

Reformy systemów emerytalnych

Wstęp

W latach 90. XX w. rządzący podjęli decyzję o reformie polskiego systemu emerytalnego. W decyzji o reformie Polska nie była odosobniona. W wielu innych krajach dążono z jednej strony do zapewnienia dochodów osobom na okres starości, a z drugiej chciano, aby system emerytalny nie był zbyt dużym obciążeniem dla finansów publicznych państwa. Próbowano zatem pogodzić adekwatność emerytur ze stabilnością finansową systemu emerytalnego. Remedium miało być stworzenie systemu wielofilarowego (wielostopniowego), którego integralnym składnikiem prócz repartycji (PAYG, *pay-as-you-go*) było również finansowanie kapitałowe (*funded*). Celem artykułu jest przedstawienie sposobów rozwiązania problemów dotyczących systemów emerytalnych, ukazanie zalet oraz wad zarówno finansowania opartego na repartycji, jak i kapitałowego, co w efekcie prowadzi do przedstawienia cech systemów wielofilarowych. W tym celu autor skorzystał głównie z metody analizy oraz krytyki literatury przedmiotu, a także metod opisowej i statystycznej.

1. Starzejące się społeczeństwa

Z badań [Rother i inni, 2003, s. 31] wynika, że w nadchodzących dekadach XXI wieku Unia Europejska (UE), członkowie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, Organisation for Economic and Co-operation Development) oraz wiele innych krajów będzie musiało się zmierzyć z problemem przyspieszającego starzenia się społeczeństwa. Owe niekorzystne demograficznie zmiany miałyby wynikać z następujących czynników:

- osiągnięcie wieku emerytalnego przez osoby urodzone w fazie eksplozji demograficznej po II wojnie światowej,
- kontynuacja wzrostu oczekiwanej długości życia,
- dalsze obniżanie się współczynnika dzietności [Systemy emerytalne..., 2004, s. 31].

* Dr, Instytut Nauk Ekonomicznych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, mariusz_dybal@prawo.uni.wroc.pl

Wydawało się, że pierwszy z wymienionych czynników będzie miał jedynie tymczasowy wpływ na pogłębiającą się nierównowagę demograficzną, podczas gdy pozostałe dwa będą w sposób ciągły powodować starzenie się społeczeństwa [Adequate and sustainable..., 2003, s. 12].

Na początku XX wieku o wydłużeniu się całkowitej długości życia zdecydowała malejąca śmiertelność podczas porodów, w dzieciństwie i w wieku produkcyjnym. W drugiej połowie XX wieku ryzyko zgonu w wieku emerytalnym również znacząco spadło. Według badań pomiędzy rokiem 1960 a 2010 średnia długość życia w wieku 65 lat w krajach OECD zwiększyła się o około 3,9 roku dla mężczyzn i 5,4 roku dla kobiet. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) przewiduje ponadto dalszy wzrost średniej długości życia między latami 2010 i 2050. Przytacza się dane o dodatkowo 3,1 roku dla mężczyzn i 3,6 roku dla kobiet w wieku 65 lat [Pensions at..., 2011, s. 27].

Kolejnym niepokojącym faktem jest malejący współczynnik dzietności¹. Przy założeniu, że nie ma ruchów migracyjnych oraz że wskaźnik śmiertelności pozostaje niezmienny, współczynnik dzietności równy co najmniej 2,1 dziecka na jedną kobietę dopiero stwarza stabilność populacji. Stąd wartość współczynnika nazywana jest stopą zastąpienia. Według badań Eurostatu [Eurostat, 2012] współczynnik dzietności w 2010 roku osiągnął wartość poniżej stopy zastąpienia w większości krajów UE. Współczynnik wyższy niż 2,0 osiągnięto jedynie w Islandii, Irlandii, Turcji i Francji. Wśród wymienionych krajów tylko Islandia była w stanie przekroczyć stopę zastąpienia (współczynnik 2,2), a najniższą wartość współczynnika dzietności odnotowano na Łotwie (1,17), a następnie na Węgrzech (1,25) i w Rumunii (1,33). Dwadzieścia lat wcześniej krajem o najwyższym współczynniku dzietności był Cypr (2,41), a na dalszych miejscach Islandia (2,3), Szwecja (2,13) i Irlandia (2,11). Tylko te cztery kraje były w stanie przekroczyć stopę zastąpienia. Dodatkowo pięć krajów osiągnęło współczynnik dzietności wyższy niż 2 (Estonia, Litwa, Malta, Polska i Słowacja). W roku 1990 najniższą wartość współczynnika dzietności zanotowano we Włoszech (1,33), a następnie w Hiszpanii (1,36) i Grecji (1,4). Podsumowując, należy podkreślić, iż w latach 1990–2010 nie było kraju, w którym odnotowano by nieprzerwany wzrost współczynnika dzietności.

