

Witold Kwaśnicki

### **Prywatyzacja ubezpieczeń emerytalnych jako element transformacji systemu społeczno-gospodarczego**

W pierwszej części pracy przedstawiono rys historycznych zmian systemu opieki emerytalnej w państwach uprzemysłowionych od końca ubiegłego wieku. Następnie przedstawiono krótki opis reform systemu emerytalnego dokonanych w kilku krajach świata (w tym najbardziej znany przypadek reform w Chile). W trzeciej części pracy opisano reformę dokonaną w 1999 roku w Polsce oraz opisano prosty model prywatnych funduszy emerytalnych i przykładowe wyniki jego symulacji.

Jest czymś oczywistym, że Polska nosząc się z zamiarem wejścia do Unii Europejskiej musi dostosować swoją gospodarkę do wymogów Unii. Ważne jest jednak by rozpoczynając procesy dostosowawcze patrzeć nie na to jak wygląda aktualna sytuacja w krajach UE, ale jak będzie wyglądała za kilka, czy kilkanaście lat kiedy Polska wejdzie do Unii i będzie jej pełnoprawnym członkiem. Taką politykę należy podjąć m.in. w stosunku do rolnictwa, gdzie nie powinniśmy myśleć w kategoriach subsydiowania rolnictwa w takim stopniu jak to czynione jest obecnie w UE ale w znacznie mniejszym wymiarze lub wręcz braku tego subsydiowania za kilka czy kilkanaście lat. Jednym z wyraźnych procesów obserwowanych w państwach Unii Europejskiej w ostatnich dwóch dekadach jest proces prywatyzacji różnych sektorów przemysłu i usług. Tutaj też powinniśmy myśleć w kategoriach wyprzedzania tego co może się zdarzyć w krajach UE w najbliższej przyszłości.

Na szczęście w niektórych dziedzinach wyprzedzamy to co wydaje się być nieuniknionym dla większości krajów UE. Taką dziedziną w której jesteśmy w czołówce przemian jest problem prywatyzacji niektórych usług społecznych (np. emerytur, czy ochrony zdrowia). To co dokonano w Polsce w tym względzie w ostatnich latach dopiero jest dyskutowane w wielu krajach UE, a wprowadzenie reform w kierunku prywatyzacji ubezpieczeń społecznych opóźniane jest w tych krajach głównie ze względów politycznych.

Udział sektora prywatnego w gospodarkach państw uprzemysłowionych staje się coraz większy od końca lat siedemdziesiątych obecnego stulecia. Proces prywatyzacji zapoczątkowany został przez Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii i Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych. Wydaje się, że prywatyzacja i proces wycofywania się państwa z gospodarki jest jednym z symptomów ogólnej liberalizacji gospodarek państw uprzemysłowionych (Kwaśnicki, 1988 a i b). W latach osiemdziesiątych prywatyzowano przede wszystkim 'klasyczne' gałęzie przemysłu, jak górnictwo, hutnictwo. Obecnie wiele państw prywatyzuje usługi telekomunikacyjne, linie lotnicze, usługi komunalne, itp. W niektórych państwach zapoczątkowano dyskusje nad prywatyzacją sektora, który jeszcze kilka lat temu wydawał się być 'na zawsze' w rękach państwa, mianowicie mówi się o prywatyzacji usług pocztowych. Innym sektorem którego proces prywatyzacji w wielu państwach został zapoczątkowany to sektor będący od końca ubiegłego wieku w sferze zainteresowania państwa dobrobytu, chodzi mianowicie o opiekę społeczną – albo inaczej ubezpieczenia społeczne, do których należy zaliczyć ubezpieczenia emerytalne, ochronę zdrowia, ale także bezrobocie, o którego prywatyzacji dotychczas niewiele się mówi, ale można się spodziewać, że w przyszłości i ta sfera aktywności państwa zostanie

sprywatyzowana. Widać więc wyraźny trend w rozszerzaniu procesu prywatyzacji gospodarki od sektorów przemysłowych do sektora usług.

Prawdopodobnie pierwszym, który zaproponował prywatyzację sektora usług był Gustave de Molinari (1819-1912). W swoich rozważaniach wyszedł od pytania: „Jeżeli wolny rynek tak dobrze sprawdza się w zaspokajaniu potrzeb materialnych i wielu usług, dlaczego nie miałby się sprawdzić w zaspokajaniu potrzeb ochrony i zapewnieniu bezpieczeństwa?” W opublikowanym w 1849 artykule *Produkcowanie bezpieczeństwa* (Molinari, 1977) zaproponował teorię ‘prywatyzacji bezpieczeństwa’, którą jeszcze w tym samym roku rozwinął, przedstawiając ją w formie dialogu pomiędzy Konserwatystą (zwolennikiem wysokich taryf i rządu), Socjalistą, i Ekonomistą (samym autorem) w książce *Les Soirées de la Rue Saint-Lazare*.<sup>1</sup> Propozycja Molinari może wydawać się szokującą, ale w historii istnieją precedensy pokazujące, że przekazanie zaspokojenia usług niematerialnych działaniu konkurencji i wolnego rynku pozwoliły znacznie usprawnić ich funkcjonowanie. Takim przykładem są, do pewnego stopnia, usługi notarialne w Polsce. Inny przykład dotyczący sądownictwa podaje już Adam Smith w swym *Bogactwie Narodów*. Jak zauważył, organizacja i jakość usług zyskały niepomniernie (w Anglii) od czasu gdy w sposób spontaniczny (choć trochę niezgodny z intencjami prawodawcy) wykształciła się konkurencja pomiędzy różnymi sądami:

Oplaty sądowe były, jak się zdaje, pierwotnie głównym źródłem dochodów różnych trybunałów angielskich. Każdy z tych trybunałów starał się przyjmować jak najwięcej spraw i z tego powodu chętnie rozpatrywał wiele takich, które nie powinny podlegać jego kompetencji. Tak więc Trybunał Ławy Królewskiej, ustanowiony wyłącznie do spraw karnych, podjął rozpatrywanie spraw cywilnych, przy czym powód utrzymywał, iż pozwany postępując z nim niesprawiedliwie stał się winny wykroczenia lub przestępstwa. Sąd Skarbu Koronnego, ustanowiony w celu ściągania dochodów królewskich oraz egzekwowania wyłącznie długów należnych królowi, przejął wszelkie sprawy, jakie wypływały z tytułu zawartych umów, przy czym powód twierdził, że nie może uregulować należności królowi, gdyż oskarżony nie chce mu płacić. Fikcje te spowodowały, że wybór sądu, który miał sprawę rozstrzygnąć, często zależał wyłącznie od stron, a każdy trybunał sądowy, sprawując sądy pilnie i z wielką bezstronnością, starał się ściągać jak najwięcej spraw. Być może, iż obecną doskonałość sądy angielskie zawdzięczają w znacznej mierze owemu z dawną ustanowionemu współzawodnictwu pomiędzy poszczególnymi sędziami; każdy z nich bowiem dążył do tego aby sąd, którego był członkiem, znalazł jak najszybszy i najbardziej skuteczny, a zgodny z prawem sposób na to, by zaradzić wszelkiej niesprawiedliwości. (Smith, 1954, t. II, s. 437-8).

