

## **SYSTEMY EMERYTALNE W WARUNKACH KRYZYSÓW - między państwem a rynkiem**

Głębokie kryzysy przejawiające się gwałtownym obniżeniem poziomu aktywności ekonomicznej są cezurami rozdzielającymi różnorodne okresy w życiu gospodarczym, charakteryzujące się odmiennością ról państwa i rynku, np. kryzys z 1873 r. stanowił cezurę między kapitalizmem wolnorynkowym a kapitalizmem państwowo-monopolistycznym, po Wielkim Kryzysie, państwa powszechnie wprowadziły interwencjonizm, po kryzysie energetycznym w latach 70-tych upowszechnił się neoliberalizm, a kryzys finansowy podważył neoliberalne dogmaty odnośnie regulacyjnych funkcji państwa i rynku.

Kryzysy są fazą rozwoju gospodarczego, która wymusza zmiany w stosunkach ekonomiczno-społecznych oraz zachowaniach rządów i firm. Szczególnie podatne na takie oddziaływania są systemy emerytalne, których geneza i historia rozwoju bazują na doświadczeniach kryzysów gospodarczych.

Systemy emerytalne są formą zabezpieczenia ludzi przed niedostatkiem, gdy po osiągnięciu określonego wieku (emerytalnego, starczego) zaprzestają aktywności zawodowej i tracą źródło dochodów, jakim było wynagrodzenie za pracę (prowadzenie działalności gospodarczej). Systemy te wyrosły z opieki społecznej, która opierała się na dobroczynności instytucji religijnych i podmiotów indywidualnych. Później rolę opieki społecznej przejęły gminy, a w końcu państwo, organizując systemy powszechne i przymusowe.

W Europie, która jest kolebką publicznych systemów emerytalnych, wykształciły się dwa ich modele: zaopatrzeniowy i ubezpieczeniowy, mające korzenie w odmiennej tradycji i filozofii społecznej, różniące się efektywnością ekonomiczną i socjalną oraz rolą państwa w ich realizacji. Ubezpieczenia emerytalne przeważają w Europie kontynentalnej, obejmują pracowników (grupy zawodowe o podobnym rynku), realizowane są przez wyodrębnione, autonomiczne podmioty, finansowane z trzech źródeł: składek pracowników i pracodawców oraz dopłat państwa. Państwo jest także gwarantem wypłaty świadczeń.

Zaopatrzenie emerytalne dominuje w krajach anglosaskich i skandynawskich. Obejmuje ludność danego kraju, a prawo do emerytury (renty starczej, renty państwowej) jest prawem obywatelskim. System jest organizowany i realizowany przez państwo, a finansowany z podatków.

Systemy te są kategorią historyczną, powstały i rozwijały się w zależności od konkretnych warunków gospodarczych i społecznych. Warunki te oddziałują na szczegółowe rozwiązania emerytalne w danym kraju, wpływając na zakres podmiotowy świadczeń, ich poziom i źródła finansowania.

Z jednej strony emerytury są urządzeniami sfery socjalnej o istotnych funkcjach konsumpcyjnych, integracyjnych i dochodowo-redystrybucyjnych, z drugiej zaś strony w znaczący sposób wpływają na gospodarkę. Wydatki emerytalne stanowią bowiem liczącą się pozycję w kosztach działalności gospodarczej oraz mającą istotny udział w PKB. np. w UE (UE - 25) udział wydatków emerytalno-rentowych w PKB wynosi około 12,5 % (w Polsce – około 13 %). Udział ten jest najwyższy we Włoszech i Austrii (około 15 %), a najniższy w Irlandii (około 3 %). Emerytury są dominującym świadczeniem w wydatkach socjalnych i stanowią w UE - 25 około 50 % ogółu tych wydatków (w Polsce – ca 55 %). W tej grupie państw członkowskich najwyższy udział mają systemy emerytalne, we Włoszech (ponad 60 %) i Łotwie (prawie 60 %), a najniższy w Irlandii (około 23 %)<sup>1</sup>.

Wszelkie zmiany w poziomie i sposobie finansowania emerytur ze względu na rozległe skutki mikro i makroekonomiczne wpływają na gospodarkę. Po pierwsze, oddziałują na poziom życia coraz liczniejszych rzesz emerytur, kreując globalne rozmiary efektywnego popytu i wpływając na zmianę jego struktury (rozwijający się rynek seniorów, tzw. „siwy rynek”). Po drugie, wnoszone do funduszy emerytalnych środki (składki lub podatki) obciążają gospodarkę pozapłacowymi kosztami pracy, których wzrost ogranicza jej konkurencyjność<sup>2</sup>.