¹ Współczynnik dzietności oznacza liczbę dzieci, które urodziłaby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że przez cały ten okres utrzymałyby się wielkości obserwowane w danym roku.

W efekcie wszystkie trzy wymienione wyżej czynniki (pokolenie wyżu demograficznego osiągające wiek emerytalny, ciągły wzrost długości życia, obniżenie wskaźnika dzietności) sprawiają, iż systemy emerytalne będą musiały sprostać w nadchodzących dekadach wyzwaniu niedostatecznego ich finansowania w wyniku gwałtownego wzrostu liczby emerytów z jednej strony, a zmniejszeniu liczby populacji w wieku produkcyjnym z drugiej. Według badań relacja liczby ludności w wieku poprodukcyjnym (w wieku powyżej 64 lat) do liczby ludności w wieku produkcyjnym (18–64 lata) dla krajów UE ma się prawie podwoić: z 27% w 2000 roku do 53% w 2050 roku. Przyjęto jednak dosyć optymistyczne założenia dotyczące współczynnika dzietności (przeważnie 1,8) i średniej oczekiwanej długości życia (zakłada się, że wzrośnie mniej niż w przeszłości) [Holzmann i inni, 2003, s. 4]. Prognozy dla nowych krajów członkowskich² są jeszcze bardziej niekorzystne. Przewiduje się, że relacja ta w państwach UE wzrośnie z 20% w roku 2000 do 51% w 2050.

Wspomniana tendencja spowoduje, że zarówno w krajach zachodniej, jak i wschodniej Europy (przy założeniu braku reform) wydatki emerytalne (zobacz tablica 1) będą gwałtownie rosnąć [Holzmann, Palmer, 2006, s. 227].

Według danych zawartych w tablicy 1 Włochy wydały największą część PKB na emerytury wśród wszystkich krajów OECD w 2007 roku 14,1% PKB. Inne kraje z wysokimi wydatkami emerytalnymi również znajdują się w Europie kontynentalnej: Austria, Francja i Grecja – ok. 12% PKB oraz Niemcy, Polska i Portugalii – ok. 11%. Emerytury w tych krajach zazwyczaj stanowiły od 25% do 30% wszystkich wydatków publicznych. Wysokie wydatki były wynikiem zjawisk demograficznych: te siedem krajów to najstarsze kraje OECD pod względem wieku populacji. Kraje takie, jak Japonia, Szwecja, Szwajcaria i Wielka Brytania odznaczały się podobnymi lub bardziej niekorzystnymi cechami demograficznymi, ale miały znacznie niższe wydatki. Z kolei Islandia, Korea Południowa i Meksyk wydały mniej niż 2% PKB na publiczne emerytury, gdyż miały stosunkowo młodą populację. Ponadto, system emerytalny Korei Południowej jest niedojrzały – publiczny, zależny od zarobków system ustanowiono dopiero w 1998 roku. W Meksyku niskie wydatki odzwierciedlają stosunkowo wąski zasięg systemu emerytalnego (tylko ok. 35% pracowników funkcjonuje w systemie).

² Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia.

Tablica 1. Wydatki na system emerytalny w poszczególnych krajach w latach 1990–2007

