

ZMIANA ROLI PAŃSTWA W POLSKIM SYSTEMIE UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

Paweł Zieliński

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

WPROWADZENIE

Przeprowadzona w Polsce w 1999 r. reforma miała na celu „uzdrowienie” dotychczasowego systemu ubezpieczenia emerytalnego poprzez zastąpienie go systemem bardziej efektywnym, lepiej dostosowanym do aktualnych warunków ekonomicznych (Góra 1999, s. 9–10; Hrynkiewicz 1999, s. 25–58), społecznych (Golinowska 2000a, s. 54–57; Pisz 1999, s. 192–194; Skoczyńska 1999, s. 2–4) i demograficznych¹, a także niepodatnym na wpływy polityczne². Nowy system docelowo miał odciążyć budżet państwa z ponoszonych dotychczas, coraz to większych, nakładów na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stając się systemem samofinansującym się.

Wprowadzenie w miejsce dotychczasowego jednolitego, państwowego systemu ubezpieczenia emerytalnego systemu nowego, składającego się z kilku części (nazywanych filarami, warstwami, segmentami czy poziomami), różnie zarządzanych i finansowanych, musiało diametralnie zmienić rolę, jaką odgrywało w nim państwo. Na pytania: jak bardzo i w jaki sposób się ona zmieniła, próbuje odpowiedzieć niniejszy artykuł.

Rola ta rozpatrywana będzie z punktu widzenia ingerencji państwa w mechanizm rynkowy, przejawiającej się w czterech głównych formach: regulacji, finansowaniu, produkcji państwowej oraz transferach pieniężnych (Barr 1993, s. 97–99). Również w obszarze ubezpieczenia emerytalnego wyróżnić można wszystkie wymienione metody interwencji (World Bank 1994, s. 38–39), aczkolwiek wyodrębnianie ostatniej z nich – transferów pieniężnych – nie znajduje w tym przypadku merytorycznego uzasadnienia, stąd też zostaną one pominięte (Żukowski 1997, s. 50–51).

ROLA PAŃSTWA W SYSTEMIE UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO PRZED REFORMĄ

Przed 1999 r. organizacja polskiego systemu emerytalnego leżała tylko i wyłącznie w gestii państwa, które zagwarantowało sobie praktycznie całkowity monopol na zapewnienie obywatelom ubezpieczenia emerytalnego.

Najliczniej reprezentowaną formę interwencji stanowiły regulacje, o czym świadczy choćby długi szereg ustaw tworzących system ubezpieczenia społecznego, w ramach którego funkcjonowało zabezpieczenie emerytalne. Ich łączna liczba – 19 (Jędrasik-Jankowska 2001, s. 13–15) – ukazuje wielką niejednorodność i złożoność systemu (oczywiście nie wszystkie wymienione akty prawne dotyczyły bezpośrednio spraw związanych z uzyskiwaniem i wypłatą emerytur; w skład ubezpieczenia społecznego wchodziły też renty i cały szereg zasiłków)³.

Do uprawnień państwa należało przede wszystkim regulowanie kwestii uczestnictwa w systemie. To państwo decydowało o obligatoryjności ubezpieczenia emerytalnego, ustalało jego zakres podmiotowy oraz określało reguły uczestnictwa dla zakładów pracy i osób zabezpieczających się indywidualnie (co nie

znaczy, że dobrowolnie). Ono również wskazywało, które dochody uwzględniane będą przy obliczaniu podstawy wymiaru składek, a także jaka będzie wysokość samej składki (ustalana sztywno, a nie na zasadzie zadanych limitów).

Regulacje ustawowe określały również wszelkie kwestie związane z uzyskiwaniem oraz wysokością świadczenia emerytalnego. Uregulowane więc zostały warunki nabycia prawa do emerytury, formuła obliczania jej wysokości, jak również limity: górny (maksymalna wartość emerytury) i dolny (emerytura minimalna) wysokości otrzymywanego świadczenia. Kolejną kwestię stanowiły regulacje dotyczące sytuacji szczególnych, takich jak: warunki uzyskania wcześniejszej emerytury czy zawieszenie (lub częściowa redukcja) wypłaty świadczenia w razie osiągnięcia przez emeryta dodatkowych dochodów. W gestii państwa leżało również określenie jak często i na jakich zasadach przebiegać będzie waloryzacja już wypłacanych świadczeń.

Ponieważ pobierana składka nie wystarczała na pokrycie bieżących zobowiązań systemu, wymagał on finansowego wsparcia ze strony państwa. Z uwagi na ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowy charakter systemu, pomoc ta stanowiła formę dotacji, a nie całościowego finansowania wypłaty świadczeń (jak miałoby to miejsce w przypadku systemu czysto zaopatrzeniowego). Część dotacji wynikała niewątpliwie z obligatoryjności systemu i związanych z nią gwarancji państwa.