Molinari rozpoczął swoje rozważania nt. prywatyzacji bezpieczeństwa od stwierdzeń uważanych w pierwszych dekadach XIX wieku za ‘prawdę uznawaną przez każdego prawdziwego ekonomistę’:

(1) „W każdym przypadku, a odnosi się to do dóbr, które służą zaspokojeniu materialnych jak i niematerialnych potrzeb człowieka, w najlepszym interesie konsumenta jest by praca i handel pozostawały zawsze wolne, z tej to przyczyny, że wolność pracy i wolność handlu pozwalają wymusić stałe zmniejszanie cen do ich wartości minimalnej.”

---

<sup>1</sup> Idea ‘prywatnego bezpieczeństwa’ odżyła na nowo w ostatnich latach w formie tzw. prywatnej policji. Przykładowe publikacje opisujące ten proces w ostatnich kilkunastu latach to ‘Welcome to the new world of private security’, *The Economist* April 19<sup>th</sup> 1997, volume 343, no 8013; Clifford Shearing and Philip Stenning. *Private Policing*, Sage, 1988; David Bayley and Clifford Shearing, ‘The Future of Policing’, *Law and Society Review*, No. 3 1996; Manesh Nalla and Graeme Newman. ‘Public versus Private Control: A Reassessment’, *Journal of Criminal Justice*, Vol. 19, 1991; ‘The Hallcrest Report II.’ Butterworth Heinemann, 1990; Nigel South, *Policing for Profit*, . Sage, 1988; Les Johnson, *The Rebirth of Private Policing*, Routledge, 1992.

(2) „Interes konsumenta jakiegokolwiek dobra powinien przeważać nad interesem producenta.” (Molinari, 1977, s. 3)

Jeżeli tak jest to zdaniem Molinari’ego zapewnienie bezpieczeństwa (albo jak sam pisał produkcja bezpieczeństwa), tej niematerialnej potrzeby człowieka, powinna być pozostawiona działaniu praw wolnej konkurencji.

W artykule przedstawimy w bardzo skrótowej formie problem prywatyzacji emerytur. W przyszłości autor zamierza przedstawić większe studium dotyczące prywatyzacji ubezpieczeń społecznych (emerytury, ochrona zdrowia, bezrobocie).

### **Kilka słów o historii reform socjalnych**

Jak doszło do tak bardzo rozbudowanych w końcu XX wieku programów emerytalnych gwarantowanych przez państwo? Historia zaczęła się pod koniec XIX wieku, choć określenie „ubezpieczenia społeczne” użyte zostało znacznie wcześniej bo w 1819 roku przez Simon Bolivare w Wenezueli w okresie walki o niepodległość tego kraju spod panowania Hiszpanii. Żaden program rządowy w tej sferze usług nie został zainicjowany w Ameryce przez cały wiek XIX. Rozwój systemu ubezpieczeń społecznych jest ściśle powiązany ze specyficznym rozwojem systemu gospodarczego w Europie i Ameryce w ostatnich stu latach. Od końca lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku obserwujemy stały wzrost roli państwa w procesie gospodarczym. Aktywna polityka państwa w gospodarce zainicjowana została przez Bismarcka w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku (tzw. *Sozialpolitik*, oraz *Solidarzuschutz*). Z pewnym opóźnieniem podobny rodzaj polityki państwa wprowadzany zostaje w w innych krajach Europy Zachodniej i w USA. Jednym z dobrych wskaźników stopnia interwencji państwa w proces gospodarczy jest wielkość wydatków państwa w odniesieniu do dochodu narodowego. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych od ich powstania w 1776 roku do lat 1870. wydatki państwa nie przekraczały 2 procent PKB, w końcu wieku dziewiętnastego i początku dwudziestego wzrosły niemalże dwukrotnie do 3-4 procent PKB, w 1920 roku były już równe 7 procent i od tego czasu stale rosły: 10 procent w 1939, 19 procent w 1950, by w latach 1960. ustabilizować się na poziomie zbliżonym do 25 procent. Podobny trend obserwujemy we wszystkich państwach uprzemysłowionych, prawdopodobnie ekstremalnym przypadkiem jest Szwecja, której wydatki publiczne w latach 1980. przekroczyły 60 procent PKB.

Pierwszym państwowym programem opieki społecznej na świecie był program zapoczątkowany w Niemczech przez Otto von Bismarcka w Niemczech w 1889 roku. Działanie Bismarcka nie było spowodowane chęcią poprawy losu robotników a raczej pragnieniem spacyfikowania proletariatu i chęcią odciążenia robotników od bardzo aktywnego w tamtym okresie ruchu socjalistycznego. Działania Bismarcka obejmowały zapewnienie emerytury, finansowanie opieki zdrowotnej oraz walkę z biedą. W ciągu 40 lat po wprowadzeniu pierwszego programu przez Bismarcka państwowe programy opieki emerytalnej zainicjowane zostały w 22 innych kraje europejskich, sześciu krajach Ameryki Południowej oraz w Kanadzie i Południowej Afryce. W Wielkiej Brytanii pierwsza emerytura wypłacona została przez państwo w 1908 roku ale dopiero czterdzieści lat później w 1948 roku powołano państwową instytucję odpowiedzialną za program emerytalny *National Health Service*. W Stanach Zjednoczonych program opieki emerytalnej zainicjowany został przez prezydenta Franklin Delano Roosevelta w ramach jego programu znanego jako *New Deal* (Nowy Ład), kiedy to w 1935 roku wydano *Social Security Act*. Ustawodawstwo socjalne w Stanach zjednoczonych jak i w Europie Zachodniej ‘rozwinęło się’ szczególnie po drugiej Wojnie Światowej. Pierwsza emerytura w USA wypłacona została w 1940 roku dla Idy Fuller z Vermont. Jej całkowita wpłata do systemu ubezpieczeń społecznych była równa 24.95 dolarom, do swej śmierci w 1975 roku wypłacono jej

emeryturę wartą 20897 dolarów (*The Freeman*, March 1995; także w Interencie [www.ssa.gov/history/history6.html](http://www.ssa.gov/history/history6.html)). Pierwsi wchodzący do system państwowej opieki emerytalnej byli w najlepszej sytuacji, później już było tylko gorzej. Oficjalne dane (podawane m.in. w internecie pod adresem [www.ssa.gov/OACT](http://www.ssa.gov/OACT)) wskazują, że w latach czterdziestych kwota wpłacona do systemu państwowej opieki emerytalnej zwracała się w ciągu miesiąca, w latach 1960. urosła do 10 miesięcy. W latach 1980, trzeba było już dwóch lat przebywania na emeryturze by wpłacona suma zwróciła się, obecnie jest to już ok. 8 lat a po 2005 roku będzie to ponad 12 lat.