	Poziom (% PKB)					Zmiana (%)	Wydatki publiczne (%)	
	1990	1995	2000	2005	2007	1990–2007	1990	2007
Australia	3,0	3,6	3,8	3,3	3,4	11,2	8,6	10,1
Austria	11,4	12,3	12,3	12,5	12,3	7,8	22,1	25,3
Belgia	9,1	9,4	8,9	9,0	8,9	-2,9	17,4	18,3
Kanada	4,2	4,7	4,3	4,2	4,2	-1,2	8,5	10,6
Chile		6,9	7,5	5,9	5,2			
Czechy	6,1	6,3	7,5	7,3	7,4	21,8		17,5
Dania	5,1	6,2	5,3	5,4	5,6	8,6	9,2	10,9
Estonia			6,0	5,3	5,2			15,2
Finlandia	7,3	8,8	7,7	8,4	8,3	13,3	15,1	17,5
Francja	10,6	12,0	11,8	12,3	12,5	17,5	21,5	23,9
Niemcy	9,0	10,7	11,2	11,5	10,7	19,1		24,5
Grecja	9,9	9,6	10,7	11,7	11,9	20,9		26,3
Węgry			7,4	8,6	9,1			18,3
Islandia	2,2	2,4	2,2	2,0	1,9	-14,7		4,5
Irlandia	3,9	3,5	3,1	3,4	3,6	-7,7	9,0	9,7
Izrael		4,7	4,9	5,1	4,8			10,7
Włochy	10,1	11,3	13,6	14,0	14,1	38,9	19,1	29,4
Japonia	4,9	6,1	7,4	8,7	8,8	80,5		27,0
Korea Płd.	0,7	1,2	1,4	1,5	1,7	130,5	3,7	5,7
Luksemburg	8,2	8,8	7,5	7,2	6,5	-19,8	21,6	18,1
Meksyk	0,5	0,7	0,9	1,2	1,4	202,0		7,2
Holandia	6,7	5,8	5,0	5,0	4,7	-29,8	12,2	10,4
Nowa Zelandia	7,4	5,7	5,0	4,3	4,3	-41,8	14,0	10,9
Norwegia	5,6	5,5	4,8	4,8	4,7	-16,6		11,4
Polska	5,1	9,4	10,5	11,4	10,6	107,0		25,2
Portugalia	4,9	7,2	7,9	10,3	10,8	119,8		
Słowacja		6,3	6,3	6,2	5,8			17,0
Słowenia			10,6	9,9	9,6			22,7
Hiszpania	7,9	9,0	8,6	8,1	8,0	1,5		20,5
Szwecja	7,7	8,2	7,2	7,6	7,2	-6,8		14,1
Szwajcaria	5,6	6,7	6,6	6,8	6,4	14,2	18,6	19,9
Turcja	2,4	2,7	4,9	5,9	6,1	159,2		
Wielka Brytania	4,8	5,4	5,3	5,6	5,4	11,0	11,6	12,0
Stany Zjednoczone	6,1	6,3	5,9	5,9	6,0	-1,5	16,4	16,3

OECD (34 kraje)	6,1	6,7	6,9	7,1	7,0	14,5	16,5
--------------------	-----	-----	-----	-----	-----	------	------

Źródło: [OECD Social Expenditures database (SOCX); OECD Main Economic Indicators database, <http://dx.doi.org/10.1787/888932371063>, dostęp dnia 10.03.2013].

W Islandii środki na emerytury są dostarczane w znacznym stopniu przez obowiązkowe pracownicze plany emerytalne, co odciąża sektor publiczny. Niższe wydatki są również wydają się w innych krajach o korzystnych relacjach demograficznych, takich jak: Australia, Kanada, Irlandia i Nowa Zelandia. Jednak nie zawsze tak jest: Turcja wydała 6% PKB na publiczne emerytury, pomimo że jest drugim najmłodszym krajem OECD w sensie demograficznym. To więcej niż Dania, Holandia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, mimo że kraje te mają 2–3 razy wyższą relację liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym [*Pension at...*, 2011, s. 154]. Wydatki na emerytury w relacji do PKB były dość stabilne w latach 1990–2007 w sześciu krajach: Belgia, Kanada, Irlandia, Hiszpania, Szwecja i Stany Zjednoczone. W pięciu krajach publiczne wydatki emerytalne rosły wolniej niż PKB. W Nowej Zelandii spadek wydatków o ponad 40% odzwierciedlał dwie zmienne: zamrożenie wartości podstawowej emerytury w latach 1992–1994 oraz podniesienie wieku emerytalnego z 60 do 65 lat. Wystąpiły również znaczne spadki wydatków emerytalnych w Islandii, Luksemburgu, Holandii i Norwegii. Niestety, wydatki na publiczne systemy emerytalne wzrosły ponad dwukrotnie w stosunku do PKB w sześciu krajach OECD. W Korei, Meksyku i (w mniejszym stopniu) Turcji odzwierciedla to niski punkt wyjścia w 1990 roku. Ponadto w Polsce i Portugalii zaobserwowano podniesienie wydatków z poziomu poniżej średniej OECD do znacznie powyżej średniej. Z kolei zmiany, które zaszły w Japonii, są efektem szybkiego starzenia się społeczeństwa tego kraju.

2. Repartycja czy finansowanie kapitałowe?

Przytoczone wyniki badań usprawiedliwiają tezę, że szybkie starzenie się ludności na świecie jest głównym czynnikiem warunkującym odpowiednią wysokość emerytur i finansową stabilność systemów emerytalnych. W rzeczywistości polityka emerytalna poszczególnych państw zawsze sprowadzała się do odpowiednich relacji między adekwatnością świadczeń a obciążeniem finansów publicznych. To balansowanie jeszcze bardziej uwidacznia się na tle niedawnego kryzysu finansowego

i gospodarczego, który jest zapewne problemem krótkoterminowym. Oczywiście ważnym, ale nadal krótkoterminowym w odniesieniu do systemu emerytalnego będącego długofalowym procesem. Celem systemów emerytalnych jest adekwatność świadczeń oraz stabilność finansowa finansów publicznych [Chybalski, 2012, s. 26]. Należy stwierdzić, że są to cele nawzajem się wykluczające. Wyższe emerytury publiczne mogą dostarczyć wyższych dochodów na starość, ale kosztują więcej i w większym stopniu obciążają budżet państwa. Z kolei, jeżeli emerytury publiczne są niewystarczające, to wiąże się to z koniecznością wprowadzania doraźnych podwyżek emerytur lub świadczeń przedemerytalnych zapobiegających ubóstwu.