Nie było tu wprawdzie mowy o niewypłacalności ubezpieczyciela (jako że było nim *de facto* państwo, a nie podmiot prywatny), natomiast istniało realne zagrożenie niezgromadzenia przez część ubezpieczonych kwoty niezbędnej do uzyskania świadczenia na zadowalającym poziomie. Osoby te liczyć mogły wówczas na otrzymanie od państwa emerytury minimalnej. Ponadto państwo brało na siebie odpowiedzialność w sytuacji, gdy pracodawca z różnych względów nie odprowadzał za pracownika należnej składki.

Całkowity monopol w ramach ubezpieczenia obowiązkowego państwo (poprzez Zakład Ubezpieczeń Społecznych) zarezerwowało sobie również w ostatniej formie interwencji – produkcji. Wprawdzie na rynku istniały firmy prywatne, oferujące ubezpieczenia życiowe dla wszystkich osób, które nie oczekiwały zadowalającej wysokości świadczenia po ukończeniu swej aktywności zawodowej (Kurowski, Młynarczyk-Misiuda 1996), jednak w porównaniu z częścią publiczną stanowiły one niewielki element systemu ubezpieczenia emerytalnego. Wynikało to w dużej mierze z pełnej dobrowolności prywatnych ubezpieczeń i braku poparcia ich zachętami finansowymi (zwolnienia podatkowe) ze strony państwa.

ROLA PAŃSTWA W SYSTEMIE UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO PO REFORMIE

Przystępując do omówienia roli państwa w zreformowanym systemie ubezpieczenia emerytalnego, należy zauważyć, iż jeszcze przez wiele lat funkcjonować

będą w naszym kraju dwa oddzielne systemy. Obok nowego, wprowadzonego w życie w 1999 r., istnieje też system obejmujący osoby ze starszych roczników, które nie zostały objęte reformą i otrzymują świadczenia (lub już je otrzymują) na zasadach ustalonych jeszcze przed reformą. Ten swoisty dualizm trwać będzie do momentu zakończenia wypłat ostatnich emerytur naliczonych według starych zasad.

Przypominanie o tym fakcie w kontekście roli państwa jest rzeczą niezwykle istotną, gdyż to na nim właśnie spoczywać będzie odpowiedzialność związana z wypełnieniem zobowiązań, które wynikają bezpośrednio z rozwiązań starego systemu. To właśnie państwo musi zadbać o to, aby osoby starsze nie odczuły negatywnie skutków wprowadzanej reformy, przeznaczonej z założenia dla młodszych pokoleń.

W nowym systemie ubezpieczenia emerytalnego państwo również interweniuje wszystkimi możliwymi metodami. Ponownie zajmiemy się więc omówieniem form zarówno regulacji, jak i finansowania oraz produkcji państwowej.

Regulacje dotyczące sfery ubezpieczenia emerytalnego zamknięte zostały w czterech głównych ustawach (Jędrasik-Jankowska 2001, s. 17–18), tworzących ramy działalności całego systemu.

Warte podkreślenia jest, iż owe akty prawne dotyczą systemu, który wyraźnie został wydzielony z całości ubezpieczenia społecznego, dzięki podzieleniu składki pomiędzy odrębne, celowe fundusze.

Rozpatrując prawne rozwiązania nowego systemu ubezpieczenia emerytalnego, należy zauważyć przede wszystkim, iż pozostał on systemem w dużej mierze obligatoryjnym. Obowiązek uczestnictwa dotyczy dwóch spośród jego trzech części – reparycyjnego filaru pierwszego oraz kapitałowego filaru drugiego. W odróżnieniu jednak od poprzednika, w nowym systemie dużo większa rola przypadnie warstwie dobrowolnej. Widać to choćby w nazewnictwie zreformowanego systemu – powszechnie określanego jako trójfilarowy.

Takie rozwiązanie pociągnęło za sobą szereg implikacji dla roli państwa w systemie. Nadal określa ono zakres podmiotowy ubezpieczenia emerytalnego, decydując również, w jaki sposób i w jakiej wysokości ustalana jest odprowadzana do systemu składka. To na mocy prawa składka ta uległa podziałowi i jej część trafiła do podmiotów prywatnych, które przejęły nad nią zarząd.