Od czasu zainicjowania systemu ubezpieczeń w 1935 roku, a zwłaszcza w okresie ostatnich 30 lat wielkość funduszy przekazywanych przez rząd wzrosła dramatycznie. W 1960 roku wypłaty rządowe były równe 29 miliardom dolarów (co równało się 7 procentom dochodów społeczeństwa amerykańskiego). W 1993 roku wydatki te były już równe 912 miliardom dolarów, czyli ok. 17 procentom dochodów osobistych (U.S. Council of Economic Advisers, *Annual Report 1994*, p. 299). W Polsce trend jest bardzo podobny, w latach 1989-90 wydatki państwa na renty i emerytury wynosiły ok. 8.5 procent, natomiast w ostatnich latach wzrosły do około 16 procent. Innymi słowy w Polsce jedna z siedmiu złotych a w Stanach Zjednoczonych jeden z sześciu dolarów składających się na dochód przeciętnego obywatela to pomoc dla osób starszych, niepełnosprawnych. W rzeczywistości ogromna większość tych funduszy w Stanach Zjednoczonych (jak się szacuje ok. 85 procent) nie dociera do ludzi o najniższych dochodach, jak to było w zamierzeniu, przy inicjowaniu programów pomocy państwowej (James D. Gwartney and Richard L. Stroup, *Microeconomics: Private and Public Choice*, 6th ed., Fort Worth: Dryden Press, 1992, str. 409-410). Największe wydatki idą w formie emerytur i opieki zdrowotnej (*Medicare*), dla ludzi starszych, niezależnie od tego czy są bogaci czy biedni. Współcześnie w USA ludzie powyżej 65 roku życia są ludźmi o wysokich dochodach. Ich sytuacja jest znacznie lepsza niż jakiegokolwiek innej grupy wiekowej w USA. Ekstremalnym przykładem dawania tym, którym i tak nieźle się powodzi jest pomoc finansowa dla rolników. Przykładowo, w 1989 roku rząd federalny wypłacił 15 miliardów dolarów jako bezpośrednie subsydiowanie zbiorów, a 67 procent tych pieniędzy poszło do rąk 17 procent największych farmerów, będących w wielu przypadkach milionerami. Jest to typowy przykład realizacji dewizy przyświecającej działaniom rządowym, by 'zabrać bogatym i dać biednym'.

Ubezpieczenia Społeczne w USA są dużym obciążeniem zarówno dla gospodarki jak i przeciętnego obywatela amerykańskiego. Sprawy podatku na ubezpieczenia społeczne reguluje *Federal Insurance Contributions Act* (FICA). Realna wartość tych podatków wzrosła kilkunastokrotnie w okresie ostatnich 60 lat. W 1937 roku było to 2 procent dochodów (ale maksimum 60 dolarów) a obecnie jest to 12.4 procent, maksymalnie 6 438 dolarów. Jak oceniają eksperci na to by pokryć wydatki emerytalne w przyszłości w perspektywie kilkunastu lat podatki te muszą wzrosnąć do 20-25 procent. Warto podkreślić, że większość systemów emerytalnych państw uprzemysłowionych to wymuszona forma oszczędności, nie mającą nic wspólnego z rzeczywistym oszczędzaniem. Dzieje się tak dlatego, że praktycznie nic z tego co wpływa do kasy od obywateli z tytułu ubezpieczeń społecznych nie jest inwestowane, przeznaczane jest na pokrywanie bieżących wydatków związanych z wypłacaniem emerytur. Jak określił to Joseph Stiglitz: "program Ubezpieczeń Społecznych jest programem podatkowym, a nie systemem oszczędzania"

Ciekawe obliczenia dokonane zostały przez Williama G. Shipmana ("Retiring With Dignity: Social Security's Harmful Role, Capital Markets' Helpful Solution", cytat za Mark Skousen, "\$4,000 A Month From Social Security?", *The Freeman*, June 1995, s. 395). Przeanalizował on sytuację dwóch pracowników, jednego zarabiającego połowę średniej płacy w gospodarce amerykańskiej (ok. 12 600 dolarów) i drugiego zarabiającego tyle, by pokryć maksymalne zobowiązania FICA (61 200 dolarów). W przypadku przejścia na

emeryturę w tym roku, pracownik o niskim dochodzie dostałby 551 dolarów miesięcznie z tytułu ubezpieczeń społecznych. Gdyby pracownik ten, zamiast wpłacać pieniądze państwu inwestował je w bardzo konserwatywne papiery wartościowe w USA (przynoszące pewny, ale przez to niewielki zysk) otrzymywałby w tym roku, z tytułu zgromadzonych na swym koncie oszczędności, comiesięczną wypłatę 1300 dolarów, czyli dwa i półkrotnie więcej niż z tytułu ubezpieczeń społecznych. Jeszcze lepszą proporcję otrzymujemy w sytuacji pracownika dobrze zarabiającego. W momencie przejścia na emeryturę dostawałby miesięcznie 1200 dolarów, jeśli jednak zainwestowałby swoje oszczędności w papiery wartościowe otrzymywałby 4000 dolarów miesięcznie, czyli ponad trzykrotnie więcej. Podobne obliczenia można dokonać dla Polski, co jest jednakże o tyle trudne, że w przeszłości nie mieliśmy rynku kapitałowego. Licząc bardzo zgrubnie, w oparciu o rozwój rynku papierów wartościowych w Polsce w ostatnich kilku latach, proporcje te wyglądają podobnie jak w USA.

Zarówno my jak i większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej, podobnie jak kraje rozwinięte gospodarczo, stoimy przed problemem coraz większych obciążeń finansowych związanych z obsługą systemu ubezpieczeń społecznych. Problem reformy strukturalnej tego systemu jest oczywiście powiązany z koniecznymi reformami innych form opieki państwowej, jak opieka zdrowotna, edukacja, subsydiowanie różnych sektorów gospodarki, itp. Odpowiedź wydaje się być jedna, należy w możliwie najkrótszym czasie dokonać zmian w kierunku sprywatyzowania tych form działalności 'państwa opiekuńczego', mając oczywiście na uwadze konieczność opieki nad grupą ludzi wymagającej jej w okresie przejściowym (np. tak jak uczyniono to w Chile).