Tablica 2. Klasyfikacja reform emerytalnych

Mniejsze reformy		
Reforma dotyczy	Reformowany czynnik	
Wymogi kwalifikacji	Wiek emerytalny	Okres do emerytury
Struktura składki	Stopień pokrycia	Wysokość składki
	Podstawa składki	Kto płaci składkę
	Opodatkowanie składki	
Struktura świadczenia	Wzór na świadczenie	Podstawa emerytury
	Indeksacja	Minimalna emerytura
	Forma wypłaty	Opodatkowanie wypłat
Administrowanie	Rządowa administracja	Polityka inwestycyjna
Większe reformy		
Reforma dotyczy	Reformowany czynnik	
Przejście od repartycji (PAYG) do systemu kapitałowego	Publiczny/prywatny	Minimalna emerytura
	Inne gwarancje	Okres przejścia
	Mechanizm przejścia	
Przejście od PAYG z DB do DC + kapitałowy II filar	Minimalna emerytura	Inne gwarancje
	Okres przejścia	Mechanizm przejścia
Przejście od systemu kapitałowego do PAYG z DB	Wysokość składki	Wzór na świadczenie
	Podstawa emerytury	Indeksacja
	Mechanizm przejścia	
Nowy system	Stopień pokrycia	Wysokość składki
	Podstawa składki	Wzór na świadczenie
	Podstawa emerytury	Indeksacja
	Mechanizm przejścia	

DB (*defined benefit*) – zdefiniowane świadczenie, DC (*defined contribution*) – zdefiniowana składka

Źródło: [Schwarz, Demirguc-Kunt, 1999, s. 19].

Dlatego tak ważne jest monitorowanie bieżącej sytuacji oraz odpowiednie i szybki reagowanie. Jeśli rządy poszczególnych państw opóźnią zmiany (często wywołujące niezadowolenie społeczne), skala niezbędnych dostosowań w średnim lub długim okresie może się okazać bardziej gwałtowna i bolesna. Grecja, Węgry i Irlandia musiały zaakceptować znaczące reformy emerytalne w ramach konsolidacji fiskalnej wymaganej do otrzymania pomocy ratunkowej od międzynarodowych instytucji. Takie nagłe zmiany są niekorzystne i trudne dla obywateli, gdyż szybko muszą oni się dostosować do nowych realiów. Zatem jak pogodzić adekwatność ze stabilnością? Odpowiedzią jest wspomniane monitorowanie sytuacji i reagowanie na bieżąco. W zależności od skali zagrożenia można wykorzystać reformy poważne (paradygmatyczne) i pomniejsze (parametryczne) [*Pensions at...*, 2011, s. 9]. Klasyfikację reform emerytalnych przedstawia tablica 2.

Niestety, wspomniane pomniejsze reformy oferują jedynie ograniczone możliwości. Na przykład podnosząc wysokość składki emerytalnej, oddziałujemy negatywnie na rynek pracy. Jej zwiększanie zachęca do oszustw i jest niepopularne. Zmianami parametrycznymi można poprawić sytuację finansową systemu emerytalnego, ale tylko na krótki okres. W efekcie odsuwamy jedynie terazniejsze kłopoty i składamy je na barki przyszłych pokoleń. Aby sobie poradzić z zagrożeniem w dłuższym okresie, postuluje się wprowadzenie obok systemu opartego na repartycji również elementu opartego na finansowaniu kapitałowym. Wynika to z faktu, że w prywatnym indywidualnym systemie opartym na finansowaniu kapitałowym:

- każdy członek wpłaca procent swojego wynagrodzenia brutto na indywidualne konto, które jest jego własnością,
- administratorzy funduszy emerytalnych zarządzają zebranymi w ten sposób aktywami, inwestując je w instrumenty finansowe generujące dochód,
- polityka inwestycyjna funduszy emerytalnych jest regulowana przez prawo, które stoi na straży należytego bezpieczeństwa zdeponowanych środków finansowych,
- istnieje odrębność (prawna, finansowa) między funduszem emerytalnym a firmą zarządzającą funduszem,
- firma zarządzająca funduszem pobiera wynagrodzenie za zarządzanie powierzonymi jej aktywami funduszu emerytalnego,

- każdy członek funduszu, przechodząc na emeryturę, ma dostęp do zdeponowanych środków powiększonych o wpływy z inwestycji dokonanych przez firmę zarządzającą funduszem,
- każdy członek wybiera formę świadczenia emerytalnego: czasowego lub dożywotnego [Guillermo, 2009].