Decyzją ustawodawcy określone zostały również warunki otrzymania prawa do świadczenia emerytalnego oraz sposób obliczania (i zapewniania) jego wysokości. Wprowadzono też maksymalny limit odprowadzanej składki oraz utrzymano gwarancję świadczenia minimalnego. Na mocy ustawy państwo określiło również, na jakich zasadach waloryzowane będą świadczenia otrzymywane z części podstawowej systemu.

Po okresie przejściowym, wiążącym się z wymiernymi kosztami finansowymi, system docelowo stać się ma mechanizmem samowystarczalnym, niewymagającym dotacji ze strony państwa (z opisanymi poniżej wyjątkami). Dzięki odpowiednio ustalonej formule wartość gromadzonych składek pokrywać ma koszty wypłaty świadczeń. Aby ustrzec się przed wahaniem demograficznymi, ustawodawca powołał do życia Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Państwowego finansowania nie da się jednak zupełnie uniknąć. Przejawiać się ono będzie w dwóch formach dotacji.

Po pierwsze, w związku ze zwiększeniem zakresu podmiotowego obowiązku ubezpieczeniowego, państwo wzięło na siebie obowiązek odprowadzania do systemu składek za osoby, które nie mogą zrobić tego same (np. osoby pobierające stypendia sportowe czy różnego rodzaju zasiłki).

Po drugie, w przypadku niedoboru zgromadzonych na koncie środków, przechodząca na emeryturę osoba będzie mogła liczyć na pomoc ze strony państwa, co stanowi konsekwencję istnienia gwarancji państwa w segmencie podstawowym (pierwszy i drugi filar łącznie), związanych z wypłacaniem emerytur minimalnych.

Widać więc, iż zamysłem ustawodawcy było zmniejszenie dofinansowywania systemu, co wynika z przyjętego ubezpieczeniowego modelu systemu, w którym uzyskanie świadczenia zależy od wcześniejszego opłacania składek (z podanymi wyjątkami).

Warto jednak zauważyć, iż mimo tych założeń, dotacje państwowe mogą wystąpić jeszcze w jednym przypadku – mianowicie niemożności pokrycia niedoboru w Otwartym Funduszu Emerytalnym (OFE). Wprowadzicie w obronie przed taką sytuacją przygotowano szereg zabezpieczeń, niemniej jednak, gdyby okazały się one niewystarczające, ostatecznym gwarantem wypłaty świadczeń jest skarb państwa.

Trzecia metoda interwencji państwa, czyli produkcja państwowa, ograniczona została tylko i wyłącznie do pierwszego filaru systemu ubezpieczenia emerytalnego. Rola scentralizowanej organizacji państwowej przypada w nim nadal Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, który ściągą całość składek na system emerytalny oraz odpowiada za wypłatę świadczeń. Formalnie ZUS otrzymał odrębną osobowość prawną, co nie oznacza jednak, iż stał się organem samodzielnym czy niezależnym (Jończyk 2001, s. 111). Całkowity nadzór nad nim pełni ministerstwo odpowiadające za prowadzenie polityki społecznej.

Przekazując część produkcji podmiotom prywatnym, państwo nie mogło zostawić im jednak całkowitej swobody działania. W związku z tym stworzono szereg zabezpieczeń regulacyjnych oraz rozbudowany system nadzoru, który czuwać miał nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu. Szczególną uwagę poświęcono działalności podmiotów drugiego filara, co jest zrozumiałe, zważywszy na jego obowiązkowy charakter⁴. Ochrona środków gromadzonych przez członków tego segmentu zapewniona ma zostać przede wszystkim dzięki wprowadzeniu dwóch zasad:

- prawnego rozdzielenia aktywów Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego od aktywów Otwartego Funduszu Emerytalnego,
- ścisłej kontroli wyników inwestycyjnych funduszy⁵.

Pierwsza z nich zabezpieczać ma przed wykorzystaniem składek do celów różnych od tych, które zostały zapisane w ustawie. Druga natomiast, wiążąca się z wprowadzeniem pojęcia minimalnej wymaganej stopy zwrotu oraz niedoboru, ma zadbać o rentowność uzyskiwanych wyników (Sas-Kulczycka i in. 1998, s. 93).

Analizując mechanizm uzupełniania wspomnianego niedoboru, można wyraźnie dostrzec, iż ma on odwlec do możliwie ostatniego momentu konieczność dofinansowania systemu z budżetu państwa. Wiąże się to bezpośrednio z rolą, jaką państwo wyznaczyło sobie w drugim filarze – ustawodawcy i nadzorcy,

a dopiero w ostateczności – gwaranta świadczeń. Mechanizm ten w rozumieniu ustawodawcy ogranicza do minimum konieczność interwencji państwa na drodze finansowania systemu⁶.

