WiseEuropa

Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation

Fundacja Wolności Gospodarczej

Emerytury wolności

Jak ukształtować przyszły system emerytalny z korzyścią dla emerytów i gospodarki?

Brak równowagi pomiędzy zasobami a potrzebami to zasadniczy problem polskiego systemu emerytalnego w obecnym kształcie. Dwa filary, powszechność uczestnictwa i wolność wyboru wieku przejścia na emeryturę powinny odpowiedzieć na główne wyzwania i bolączki tego systemu, wyrównując prawa i obowiązki wszystkich ubezpieczonych. Reforma systemu będzie trudna, ale konieczna, aby zapewnić bezpieczeństwo ekonomiczne emerytów.

Maciej Bukowski, Krzysztof Głowacki

EKONOMIA I POLITYKA GOSPODARCZA

Emerytury wolności. Jak ukształtować przyszły system emerytalny z korzyścią dla emerytów i gospodarki?

Autorzy:

Maciej Bukowski
Krzysztof Głowacki

Współpraca:

Krzysztof Bocian

Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich
ul. Królewska 2/26
00-065 Warszawa, Polska

www.wise-europa.eu

Raport powstał dzięki wsparciu:

Pomysłodawca projektu
Fundacja Przyjazny Kraj

ul. Twarda 18
00-105 Warszawa
www.przyjaznykraj.pl

Fundacja Wolności Gospodarczej

ul. Wiejska 17/8
00-480 Warszawa
www.wolnagospodarka.pl

Projekt okładki, skład, łamanie: Crowd Design Sp. z o.o.

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa, 2023

ISBN 978-83-64813-74-0

WiseEuropa

Emerytury wolności

Jak ukształtować przyszły system emerytalny z korzyścią dla emerytów i gospodarki?

Maciej Bukowski, Krzysztof Głowacki

Warszawa, 2023

Spis treści 4

Wstęp 5

1. Kręta ścieżka polskich emerytur 6

Skąd się wziął polski system emerytalny? 6

2. System emerytalny w ślepym zaułku 11

Stabilność finansowa w krótkim i długim okresie 11

2.1 Adekwatność zabezpieczenia emerytalnego 14

Niesatysfakcjonujące emerytury i duże nierówności 14
Nieudane protezy zamiast reform 17

2.2 Mankamenty instytucjonalne 20

Przywileje branżowe 20
Komplikacja systemu powszechnego 22
Niska partycypacja w części kapitałowej 25

3. Widok za zakrętem: emerytury wolności 28

Jakie zmiany są konieczne? 28

3.1 Składowe reformy 32

Dwa filary zamiast trzech 32
Nowa część repartycyjna - czyli więcej równości 33
Nowa część kapitałowa - więcej elastyczności 36

3.2 Oczekiwane efekty reformy 39

Wnioski i rekomendacje (zestawienie) 43

Źródła 45

Wstęp

Wypełnienie zapisanego w Konstytucji prawa obywatela do emerytury[1] jest jednym z podstawowych zadań polityki publicznej. To w jaki sposób realizowane jest to zadanie, jest zarazem ściśle powiązane ze zmieniającymi się uwarunkowaniami demograficznymi, makroekonomicznymi i politycznymi, a także z szerszymi względami społecznymi. Kształtując mechanizmy, które zapewnią bezpieczeństwo finansowe osobom w wieku poprodukcyjnym, ustawodawca powinien równoważyć potrzeby każdego z tych obszarów, unikając ryzyka zaprojektowania systemu emerytalnego pod dyktando jednostronnych argumentów. Do najważniejszych aspektów takiego równoważenia należy zapewnienie adekwatności zabezpieczenia emerytalnego zgodnego z oczekiwaniami społecznymi przy jednoczesnym zagwarantowaniu odporności makroekonomicznej systemu na starzenie się ludności, wzmocnienie rynku pracy, ochrona stabilności finansów publicznych i prywatnych oraz minimalizacja ryzyka politycznego destabilizacji raz podjętych reform w przyszłości.

W swoim obecnym kształcie polski system emerytalny nie odpowiada w pełni satysfakcjonująco na postawione przed nim zadania. Modyfikacje reformy z 1999 r., zamiast ją korygować i wzmacniać, przyczyniały się raczej do stopniowego rozstrajania się systemu i jego narastającego oddalania od stanu równowagi. W niniejszym opracowaniu analizujemy te słabości i przedstawiamy propozycję kompleksowej reformy, pozwalającej – naszym zdaniem — na budowę w Polsce dojrzałego systemu emerytalnego zdolnego do stabilnego działania w horyzoncie najbliższych kilku dziesięcioleci.

W części pierwszej zarysowujemy ewolucję polskich rozwiązań emerytalnych od 1999 r. do dziś. W części drugiej dokonujemy oceny systemu w obecnym kształcie w kontekście zależności i procesów, które będą wyznaczać ramy jego funkcjonowania w najbliższych dekadach. Wskazujemy na złożoność, przygodność i polityczne podłoże zmian forsowanych po roku 2010. Wreszcie, w części trzeciej na podstawie tak zakreślonych uwarunkowań i wniosków wysuwamy propozycje zmian. Rekomendujemy system dwufilarowy, oparty z jednej strony o obowiązkowy, finansowany z podatków **powszechny filar wieczysty**, którego rolą ma być zapewnienie ogółowi ubezpieczonych dobrego standardu życia w wieku podeszłym, a z drugiej o finansowany indywidualnie **dobrowolny filar kapitałowy**, służący zwiększeniu zakresu wolności wyboru momentu i formy wycofania się z rynku pracy, a w szczególności umożliwiający tym, którzy na taką opcję się zdecydują zakończenie aktywności zawodowej przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego pozwalającego na uzyskanie świadczenia w filarze wieczystym. Naszym zdaniem ta propozycja odpowiada na główne wyzwania i bolączki polskiego systemu emerytalnego, stanowiąc zarazem znaczące uproszczenie regulacyjne, wyrównujące prawa i obowiązki wszystkich ubezpieczonych, a zarazem porządkując bodźce, jakim podlegają oni na rynku pracy w sposób wykorzystujący względne przewagi sektora prywatnego i publicznego.

[1] Art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Kręta ścieżka polskich emerytur

Skąd się wziął polski system emerytalny?

Podobnie jak w większości państw Europy system emerytalny kształtował się w Polsce w drugiej połowie wieku dwudziestego. W związku z uwarunkowaniami demograficznymi tej epoki (duży przyrost demograficzny, relatywnie krótkie życie w wieku podeszłym) miał on charakter czysto repartycyjny tj. pokrywający wypłatę bieżących świadczeń podatkami i składkami odprowadzanymi przez aktualnych pracowników.

Obowiązywała w nim zarazem zasada zdefiniowanego świadczenia, oznaczająca, że wysokość emerytury nie miała — co do zasady — związku z faktyczną wysokością odprowadzonych składek emerytalnych. Przy obliczaniu wymiaru emerytury stosowano zamiast tego formułę biorącą pod uwagę długość całej kariery zawodowej emeryta (podzielonej na lata składkowe i nieskładkowe), oraz jego wynagrodzenie udokumentowane jedynie w wybranych przez niego latach pracy[2]. Formuła emerytalna nie brała też pod uwagę oczekiwanego okresu wypłaty świadczenia, co powodowało, że wydłużanie pracy zawodowej ponad minimalny wiek, uprawniający do uzyskania świadczenia, w zasadzie nie miało ekonomicznego sensu. W system wpisana była także relatywnie głęboka redystrybucja, spłaszczająca świadczenia, co — po roku 1989 — zaczęło zaburzać strukturę bodźców ekonomicznych, sprzyjając szarej strefie i unikaniu płacenia składek poza kilkuletnim okresem umożliwiającym uzyskanie satysfakcjonującej daną osobę emerytury.

[2] Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, art. 16 i 16 z indeksem 1. Ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 1999 r.

System ten, zbudowany w okresie boomu demograficznego, był wrażliwy na narastanie deficytu między wpływami ze składek a wypłacanymi świadczeniami w sytuacji niekorzystnej zmiany proporcji między liczbą emerytów a liczbą osób płacących podatki i składki. Pierwsze symptomy tego problemu pojawiły się w okresie wysokiego bezrobocia w latach 90. XX wieku, kiedy spadła liczba pracujących. Jednak pojawienia prawdziwych problemów demografowie spodziewali się dopiero po roku 2010, kiedy — zgodnie z prognozami opartymi o obserwowane wydłużanie się życia i szybko spadającą dzietność — liczba osób pracujących miała zacząć się kurczyć, a liczba emerytów rosnąć. Koniecznością stało się więc przeprowadzenie szerokiej reformy emerytalnej, która uprawdopodobniłaby stabilizację wydatków systemu w dłuższym okresie i uchronienie go przed możliwą niewypłacalnością w latach trzydziestych XXI wieku. Reformę taką uchwalono w 1999 roku zastępując system repartycyjny, systemem mieszanym łączącym elementy repartycyjne z kapitałowymi, w którym zarazem wprowadzono zasadę tzw. zdefiniowanej składki, uzależniającą wysokość przyszłej emerytury od składek opłaconych w ciągu życia zawodowego i oczekiwanego okresu pobierania świadczenia. Formuła ta znacząco zwiększyła odporność systemu na problemy finansowe wywołane starzeniem się ludności, a zarazem wbudowała w system silną zależność wysokości świadczenia emerytalnego od momentu przejścia na emeryturę.

W nowym systemie wydłużenie okresu składkowego o 5 lat pozwala na podniesienie jego wartości o około połowę. W zamyśle autorów reformy tego rodzaju premia miała być wystarczającą zachętą do dłuższej kariery zawodowej, przez co zrezygnowali oni z wprowadzenia zmian w ustawowym wieku emerytalnym, tj. minimalnym wieku w jakim uczestnik systemu może ubiegać się o przyznanie świadczenia emerytalnego. Podniesiono jednak minimalny staż pracy, starając się w ten sposób ograniczyć problem wyjątkowo niskich świadczeń wynikający z krótkich okresów składkowych[3].

Obok zmian dotyczących formuły emerytalnej zastępujących zasadę zdefiniowanego świadczenia zasadą zdefiniowanej składki do nowego systemu emerytalnego wprowadzono elementy kapitałowe, opierając go na trzech filarach:

- **I filar:** repartycyjny i obowiązkowy, prowadzony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w formie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Ma charakter powszechny, pełniąc funkcję podstawowego zabezpieczenia ekonomicznego osób w wieku poprodukcyjnym, i jako taki daje gwarancję dożywotnich świadczeń. Zgromadzone środki nie podlegają dziedziczeniu[4].
- **II filar:** początkowo obowiązkowy[5], a od 2014 r. nieobowiązkowy, prowadzony przez powszechne towarzystwa emerytalne (PTE) w formie otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Ma charakter kapitałowy. Korzysta z tego samego trybu składkowania, co mechanizm powszechny, i daje gwarancję dożywotnich wypłat. Zarazem jest obsługiwany przez podmioty prywatne, a zgromadzone środki podlegają dziedziczeniu.
- **III filar:** nieobowiązkowy filar kapitałowy, prowadzony przez kilka kategorii podmiotów — obecnie głównie towarzystwa funduszy inwestycyjnych, zakłady ubezpieczeń, powszechne towarzystwa emerytalne, a także banki i domy maklerskie. Ma charakter indywidualny i jako taki nie powinien – co do zasady – gwarantować dożywotniego zabezpieczenia emerytalnego. Zgromadzone środki podlegają w nim natomiast dziedziczeniu.

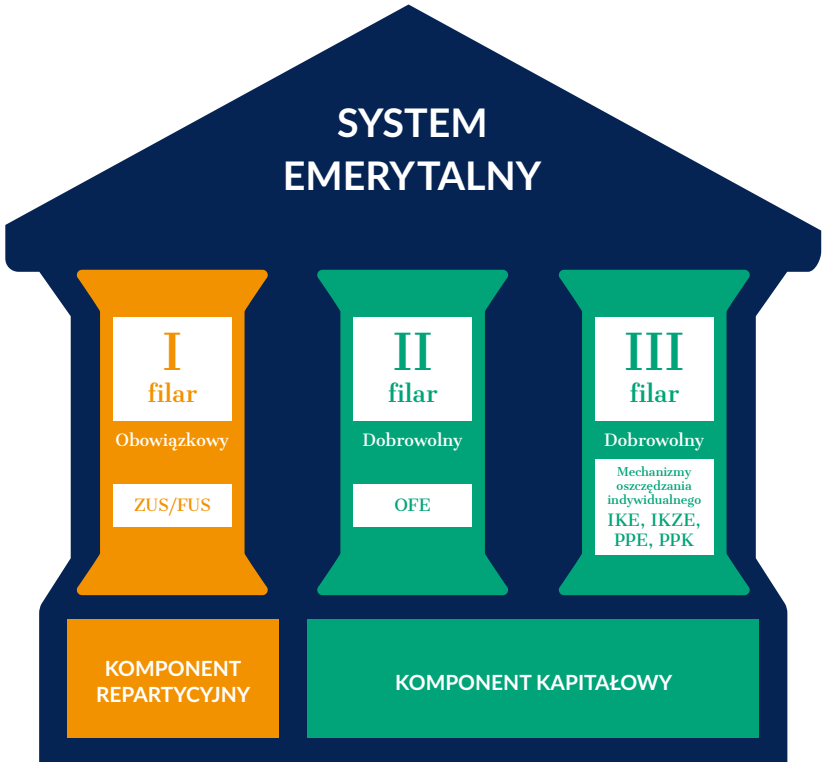
[3] Wiek emerytalny utrzymano na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a minimalny staż pracy podniesiono odpowiednio z 15 do 20 oraz z 20 do 25 lat. Składkę emerytalną ustalono na poziomie 19,52%.

[4] Warunkowo przyznawana jest tzw. renta rodzinna, która pod pewnymi względami przypomina dziedziczenie świadczenia emerytalnego.

[5] W momencie wprowadzenia w 1999 r. uczestnictwo w OFE było obowiązkowe dla osób poniżej 50. roku życia i dobrowolne dla osób starszych.