Ponadto systemy emerytalne wykorzystujące finansowanie kapitałowe mają pozytywny wpływ na rynek finansowy. Wystarczy wymienić trzy niezaprzeczone atuty. Po pierwsze, bezpośrednie zmiany w poziomie oszczędności oraz wielkości i składzie systemu finansowego w wyniku deponowania w funduszach emerytalnych obowiązkowych składek emerytalnych. Reforma emerytalna podwyższa wartość poziomu oszczędności w gospodarce, a tym samym zmienia strukturę pośrednictwa finansowego. Po drugie, utworzenie funduszy emerytalnych oddziałuje bezpośrednio na system finansowy. Jeśli przejście od PAYG do finansowania kapitałowego odbywa się przez emisję obligacji skarbowych, to rośnie kapitalizacja rynku kapitałowego oraz wydłuża się zapadalność dłużnych papierów wartościowych. Rozwój rynku długu publicznego może w konsekwencji sprzyjać rozwojowi rynku prywatnych papierów wartościowych. Po trzecie, zmiany w efektywności i strukturze instytucji pośrednictwa finansowego w wyniku powstania funduszy emerytalnych i innych inwestorów instytucjonalnych. Niektóre ulepszenia w funkcjonowaniu systemu finansowego mogą również wynikać ze zmian regulacji i funkcjonowania funduszy emerytalnych oraz innych inwestorów instytucjonalnych [Yermo, 2012, s. 12].

Między innymi z tych powodów liczba krajów, które wprowadziły fundusze emerytalne finansowane kapitałowo, jest coraz wyższa [Dybał, 2008, s. 35].

Wszystkie emerytury, niezależnie od tego, czy są finansowane z repartycji czy też finansowania kapitałowego, są roszczeniem pod adresem przyszłej produkcji. Dlatego z punktu widzenia teorii ekonomii nie jest istotny sposób finansowania emerytur, a jedynie to, iż na pokolenie w wieku produkcyjnym spada obowiązek dostarczenia dóbr i usług, które zostaną zużyte przez emerytów [Góra, 2003, s. 13]. Niemniej jednak praktyka różni się od teorii przynajmniej w czterech obszarach:

- systemy emerytalne oparte na finansowaniu kapitałowym mogą skorzystać z inwestycji w zagraniczne instrumenty finansowe w celu odniesienia przyszłych korzyści. W efekcie, inwestując w gospodarkę

- o wyższym PKB niż gospodarka, w której siedzibę ma przyszły emeryt, mogą zwiększyć emeryturę;
- systemy oparte na repartycji mogą brać pod uwagę indeksację wynagrodzeń w gospodarce. W konsekwencji, gdy wzrost płac odzwierciedla inflację, systemy te mogą zapewnić emerytom ochronę przed inflacją;
 - systemy oparte na finansowaniu kapitałowym polegają na gromadzeniu aktywów, których cena rynkowa w każdej chwili może się różnić od wartości wewnętrznej danych aktywów finansowych. To ryzyko rynkowe jest ponoszone przez emerytów i powoduje zmiany w poziomie świadczeń emerytalnych. W tym samym czasie ryzyko rynkowe lub, ogólnie mówiąc, zmienność cen aktywów finansowych wiąże się z osiągnięciem premii za ryzyko;
 - repartycja polega na zawarciu swego rodzaju niepisanego kontraktu – umowy międzypokoleniowej między pokoleniem pracujących i przebywających na emeryturze. W związku tym przy niekorzystnych warunkach demograficznych lub ekonomicznych, takich jak starzenie się społeczeństwa i powolny wzrost gospodarczy, umowa może się załamać. Wraz z postępującym starzeniem się społeczeństwa rośnie siła polityczna starszych osób, które żądają utrzymania dotychczasowego poziomu finansowania emerytur, a ten jest coraz trudniejszy dla finansów państwa. Za to w przypadku emerytur finansowanych kapitałowo żądania nie są kierowane pod adresem rządu, lecz odpowiedniego doboru instrumentów finansowych do portfela, gdyż to on odpowiada za wysokość emerytury [Yermo, 2012, s. 9].