Podobnego typu obostrzenia nie pojawiły się w trzecim filarze ze względu na jego dobrowolny charakter. Jednak i tutaj zaznaczyła się obecność państwa nie tylko w roli ustawodawcy. Tworzone w ramach tego filara pracownicze programy emerytalne są bowiem dofinansowywane przez państwo poprzez zwolnienie z obowiązku odprowadzania składki na ZUS środków, które mają być przekazane na rzecz programu. Intencją ustawodawcy było oczywiście zachęcenie do uczestnictwa w tym dobrowolnym, dodatkowym oszczędzaniu na okres starości. Jednak wprowadzone zachęty są często krytykowane jako niewystarczające (np. brak zwolnień z podatku dochodowego).

Do zapewnienia systemowi warunków odpowiedniego funkcjonowania nie wystarczy jednakże samo utworzenie dobrych regulacji. Należy bowiem czuwać nad tym, czy są one należycie przestrzegane. Rola ta spoczywać musi również na państwie. Dlatego w polskim systemie pojawiła się instytucja nadzoru segmentu kapitałowego (prywatnego), nad którą państwo sprawuje bezpośrednią pieczę⁷. Instytucją tą jest Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych⁸, której powierzono sprawowanie kontroli nad działalnością OFE i ich zarządu – Powszechnych Towarzystw Emerytalnych⁹.

W ramach podsumowania można powiedzieć, iż ze wszystkimi trzema metodami interwencji państwa mamy do czynienia jedynie w przypadku pierwszego segmentu systemu ubezpieczenia emerytalnego. Natomiast w przypadku dwóch pozostałych rola państwa polegać ma przede wszystkim na przygotowaniu odpowiednich regulacji prawnych, które wyznaczają ramy nowego systemu oraz na ścisłym nadzorze nad działalnością podmiotów działających w drugim i trzecim filarze (*Mech, Fundusze emerytalne...*).

KIERUNKI ZMIAN ROLI PAŃSTWA W SYSTEMIE UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

Jedną z podstaw nowego systemu stać się miała jego odporność na zmieniające się trendy polityczne (Skoczyńska 1999, s. 7). Budowanie tejże odporności rozpoczęto od osiągnięcia politycznego konsensusu podczas uchwalania ustaw decydujących o kształcie i funkcjonowaniu systemu. Uzgodniono też, iż w nowym systemie rola państwa sprowadzać się będzie – w dużym uproszczeniu – do ustalania reguł funkcjonowania systemu i przestrzegania ich ścisłego wypełniania. Do minimum zaś został ograniczony wpływ państwa na możliwość dokonywania doraźnych zmian w systemie¹⁰.

Przyjęte założenia nowego systemu ubezpieczenia emerytalnego zakładały rozkład ryzyka finansowania systemu (uzyskany dzięki przeniesieniu części składki z obowiązkowego filaru repartycyjnego do również obowiązkowego filaru kapitałowego) oraz ścisły związek pomiędzy odprowadzaną składką a otrzymywanym świadczeniem. Wynikają z nich dwie ważne z punktu widzenia roli państwa implikacje: częściowe oddanie pola w dziedzinie ubezpieczenia emerytalnego instytucjom prywatnym (związane z przeniesieniem części składki do drugiego filaru) oraz podkreślenie ubezpieczeniowego charakteru systemu.

Zmiana zakresu interwencji państwa

Przyjęte w nowym systemie rozwiązania wskazywały, iż ustawodawcy zrezygnowali z dotychczasowej drogi przeprowadzania bieżących korekt istniejącego systemu, decydując się tym razem na zmiany o charakterze systemowym (Golinowska, Hausner 1998). Najważniejszą decyzją związaną z zakresem interwencji państwa stanowiła jego rezygnacja z monopolu w obszarze obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego. Została ona poparta rozszerzeniem finansowania systemu z metody czysto repartycyjnej na mieszaną, repartycyjno-kapitałową.

Przejście od monopolistycznej pozycji państwa w zapewnianiu dochodów w okresie starości do sytuacji, w której jego rola sprowadza się do pozycji partnera w tym procesie (Kurowski 1999, s. 27), oznaczało swego rodzaju prawną decentralizację (Kulesza 2000). Jako partnerzy pojawiły się tu podmioty prywatne – fundusze emerytalne, którym przekazana została część kompetencji stanowiących dotychczas całkowitą domenę państwa. Przejęły one, w ramach drugiego filaru, stronę podaźową rynku emerytalnego, czyniąc z niego segment poddany prawom rynku i wolnej konkurencji (oczywiście w ramach narzuconych przez ustawodawcę ograniczeń), a co za tym idzie – spełniający postulat mniejszej podatności na wpływy polityczne.