Jednocześnie wysokość świadczeń warunkowana jest poziomem rozwoju gospodarczego i aktualną sytuacją gospodarczą. Wydatki emerytalne nie są bowiem ani „odłożoną w czasie konsumpcją” ani realizacją zakumulowanych oszczędności (zgrupowanej składki). Stanowią transfery polegające na przesunięciu części dochodów pierwotnych producentów (pokolenie pracujące) do nieproducentów (emerytów)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. *Integracja europejska – nowe bariery czy trwały kryzys?*, red. K. Żukowska, SGH, Warszawa 2006, s. 87, M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006, s. 24

<sup>2</sup> Pojęcie funduszu emerytalnego, bez względu na wyodrębnioną lub niewyodrębnioną formę odnosimy do ogółu środków przeznaczonych na wypłatę emerytur.

<sup>3</sup> Por. W. Samecki, *Wprowadzenie do ekonomiki*, Wrocław 2005, s.104-105.

Wszelkie wahania i zmiany koniunktury oddziałują na system emerytalny. Wzrost aktywności gospodarczej przekłada się na wzrost dochodów instytucji emerytalnych (rosną wpływy ze składek lub podatków) oraz wzrost indywidualnego poziomu świadczeń. Natomiast spadek aktywności gospodarczej powoduje spadek dochodów (wpływów ze składek lub podatków) i wzrost wydatków tych instytucji. Związek ten w sposób najbardziej bezpośredni przejawia się na rynku pracy, który charakteryzuje się dużą wrażliwością na wahania koniunktury. W warunkach kryzysu (recesji, stagnacji) zmniejsza się zatrudnienie i dochody z pracy, co skutkuje spadkiem wpływów składkowych, a wzrostem wydatków emerytalnych (na renty i wcześniejsze emerytury). Wszystko to destabilizuje równowagę finansów emerytalnych. Gdy gospodarka znajduje się w fazie ekspansji (ożywienia, rozkwitu) rosnące zatrudnienie i płace wpływają na wzrost dochodów systemu emerytalnego, a sytuacja na rynku pracy aktywizuje zawodowo także osoby starsze, co obniża wydatki emerytalne i poprawia sytuację finansową systemu.

Ten zróżnicowany i mający charakter sprzężenia zwrotnego wpływ wydatków emerytalnych na gospodarkę powoduje, że ciągle poszukuje się rozwiązań stabilizujących równowagę finansów emerytalnych w warunkach niestabilnej gospodarki. Wprowadzane zmiany mają umożliwić adaptację systemów emerytalnych do fluktuacji czynników zewnętrznych (ekonomicznych, społecznych, politycznych). Jednakże działania podejmowane w tym celu przez rządy z reguły wymuszane są przez zjawiska kryzysowe, których skutki przejawiają się w formie bezrobocia, inflacji bądź nadmiernych wydatków budżetowych (deficyt finansów publicznych, dług publiczny).

W warunkach załamania ekonomicznego zawsze nasila się krytyka zabezpieczenia emerytalnego postrzeganego jednostronnie jako ciężary socjalne. Wysuwane są wówczas koncepcje rewizji zasad, a nawet zastąpienia przymusowych form zabezpieczenia ludzi przed skutkami ekonomicznymi ryzyk socjalnych (choroba, starość, inwalidztwo) ideą ubezpieczeń lub oszczędności dobrowolnych. Reformy emerytalne realizowane są w klimacie zastrzających się sporów doktrynalnych dotyczących ingerencji państwa w sferę społeczno-gospodarczą, naruszającej wolną konkurencję i ograniczającej jednostkę w swej przedsiębiorczości i odpowiedzialności za własne losy. Istotą reform emerytalnych zawsze było zdefiniowanie roli państwa i rynku w tym obszarze, co wiązało się ze zmianami metod finansowania świadczeń.

