowaniem społeczeństwa o skutkach reform.

Podczas gdy w krajach Europy Zachodniej w latach 80. i 90. dokonano względnie niewielkich modyfikacji systemów emerytalnych, polegających na zmianie pojedynczych ich parametrów, to zasadniczych innowacji w tym obszarze dokonano w krajach Ameryki Łacińskiej. Reformy te, rozpoczęte na początku lat 80., polegały na zastąpieniu funkcjonującego systemu emerytalnego opartego na systemie zdefiniowanego świadczenia i finansowanego na zasadzie repartycyjnej, systemem, który całkowicie lub częściowo opierał

się na ubezpieczeniu kapitałowym o zdefiniowanej składce, oferowanym przez podmioty prywatne. W pierwszej fali reform emerytalnych najbardziej radykalnej zmiany dokonano w Chile, gdzie zastąpiono całkowicie system repartycyjny systemem kapitałowym opartym na zasadzie zdefiniowanej składki (Mesa-Lago 2008).

Reformatorzy systemu emerytalnego w Chile argumentowali, że problem tamtejszego systemu emerytalnego tkwi w niewłaściwej strukturze zachęt do podjęcia legalnej pracy. Cechą charakterystyczną chilijskiego rynku pracy była rozległa szara strefa, zarówno pod względem nielegalnego zatrudnienia, jak i legalnego zatrudnienia, od którego nie odprowadzono składek i podatków. O ile przypadek reformy emerytalnej w Chile jest skrajny i niewiele krajów zdecydowało się wprowadzić reformę o zbliżonym kształcie, o tyle stała się ona wzorcowym rozwiązaniem problemów systemów emerytalnych z dwóch powodów. Po pierwsze, radykalizm Chile wskazywał, że jest to możliwe tylko przez całkowite odrzucenie „starego” systemu emerytalnego i zastąpienie go nowym, opartym na przejrzystych zachętach do uczestnictwa w nim. Po drugie, reforma systemu emerytalnego została przedstawiona jako lek na więcej problemów, które zdaniem neoklasycznych ekonomistów i zwolenników rozwiązań rynkowych trapiły kraje rozwijające się. A zatem, problem deficytu budżetowego miało rozwiązać przekształcenie tego deficytu w oszczędności emerytalne wspierające wzrost gospodarczy, niewielką rolę rynku kapitałowego miało podnieść dokapitalizowanie oszczędnościami emerytalnymi, a zachęcenie obietnicą emerytury pracownicy zatrudnieni w szarej strefie mieli zacząć pracować legalnie. Spadek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym zapoczątkowany został latach 70., kiedy wzrosło bezrobocie. Ewaluacja reform wprowadzających

wielofilarowy system z kapitalizacją składki i indywidualnymi kontami wskazuje, że o ile udało się w pewnym stopniu osiągnąć cel, jakim było ponowne zwiększenie zakresu podmiotowego ubezpieczenia (choć nie do poziomu z lat 70.), o tyle wzrost legalnego zatrudnienia był dość umiarkowany. Dotyczy to zwłaszcza grup „problematycznych”, jak kobiety wykonujące niskopłatną pracę czy ludność wiejska. Jednocześnie wskazuje się, że rozmiar filara kapitałowego i związane z nim koszty przejścia stanowiły zasadnicze obciążenie dla budżetu państwa. Uważa się przy tym, że pozytywne zjawiska na rynku kapitałowym w Chile były związane nie tyle z istnieniem funduszy emerytalnych, ile z polityką gospodarczą kraju podczas dyktatury (Crabbe 2005). W innych krajach Ameryki Łacińskiej reformy emerytalne miały mniej radykalny charakter, tym niemniej z punktu widzenia filozofii reformy emerytalnej jeden element tych zmian jest wspólny: nie były one bezpośrednio związane ze zmianami demograficznymi (starzeniem się społeczeństwa), które najczęściej przywoływane są w krajach zachodnich jako uzasadnienie reform systemów emerytalnych.

W przypadku krajów Europy Środkowej zasadniczą przesłanką w dłu reform systemów emerytalnych, której używano w dyskusji publicznej, było starzenie się społeczeństwa. Było to głównie pokłosie publikacji Banku Światowego pt. *Averting the Old-Age Crisis* z 1994 roku (World Bank 1994), w której wskazywano, że starzenie się będzie strukturalnym problemem wymagającym zasadniczych reform. Społeczeństwa Europy Środkowej faktycznie należą do najszybciej starzejących się i o ile problem ten nie jest teraz odczuwalny, już wkrótce przybierze na sile. Na starzenie się społeczeństwa składają się dwa trendy demograficzne: zmniejszająca się dzietność i spadek umieralności. Pierwszym elementem procesu jest trwałe

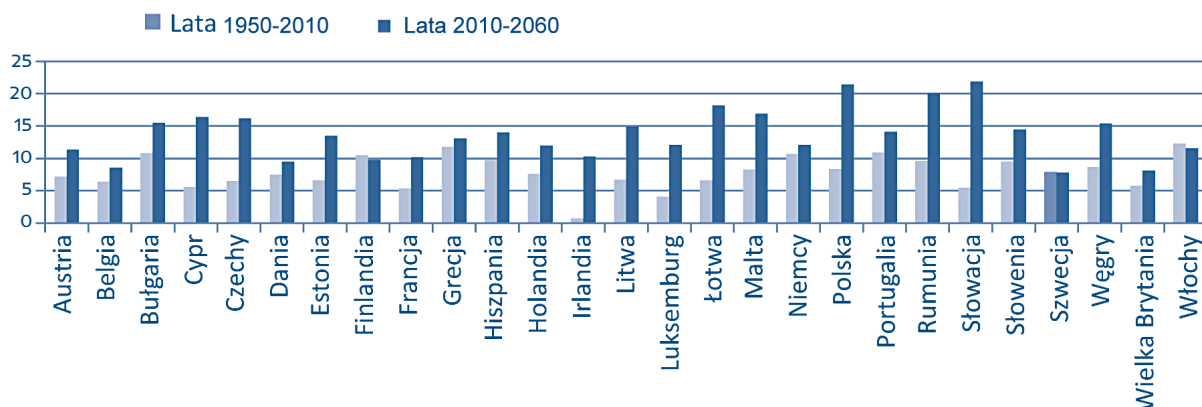
obniżenie się stopy dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń, co przyczynia się do spadku w czasie proporcji osób młodych w populacji. Drugim komponentem jest wydłużanie się dalszego trwania życia wynikające z malejącej umieralności. Co istotne, wydłużanie się dalszego trwania życia jest procesem permanentnym (dotyczy nie tylko teraźniejszości, lecz także przyszłości) (Serow 2001). Pomimo krótkookresowych fluktuacji, za starzenie się społeczeństwa w większym stopniu odpowiada zmniejszająca się dzietność. Dlatego też starzenie się społeczeństw jest zjawiskiem, którego nasilenie można przewidzieć z dużym prawdopodobieństwem i debata na ten temat dotyczy raczej sposobów łagodzenia skutków tego procesu, aniżeli możliwości jego odwrócenia (Börsch-Supan i Ludwig 2011). Wykres poniżej ilustruje proces starzenia się w w przedziale czasowym od roku 1950 do pierwszej dekady XXI wieku, a także projekcje Komisji Europejskiej w perspektywie do 2060 roku, przez ukazanie dynamiki zmian udziału osób w wieku powyżej 65. roku życia w populacji.

Dane zaprezentowane na wykresie dla lat 1950–2010 potwierdzają, że starzenie się populacji dotknęło wszystkie społeczeństwa

Unii Europejskiej. Czynnikiem różnicującym są natomiast punkt wyjścia i dynamika procesu. W roku 1950 takie kraje jak Polska czy Rumunia charakteryzowały się najniższym odsetkiem osób w wieku powyżej 65 lat. Jeśli chodzi zaś o dynamikę wzrostu udziału populacji osób starszych, proces ten przebiegał w najmniejszym stopniu w Irlandii (wzrost o 1 punkt procentowy). Największy przyrost odsetka osób starszych odnotowano we Włoszech i Grecji (zmiana o 12 punktów procentowych). Przeciętnie dla analizowanego okresu wzrost ten wyniósł 8 punktów procentowych.