Jednakże odpowiedzialność publiczno-prawna za funkcjonowanie tej części systemu emerytalnego spoczywa również na organach państwowych i stąd cały szereg przepisów regulujących jego działanie. Sytuacja ta oznacza zmianę sposobu myślenia o możliwościach realizowania zadań publicznych (do jakich zaliczamy wypełnienie celu systemu emerytalnego) – utworzenie specyficznej konstrukcji rynku regulowanego, w którym państwo ustala ogólne zasady realizacji konkretnego celu, samo jednak wykonanie, pozostawiając w gestii podmiotów prywatnych (Kulesza 2000). Państwowy system ubezpieczenia emerytalnego poddany został tym samym dwóm zabiegom: komercjalizacji oraz decentralizacji (Golinowska 2000b, s. 7).

Państwo zdecydowało się więc na krok, który nazwać można prywatyzacją zadań publicznych (Kulesza 2000). Zapewnieniem dochodów pieniężnych na okres starości zajmować się mają odtąd również podmioty prywatne. Zmiana, która nastąpiła, wiązała się z podstawowym ograniczeniem wpływu państwa na system – przekazało ono część zarządu nad odprowadzaną składką instytucjom prywatnym, pozbawiając się tym samym rzeczywistej kontroli nad tymi środkami. Nie mogąc jej jednak stracić zupełnie (np. ze względu na zobowiązania, które przyjęło na siebie w związku z obligatoryjnością systemu), utworzyło ono system nadzoru, który ma zapewnić pośrednie kontrolowanie dalszych losów składki¹¹.

Rezygnacja państwa z bezpośredniego zarządzania częścią środków przeznaczonych na wypłatę emerytur pozwoliła na wdrożenie w życie koncepcji Banku Światowego (Kotodziejczyk 1999, s. 35), według której wypłacane świadczenie miało pochodzić z kilku (najczęściej trzech) źródeł. Według jej autorów stanowi ona dla większości krajów najlepsze rozwiązanie problemów związanych z niekorzystnymi tendencjami demograficznymi (World Bank 1994). Można by więc przyjąć, iż w Polsce uznano słuszość tej recepty i w imię interesu publicznego zmniejszono rolę, jaką odgrywa państwo w systemie ubezpieczenia emerytalnego.

Takie stwierdzenie rodzi jednak pewien dylemat. Otóż w literaturze spotkać można wiele opinii sugerujących, iż pojawienie się w systemie emerytalnym obligatoryjnych, prywatnych funduszy emerytalnych nie oznacza wcale redukcji wpływu państwa, a jedynie zmianę jego roli. Wynika to z faktu, iż wprawdzie państwo wycofało się po części z zarządzania systemem, ale za to musiało się zaangażować w regulację, nadzór i gwarantowanie jego kapitałowego segmentu (Kołodziejczyk 1999, s. 37). Oznaczało to pojawienie się nowych obowiązków, a porównywanie, czy jest ich teraz więcej, czy mniej niż przed reformą byłoby zabiegiem czysto teoretycznym i bardzo subiektywnym¹².

O wadze powyższych problemów (nie tylko w kontekście systemu ubezpieczenia emerytalnego, ale i całej gospodarki) świadczy przykład Chile, gdzie po okresie *prosperity* przyszedł czas uspokojenia. Okazało się także, że ogromny wzrost wartości rynkowej funduszy emerytalnych i związana z nim zwiększona rentowność systemu nie przełożyły się na obniżenie kosztów udziału w systemie dla samych ubezpieczonych. Dlatego też podstawowym celem, jaki stawiają sobie obecnie tamtejsze władze, jest poprawa istniejących regulacji oraz zwiększenie konkurencji na rynku funduszy, by rosnące zyski towarzystw nie stanowiły korzyści jedynie dla ich akcjonariuszy (Ząbkowicz 2000, s. 31 i 34).

Stąd prosty wniosek, iż rola państwa jako ustawodawcy i twórcy konstrukcji systemu, a następnie jego nadzorcy, nie musi być wcale łatwiejsza od pełnego kontrolowania wszystkich sfer systemu.

Konsekwencją odejścia państwa od monopolu w systemie ubezpieczenia emerytalnego stały się również zachęty do uczestnictwa w trzecim, dobrowolnym filarze systemu. Przyjęły one zarówno kształt prowadzonej w mediach kampanii informacyjnej, jak również konkretnych rozwiązań.