Przymusowe zabezpieczenie emerytalne początkowo finansowane było metodą kapitałową, polegającą na gromadzeniu poprzez składkę wspólnego funduszu emerytalnego, o publicznym charakterze, który powiększał się przez odpowiednie lokaty. Świadczenia

emerytalne finansowane były wpływami ze składek i dochodami kapitałowymi (z ewentualną dopłatą państwa). Jednakże utrata kapitałów na skutek inflacji po I wojnie światowej, a następnie głęboki kryzys gospodarczy spowodował załamanie się finansów emerytalnych. Równowagę systemu w okresie międzywojennym przywracano w warunkach ostrej sprzeczności interesów na linii kapitał (obciążenie składką) – praca (zubożenie społeczeństwa). Ze względu na ogólnogospodarcze cele rozwoju, w sytuacji kryzysu ekonomicznego pierwszeństwo dano interesom przedsiębiorców (m.in. obniżając obciążenie składką) stawiając dobro pracownika na drugim planie m.in. zaostrzając warunki uprawniające do świadczeń<sup>4</sup>.

Postulaty zabezpieczenia społecznego wysuwane pod koniec II wojny światowej oraz doświadczenia kryzysu gospodarczego, jaki ją poprzedzał, stanowiły podłoże kolejnych reform emerytalnych realizowanych w Europie. Wówczas to w aktach międzynarodowych o charakterze programowym sformułowano postulat wolności od niedostatków w powojennym świecie<sup>5</sup>. Państwo obarczono nowymi zadaniami, a obywatele mieli uzyskać poczucie bezpieczeństwa socjalnego i gwarancję zaspokojenia potrzeb bytowych na wypadek choroby, inwalidztwa, bezrobocia i starości. Instytucje państwowe zostały więc zobowiązane do zapewnienia dochodów tym, którzy nie ze swej winy nie mogą go sobie zapewnić w dostatecznym stopniu poprzez pracę. Za sprawę zasadniczą uznano kwestię zatrudnienia (także jako źródło finansowania składek i podatków), a rozwiązania problemów niedostatku rozpatrywano w redystrybucji i solidarności społecznej. Idea ta, uzasadniająca interwencjonizm państwowy czerpała z doświadczeń wielkiego kryzysu lat 30-tych, kiedy to miliony ludzi pozostawały bez pracy i środków do życia.

Założenia zabezpieczenia społecznego stanowiły wyłom w koncepcji liberalnej. Wpisując się w model państwa opiekuńczego (państwa dobrobytu, welfare state) modyfikowały dotychczasowe zasady finansowania systemów emerytalnych. Mimo podziału Europy na dwa bloki polityczne i zróżnicowanie roli państwa i rynku w rozwiązywaniu problemów gospodarczych i społecznych, wprowadzane zmiany były zgodne z pewną jednolitą linią rozwojową zabezpieczenia emerytalnego. Zarówno realizacja koncepcji interwencjonizmu państwowego, jak i gospodarki planowej wymagały przeobrażeń organizacyjno-finansowych w odniesieniu do rozwiązań emerytalnych. Tendencje te wyrażały się m.in. w rozszerzeniu gwarancyjnej roli państwa i wzroście jego udziału w wydatkach

<sup>4</sup> Por. U. Prasznic, *Ewolucja systemu finansowania pracowniczych ubezpieczeń społecznych* [w:] Problemy prawa ubezpieczeń społecznych, red. B. Wagner, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996, s. 222-230.

<sup>5</sup> Postulat taki zawierały m.in. Karta Atlantycka z 1941 r., Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1944 r., Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez ONZ w 1948 r.

emerytalnych oraz ograniczaniu autonomii finansowej instytucji ubezpieczenia społecznego. Ponadto wszystkie kraje europejskie przechodziły z kapitałowej metody finansowania emerytur na metodę repartycyjną (PAYG – pay as you go).

Jej istotą jest finansowanie emerytur z bieżących wpływów składkowych i zaniechanie tworzenia rezerw kapitałowych. Przejście na repartycyjny system finansowania dokonywało się stopniowo, np. w Szwecji nastąpiło ono już w końcu lat 30-tych XX wieku, we Francji w połowie lat 40-tych, w Belgii i w Polsce – na początku lat 50-tych, w Niemczech i Holandii – w końcu lat 50-tych. Zastąpienie kapitalizacji repartycją było wynikiem wcześniejszych doświadczeń związanych z utratą rezerw kapitałowych w wyniku inflacji i wojny, a następnie koniecznością przeznaczenia akumulacji na bieżące finansowanie odbudowy gospodarki ze zniszczeń wojennych.