Środki zgromadzone w ramach I i II filara są przy nabyciu uprawnień emerytalnych dzielone przez liczbę spodziewanych świadczeń zgodnie z Tablicą średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn GUS i wypłacane miesięcznie. Środki zgromadzone w ramach III filara mogą być natomiast wypłacane zarówno okresowo, jak i jednorazowo, a w niektórych przypadkach przekazane na polisę lub lokatę.

Rysunek 1. Filary systemu emerytalnego.



Źródło: Opracowanie własne.

Kapitałowe elementy systemu emerytalnego tj. II oraz III filar, miały w założeniu odciążyć jego podstawowy, repartycyjny komponent — I filar — i stanowić **alternatywne źródła dochodów na emeryturze.** Prawa emerytalne nabywane w ramach I filara w postaci księgowań na tzw. kontach ubezpieczonego – prowadzonych przez ZUS i co roku waloryzowanych – odzwierciedlać miały jego roszczenie do przyszłego przypisu składek bazując na repartycyjnej umowie społecznej, tj. zobowiązaniu przyszłych pokoleń składkujących wobec przyszłych emerytów (będących zarazem obecnymi składkującymi). Środki w ramach II i III filara znalazły się natomiast poza tą umową, podlegając inwestowaniu na rynku finansowanym i odzwierciedlając realną, bieżącą wartość rynkową części aktywów w gospodarce: udziałów w firmach, nieruchomościach, nabytego po cenie rynkowej długu skarbu państwa itp. W zamierzeniu autorów reformy z roku 1999 II oraz III filar miały także przyczynić się do rozwoju krajowej giełdy papierów wartościowych[6], co w przypadku OFE częściowo się powiodło[7].

[6] Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie otworzono 12 kwietnia 1991 r.

[7] Wyszyński (2018).

Trzeci filar, początkowo składający się wyłącznie z Pracowniczych Programów Emerytalnych (PPE), rozszerzono w 2004 r. o Indywidualne Konta Emerytalne (IKE). Możliwość uczestnictwa w PPE została jednak ograniczona. Przysługuje ona jedynie tym osobom, które posiadają umowę o pracę i których pracodawca zdecydował się przystąpić do programu. Uiszcza on wówczas składkę podstawową w wysokości do 7% wynagrodzenia, przy czym pracownik może wnieść składkę dodatkową w wysokości do 4,5% wynagrodzenia. Z kolei oszczędzający w ramach IKE samodzielnie przystępują do programu, wybierając odpowiedni fundusz inwestycyjny i odprowadzając składki w określonym przez siebie wymiarze.

Kilkanaście lat po reformie emerytalnej część repartycyjna systemu emerytalnemu uległa wyraźnemu wzmocnieniu kosztem części kapitałowej. W 2011 r. ustawodawca obniżył składkę trafiającą do II filara z 7,3% do 2,3%, podwyższając jednocześnie z 12,22% do 17,22% składkę do I filara, a dodatkowe wpływy lokując na nowo powołanych subkontach ZUS. Początkowo założono także, że składka na OFE będzie w latach 2011-2017 stopniowo wrastać osiągając docelowo poziom 3,5%. Aby zrekompensować uszczerbek w części kapitałowej, w 2012 r. ustanowiono Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), które stały się, po PPE i IKE, trzecią składową III filara. IKZE w dużej mierze powielają rozwiązania znane z IKE, jednak bazują na innej strukturze bodźców instytucjonalnych. Z jednej strony zawierają dodatkową zachętę w postaci odpisu składki odliczanej od podstawy podatku dochodowego[8]. Z drugiej strony wiążą się z koniecznością uiszczenia zryczałtowanego podatku dochodowego w wysokości 10% przy wypłacie środków.

Kolejne zmiany w systemie emerytalnym przyniósł rok 2014 kiedy rząd, poszukując sposobów na ograniczenie nominalnego długu publicznego, doprowadził do **umorzenia obligacji skarbu państwa znajdujących się w portfelach OFE.** Tym samym OFE utraciły ponad połowę znajdujących się w nich aktywów, tj. ponad 150 mld zł. Była to duża zmiana z punktu widzenia towarzystw emerytalnych (PTE), jednak z punktu widzenia ubezpieczonego sytuacja zmieniła się niewiele. Zobowiązania dłużne skarbu państwa wobec PTE przekształcono w zobowiązania emerytalne ZUS wobec przyszłych emerytów, odzwierciedlone jako księgowe zapisy na kontach ubezpieczonego prowadzonych w tej instytucji. Uczestnictwo w OFE przestało być obowiązkowe, a składkę ustalono ostatecznie na poziomie 2,92%, rezygnując z poprzednio wskazywanego poziomu docelowego w wysokości 3,5%. Poziom ten obowiązuje do dziś (przy składce emerytalnej trafiającej do ZUS wynoszącej 16,6%).

W tym samym czasie, uwzględniając rosnącą długość życia, zmniejszający się stosunek osób w wieku produkcyjnym do tych w wieku nieprodukcyjnym, a także utrzymującą się niską partycypację w III filarze, podjęto próbę reformy części repartycyjnej. **W 2013 r. ustawodawca podniósł wiek emerytalny do 67 lat, wyrównując go między płciami.** Zmiana miała przebiegać stopniowo przez ponad 25 lat. Wiek emerytalny miał rosnąć co roku o trzy miesiące, osiągając cel w 2020 r. w przypadku mężczyzn, a w 2040 r. w przypadku kobiet. **Zmiana ta nie przetrwała jednak nawet jednego cyklu politycznego.** Już w 2017 r. ustawodawca wywodzący się z przeciwnej frakcji politycznej cofnął reformę z 2013 r. Ruch ten był naczelnym postulatem kampanii wyborczej, która dwa lata wcześniej doprowadziła do zmiany władzy. Taki obrót spraw był w dużej mierze skutkiem braku odpowiedniej komunikacji społecznej przy wprowadzaniu reformy[9] i ogólnej niskiej świadomości funkcjonowania systemu emerytalnego w polskim społeczeństwie.

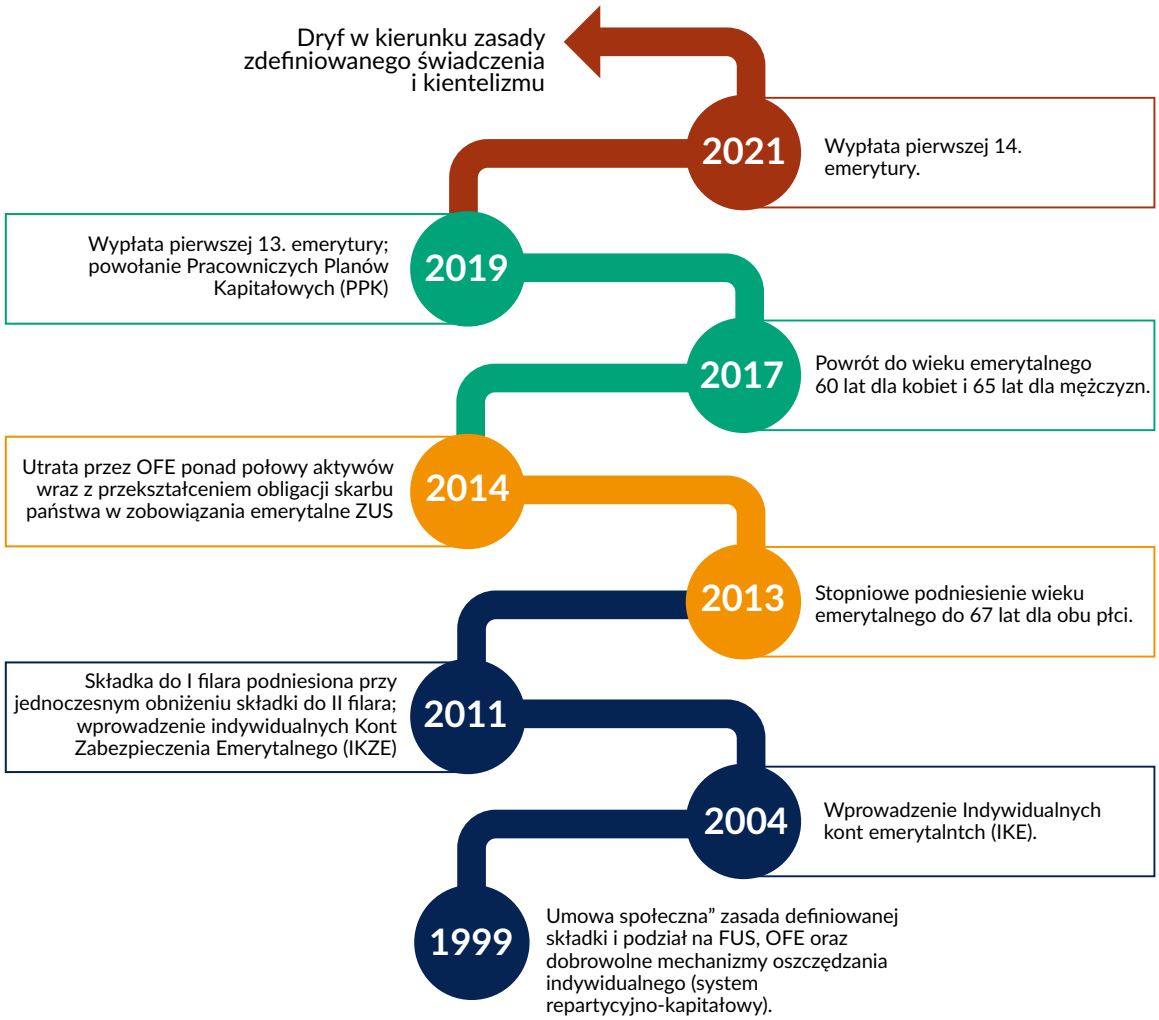
[8] Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2018).

[9] Kolek i Sobolewski (2021a).

Kolejny krok zmian w części kapitałowej systemu został zapowiedziany przez obecny rząd. Rozważa on całkowitą likwidację OFE połączoną z przekazaniem środków w nich zgromadzonych do IKE lub do ZUS. Warunki, na jakich przeprowadzono taki transfer zostały jednak bardzo skrytykowane jako naruszające prawo własności i krzywdzące wobec uczestników. Przekazanie środków do IKE miałoby mianowicie wiązać się z 15 proc. opłatą przekształceniową, zaś do ZUS — z utratą dziedziczności środków. Zapowiadana reforma została więc wstrzymana, a jej ostateczny kształt i termin pozostaje niepewny.

W 2019 r. utworzony został za to najnowszy, czwarty już komponent III filara — *Pracownicze Plany Kapitałowe* (PPK). Historia zatoczyła tym samym koło, bowiem ustawodawca — podobnie jak w przypadku najstarszego komponentu, PPE — ponownie wykorzystał pośrednictwo pracodawców, zobowiązując ich do partycypacji w składkach. Ich wysokość wynosi 3,5% w przypadku składki podstawowej i nie więcej niż 4,5% w przypadku składki dodatkowej, przy czym pracodawca wpłaca odpowiednio 1,5% i maksymalnie 2,5%, a pracownik 2% i maksymalnie 2%. Ponadto ustawodawca przewidział dopłatę od państwa w wysokości 250 zł po trzech miesiącach uczestnictwa, a następnie w wysokości 240 zł rocznie. W przeciwieństwie do PPE przystąpienie do PPK jest obowiązkowe dla pracodawcy. Wobec braku zamknięcia OFE i przekazania ich aktywów do PPK ten element reformy można uznać za niedokończony.

Rysunek 2. Kręta ścieżka zmian w systemie emerytalnym w latach 1999-2021.



Źródło: Opracowanie własne.

2. System emerytalny w ślepym zaułku

Stabilność finansowa w krótkim i długim okresie

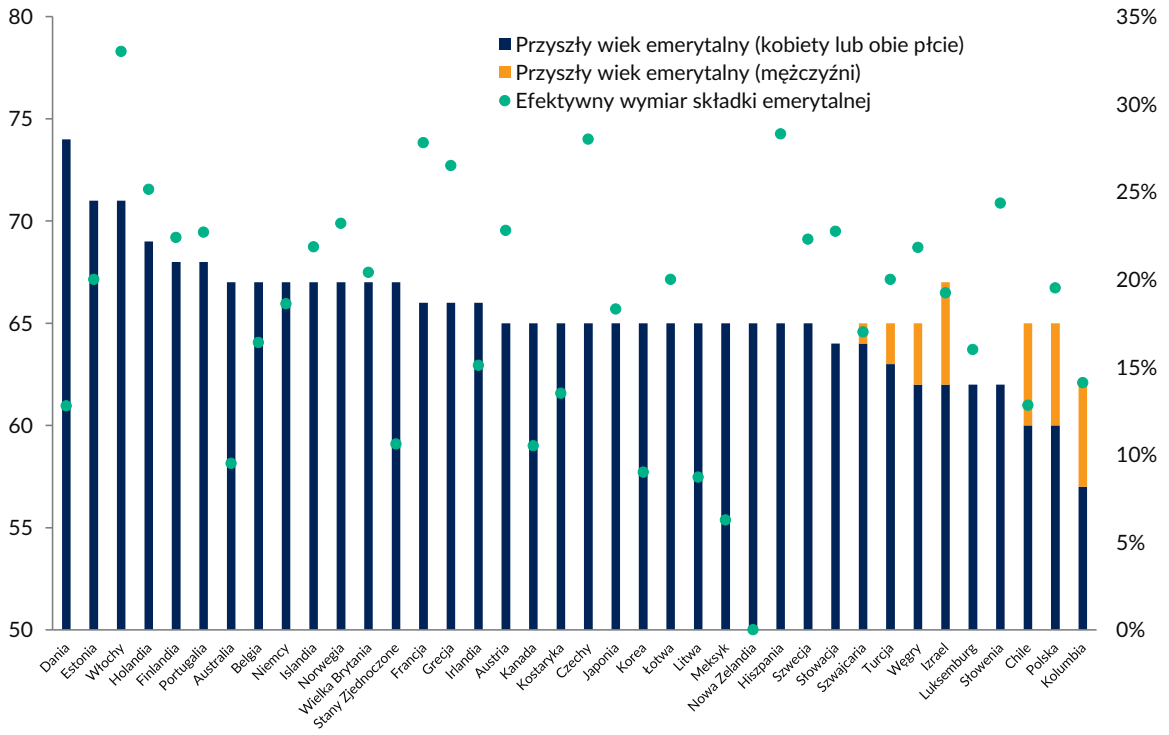
Zasadą działania polskiego systemu jest aktuarialna równowaga między wypłacanymi świadczeniami, a składkami pobieranymi w okresie wypłaty świadczeń. Pozwala ona w długim okresie uniezależnić stabilność finansową systemu od sytuacji demograficznej, co odbywa się jednak za cenę ścisłego powiązania emerytury z faktycznie wpłaconymi składkami, a więc wprowadzenia do systemu tzw. zasady zdefiniowanej składki.