Jeśli przyjmiemy za punkt wyjściowy rok 2010, zauważymy, że prognozowana dynamika procesu starzenia się społeczeństw europejskich jest większa, ponadto występują jej regionalne zróżnicowania. Obecnie kraje Europy Środkowej posiadają stosunkowo mały odsetek osób w wieku powyżej 65 lat w populacji w porównaniu do krajów zachodnioeuropejskich. Natomiast w perspektywie roku 2060 rezultaty projekcji wskazują, że starzenie się społeczeństwa będzie bardziej zaawansowane w pierwszej grupie krajów niż w drugiej. W przypadku Polski udział osób w wieku ponad 65 lat wzrośnie z oko-

Wykres 1: Zmiana odsetka osób w wieku powyżej 65 lat w całości populacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1950–2010 i 2010–2060 (prognoza), punkty procentowe



Źródło: lata 1950–2010: opracowanie własne na podstawie *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision*, lata 2020–2060: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska, *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060)* "European Economy" 2012, No. 2., tabela A12

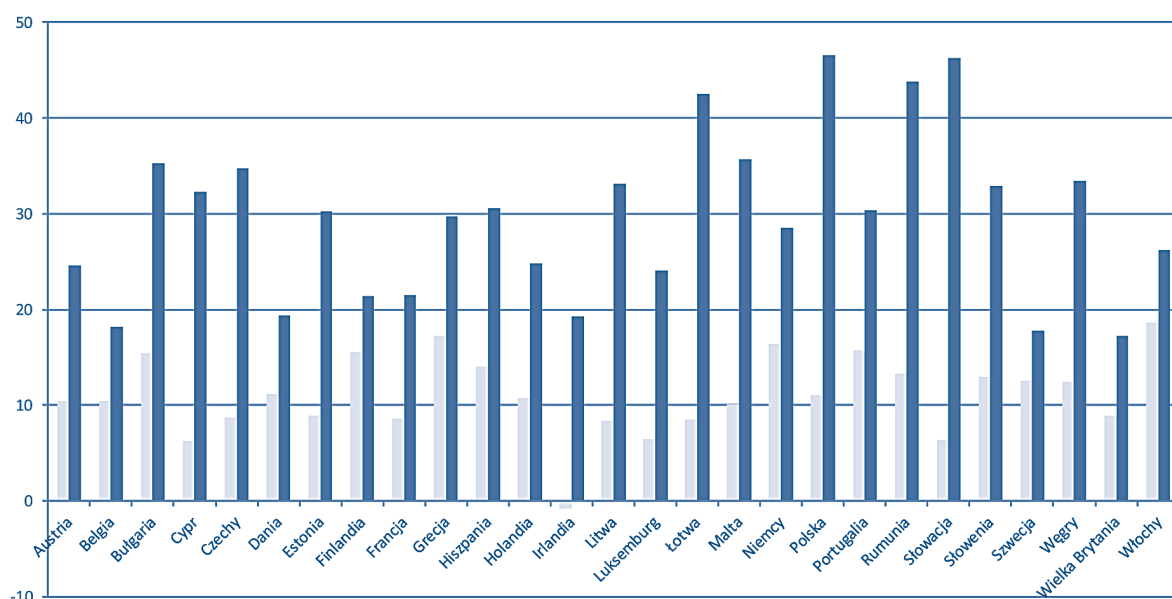
to 14% w 2010 roku do około 35% w roku 2060. Z kolei do grupy krajów z najmniejszą dynamiką przyrostu należą Szwecja i Wielka Brytania. Państwa, w których prognozowana zmiana dynamiki jest największa, to Słowacja i Polska.

Starzenie się populacji ma zasadniczy wpływ na potencjał rynku pracy, ponieważ zmienia się relacja między liczebnością grupy czynnej zawodowo i liczebnością grupy osób, które zaprzestały aktywności ekonomicznej. Proces ten ilustruje wykres 2, pokazując zmianę tzw. współczynnika obciążenia demograficznego (stosunku liczby osób w wieku powyżej 65 lat do liczby osób w wieku 15–64) dla lat 1950–2010 i projekcją dla lat 2020–2060. W okresie 1950–2010 we wszystkich analizowanych krajach z wyjątkiem Irlandii wskaźnik obciążenia demograficznego wzrósł, średnio o 11 punktów procentowych. Prognoza Komisji Europejskiej szacuje, że w okresie 2010–2060 będziemy mieli do czynienia ze znacznie szybszym wzrostem tego wskaźnika: średnio dla

27 krajów członkowskich Unii Europejskiej ma on wzrosnąć o 31 punktów procentowych.

W sytuacji, gdy populacja jest młoda, mamy do czynienia z dużą liczbą osób pracujących, które przez odprowadzane podatki i składki finansują świadczenia socjalne (pieniężne i rzeczowe) (Lynch 2006). Z kolei w sytuacji, w której populacja się starzeje, zmniejsza się baza podatkowa oparta na przychodach z pracy wskutek zaniechania pracy zarobkowej przez osoby starsze. Z punktu widzenia wydatków społecznych starzenie się populacji zmienia ich strukturę, ponieważ coraz większa część nakładów przeznaczona jest na grupę osób nieaktywnych zawodowo. Podsumowując, starzenie się populacji ma wpływ zarówno na przychody szeroko rozumianego systemu polityki społecznej (zmniejszanie się liczebności grupy finansującej) jak i na strukturę jego wydatków (zwiększanie się grupy korzystającej z usług i transferów pieniężnych) (Schulz 1995).

Wykres 2: Zmiana wskaźnika obciążenia demograficznego w krajach Unii Europejskiej w latach 1950–2010 i 2020–2060 (prognoza), punkty procentowe



Źródło: lata 1950–2010: opracowanie własne na podstawie *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision*, lata 2020–2060: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska, *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060)* "European Economy" 2012, No. 2.tabele A11 I A12



Jednym z podstawowych terminów używanych w dyskusji nad potrzebą reformy systemu emerytalnego, która ma zmniejszyć presję na finanse publiczne, jest tzw. dług ukryty. Termin ten odnosi się do sumy zobowiązań, które muszą zostać zrealizowane w przyszłości. W kategoriach repartycyjnego systemu emerytalnego dług ukryty odnosi się do sumy wszystkich przyszłych świadczeń, do których uczestnicy systemu nabyli prawa. Reformatorzy i zwolennicy częściowej kapitalizacji składki wskazywali ten aspekt jako główne uzasadnienie dla wprowadzania funduszy emerytalnych (Polakowski 2010). Tymczasem z perspektywy finansów publicznych istotna jest również kwestia należności (wpływów składkowych w przyszłości). Zatem z punktu widzenia przyszłego deficytu/nadwyżki systemu emerytalnego bardziej istotny jest sposób, w jaki buduje się zobowiązania względem możliwości finansowych. Przykładem takiej konstrukcji jest połączenie systemu, w którym świadczenia są finansowane metodą repartycyjną i takiego w którym świadczenia obliczane są na podstawie zasady zdefiniowanej składki. Rozwiązaniu temu mogą towarzyszyć dodatkowe elementy, takie jak automatyczne podnoszenie wieku emerytalnego czy bilansujące system w krótkim i długim okresie (np. jak w Szwecji).

Jak wskazują Drahekoupil i Domonkos (2014), koncepcja długu ukrytego ma charakter teoretyczny. Natomiast zwolennicy kapitalizacji składki podkreślali i nadal wskazują (choćby mniej aktywnie), że umożliwi ona przekształcenie długu ukrytego w dług jawny i w ten sposób obniżenie tego pierwszego przez uwolnienie państwa od konieczności gwarantowania wypłaty świadczeń w przyszłości. W sytuacji, w której dotychczasowe zobowiązania są uznawane przez państwo (czego nie da się uniknąć w demokratycznym państwie prawa), przekształcenie długu ukrytego w jaw-

ny oznacza konieczność finansowania dwóch systemów naraz do momentu, gdy ostatnie zobowiązania zostaną zrealizowane. Z jednej bowiem strony należy finansować przeszłe zobowiązania, z drugiej zaś budować przyszłe zobowiązania za pomocą transferu środków do funduszy (Barr i Diamond 2008). Sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana, jeśli ogranicza się wysokość odprowadzanych składek, jak na Węgrzech czy w Polsce (250% podstawy wymiaru). Wtedy przy względnie niezmiennych wydatkach powstaje dodatkowy deficyt, który musi być finansowany ze środków budżetowych.

Istotne jest to, że w debacie emerytalnej, zarówno tej sprzed 15 lat, jak i dotyczącej najnowszych zmian w systemie, wskazywano, że dług ukryty i jawny są równorzędne. Wynika to z postrzegania długu otwartego jako wyceny długu ukrytego. Według zwolenników kapitalizacji składki, dług jawny nie powinien się zatem liczyć do zobowiązań państwa, co oznacza, że nie powinien powiększać długu publicznego. Jednak, jak podkreśla się w literaturze, podejście takie neguje występowanie kosztów transakcyjnych, jak również zakłada perfekcyjną racjonalność, wskutek czego przyjmuje się, że rynki finansowe postrzegają będą tak samo kraje zarówno z wysokim długiem ukrytym i niskim długiem jawnym, jak i niskim długiem ukrytym i wysokim jawnym. Założenie to nie zostało potwierdzone: w przypadku gospodarek, które wprowadziły systemy kapitałowe kosztem długu publicznego, *rating* nie uległ poprawie. Jak podkreślają Drahekoupil i Domonkos, z tej perspektywy działania Komisji Europejskiej, która nie chciała włączyć transferów do filara kapitałowego z rachunków deficytu budżetowego, wydają się prawidłowe. Biorąc pod uwagę finansowanie kosztów przejścia długiem, szczególnie istotny jest również koszt finansowy obsługi długu. Jak pokaże niżej, koszt ten odgrywać będzie znaczącą

rolę w finansowaniu reformy emerytalnej w Polsce.