3. Wielofilarowe systemy emerytalne

Na podstawie przytoczonych danych można stwierdzić, że zarówno PAYG, jak i finansowanie kapitałowe mają i wady, i zalety. Właśnie z tego powodu Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO, International Labour Organization) [*Social Insurance and...*, 1993], Bank Światowy (World Bank) [*Averting the Old...*, 1994] oraz OECD [*Maintaining Prosperity...*, 1998] postulują tworzenie wielofilarowych systemów emerytalnych. Pewne propozycje wymienionych organizacji przedstawia tabela 3. Nie jest ona prezentacją ostatecznych koncepcji, gdyż te były następnie wielokrotnie zmieniane i rozbudowywane o kolejne filary mające w zamyśle spełniać różne funkcje i osiągać różnorodne cele.

Pomimo że przywołane koncepcje różnią się od siebie, mają również cechę wspólną. Zwracają uwagę na fakt, że najlepsze systemy emerytalne to te, które składają się z wielu filarów/warstw/stopni, a sama emerytura pochodzi z wielu źródeł. Postulują zatem wykorzystanie zarówno finansowania kapitałowego, jak i opartego na repartycji. Dlaczego? Ponieważ niemożliwe jest stworzenie jednego systemu emerytalnego, który byłby odporny na każde ryzyko. Możliwe jest jedynie minimalizowanie zaistniałego ryzyka, w czym najlepiej sprawdzają się systemy zbudowane z wielu filarów.

Tablica 3. Koncepcje wielofilarowych systemów emerytalnych Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), Banku Światowego i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

	Filar I	Filar II	Filar III
ILO	obowiązkowy, PAYG, z podatków, jednolite świadczenie minimalne dla wszystkich, zarządzanie państwowe	obowiązkowy, zbiorowa kapitalizacja, ze składek pracowników i pracodawców (lub podatków), DB, zarządzanie państwowe	dobrowolny, indywidualna kapitalizacja, ze składek pracowników, DC, zarządzanie prywatne
Bank Światowy	obowiązkowy, PAYG, z podatków, DB, zarządzanie państwowe	obowiązkowy, indywidualna kapitalizacja, ze składek pracowników, DC, zarządzanie prywatne	obowiązkowy, indywidualna kapitalizacja, ze składek pracowników, DC, zarządzanie prywatne
OECD	PAYG, z podatków (od płac), DB, zarządzanie państwowe	zakładowe programy emerytalne, zarządzanie prywatne	indywidualne plany emerytalne, zarządzanie prywatne

DB (*defined benefit*) – zdefiniowane świadczenie, DC (*defined contribution*) – zdefiniowana składka

Źródło: [Dybał, 2010, s. 237].

Tablica 4 prezentuje ryzyko, z którym musi się borykać system emerytalny w zależności od tego, czy do jego finansowania wykorzystywana jest repartycja czy finansowanie kapitałowe.

Rządy poszczególnych państw zdają sobie sprawę, że zalety wielofilarowego systemu emerytalnego przeważają jego wady. Dlatego w 13 na 34 krajach OECD (zobacz rysunek 1) występują wielofilarowe systemy emerytalne z obowiązkowymi lub quasi-obowiązkowymi prywatnymi planami finansowymi finansowanymi kapitałowo (*mandatory*

private), które zapewniają **wysokie pokrycie emeryturą** populacji w wieku poprodukcyjnym.

Tablica 4. Reakcja poszczególnych metod finansowania na różne ryzyko

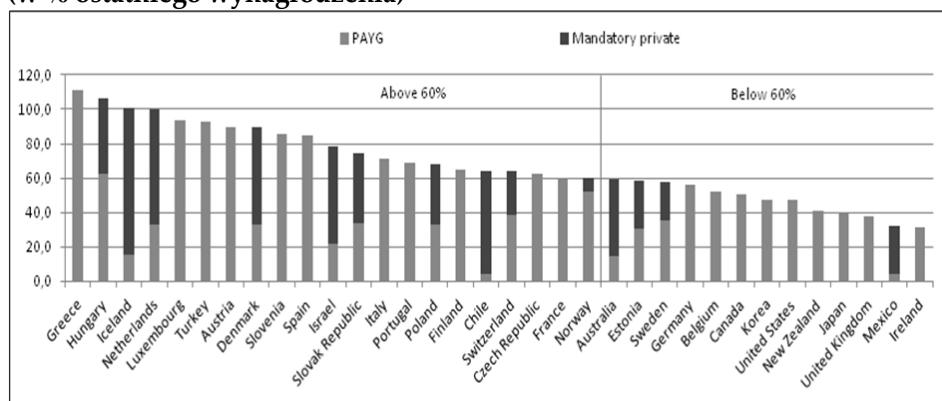
Ryzyko	Repartycja	Finansowanie kapitałowe
Ryzyko makroekonomiczne		
Negatywny szok podaźowy	niższy przychód, efekt ten może być łagodzony	możliwy wpływ na finansowanie, który nie może być złagodzony
Bezrobocie	niższy przychód, efekt ten może być łagodzony	nie ma wpływu na finansowanie
Niski wzrost płac	Niższy przychód, efekt ten może być łagodzony	nie ma wpływu na finansowanie i obecny poziom świadczenia
Kryzys finansowy	możliwy niższy przychód, efekt ten może być łagodzony	redukcja zgromadzonego kapitału lub nawet jego eliminacja
Niska stopa zwrotu	brak bezpośredniego wpływu na finansowanie i świadczenia	brak wpływu na finansowanie, ale niższe świadczenie
Ryzyko demograficzne		
Niekorzystne zmiany	zmniejsza finansowanie	brak bezpośredniego wpływu na finansowanie i świadczenia
Niższe zasoby siły roboczej	wyższe płace i przyszłe świadczenie	niższe stopa zwrotu i przyszłe świadczenie
Ryzyko polityczne		
Zmiana zasad emerytalnych	łatwe	trudne
Reakcja na ograniczenia budżetowe	wysokie	niskie