W tradycyjnych systemach repartycyjnych opartych o zasadę zdefiniowanego świadczenia w sytuacji, gdy liczba składkujących maleje w stosunku do liczby emerytów lub ich świadczenia rosną szybciej niż wynagrodzenia pracujących, powstaje luka, która wymaga subsydiowania z podatków ogólnych. Wielkość tej luki zależy od relacji między liczbą emerytów i wysokością ich świadczeń z jednej strony, a liczbą składkujących i obciążeniem składkowym płac z drugiej. Parametrem który najsilniej wpływa na te wielkości jest minimalny wiek, w jakim można otrzymać emeryturę, a więc tzw. wiek emerytalny. W Polsce zwłaszcza wiek emerytalny kobiet jest niski: drugi najniższy w OECD (Wykres 1) i najniższy w Unii Europejskiej. W ostatnich latach liczne kraje członkowskie UE przeprowadziły reformy podnoszące wiek emerytalny kobiet, który waha się obecnie (z wyłączeniem Polski) pomiędzy poziomem 62 lat we Francji do 68 lat w Danii[10].

Niski wiek emerytalny wydłuża średni okres pobierania świadczenia, a co za tym idzie zwiększa liczbę emerytów, zmniejszając zarazem liczbę osób płacących składki emerytalne. Pokrycie wypłaty świadczeń przy niższym wieku emerytalnym wymaga więc albo podwyżki obciążeń podatkowo-składkowych, albo zwiększenia liczby osób składkujących (np. drogą imigracji lub wzrostu stopy zatrudnienia), albo adekwatnego obniżenia przeciętnej emerytury. Problem ten staje się szczególnie widoczny, gdy populacja szybko się starzeje, a więc gdy liczebność roczników przechodzących na emeryturę coraz bardziej przewyższa liczebność roczników wchodzących na rynek pracy.

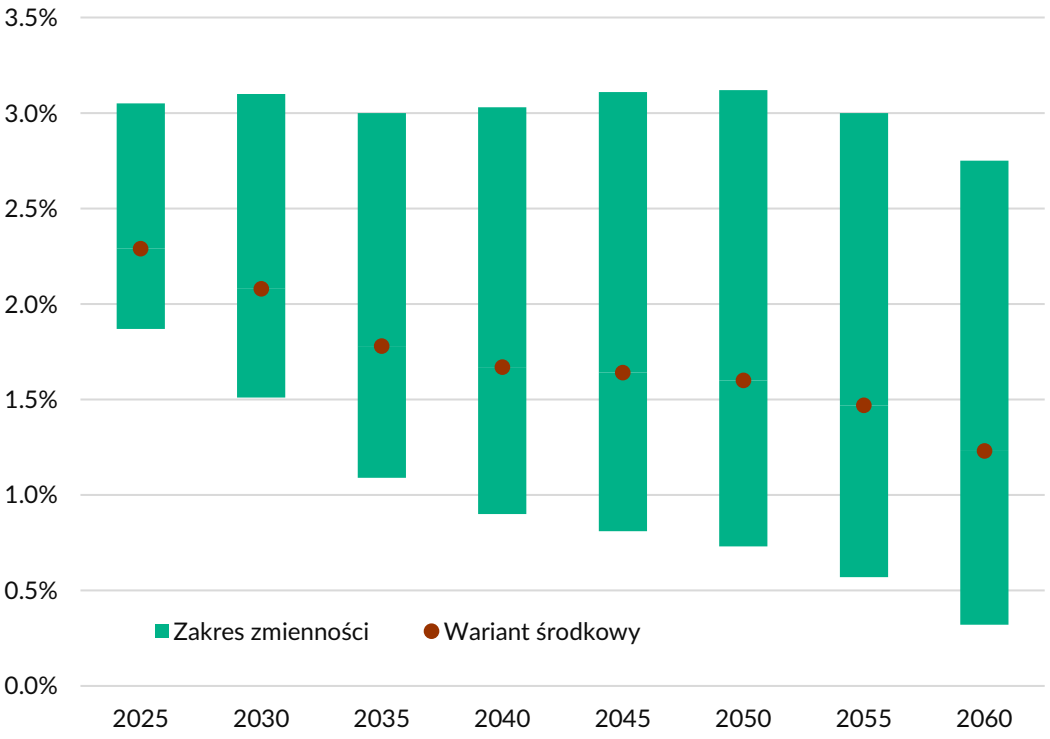
[10] Patrz też: Tatała (2020).

Wykres 1. Wiek i składka emerytalna na świecie (wdrożone już reformy) w roku 2022.



Źródło: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Wykres 2. Zakres deficytów funduszu emerytalnego FUS do roku 2060 (% PKB)



Źródło: ZUS (2019 i 2021).

Projektodawcy obecnego systemu emerytalnego byli świadomi tych zależności. Dlatego w jego projekt wbudowali **automatyczny stabilizator** wiążący wymiar świadczenia z wiekiem przechodzenia na emeryturę (oczekiwaną długością życia nowego emeryta) i zwaloryzowaną wysokością wszystkich wpłaconych składek w przebiegu kariery zawodowej danej osoby. Wprowadzona formuła emerytalna gwarantuje co do zasady aktuarialne bilansowanie się polskiego systemu emerytalnego. Oznacza to, że przeciętny ubezpieczony uzyska z systemu kwotę, którą do niego wpłacił powiększoną o stopę zwrotu (wskaźnik waloryzacji), która w dobrym przybliżeniu odpowiada średniej dynamice nominalnego PKB w okresie składkowym[11]. W długim okresie powinno to równoważyć system finansowy, jednak przejściowo możliwe są deficyty sięgające nawet kilku procent PKB. Głównym źródłem deficytu są już istniejące zobowiązania emerytalne obliczone na podstawie okresu kiedy system nie był aktuarialnie zbilansowany, w związku z tym, że przyznawane w nim emerytury były zbyt wysokie w porównaniu do faktycznie wpłacanych składek. **Równowaga finansowa polskiego systemu emerytalnego jest także naruszana przez systemy branżowe** (emerytury górnicze, mundurowe, rolnicze, świadczenia prokuratorów i sędziów), w których ścisły związek między wypłacanym świadczeniem a odprowadzanymi składkami nie został wprowadzony. Po trzecie, do deficytu kontrybuuje także niski wiek emerytalny połączony z gwarancją emerytury minimalnej oraz niestandardowymi metodami indeksacji w tym trzynastymi i czternastymi emeryturami. Rozwiązania te zwiększają liczbę osób, których emerytury są znacznie wyższe niż faktycznie wpłacone przez nich składki.

Podsumowując powyższe argumenty można powiedzieć, że niekonsekwentne wprowadzenie zasady zdefiniowanej składki spowodowało, że **deficyt polskiego systemu emerytalnego nie jest zjawiskiem przejściowym.** ZUS szacuje (Wykres 2), że w latach 2025-2060 różnica między przychodami a rozchodami obsługiwanej przez tę instytucję części systemu oscylować może w granicach ok. 0,5-3,0% PKB, przy czym w najbardziej prawdopodobnym wariancie utrzyma się powyżej granicy 1,5% PKB, a w najbardziej pesymistycznym przekroczy 3% PKB. W połączeniu z deficytami KRUS (ok. 0,7% PKB) i systemów specjalnych (ok. 1% PKB) daje to dodatkowy koszt dla podatnika sięgający 3-5% PKB. Innymi słowy przez brak zbilansowania polskiego systemu emerytalnego wydatki rozwojowe takie jak ochrona zdrowia, oświata, nauka i szkolnictwo wyższe, ochrona środowiska czy infrastruktura, a także inne wydatki społeczne np. pomoc dla niepełnosprawnych, walka z bezdomnością czy ubóstwem muszą być niższe o około 75-125 mld złotych rocznie.

[11] Waloryzacja każdej składki odbywa się osobno, przez okres jaki upływa między momentem jej wpłacenia, a momentem wypłacanie pierwszej emerytury. Tym samym składka wpłacona wcześniej jest waloryzowana wyższym skumulowanym wskaźnikiem waloryzacji niż składka wpłacona później.

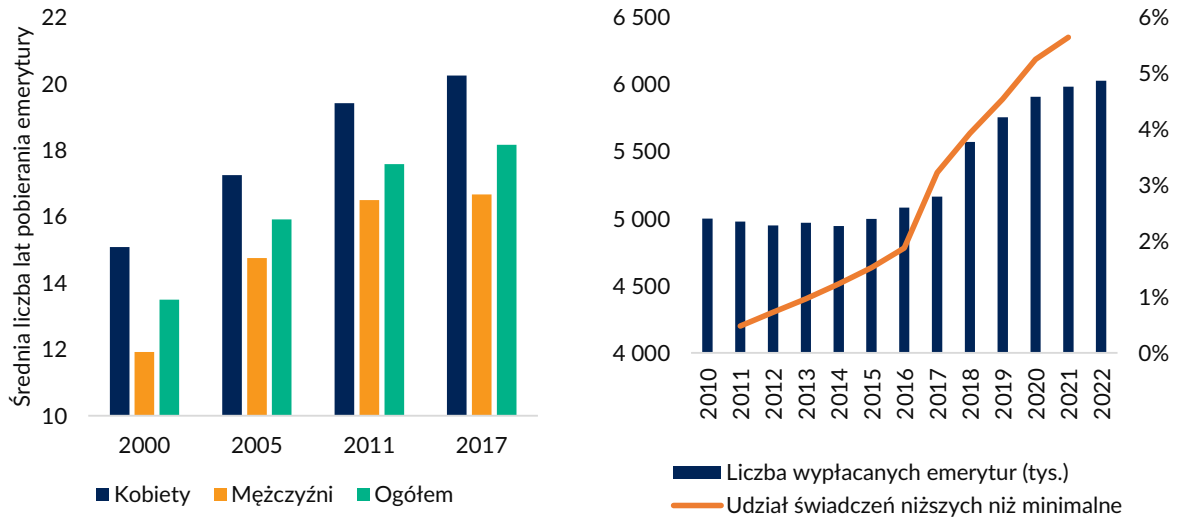
2.1. Adekwatność zabezpieczenia emerytalnego

Niesatysfakcjonujące emerytury i duże nierówności

Mimo deficytu funduszu emerytalnego wiele osób pobiera i pobierać będzie świadczenia w niesatysfakcjonującej dla nich wysokości. Obrazuje to tzw. **przeciętna stopa zastąpienia**, czyli stosunek średniej emerytury do średniego wynagrodzenia. Historycznie kształtowała się ona w Polsce na typowym dla Europy poziomie około 55%-60%. Jednak w sytuacji szybkiego wzrostu oczekiwanej długości życia oraz wysokiej dynamiki wynagrodzeń zaczęła ona spadać, zbliżając się na przestrzeni lat 2015-2022 do poziomu 43%. Powodem tego stanu rzeczy jest przede wszystkim wycofanie się z reformy wieku emerytalnego w roku 2016 co znaczna, że część kobiet przechodzi na emeryturę w wieku ok. 60 lat, kiedy oczekiwana długość życia emeryta, a więc i spodziewany okres pobierania świadczenia, sięga 22 lat (Wykres 3). Ze względu na krótki okres aktywności zawodowej (ok. 35 lat) uprawnienia emerytalne zakumulowane przez wiele kobiet nie pozwalają jednak na uzyskanie wysokiej stopy zastąpienia. Według szacunków ZUS ten proces będzie kontynuowany w przyszłości i po roku 2030 r. średnia stopa zastąpienia w polskim systemie spadnie poniżej 40% (Wykres 4), przy czym dla kobiet może spaść nawet poniżej 30%. Tym samym znajdzie się ona poniżej progu minimalnego wyznaczonego przez Międzynarodową Organizacją Pracy[12]. W roku 2020 zjawisko to zostało przejściowo odwrócone w związku z wyższą śmiertelnością związaną z pandemią COVID 19, która przełożyła się na spadek oczekiwanej dożywalności, wymuszając — korzystną dla nowych emerytów — korektę publikowanej przez GUS *Tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn*. Jako skutek nadzwyczajnego wydarzenia wzrost ten będzie zapewne przejściowy, a długofalowy trend spadku relacji między emeryturami a płacami zapewne niedługo powróci.

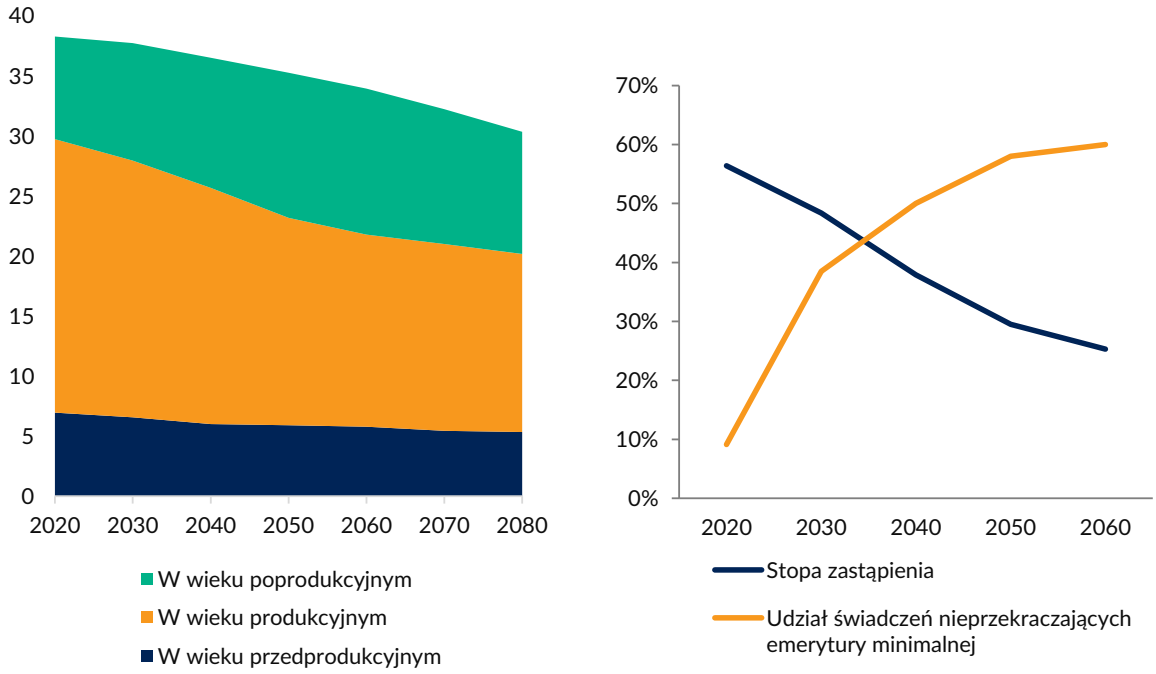
[12] Konwencji Nr 102 z 1952 r., której Polska jest stroną — Kolek, A. i Sobolewski, O. (2021b).