Warto przy okazji zadać pytanie, jakie funkcje ma spełniać obowiązkowy system emerytalny i czy przesłanki, jakie stoją za jego reformą, są przekonujące, jeśli mielibyśmy ocenić model reformy przyjęty w Polsce w końcu lat 90. Ekonomiści, noblista Peter Diamond i Nicholas Barr, przedstawiają podstawowe funkcje, jakie z punktu widzenia teorii ekonomicznej ma realizować publiczny system emerytalny (Barr i Diamond 2008). Biorąc pod uwagę cele systemu emerytalnego, autorzy wymieniają cztery podstawowe funkcje. Pierwszą z nich jest wygładzanie konsumpcji w przebiegu życia jednostki, czyli przeniesienie części konsumpcji z bieżącej fazy życia do przyszłości. Warto tutaj podkreślić, że mowa jest o konsumpcji, a nie o zasobach (np. finansowych). Po drugie, autorzy wskazują, że zadaniem systemu emerytalnego jest stworzenie ubezpieczenia przed niepewną przyszłością (dotyczącą zwłaszcza długości życia poszczególnych jednostek). Po trzecie, zasadniczą funkcją systemu emerytalnego jest redukcja ubóstwa wśród ubogich emerytów. Po czwarte, rolą systemu emerytalnego jest redystrybucja, zarówno ułatwiająca wygładzanie konsumpcji jednostek, jak i redystrybucja w ramach tej samej generacji i następujących po sobie generacji. Wreszcie Diamond i Barr podkreślają, że reformy systemu emerytalnego tylko w określonym stopniu mogą służyć ograniczeniu dystorsji na rynku pracy, ponieważ immanentną cechą współczesnych rynków, w tym rynku pracy, jest to, że są zniekształcone.

Według wiodących ekspertów emerytalnych mniej istotne jest to, w jaki sposób system jest zorganizowany i na jakiej zasadzie finansowany, znacznie bardziej zaś, czy spełnia wymienione powyżej funkcje. Jak podkreślają badacze, organizacja systemu emerytalnego

w taki sposób, aby służył dodatkowym celom (np. pobudzanie wzrostu rynku kapitałowego) ma drugorzędne znaczenie i jako taka nie powinna stanowić przesłanki do jego reformowania. Konkluzja ta stoi w sprzeczności z większością przywołanych powyżej argumentów, jakie stały za reformami systemów emerytalnych w Ameryce Łacińskiej, Europie Środkowej i tych argumentów, jakie są osiągnięciem niedawnych sporów w Polsce.

W Ameryce Łacińskiej mieliśmy do czynienia z dyfuzją koncepcji reformy emerytalnej. Szczególną rolę w tym procesie odgrywał Bank Światowy, choć z czasem słabła jego rola jako przekaznika idei na temat konkretnych rozwiązań używanych w reformach emerytalnych (Orenstein 2008). Co istotne, gdy przyjrzymy się bliżej rozwiązaniom zastosowanym w krajach regionu Europy Środkowej, zauważalne staną się różnice między obecnymi rozwiązaniami, natomiast można zidentyfikować podobny zestaw argumentów, które przewijały się w debacie emerytalnej. Dotyczyły one zwłaszcza przewagi rozwiązań rynkowych (kapitalizacji składki, funduszy emerytalnych) nad systemem repartycyjnym. Zwolennicy rozwiązań kapitałowych argumentowali, że są one znacznie bardziej odporne na skutki starzenia się społeczeństwa. Główny argument obecny w debacie publicznej odnosił się do podatności na manipulacje, na jakie narażony jest system repartycyjny. Podkreślano tym samym, że rozwiązania rynkowe są znacznie bardziej autonomiczne, jeśli chodzi o wpływ decyzji politycznych. Drugim istotnym aspektem wskazywanym przez część osób zaangażowanych w reformę emerytalną była większa efektywność systemu kapitałowego w pomnażaniu oszczędności emerytalnych w porównaniu do systemu repartycyjnego. Oba argumenty można zakwestionować. W przypadku wyzwań demograficznych znacznie większe znaczenie ma utrzymanie poziomu

konsumpcji na określonym poziomie, nie zaś sposób finansowania. Barr i Diamond podkreślają, że tym, co warunkuje wydolność systemu emerytalnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy jego obciążenie jest wysokie, jest właśnie wysoki poziom konsumpcji. Z tej perspektywy istotniejsza jest jakość polityki gospodarczej i, ogólniej, rządu (Barr i Diamond 2008).

Po drugie, efektywność systemu kapitałowego nie musi być wyższa – wręcz przeciwnie, gdy uwzględnimy koszty reformy wprowadzającej kapitalizację składki, finansowane deficytem budżetowym, może okazać się, że taki system jest mniej efektywny od reparycyjnego (*ibidem*). Ten rodzaj krytyki nie był jednak obecny w debacie publicznej, zdominowanej przez ideologię rynkową. Również obecnie te głosy są słabo słyszalne. Kluczową kwestią jest tutaj rodzaj aktywów, w które inwestują fundusze emerytalne. W przypadku krajów Europy Środkowej były to głównie papiery dłużne gwarantowane przez państwo, co oznaczało, że państwa emitowały dług na pokrycie kosztów reformy emerytalnej, który skupywały same fundusze emerytalne. Do problemu finansowania reformy emerytalnej powrócimy w dalszej części opracowania, ponieważ wydaje się, że to jego skumulowane efekty wpłynęły na trwałe ograniczenie roli filara kapitałowego w Polsce (jak i innych krajach Europy Środkowej). Jednocześnie warto

od razu wspomnieć, że z wyjątkami takimi jak Szwecja, kraj o wyjątkowo stabilnych finansach publicznych i kilkuletnich nadwyżkach zgromadzonych w funduszach buforowych, to kwestia finansowania częściowej kapitalizacji składki była przyczyną, dla której rozwiązanie to odrzucano już na etapie dyskusji.

Warto powrócić do krajów Ameryki Łacińskiej, by móc lepiej zrozumieć logikę reform emerytalnych w szerszym kontekście. Reformy emerytalne w tym regionie były sztandarowym komponentem polityki dostosowania strukturalnego. Jak podkreślają E. Huber i J. Stephens, reforma emerytalna w Chile przeprowadzana była kosztem cięć w innych obszarach polityki społecznej, ponieważ finansowanie jej długiem nie było przewidziane przez reformatów zorientowanych na stabilność makroekonomiczną (Huber i Stephens 2001). Tak też krytyczni analitycy oceniają reformy emerytalne w Ameryce Łacińskiej: w sytuacji, w której istnieje twarde ograniczenie budżetowe i polityczna niechęć do podnoszenia podatków, reforma emerytalna ograniczająca uprawnienia socjalne odbywa się kosztem również innych elementów zabezpieczenia socjalnego (Mesa-Lago 2008). W ten sposób odbywa się nie tylko reforma, która jest korzystna dla sektora finansowego, lecz także demontaż państwa opiekuńczego.

## 2. Historia reformy emerytalnej i jej implementacja

Reformy emerytalne, jakie wprowadzono w Europie Środkowej, wpisywały się w ogólny model polityki społeczno-gospodarczej, opartej na zwiększaniu roli rynku, najczęściej kosztem uprawnień socjalnych. Podnoszono w dyskusjach, że zakres polskiej polityki społecznej jest zbyt duży, wzięwszy pod uwagę poziom rozwoju kraju. Argument ten, spopularyzowany przez J. Kornaia (1992), został podchwycony przez zwolenników ograniczania roli państwa, w tym zmniejszania wpływów podatkowych. Zatem w pewnym sensie lokalna krytyka socjalistycznej polityki społecznej zbiegła się z ponadnarodową krytyką *welfare state*, promowaną przez takie organizacje międzynarodowe jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Należy zwrócić uwagę na to, że polski system emerytalny wkroczył w transformację ustrojową wewnątrznie zróżnicowany i niosąc ze sobą potencjał wzrostu kosztów, ponieważ wiele osób uzyskało uprawnienia do wcześniejszych emerytur, które wprowadzono do systemu prawnego w pierwszej połowie lat 80. ubiegłego wieku. Dyskusje dotyczące reformy trwały od roku 1989, a w roku 1992 zespół składający się m.in. z prezesa ZUS zaproponował skopiowanie rozwiązań z Ameryki Łacińskiej. Debata zasadniczo nabrała dynamiki po wyborach w 1993 roku. W łonie rządu SLD-PSL, jak również w różnych ciałach eksperckich debatowano nad możliwymi rozwiązaniami. Widoczne w niej było starcie dwóch poglądów na reformę: parametrycznego i paradygmatycznego. Zwolennicy pierwszego poglądu pragnęli zachować istniejący system (finansowanie i organizacja)

przy niewielkiej zmianie jego parametrów. Zwolennicy drugiego z kolei chcieli zasadniczo zmienić finansowanie i organizację systemu przez jego częściową prywatyzację i przejście z zasady zdefiniowanego świadczenia (DB) do zasady zdefiniowanej składki (DC).

Wkrótce grupa wspierająca kapitalizację składki zdobyła dominującą pozycję i to jej projekt został przedstawiony jako oficjalne stanowisko rządowe. Projekt reformy został przygotowany przez ekonomistów chcących za wszelką cenę zredukować wydatki na cele emerytalne i w niewielkim stopniu brał pod uwagę negatywne społeczne czy też instytucjonalne skutki reformy i ograniczenia organizacyjne. Projekt ten opierał się na optymistycznych w polskim kontekście założeniach dotyczących zarówno wzrostu gospodarczego, rozwoju i stabilności rynków kapitałowych i rynku pracy, jak i reakcji behawioralnych obywateli. Ostateczne dyskusje dotyczące reformy i jej wdrażania miały hermetyczny charakter: skonsultowano je co prawda z niezbędnymi z prawnego punktu widzenia partnerami społecznymi, lecz nie poddano szerszej debacie publicznej. Jest to zwłaszcza widoczne, gdy porówna się przebieg konsultacji społecznych w krajach o ugruntowanej tradycji demokratycznej: w Europie Zachodniej debaty na temat porównywalnie mniej radykalnych reform są znacznie dłuższe.