Obecna tendencja do prywatyzacji ubezpieczeń społecznych też nie wynika z pobudek altruistycznych rządu a raczej spowodowana jest ogólnym kryzysem programów opieki społecznej opartych na generalnej zasadzie 'pobieraj i wydawaj' (zwany niekiedy systemem repartycyjnym) – państwo pobiera od obywateli podatki na ochronę zdrowia, pieniądze te nie są gromadzone na jakichkolwiek indywidualnych kontach i inwestowane po to by przynosić wzrost gromadzonego kapitału a używane są po prostu do bieżących wypłat emerytur. W czasach kiedy Bismarck wprowadzał reformy socjalne wiek emerytalny określony został na 65 lat ale średnia wieku życia była równia 45 latom. Obecnie w krajach OECD, średnia życia to ok. 76 lat a wiek emerytalny nadal określony został na starym poziomie 65 lat. Dodając do tej ogólnej tendencji wydłużania się średniego czasu życia, dochodzą inne problemy demograficzne oraz generalnie rozbudowane, bardzo liczne programy rządowe jak również problemy zadłużenia państwa (które w niektórych państwach OECD sięga poziomu rocznego PKB) możliwości zapewnienia wypłat emerytury w przyszłości są raczej niepewne. Jak się przewiduje, przy obecnych tendencjach rozwoju społeczno-gospodarczego załamanie się państwowego systemu wypłat emerytur może dokonać się w wielu państwach OECD w pierwszych dekadach następnego stulecia (w USA ok. roku 2030<sup>2</sup>, *Report of the 1994-1996 Advisory Council on Social Security: Findings and Recommendations*, Washington: Government Printing Office, 1997). Zatem wycofanie się państwa z programów emerytalnych jest po prostu wymuszone, przez wielu ludzi widocznym już w momencie

---

<sup>2</sup> W 1994 roku przeprowadzone badania opinii publicznej w USA pokazały, że 28% ludzi w wieku 18-34 lat wierzyło, że państwowe programy emerytalne będą istniały w czasie kiedy będą przechodzili na emeryturę a 63% nie wyraziło takiego przekonania. W tym samym badaniu 46% ludzi wyraziło swą wiarę w istnienie UFO, a 43% odpowiedziało, że nie wierzy w UFO. ('Third Millenium, 18-34 Survey, The Luntz Companies/Mark A. Siegel and Associates; cytowane w Mark Weinberger, 1996, 'Social Security: Facing the Facts', *Social Security Privatization*, April 10, 1996, No. 3, Th4e Cato Project.

Podobne opinie o złym funkcjonowaniu systemu emerytalnego w Polsce wyrażano w Polsce. Wyniki badań CBOS (<http://reformaemerytalna.mpips.gov.pl/prasa/art3.html>) pokazują, że jeśli w sierpniu 1995 roku niezadowolonych z systemu emerytalnego było 61% badanych to w październiku 1997 roku już takich opinii było 66%.

inicjacji tych programów, niemożliwością spełnienia oczekiwań i ogólnego kryzysu (zwłaszcza finansowego) państwa dobrobytu.

Wyniki ostatnich badań w 49 krajach zdają się sugerować, że w latach 1960-1989 wyższe emerytury państwowe przyczyniły się do zmniejszenia się przyrostu naturalnego, mniejszej liczby zawieranych małżeństw, większej liczby rozwodów i mniejszej stopy oszczędzania (Ehrich, Zhong, 1998). Państwowa opieka socjalna oskarżana jest także o ograniczenie możliwości wyboru i praktyki monopolistyczne (np. obligatoryjne przebywanie w pokojach wieloosobowych w szpitalach, czy konieczność przejścia na emeryturę w mniej więcej tym samym wieku). Innym problemem jest brak większego postępu (innowacyjności) w zaspokajaniu potrzeb socjalnych przez służby państwowe.

Osobnym zagadnieniem są problemy demograficzne. Jak się przewiduje w najbliższych 30 latach udział populacji w wieku produkcyjnym w krajach OECD spadnie z obecnych ok. 50% do ok. 40%. czyli przy utrzymaniu obecnego systemu 'pobieraj i wydawaj' coraz mniejsza liczba pracujących musiałaby finansować coraz to większą liczbę ludzi pobierających emerytury i wszelkiego rodzaju zasiłki.

### **Reformy na świecie**

Reforma systemu emerytalnego w Chile rozpoczęta w 1981 roku jest chyba najbardziej znaną reformą zmierzającą do prywatyzacji ubezpieczeń społecznych na świecie i często bywa wzorcem dla przeprowadzenia podobnych reform w innych krajach. Wprowadzenie reform w Chile wymuszone było kryzysem systemu państwowego; ocenia się, że dług państwowego systemu emerytalnego w 1980 roku był równy ok. 80% PKB. W nowym systemie każdy pracownik zobligowany jest do wpłacania 10% swoich zarobków (do zarobków 22 000 dolarów rocznie) na swoje osobiste konto w jednym z prywatnych funduszy inwestycyjnych AFP (*Administradora de Fondos de Pensiones* – dodatkowo pracownicy płaca 3% pensji jako prowizję AFP oraz na ubezpieczenie rodzinne i na wypadek niezdolności do pracy). Zagwarantowana jest swoboda wejścia nowych AFP na rynek. Pracownicy mają swobodę zmiany funduszu co zapewnia odpowiedni poziom konkurencji pomiędzy funduszami. Każdy pracownik ma swoją książeczkę oszczędzania i co trzy miesiące dostaje wyciąg ze swojego rachunku z informacjami ile jest pieniędzy na jego koncie i jak dobrze jest jego fundusz zarządzany. AFP są pod kontrolą państwa, np. odnośnie wymagań zachowywania odpowiednie proporcji w strukturze inwestowania (np. początkowo było to nie więcej niż 30% w papiery wartościowe i 6% w inwestycje zagraniczne, później zwiększono te udziały odpowiednio do 37% i 12% ). Wielkość emerytury zależy od jakości zarządzania finansami przez każdy fundusz AFP. Rząd gwarantuje jedynie 4% minimalną stopę zwrotu zgromadzonego kapitału. Pracownicy angażowani do pracy po raz pierwszy zobligowani są do wejścia do nowego systemu. Pracownicy będący w starym systemie państwowym mieli dwa lata na zmianę programu. Każdy pracownik, który zdecydował się na przejście do systemu prywatnego dostawał od państwa pakiet obligacji rządowych, odpowiadający udziałowi danego pracownika w systemie państwowym. Obligacje te wypłacane są pracownikowi w momencie przejścia na emeryturę z gwarantowaną 4% stopą wzrostu. Dziewięćdziesiąt procent pracowników zdecydowało się na przejście do systemu prywatnego. Średnioroczny dochód z inwestycji emerytalnych w Chile w latach 1981 - 1993 był równy 13 procent natomiast w latach 1987-94 średnia stopa zwrotu ze zgromadzonych funduszy w AFP była równa 20%. W połowie lat 1990., ze względu na stagnację gospodarczą stopa ta spadła do 1,8% (w latach 1995-97 – a przyczyną był m.in. duży spadek notowań na giełdzie). Inną niedogodnością systemu prywatnego w Chile były duże koszty administracyjne funduszy (ponad 20% zgromadzonych kapitałów w wielu funduszach).