Wykres 3. Średni okres pobierania emerytury 2000-2017 (lewy panel) oraz liczba wypłaconych emerytur i udział świadczeń poniżej emerytury minimalnej (2010-2022)



Źródło: ZUS (2005, 2011a, 2017a) (lewy panel); ZUS (2013-2016, 2017b, 2018, 2019a, 2020, 2021a, 2022) oraz dane uzyskane bezpośrednio od ZUS (prawy panel).

Wykres 4. Prognozowana struktura polskiej populacji (lewy panel) oraz średnia stopa zastąpienia (2020-2070)



Źródło: GUS (2021c) i prognoza demograficzna Ministerstwa Finansów z 2019 r. za: ZUS (2019b) (lewy panel); GUS (2021b), ZUS (2021a b, 2022), Malec i Tyrowicz (2017) (prawy panel).

Niski poziom emerytur wiąże się z niesymetrycznym traktowaniem przez ustawodawcę kobiet i mężczyzn, przy czym **grupą dyskryminowaną są mężczyźni**, a miarą dyskryminacji oczekiwany strumień wypłat emerytalnych jakiego może oczekiwać przeciętny składkujący. Dyskryminacja mężczyzn wydaje się być z pozoru niewielka bowiem przeciętna emerytka między momentem przyznania świadczenia a momentem śmierci otrzyma zaledwie około 4%-7% więcej niż przeciętny emeryt. Jeśli jednak uwzględnimy to, że do ustawowego wieku emerytalnego dożywa, aż 93% kobiet i jedynie 76% mężczyzn, skala dyskryminacji mężczyzn wzrasta do ok. 27%. Dzieje się tak pomimo tego, że składki emerytalne płacone przez kobiety są przeciętnie rzecz biorąc o 10% niższe niż składki płacone przez mężczyzn. Powodem jest częściowo to, że emerytury kobiet są o ok. 11% wyższe, a emerytury mężczyzn o ok. 12% niższe, względem tych jakie otrzymywaliby, gdyby tablice brały pod uwagę płeć świadczeniobiorcy. Zarazem o ponad jedną czwartą wyższym oczekiwanym strumieniu wypłat z systemu emerytalnego otrzymywanym przez kobiety decyduje w jeszcze większym stopniu wysokie prawdopodobieństwo dożycia emerytury oraz dłuższy o 8 lat przeciętny okres pobierania świadczenia. Głównym źródłem obu tych zjawisk jest wyjątkowy w grupie **państw rozwiniętych zróżnicowany wiek emerytalny wg płci** (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Gdyby podobnie jak w innych krajach UE kobiety i mężczyźni przechodzili na emeryturę w wieku 65 lat, to skala dyskryminacji mężczyzn mierzona oczekiwanym strumieniem wypłat z systemu spadłaby do około 5%.

Wyraźna premia emerytalna jaką w polskim systemie otrzymują kobiety, nie jest jednak wystarczająca, żeby uchronić kilkanaście procent emerytek przed ryzykiem ubóstwa w wieku podeszłym. Dotyczy to tych z nich, które zgromadziły na tyle niski kapitał emerytalny, że ich świadczenie jest niższe lub równe minimalnemu. To właśnie kobiety są odbiorczyniami aż 82% tego typu świadczeń[13]. Co ciekawe, wczesne przejście na emeryturę mimo niskiego świadczenia jest jednak atrakcyjne dla wielu sześćdziesięciolatek o niskich dochodach, chociaż wydłużenie okresu składkowego o 5 lat pozwoliłoby im na podniesienie własnego świadczenia nawet o połowę, ponieważ mogą one liczyć albo na dodatkowe dochody z wykonywanej równolegle pracy zarobkowej, albo na dochody męża pochodzące z jego pracy lub – na ogół wyższej – emerytury. Decyzja ta staje się problemem dopiero, gdy te kobiety osiągają wiek podeszły tj. przekraczają 75. rok życia. Wtedy z przyczyn zdrowotnych nie mogą już zazwyczaj pracować, a zarazem w gospodarstwie domowym często nie ma już drugiego dochodu, z powodu śmierci męża – średnia długość trwania życia mężczyzny jest o blisko 8 lat niższa od średniej długości trwania życia kobiety[14]. Ryzyko ubóstwa mitygowane jest po części przez rentę rodzinną obliczaną na podstawie emerytury zmarłego męża. Jednak część najstarszych emerytek — niezamężnych lub takich, których partner nie zgromadził wystarczających uprawnień emerytalnych, staje przed realnym ryzykiem ubóstwa. Grupę tę można szacować na około 10% wszystkich emerytek.

[13] ZUS (2022).

[14] GUS (2022). Dane za 2021 r.

Niskimi emeryturami z systemu powszechnego zagrożone są także osoby, które przez dużą część życia wykonywały działalność gospodarczą płacąc najniższe możliwe składki. Osoby takie często przechodzą na emeryturę znacznie powyżej ustawowego wieku emerytalnego, tą drogą dążąc do podniesienia swojego dochodu na emeryturze[15]. W odróżnieniu od kobiet ich świadczenia są niskie nie za sprawą wieku emerytalnego, lecz niskich składek emerytalnych. Podobnie jest w przypadku osób, które często pracowały na kontraktach w ogóle nieobciążonych składkami na ubezpieczenia społeczne. W ich wypadku problemem są zarówno bardzo niskie świadczenia, jak i świadczenia które ZUS określa jako *emerytury niższe niż najniższa*, a które w przestrzeni publicznej nazywane są niekiedy *emeryturami groszowymi*. Są to świadczenia przyznawane po osiągnięciu wieku emerytalnego osobom, które opłaciły co najmniej jedną składkę, lecz nie przepracowały stażu uprawniającego do emerytury minimalnej (w 2022 r. wynoszącej 1338,44 zł brutto). Między 2011 r. a 2021 r. liczba takich comiesięcznych wypłat wzrosła z 24 tys. do 338 tys., tj. o ponad 1300% (Wykres 4). Emerytury niższe niż najniższa stanowią obciążenie administracyjne dla ZUS[16], a ich celowość społeczna jest ograniczona. Osoby polegające przez większą część swojego życia na tego rodzaju kontraktach powinny zdawać sobie sprawę, że na własną emeryturę powinny samodzielnie zgromadzić odpowiedni kapitał emerytalny np. w postaci oszczędności zgromadzonych w funduszach inwestycyjnych lub nieruchomościach.

Nieudane protezy zamiast reform

Problemowi niesatysfakcjonujących dochodów, a nawet zagrożenia ubóstwem na emeryturze Ustawodawca próbuje zaradzić fragmentarycznymi rozwiązaniami o ograniczonej skuteczności, których koszty widoczne są na poziomie systemowym (deficyt ZUS, KRUS i systemów specjalnych, wyższe podatki, niższe wydatki rozwojowe). Podstawowym instrumentem do tego wykorzystywanym w ostatnich latach są tak zwane[17] **trzynaste i czternaste emerytury**, czyli dodatkowe świadczenia pieniężne wypłacane albo wszystkim świadczeniobiorcom (trzynasta emerytura) albo tylko tym z nich, których podstawowe świadczenie nie przekracza ustalanej przez rząd kwoty (czternasta emerytura). Pierwszy z tych instrumentów równy jest emeryturze minimalnej, zaś drugi został uzależniony od wysokości emerytury podstawowej malejąc wraz z jej wysokością wedle zasady „złotówka za złotówkę". Pierwsze świadczenie jest od 2020 r. zapisane w ustawie, a drugie dyskrecjonalne, tj. zależy od każdorocznej decyzji rządu. Od kilku lat świadczenia te stają się stopniowo trwałym elementem polskiego systemu emerytalnego zmieniającym de facto formułę emerytalną w sposób premiujący osoby o krótszym okresie składkowym i mniejszym kapitale emerytalnym zgromadzonym w chwili ustalania świadczenia.

[15] Wiek emerytowania przedsiębiorców sięga 70 lat.

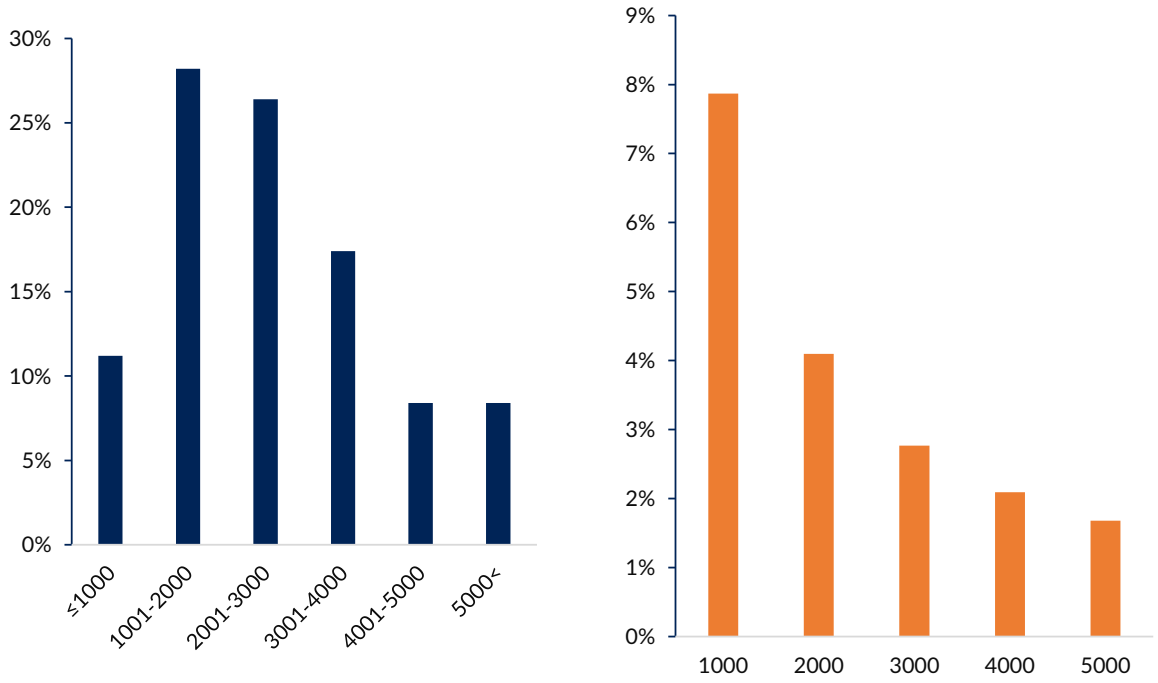
[16] Por. Szewioła (2022).

[17] Tak zwane, ponieważ faktycznie nie są świadczeniem stricte emerytalnym; nie mają związku ani z wysokością odprowadzonych składek, ani długością ich odprowadzania.

Kolejnym instrumentem jaki wdrożono starając się uzupełnić dochody osiągane na emeryturze, jest **zwolnienie z podatku dochodowego po osiągnięciu wieku emerytalnego**. Zwolnienie to przysługuje wyłącznie w przypadku niepobierania emerytury, a więc ma ono co do zasady zachęcić potencjalnych emerytów do wydłużenia okresu aktywności zawodowej i skrócenia czasu pobierania świadczenia, dzięki czemu ich przyszłe świadczenia wzrosną. Szacuje się, że każdy rok pracy dłużej podnosi (realną) kwotę emerytury o ok. 8-9%[18]. Ze względu na to, że ulga podatkowa została wprowadzona w roku 2022 nie jest w chwili obecnej możliwa ocena jej skuteczności w wydłużaniu okresu zatrudnienia kobiet po 60 roku życia, jednak doświadczenia innych krajów — a także Polski z lat 2012-2015 — wskazują, że znacznie skuteczniejszym instrumentem byłoby zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie co najmniej 65 lat. Pozwoliłoby ono znacznie zmniejszyć grupę osób pobierających świadczenie minimalne, a zarazem niemal wyeliminować zagrożenie ubóstwem emerytek w wieku podeszłym.

Wypłaty świadczeń dodatkowych, takich jak tak zwana **trzynasta i czternasta emerytura, są więc próbą łatania systemowych luk, a w tym zwłaszcza konsekwencji niskiego wieku emerytalnego kobiet**. Jest to działanie doraźne, podyktowane przesłankami politycznymi, poświęcającymi długofalowy interes emerytów (niskie ryzyko ubóstwa w wieku podeszłym) na rzecz krótkookresowych potrzeb wyborców (chęć wcześniejszego przejścia na emeryturę). Deformuje to polski system emerytalny, który stopniowo dryfuje w kierunku zasady zdefiniowanego świadczenia. Słabnie bowiem związek między wysokością wpłaconych składek a faktycznie pobieraną emeryturą, co — podobnie jak przed 1999 r. — obniża względną opłacalność dłuższej aktywności zawodowej.

Wykres 5: Rozkład wysokości emerytur oraz wzrost świadczeń w wyniku przyznania trzynastej emerytury w 2020 roku



Źródło: ZUS (2021a). Uwaga: W 2020 r. trzynasta emerytura wyniosła 1025 zł netto.

[18] Kolek i Sobolewski (2021a).

