

Przyczyny likwidacji systemu otwartych funduszy emerytalnych

Krzysztof KOŁODZIEJCZYK¹
Politechnika Poznańska

Złożono: 20 sierpnia 2019; Zaakceptowano do druku: 24 września 2019; Opublikowano: 8 grudnia 2019

Streszczenie. Dobia końca era otwartych funduszy emerytalnych w polskim systemie zabezpieczenia emerytalnego. Tę liczącą sobie 20 lat instytucję czeka likwidacja, a zebrane oszczędności zostaną przeniesione na Indywidualne Konta Emerytalne lub powierzone Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Celem artykułu jest identyfikacja przyczyn nieudanej implementacji drugiego filara opartego na kapitalizacji. Opracowanie ma charakter przeglądu literatury dotyczącej reform emerytalnych w Polsce oraz w innych krajach świata. Z tych dociekań wynikają dwa główne wnioski. Po pierwsze, koniec otwartych funduszy emerytalnych jest rezultatem kryzysu finansowego z lat 2007-2009, który potwierdził obawy, że wybrany model emerytalny oparto na mało realistycznych założeniach makroekonomicznych. Po drugie, porażka reformy jest też rezultatem postępującego spadku zaufania opinii publicznej do wprowadzanych rozwiązań. Przyczyniła się do tego wadliwa strategia promocji obrana przez reformatorów, odwołująca się do narzędzi marketingu, jednocześnie zaniedbująca zadanie edukacji emerytalnej. Zasadniczym zaś błędem okazało się przyjęcie takiej konstrukcji systemu, w której dba się o realizację celów finansowych, a marginalizuje cele społeczne.

Słowa kluczowe: system emerytalny, reformy, zarządzanie procesem, kryzys finansowy, zaufanie, otwarte fundusze emerytalne, Polska.

Kody JEL: H55, G23, P36, G01, D72.

1. Wprowadzenie

Decyzją rządu premiera Mateusza Morawieckiego otwarte fundusze emerytalne (OFE) zostaną zlikwidowane. Od 1999 r. stanowiły one główną instytucję drugiego filara polskiego systemu emerytalnego. Zgromadzony kapitał zostanie automatycznie przeniesiony na Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) lub – w przypadku

¹ Kontakt z autorem: Krzysztof Kołodziejczyk (ORCID: 0000-0003-3972-4068), Politechnika Poznańska, Wydział Inżynierii Zarządzania, Katedra Nauk Ekonomicznych, ul. Strzelecka 11, 60-965 Poznań, e-mail: krzysztof.kolodziejczyk@put.poznan.pl.

indywidualnej decyzji członka Funduszu – powierzony Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)² [Kostrzewski 2019].

Przynajmniej z dwóch ważkich powodów należy podjąć refleksję nad przyczynami niepowodzenia reformy emerytalnej z końca lat 90. minionego wieku. Po pierwsze, właściwie wszystkie wyzwania, na które odpowiedzią miała być tamta zmiana emerytalna, pozostają wciąż aktualne. Po drugie, poszukiwanie nowego efektywniejszego rozwiązania powinno zostać poprzedzone wyciągnięciem wniosków z „lekcji OFE”.

Od samego początku wdrażania trójfilarowego systemu emerytalnego w Polsce, różne jego elementy spotykały się z krytyczną oceną środowiska eksperckiego. Prawdopodobnie najgłośniej kwestionowano wysokie koszty opłat ponoszone przez uczestników [Wieteska 2011; Oręziak 2014, s. 292–296; Niżnik 2016]. Zgłaszano wątpliwości dotyczące wydatków na akwizycję i marketing [Kawiński, Stańko 2009]. Sygnalizowano stosunkowo wysokie koszty okresu przejściowego, związane z obniżeniem składki na pierwszy filar [Bielawska 2014, s. 114], i pytano o realność finansowania tych obciążeń w oparciu o majątek prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Ponadto zgłaszano zarzuty względem kampanii informacyjnej pomijającej kwestię ryzyka [Oręziak 2014, s. 292–293]. Przedmiotem krytyki stało się także odejście od zasady solidarności międzypokoleniowej i „zdystansowanie się państwa wobec obowiązków emerytalnych” [Bartman 2013].

Celem tego artykułu jest identyfikacja przyczyn nieudanej implementacji systemu kapitałowego opartego na OFE. W niniejszym artykule wyróżniono cztery podstawowe determinanty, które w opinii autora określiły przebieg omawianej reformy emerytalnej: 1) warunki początkowe, 2) zarządzanie wieloletnim i złożonym procesem przejścia – od wyboru koncepcji po optymalizację wybranego modelu, 3) wpływ kryzysu finansowego z lat 2007-2009 oraz 4) prymat celów finansowych nad celami społecznymi w nowym zabezpieczeniu emerytalnym. Na podstawie analizy tych czynników dokonano identyfikacji kluczowych przyczyn załamania się omawianej reformy.