W okresie od zakończenia II wojny światowej do czasu kryzysu naftowego lat siedemdziesiątych systemy emerytalne były trwałym i znaczącym elementem życia gospodarczego. Nastąpił znaczący wzrost świadczeń emerytalnych w stosunku do okresu przedwojennego, który w Europie Zachodniej finansowany był szybkim wzrostem gospodarki w latach 1960-1975. Przeciętna emerytura (liczona jako procent od wynagrodzenia robotników w przemyśle przetwórczym) wzrosła w tych krajach w latach 70 w stosunku do 1939 r.: w Danii z 22 do 29 %, Niemczech z 19 do 49 %, Włoszech z 15 do 69 %, Holandii z 13 do 44 %, Szwecji z 10 do 68 %, Wielkiej Brytanii z 13 do 31 %<sup>6</sup>.

Znacząco wzrósł udział dochodu instytucji zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza emerytalnego) w produkcji materialnej netto. W krajach gospodarki planowej wynosił od 7,4 % w Rumunii do 16,2 % w NRD (w Polsce – 9,2 %). W europejskich krajach gospodarki rynkowej kształtował się następująco: od 8,3 % w Wielkiej Brytanii do 23 % w Holandii<sup>7</sup>.

Rozwój zabezpieczenia społecznego wyprzedzał rozwój gospodarczy. Wskaźnik wzrostu dochodu zabezpieczenia społecznego w 1977 w stosunku do 1960 r. (=100) wyniósł średnio 408, podczas gdy wskaźnik wzrostu PKB lub produkcji materialnej netto tylko 229<sup>8</sup>.

W połowie lat 70-tych następuje gwałtowna zmiana sytuacji gospodarczej wymuszająca kolejne reformy systemu emerytalnego. W krajach Europy Zachodniej kryzysy gospodarcze z lat 1973 i 1979 spowodowane tzw. wstrząsem podażowym wywołanym przez

---

<sup>6</sup> Por. W.Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 90-91.

<sup>7</sup> Por. W.Muszalski, *Ubezpieczenie ...*, op.cit., s.90

<sup>8</sup> W latach 70-tych Międzynarodowa Organizacja Pracy przeprowadziła analizę obciążeń finansowych świadczeniami z zabezpieczenia społecznego, którą objęto 23 kraje, w tym 3 socjalistyczne.

wzrost cen ropy naftowej (w latach 1973-74 o 400 %, 1979-80 o 125 %) przyniosły nowe zjawisko określane jako stagflacja, czyli jednoczesne pojawienie się wysokiej inflacji i bezrobocia. W skrajnych przypadkach występowało zjawisko polegające na równoczesnej inflacji i spadku bezwzględnego poziomu produkcji (slumpflacja)<sup>9</sup>.

Stagflacja wymagała waloryzacji świadczeń emerytalnych (wobec inflacyjnego spadku ich wartości realnych) i łagodzenia skutków bezrobocia, np. na początku lat 70-tych świadczenia dla bezrobotnych w krajach EWG nie przekraczały 4 % wydatków na ogół świadczeń z zabezpieczenia społecznego, natomiast w 1981 r. odsetek ten wynosił np. w: Francji – 8 %, Holandii – 9 %, Wielkiej Brytanii – 11 %, Belgii – 13 %, Danii – 15 %. Jednocześnie zmniejszyły się wpływy z podatków i składek. Wymuszona sytuacją na rynku pracy wcześniejsza dezaktywacja zawodowa wielu osób pociągała za sobą gwałtowny wzrost wydatków emerytalnych destabilizujących finanse systemu.

Wobec zwolnienia tempa rozwoju gospodarczego w wyniku kryzysu energetycznego wydatki emerytalne zaczęły budzić coraz większe zaniepokojenie. Nasiliła się krytyka „państwa opiekuńczego”. Fala kryzysu zagroziła równowadze finansowej systemów emerytalnych w znacznej części świata, np. w krajach Ameryki Południowej i Środkowej reformy emerytalne wymuszone zostały strukturalnym kryzysem gospodarczym. W państwach tych wzrósł deficyt budżetowy, nasiliła się inflacja, pogłębiła się recesja oraz narastało zadłużenie publiczne, zwłaszcza zagraniczne. Zjawiskom tym towarzyszyły napięcia społeczne i destabilizacja polityczna.

W państwach Europy Środkowo-Wschodniej pogłębiała się nierównowaga gospodarcza i zaostrzały konflikty społeczne, co zaowocowało procesem transformacji ustrojowej w latach 90 - tych XX wieku.