Zarazem w odbiorze wyborców świadczenie dla dużej grupy emerytur w mniejszym stopniu wynika z wieloletniej umowy społecznej, a w większej z woli politycznej, dzięki której przyznawane są trzynaste i czternaste emerytury. Nadaje to systemowi **coraz silniejszy rys klientelistyczny**, który z czasem będzie się pogłębiał na skutek wzrostu udziału osób po 60 roku życia w populacji. Coraz większa część elektoratu ze względnie niskim świadczeniem podstawowym będzie żądała od polityków jego uzupełnienia dodatkami podobnymi do wspomnianej trzynastej i czternastej emerytury lub wręcz przeliczenia za pomocą znacznie korzystniejszej, lecz aktuarialnie niestabilnej formuły emerytalnej. W obliczu małej wydolności systemu w gwarantowaniu odpowiednio wysokich świadczeń roszczenia te będą zrozumiałe, lecz niemożliwe do spełnienia bez znacznego nadwyrężenia kondycji finansów publicznych lub życia gospodarczego. Decydenci będą zatem postawieni przed węzłem gordyjskim, którego rozwiązanie może wymagać spóźnionej, a zarazem radykalnej reformy emerytalnej dokonywanej w niesprzyjających okolicznościach demograficznych.

2.2. Mankamenty instytucjonalne

Przywileje branżowe

Istotnym mankamentem polskiego systemu emerytalnego są, uzasadnione historycznie lecz obecnie archaiczne, wyjątki w postaci **przywilejów branżowych** dedykowanych wybranym grupom zawodowym. Są to przede wszystkim prokuratorzy i sędziowie (w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości), rolnicy (w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), służby mundurowe (w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), wojskowi (w ramach Ministerstwa Obrony Narodowej), a także górnicy (w ramach ZUS). Systemy te są pod wieloma względami bardzo atrakcyjne dla swoich uczestników. Dlatego co jakiś czas starają się dostać do nich nowe grupy zawodowe np. celnicy (nie uzyskali uprawnień do emerytury mundurowej) albo Straż Marszałkowska (uprawnienia uzyskali).

Zakres przywilejów różni się między poszczególnymi podsystemami. Większość z nich (z wyjątkiem górników) działa w oparciu o **zasadę zdefiniowanego świadczenia** co oznacza, że oferują one emerytury, których wysokość zależy nie od indywidualnej historii składkowo-podatkowej danego pracownika w przekroju jego całego życia zawodowego, lecz od ostatniego uzyskanego przez niego wynagrodzenia i innych parametrów takich jak staż pracy. W większości przypadków czyni to emerytury w tych branżach automatycznie wyższymi niż w systemie powszechnym obsługiwanym przez ZUS[19]. Przykładowo dla służb mundurowych, prokuratorów i sędziów wysokość świadczeń określana jest w relacji do wynagrodzenia pobieranego na ostatnim stanowisku przed skorzystaniem z uprawnienia, przy czym relacja ta przekracza oczekiwaną stopę zastąpienia w systemie powszechnym dla świadczenia pobieranego w danym wieku[20]. Atrakcyjna formuła obliczania emerytury dotyczy także górników, których świadczenia lokują się wśród najwyższych wypłacanych przez ZUS, co jednocześnie nie znajduje uzasadnienia w faktycznie wpłacanych przez nich składkach emerytalnych. W przypadku emerytur rolniczych świadczenia są relatywnie niskie (średnio rzecz biorąc około dwukrotnie niższe niż w ZUS), jednak w ich przypadku przywilejem jest **znikome obciążenie składkami**, które są wielokrotnie niższe niż składki jakie płaciły osoby ubezpieczone w ZUS otrzymujące emeryturę podobnej wysokości co w KRUS. W części branżowych systemów specjalnych przywilejem jest także **możliwość przejścia na emeryturę w wieku niższym niż w systemie powszechnym**. Dotyczy ona pracowników służb mundurowych, wojska oraz górników i w pewnym stopniu także pracowników aparatu sprawiedliwości, którzy z przyczyn zdrowotnych mogą przejść na stan spoczynku przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

[19] Wprowadza to także nierówności w obrębie grup uprzywilejowanych bowiem awans pod koniec kariery zawodowej jest z punktu widzenia przyszłego emeryta szczególnie korzystny, a więc dwie osoby uzyskujące niemal te same wynagrodzenia w przekroju całego życia zawodowego mogą mieć zupełnie inne emerytury.

[20] Przykładowo sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku otrzymują 75% ostatniego wynagrodzenia, w wypadku wojska emerytura zależy od stopnia oraz długości służby, przy czym dla osób przechodzących na świadczenie w okolicy 65 lat sięga 75% ostatniej płacy. Dla porównania w systemie powszechnym w wieku 65 lat można oczekiwać świadczenia w wysokości 30%-50% wynagrodzenia, przy czym jego rzeczywista wysokość jest uzależniona od faktycznie wpłaconych składek, może więc się znacznie różnić między poszczególnymi osobami.

Grupą traktowaną odrębnie przez system powszechny są także przedsiębiorcy, wykonujący jednoosobową działalność gospodarczą. W ich przypadku zasady emerytowania (wiek i formuła emerytalna) są takie same jak innych grup pracujących, jednak inaczej określane są składki na ubezpieczenia społeczne, w tym składka emerytalna. Przedsiębiorcy zaczynający działalność nie płacą ich przez pierwszych sześć miesięcy działalności. W kolejnych dwóch latach korzystają ze składek obniżonych, liczonych od 30% minimalnego wynagrodzenia. Po tym okresie ich składki mogą być liczone nie od faktycznych dochodów, lecz od 60% wynagrodzenia przeciętnego (przedsiębiorca może płacić wyższe składki, lecz jest to zjawisko rzadkie). Rozwiązania te są uzasadnione większą niepewnością działalności gospodarczej i mniejszym zakresem ochrony przed ryzykiem w porównaniu do pracowników najemnych. Zarazem są one krytykowane jako tworzące nierówne warunki konkurencji w niektórych segmentach rynku pracy oraz krzywdzące dla małych przedsiębiorców, dla których ciężar składki jest proporcjonalnie dużo wyższy niż dla przedsiębiorców uzyskujących wyższe dochody. Przedmiotem krytyki jest także to, że niższe od przeciętnych składki automatycznie przełożą się na niższe od przeciętnych emerytury, rodząc ryzyko pojawienia się w systemie dużej grupy osób o bardzo niskich dochodach na emeryturze, które będą wymagały dodatkowego wsparcia ze strony ogółu podatników. Uzasadnieniem tego stanu rzeczy może być to, że podstawowym zabezpieczeniem emerytalnym przedsiębiorcy w chwili przejścia na emeryturę powinien być zgromadzony przez nich kapitał prywatny. W praktyce wielu przedsiębiorców odwleka moment przejścia na emeryturę tą drogą dążąc do podniesienia swoich świadczeń ponad poziom emerytury minimalnej.

Komplikacja systemu powszechnego

Obok przywilejów branżowych i wyjątków zawodowych istotną wadą polskich rozwiązań emerytalnych jest **bardzo złożona struktura systemu powszechnego, a zwłaszcza jego części kapitałowej**. Składa się on z sześciu komponentów (I filara, II filara oraz czterech różnych wariantów III filara) o odrębnych mechanizmach regulacyjnych, bardzo utrudniających ubezpieczonym podjęcie racjonalnej decyzji i ułożenie własnego planu emerytalnego (por. Tabela 1). Poszczególne komponenty różnią się od siebie między innymi w zakresie warunków uczestnictwa i zapisu, dostępnych zachęt publicznych, wysokości składek, limitów, formy i podmiotu opłacającego, podmiotów zarządzających funduszem oraz prawa ich wyboru, a także warunków wykorzystania uprawnień.

Funkcjonujące rozwiązania nie starają się — co do zasady — minimalizować kosztów transakcyjnych dla uczestnika, w większości wypadków nie uwzględniając wzorców behawioralnych zgodnych z celem, jakim jest maksymalizacja liczby osób oszczędzających na emeryturę i zwiększenie poziomu dochodów osób w wieku emerytalnym. Obowiązkowy (poza grupami zawodowymi korzystającymi z przywilejów branżowych) jest udział jedynie w pierwszym filarze. Uczestnictwo w pozostałych filarach jest dobrowolne, przy czym w przypadku OFE ten stan rzeczy jest wynikiem zmian wprowadzonych w ostatniej dekadzie. Z kolei w przypadku PPE — drugim pod OFE pod względem wartości aktywów komponencie kapitałowym — możliwość uczestnictwa została ograniczona jedynie do osób posiadających umowę o pracę, a zarazem uzależniona od woli pracodawców, którzy — ze względu na brak odpowiednich zachęt — rzadko kiedy decydują się na udostępnienie tej możliwości swoim pracownikom[21]. Behawioralne zachęty do uczestnictwa wykorzystano jedynie w najmłodszym komponencie trzeciego filara – PPK – przewidujących automatyczne zapisy dla osób przed 55. rokiem życia i konieczność aktywnej rezygnacji, którą trzeba odnawiać co cztery lata w dość złożonym trybie[22].

Duży chaos panuje w zakresie wyboru instytucji zarządzającej kapitałem emerytalnym oszczędzającego. Procedura wyboru jest różna w poszczególnych składowych trzeciego filara. W IKE i IKZE wybiera ją oszczędzający. W PPE wyboru dokonuje pracodawca i przedstawiciele pracowników, natomiast w PPK wybór należy wyłącznie do pracodawcy[23], który może podpisać umowę o zarządzanie nie tylko z podmiotami sektora prywatnego, ale i z należącą do Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) spółką PFR Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych (PFR TFI). Powierzenie usługi zarządzania majątkiem spółce Skarbu Państwa niesie ryzyko podporządkowania strategii inwestycyjnej interesom politycznym (na przykład nadreprezentacji obligacji skarbowych w portfelu lub inwestowania na GPW).

[21] Rusinowicz (2011).

[22] Tyrowicz i Rutkowski (2018).

[23] Pracodawca jest zobowiązany przeprowadzić konsultacje ze związkiem zawodowym lub przedstawicielami pracowników, lecz stronom tym nie przysługuje prawo weta odnośnie decyzji pracodawcy.

Tabela 1A. Struktura instytucjonalna III filara systemu emerytalnego

	I Filar	II Filar	III Filar				
	ZUS (konto ubezpieczonego)	OFE	IKE	IKZE	PPE	PPK	Źródło
Rok powstania	1999	1999		2012	1997	2019	Mercer (2021)
Ochrona wartości	Waloryzacja	Inwestycje, w tym co najmniej 75% w instrumenty kapitałowe Obowiązuje "suwak", zgodnie z którym wokresie 10 lat przed nabyciem uprawnień środki są stopniowo przekazywane do ZUS	Inwestycje				Mercer (2021)
Dobrowolny udział	Nie	Tak (od 2014 r.)	Tak	Tak	Tak (o możliwości uczestnictwa decyduje pracodawca)	Tak	GRAPE (2018), IBS (2019), Mercer (2021), MojePPK (2022a) SSI (2021)
Zachęta publiczna	–	–	Zwolnienie wypłaty z podatku od zysków kapitałowych (19%) Zwolnienie z podatku od spadków i darowizn	Zwolnienie wypłaty z podatku od zysków kapitałowych (19%) Zwolnienie z podatku od spadków i darowizn Odliczenie od podstawy opodatkowania PIT wpłat na konto	Zwolnienie wypłaty z podatku od zysków kapitałowych (19%) Zwolnienie z podatku od spadków i darowizn	Zwolnienie wypłaty z podatku od zysków kapitałowych Zwolnienie z podatku od spadków i darowizn Dopłata 250 zł po 3 miesiącach, a następnie 240 zł rocznie	Huczko (2021), Mercer (2021), MojePPK (2022c)
Warunki nabycia uprawnień	Osiągnięcie 60 (K)/65 (M) roku życia		Osiągnięcie 60. roku życia	Osiągnięcie 65. roku życia	Osiągnięcie 60. roku życia	Osiągnięcie 60. roku życia (po jego przekroczeniu pracownik może nadal uczestniczyć w Planie)	MojePPK (2022a, 2022c), SII (2021)
Wysokość składki	16,6% Do poziomu 2,5 krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznie	2,92% (od 2014 r.)	Brak wartości minimalnej. Do 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia (15 777 zł w 2021 r.)	Brak wartości minimalnej. Do 1,2-krotności przeciętnego wynagrodzenia (6310,8 zł w 2021 r.)	Do 7% (składka podstawowa) Do 4,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia (23 665,5 zł w 2021 r.) (składka dodatkowa)	3,5% (składka podstawowa) 4,5% (składka dodatkowa)	Legalis (2022), Mercer (2021), MojePPK (2022b), SII (2021)
Opłaca składki	Pracodawca i pracownik – po połowie (po 9,76%)		Pracownik	Pracownik	Pracodawca (składka podstawowa) Pracownik (składka dodatkowa)	Pracodawca i pracownik – odpowiednio 1,5% i 2% składki podstawowej oraz do 2,5% oraz do 2% dodatkowej	Mercer (2021), MojePPK (2022b)
Wybiera fundusz	–	Pracownik			Pracodawca i reprezentacja pracowników	Pracodawca	MojePPK (2022c)

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 1B. Struktura instytucjonalna III filara systemu emerytalnego

	I Filar	II Filar	III Filar				
	ZUS (konto ubezpieczonego)	OFE	IKE	IKZE	PPE	PPK	Źródło
Zarządza funduszem (liczba)	ZUS	Powszechne towarzystwa emerytalne (10)	Towarzystwa funduszy inwestycyjnych (22) Zakłady ubezpieczeń (15) Powszechne towarzystwa emerytalne (5) Domy maklerskie (7) Banki (14)	Towarzystwa funduszy inwestycyjnych (20) Zakłady ubezpieczeń (10) Powszechne towarzystwa emerytalne (7) Domy maklerskie (6) Banki (3)	Pracownicze towarzystwa emerytalne (2) Towarzystwa funduszy inwestycyjnych (18) Zakłady ubezpieczeń (10)	Towarzystwa funduszy inwestycyjnych (16) Zakłady ubezpieczeń (1) Powszechne towarzystwa emerytalne (2)	KNF (2021)
Forma świadczenia	Annuita		Wypłata jednorazowa lub annuita			Wypłata jednorazowa, wypłata jednorazowa połączona z annuitą (odpowiednio 25% i 75% środków) albo transfer na polisę lub lokatę	MojePPK (2022c)
Dożywotnia gwarancja wypłat	Tak		Nie	Nie	Nie	Nie	IBS (2019)
Wcześniejsza wypłata	Nie		Tak, ale bez zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych	Tak, ale z koniecznością zapłaty podatku dochodowego	Tak, ale z potrąceniami	Tak, ale z potrąceniami	Duliński (2023)
Dziedziczenie	Nie (możliwa "renta rodzinna")	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	INFOR (2018), Mercer (2021), MojePPK (2022a), Ordak (2021), SII (2021)
Świadczenie małżeńskie	Nie					Tak	MojePPK (2022c)
Inne	–	Planowana likwidacja OFE i przeniesienia środków na IKE lub do ZUS		–	–	–	Leśniak (2021), Maciocha (2020)