Generalnie jednak należy uznać wyniki reformy w Chile jako bardzo dobre (podobnie jak wyniki gospodarki chilijskiej po wprowadzeniu systemu gospodarki rynkowej, zwłaszcza na

tle osiągnięć gospodarczych innych krajów Ameryki Łacińskiej). Obecnie 95 procent pracowników wpłaca swe składki ubezpieczeniowe do jednego z 20 prywatnych funduszy emerytalnych. Ważna rola funduszy emerytalnych w Chile, której nie są w stanie spełnić istniejące państwowe programy ubezpieczeń społecznych, polega na zwiększeniu krajowego rynku kapitałowego i stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Stopa oszczędzania w Chile podskoczyła do 26 procent krajowego produktu brutto, a szybkość wzrostu gospodarczego była równa 5,4 procent w latach 1984-1992.

W 1991 roku dokonano częściowej prywatyzacji emerytur w Meksyku. W nowym systemie wymagano by każdy pracownik przekazywał 2% swoich dochodów na prywatne fundusze emerytalne SAR (*Sistema de Ahorro para el Retiro*) oraz 7.5% pensji na konto państwowego funduszu emerytalnego (IMMS). Pracownicy mieli swobodę wyboru funduszu a ich udziały w funduszach emerytalnych było zwolnione z podatków. Program meksykański przeżywał pewne problemy w okresie transformacji. Podobnie jak w Chile nowi pracownicy zobligowani byli wejść do systemu prywatnego natomiast pracownicy będący już w systemie państwowym mieli możliwość wyboru systemu emerytalnego. Ocenia się, że obsługa pozostających w starym systemie będzie kosztowała państwo finansowania na poziomie 1,2% PKB co roku.

W lipcu 1994 roku wprowadzono Argentynie tzw. wielofilarowy system emerytalno-rentowy. Pracownik wpłaca 16% pensji do państwowego funduszu (*Administracion Nacional de la Seguritat Social – ANSeS*) oraz 11% na prywatny fundusz emerytalny (*Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones – AJFP*).

Pomiędzy krajami uprzemysłowionymi, pierwszym krajem wprowadzającym reformy emerytalne była Wielka Brytania. Od 1978 roku robotnicy sami mogą decydować czy wpłacać będą część swoich składek na konto funduszu państwowego czy prywatnego (PEP - *Personal Equity Plans*). Nadużycia i złe doświadczenia w realizacji tego planu na początku lat 1990. wymusiły zmianę regulacji prawnych dotyczących tego programu w 1995 roku. W 1998 roku ok. 75% pracowników deklarowało chęć wyjścia z państwowego systemu emerytalnego. Przejście na system prywatnych kont oszczędzania emerytalnego powinno doprowadzić do zmniejszenia kosztów obsługi systemu emerytur państwowych do 6,2% PKB ok. roku 2030, w porównaniu z 18% w końcu lat 1970. Dla porównania koszty emerytur państwowych ok. 2030 roku będą wynosiły 6,8% PKB w USA, 14,2% w Niemczech i 17,2% we Francji (patrz Richard W. Stevenson, 'Britons Govern their own Retirements', *The New York Times*, July 19, 1998, s. 6.). Reforma w Wielkiej Brytanii w 1978 roku nie była jednak prywatyzacją. Pracownicy nadal pozostawali w systemie państwowym (SERPS – *State Earnings Related Pension Scheme*). W Wielkiej Brytanii jak i w USA od kilku lat toczą się gorące dyskusje o sposobie dojścia do w pełni prywatnego systemu emerytalnego. W USA *Advisory Council on Social Security* pracuje od 1994 roku i opublikowała już kilka raportów na ten temat. Wiele organizacji zainicjowało prace nad programem reform tych ubezpieczeń (np. Heritage Foundation czy The Cato Institute) Jednym z bardziej zaawansowanych jest program Cato Institute, któremu to programowi poświęcono czasopismo *Social Security Privatization* (<http://www.socialsecurity.org/studies/??>). Nadal jednak trudno jest określić czas wprowadzenia w życie prywatnego programu emerytalnego w Stanach Zjednoczonych.

Reformy systemu emerytalnego w innych krajach, jak np. w Argentynie (1994), Australii, Włoszech, Peru (1993), Kolumbia (1994) czy Szwecji wzorują się na systemie chilijskim, jednakże zwykle system zreformowany w większym stopniu przypomina system stary aniżeli system w pełni sprywatyzowany.

## Reforma systemu emerytalnego w Polsce

Jakie jest zatem rozwiązanie naszego, polskiego problemu ubezpieczeń społecznych (jak się okazuje podobnego problemu, przed którym stoją także bogate kraje Ameryki i Europy Zachodniej)? Odpowiedź jest znana i wielokrotnie powtarzana, mianowicie prywatyzacja ubezpieczeń społecznych. Wolę taką miał rząd Chile, kiedy to w 1981 roku, pod naciskiem mechanizmów rynkowych, sprywatyzował funkcjonujący tam System Ubezpieczeń Społecznych. Mimo, że nieraz wyrażana jest opinia, że reformy emerytalne w Polsce wzorowane są na modelu chilijskim to jednak w rzeczywistości wyraźnie się od niego różni. Nie jest to pełna prywatyzacja ale prywatyzacja w stopniu co najwyżej 2/3, a nawet mniej jeśli liczyć rzeczywistą składkę przekazywaną do drugiego filaru (7.3% zarobków). Jeśli odniesiemy tę składkę do tego co nadal pozostaje w państwowym ZUSie (co najmniej 30% - w tym 12.22% fundusz emerytalny, 13% fundusz rentowy, 2,45% chorobowy, 2.03% wypadkowy, buforowy 1%) to reforma prywatyzacji należy ocenić na ok. 1/3. Pozostaje mieć nadzieję, że w przyszłości dokonana zostanie modyfikacja i udział prywatnych funduszy emerytalnych (gromadzonych w II i III filarze) będzie znacznie większy. Jak wiemy polski system emerytalny wprowadzony w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku opiera się na koncepcji trzech filarów. Nowe przepisy obejmują tych, którzy nie ukończyli jeszcze pięćdziesięciu lat. Pierwszy filar to kontynuacja startego systemu (choć jak się twierdzi emerytury z tego filaru wypłacane będą ze zreformowanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Drugi filar to prywatne otwarte fundusze emerytalne (gdzie składka jest obligatoryjna i będzie inwestowana) oraz trzeci filar to całkowicie dobrowolna składka do pracowniczego programu emerytalnego.