Źródło: [Holzmann, 1999, s. 10].

W wyniku zastosowania repartycji i finansowania kapitałowego stopa zastąpienia netto w tych 13 krajach przekracza 60% ostatniego wynagrodzenia, z wyjątkiem Australii, Estonii, Szwecji i Meksyku. W sumie stopę zastąpienia powyżej 60% osiągnięto w 21 krajach, a poniżej 60% – w 13 krajach. W większości systemy wielofilarowe osiągały stopy zastąpienia powyżej 60% lub niewiele mniej. Spośród wymienionych krajów bliżej należy się przyjrzeć Węgrom i Słowacji. W ostatnich latach dokonano tam istotnych zmian w systemie emerytalnym. I tak, na

Węgrzech rząd najpierw podjął decyzję o zawieszeniu wpłaty składek (od 1 listopada 2010 r.) do obowiązkowych funduszy emerytalnych finansowanych kapitałowo. W rezultacie pokrycie obowiązkowego systemu finansowanego kapitałowo spadło z 45,4% populacji w wieku produkcyjnym na koniec 2010 roku (zobacz rysunek 1) do 1,5% na koniec września 2011 roku. Kolejnym krokiem była likwidacja wspomnianych funduszy z dniem 1 stycznia 2012 roku. Zgromadzone dotąd aktywa zostały przekazane do publicznego systemu opartego na repartycji. Ktoś mógłby zadać pytanie, dlaczego zlikwidowano prywatny obowiązkowy filar finansowany kapitałowo. Odpowiedź brzmi: ponieważ w ten sposób rządzącym było najwygodniej zmniejszyć deficyt sektora finansów publicznych. Powinni dążyć do redukcji rozdętych wydatków sztywnych, ale to wzbudziłoby niepokoje w społeczeństwie. Chcąc utrzymać władzę, wybrali sposób najprostszy, ale na pewno nie najlepszy. Takie działanie przyczyni się do zmniejszenia stopy zastąpienia, zwiększy ryzyko, na które będzie narażony system emerytalny pozbawiony filaru kapitałowego. W efekcie rachunek zostanie wystawiony przyszłym pokoleniom, ale to nie będzie już zmartwieniem obecnie rządzących.

Rysunek 1. Stopa zastąpienia netto w wybranych krajach na koniec 2010 roku (w % ostatniego wynagrodzenia)



Źródło: [OECD Pensions Outlook..., 2012, s. 106].

Zakończenie

Na całym świecie kraje reformują swoje systemy emerytalne. Przyczyną tego są przeważnie niekorzystne zmiany demograficzne. Najczęściej celem reformy jest zmniejszenie obciążeń finansowych budżetu. Zazwyczaj zmiany dotyczą finansowania opartego na repartycji. Jednakże podczas gdy te drobne reformy łagodzą w krótkim okresie

obciążenie budżetów państw, to w dłuższej perspektywie problem braku stabilności systemów emerytalnych pozostaje. Jedynym, jak się wydaje, sposobem jego rozwiązania jest wprowadzenie systemów opartych na wielu filarach, gdyż pozwala ograniczyć to ryzyko mające wpływ na system emerytalny, a także w wyższym stopniu osiągnąć adekwatność emerytur oraz stabilność finansową systemu emerytalnego.