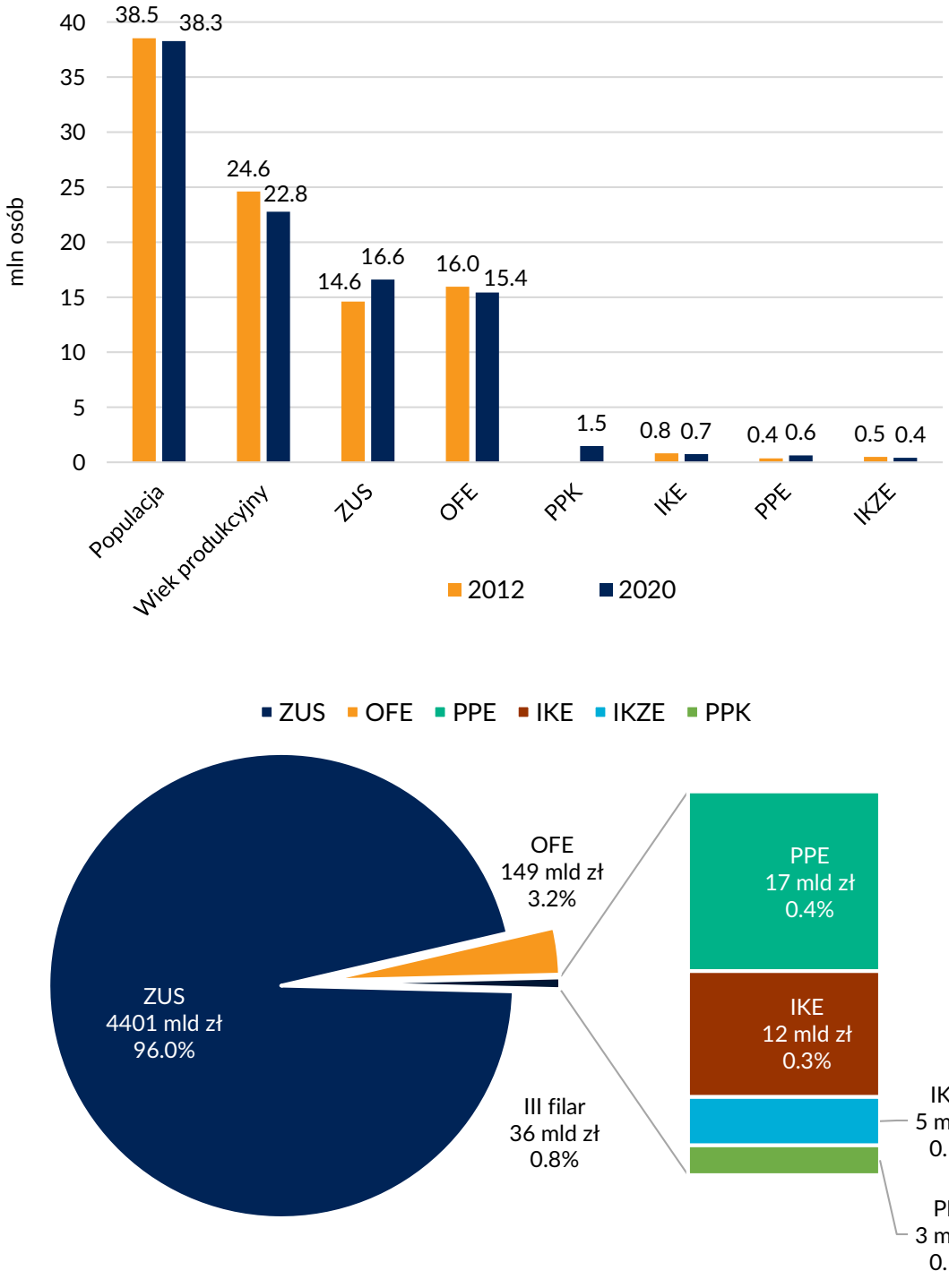
Źródło: Opracowanie własne.

Niska partycypacja w części kapitałowej

Komplikacja części kapitałowej polskiego systemu emerytalnego zniechęca do uczestnictwa w trzecim filarze, wznosząc sztuczną barierę decyzyjną przed ubezpieczonym. O ile w filarze drugim, który przez wiele lat był obowiązkowy, liczba uczestników wynosi kilkanaście milionów w niewielkim stopniu ustępując liczbie osób ubezpieczonych w ZUS, to wszystkie od początku dobrowolne programy kapitałowe (PPE, IKE, IKZE i PPK) zrzeszają łącznie nieco mniej niż 3 mln osób, a ich łączne aktywa są kilkukrotnie mniejsze niż aktywa OFE. Zarazem są one — w przeliczeniu na uczestnika — o około 1/3 wyższe niż aktywa zgromadzone w OFE i to mimo znacznie krótszego okresu działania. Wskazuje to na odmienny charakter tych rozwiązań, które zdają się być bardziej popularne wśród osób relatywnie zamożniejszych co może być spowodowane większą świadomością finansową tej grupy oraz większą atrakcyjnością dla niej zachęt podatkowych wbudowanych w regulacje większości składowych trzeciego filara. Relatywne rozmiary poszczególnych komponentów III filara pod względem liczby uczestników i wartości zgromadzonych aktywów przedstawiają Wykresy 6. Zarazem, poziom składek we wszystkich komponentach III filara lub determinujące go pośrednio limity wpłat w jednym roku, zostały skalibrowane na poziomie odpowiadającym potrzebom osób młodych, tj. gwarantującym, że osoba przystępująca do danego programu w wieku ok. 20-35 lat i oszczędzająca przez kolejnych 30-45 lat zgromadzi kapitał wystarczający do zauważalnego podniesienia własnego dochodu w wieku emerytalnym. Poziom ten może stanowić ograniczenie dla osób po 40 roku życia, które — by oszczędzić odpowiednią kwotę z myślą o emeryturze – musiałyby albo oszczędzać większe kwoty, albo korzystać z kilku opcji emerytalnych jednocześnie. Mija się to z deklarowanym podstawowym celem tych instrumentów, jakim jest zgromadzenie dodatkowych oszczędności na emeryturę, lepiej odpowiadając — przewidzianej także w regulacjach — opcji jednorazowej wypłaty po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Problem selektywnej partycypacji w filarze kapitałowym pogłębia to, że **część zmian wprowadzonych po roku 1999 implementowano w sposób podmywający zaufanie obywateli** do państwa jako bezstronnego gwaranta emerytur kapitałowych. Szczególnie negatywnie w świadomości społecznej zapisało się umorzenie obligacji znajdujących się w portfelach OFE w roku 2014. Zostało ono — od strony technicznej — przeprowadzone tak, by nie naruszyć praw nabytych członków OFE, bowiem wartość obligacji transferowanych z OFE do Skarbu Państwa, zastąpiono adekwatnym zobowiązaniem publicznym zapisanym na indywidualnych rachunkach osób ubezpieczonych w ZUS. Zarazem jednak cała operacja odbyła się przy użyciu środków perswazji i propagandy publicznej przedstawiających część kapitałową jako „loterię" lub „kasyno", zaś zarządzające OFE Powszechne Towarzystwa Emerytalne jako instytucje pobierające nienależne opłaty za swoje usługi. Pogłębiło to negatywną percepcję oszczędzania na emeryturę w ramach systemów „gwarantowanych" przez państwo, przekonując wielu obywateli do tego, że powinno mieć ono wyłącznie charakter indywidualny — możliwie odległy od państwa, a więc najlepiej odbywać się poza sformalizowanymi wariantami III filara, na przykład poprzez inwestycje w nieruchomości.

Wykres 6. Podstawowe parametry demograficzne i kapitałowe systemu emerytalnego.



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (2020-2021).
Uwaga: Aktywa w I filarze dotyczą zapisów na kontach ubezpieczonego w ZUS. Uczestnikami I filara są osoby, który opłaciły przynajmniej jedną składkę emerytalną, a uczestnikami II i III filara osoby, które dobrowolnie zdecydowały o swoim udziale.

Próbą zmiany tego stanu rzeczy stało się wprowadzenie w roku 2019 programu PPK, który — mimo zapowiedzi — nie został jednak wykorzystany do kompleksowego zreformowania całego filara kapitałowego. Zamiast zintegrować pod jednym instytucjonalnym kapeluszem wszystkie rozwiązania II i III filara, program stał się kolejną opcją w puli wyboru oszczędzającego. W sytuacji dość hermetycznych nazw poszczególnych programów (PPE, IKE, IKZE, PPK) oraz wielu szczegółowych różnic technicznych między nimi większość ubezpieczonych nie jest w stanie odnaleźć się w tak bardzo skomplikowanej konstelacji. Obecny rząd rozważa całkowitą likwidację OFE połączoną z przekazaniem środków do IKE lub do ZUS. Zarazem jednak państwo zapowiedziało zamiar opodatkowania środków w momencie dokonywania transferu, co zostało bardzo źle odebrane przez opinię publiczną, jako „kolejny zamach na nasze oszczędności". Było to zapewne jedną z przyczyn wstrzymania reformy w pół kroku. Obecnie, zgodnie z badaniem IRG SGH jedynie ok. 11% gospodarstw domowych deklaruje oszczędzanie z myślą o przyszłej emeryturze, przy czym większość z tych osób stosuje strategie pasywne: wpłacanie środków na konto w banku czy nabywanie nieruchomości. W połączeniu z ograniczonym stopniem uczestnictwa w trzecim filarze oraz stopniowo zamierającym uczestnictwie w filarze drugim (młodsze roczniki do niego nie przystępują). Oznacza to, że w przyszłości — podobnie jak dziś — poziom dobrobytu na emeryturze niemal wszystkich Polaków zależeć będzie od części repartycyjnej. W sytuacji niskiej dzietności i szybkiego starzenia się ludności Polski rodzi to ryzyko pogłębienia się nacisku politycznego na zwiększenie świadczeń poprzez pośrednią lub bezpośrednią zmianę formuły emerytalnej, a co za tym idzie także dalszym narastaniem niezbilansowania finansów ZUS i konieczności wzrostu podatków lub wypieraniem wydatków rozwojowych.

3. Widok za zakrętem: emerytury wolności

Jakie zmiany są konieczne?

Nierówne traktowanie uczestników polskiego systemu emerytalnego różniących się płcią, wykonywanym zawodem, czy rodzajem zatrudnienia w połączeniu z instytucjonalną złożonością systemu nie wynikają z konieczności dopasowania rozwiązań emerytalnych do długofalowych celów strategicznych czy społecznej potrzeby uzyskania bezpieczeństwa materialnego po zakończeniu aktywności zawodowej.

Podobne cele i potrzeby mogłyby być bowiem zaspokojone w prostszy a zarazem bardziej bezstronny sposób. Są one raczej ujemnym dziedzictwem wieloletniej ewolucji, na której przebieg wpływ miały nie tylko przesłanki demograficzne, społeczne czy gospodarcze, ale i potrzeby bieżącej polityki, która zamiast zaadresować główne słabości systemu wolała wprowadzać kolejne dodatki i modyfikacje, stopniowo dekomponujące całość od strony instytucjonalnej. W swoim obecnym kształcie polski system emerytalny nie stanowi zatem logicznej całości, lecz przypomina raczej skamielinę, w której odbity jest zapis okoliczności politycznych ostatnich dwóch dekad. Jego główne cechy można podsumować następująco:

1. **System jest zdominowany przez składnik repartycyjny,** przez co poziom życia na emeryturze zdecydowanej większości Polaków jest i będzie w dającej się przewidzieć przyszłości zależał od zorganizowanego według zasady *pay-as-you-go* Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Część kapitałowa systemu była wielokrotnie zmieniana, lecz żadna z dotychczasowych prób reform nie doprowadziła do wytworzenia w Polsce istotnego filara kapitałowego, który mógłby pełnić znaczącą rolę zarówno w uzupełnianiu indywidualnych dochodów na emeryturze jak i w stabilizowaniu finansów publicznych.

2. **System w nierówny sposób traktuje kobiety i mężczyzn.** Nierówność ta objawia się w około 25% wyższym oczekiwanym strumieniu świadczeń emerytalnych, jakiego może oczekiwać przeciętna kobieta w porównaniu do przeciętnego mężczyzny. Głównym jej źródłem jest — wyjątkowy w OECD i UE — niższy aż o 5 lat wiek emerytalny kobiet, na niekorzyść mężczyzn różnicujący szansę dożycia emerytury między płciami oraz powodujący, że średni czas pobierania emerytury przez kobiety jest o 8 lat (tj. o połowę) dłuższy. Niekorzystnym dla mężczyzn lecz wpisującym się w logikę systemu zabezpieczeniowego i po części wyrównujący różnice wynikające z różnic w średnich wynagrodzeniach między płciami rozwiązaniem jest oparcie formuły emerytalnej o ujednolicone tablice oczekiwanej długości życia (pomimo dożywalności mężczyzn niższej od dożywalności kobiet o blisko 8 lat). Obniża ono świadczenia mężczyzn o 11% i podwyższa świadczenia kobiet o 10%.