2. Warunki początkowe reformy

Radykalna reforma emerytalna – a taką jest przejście od systemu repartycyjnego i zmonopolizowanego przez państwo do systemu opartego na: różnych metodach

² Opublikowany w lipcu 2019 r. projekt ustawy przewiduje, że decyzję IKE czy ZUS będzie można podjąć w okresie od dnia 1 listopada 2019 r. do dnia 10 stycznia 2020 r. Koniec OFE oznacza *de facto* likwidację drugiego filara, a więc istotną zmianę architektury systemu. Przymusowa składka emerytalna w wysokości 19,52% trafi w całości do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) zarządzanego przez ZUS, a więc do pierwszego filara. Dodatkowe składki zasilą natomiast dobrowolną część kapitałową, wzbogaconą o pracownicze plany kapitałowe (PPK). Tym samym rozbudowie ulegnie trzeci filar systemu, który nie jest jednak elementem powszechnego systemu emerytalnego, lecz instytucją dodatkowego oszczędzania. W ten sposób lwią część emerytur będzie w przyszłości finansowana z pierwszego filara. Znaczącemu osłabieniu ulegnie dywersyfikacja ryzyka, która charakteryzuje raczej systemy wielofilarowe.

finansowania, zdefiniowanej składce, bardziej elastycznym podejściu do kwestii przymusu uczestnictwa oraz wielu podmiotach organizujących i zarządzających – to wymagające zadanie. Już bowiem na etapie wstępnym, poprzedzającym debaty eksperckie czy polityczne na temat możliwych modeli planowanej wielkiej zmiany, potencjalni reformatorzy muszą zmierzyć się z pierwszym wyzwaniem, jakim są minimalne warunki początkowe (startu) reformy. Ważność tego aspektu podkreślają zwłaszcza publikacje Banku Światowego, a więc instytucji silnie oddziałującej w latach 90. XX w., jak również w kolejnej dekadzie na kształt fali przemian emerytalnych w krajach Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowo-Wschodniej, inspirowanych przypadkiem radykalnej reformy chilijskiej [Holzmann, Hinz, Dorfman 2008].

Faktycznie, bazując na doświadczeniach z tamtego okresu, jako pierwszy warunek udanej reformy strukturalnej zabezpieczenia emerytalnego można wskazać negatywny stosunek opinii publicznej do aktualnego systemu emerytalnego. Im gorsze są oceny tegoż, tym bardziej sprzyjające są warunki pozwalające na przeprowadzenie zmiany, nawet radykalnej. Taka właśnie zależność zachodziła w początkowym okresie transformacji ustrojowej w Polsce, gdy rozpoczęła się między innymi debata dotycząca potrzeby – czy raczej konieczności – głębokich zmian w obszarze zabezpieczenia emerytalnego.

Z przeprowadzanych wówczas badań społecznych wynikało wyraźnie, że stary system emerytalny nie cieszył się poparciem. Przeciwnie, dało się wyczuć oczekiwanie zmiany i chęć budowy czegoś nowego i bardziej obiecującego na przyszłość. Liczono zwłaszcza na to, że ewentualne zmiany systemowe zaowocują wyższymi świadczeniami³.

W gruncie rzeczy ówczesny krytyczny stosunek do systemu emerytalnego – choć wynikający z zupełnie innych przesłanek – podzielała zdecydowana większość elity politycznej i przedstawiciele najbardziej opiniotwórczych kręgów eksperckich. Zdawano sobie sprawę, że stary system emerytalny nie stanowił adekwatnej odpowiedzi na nadchodzące wyzwania demograficzne i gospodarcze. Obawiano się przede wszystkim negatywnych konsekwencji procesu starzenia się populacji, skutkującego pogarszaniem się wskaźników obciążenia demograficznego [Matyjaszczyk 2016]. Z kolei najbardziej zagorzali orędownicy gospodarki rynkowej zwracali uwagę na pewną anachroniczność starych rozwiązań, w tym niedostosowanie do zmieniających się realiów ekonomicznych, związanych choćby z rozwojem rynku kapitałowego czy też nowymi trendami obserwowanymi na rynku pracy [Mech 1996].

Oprócz omówionych wyżej, zdecydowanie korzystnych uwarunkowań społecznych oraz politycznych, głębokiej reformy emerytalnej nie blokowały także uwarunkowania instytucjonalno-prawne. Start nowego systemu zabezpieczenia emerytalnego, w tym filara kapitałowego, stał się bowiem możliwy dzięki prorynkowym reformom gospodarczym, będącym częścią procesu transformacji ustrojowej po upadku komunizmu, a w szczególności dzięki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i budowie instytucji rynku finansowego, w tym rynku kapitałowego.

³ Pełniejsze odwołanie do badań dotyczących oceny i oczekiwań opinii publicznej wobec starego i nowego systemu znajduje się w dalszej części artykułu, w której zaprezentowano i omówiono tabelę 1.

3. Zarządzanie procesem do 2007 r.

O ile pogląd, że polski system emerytalny należy zreformować, był niemal powszechnie akceptowany, o tyle już wybór modelu, a tym bardziej szczegółowych jego rozwiązań, okazał się nieoczywisty. W pierwszych latach transformacji ustrojowej zostało więc wypracowanych kilka alternatywnych koncepcji eksperckich, które odzwierciedlały znaczące różnicowanie podejść [Golinowska 1996; Mazur 1996; Nowacki 1996; Topiński, Wiśniewski 1996]. Choć jednak nie udało się wypracować kompromisowego rozwiązania eksperckiego, prace nad reformą nabrały nieoczekiwane przyspieszenia, gdy zostały przeniesione na poziom polityczny. W polskim parlamencie relatywnie szybko zawiązała się koalicja gotowa zgodzić się na wariant, który został wcześniej wytypowany przez ówczesny rząd, przy czym najważniejszą rolę odegrało Ministerstwo Finansów. Względna łatwość porozumienia się w tej sprawie głównych w tym czasie stronnictw politycznych była dla obserwatorów sceny politycznej zaskoczeniem, tym bardziej że wybrany do realizacji model reformy uznawano za radykalny. Pojawiły się zarzuty, że zaproponowane zmiany były rezultatem presji międzynarodowych instytucji finansowych – przede wszystkim Banku Światowego intensywnie promującego w tamtym okresie model tak zwanego wielofilarowego systemu emerytalnego (ang. *multipillar pension system*). Te głosy były jednak stanowczo odrzucane przez decydentów i nie wzbudziły większego zainteresowania opinii publicznej. Temat uwarunkowań politycznych strukturalnych reform emerytalnych lat 90., nie tylko w Polsce, stał się ponownie przedmiotem debaty publicznej z chwilą opublikowania głośnej książki Orensteina *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reform zabezpieczenia społecznego*, w której autor szeroko opisał proces pozyskiwania przez międzynarodowe instytucje poparcia politycznego na rzecz reformy z 1999 r. [Orenstein 2013, s. 147–168].