Podstawową koncepcją, na której zasada się reforma, jest to, że bezpieczeństwo zostanie osiągnięte dzięki zróżnicowaniu źródeł świadczeń emerytalnych, a więc dzięki rozkładowi ryzyka związanego z finansowaniem systemu. - Stąd wzięła się hasło reformy: *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*. Pierwszy i drugi filar są powiązane odpowiednio z rynkiem pracy i z rynkiem kapitałowym. Stopa zwrotu w pierwszym filarze jest związana z tempem wzrostu funduszu płac, a w drugim filarze - stopie zwrotu z inwestycji.

Duże zmiany związane z funkcjonowaniem ZUS dotyczą sposobu rejestrowania składek oraz obliczania emerytur. Każdy ubezpieczony ma mieć swoje osobiste konto ubezpieczeniowe, a na nim rejestrowane wszystkie wpływające i należne składki. Każdy otrzyma własny numer ubezpieczeniowy (jest nim PESEL). Identyfikator dostanie także zakład pracy wpłacający składki za pracownika. Składki (oprócz części przekazanej do funduszu kapitałowego, jeśli tak zdecyduje ubezpieczony) nadal wydawane będą na bieżące emerytury czy renty. Pozostanie jednak dokumentacja, ile wpłaciliśmy i w jakim czasie. Składki będą waloryzowane cztery razy w roku o 75 proc. wzrostu funduszu płac (czyli o 75 procent wszystkich składników wynagrodzenia, od których odprowadza się składki ubezpieczeniowe).

Pieniądze, jakie do tej pory ubezpieczeni wpłacali do ZUS, będą miały wpływ na przyszłą emeryturę na ich podstawie obliczony zostanie "kapitał początkowy". Dla każdego ubezpieczonego zostanie obliczona emerytura według starych zasad, tak jakby przechodził na nią 31 grudnia 1998 r. Do jej obliczenia potrzebne będą informacje o wysokości zarobków z dziesięciu kolejnych lat pracy. Hipotetyczna emerytura zostanie pomnożona przez liczbę miesięcy średniego dalszego trwania życia powyżej 62 lat. Kapitał początkowy zostanie wpisany do przyszłej emerytury wypłacanej z ZUS.

Emerytura lub renta wypłacana w nowym systemie nadal nie będzie mogła przekroczyć wartości 250 procent przeciętnego wynagrodzenia. Jednak także składki na te ubezpieczenia (emerytalne i rentowe) są płacone od zarobków nie przekraczających 250 procent przeciętnego wynagrodzenia.



Emerytura każdego pracownika ma w sposób przejrzysty zależeć od tego, ile lat płacił składki i w jakiej wysokości oraz od średniej oczekiwanej długości dalszego życia. Będzie więc obliczana na podstawie całej kariery zawodowej. Nie będzie okresów nieskładkowych. Za czas urlopu wychowawczego i zasadniczej służby wojskowej składkę zapłaci budżet państwa. W formule emerytury nie będzie części socjalnej. Kobiety przechodzić mają na emeryturę w wieku 60 lat, mężczyźni w wieku 65 lat. Urodzeni po 31 grudnia 1968 roku są skazani na reformę. Otrzymają emeryturę z dwóch źródeł: z ZUS oraz z otwartego funduszu emerytalnego. W dotychczasowy system repartycyjny wpisano część kapitałową.

Po długich dyskusjach nad strukturą systemu emerytalnego w Polsce zdecydowano, że oszczędzanie w nich jest obowiązkowe dla ludzi młodych i dobrowolne dla średniego pokolenia. Natomiast dla pracowników, którzy skończyli 50 lat praktycznie nic się nie zmieni. Trzydziesto-pięćdziesięciolatki muszą zdecydować do końca 1999 roku czy chcą przystąpić do otwartych funduszy emerytalnych. Jeśli się zdecydują, prześlą do któregoś z nich 7,3 z 19,52 punktów procentowych składki emerytalnej. Gdy podejmą ostateczną decyzję, nie będą mogli zażyczyć sobie, by cała składka emerytalna ponownie wpłacana była do ZUS. Mogą za to zmieniać fundusz (co dwa lata, bez dodatkowych skutków finansowych). Najmłodszy, urodzeni po 1968 r., mają czas do końca września 1999, by zdecydować, gdzie chcą przekazać kapitałową część składki emerytalnej. Jeśli będą zwlekać z decyzją, to od października zostaną przez losowanie przypisani do któregoś z funduszy.

Rząd argumentuje, że w przyszłości zmniejszać się będzie składka na ubezpieczenie emerytalne. Jednakże nie zmniejszy się część wpłacana do funduszy kapitałowych (7,3 procent), jedynie zmniejszane będą te pozostawione w ZUS, w systemie repartycyjnym (obecnie 12,22 procent). Za kilkanaście lat składka wpłacana do funduszy ma stanowić równowartość przekazywanej do ZUS.

Nie będziemy szczegółowo opisywali systemu emerytalnego w Polsce, wiele informacji znaleźć można na ten temat w Internecie na stronie (<http://reformaemerytalna.mpips.gov.pl>). Tam też można znaleźć wyniki symulacji emerytur w nowym systemie. Przedstawione tam wyniki pozwalają odpowiedzieć na pytanie „Czy osobom w wieku 30-50 lat opłaca się przystąpić do funduszu emerytalnego?”. Przedstawiono trzy warianty możliwej przyszłej emerytury: optymistyczny, realistyczny i pesymistyczny. W wariantcie optymistycznym kapitał emerytalny zgromadzony w I i II filarze nowego systemu przewyższa kapitał emerytalny zgromadzony tylko w filarze I po ok. 9 latach. W wariantcie realistycznym próg opłacalności przystąpienia do II filaru przesuwają się do ok. 16 lat, natomiast w wariantcie pesymistycznym przejście do filaru II opłaca się kiedy emeryturę odbieralibyśmy po 24 latach oszczędzania.

Postawmy jednak dwa inne pytania, mianowicie:

1. Do jakiego stopnia oszczędzanie w funduszu emerytalnym jest lepsze od prostego przekazywania tych pieniędzy na konto bankowe, lub indywidualne inwestowanie w funduszach powierniczych?
2. Ile miesięcznych pensji jesteśmy w stanie zgromadzić w funduszu emerytalnym II filaru w momencie przejścia na emeryturę?