3. **Mimo preferencyjnego traktowania kobiet, co dziesiąta z nich jest zagrożona ubóstwem w wieku podeszłym.** Głównym powodem jest relatywnie krótki okres składkowy i długi czas pobierania emerytury tworzący swoisty „stary portfel", tj. zjawisko polegające na pojawieniu się wśród emerytek znaczącej grupy zagrożonej ubóstwem. Aż 80% rosnącej grupy osób uzyskujących emeryturę niższą niż minimalna to kobiety. Pozostałą część stanowią mężczyźni, przede wszystkim ci, którzy przez większą część swojej kariery zawodowej prowadzili niskopłatną działalność gospodarczą, uzyskiwali dochody w szarej strefie, za granicą lub z kontraktów nieobciążonych składkami. By złagodzić problem ubogich emerytów rząd zdecydował się nie na wyeliminowanie jego przyczyn (niski wiek emerytalny kobiet, niskie składki części mężczyzn) lecz uzupełniać dochody emerytów świadczeniami dodatkowymi (tzw. trzynaste i czternaste emerytury).

4. **Nierówność w systemie emerytalnym dotyczy także bardzo korzystnych rozwiązań specjalnych dedykowanym wybranym grupom zawodowym:** górnikom, rolnikom, prokuratorom i sędziom oraz służbom mundurowym i wojsku. Ich świadczenia albo w ogóle nie wymagają składek albo składki te są niskie i w niewielkim stopniu powiązane z wypłacanymi emeryturami. Systemy specjalne są także systemami zdefiniowanego świadczenia, znacząco odstając od systemu powszechnego pod względem zachęt do długoterminowego oszczędzania z myślą o emeryturze. Wypłacane w nich świadczenia (z wyjątkiem emerytur rolniczych) należą do najwyższych w całym polskim systemie emerytalnym pozwalając nawet na osiągnięcie znacząco wyższej stopy zastąpienia niż w systemie powszechnym. W odróżnieniu od systemu powszechnego systemy te nie są także zagrożone spadkiem stopy zastąpienia w przyszłości bowiem ich świadczenia pokrywają pozostali podatnicy. Dodatkowo górnicy, służby mundurowe i wojsko korzystają z możliwości przejścia na emeryturę w wieku wyraźnie niższym niż w systemie powszechnym, co m.in. powoduje ich niewielkie związanie z rynkiem pracy.

5. **Z odrębnych rozwiązań korzystają także przedsiębiorcy.** Płacą oni składki uzależnione nie od faktycznie uzyskiwanego dochodu, lecz od kwot bazowych określanych zależnie od stażu przedsiębiorcy. Kwoty te są niższe od przeciętnego wynagrodzenia co stawia tę formę kontraktu w korzystniejszej pozycji względem umowy o pracę, będąc zarazem częściowo uzasadnione mniejszym zakresem uprawnień przedsiębiorcy (np. brak prawa do urlopu). Wadą tych rozwiązań jest wysokie obciążanie składkami przedsiębiorców o niższych dochodach i bardzo niskie przedsiębiorców zamożniejszych — udział składek na ubezpieczenia społeczne w dochodzie przedsiębiorcy spada bowiem wraz z wysokością tego dochodu. Niskie składki przekładają się na odpowiednio niższe oczekiwane świadczenia emerytalne, co jednak może być korygowane generalnie dłuższym okresem pracy tej grupy składkujących.

6. **Niski i nierówny wiek emerytalny, przywileje branżowe, świadczenia dodatkowe i składki oddziałują negatywnie na logikę polskich finansów publicznych.** Część emerytalna ZUS wymaga dotacji w wysokości nawet 30% przypisu składki, co łącznie z systemem rolniczym oraz systemami specjalnymi oznacza obciążenie finansów publicznych na poziomie około 3-5% PKB z tendencją rosnącą. Luka ta jest finansowana z podatków ogólnych znacząco obniżając możliwości wydatkowe państwa w obszarze rozwojowym: infrastruktury, edukacji, szkolnictwa wyższego i nauki oraz innych sfer społecznych, takich jak ochrona zdrowia, pomoc niepełnosprawnym i bezdomnym, czy polityka mieszkaniowa. Wszystkie te obszary są najczęściej wskazywane jako te, które są najbardziej niedofinansowane w całej sferze działalności państwa.

7. **Część kapitałowa systemu jest niejednolita i bardzo skomplikowana.** Została ona zaprojektowana niekonsekwentnie, będąc raczej wynikiem wieloletniego a zarazem chaotycznego procesu politycznego, niż spójnej strategii zmierzającej do realnego podniesienia dobrobytu osób starszych. Projektując elementy drugiego i trzeciego filara legislatorzy nie odpowiedzieli w szczególności na pytanie o to, jaką funkcję mają one pełnić z punktu widzenia oszczędzającego: premii do świadczenia w filarze repartycyjnym czy raczej kapitału, z jakiego emeryt mógłby korzystać swobodnie wedle własnych preferencji.

8. **Kondycję polskiego systemu emerytalnego syntetycznie odzwierciedla jego pozycja w rankingu** firmy inwestycyjno-doradczej Mercer, Instytutu CFA i Uniwersytetu Monasha. Jest to najpopularniejszy indeks używany do międzynarodowych porównań systemów emerytalnych. Spośród 43 krajów Polska zajmuje w nim 27. miejsce ogółem (za Urugwajem, Kolumbią i Arabią Saudyjską), a 34. pod względem długoterminowej odporności (Sustainability Sub Index). Na miejsce w rankingu wpływa przede wszystkim niewystarczający poziom zabezpieczenia emerytalnego osób o najniższych świadczeniach, niska stopa oszczędności gospodarstw domowych oraz niska aktywność zawodowa osób starszych.

Biorąc pod uwagę te obserwacje uważamy, że uzasadnione byłoby dokonanie reformy nakierowanej na usunięcie podstawowych mankamentów obecnego systemu takich, jak:

I. nierównego traktowania różnych kategorii ubezpieczonych,

II. niesatysfakcjonującego poziomu świadczeń osób w wieku podeszłym,

III. źle ukształtowanych bodźców ekonomiczne zachęcających uczestników systemu do przedkładania interesu krótkoterminowego nad długoterminowy,

IV. dynamiki politycznej premiującej rozwiązania klientelistyczne i populistyczne,

V. negatywnego oddziaływania systemu na poziom oszczędności w gospodarce oraz wydatki rozwojowe państwa.

W miejsce systemu rozdrobnionego i ukształtowanego przez doraźne regulacje powstałby system zharmonizowany, traktujący obywateli w sposób równy i bezstronny a zarazem oparty o spójną, jasno zakreśloną strategię emerytalną pokazującą obywatelom w jasny sposób realne pola wyboru. Reforma taka powinna brać pod uwagę to, że ewentualne zmiany muszą być wprowadzane w sposób ewolucyjny a nie rewolucyjny, a także wedle zasady „coś za coś", bowiem tylko w ten sposób będą mogły być zaakceptowane tak społecznie jak politycznie. Oznacza to, że zmiany porządkujące system, w wyniku których zlikwidowane zostałyby obszary nierówności lub przywileje muszą być równoważone realnymi korzyściami dla ubezpieczonych np. w postaci wyższych świadczeń czy większej swobody decydowania o własnej strategii emerytalnej.

3.1. Składowe reformy

Dwa filary zamiast trzech

Naszym zdaniem obecne warunki demograficzne i gospodarcze wymagają by **trójfilarowy system emerytalny został zastąpiony systemem dwufilarowym** tj. podzielonym na dwie części o ściśle określonej logice i zakresie ochrony korespondującej z różnymi okresami w życiu pracownika i emeryta:

- Filarem głównym byłby **repartycyjny, obowiązkowy filar wieczysty** — podobnie jak dziś obsługiwany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, funkcjonujący na zasadzie solidarności międzypokoleniowej w oparciu o zasadę zdefiniowanej składki. Jego zadaniem byłoby zapewnienie wszystkim osobom regularnie odprowadzającym składki emerytalne dobrego poziomu życia w wieku podeszłym kiedy praca zarobkowa nie jest już możliwa. Emerytura wieczysta byłaby obliczana na podstawie obecnej formuły emerytalnej i byłaby wypłacana na wniosek ubezpieczonego, nie wcześniej niż po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, który byłby jednolity dla obu płci i wszystkich grup zawodowych oraz zmieniałby się zależnie od zmian demograficznych.
- Filarem uzupełniającym byłby **pomostowy, dobrowolny filar kapitałowy** — oparty o indywidualne oszczędności zarządzane przez prywatne instytucje finansowe, lecz korzystający z ulg podatkowych zachęcających do powszechnego uczestnictwa w nim. Filar ten integrowałby i zastępował obecny drugi i trzeci filar, którego poszczególne komponenty wymagają instytucjonalnego zestrojenia bowiem choć ich logika systemowa jest zbieżna, to praktyka administracyjna jest rozbieżna. Środki zgromadzone w filarze pomostowym miałyby umożliwiać ubezpieczonym przechodzenie na wcześniejszą — częściową lub pełną — emeryturę kilka lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, uprawniającego go do uzyskania emerytury wieczystej. Mogłyby one także stanowić dodatkową poduszkę finansową, zwiększającą bezpieczeństwo ekonomiczne w okresie emerytalnym. W związku z tym zgromadzony kapitał można by było wypłacać — zależnie od indywidualnych preferencji oszczędzającego — jednorazowo lub w formie kilkuletniej emerytury pomostowej.

Dwuczłonowy system emerytalny zapewniałby uczestnikom — poprzez filar wieczysty — **satysfakcjonujący poziom zabezpieczenia materialnego w wieku podeszłym**, a zarazem — poprzez filar kapitałowy — dawałby im **swobodę kształtowania indywidualnych planów emerytalnych** w oparciu o własne preferencje co do momentu zmniejszenia aktywności zawodowej i jej formy. Ten podział zadań jest zgodny ze względnymi przewagami sektora publicznego i prywatnego. Sektor publiczny — dzięki dostępowi do szerokiej bazy podatkowej (nominalnego PKB) — ma dużą przewagę nad sektorem prywatnym w zarządzaniu ryzykiem makroekonomicznym związanym z możliwością pojawienia się wysokiej inflacji oraz ryzykiem mikroekonomicznym znacznego przekroczenia przez daną osobę średniej oczekiwanej długości życia w populacji. Zabezpiecza to interesy osób w wieku podeszłym, które powinny być chronione przed ryzykiem utraty

dochodów zarówno w następstwie wzrostu cen jak i znacznie dłuższego życia na emeryturze niż mogli to oczekiwać ex ante. Predysponuje to je do wypłaty dożywotnich świadczeń. Z kolei indywidualne oszczędzanie za pośrednictwem zarządzanych prywatnie funduszy inwestycyjnych, dobrze odpowiada potrzebie zgromadzenia kapitału, który miałby być wykorzystany w ściśle określonym oknie czasowym tj. albo na kilkuletnią emeryturę wcześniejszą, albo na jednorazową wypłatę z przeznaczeniem na inne cele lepiej odpowiadające potrzebom oszczędzającego. Dobrowolność tego filara pozwalałaby jednocześnie ubezpieczonym na elastyczne kształtowanie bieżącej stopy oszczędności, nie obciążając dochodów netto w jednolitym stopniu w całym okresie aktywności zawodowej. Nie zwiększałoby to administracyjnie ogólnych kosztów pracy dając zarazem wszystkim ubezpieczonym możliwość skorzystania z taniego sposobu inwestowania długoterminowego przy pomocy wyspecjalizowanych instytucji prywatnych.

Nowa część repartycyjna — czyli więcej równości

Wzmocnienie równości w zreformowanym systemie emerytalnym zostałoby zagwarantowane poprzez zmiany w obowiązkowym filarze wieczystym obejmujące:

I. ujednolicenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn,

II. wyeliminowanie instytucji wcześniejszej emerytury z systemu powszechnego,

III. włączenie do systemu powszechnego systemów specjalnych,

IV. uniwersalizacja zasady zdefiniowanej składki w systemie powszechnym,

V. ujednolicenie podstawy i wymiaru składek emerytalnych.

Wiek emerytalny zostałby określony na poziomie, w którym oczekiwana długość życia na emeryturze, a więc także pobierania emerytury wieczystej, wyniosłaby 200 miesięcy tj. 17 lat. Przy zastosowaniu obecnych tablic średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn oznaczałoby to, że w chwili wdrażania reformy **jednolity wiek emerytalny wyniósłby 65 lat** czyli wiek, który przed pandemią COVID-19 osiągało ponad 90% kobiet i prawie 78% mężczyzn w Polsce. W ślad za poprawianiem się zdrowotności polskiego społeczeństwa (warunkowanej niezbędną poprawą dostępności i jakości usług publicznych w zakresie ochrony zdrowia), próg ten by stopniowo wzrastał w oczekiwanym tempie około dwóch miesięcy rocznie. W ten sposób do roku 2050 lub 2060 (zależnie od faktycznego wydłużania się oczekiwanej długości życia w populacji) powinien on osiągnąć poziom 70 lat, który stałby się także poziomem docelowym. Z chwilą przeprowadzenia reformy z systemu wyeliminowanoby także uprawnienia do wcześniejszej emerytury, będącej obecnie przywilejem wybranych zawodów. Ubezpieczeni mieliby nadal możliwość zakończenia lub zmniejszenia swojej aktywności zawodowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego, jednak ciężar sfinansowania świadczeń w tym okresie przejąłby filar kapitałowy.

W związku z likwidacją przywilejów branżowych **system powszechny zostałby rozszerzony o rolników, prokuratorów, sędziów, członków służb mundurowych i wojska**. Likwidacji

ulegałyby więc systemy specjalne wypłacające świadczenia w oparciu o formułę zdefiniowanego świadczenia. Resortowe zakłady emerytalne oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego obsługujące emerytury mundurowe, wojskowe, czy świadczenia wypłacane prokuratorom i sędziom w stanie spoczynku zostałyby włączone do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a kwoty niezbędne do finansowania już wypłacanych przez nie świadczeń byłyby przelewane na konta ZUS w formie dotacji z budżetu państwa. Nie zmieniałoby to sytuacji ogólnej sektora finansów publicznych bowiem obecnie obsługą tych grup zawodowych zajmują się wyspecjalizowane zakłady emerytalne. W wyniku tej reformy wszyscy ubezpieczeni uczestniczyliby w ujednoliconym systemie powszechnym na tych samych zasadach co znacznie ułatwiłoby zmiany zawodu poprawiając elastyczność rynku pracy. W szczególności dochody grup obecnie uprzywilejowanych zostałyby objęte składkami na ubezpieczenie społeczne w tym samym stopniu co innych ubezpieczonych, a ich emerytury wieczyste byłyby obliczane tak samo jak pozostałych grup zawodowych tj. na podstawie oczekiwanej dalszej długości życia i kapitału zgromadzonego na kontach w ZUS.