Trzeba podkreślić, że ostateczny wybór modelu wywołał spore kontrowersje nie tylko ze względu na przebieg procesu politycznego. Być może nawet większe zastrzeżenia wzbudził fakt implementacji rozwiązania, które w opinii przynajmniej części ekspertów emerytalnych było niedostosowane do uwarunkowań makroekonomicznych [Golinowska 1996, s. 9]. Miały o tym świadczyć przede wszystkim dwie przesłanki. Pierwszą z nich było ustanowienie przymusu przekazywania części składki do drugiego filara (kapitałowego) kosztem stosunkowo znaczącego obniżenia składki kierowanej do pierwszego filara (repartycyjnego). Ta ambitna próba zbudowania systemu opartego na przynajmniej dwóch solidnych podstawach wiązała się jednak z jednoczesną akceptacją relatywnie bardzo wysokich kosztów przejścia. Wynikały one z konieczności dofinansowania systemu repartycyjnego w związku z luką powstałą w rezultacie przekazania znaczącej części składki do OFE. Drugą przesłankę, zresztą ściśle powiązaną z pierwszą, stanowiły najpierw przecena możliwości finansowania okresu przejściowego z majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych⁴, a następnie faktyczny brak decyzji politycznych o przezna-

⁴ W praktyce wpływy z prywatyzacji okazały się zbyt niskie. W latach 1999–2012 tylko w 47% zrefundowały przekazanie składek do OFE – por. [Dybał 2014].

czeniu określonej części powyższego majątku na cele związane z finansowaniem reformy emerytalnej.

Kolejnym istotnym aspektem tamtej zmiany, wynikającym z wprowadzenia drugiego filara kapitałowego, zarządzanego przez podmioty wywodzące się z sektora prywatnego, okazały się opłaty ponoszone przez uczestników systemu. Także w tym obszarze projektowania nowego systemu przyjęto założenia raczej optymistyczne aniżeli realistyczne. Przyszłym beneficjentom przedstawiano przede wszystkim perspektywę okazałych stóp zwrotu, jaką miały niemal gwarantować – co najmniej w długim okresie – inwestycje na rynku kapitałowym. Zaniedbano natomiast drugą stronę medalu, czyli działania ukierunkowane na efektywne zmniejszanie kosztów uczestnictwa w systemie oraz informowanie o ryzyku związanym z inwestycjami OFE [Mueller 2003]. Regulacje prawne, zwłaszcza obowiązujące w pierwszych latach funkcjonowania nowego systemu, umożliwiły PTE pobieranie relatywnie wysokich opłat [Stolarek 2005; Wieteska 2011; Miszczyńska 2015; Niżnik 2016]. Ich poziom nie znajdował uzasadnienia, ponieważ podmioty zarządzające OFE inwestowały w przeważającej części w obligacje skarbowe [Jakubowski 2017].

Nowy system emerytalny stał się przedmiotem niezwykle intensywnej kampanii promocyjnej. Z jednej strony na udanym starcie reformy zależało władzom państwowym, z drugiej strony o pieniądze klientów zaczęły konkurować PTE. O ile strategie promocyjne PTE podporządkowano realizacji wymiernego i w pełni uzasadnionego celu, jakim było pozyskanie jak największej liczby uczestników opłacających jak najwyższe składki, o tyle cele działań informacyjnych państwa nie zostały należycie przemyślane i określone. Kardynalnym błędem było skupienie się na promowaniu nowego systemu i jednocześnie pominięcie edukacji emerytalnej⁵. Zachęcano, by zapisywać się do OFE, lecz nie wyjaśniano punkt po punkcie, w jaki sposób działają nowe rozwiązania emerytalne. Przekonywano o atrakcyjności filara kapitałowego, ale nie tłumaczono, że inwestycje na giełdzie czasami przynoszą zyski, ale mogą też zakończyć się stratami. Niestety w praktyce dla wielu opłacających składki w OFE zderzenie wirtualnych oczekiwań z realnymi wynikami inwestycyjnymi wypadało często rozczarowująco, co następnie przekładało się na postępujący spadek zaufania do systemu. Wykazały to znakomicie na przykład analizy Centrum Badania Opinii Społecznej, w których w kolejnych latach pytano ankietowanych o oczekiwaną wysokość świadczeń z nowego systemu. Krótco przed wprowadzeniem reformy zdecydowanie przeważała nadzieja na wzrost świadczeń, ale zaledwie dwa lata później liczba odpowiedzi pozytywnych zrównała się z liczbą odpowiedzi negatywnych. W kolejnych latach nastroje ulegały dalszemu pogorszeniu (tabela 1).

Pogarszający się odbiór społeczny nowych instytucji emerytalnych pogłębiały zaniechania, wątpliwości lub brak konsekwencji w sferze regulacyjnej. Przykładem spóźnionych działań były uregulowania fazy wypłat z nowego systemu, które przyjęto dopiero po kilkunastu latach od rozpoczęcia reformy [Rutecka 2012; Denisiuk 2014].