Stymulatorami rozwoju prywatnych oszczędności mają być proponowane przez państwo zachęty finansowe. Pierwszą z nich stanowi maksymalny pułap składki, która odprowadzana jest do podstawowej części systemu, dzięki czemu ubezpieczony zyskuje środki, które może samodzielnie ulokować w trzeciofilarowych produktach, z myślą o przyszłej emeryturze¹³. Drugą formą dotacji państwa jest zwolnienie (do ograniczonej wysokości) z obowiązku płacenia składki ubezpieczeniowej od tych środków, które zasilają pracowniczy program emerytalny. To działanie państwa było w zamyśle ukierunkowane na samych pracodawców, do których należy inicjatywa w tworzeniu pracowniczych programów emerytalnych (PPE).

Zmiana metod interwencji państwa

Obok rezygnacji z monopolu państwa nastąpiła też druga ważna zmiana – położenie nacisku na ubezpieczeniowy charakter obecnego systemu. Wiązało się to z wprowadzeniem, w obu podstawowych filarach systemu, zasady zdefiniowanej składki, która wiąże wysokość świadczenia z kwotą odprowadzonych wcześniej składek. Dzięki tej zasadzie dotychczasową składkę (która przez wiele osób była kojarzona ze zwykłym podatkiem na rzecz ZUS) zastąpiono składką typowo ubezpieczeniową, od której zależeć ma wysokość przyszłej emerytury. Tym samym powstał mechanizm, który nie pozwala państwu na uznaniowe ustalanie wysokości świadczenia.

Segment państwowy systemu ubezpieczenia emerytalnego zmienił więc całkowicie swój charakter. Państwo odstąpiło od stosowania metody ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowej na rzecz czystego ubezpieczenia. Dzięki temu każdy członek systemu po odprowadzeniu składki do ZUS pozostaje nadal jej właścicielem w tym sensie, iż składka ta wpływa na jego osobiste konto, w jego imieniu jest pomnażana oraz jemu będzie wypłacona po podjęciu przez niego decyzji o zakończeniu pracy i przejściu na emeryturę (Góra 1999, s. 15).

Powinno to doprowadzić do zmiany spojrzenia na samą składkę i nietraktowanie jej już jako kolejnej formy podatku. Dzięki temu zwiększeniu może ulec presja pracowników na pracodawców i system zadziała też jako zachęta do wychodzenia z szarej strefy.

Instrumentem prowadzenia polityki społecznej przez państwo pozostał nadal zarządzany przez ZUS Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Zmienił on jednak w dużym stopniu swój charakter, gdyż w jego ramach wyodrębniono osobne fundusze, w tym fundusz emerytalny. Ponadto dla każdego ubezpieczonego utworzone zostało odrębne konto, na które wpływa odprowadzana przez niego składka.

Te zmiany również wiążą się ściśle z wyborem ubezpieczeniowej opcji systemu ubezpieczenia emerytalnego, która wymaga wyodrębnienia części składki przeznaczonej na wypłatę świadczeń emerytalnych.

PODSUMOWANIE

W Polsce i w innych krajach postkomunistycznych nadal trwa budowa nowego systemu ekonomicznego – gospodarki rynkowej. Model ten przewiduje znaczne ograniczenie państwa jako bezpośredniego regulatora procesów alokacyjnych. System centralnego sterowania gospodarką ustąpić ma pola mechanizmowi rynkowemu, w którym miejsce państwa zająć mają podmioty prywatne. Konsekwencją wzrostu znaczenia mechanizmu rynkowego staje się wchodzenie jego instrumentów także do sfery społecznej (Golinowska 2000b, s. 1).

Między innymi również dlatego podjęta w naszym kraju reforma systemu ubezpieczenia emerytalnego zmierzała do jego częściowej komercjalizacji oraz decentralizacji struktur państwowej administracji. W rezultacie powstał system zróżnicowany zarówno pod względem charakteru uczestnictwa, jak też i sposobu finansowania czy też formy administracji. Oznaczał on oddanie przez państwo części dotychczasowej, monopolistycznej władzy w obszarze ubezpieczenia emerytalnego.

Wykonywaniem funkcji publicznych w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego, stanowiących w dawnym systemie domenę państwa, podzielono się z podmiotami prawa prywatnego, powierzając im gromadzenie i zarządzanie częścią składki. Publicznoprawna odpowiedzialność państwa za oddany w ręce funduszy segment została sprowadzona do funkcji kontrolnych (Ząbkowicz 2000, s. 37), związanych z kontrolą dostępu do rynku otwartych funduszy emerytalnych, nadzorowaniem ich działalności oraz udzielaniem gwarancji bezpieczeństwa wypłaconym z funduszy świadczeniom (Kulesza 2000).