Pierwsza spójna wersja zmiany systemu emerytalnego została zaproponowana na początku 1997 roku w ramach opracowania *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*. Uległa ona zmianom w maju i czerwcu, przy czym

poddana była publicznej debacie eksperckiej w maju. Reformatorzy podkreślali, że propozycja reformy jest wypadkową innych projektów zmian, w tym Ministerstwa Pracy, Ministerstwa Finansów i NSZZ „Solidarność”, tym niemniej było oczywiste, że jej rdzeń i główne założenia są autorską propozycją. Zastanawiało stanowisko Solidarności, która poparła reformę – to związek zaproponował użycie przychodów prywatyzacyjnych do jej finansowania. Pozycja OPZZ nie była tak jednoznaczna, jednak ostatecznie również ta centrala związkowa poparła reformę. Wynikało z tego, że wiele kwestii, takich jak wcześniejsze emerytury czy świadczenia dla osób pracujących w ciężkich warunkach, miało być przedmiotem dalszych negocjacji w Komisji Trójstronnej. Wyjściowo reforma zakładała zrównanie minimalnego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn na poziomie 62 lat, jednak bez ścisłego wskazania optymalnego wieku emerytalnego.

Propozycja reformy była przedmiotem szerokiej krytyki. Wskazywano zarówno na ograniczoną redystrybucję w pierwszym filarze (nominalnie zdefiniowana składka), jak również w filarze kapitałowym. Jednocześnie podkreślano, że reforma napotka duże problemy z finansowaniem kosztów przejścia: dotyczyło to zarówno nadmiernie optymistycznych założeń co do sytuacji makroeko-

nomicznej, jak i przeszacowania zasobów przedsiębiorstw, które mogły być sprywatyzowane. Już w 1997 roku argumentowano, że koszty przejścia będą miały względnie stabilny poziom, natomiast ich finansowanie jest niepewne, co może przyczynić się do powstania deficytu budżetowego i wzrostu długu publicznego. Dotyczyło to między innymi kwestii otwartych, takich jak eliminacja wcześniejszych emerytur, mających być przedmiotem dyskusji ze związkami zawodowymi. Tabela poniżej przedstawia symulację sytuacji finansowej powszechnego systemu emerytalnego w sytuacji bez reformy emerytalnej, jak i scenariusza bazowego reformy.

Jak można zauważyć, oszczędności z reformy emerytalnej miały się pojawić już w pierwszej dekadzie XXI wieku i znacząco rosnąć w kolejnych dekadach.

Pakiet ustaw, które uchwalono, w wielu miejscach odchodził od założeń reformy. Dotyczyło to m.in. wieku emerytalnego, który pozostał niezmienny (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Inną istotną kwestią był protest służb mundurowych przeciwko włączaniu ich do powszechnego systemu. W październiku 1998 roku Sejm powrócił do procedowania reformy emerytalnej, zwłaszcza zajmując się tzw. przywilejami emerytalnymi. Tym razem to Solidarność

Tabela 1: Symulacja sytuacji finansowej system ubezpieczenie społecznych – brak reform i wariant bazowy reformy emerytalnej, lata 2000–2050

Scenariusze reformy		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Brak reformy (%)	Wydatki na emerytury	6,05	6,03	6,64	8,10	9,55	10,35	10,16	9,96	10,21	10,81	11,42
	Deficyt	-0,11	-0,09	-0,71	-2,18	-3,63	-4,29	-4,23	-4,02	-4,28	-4,89	-5,50
Wariant bazowy reformy (%)	Wydatki na emerytury	6,01	5,68	5,27	4,93	4,46	3,85	3,11	2,47	2,08	2,00	2,05
	Deficyt	-1,38	-1,68	-0,70	-1,29	-0,93	-0,36	0,36	1,00	1,39	1,47	1,41
Różnica (punkty procentowe)	Wydatki na emerytury	0,04	0,35	1,37	3,17	5,09	6,50	7,05	7,49	8,13	8,81	9,37
	Deficyt	-1,27	-1,59	0,01	0,89	2,70	3,93	4,59	5,02	5,67	6,36	6,91

Źródło: Chłoń-Domińczak 2002, Appendix, tabele 1 i 2, opracowanie własne

protestowała przeciwko niektórym zmianom emerytalnym, co w grudniu doprowadziło do wprowadzenia tzw. świadczeń pomostowych. Jeszcze w parlamencie dokonano zmian wczesnych emerytur i ważnej zmiany dotyczącej waloryzacji świadczeń. Większość tych zmian w zasadniczy sposób podważało finansowanie reformy emerytalnej, która, jak

wspomniano, i tak opierała się na optymistycznych założeniach. Ustawa została podpisana przez prezydenta dopiero 29 grudnia 1998 roku. Służby mundurowe zostały wyłączone z systemu już w 2003 roku, co istotnie podważało finansową stronę reformy.

## Fundusze emerytalne – główne problemy

Jednym z podstawowych celów reformy było wprowadzenie rozwiązań zapewniających większą efektywność systemu. W debacie na ten temat przeciwstawiano ZUS elastycznym i bardziej wydajnym rozwiązaniom rynkowym, które dzięki konkurencji między podmiotami rynku ubezpieczeniowego mają być w stanie taniej i lepiej zainwestować oszczędności emerytalne. Tymczasem rozwiązania regulacyjne przyjęte w toku reformy nie gwarantują żadnego z tych celów. Jak wykazywały dane Komisji Nadzoru Finansowego obejmujące ostatnią dekadę, zauważalna jest konwergencja stopy zwrotu i z tego punktu widzenia konkurencja między towarzystwami emerytalnymi jest coraz mniejsza. Brak konkurencji i symptomy zмовy cenowej w warunkach obowiązkowego uczestnictwa przez klientów w rynku wskazują, że rynek ubezpieczeń drugiego filara nosi znamiona oligopolu.

Po drugie, przyjęta konstrukcja systemu emerytalnego prowadzi do asymetrii odpowiedzialności między obywatelami a Powszechnymi Towarzystwami Emerytalnymi (PTE): PTE pobierają opłatę od obowiązkowych składek, które następnie inwestują w bezpieczne papiery dłużne gwarantowane przez państwo, przy czym PTE nie gwarantują swoim klientom żadnej stopy zwrotu

z inwestycji. Przypomnijmy tylko, że pośrednio zysk z obligacji dla PTE jest kosztem dla państwa (czyli obywateli). Stoi to w sprzeczności z lansowaną przez reformatorów ideą rozwoju polskiego rynku kapitałowego.

Po trzecie wskazywano, że podmioty zarządzające funduszami emerytalnymi pobierają wysokie opłaty, w większości przypadków na maksymalnym ustalonym poziomie. Warto wspomnieć, że do 2003 roku poziom opłaty dystrybucyjnej nie był w ogóle regulowany i wynosił nawet do 18% składki, zasadniczo obniżając kwoty, które były inwestowane. Brak konkurencji wśród funduszy emerytalnych przejawiał się między innymi nieróżnicowaniem opłat jako strategią przyciągania klientów.

Wreszcie, regulator rynku emerytalnego zwrócił uwagę, że firmy zarządzające funduszami skupiają się na strategii przyciągania klientów agresywną reklamą. Reklamę kierowano zwłaszcza do osób już ubezpieczonych – dzięki temu można było przyciągnąć osoby ze zgromadzonymi już składkami, czyli bardziej wartościowe z punktu widzenia funduszy.

Powyższe wnioski sformułowano względnie szybko, bo już po kilku latach funkcjonowania drugiego filara (UKNUIFE 2006). Wyniki analiz nie przyciągały uwagi opinii publicznej, być może dzięki skutecznym działaniom

organizacji zrzeszającej podmioty drugiego filara (Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, IGTE), która popularyzowała szybkie wzrosty, zarówno liczby członków jak i zgromadzonego kapitału. To IGTE sprzeciwiała się wielokrotnym próbom precyzyjniejszego ure-

gulowania działalności Powszechnych Towarzystw Emerytalnych, a wręcz lobbowała za wprowadzaniem instrumentów spekulacyjnych do portfela inwestycyjnego (Kostrzewski i Mięczyński 2007).

## Finansowanie reformy

Jak wspomniano, wiele elementów finansowania reformy pozostawiono nierozwiązanych lub niedookreślonych. Jednocześnie integralnym elementem reformy było ograniczenie wysokości wynagrodzenia, od którego odprowadza się składkę emerytalną do 250% przeciętnego wynagrodzenia (w uproszczeniu). Ograniczenie to przyczyniło się do rosnącego deficytu Funduszu Emerytalnego, i współwystępowało z wieloma zmianami dotyczącymi świadczeń emerytalnych. Po pierwsze, wielokrotnie zmieniano zasady waloryzacji świadczeń emerytalnych. W 2004 roku wprowadzono waloryzację opartą na wskaźniku zmiany cen, którą ponownie zamieniono na waloryzację mieszaną. Po drugie, w 2008 roku wprowadzono coroczną waloryzację cenową z negocjowanym w Komisji Trójstronnej elementem wzrostu płac (Polakowski 2010).