⁵ Świadomość emerytalna Polaków pozostaje od lat na niskim poziomie; por. [Czapiński, Góra 2016; Leśna-Wierszołowicz 2017].

Z kolei kontrowersje wzbudzały choćby rozstrzygnięcia dotyczące limitów inwestycyjnych dla OFE, które miały sprzyjać wszechstronnemu rozwojowi polskiego rynku kapitałowego, a skutkowały raczej strategiami inwestycyjnymi bazującymi na zakupie krajowych obligacji skarbowych. Natomiast brak konsekwencji uwidocznił się w podejściu do kwestii zakresu podmiotowego nowego systemu czy też wysokości ustawowego wieku emerytalnego.

Tabela 1. Wysokość przyszłych emerytur względem zarobków w opinii społeczeństwa

Jak Pan(i) sądzi, czy w przyszłości, np. za 15 lat, wysokość emerytury w stosunku do zarobków będzie:	Rok badania				
	1998	2000	2008	2010	2012
mniejsza niż obecnie	8	21	46	48	45
podobna jak obecnie	26	30	22	21	26
większa niż obecnie	37	20	15	11	11
trudno powiedzieć	30	29	17	20	18

Źródło: [CBOS 2012, s. 10].

Ekspert emerytalni postulowali, aby przejście do nowego systemu było należycie monitorowane. Zaproponowano stworzenie instytucji aktuarusza krajowego – odpowiedzialnego między innymi za nadzorowanie długookresowej stabilności całego systemu emerytalnego oraz informowanie, w jaki sposób proponowane w systemie rozwiązania wpływają zarówno na stan systemu emerytalnego, jak i sytuację jego uczestników [Chłoń-Domińczak *et al.* 2013]. Propozycja ta nie doczekała się jednak realizacji, choć zapewne wdrożenie tej instytucji byłoby krokiem umożliwiającym optymalizację funkcjonujących rozwiązań. Wydaje się, że brak instytucji aktuarusza krajowego skutkowało reaktywnym, a nawet spóźnionym wprowadzaniem koniecznych dostosowań w systemie. Przykładem takiego działania było przede wszystkim zaniechanie wprowadzenia zapowiadanej wielofunduszowości, chroniącej starszych uczestników przed nadmiernym ryzykiem inwestycyjnym [Jakubowski 2014, s. 697–708]. Zamiast tego uruchomiono instytucję tak zwanego suwaka bezpieczeństwa, którą wprowadzono w życie dopiero w reakcji na gwałtowne spadki giełdowe spowodowane wybuchem kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych, przy czym stało się to już po zakończeniu kryzysu, bo w 2014 r.

Można zauważyć, że pomimo zdiagnozowania szeregu istotnych słabości procesu zarządzania reformą i nowym systemem emerytalnym początkowo niewiele wskazywało na to, by zmiana miała wkrótce stanąć pod znakiem zapytania. Wynikało to przede wszystkim z relatywnie korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych. Kluczowe znaczenie miały utrzymujący się wzrost PKB polskiej gospodarki, a także hossa na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie utrzymująca się w latach 2003–2007.

4. Kryzys finansowy z lat 2007-2009

W sierpniu 2007 r. rozpoczął się kryzys finansowy, który w największym stopniu uderzył w gospodarkę Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Polska oparła się na recesji, choć dotknęło ją istotne spowolnienie wzrostu gospodarczego [Holzer 2009; Małecki 2009]. O ile gospodarka utrzymała się „nad kreską”, o tyle rynek giełdowy spotkały porównywalne do Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej spadki indeksów. WIG, a więc najszerszy z indeksów, od wybuchu kryzysu do lutego 2009 r. obniżył swoją wartość o około dwie trzecie. Rzecz jasna był to potężny cios dla inwestorów giełdowych, w tym oczywiście dla PTE. Wartość aktywów emerytalnych zgromadzonych w OFE znacząco się obniżyła⁶. Co gorsza, straty, które zostały poniesione w tym okresie, nie zostały odrobione w paru kolejnych latach. Uczestnicy systemu przekonali się gremialnie, że gromadzenie kapitału emerytalnego w OFE wiąże się z ryzykiem inwestycyjnym. Była to cenna, aczkolwiek bardzo kosztowna lekcja dla przyszłych emerytów. Ich świadomość zasad obowiązujących w zreformowanym systemie emerytalnym zapewne zdecydowanie wzrosła, niestety kosztem pogłębienia spadku zaufania do rozwiązań kapitałowych.

Z punktu widzenia trwałości nowego polskiego systemu emerytalnego co najmniej równie ważną determinantą okazało się wspomniane wcześniej spowolnienie wzrostu gospodarczego. Nowy system zabezpieczenia emerytalnego zamienił bowiem „ukryte” zobowiązania systemu repartycyjnego (dług *implicite*) na zobowiązania „jawne” (dług *explicite*). Wysokość tych ostatnich określiły prawa nabyte przez uczestników systemu repartycyjnego. W sytuacji przeniesienia znaczącej części obowiązkowej składki do systemu kapitałowego problemem stało się finansowanie świadczeń ze starego systemu, czyli tak zwanych kosztów przejścia⁷.