Obok zmiany zakresu interwencji państwa zmieniły się również metody, którymi posługuje się ono w zarządzanym przez siebie pierwszym filarze systemu. Nastąpiło tu przejście z systemu działającego według metody zaopatrzeniowo-ubezpieczeniowej do

systemu wyłącznie ubezpieczeniowego, którego charakterystyczną cechą jest ściśle powiązanie opłacanej składki z wypłacanym świadczeniem. Pociągnęło to za sobą utratę przez państwo części wpływu na system za pomocą finansowania.

Reasumując, w nowym systemie interwencja państwa w dużo mniejszym stopniu przybiera formę produkcji i finansowania, zwiększyło się za to znaczenie regulacji oraz nadzoru nad ich przestrzeganiem.

- ¹ Rysujące się w Europie niekorzystne tendencje demograficzne zauważyć można było również i w naszym kraju. Według danych GUS procentowa relacja pomiędzy liczbą osób w wieku emerytalnym a liczbą osób w wieku produkcyjnym (tzw. wskaźnik zależności demograficznej), wynosząca około 20,6% w 1985 r., wzrosła do około 23,5% w 1995 r. Szacunki Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Ubezpieczenia Emerytalnego opublikowane w raporcie *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności* wskazywały, iż trend ten nie tylko nie ulegnie zahamowaniu, ale – co więcej – przybierze na sile (głównie w wyniku przechodzenia na emeryturę roczników powojennego wyżu demograficznego oraz niskiego przyrostu naturalnego lat 80. i 90.). Prognozowana wartość wspomnianego wskaźnika miałaby wzrosnąć aż do 34% w 2020 r.
- ² Ten ostatni czynnik staje się szczególnie ważnym, jeśli popatry się na historię systemów repartycyjnych (PAYG) i populistyczne działania podejmowane przez niektórych polityków w celu zapewnienia sobie głosów wyborców (szerzej np. Golinowska 1994, s. 80–81).
- ³ Środowisko prawnicze w latach 90. postulowało *scalenie przepisów ubezpieczeniowych i ujednoczenie warunków bazowego ubezpieczenia dla wszystkich grup pracowniczych (z wyjątkiem ludności rolniczej)*. (Por. Rymsha 1998, s. 4).
- ⁴ Wyszczególnienie oraz opis ryzyk, na jakie narażeni są członkowie funduszy emerytalnych (również w bezpośrednim odniesieniu do Polski). (Patrz: Golinowska, Kurowski 2000, s. 8–20).
- ⁵ Jak ważne są te wyniki, pokazują dane statystyczne z innych krajów. Według nich w przyszłym świadczeniu emerytalnym zaledwie około 20% stanowią zebrane od uczestników systemu składki, natomiast aż około 80% udziału to dochody z przeprowadzonych operacji kapitałowych (Ambachtsheer, Don Ezra 2001, s. 32).
- ⁶ Co nie oznacza, iż spotkał się on z ogólną aprobatą. Pojawiająca się krytyka dotyczyła głównie sposobu naliczania niedoboru, związanego z konstrukcją minimalnej wymaganej stopy zwrotu (Karpiński 2001, s. B6). Negatywne oceny spotkać można również na arenie międzynarodowej (Wojciechowski, FIAP...).
- ⁷ Szczegółowe uzasadnienie istnienia nadzoru nad funduszami emerytalnymi (Kurowski 1999, s. 27).
- ⁸ Wcześniej: Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE).
- ⁹ Spis zadań stojących przed organem nadzorczym por. art. 200 Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.
- ¹⁰ O tym, że nie do końca się to udało (lub że nie wszyscy to zrozumieli...), świadczyć mogą dyskusje na temat tego, czy przekazywać, czy też nie funduszom emerytalnym należne im zaległe składki. Świadczy to, że – mimo założeń – kłopoty państwa (w tym przypadku budżetowe) wciąż mogą zagrażać stabilności systemu. (Por. Hausner, *Barier...*).
- ¹¹ Formą kontroli przepływu składek do funduszy było również postawienie na drodze między pracodawcą a funduszem instytucji państwowej, jaką jest ZUS. Zapewniło to państwu faktyczne decydowanie o tym, ile i w jakiej wysokości składki będą odprowadzane do II filara (przykładem problemów wynikających z takiego rozwiązania są choćby wspomniane dyskusje polityków na temat tego, czy przekazać i ile przekazać zaległych funduszom składek).
- ¹² O problemach i dylematach związanych z regulacją oraz nadzorem prywatnego, kapitałowego segmentu systemu

ubezpieczenia emerytalnego, widzianych oczami ekonomistów Banku Światowego: (Srinivas i in. 2000; Vittas 1998; Solis-Soberson 1999; Demarco, Rofman 1998).