Na całym świecie podejmowano różne inicjatywy mające na celu ograniczenie wydatków emerytalnych. Działania te w większości państw przybrały formę kompleksowych reform, które wpisały się w nurt przemian politycznych ograniczających rolę państwa i funduszy publicznych w gospodarce. Politykę gospodarczą i społeczną zdominował neoliberalny nurt w ekonomii, bazujący na bezwzględnej supremacji wolnego rynku oraz prywatnej przedsiębiorczości – nad państwem i polityką społeczną, co także przekładało się na reinterpretację dotychczasowej roli państwa w sferze zabezpieczenia emerytalnego.

---

<sup>9</sup> Zjawiska te były sprzeczne z przyjmowaną przez keynesizm zależnością między inflacją i bezrobociem zilustrowaną przez krzywą Phillipsa. Została ona na nowo zinterpretowana przez M. Friedmana za pomocą modelu krzywej Phillipsa wspartej oczekiwaniami.

Pojawiły się dwa nurty zmian dotychczasowych modeli emerytalnych – reformy parametryczne i paradygmatyczne (strukturalne), zróżnicowane co do form, skali i głębokości przekształceń. Reformy parametryczne nie zmieniły istoty dokonanych wiele lat temu wyborów odnośnie roli państwa i rynku w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego swoim obywatelom. Miały one na celu zapewnienie równowagi finansowej systemu emerytalnego (np. poprzez podniesienie wieku emerytalnego, wydłużenie stażu pracy, zmniejszenie hojności systemu, zmianę zasad waloryzacji świadczeń z płacowej na cenową, ograniczenie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę), racjonalizację skali redystrybucji (m.in. przez ograniczenie okresów bezskładkowych, wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn) i ściślejsze powiązanie świadczenia z własnym wkładem.

Reformy parametryczne były dokonywane w Europie Zachodniej przez kraje, które ze względów społecznych (duży opór społeczny, akceptacja dotychczasowego modelu emerytalnego, korzystna sytuacja demograficzna) lub ekonomicznych (możliwość finansowania systemu emerytalnego) wprowadzały powolne przekształcenia zmieniając bardziej parametry systemu emerytalnego (wiek, staż pracy, stopa zastąpienia itp.) aniżeli jego paradygmaty. Kraje te charakteryzowały się dużymi wydatkami emerytalnymi oraz wysokim poziomem PKB / per capita. Reformy parametryczne przeprowadziła większość krajów tzw. starej Unii (UE-15). Zmiany parametryczne mają charakter ewolucyjny i wynikają z koniecznej racjonalizacji oraz adaptacyjności wydatków emerytalnych do warunków zewnętrznych. Wprowadzono je po długotrwałych negocjacjach partnerów społecznych oraz na bazie kompromisów politycznych, stopniowo z długimi okresami *vacatio legis*.

Nurt reform paradygmatycznych (strukturalnych) polegał na dogłębnej zmianie koncepcji i zasad (paradygmatów) funkcjonowania systemów emerytalnych. Reformy takie przeprowadzono w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej (kraje transformacji) i Ameryki Łacińskiej. Chociaż sytuacja tych krajów była (i jest nadal) mocno zróżnicowana<sup>10</sup>, to istniały podobieństwa umożliwiające radykalne zmiany w ich sytuacjach emerytalnych.

Wzorem do naśladowania był model chilijski. Cieszył się na świecie zainteresowaniem i uznaniem, co częściowo zawdzięczał autorytetowi Milтона Friedmana

---

<sup>10</sup> Np. kraje Ameryki Łacińskiej charakteryzują się młodszym społeczeństwem, niższymi wydatkami na emerytury w relacji do PKB, wysokim udziałem zatrudnienia nieformalnego, małym zakresem podmiotowym świadczeń emerytalnych.

(nagroda Nobla w 1976 r.) i spektakularnym sukcesom „chicagowskiej szkoły w ekonomii”<sup>11</sup>. W Europie reformy paradygmatyczne dominowały w krajach, gdzie PKB / per capita był stosunkowo niski, natomiast wydatki na emerytury jako % PKB relatywnie duże. W obu regionach następował polityczny zwrot od dominacji państwa w gospodarce do reform rynkowych, nasiliła się propaganda „katastroficznej wizji bankructwa” repartycyjnych systemów emerytalnych, wyolbrzymiono znaczenie indywidualnego interesu ubezpieczeniowego i świadczeniobiorcy. Na niespotykaną skalę wzrosła aktywność międzynarodowych instytucji finansowych, głównie Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Banku Światowego (BŚ), propagujących i transferujących do rozwiązań emerytalnych idee obowiązkowych kapitałowych systemów prywatnych.