Zasadniczą zmianą z punktu widzenia reformy było wyłączenie z niej górników w 2005 roku.

Jednocześnie odbywała się intensywna dyskusja na temat wcześniejszych emerytur w latach 2007–2008. Wprowadzenie ograniczenia w zakresie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę było postrzegane jako zasadnicza oszczędność dla systemu emerytalnego dokonana przez rządzących. Tym niemniej ograniczenie prawa do wcześniejszej emerytury miało również specyficzne konsekwencje: w 2008 roku na wcześniejszą

emeryturę przeszło najwięcej Polaków od 1991 roku (Chłoń-Domińczak 2010). W 2009 roku wprowadzono system emerytur pomostowych, które miały w pewnym stopniu zastąpić wcześniejsze emerytury, jednak związki zawodowe zaskarżyły tę regulację do Trybunału Konstytucyjnego, argumentując, że obejmuje ona zbyt wąską grupę uprawnionych (Rzemek 2010).

Jeśli chodzi o przychody systemu ubezpieczeń społecznych, w drugiej połowie ubiegłej dekady uległy one zmniejszeniu. Był to rezultat obniżenia składki rentowej i powstania deficytu w Funduszu Rentowym, który do tego czasu miał nadwyżkę. O ile ta reforma była atrakcyjna dla liberalnych aktorów życia publicznego, miała ona zasadniczo negatywny wpływ na sytuację finansową systemu ubezpieczeń społecznych. Szacowano, że ubytek z tego tytułu w budżecie systemu ubezpieczeń społecznych wyniósł w latach 2007 i 2010 około 78 miliardów złotych (Rosocha 2012).

Podsumowując, reforma emerytalna była oparta na bardzo wygórowanych założeniach dotyczących zarówno funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych jak i jego otoczenia: politycznego, gospodarczego i społecznego. Doświadczenia wielu krajów, ale również Polski wskazują, że reformowanie ubezpieczeń społecznych jest bardzo długotrwałym procesem, którego skutki często pojawiają się wiele lat później. W tym sensie należy też postrzegać polską reformę

emerytalną jako element wymuszenia społecznie niekorzystnych zmian – przy czym ich negatywne skutki mogą dotyczyć zarówno samej treści reform jak i ich tempa lub nieobudowania ich pewnymi zabezpieczeniami.

Globalny kryzys finansowy miał silny, choć długotrwały wpływ na kondycję polskich funduszy emerytalnych, głównie przez udział w portfelu akcji notowanych na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych. Jednocześnie PTE zarządzające funduszami emerytalnymi odnotowały najwyższe zyski w historii. Spowodowało to krytykę wysokości opłat ze strony większości partii politycznych. Zarazem wysokie straty poniesione przez fundusze rozpoczęły debatę na temat zróżnicowania struktury portfela inwestycyjnego w zależności od wieku ubezpieczonego. Wreszcie, Komisja Nadzoru Finansowego zaproponowała, aby zakazać reklamowania się Towarzystw Emerytalnych (KNF 2010).

Pierwsza fala reform nadeszła w roku 2011 i była efektem koalicji Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Ministerstwo Finansów skupiło się na aspekcie finansowym reformy, podkreślając, że w obliczu fiaska prywatyzacji i braku założonych reform finansowanie reformy odbywa się za pomocą deficytu i przyczynia się do narastającego długu publicznego, który zbliża się zarówno do progów oszczędnościowych zapisanych w Ustawie o Finansach Publicznych i Konstytucji jak tych monitorowanych według metodologii Eurostatu przez Komisję Europejską. Z perspektywy Ministerstwa Finansów istotne było, że kontynuowanie reformy w ówczesnym kształcie przyczyni się do skumulowanych kosztów przejścia równych 94% PKB w 2060 roku. Co więcej, skumulowany dług związany z transferami do OFE stanowił miał 35% PKB, natomiast jego obsługa aż 59% PKB (Kempa 2010). Przedstawiciele Ministerstwa Finansów argumentowali, że

obniżenie składki płynącej do drugiego filara do 3% wynagrodzenia, pozwoli zasadniczo zmniejszyć dynamikę narastania długu. Tym niemniej nawet po proponowanych zmianach reforma emerytalna nie miała się zbilansować do 2060 roku. Z kolei Ministerstwo Pracy odnosiło się do kwestii względnie niskich stóp zwrotu przy dużym udziale obligacji skarbowych w portfelu inwestycyjnym. Argumentowano, że opłaty pobierane przez podmioty drugiego filara powinny być zasadniczo niższe. Zarzuty w stosunku do drugiego filara były odpierane przez IGTE, która zestawiała stopy zwrotu z drugiego filara ze wskaźnikiem indeksacji kont emerytalnych w filarze pierwszym, pomijając koszty całej reformy (IBnGR 2011).

Zmiany z 2011 roku czasowo ograniczyły wysokość składki emerytalnej kierowanej do funduszy emerytalnych do 2,3% wynagrodzenia od maja 2011 roku. Docelowo składka miała wzrosnąć do 3,5% w roku 2017. Pozostała część składki jest kierowana na odrębne subkonto w ZUS, waloryzowane nominalnym wzrostem PKB z pięciu lat (co ważne, waloryzacja nie może być ujemna), i może być dziedziczona na takich samych zasadach jak w drugim filarze. Jednocześnie stopniowo znoszone mają być limity na inwestycje w akcje. Wreszcie, od 1 stycznia 2012 zabroniona jest reklama PTE. Działania te w głównej mierze podyktowane były sytuacją finansów publicznych.

Drugą, zasadniczą falą reform z 2013 roku, również podyktowana była kondycją finansów publicznych. Dotyczy to zwłaszcza przesunięcia 51,5% aktywów z OFE do pierwszego filara, jak również wprowadzenia mechanizmu suwaka, dzięki któremu stopniowo przekazuje się środki z funduszu emerytalnego do ZUS, który będzie pełnić rolę zakładu emerytalnego. Ponadto reforma domyślnie kieruje strumień składek do pierwszego filara



i dopiero wskazanie chęci kierowania składem do drugiego filara przez ubezpieczonego lub wchodzącego na rynek pracy powoduje takie działanie. Zmianom tym towarzyszy zakaz inwestycji w obligacje skarbowe oraz nakaz inwestycji w akcje, co ma wpłynąć na niezakłócony wpływ funduszy emerytalnych na Giełdę Papierów Własnościowych. Wreszcie, reforma usunęła tzw. *benchmark*, który miał służyć ocenie funkcjonowania funduszy emerytalnych i uzupełnianiu ewentualnych niedoborów. Z jednej strony, reforma z 2013 roku w znacznym stopniu ograniczyła zatem wpływ funduszy emerytalnych na finanse publiczne. Z drugiej zaś, w pewnym sensie przededefiniowała ich działanie, tworząc z nich fundusze agresywne, o potencjalnie dużych wzrostach, lecz także możliwych spadkach.

Dyskusje toczące się nad ostatnimi reformami, przez krytyków określanymi jako „demontaż” drugiego filara, były jednymi z najbardziej gwałtownych, jeśli chodzi o historię współczesnej polityki społecznej. W pewnym sensie była to odroczonej debata, która powinna być się odbyć ponad 15 lat temu. Po raz pierwszy na taką skalę Polacy mogli się zapoznać z argumentami zwolenników rozwiązań kapitałowych i ich przeciwnikami. Jednocześnie Polacy mogli poznać poziom merytoryczny debaty publicznej, która toczyła się wokół istotnych części budżetu i tego,

jakie poszczególne działania będą miały konsekwencje. Reformatorzy z lat 90. złągodzili swoje argumenty na temat przewagi rozwiązań kapitałowych, choć nadal przy nich obstają, jednocześnie wielu liberalnych ekonomistów i analityków przyznało, że reforma emerytalna odbywała się w dość specyficznej atmosferze. Chodzi o bezkrytyczne podejście do rozwiązań rynkowych, ale również o to, jakie koszty trzeba ponieść, żeby je wprowadzić. Niewielu obserwatorów wskazuje przy tym, że reforma była sztandarowym przykładem „widzenia tunelowego”, które przywołują Barr i Diamond, charakteryzującego się negowaniem ograniczeń politycznych i społecznych, a często także ekonomicznych. Reformatorzy zakładali, że reszta otoczenia dostosuje się do założeń reformy, co stało się tylko w ograniczonym zakresie. W tym sensie mamy do czynienia w Polsce, ale również w całym regionie Europy Środkowej, ze specyficznym zjawiskiem. Otóż reforma emerytalna, która miała się przyczynić do oszczędności budżetowych, sama padła ich ofiarą. Przy czym należy do obecnych dyskusji, dotyczących wpływu ostatnich reform emerytalnych na poziom emerytur, podchodzić ostrożnie. Jak podkreślają Bielecki i in. (2014), założenia czynione w analizach dotyczących skutków reform emerytalnych mogą silnie wpływać na ich rezultaty.