Literatura

1. *Adequate and sustainable pensions* (2003), Joint report by the Commission and the Council, European Commission [b.m.w.].
2. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (1994), The World Bank, Oxford University Press, New York.
3. Chybalski F. (2012), *Skuteczność i efektywność systemu emerytalnego. Koncepcja analizy i próba pomiaru*, Wyd. Politechniki Łódzkiej, Łódź.
4. Dybał M. (2010), *Istota i rodzaje systemów emerytalnych*, w: *Ekonomia*, t. 18, Olszewski L. (red.), Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
5. Dybał M. (2008), *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, Ce-DeWu, Warszawa.
6. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde220>, dostęp dnia 10.03.2013.
7. Góra M. (2003), *System emerytalny*, PWE, Warszawa.
8. Guillermo A.E. (2009), *Ageing and fully-funded pensions*, Presentation prepared for the International Symposium on Business Responses to the Demographic Challenge, 28th and 29th April 2009, Geneva.
9. Holzmann R. (1999), *The World Bank approach to pension reform*, „Social Protection Discussion Paper Series” no. 9807.
10. Holzmann R., MacKellar L., Rutkowski M. (2003), *Accelerating the European Pension reform agenda: need, progress, and conceptual underpinnings*, w: *Pension reform in Europe: Process and Progress*, Holzmann R., Orenstein M., Rutkowski M. (red.) The World Bank, Washington, D.C.
11. Holzmann R., Palmer E. (2006), *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank, Washington D.C.
12. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society* (1998), OECD Publishing, Paris.
13. *OECD Pensions Outlook 2012* (2012), OECD Publishing, Paris.

14. OECD Social Expenditures database (SOCX); OECD Main Economic Indicators database, <http://dx.doi.org/10.1787/888932371063>, dostęp dnia 10.03.2013.
15. *Pensions at a glance 2011: Retirement-income systems in OECD and G20 countries* (2011), OECD Publishing [b.m.w.].
16. Rother P.C., Catenaro M., Schwab G. (2003), *Ageing and Pensions in the Euro Area Survey and Projection Results*, „Social Protection Discussion Paper Series” no. 0307.
17. Schwarz A.M., Demirguc-Kunt A. (1999), *Taking Stock of Pension Reforms Around the World*, „Social Protection Discussion Paper Series” no. 9917.
18. *Social Insurance and Social Protection – Report of the Director-General, Part I*, (1993), 80th Session of the International Labour Conference, International Labour Organisation, Geneva.
19. *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej* (2004), Szumlicz T., Żukowski M. (red.), Twigger, Warszawa.
20. Yermo J. (2012), *The Role of Funded Pensions in Retirement Income Systems: Issues for the Russian Federation*, „OECD Working Paper on Finance, Insurance and Private Pensions” no. 2.

Streszczenie

W artykule przedstawiono, że w ciągu najbliższych dziesięcioleci kraje będące członkami UE, OECD i wiele innych staną przed problemem rosnącego starzenia się społeczeństw w wyniku trzech głównych czynników: osiągnięcia wieku emerytalnego przez pokolenie wyżu demograficznego, ciągły wzrost długości życia, malejącego współczynnika dzietności. Dowiedziono, że będzie to niekorzystnie wpływać na stabilność finansową systemów emerytalnych, gdyż liczba emerytów będzie szybko wzrastać, a wielkość populacji w wieku produkcyjnym – maleć. Aby temu przeciwdziałać są przeprowadzone reformy systemów emerytalnych. Niemniej jednak większość dotyczy zmian w publicznym systemie opartym na repartycji. Taki kierunek reform jest łatwiejszy, jednakże jedynie odsuwa w czasie problem braku stabilności. Postulowanym rozwiązaniem, który rozwiązuje problem w długim okresie, jest budowa wielofilarowego systemu emerytalnego, którego integralnym elementem będzie kapitałowa forma finansowania emerytur. Jak dowiedziono, taka konstrukcja systemu emerytalnego obniży ryzyko, jakim obciążony jest system emerytalny, oraz umożliwi osiągnięcie adekwatności emerytur.

Słowa kluczowe

emerytura, wielofilarowy system emerytalny, PAYG

Reforming pension systems (Summary)

This article shows that over the coming decades, the EU, the OECD and many other countries will face a significant acceleration of demographic ageing due to three main factors: the baby-boom generation reaching retirement age, continuing increases in life expectancy, decreased fertility rate. Eventually, all three factors mentioned combine to produce a major financial challenge for pensions systems over the coming decades when the number of pensioners will rapidly increase and the size of the working-age population will diminish. According to the data gathered, to prevent this situation, countries all over the world are reforming their pension systems. Nevertheless, the majority of the pension reforms are dealing with an existing pay-as-you-go defined benefit system, rather than reform of the overall system of pension provision. However, while these minor reforms alleviate some of the fiscal burden, fiscal problems reappear in the long term. To effectively solve the pension system issue on a permanent basis is to move toward multi-pillar system with the fully-funded defined contribution reforms. As a result the risk that pension system bears is lower and adequacy gap is avoided.

Keywords

pension, PAYG, multi-pillar pension system