Prosty model (zapisany w tzw. konwencji *Dynamiki Systemów* J. W. Forreстера, przy wykorzystaniu pakietu symulacyjnego STELLA 5.1.1) przedstawiono na rysunku 1. Przyjęto, że wpłaty na II filar funduszu emerytalnego są stałą częścią (7.3%) ‘Zarobków miesięcznych’. Wpłaty te pomniejszane są o koszty prowizji Otwartego Funduszu Emerytalnego (OFE), co zaznaczone jest na rysunku symbolem zmiennej nazwanej ‘wpłaty na konto’. Wpłaty te zwiększają co miesiąc indywidualne ‘Zasoby na koncie’. Te indywidualne zasoby zwiększają się dzięki inwestycjom dokonywanym przez OFE, co zaznaczono na rysunku symbolem ‘zysk z inwestycji’. Zysk ten zależy od stopy inwestycji

(‘stopa zwrotu’), która będzie się zmieniać w czasie. Stopa zwrotu będzie jedną ze zmiennych w obliczeniach symulacyjnych których wyniki przedstawiono poniżej. Jednakże zasoby na koncie OFE maleją ze względu na koszty obsługi, które zależą od ‘opłat transakcyjnych’. W obliczeniach przyjęto, że opłaty te są równe 0.5% aktualnie zgromadzonego kapitału na koncie. Dla celów porównawczych wprowadzono zmienną ‘Wpłaty globalne’. Zmienna ta sumuje wszystkie comiesięcznie dokonywane wpłaty. Drugą zmienną wprowadzoną do modelu w celu oszacowania korzyści inwestowania składek emerytalnych w OFE jest zmienna nazwana ‘Konto w banku’. Przyjęto, że pieniądze ze składek mogą być albo odkładane do banku w celu długoterminowego oszczędzania albo przekazywane funduszowi powierniczemu. Przyjęto, że realny zysk z tak gromadzonych kapitałów wynosi 3% rocznie.

Fundusze gromadzone na koncie OFE przekazywane są zakładowi emerytalnemu (ZE) w momencie przejścia pracownika na emeryturę. W momencie przekazywania tych pieniędzy z OFE do ZE pobierana jest opłata zakładów emerytalnych (zgodnie z założeniami reformy, w modelu przyjęto, że jest to 6% przekazywanego kapitału). Po odliczeniu tej opłaty uzyskujemy efektywną ‘sumę przekazywaną zakładom emerytalnym’. Suma ta powinna służyć do porównań z wpłatami globalnymi i sumą zgromadzoną na koncie w banku (lub funduszu powierniczego). Zatem interesować się będziemy dwoma wskaźnikami: stosunkiem sumy zgromadzonej na koncie w banku do kapitału przekazywanego zakładowi emerytalnemu (zmienna ‘Bank\ZE’ w modelu) oraz stosunek kapitału ZE do sumy wszystkich wpłat (zmienna ‘Wskaźnik Zasoby do Wpłaty Gl’). Trzecią zmienną interesującą nas jest wielkość kapitałów przekazywanych ZE odniesiona do pensji miesięcznej (zmienna ‘Ile pensji na emeryturze’). Zmienna ta pokazuje na ile miesięcy na emeryturze wystarczyłoby oszczędzającemu gdyby chciał żyć na takim samym poziomie jak w okresie przedemerytalnym.

Symulację przeprowadziliśmy dla trzech wariantów zaproponowanych w symulacjach ‘rządowych’:

1. Wariant optymistyczny – średnia stopa zwrotu w II filarze (netto) zmniejsza się z początkowych 9% do ok. 6,5 po 20 latach i do 6% po 50 latach.
2. Wariant realistyczny – początkowa stopa zwrotu 6% i spada do 5% po 50 latach (czyli w przybliżeniu jest stała, średnio ok. 5,5%)
3. Wariant pesymistyczny – początkowa stopa zwrotu 1% i potem rośnie by osiągnąć 3.2% po 20 latach i 4% po 50 latach.

We wszystkich wariantach przyjęto, że prowizja OFE będzie malała z początkowych 9% do 7.3% po 5 latach, 4.4% po 20 latach i 3% po 50 latach.

Wyniki przedstawiono na rysunku 2. Widać, że w wariantcie optymistycznym (krzywe oznaczone ‘1’) po 25 latach oszczędzania suma zgromadzonych kapitałów w ZE przewyższa o ok. 50% kapitały zgromadzone w banku (Wskaźnik *Bank\ZE* równa się 0.65), w wariantcie realistycznym ta przewaga gromadzenia w funduszach emerytalnych maleje do ok. 16%, natomiast w wariantcie pesymistycznym gromadzenie w banku (funduszu powierniczym) okazuje się być korzystniejsze, po 25 latach kapitały tam zgromadzone przewyższają kapitały uzyskiwane z funduszu emerytalnego o ok. 30%. Po 50 latach oszczędzania kapitał zgromadzony w funduszu emerytalnym jest prawie trzykrotnie większy niż zgromadzony w banku, w wariantcie realistycznym kapitał ten jest większy o 60%, natomiast w wariantcie pesymistycznym relacje się zmieniają i kapitały zgromadzone w banku przewyższają kapitały w funduszu o ok. 20%.

Jak wielki jest kapitał przekazywany zakładowi emerytalnemu? Dobrą miarą wydaje się odniesienie tego kapitału do miesięcznej pensji z której wpłacana jest składka emerytalna. Oszczędzając 7,3% pensji miesięcznie na funduszu emerytalnym po 25 latach oszczędzania w funduszach gromadzimy kapitał równy ok. 4.5 krotnej miesięcznych pensji w wariantcie

optymistycznym, 3.2 pensji w realistycznym o ok. 2.1 krotność pensji miesięcznej w pesymistycznym. Po 50 latach odpowiednie liczby wynoszą 23 krotność pensji, 13 i 7 krotność pensji. Wynika z tego, że po 50 latach oszczędzania możemy w wariacie optymistycznym liczyć na dwuletnią emeryturę w wymiarze naszej miesięcznej pensji.

### **Zakończenie**

Wprowadzoną 1 stycznia 1999 roku reformę systemu emerytalnego w Polsce należy uznać za pierwszy etap głębokiej reformy tego systemu. Warto podkreślić, że reforma ta dokonała tylko częściowej prywatyzacji systemu, przy czym nadal wpłacanie składek oraz ich wysokość jest ustalana ogólnie przez rząd. Częściowym rozwiązaniem jest III filar, jednakże przy tak wysokiej stawce łącznej I i II filaru (19,52%) tylko niewielu ludzi zdecyduje się na indywidualne oszczędzanie w prywatnych funduszach emerytalnych. Zatem prywatyzacja jest połowiczna i konieczne są dalsze reformy, choć rozciągnięte w czasie – np. poprzez stopniowe przenoszenie składki płaconej w ZUSie do otwartych funduszy emerytalnych w II filarze.

Podjęte też powinny być kroki w celu zmniejszenia kosztów obsługi kapitałów gromadzonych w funduszach emerytalnych (obecnie może to być nawet 15% kapitału). Pod tym względem problem jest podobny do problemu chilijskiego, gdzie też wysokie koszty obsługi przyczyniały się do istotnego zmniejszenia wysokości wypłacanych emerytur. Jednym z naturalnych rozwiązań jest zagwarantowanie dużej konkurencyjności, zwłaszcza poprzez możliwość wejścia na rynek nowych funduszy emerytalnych.