### 3. Reformy emerytalne w krajach Europy Zachodniej

W odróżnieniu od Europy Środkowej, w państwach Europy Zachodniej przebieg reform emerytalnych jest znacznie bardziej rozłożony w czasie. Jednocześnie zauważyć można istotne zaangażowanie partnerów społecznych w przebieg dyskusji nad reformami. Celem tej części opracowania jest przedstawienie kierunków reform emerytalnych

#### Szwecja

Szwedzki system emerytalny do połowy lat 90. ubiegłego wieku składał się z komponentu bazowego o jednolitej dla wszystkich kwocie, współfinansowanego z budżetu, oraz dodatkowego elementu, którego wysokość zależała od osiągniętych dochodów (ATP), finansowanego ze składek pracodawców. Składki na ATP nie tylko finansowały bieżące świadczenia, lecz tworzyły rezerwy w funduszach buforowych (AP). Do połowy lat 70. wiek emerytalny w Szwecji wynosił 67 lat, następnie obniżono go do 65 lat (Olsson 1993).

Dyskusje na temat reformy szwedzkiego systemu emerytalnego trwały od połowy lat 80., przy czym zwrócono szczególną uwagę na wrażliwość elementu ATP na zmiany demograficzne i negatywną sytuację ekonomiczną (Anderson 2005). W 1994 roku szwedzki parlament zaakceptował zasadniczy kierunek reformy emerytalnej: wyznaczenia wysokości świadczeń na podstawie przebiegu całej kariery zawodowej, równego podziału składki między pracownika i pracodawcę, indeksacji świadczeń opartej na

w krajach zachodnich, jak również ich politycznego kontekstu. Przegląd zaczynam od krajów, które wprowadziły reformy zbliżone w pewnych aspektach do polskiej: Szwecji i Włoch, po czym skupiam się na Niemczech, reprezentujących bismarckowski model systemu emerytalnego.

wskaźniku wzrostu gospodarczego, uzależnieniu wysokości emerytur od wydłużania się przeciętnej dalszej długości życia oraz wprowadzenia obowiązkowego elementu kapitałowego (Palme 2003).

Trzy elementy pakietu reformy systemu emerytalnego w Szwecji wyróżniały tę reformę spośród innych reform emerytalnych przeprowadzanych w Europie Zachodniej, a zarazem zbliżały ją do rozwiązań wschodnioeuropejskich.

Po pierwsze, dokonano zasadniczej zmiany sposobu funkcjonowania systemu emerytalnego przez przejście z zasady zdefiniowanego świadczenia do zasady nominalnie zdefiniowanej składki w pierwszym filarze. Towarzystwo temu wydłużenie okresu referencyjnego z 15 najkorzystniejszych spośród 30 lat do całej kariery zawodowej. Świadczenie jest finansowane ze składek płaconych wspólnie przez pracodawców i pracowników. Do systemu emerytalnego wprowadzono obowiązkowy element kapitałowy. Trafia do niego 2,5 punkta procentowego z 18,5% składki

emerytalnej. Aby obniżyć koszty, przekazywanie składki i wybór funduszu odbywa się przez centralną agencję rządową, a w przypadku braku wyboru funduszu jej składki są pomnażane przez domyślny fundusz państwowy.

Po drugie, wprowadzono automatyczny mechanizm dostosowywania wysokości świadczeń. Zmiana wysokości świadczenia zależy od dynamiki wynagrodzeń (a nie, jak uprzednio, cen) w ciągu roku: w przypadku spadku wynagrodzeń w gospodarce spadnie również poziom świadczeń. Mechanizm reaguje również na wydłużanie się dalszego trwania życia i niekorzystną sytuację ekonomiczną, ograniczając wzrost zobowiązań emerytalnych, tak by nadmierny wzrost wypłat emerytalnych

## Włochy

Od początku funkcjonowania włoski system emerytalny składał się z odrębnych komponentów obejmujących wysoko wykwalifikowanych pracowników i robotników. W latach 50. wprowadzono korzystne zasady przechodzenia na emeryturę dla pracowników sektora publicznego, którzy po 20 latach pracy kwalifikowali się do świadczenia, dekadę później zaś emerytury dla innych pracowników legitymujących się stażem 35 lat pracy (Tompson i Price 2009). Główną rolę we włoskim systemie odgrywał zatem filar publiczny, a rola świadczeń pracowniczych oferowanych przez zakłady pracy była do lat 90. marginalna (Franco i Sartor 2006).

Specyficznym rozwiązaniem obecnym do niedawna we włoskim systemie emerytalnym było tzw. *Trattamento di fine rapporto*, rodzaj obowiązkowej odprawy, którą firmy wypłacają, gdy pracownicy przechodzą do innego pracodawcy lub gdy odchodzą na emeryturę (Ferrera i Jessoula 2007).

nie prowadził do powstania deficytu systemu ubezpieczeniowego (Palme 2003).

Po trzecie, zreformowano zasady regulujące emeryturę gwarantowaną. Świadczenie to jest w całości finansowane z przychodów podatkowych, a dostęp do świadczenia jest oparty na teście dochodu z wyłączeniem przychodów z prywatnych planów emerytalnych i programów zakładowych (Anderson i Immergut 2007).

Warto podkreślić, że fundusze buforowe AP, stanowiące rezerwę systemu ATP, finansowały przejście do nowego systemu emerytalnego, zaplanowane na 15 lat, jak również finansowały składki za opiekę nad dziećmi, edukację itd. w pierwszym okresie reformy. W ten sposób ograniczono kosztów przejścia.

Pierwsze dyskusje dotyczące gwałtownego wzrostu wydatków emerytalnych odbyły się w na początku lat 80. i dotyczyły ujednolicenia zasad emerytalnych oraz podniesienia wieku emerytalnego do 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet w systemie dla pracowników sektora prywatnego. Zakończyły się one niepowodzeniem (Schludi 2005).

Zasadnicze zmiany w systemie emerytalnym Włoch wprowadzono na początku lat 90., skupiając się zarówno na krótkookresowych oszczędnościach, jak i dalekosiężnych zmianach. Pierwsza kwestia dotyczyła zawieszenia indeksacji świadczeń i przejścia z indeksacji mieszanej do indeksacji cenowej (Ferrera i Jessoula 2007). Następnie zmodyfikowano zasady systemu: w 1992 roku znacznie zwiększono ekwiwalentność przez wydłużenie okresu referencyjnego: w przypadku pracowników sektora prywatnego z 5 do 10 lat, a w przypadku pracowników sektora publicznego z ostatniego roku za-

trudnienia również do 10 lat. Osobom, które wchodziły na rynek pracy, świadczenie obliczane będzie na podstawie przebiegu całej kariery zawodowej (Ferrera i Jessoula 2005). Wreszcie, wydłużono okres konieczny do uzyskania świadczeń dla pracowników sektora publicznego i podniesiono wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn w sektorze prywatnym. W przypadku sektora publicznego wiek został zrównany na poziomie 65 lat. Zmiany te są wprowadzane przez długi okres przejściowy (Franco i Sartor 2006).

Kolejna fala reform nadeszła w 1995 roku, kiedy wprowadzono system nominalnie zdefiniowanej składki dla większości zatrudnionych. Reforma objęła bezpośrednio tylko osoby dopiero wchodzące na rynek pracy. Dodatkowo, wydłużono minimalny okres składkowy z 35 do 40 lat, wprowadzono

## Niemcy

Niemiecki system emerytalny składa się z podsystemów, do których przynależność wynika ze statusu zawodowego. Oddzielne systemy obejmują pracowników fizycznych, pracowników umysłowych, osoby zatrudnione w rolnictwie, urzędników państwowych i sędziów. Przedstawiciele wolnych zawodów, którzy są zrzeszeni, mają własne pracownicze plany emerytalne. Znaczna część pracowników najemnych objęta jest dodatkowymi programami pracowniczymi (Schludi 2005). Świadczenia emerytalne z systemu publicznego są finansowane metodą repartycyjną, przy udziale dotacji z budżetu federalnego, przy czym z tego budżetu pochodzą również środki na zagwarantowanie płynności finansowej, zwracane w następnym roku budżetowym. Świadczenia dla służby cywilnej finansowane są z podatków powszechnych,

„kredyty” za opiekę na dzieckiem, wpływające na wysokość świadczenia, i podniesiono składkę na ubezpieczenie emerytalne. Wprowadzono także minimalne świadczenie oparte na teście dochodu, dostępne dla wszystkich włoskich obywateli w wieku powyżej 65. roku życia (Ferrera i Gualmini 2004).

Jedną z najbardziej radykalnych zmian była reforma rządu technicznego z roku 2011. W pewnym sensie była ona rozszerzeniem zmian z 2004 roku, kiedy to włączono do reformy z 1995 także młodsze roczniki i podniesiono wiek emerytalny. Tym razem wszyscy pracujący zostali objęci zreformowanym systemem i znacząco podniesiono wiek emerytalny. W przypadku kobiet wiek emerytalny podniesiono natychmiast o 2 lata, a do 2018 roku ma on wynieść 66 lat i zostać zrównany z wiekiem emerytalnym mężczyzn.

programy emerytalne dla wolnych zawodów mają charakter mieszany. Dodatkowe programy zakładowe są finansowane metodą kapitałową (Hinrichs 2010).