W praktyce funkcjonowania nowego systemu odpływ składki do drugiego filara w latach 1999–2010 osiągnął maksymalnie 1,6% PKB [Bielawska 2013, s. 139]. Ten poziom okazał się relatywnie wysoki z uwagi na ówczesną sytuację fiskalną Polski (tabela 2). W tym okresie sytuację określały bowiem narastająca nierównowaga budżetowa oraz zwiększający się dług publiczny. Na tym tle lepiej kształtowała się stopa wzrostu PKB, z wyjątkiem lat 2001–2002 oraz 2009 r.

Założenia reformy przewidywały, że koszty przejścia w ciągu przynajmniej kilku kolejnych lat zostaną pokryte z wpływów z prywatyzacji przedsiębiorstw [Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego 1997, s. 104]. W praktyce wpływy te wystarczyły na finansowanie dwóch pierwszych lat reformy, a w następnych latach większość z tych środków przeznaczono na finansowanie innych zadań budżetu państwa. W efekcie koszty przejścia były w coraz większym stopniu finansowane poprzez zaciąganie nowych długów, a tym samym zwiększanie zadłużenia państwa [Bielawska 2013, s. 141].

⁶ Obszerniejszą analizę oddziaływania tamtego kryzysu na systemy emerytalne i sytuację ich uczestników zawiera artykuł Szczepańskiego [2012].

⁷ Koszty okresu przejścia mogą być finansowane dzięki trzem źródłom: podatkowym i niepodatkowym wpływom budżetowym (np. z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych), oszczędnościom w istniejącym systemie repartycyjnym oraz dzięki zwiększaniu długu publicznego państwa.

Tabela 2. Koszty przejścia na tle sytuacji fiskalnej Polski w latach 1999–2010 (w %)

Rok	Dynamika PKB (%)	Dług publiczny (% PKB)	Deficyt / nadwyżka budżetowa (% PKB)	Składki do drugiego filara (% PKB)
1999	4,5	39,6	-2,3	0,3
2000	4,3	36,8	-3,0	1,0
2001	1,2	37,6	-5,3	1,1
2002	1,4	42,2	-5,0	1,2
2003	3,9	47,1	-6,2	1,2
2004	5,3	45,7	-5,4	1,1
2005	3,6	47,1	-4,1	1,3
2006	6,2	47,7	-3,6	1,4
2007	6,8	45,0	-1,9	1,4
2008	5,1	47,1	-3,7	1,6
2009	1,6	50,9	-7,4	1,6
2010	3,9	54,8	-7,9	1,6

Źródło: [Bielawska 2013, s. 139–141] na podstawie danych Eurostatu oraz Komisji Nadzoru Finansowego.

W związku z akcesją do Unii Europejskiej reformatorzy stanęli także w obliczu wymogu spełnienia kryterium z Maastricht, dotyczącego 3% deficytu budżetowego. Trudna sytuacja fiskalna po 2004 r. doprowadziła ostatecznie do objęcia Polski od 2009 r. tak zwaną procedurą nadmiernego deficytu.

W obliczu presji fiskalnej zwiększającej ryzyko istotnego wzrostu zadłużenia państwa w relacji do PKB, co z kolei wiązało się z koniecznością wszczęcia kosztownych politycznie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych [Sejm RP 2009], większość rządząca w Polsce zainicjowała „reformę reformy” (ang. *re-reform*). Rząd premiera Donalda Tuska zdecydował się na dokonanie zmiany w architekturze systemu emerytalnego. Dostosowania dotyczyły zwłaszcza drugiego filara. Pierwszą ze zmian było zmniejszenie części składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru. Równocześnie w ZUS powstały w ramach kont ubezpieczonych subkonta, na które trafiła pozostała część składki dotychczas przekazywanej do filara kapitałowego. Druga ze zmian zniosła przymus opłacania składki, która była przekazywana do OFE. Rozwiązaniem tym objęto zarówno wchodzących na rynek pracy nowych pracowników, jak i dotychczasowych uczestników systemu⁸.

⁸ Szersze omówienie zmian realizowanych w latach 2011–2014 znajduje się w artykułach [Rutecka 2014] oraz [Ciak, Kołosowska 2015].

Stosunkowo rozległe reformy emerytalne wprowadziły w tym czasie także inne kraje europejskie, jak i państwa Ameryki Łacińskiej [Żukowski 2013; Kołodziejczyk 2019]. Międzynarodowa Organizacja Pracy oszacowała, że z 30 krajów, które w latach 1981–2014 prywatyzowały systemy emerytalne, aż 18 zdecydowało się następnie na odwrót od tej polityki [Ortiz *et al.* 2018].

5. Prymat celów finansowych nad celami społecznymi

Jak wynika z powyższych analiz, w procesie implementacji nowego systemu emerytalnego w Polsce popełniono wiele błędów. W rezultacie początkowo pozytywne nastawienie opinii publicznej ulegało stopniowej i systematycznej erozji. Problemy uwypuklił i znacząco pogłębił kryzys finansowy z lat 2007–2009. Czy jednak można było zapobiec spadkowi poparcia dla reformy strukturalnej w sytuacji, gdyby udało się uniknąć szeregu złych wyborów oraz niedociągnięć czy też wspomnianego kryzysu? Czy OFE cieszyłyby się wówczas w kolejnych dekadach niesłabnącym uznaniem co najmniej większości swoich klientów, a jednocześnie uczestników nowego systemu? Otóż doświadczenia nie tylko polskiej reformy emerytalnej, lecz także co najmniej kilku innych krajów wdrażających model emerytalny odwołujący się do przypadku pionierskiej reformy chilijskiej, podpowiadają odmienną hipotezę. Elementem przesądającym o porażce modelu okazało się przyznanie wyraźnego priorytetu celom finansowym systemu emerytalnego. W wywiadzie dla „Gazety Prawnej” współautor reformy emerytalnej z 1999 r. prof. Marek Góra wyraził w następujący sposób cel tamtej zmiany: „Celem było zatrzymanie rosnących kosztów finansowania emerytur, z czym mieliśmy do czynienia w poprzednim systemie, a tym samym zmniejszenie zagrożenia dla dochodów pokolenia pracującego, ponoszącego te koszty. Siłą rzeczy jeśli rosną wydatki na system emerytalny, to mniej zostaje na zapłacenie ludziom za pracę... Chcieliśmy zbudować system, który będzie narzędziem alokacji dochodów w cyklu życia – system wypłaca mi na starość tyle, ile do niego wpłaciłem w okresie aktywności. A narzędzia takie jak OFE powodowały, że było to bardziej zrozumiałe dla ludzi, pozwalało na dywersyfikację długookresowego ryzyka, a na dodatek wspomagały rozwój warszawskiej giełdy, która dla funkcjonowania gospodarki ma istotne znaczenie” [Jóźwik 2016].