Bank Światowy angażował się w reformy emerytalne nie tylko forsując ich określone koncepcje, ale także ze wsparciem finansowym, osobowym i technicznym<sup>12</sup>. W okresie 1984 - 2004 Bank Światowy udzielił 68 krajom łącznie 204 pożyczek, które zawierały jakiś element związany z emeryturami. Było to zarówno bezpośrednie wsparcie określonych reform w formie pomocy technicznej, pożyczek inwestycyjnych, jak i wsparcie programowe. Łączna wartość tych pożyczek wyniosła ponad 34 mld USD, z czego 5,5 mld USD stanowiły pożyczki związane bezpośrednio z reformami emerytalnymi<sup>13</sup>.

W latach 90-tych ubiegłego wieku BŚ i MFW zalecały krajom postsocjalistycznym pakiet rozwiązań gospodarczych opierających się o neoliberalną koncepcję minimalnego państwa. Był to tzw. konsensus waszyngtoński, który proces wzrostu i rozwoju w krajach rozwijających się i postsocjalistycznych wiązał z deregulacją, liberalizacją i prywatyzacją, fetyszyzując rolę rynku i jego sprawność informacyjną. Kraje te wdrażały neoliberalne programy, które zdominowały teorie i politykę, ograniczały społeczno-ekonomiczne funkcje państwa i zastępowały dotychczasowe instytucje publiczno-prawne mechanizmem rynkowym i instytucjami prywatnymi<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> M. Friedman był twórcą neoliberalnej koncepcji reform w Chile, doradcą A. Pinocheta i autorem zwrotu „chilijski cud gospodarczy”. Radykalną reformę przeprowadzono w warunkach stanu wojennego, zawieszenia działalności parlamentu oraz związków zawodowych.

<sup>12</sup> Np. w Polsce dyrektorem Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego oraz szefem zespołu merytorycznego, który przygotował koncepcje reformy i przedstawił ją w opracowaniu „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” był Michał Rutkowski, ekspert Banku Światowego w Waszyngtonie.

<sup>13</sup> Pożyczki związane z wprowadzeniem filaru kapitałowego stanowiły 30 % łącznej ich wartości, w tym 17,2 % - z dominującym filarem kapitałowym (jak w Chile). Por. M. Żukowski, *Reformy .....*, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 90-91.

<sup>14</sup> Idea ta została wyartykułowana w raporcie BŚ z 1994 r. zatytułowanym „Averting the Old Age Crisis Policies to Protect the Old and Promote Growth”, opracowanym z myślą o krajach rozwijających się tzw. III Świata ze słabo rozwiniętymi systemami emerytalnymi, przy czym do grona tych państw zaliczono kraje postsocjalistyczne, w tym Polskę mającą dojrzały, rozbudowany system emerytalny.



Strukturalne reformy w państwach postsocjalistycznych miały na celu przede wszystkim prywatyzację funduszy emerytalnych (częściową lub całkowitą) w celu kreacji kapitału i rozwoju rynku finansowego, jako niezbędnego segmentu gospodarki rynkowej. Dominowało przekonanie o znaczącej roli tego rynku w generowaniu kapitału inwestycyjnego, oszczędności i stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Wybór krajów też nie był przypadkowy, ponieważ większość z nich była w znacznym stopniu zadłużona narybku międzynarodowym<sup>15</sup>.

Istotą reform, paradygmatycznych była zmiana koncepcji i struktury finansowania świadczeń emerytalnych poprzez odmienne od dotychczasowego rozłożenie ryzyk socjalnych pomiędzy jednostką, państwo i rynek. Proponowano zastąpienie:

- emerytalnego ubezpieczenia społecznego opartego na repartycji prostej przymusem kapitalizacji składki gromadzonej w prywatnych funduszach,
  - gwarancji państwa efektywnością rynków finansowych,
  - bezpieczeństwa socjalnego indywidualną przezornością,
- publicznych funduszy emerytalnych (o charakterze konsumpcyjnym) prywatnymi funduszami kapitałowymi (o charakterze inwestycyjnym).