Po reformach z lat 50., które znacznie podniosły świadczenia, niemiecki system emerytalny musiał stawić czoła rosnącym kosztom. Wynikało to również z niekorzystnej sytuacji demograficznej i niskich stóp zatrudnienia, zwłaszcza kobiet, które groziły emerytalnym ubóstwem tej grupy. Te dwa zagadnienia wpłynęły na zmiany od lat 80. (Bleses i Seeleib-Kaiser 2004).

W 1975 roku wprowadzono kredytowanie okresów opieki nad dzieckiem. W 1984 stworzono możliwość przechodzenia na wczesną emeryturę (w wieku 63 lat przy spełnionym wymogu 35 lat opłacania składek), bez ob-

niżania wysokości świadczenia, co zwiększyło presję na finanse publiczne. W 1992 roku dokonano przejścia z indeksacji wskaźnikiem brutto do wskaźnika wynagrodzeń netto, podniesiono wiek emerytalny dla kobiet, osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, wprowadzono obniżki świadczeń w przypadku wcześniejszego przejścia na emeryturę i wydłużono okres kredytowania opieki nad dzieckiem z roku do trzech lat (Schulze i Jochem 2007).

Z kolei reforma z 1999 roku podyktowana była problemami, jakie pojawiły się po połączeniu NRD i RFN. Wskutek zjednoczenia nastąpił napływ wschodniemieckich pracowników o długim stażu pracy do systemu emerytalnego, co w kontekście rosnącego bezrobocia w landach wschodnich tworzyło ryzyko szybkiego wzrostu wydatków emerytalnych w krótkim okresie, a w konsekwencji wzrost składek na ubezpieczenie emerytalne (Bleses i Seeleib-Kaiser 2004). Aby finansować deficyt funduszy emerytalnych, podwyższono stawkę podatku VAT o jeden punkt procentowy. Jednocześnie przy określaniu wysokości świadczeń wprowadzono tzw. współczynnik demograficzny, ograniczający tempo dostosowywania wysokości emerytur w zależności od sytuacji demograficznej. Miało to za zadanie obniżenie stóp zastąpienia (Hinrichs 2005).

Dalszymi działaniami mającymi zapewnić dodatkowe finansowanie systemu emerytalnego były: wprowadzenie podatku ekologicznego w 1999 roku, mającego stanowić dodatkowe źródło finansowania systemu emerytalnego, objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem osób o niskich dochodach i niektórych kategorii osób samozatrudnionych.

W 2001 roku wprowadzono dobrowolne prywatne programy emerytalne. Drugim istotnym komponentem reformy było wprowadzenie emerytury minimalnej finansowanej z budżetu państwa, do której uprawniałby test dochodu (*ibidem*). Reforma z 2004 roku była kontynuacją dyskusji sprzed zmian z 2001 roku: zainicjowano w systemie emerytalnym ograniczenie indeksacji świadczeń na podstawie proporcji liczby emerytów do liczby osób płacących składki. Indeksacja świadczeń jest również oparta na wzroście wynagrodzeń osób odprowadzających składki, co wyklucza ze wskaźnika indeksacji wzrost wynagrodzeń pracowników służby cywilnej czy osoby o dochodzie przekraczającym limit oskładkowania, których dochody rosły szybciej w porównaniu do innych pracowników. Zmiany odnosiły się także do wcześniejszych emerytur, na które osoby bezrobotne mogą przechodzić w wieku 63 lat (poprzednio 60 lat). Wreszcie, reforma zmieniła logikę opodatkowania, do 2040 roku będzie wdrażane bowiem opodatkowanie świadczeń emerytalnych zamiast składek.

W 2007 roku podniesiono wiek emerytalny z 65 do 67 lat dla obu płci. Zmiana ta miała być wprowadzana do 2029 roku. Po tym czasie będzie istnieć możliwość przechodzenia na emeryturę od 63. roku życia, natomiast świadczenie będzie trwale obniżone o 0,3% za każdy miesiąc różnicy a między wiekiem przejścia na emeryturę a ustalonym wiekiem emerytalnym. Osoby ze stażem składkowym powyżej 45 lat będą miały przechodzić na emeryturę w wieku 65 lat bez obniżenia świadczenia. Najnowsze decyzje z 2014 roku odwracają częściowo te reformy, pozwalając na wcześniejsze przechodzenie na emeryturę w wieku 63 lat, przy zachowaniu stażu pracy, i w większym stopniu uwzględniają okresy opieki nad dziećmi.

Nie jest przypadkiem, że w dwóch krajach, które były prekursorami paradygmatycznych reform emerytalnych – na Węgrzech i w Polsce – przeprowadzono reformy znacznie ograniczające zakres rozwiązań kapitałowych. Należy te działania w ograniczonym stopniu wiązać ze zwrotem w kierunku bardziej socjalnej polityki państwa, w zasadniczym zaś z dodatkową presją na finanse publiczne. W tym sensie możemy zatem mówić o – pozytywnym w tym przypadku – primacie kondycji finansów publicznych nad pewnym typem reform. Decydenci wielu krajów regionu wykazali się rozsądkiem i zamiast kontynuować radykalne reformy, wymagające rosnących i bardzo szybkich poświęceń w innych obszarach polityki społecznej, zdecydowali się na radykalny ruch. O tym, że seria zmian poczynszy od 2011 roku jest podyktowana sytuacją finansów publicznych świadczy towarzyszące im podniesienie wieku emerytalnego. W uzasadnieniu do rządowego projektu kwestie finansowe znajdowały się zdecydowanie na pierwszym planie.

W oczach wielu obserwatorów stała redukcja elementu kapitałowego rozwiązuje wiele problemów, tym niemniej wiele kwestii związanych z polskim systemem emerytalnym i jego otoczeniem pozostaje nierozwiązanych. Są to (lista nie jest zamknięta): ubóstwo emerytalne, zdrowe starzenie się, polityka rynku pracy i polityka płacowa polskich firm. Poniżej omawiam krótko poszczególne problemy.

Po pierwsze, kwestia ubóstwa na emeryturze. O ile to wyzwanie znalazło już swoje miejsce w dyskursie publicznym, między innymi dzięki dyskusjom na temat roli drugiego filara czy podniesienia wieku emerytalnego, o tyle

w sferze polityki nadal pozostaje niedoceniane. Niezależnie od tego, jaką rolę w systemie odgrywa system kapitałowy, określenie wysokości świadczeń emerytalnych na zasadzie zdefiniowanej składki silnie odwzorowuje przebieg kariery zawodowej. Tymczasem w Polsce mamy do czynienia z silną rotacją na rynku pracy i niestabilnością zatrudnienia, przeplatanego okresami bezrobocia i nieaktywności zawodowej. Kwestia oskładkowania wszystkich umów cywilnoprawnych tylko częściowo rozwiązuje ten problem. Ponadto, fiasco dodatkowego ubezpieczenia w trzecim filarze, zwłaszcza to, że korzystają z niego najlepiej wynagradzani pracownicy, nie zaś pracownicy o niższych wynagrodzeniach, przyczyni się do niezrozumiałej i niezawinionej przez samych ubezpieczonych dualizacji standardów życia na emeryturze. Wydaje się, że niezbędna będzie w Polsce dyskusja na temat gwarancji dochodu emerytalnego, która wyjdzie poza obszar minimalnej emerytury i skupi się na uniwersalnym, gwarantowanym świadczeniu (filarze zerowym). Finansowanie tego świadczenia powinno opierać się na źródłach podatkowych, być może takich jak podatek od transakcji kapitałowych. Ważne jest, by podkreślić, że świadczenie to byłoby równoległe w stosunku do już istniejących, a nie miałyby zastąpić obecnego systemu, jak emerytura obywatelska, którą proponowały niektóre ugrupowania polityczne.

Po drugie, istotnym wyzwaniem, zwłaszcza w kontekście podnoszenia wieku emerytalnego, jest zdrowe starzenie się. Jak wynika z danych Eurostatu, wskaźnik dalszego trwania życia w zdrowiu, zarówno w mo-

mencie urodzenia jak i w wieku 65 lat, jest poniżej średniej unijnej. Problem ten dotyczy zwłaszcza polskich mężczyzn i nasila się w przypadku osób o niższym wykształceniu. W sytuacji polskich małżeństw, w których występuje silna homogamiczność, oznacza to ubóstwo emerytalne owdowiałych kobiet o niższym wykształceniu. Kwestia krótkiego trwania życia w zdrowiu po części wynika z niezdrowego trybu życia, ale również z niewystarczającego poziomu opieki zdrowotnej, zwłaszcza działań profilaktycznych, medycyny pracy itp. Obecnie prowadzone działania zmierzają do wykorzystania na ten cel środków unijnych, tym niemniej musi im towarzyszyć trwałe podniesienie poziomu wydatków z budżetu państwa, które, biorąc pod uwagę europejskie standardy, pozostają niskie.

Po trzecie, jak już wielokrotnie podkreślano, system emerytalny o zdefiniowanej składce wymaga bardzo sprawnej polityki rynku pracy. Chodzi nie tylko o efektywne usługi pośrednictwa pracy, ale również uczenie się przez całe życie. W polskich warunkach uważa się, że to sami pracownicy powinni się doszkalać, lecz w krajach gdzie tego typu polityka jest rozwinięta, odbywa się ona w ścisłej współpracy pracodawców i państwa. Drugą istotną kwestią są bardzo ograniczone nakłady na politykę rynku pracy obejmującą np. szkolenia. W okresie spowolnienia gospodarczego widoczne było systematyczne ograniczanie wydatków publicznych na ten cel. Ograniczona skala wydatków była zwłaszcza widoczna, gdy porówna się ją do kosztów transferów do drugiego filara (nie całego systemu emerytalnego), wielokrotnie wyższych i przez długi czas niekwestionowanych.