Jednak to położenie akcentu na aspekty finansowe odbyło się przy jednoczesnej marginalizacji celów społecznych systemu emerytalnego, takich jak adekwatność świadczeń czy redystrybucyjność.

Jedną z najważniejszych cech reformy z 1999 r. była zmiana sposobu określania świadczeń emerytalnych – system o zdefiniowanym świadczeniu został zastąpiony przez system zdefiniowanej składki, który działa zgodnie z zasadą „ile wpłacisz składek, tyle dostaniesz emerytury”. Przyjęcie nowej formuły dotkliwie pomniejszyło oczekiwaną stopę zastąpienia dla przeciętnego uczestnika polskiego systemu emerytalnego. Według wycień OECD zmniejszyła się ona aż o 37% [Jarrett 2011, s. 11]. Oprócz znaczącego spadku przeciętnej stopy zastąpienia wynagrodzenia emeryturą doszło równocześnie do odejścia od zasady solidaryzmu. W rezultacie reforma

obniżyła w największym stopniu emerytury osób mało zarabiających, w mniejszym zakresie ograniczyła świadczenia osób o średnich zarobkach, a przyniosła nawet wzrost stopy zastąpienia dla zarabiających znacznie powyżej średniej (tabela 3).

Tabela 3. Stopy zastąpienia brutto w wybranych krajach OECD przed i po reformie z 1999 r. (w %)

Kraj	Stopy zastąpienia brutto					
	Przed reformą z 1999 r.			Po reformie z 1999 r.		
	0,5x	1,0x	2,0x	0,5x	1,0x	2,0x
Australia	46,2	23,1	15,4	67,0	41,6	33,1
Austria	90,0	90,0	85,9	80,1	80,1	76,4
Belgia	54,8	40,4	31,4	58,1	42,0	32,5
Czechy	72,1	45,0	32,9	79,2	49,7	36,4
Finlandia	69,9	66,2	65,2	66,5	56,2	56,2
Niemcy	64,7	64,7	58,4	43,0	43,0	42,6
Węgry	69,9	57,7	53,6	76,9	76,9	76,9
Włochy	90,0	90,0	90,0	67,9	67,9	67,9
Meksyk	72,5	72,5	72,5	55,3	36,1	34,5
Polska	81,2	62,9	56,8	61,2	61,2	61,2
Słowacja	65,0	58,9	39,3	56,4	56,4	56,4
Szwecja	82,5	78,6	76,5	76,6	61,5	75,6
Wielka Brytania	41,1	29,7	20,6	51,0	30,8	21,3

Źródło: [Jarrett 2011]; por. zaktualizowane szacunki oczekiwanych stóp zastąpienia w [OECD 2017]. Uwaga: Poszczególne kolumny tabeli ukazują stopy zastąpienia uczestników systemu w powiązaniu z wysokością ich zarobków. Dotyczą osób uzyskujących kolejno: połowę przeciętnego wynagrodzenia, średnie wynagrodzenie oraz dwukrotność średniego wynagrodzenia w gospodarce.

Co gorsza, także ustawowa gwarancja emerytury minimalnej raczej nie sprawdzi się jako instrument skutecznie ograniczający ryzyko istotnego wzrostu ubóstwa wśród osób starszych [Hagemajer 2018, s. 20–21]. Być może rozwiązaniem będzie dopiero wprowadzenie – podobnie jak w Chile – nieskładkowego filara zerowego, zapewniającego minimalny dochód chroniący przed ubóstwem [Barr, Diamond 2016, s. 5]. Jak jednak zauważa Szczepański, w tym celu niezbędne będzie wprowadzenie istotnych zmian dostosowujących poziom ochrony przed ubóstwem osób starszych do standardów zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej [Szczepański 2015].

6. Podsumowanie

Otwarte fundusze emerytalne nie przetrwały próby czasu. Do ich zamknięcia nie przyczyniły się warunki początkowe. U progu reformy emerytalnej istniała raczej

powszechna zgoda co do konieczności głębokiej zmiany starego systemu, a odpowiedni start OFE zapewniły inne reformy systemowe będące częścią procesu transformacji polskiej gospodarki. O porażce nie zdecydowały także błędne wybory podjęte w procesie zarządzania zmianą emerytalną do 2007 r. Kontynuację reformy w tym okresie gwarantowały: względnie korzystna sytuacja gospodarcza kraju, dobra koniunktura na rynku giełdowym oraz wyraźny spadek społecznego zainteresowania reformą.