Reformy strukturalne w państwach Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowo-Wschodniej realizowane były w odmiennym kontekście politycznym, ale na bazie podobnych scenariuszy. Prowadziły do zmniejszenia roszczeniowości i skali dotychczasowych uprawnień świadczeniobiorców, co wiązało się z dążeniem do ograniczenia wydatków publicznych na emerytury. Promotorami takich zmian byli zazwyczaj ministrowie finansów (gospodarki), wspierani przez instytucje finansowe rynku kapitałowego, organizacje pracodawców. Pierwsi – mieli na celu ograniczenie deficytu budżetowego oraz uzyskanie dostępu do taniego kapitału pożyczkowego (lokata kapitałów funduszy emerytalnych w obligacje skarbowe). Prywatne instytucje finansowe – miałyby możliwość tworzenia i prowadzenia komercyjnych funduszy emerytalnych, których przymusowy charakter zapewniłyby im duże, stabilne dochody. Pracodawcy – oczekiwali obniżenia kosztów pracy, co zwiększyłoby konkurencyjność rodzinnych firm w warunkach zglobalizowanej gospodarki. Organizacje społeczno-zawodowe popierały zmiany paradygmatyczne wiążąc je z oczekiwanym wzrostem poziomu świadczeń emerytalnych (medialne prezentacje efektów „pomnożenia” składki na rynku kapitałowym). Dzisiaj bez przesady można stwierdzić, że tzw. społeczna akceptacja (konsultacje, badania sondażowe itp.) reform paradygmatycznych

---

<sup>15</sup> Np. w 1994 r. zadłużenie zagraniczne Polski wynosiło 46 % PKB, zaś Węgier aż 70 % PKB – czym w literaturze zagranicznej tłumaczono radykalizm reform emerytalnych w tych krajach.

miała swoje źródło nie w rozumieniu zasad i szczegółowych rozwiązań tych reform, ale w niezrozumieniu ich skutków.

Założenia reformy zostały zweryfikowane w pierwszej dekadzie XXI wieku na co niewątpliwy wpływ miał globalny kryzys finansowy wystrzając negatywne skutki wprowadzonych zmian. Ukazał on ponad wszelką wątpliwość, że regulacyjna funkcja rynku zawodzi w sferze zabezpieczenia społecznego, które ze swej istoty powinno być częścią działań publicznych. Te ostatnie zaś można i należy racjonalizować mając na względzie ewolucję roli państwa w gospodarce, jego zmienne w czasie i przestrzeni funkcje ekonomiczne i społeczne.

W aspekcie ustrojowym zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zadaniem publicznym. Realizację tego zadania można przekazać sektorowi prywatnemu (tzw. komercjalizacja zadania publicznego), ale przedmiotem działania nadal pozostaje społeczne zabezpieczenie emerytalne. Tymczasem reforma paradygmatyczna polegała nie na zmianie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego ale na jego zastąpieniu przez inną formę przezornościową (tzw. II filar) tj. przymusowe inwestycje kapitałowe. W konsekwencji pracownicy wnoszący składkę ponoszą w pełni ryzyko wynikające z dekonjunkury, załamań na rynkach finansowych, wolnego tempa wzrostu gospodarczego, inflacji, niskich stóp wzrostu na rynkach kapitałowych. Ryzyko to nie rozkłada się solidarnie na wspólnotę (nań narażonych) jak w tradycyjnym ubezpieczeniu emerytalnym, ale obciąża jednostkę (poprzez instytucje „kont indywidualnych” w OFE).

Reforma strukturalna poprzez wpływ kapitalizacji na oszczędności i rynek finansowy miała zawierać bodźce pozytywnie oddziałujące na gospodarkę. Za tezę oczywistą przyjęto, że kapitalizacja prowadzi do oszczędności, te do wzrostu inwestycji, które skutkują rozwojem gospodarczym. Tymczasem teza ta kwestionowana jest przez ekonomistów, gdyż oszczędności mogą występować jedynie w początkowej fazie gromadzenia funduszy kapitałowych, kiedy jeszcze nie ma masowych wypłat świadczeń ze względu na „niedojrzałość systemu”. Po tej fazie świadczenia emerytalne finansowane są z wpłat pracujących, czyli oszczędności netto wynoszą zero, a system przybiera charakter repartycyjny. Potencjalnie pozytywne efekty oszczędnościowe możliwe są więc jedynie w sytuacji gdy w danym kraju nie było dotąd systemu emerytalnego lub w przypadku przejścia z metody finansowania repartycyjnego na kapitałową gdy dotychczasowy system miał ograniczony zasięg podmiotowy (niewiele świadczeniobiorców) i przedmiotowy (niewielki udział w wydatkach publicznych).