Ostatnią systemową kwestią, która chciałbym przywołać, jest polityka niskich wynagrodzeń w Polsce. Z jednej strony, niskie wynagrodzenia przyczynią się do niskich emerytur w przyszłości, co jest problemem na po-

ziomie mikro, ale, jak wspomniano powyżej, będzie wymagało odpowiedzi na poziomie makro. Z drugiej strony zauważyć można, że udział wynagrodzeń w PKB systematycznie spada i, co za tym idzie, spada udział składek emerytalnych (będących pochodną wynagrodzenia) w PKB. Jest to systemowy problem, który przez długi czas będzie przyczyniał się do deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który często przywoływany jest w dyskusjach jako jeden z najważniejszych powodów, dla których trzeba ograniczać politykę społeczną w Polsce. Jak wspomniano, już ograniczenie podstawy oskładkowania do 250% przeciętnego wynagrodzenia powoduje deficyt w Funduszu Emerytalnym. Wydaje się, że przed wszystkim krajami posiadającymi repartycyjne systemy emerytalne stoi pytanie, jak uzupełniać nierównowagę, która wynika z ograniczenia udziału wynagrodzeń w PKB. Wiele wskazuje na to, że należałoby uwzględnić tę strukturalną zmianę w systemie dofinansowania instytucji ubezpieczeniowych za pomocą (podwyższonych) podatków od osób prawnych czy też opodatkowania transakcji finansowych.

\*

Celem niniejszego opracowania było omówienie zmian w polskim systemie emerytalnym w szerszym kontekście. Począwszy od 2011 roku reforma emerytalna z 1998 roku ulegała zasadniczej modyfikacji, która miała na celu ograniczenie elementu kapitałowego. Wynikało to głównie z kondycji finansów publicznych, które nie były w stanie unieść nadmiernego ciężaru reformy. Jednocześnie tekst miał za zadanie zestawienie polskiej reformy z reformami w krajach Europy Zachodniej. W tej ostatniej grupie krajów reformy są rozłożone w czasie i odnoszą się do systemu emerytalnego, odmiennie niż w Polsce, gdzie miały na celu zasadniczo zmienić charakter polityki społecznej.

We wszystkich krajach europejskich zidentyfikować można podobne kierunki reform. Należy do nich: podnoszenie wieku emerytalnego, zwiększanie ekwiwalentności systemów emerytalnych, mniej korzystna waloryzacja świadczeń emerytalnych czy wprowadzenie dodatkowych, dobrowolnych elementów ubezpieczenia. Warto jednak podkreślić, że reformie emerytalnej w Polsce, która swoim radykalizmem przewyższała zmiany sys-

temów emerytalnych w krajach zachodnich, nie towarzyszyły instrumenty polityki rynku pracy, edukacji czy zarządzania wiekiem, obecne w tych krajach. Polska reforma miała być głównym motorem polityki ograniczania również innych elementów polityki społecznej w imię oszczędności budżetowych, w oparciu o nierealistyczne założenia, i niosących społecznie niebezpieczne skutki.

## Bibliografia

- Anderson K. M. (2005). Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension system. W: Ageing and Pension Reform Around the World Evidence from Eleven Countries, red. G. Bonoli, T. Shinkawa. Cheltenham: Edward Elgar.
- Anderson K. M., E. M. Immergut (2007). Sweden: After Social Democratic Hegemony. W: The Handbook of West European Pension Politics, red. K. M. Anderson, E. M. Immergut, I. Schulze. Oxford: Oxford University Press.
- Barr N. A., P. A. Diamond (2008). Reforming pensions principles and policy choices. New York-Oxford: Oxford University Press.
- Bielecki M., K. Goraus i in. (2014). Small assumptions (can) have a large bearing: evaluating pension system reforms with OLG models. Working Papers No. 20/2014 (137). Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych.
- Bleses P., M. Seeleib-Kaiser (2004). The dual transformation of the German welfare state. Houndmills [England]-New York: Palgrave Macmillan.
- Börsch-Supan A., A. Ludwig (2011). Old Europe Ages: Reforms and Reform Backlashes. W: Demography and the economy, red. J. B. Shoven. Chicago: The University of Chicago Press.
- Chtóń-Domińczak A. (2002). The Polish Pension Reform of 1999. W: Pension Reform in Central and Easter Europe. Volume 1. Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland, red. E. Fultz. Budapest: International Labour Organisation.
- Chtóń-Domińczak A. (2010). Wpływ sytuacji gospodarczej na system emerytalny. W: Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny, red. A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Crabbe, C. A. (2005). Quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean lessons learned and next steps. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Drahoukoupil J., S. Domonkos (2014). Is the Egg Basket Worth Its Price? The Fiscal Implications of Pension Privatization in Eastern Europe. W: Is the Egg Basket Worth Its Price? The Fiscal Implications of Pension Privatization in Eastern Europe, red. B. J. Clements, F. Eich, S. Gupta. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Ferrera M., E. Gualmini (2004). Rescued by Europe? : social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi. [Amsterdam]: Amsterdam University Press.
- Ferrera M., M. Jessoula (2005). Reconfiguring Italian pensions: From policy stalemate to comprehensive reforms. W: Ageing and Pension Reform Around the World, red. G. Bonoli, T. Shinkawa. Cheltenham: Edward Elgar.



- Ferrera M., M. Jessoula (2007). Italy: a narrow gate for path-shift. W: *The Handbook of West European Pension Politics*, red. E. M. Immergut, K. M. Anderson, S. Isabelle. Oxford: Oxford University Press.
- Franco D., N. Sartor (2006). NDC in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future. W: *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, red. R. Holzmann, E. Palmer. Washington: World Bank.
- Hinrichs, K. (2005). New century – new paradigm: Pension reforms in Germany. W: *Ageing and Pension Reform Around the World Evidence from Eleven Countries*, red. G. Bonoli, T. Shinkawa. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hinrichs K. (2010). *Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac*. W: *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, red. B. Palier. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huber E. J. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: Chicago University Press.
- IBnGR (2011). *Reforma reformy emerytalnej?* Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Kempa M. (2010). *Wpływ OFE na saldo Funduszu Emerytalnego*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- KNF (2010). *Rynek otwartych funduszy emerytalnych 2009*. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Kornai J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kostrzewski L., P. Mięczyński (2007). *Co dalej z emeryturami?* Gazeta Wyborcza.
- Lynch J. (2006). *Age in the welfare state : the origins of social spending on pensioners, workers, and children*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Mesa-Lago C. (2008). *Reassembling social security : a survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Olsson S. E. (1993). *Social policy and welfare state in Sweden*. Lund: Arkiv.
- Orenstein M. A. (2008). *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Palme J. (2003). *Pension Reform in Sweden and the Changing Boundaries Between Public and Private*. W: *Pension Security in the 21st Century Redrawing the Public-Private Debate*, red. G. L. Clark, N. Whiteside. Oxford: Oxford University Press.
- Polakowski M. (2010). *The Institutional Transformation of Social Policy in East Central Europe. Poland and Hungary in Comparative and Historical Perspective*. Maastricht: Boekenplan.
- Rosocha R. (2012). *Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych a otoczenie makroekonomiczne. Różne aspekty ubezpieczeń społecznych. Materiały z seminariów ZUS (2)*. Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Rzemek M. (2010). *Reforma emerytalna zgodna z konstytucją*. Rzeczpospolita.
- Schludi M. (2005). *The reform of Bismarckian pension systems : a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Schulz J. H. (1995). *The economics of aging*. Westport, Conn: Auburn House.
- Schulze I., S. Jochem (2007). *Germany: beyond policy gridlock*. W: *The Handbook of West European Pension Politics*, red. E. M. Immergut, K. M. Anderson, I. Schulze. Oxford: Oxford University Press.
- Serow W. (2001). *Economic and Social Implications of Demographic Patterns*. W: *Handbook of Aging and Social Sciences*, red. R. H. Binstock, L. K. George. New York: Academic Press.
- Tompson W., R. W. R. Price (2009). *The political economy of reform : lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries*. Paris: OECD.
- UKNUIFE (2006). *Konkurencja i Koncentracja na Rynku Otwartych Funduszy Emerytalnych w Latach 2000–2005*. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis : policies to protect the old and promote growth*. Oxford-New York: Oxford University Press.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



[www.icra.pl](http://www.icra.pl)



[www.feswar.org.pl](http://www.feswar.org.pl)

Wydawca:  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie  
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce  
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa  
lub  
Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)  
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2014 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce  
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa  
[www.feswar.org.pl](http://www.feswar.org.pl)

Wszelkie prawa zastrzeżone.  
Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest  
zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt  
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji.  
Wypowiadane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji  
im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2014

ISBN 978-83-64062-04-9

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin  
Type Co ([www.sorkintype.com](http://www.sorkintype.com)), with Reserved Font Name "Inder".