Początkiem końca nowego systemu okazał się wybuch kryzysu finansowego z lat 2007-2009 a następnie poważne spowolnienie wzrostu polskiego PKB. Pod presją czynników ekonomicznych i fiskalnych rząd został zmuszony do rozpoczęcia zmian, które uruchomiły – jak się później okazało – likwidację drugiego filara. Na nowo wywiązała się debata publiczna dotycząca systemu emerytalnego, lecz także zaufania do systemu. Znaczną część opinii publicznej zbulwersowała przede wszystkim decyzja władz o przejęciu przez ZUS aktywów OFE o wartości ponad 150 mld zł, które następnie zostały przekazane na rzecz Skarbu Państwa, w celu ich umorzenia (obligacje skarbowe), oraz do Funduszu Rezerwy Demograficznej i funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że utrata zaufania publicznego była wieloletnim i systematycznym procesem, na który wpłynęły wcześniejsze błędy reformatorów, jak na przykład niewłaściwa strategia informowania i promowania nowych rozwiązań.

W przekonaniu autora ostatnią z głównych przyczyn, która przesądziła o niepowodzeniu reformy, był wybór jej celów. Zdecydowano, że najważniejsze jest zapewnienie systemowi stabilności finansowej. Znacznie mniej uwagi poświęcono problemowi wysokości świadczeń z nowego systemu, które powinny co najmniej uchronić osoby starsze przed ubóstwem. Do dziś nie przesądzono, jak zrealizować to zadanie w polskim systemie emerytalnym, aczkolwiek podejmowane są stosowne próby [Pacud 2019], a także analizowane doświadczenia innych krajów [Chybański 2019].

Bibliografia

- Barr N., Diamond P., 2016, *Reforming pensions in Chile*, „Polityka Społeczna” nr 1, https://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_and_Diamond_2016_Chile.pdf (dostęp: 15.09.2018).
- Bartman K., 2013, *OFE to była kosztowna pomyłka*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/oszczednosci-powinny-pracowac-na-inwestycje-prywatne-a-nie-na-finansowanie-dlugu-panstwa> (dostęp: 10.05.2019).
- Bielawska K., 2013, *The impact of the fiscal situation on retreat from the mandatory pension funds in the countries of Central and Eastern Europe: the case study of Hungary and Poland*, [w:] Szczepański M. (red.), *Reformowanie systemów emerytalnych – porównania i oceny. Pension Reforms – Comparison and Evaluation*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Bielawska K., 2014, *Sustainability of Structural Pension Reforms in the CEE Countries – Experiences and Lessons for the Future*, „Insurance Review” nr 4.
- Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, 1997, *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*.

- CBOS, 2012, *Opinie o podnoszeniu wieku emerytalnego i zmianach w systemie emerytalnym*, Komunikat CBOS nr BS/40/2012, Warszawa.
- Chłoń-Domińczak A., Góra M., Rutecka J., Stańko D., 2013, *Stanowisko w sprawie rozwoju systemu emerytalnego w Polsce*, http://uczelnia.sgh.waw.pl/pl/uczelnia/badania/grupy_badawcze/ppg/Documents/stanowiskoPPG_system_emerytalny.pdf (dostęp: 10.05.2019).
- Chybalski F. (red.), 2016, *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ciak J., Kołosowska B., 2015, *System emerytalny i jego zmiany w Polsce w kontekście deficytu budżetowego oraz długu publicznego w latach 1999–2014*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” nr 4.
- Czapiński J., Góra M., 2016, *Świadomość „emerytalna” Polaków. Raport z badania ilościowego*, <https://www.efcongress.com/sites/default/files/analizy/raport.pdf> (dostęp: 20.06.2019).
- Denisiuk M., 2014, *Przeniesienie środków z OFE do ZUS*, „Monitor Ubezpieczeniowy” nr 56, <https://mu.rf.gov.pl/56/art-3.html> (dostęp: 10.05.2019).
- Dybał M., 2014, *Finansowanie okresu przejściowego w systemie emerytalnym*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 1 (67).
- Golinowska S., 1996, *Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce. Kolejny etap projektowania i dyskusji*, [w:] Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i ścieżki dojścia*, „Gospodarka i Przyszłość” (wydanie specjalne), „Życie Gospodarcze”.
- Hagemajer K., 2018, *Adekwatność zreformowanych systemów emerytalnych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” nr 1 (136), https://www.zus.pl/documents/10182/1853824/Ubezpieczenia+spo%C5%82eczne+nr+1_2018_TOM+I_Hagemajer_2.pdf/9b061c14-457d-db06-b3da-f142b6114851 (dostęp: 10.09.2019).
- Holzer R., 2009, *Jak rozwijał się kryzys 2007–2009 – infografika, kalendarium*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/historia-kryzysu-kalendarium/> (dostęp: 20.05.2019).
- Holzmann R., Hinz R.P., Dorfman M., 2008, *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*, Social Protection and Labor Policy and Technical Notes nr 46175, The World Bank.
- Jakubowski S., 2014, *Otwarte fundusze emerytalne typu B jako mechanizm ochrony kapitału emerytalnego w ostatnich latach aktywności zawodowej członka otwartych funduszy emerytalnych*, [w:] Miemiec W., Sawicka K. (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jakubowski S., 2017, *Ewolucja lokat OFE w dłużne papiery wartościowe – zagadnienia prawne, finansowe i ekonomiczne*, „Krytyka Prawa” nr 2.
- Jarrett P., 2011, *Pension Reforms in Poland and Elsewhere: the View from Paris*, “CASE Network Studies & Analyses” nr 425.
- Jóźwik T., 2016, *Współautor reformy z 1999 roku: Bez względu na wiek emerytalny i tak będziemy pracować dłużej* (wywiad z prof. Markiem Górą), <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/960725.wspolautor-reformy-z-1999-roku-bez-wzgledu-na-wiek-emerytalny-bedziemy-pracowac-dluzej.html> (dostęp: 10.05.2019).
- Kawiński M., Stańko D., 2009, *Problem akwizycji w polskim systemie emerytalnym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 2.