- ¹³ Niestety, ustalony dość wysoko poziom, powyżej którego płaca zwolniona jest z obowiązkowego ubezpieczenia (trzydziestokrotność średniej krajowej w ciągu roku), sprawia, że ta forma zachęty skierowana została w praktyce jedynie do niewielkiego grona osób o ponadprzeciętnych dochodach.

LITERATURA

- Ambachtsheer K.P., Don Ezra D. (2001), *Fundusze emerytalne*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków.
- Barr N. (1993), *Ekonomika polityki społecznej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Demarco G., Rofman R. (1998), *Supervising mandatory pension funds: Issues and challenges*, Social Protection Discussion Paper No. 9817, World Bank.
- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Golinowska S. (2000a), *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa.
- Golinowska S. (2000b), *Inna rola państwa także w sferze społecznej*, „Polityka Społeczna” nr 9.
- Golinowska S., Hausner J. (1998), *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, CASE, Warszawa.
- Golinowska S., Kurowski P. (2000), *Rational pension supervision*, CASE nr 36, Warszawa.
- Góra M. (1999), *Ekonomiczne podstawy funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” nr 3.
- Góra M., Rutkowski M., red. (1997), *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Biuro Pełnomocnika ds. Reformy Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa.
- Hausner J., *Barier drugiego filaru*, <http://www.igte.com.pl/2222.html>.
- Hryniewicz J. (1999), *Wybrane aspekty społeczne i ekonomiczne reformy ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa” nr 3.
- Jędrasik-Jankowska I. (2001), *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Jończyk J. (2001), *Prawo ubezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze.
- Karpiński S. (2001), *Małe ograniczają ryzyko*, „Rzeczpospolita” nr 283.
- Kołodziejczyk K. (1999), *Reformy strukturalne ubezpieczenia emerytalnego w Ameryce Łacińskiej*, „Polityka Społeczna” nr 9.
- Kulesza M. (2000), *Kwalifikacja prawna środków przekazywanych na rachunki Otwartych Funduszy Emerytalnych*, materiały z Międzynarodowej Konferencji Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych „Reformy emerytalne w Europie Centralnej i Wschodniej”, Warszawa 7–8 grudnia, <http://www.igte.com.pl/4444.html>.
- Kurowski P. (1999), *Nadzór nad prywatnymi funduszami emerytalnymi*, „Polityka Społeczna” nr 9.
- Kurowski P., Młynarczyk-Misiuda J. (1996), *Warianty reformowania systemu emerytalnego a rozwój instytucji finansowych w Polsce*, w: *Rozwój instytucji finansowych w Polsce w okresie transformacji*, materiały z konferencji, Tom II, AE Kraków.
- Mech C., *Fundusze emerytalne w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, http://www.unfe.gov.pl/artykuly_i_polemiki/artikul_londyn.html.
- Pisz Z., red. (1999), *Zadania społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rymsha M. (1998), *Reforma bazowego filaru ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” nr 7–8.
- Sas-Kulczycka K., Choryło D., Król J., Lasota Z. (1998), *Instytucje wspólnego inwestowania w Polsce*, WIG-Press, Warszawa.

Skoczyńska A. (1999), *Nowa emerytura: lepsza czy tylko inna?*, K.E. Liber, Warszawa.

Solis-Soberson F. (1999), *The regulation of investments in Latin American defined contribution public pension schemes*, World Bank, November.

Srinivas P.S., Whitehouse E., Yermo F. (2000), *Regulating private pension funds' structure, performance and investments: cross-country evidence*, World Bank, July.

Vittas D. (1998), *Regulatory controversies of private pension funds*, World Bank, January.

Wojciechowski P., *FIAP – doświadczenia i dyskusje*, <http://www.igte.com.pl/5555.html>.

World Bank (1994), *Averting the old age crisis*, Oxford University Press, Nowy Jork.

Ząbkowicz A. (2000), *Państwowy nadzór i prywatne towarzystwa funduszy emerytalnych w Chile*, „Gospodarka Narodowa” nr 10.

Żukowski M. (1997), *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, „Zeszyty Naukowe” seria II, z. 151, Poznań.

SUMMARY

In the study author makes an attempt to analyse the role of government in Polish pension system before and after the reform (1998), and changes in the state approach to the social protection system overall. The role was analysed according to three different forms of state's market interference: regulation, financing and state production. The reform led to changes both in a scope of the state intervention and its methods. In the pension system the state gradually stops to play a role of producer, in favour of regulation and close supervision. The system itself is becoming more of insurance nature.