W dalszej perspektywie należy pomyśleć o prywatyzacji pozostałych składników ubezpieczeń: chorobowego, rentowego, bezrobocia.

### **Literatura**

Ehlich Isaac, Jian-Guo Zhong, 1998, 'Social Security and the Real Economy: An Inquiry into Some Neglected Issues', *American Economic Review*, May.

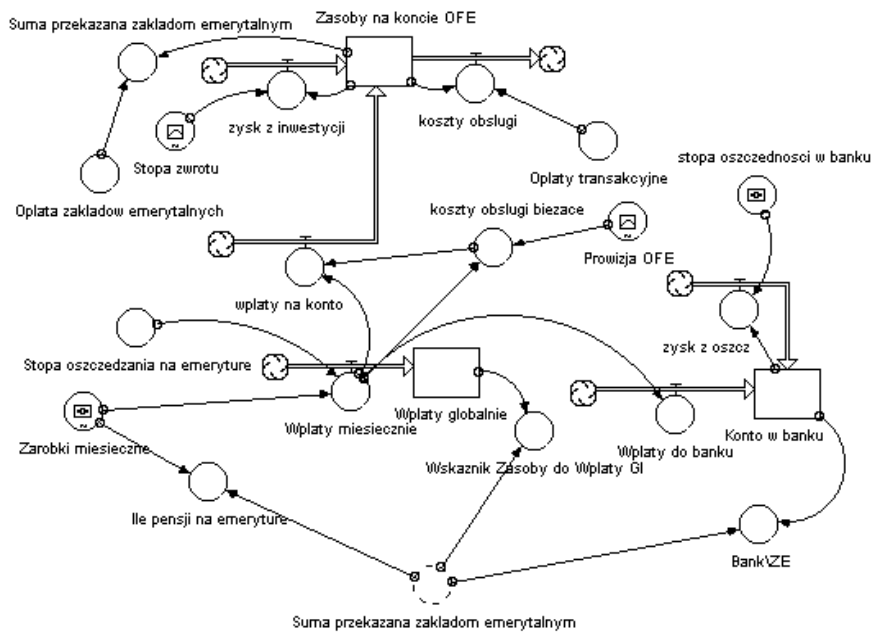
Kwaśnicki Witold., 1998a, 'Rozwój wiedzy ekonomicznej i rozwój gospodarczy – spojrzenie ewolucyjne', w Stefan Forlicz, (red.), *Współzależność między wiedzą ekonomiczną a funkcjonowaniem gospodarki w mikro i makro skali*, AE, Wrocław.,

Kwaśnicki Witold, 1998b, 'Doświadczenia brytyjskie z XIX wieku a współczesna polityka gospodarcza w okresie transformacji', w *Instrumenty rynkowe w gospodarce. Problemy transformacji*, PWR, Wrocław.

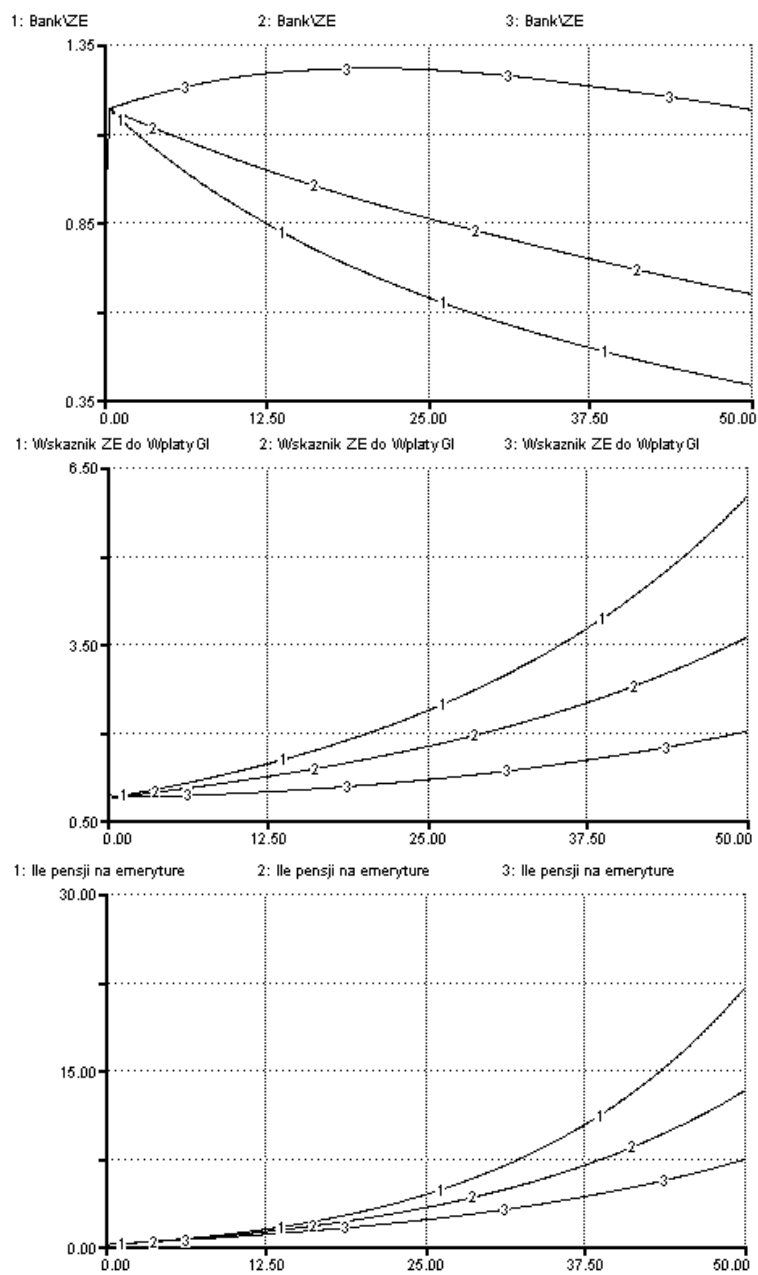
Molinari, Gustave de , 1977, *The Production of Security*, Center for Libertarian Studies, Occasional Paper #2, Wstęp Murray N. Rothbard, tłumaczenie z oryginału francuskiego ("De la production de la sécurité", *Journal des Economistes*, Feb 1849, pp. 277-90) na angielski dokonał Huston McCulloch.

'Privatising peace of mind', A survey of Social Insurance, *The Economist*, October 24<sup>th</sup>, 1998.

Smith Adam, 1954, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa: PWN.



Rysunek 1. Model oszczędzania w II filarze



Rysunek 2 Wyniki symulacji modelu oszczędzania OFE