- Kołodziejczyk K., 2019, *Zakres i rezultaty reform emerytalnych w Chile, Polsce i Szwecji po kryzysie finansowym 2007–2008*, „Polityka Społeczna” nr 1.
- Kostrzewski L., 2019, *Komu powierzyć pieniądze z OFE. Co jest lepsze państwowy ZUS czy prywatne IKE?*, <http://wyborcza.biz/biznes/7,147880,24996437,komu-powierzyc-pieniadze-z-ofe.html?disableRedirects=true> (dostęp: 16.07.2019).
- Leśna-Wierszołowicz E., 2017, *Świadomość emerytalna Polaków*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 475.
- Małecki W. (red.), 2009, *Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka*, Vizja Press & IT, Warszawa.
- Matyjaszczyk K., 2016, *Koncepcje zmian systemu emerytalnego w latach 1999–2015 w kontekście sytuacji demograficznej w Polsce*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych” nr 3 (22).
- Mazur M., 1996, *Cele i uwarunkowania reformy systemu ubezpieczeń społecznych – Projekt przygotowany w Ministerstwie Finansów*, [w:] Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i ścieżki dojścia*, „Gospodarka i Przyszłość” (wydanie specjalne), „Życie Gospodarcze”.
- Mech C., 1996, *Konieczność powstania funduszy emerytalnych jako konsekwencja reformy systemu emerytalnego*, [w:] Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i ścieżki dojścia*, „Gospodarka i Przyszłość” (wydanie specjalne), „Życie Gospodarcze”.
- Miszczyńska D., 2015, *Sytuacja otwartych funduszy emerytalnych w kontekście ostatnich zmian ustawowych – analiza i ocena*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 235.
- Mueller K., 2003, *The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe*, [w:] Holzmann R., Orenstein M., Rutkowski M. (red.), *Pension Reform in Europe – Process and Progress*, The World Bank, Washington.
- Niżnik J., 2016, *Koszty funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” nr 4 (50).
- Nowacki L., 1996, *O rządowym projekcie reformy ubezpieczeń społecznych*, [w:] Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i ścieżki dojścia*, „Gospodarka i Przyszłość” (wydanie specjalne), „Życie Gospodarcze”.
- OECD, 2017, *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Orenstein M., 2013, *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reform zabezpieczenia społecznego*, PTE, Warszawa.
- Oręziak L., 2014, *OFE – katastrofa prywatnych emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Ortiz I., Durán-Valverde F., Urban S., Wodsak V. (red.), 2018, *Reversing pension privatization: Rebuilding public pension systems*, International Labour Office, Geneva.
- Pacud R. (red.), 2019, *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Difin, Warszawa.
- Rutecka J., 2012, *Wypłata świadczeń emerytalnych z kapitałowej części systemu emerytalnego w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 4.
- Rutecka J., 2014, *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” nr 1 (118).

- Sejm RP, 2009, *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=33586BA790BB62C7C1257A6200325A32&litera=P> (dostęp: 20.06.2019).
- Stolarek S., 2005, *Wpływ nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych na sytuację finansową powszechnych towarzystw emerytalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1.
- Szczepański M., 2012, *Systemy emerytalne a globalny kryzys finansowy i gospodarczy*, [w:] Szczepański M. (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty reform emerytalnych – Polska i świat*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Szczepański M., 2015, *Ryzyko ubóstwa osób starszych a konstrukcja zreformowanego systemu emerytalnego w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 73.
- Topiński W., Wiśniewski M., 1996, *Propozycja reformy ubezpieczeń emerytalno-rentowych*, [w:] Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i ścieżki dojścia*, „Gospodarka i Przyszłość” (wydanie specjalne), „Życie Gospodarcze”.
- Wieteska S., 2011, *Tendencje kształtowania się wysokości opłat pobieranych przez otwarte fundusze emerytalne w Polsce w latach 2000–2008*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” nr 254.
- Żukowski M., 2013, *Dwie fale reform emerytalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej 1998–2012*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” nr 1 (250).

Reasons for withdrawing the system of Polish open pension funds

Abstract. The era of Open Pension Funds is coming to an end in the Polish old-age security system. This twenty-year-old institution will soon be closed and the collected savings will be transferred to Individual Retirement Accounts or entrusted to the Social Insurance Institution. The purpose of the article is to identify the reasons for the failed implementation of the mandatory fully funded pillar. The study is mainly based on scientific articles and reports on pension reforms in Poland and in other countries of the world. There are two main conclusions from these inquiries. First, the end of Open Pension Funds is the result of the 2008 financial crisis, which confirmed some fears that the selected pension model was based on unrealistic macroeconomic assumptions. And secondly, the failure of the reform is also the result of a continuous decline of public confidence in the system. The promotion strategy chosen by the reformers was wrong. It was based on marketing tools, but neglected the task of public retirement education. On the other hand, the fundamental mistake turned out to be the adoption of such a structure of the system that focuses on achieving financial goals and marginalizes social goals.

Keywords: pension system, reforms, process management, financial crisis, trust, open pension funds, Poland.

JEL Codes: H55, G23, P36, G01, D72.