Przekształcenie składki w oszczędności, a te w inwestycje na rynku kapitałowym nie ma automatycznego charakteru i wymaga spełnienia dodatkowych warunków, co podkreśla się w literaturze ekonomicznej. W Polsce środki gromadzone w OFE były „inwestowane” przede wszystkim w obligacje skarbowe, czyli służyły finansowaniu deficytu budżetowego. Możemy więc mówić o ekonomicznie niepożądanym tzw. efekcie wypychania, który jest skutkiem niezrównoważonego budżetu. Deficyt budżetowy pociąga bowiem za sobą zwiększone zapotrzebowanie rządu na pożyczki, a to w warunkach ograniczonych zasobów kapitałowych w gospodarce, prowadzi do „wypychania” z rynku inwestycji prywatnych i osłabia jej wzrost. W przypadku odpływu kapitałów OFE za granicę (inwestycje zagraniczne) efekt wypychania się pogłębi, gdyż rząd dla sfinansowania deficytu będzie zmuszony oferować korzystniejsze warunki nabywcom papierów dłużnych, co zmniejszy dopływ inwestycji do gospodarki.

Istotą zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego w sytuacji braku lub niedostatków dochodów wynikających z tzw. ryzyk losowych. Zarówno ubezpieczenie jak i zaopatrzenie społeczne opierają się na zasadzie, że „większość finansuje mniejszość”. „Większość” tj. narażeni na ryzyko gromadzą wspólne fundusze poprzez składki lub podatki, z których następnie finansowane są świadczenia dla „mniejszości” tj. osób dotkniętych skutkami określonego ryzyka. W przypadku wprowadzenia kont indywidualnych ryzyko zostaje „Sprywatyzowane” obciążając jednostkę. Ponieważ teraz każdy ma zapewnić sobie środki na wypłatę świadczenia emerytalnego, koszty indywidualne muszą wzrosnąć. Założenie, że nastąpi to nie poprzez podniesienie stopy obciążenia składką, ale jej „pomnożenie” na rynku kapitałowym, zostało brutalnie zweryfikowane przez obecny kryzys finansowy, np. w Chile w 2008 r. fundusze emerytalne straciły około 27 mld dolarów (porównywalne z wielkością budżetu tego kraju w 2007 r.)<sup>16</sup>. W Polsce w tym okresie (I 2008 – I 2009) wartość aktywów otwartych funduszy emerytalnych (tzn. II filar) zmniejszyła się o około 24 mld zł, co stanowi wartość porównywalną z rocznym wpływem składek do tych funduszy.

W państwach gdzie przeprowadzono strukturalne reformy systemów emerytalnych, ponownie odżył spór na temat roli państwa i rynku w sferze zabezpieczenia dochodów na starość. Np. w Chile obok prywatnych funduszy emerytalnych wprowadzono publiczny filar repartycyjny (PAYG), w Argentynie państwo przejęło prywatne fundusze emerytalne. W Polsce trwa dyskusja o dokończeniu procesu reformy systemów emerytalnych (nadal nie

---

<sup>16</sup> Osoby, które planowały przejść na emeryturę w 2008 lub 2009 r. będą zmuszone pracować przez kolejne 8-10 lat, by odrobić straty. Por. E. Hącia-Galdamez, *Pan Reynaldo i fundusz Ali Baby – dwadzieścia osiem lat po reformie emerytur w Chile*, „Ubezpieczenie Społeczne. Teoria i Praktyka” 2009 nr 5.

rozstrzygnięto, kto i w jakiej formie będzie wypłacał emeryturę kapitałową)<sup>17</sup>. Pogłębia się świadomość ograniczenia w realizowanym modelu rozwiązań indywidualistycznych i wzmocnienia elementów solidarnościowych, co zwiększy poziom bezpieczeństwa emerytalnego i wpisuje się w zasadę społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Por. M. Kawiński, *Polski system emerytalny – próba oceny w świetle doświadczeń chilijskich i zagrożeń współczesnego rynku finansowego*, „Rozprawy ubezpieczeniowe” 2008 z. 5 (2), U. Kalina-Prasznic, *Otwarte fundusze emerytalne – wczoraj i dziś* [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, PSUS, red. B. Wagner i J. Gajos, Kudowa Zdrój 2009, L. Oręziak, *Zlikwidować OFE*, „Polityka” 2010 nr 5, Z. Czepulis-Rutkowska, *Reformy emerytalne. Jaka przyszłość obowiązkowych systemów kapitałowych?*, „Ubezpieczenie Społeczne. Teoria i Praktyka” 2009 nr 5.

<sup>18</sup> Art. 20 ustawy z dnia 2.04.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).