W związku z włączeniem prokuratorów, sędziów, pracowników służb mundurowych oraz wojska do systemu powszechnego państwo – jako pracodawca — musiałoby z chwilą reformy powiększyć ich wynagrodzenia o składki na ubezpieczenia społeczne w sposób analogiczny do operacji ubruttowienia jaką przeprowadzono w roku 1999 dla ogółu ubezpieczonych. **Składki rolników byłyby obliczane na zasadach analogicznych do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.** W odniesieniu do przedsiębiorców powinno się zarazem dążyć do stopniowego wprowadzenia zasad ogólnych w zakresie składek emerytalnych tj. obliczania ich proporcjonalnie do faktycznie osiąganych dochodów. Rozwiązania obecne, w których składki obliczane są na podstawie kwot bazowych (wynagrodzenia minimalnego, wynagrodzenia średniego) powodują, że dla części przedsiębiorców są one bardzo wysokie, a dla części bardzo niskie. Ze względu na niepewność prowadzenia działalności gospodarczej, możliwym rozwiązaniem byłoby założenie, że składki odprowadzane są w cyklu miesięcznym na obecnych zasadach, natomiast roczne korekty uwzględniałyby dochody faktycznie osiągnięte w roku rozliczeniowym podobnie, jak dzieje się to w odniesieniu do PIT. Za dobre, warte utrwalenia w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, rozwiązanie należy uznać ulgi dotyczące przedsiębiorców dopiero rozpoczynających swoją działalność.

W okresie przejściowym konieczne byłoby **uwzględnienie nabytych uprawnień emerytalnych** przez osoby ubezpieczone w systemach branżowych. Proponujemy by uprawnienie to zostało ujęte w reformie w zakresie wysokości świadczenia poprzez adekwatne zapisy na indywidualnych kontach w ZUS. Byłby to **odpowiednik kapitału początkowego**, zapisywanego po 1999 roku na kontach emerytalnych osób objętych tzw. starym systemem emerytalnym. Kapitał ten byłby obliczony w taki sposób, aby zagwarantować utrzymanie uprawnień emerytalnych nabytych przez daną osobę do momentu przeprowadzenia reformy. W związku ze zdefiniowanym świadczeniem obowiązującym do tej pory w służbach mundurowych, wojsku, czy aparacie sprawiedliwości podstawą obliczenia kapitału początkowego dla tych grup byłyby hipotetycznie odprowadzone składki od dochodu osiąganego nie w przekroju całej dotychczasowej służby wojskowej, pracy w policji, sądzie, czy prokuraturze, lecz od dochodu jaki ubezpieczony uzyskiwał w momencie reformy. Byłoby to rozwiązanie korzystne dla dotychczasowych uczestników systemu zwiększające prawdopodobieństwo przeprowadzenia zmian. W przypadku rolników podstawą przeliczenia byłby czas ich dotychczasowej przynależności do KRUS oraz oczekiwany poziom świadczeń, jaki uzyskaliby, gdyby podlegali dalej ubezpieczeniu do osiągnięcia wieku emerytalnego.

W filarze repartycyjnym emerytura wieczysta byłaby dostępna dopiero po osiągnięciu 65 lat. **Ubezpieczeni mogliby jednak — wedle indywidualnych potrzeb — kończyć aktywność zawodową w wieku niższym, korzystając z kapitału zgromadzonego w dobrowolnym filarze kapitałowym.** W szczególności osoby pracujące w służbach mundurowych, wojsku czy górnictwie, aby móc przechodzić na wcześniejszą emeryturę musiałyby — podobnie jak inne zawody — oszczędzać w filarze pomostowym. Częścią oferty państwa skierowanej dla przykładu do zawodowych policjantów, strażaków czy żołnierzy kontraktowych powinno być zaoferowanie im wynagrodzenia brutto w wysokości umożliwiającej im takie regularne oszczędzanie. Ponieważ służba w policji, wojsku czy straży pożarnej pozwalałaby tylko części osób tam zatrudnionych na pracę w wybranym przez siebie zawodzie do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego zasadą powinno być zatrudnianie większości z nich na kontrakty długoletnie, lecz o ściśle określonym horyzoncie czasowym (np. 20-30 lat z możliwością przedłużenia) i gwarantowanie w ramach zatrudnienia zdobycia poszukiwanych na rynku umiejętności, z których byli żołnierze, strażacy czy policjanci mogliby skorzystać poza służbą publiczną, gdy ich kontrakt wygaśnie. Mogłyby temu służyć finansowane z Funduszu Pracy szkolenia dla osób kończących pracę policjanta, strażaka, czy żołnierza i pragnących się przekwalifikować. Państwo powinno zarazem tak ustalać wynagrodzenia w tych służbach, by praca w nich była atrakcyjna mimo zniesienia uprawnień do wcześniejszych emerytur.

Specyficznym sektorem, którego dotyczyłaby proponowana reforma jest górnictwo. Jest to sektor, który ma w Polsce w dużej mierze charakter schyłkowy (górnictwo węgla kamiennego i brunatnego; wyjątkiem jest górnictwo miedzi). Priorytetem zmian w nim przeprowadzanych jest więc dokonanie możliwe szybkiej i bezbolesnej operacji wygaszenia nierentownego wydobycia w ramach tzw. Sprawiedliwej Transformacji regionów węglowych. W związku z tym proponujemy, żeby dotychczasowe specjalne rozwiązania dla całego sektora górnictwa zostały — podobnie jak w przypadku służb mundurowych – zniesione. Ma to znaczenie przede wszystkim w przypadku górnictwa miedziowego (oraz innych typów górników nie związanych z branżą węglową), które oferując bardzo atrakcyjne płace i warunki pracy nie musi być traktowane w sposób odrębny od innych sektorów. W jego przypadku wcześniejsze emerytury powinny być finansowane tylko z filaru kapitałowego na tych samych zasadach co dla ogółu pracowników. W odniesieniu do górników węgla kamiennego priorytetem jest jednak szybkie ograniczanie wydobycia w nierentownych kopalniach, obecnie w dużej mierze spowalniane przez stronę społeczną. Wymaga to dobrowolnego odchodzenia z sektora górników przed osiągnięciem prawa do wcześniejszej emerytury warunkowanego zaprzestaniem wydobycia w kopalniach, w których dotychczas pracowali. W ich przypadku proponujemy zmianę w zasadach wypłaty odpraw górniczych w kierunku rozłożenia części ich wypłaty w czasie (na kilka lat) i powiązania jej z podjęciem pracy w innym sektorze (poza górnictwem), przy jednoczesnym wzroście całkowitej wypłacanej kwoty. Źródłem finansowania byłby Fundusz Sprawiedliwej Transformacji Unii Europejskiej. Całość wydobycia węgla kamiennego w Polsce powinna zarazem zostać zakończona w horyzoncie czasowym do 2040 roku. Do tego czasu proponujemy utrzymanie wcześniejszych emerytur w branży, przy jednoczesnej modyfikacji zasad nabywania uprawnień do wcześniejszej emerytury. Wiek uzyskania uprawnień powinien być stopniowo obniżany wraz ze wzrostem stażu pracy. Pozwoli to na rezygnację ze stosowania urlopów górniczych oraz wyeliminuje istotny czynnik (całkowita utrata potencjalnych przywilejów emerytalnych po odejściu z sektora) zniechęcający osoby z wieloletnim stażem pracy do przebranżawiania się i powodujący blokowanie przez nich zamykania nierentownych kopalń.

Nowa część kapitałowa - więcej elastyczności

Głównym celem zmian proponowanych w filarze kapitałowym jest umożliwienie oszczędzającym lepszego **planowania indywidualnej strategii aktywności zawodowej w ciągu całego życia, zwłaszcza w okresie przedemerytalnym**. Dzięki filarowi pomostowemu ubezpieczony mógłby zyskać możliwość — całkowitego lub częściowego — zmniejszenia swojej aktywności zawodowej np. w wieku 60 lat (lub innym zależnym od indywidualnych preferencji). By było to możliwe niezbędne jest uproszczenie palety opcji oferowanych przyszłym emerytom oraz podniesienie atrakcyjności oszczędzania długoterminowego sensu largo. **Do rozwiązania są dwa podstawowe problemy:**

I. brak zaufania do państwa w zakresie kapitałowej części systemu oraz

II. nadmierne skomplikowanie drugiego i trzeciego filara łącznie.

Brak zaufania wynika przede wszystkim z tego, że kapitałowa część polskiego systemu emerytalnego przeszła na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wiele znaczących reform, przekonujących dużą część opinii publicznej o braku stabilności kolejno wprowadzanych rozwiązań. Z tego powodu **proponowane zmiany nie są rewolucyjne, lecz raczej bazują na już istniejących rozwiązaniach**, zachowując ich najlepsze cechy i korygując wady. Zmiany te są naszym zdaniem jednoznacznie korzystne dla oszczędzających, umożliwiając odbudowę zaufania do państwa, jakie utracili oni przede wszystkim na skutek niefortunnie przeprowadzonej reformy OFE.

Proponujemy, żeby pięć **obecnie istniejących typów oszczędzania na emeryturę zastąpić dwoma**, zbudowanymi wokół PPK oraz IKE, a zarazem zmiany przeprowadzić tak by oszczędzający na nich skorzystali finansowo.

Pierwszy z proponowanych programów (Pracownicze Programy Kapitałowe) byłby — tak jak dziś — skierowany do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Obejmowałby on jednak nie tylko pracowników sektora prywatnego lecz także publicznego, który dziś często nie oferuje pracownikom opcji oszczędzania z myślą o emeryturze. Dotyczy to w szczególności grup tracących w wyniku reformy filara obowiązkowego dotychczasowe przywileje emerytalne. Grupy te powinny otrzymać od państwa — pośrednio (górnicy) lub bezpośrednio (pozostałe grupy) — możliwość przystąpienia do PPK podobnie jak pracownicy firm prywatnych. Zaletą PPK jest uwzględnienie czynników behawioralnych przy podejmowaniu decyzji o uczestnictwie w programie, w tym zwłaszcza domyślne zapisywanie pracowników co 4 lata, ułatwiając osobom bardziej pasywnie nastawionym do kwestii finansowych dokonanie wyboru za pośrednictwem pracodawcy. Zarazem osoby, którym oszczędzanie w tej formie nie odpowiada, zachowują możliwość aktywnej rezygnacji z członkostwa, co czyni ten element systemu dobrowolnym.

PPK nie są jednak rozwiązaniem dostosowanym do potrzeb osób samozatrudnionych lub pracujących w oparciu o innego rodzaju kontrakty niż umowa o pracę. Z tego względu **drugi z programów (Indywidualne Konta Emerytalne)** byłby skierowany do ogółu oszczędzających niezależnie od tego skąd pochodzą ich dochody. Rozwiązanie to byłoby w szczególności dostępne dla przedsiębiorców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, rolników oraz osób uzyskujących dochody na podstawie umów krótkoterminowych. Dzięki dobrowolności i elastyczności IKE część kapitałowa systemu gwarantowałaby oszczędzającym możliwość wyboru optymalnej — z punktu widzenia jednostki — strategii oszczędzania z myślą o emeryturze. Dotyczy to także tych osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, którym nie odpowiadałoby PPK. Mogliby oni gromadzić długoterminowe oszczędności w ramach IKE, którego zaletą jest m.in. możliwość nieregularnych wpłat, a więc modyfikowania bieżącej stopy długoterminowych oszczędności w zależności od zmieniających się uwarunkowań życiowych danej osoby.

Zmniejszenie palety dostępnych rozwiązań kapitałowych z pięciu do dwóch oznaczałoby, że **pozostałe istniejące filary kapitałowe zostałyby z nimi zintegrowane**. Proponujemy, by Pracownicze Plany Emerytalne zostały przekształcone w PPK, zaś Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego stały się IKE. Ze względu na niewielką skalę aktywów zgromadzonych w IKZE oraz pragmatykę reformy proponujemy, by państwo zrezygnowało z poboru podatku w momencie tego przekształcenia. Zarazem, **likwidacji uległyby Otwarte Fundusze Emerytalne**, których aktywa zostałyby w całości, także bez dodatkowych podatków, przekazane do IKE, wybranego przez dotychczasowego członka OFE, przy czym możliwe byłoby także przekształcenie danego OFE w IKE. Z chwilą likwidacji OFE składka przekazywana do nich do tej pory zaczęłaby trafiać do ZUS, a więc dalsze oszczędzanie w IKE wymagałoby od dotychczasowych członków OFE adekwatnego zwiększenia stopy dobrowolnych oszczędności.

W wyniku przekazania do IKE aktywa OFE nie kontrybuowałyby już do emerytury wieczystej danej osoby. Aby zwiększyć poparcie dla reformy, w tym odbudować utracone zaufanie do państwa i wzmocnić jej sens ekonomiczny proponujemy, by **dla dotychczasowych członków OFE, ZUS utworzył specjalne subkonto**, na którym znalazłby się zapis odpowiadający kapitałowi zgromadzonemu w OFE w chwili jego przekształcenia w IKE. Zapis ten byłby niezależny od faktu przekazania środków, niejako dublując zgromadzony w nich kapitał. W kolejnych latach byłby on indeksowany w ten sam sposób co konto główne w ZUS zwiększając potencjalną wysokość emerytury wieczystej. Zarazem — w odróżnieniu od konta podstawowego w ZUS oraz subkonta powstałego w wyniku reformy OFE — ulegałby on przeliczeniu na emeryturę wieczystą (kontrybuując do jej całkowitego wymiaru) tylko pod warunkiem przejścia na nią w wieku co najmniej równym (kobiety) lub dwa lata wyższym (mężczyźni) od wieku ustawowego. Poza próbą odbudowy zaufania do państwa utraconego w wyniku reformy OFE ten element proponowanej reformy służyłby za formę rekompensaty za skokowy wzrost wieku emerytalnego kobiet w momencie przeprowadzenia reformy, premiując zarazem mężczyzn za dłuższą pracę.

By zachęcić obywateli do oszczędzania na emeryturę, państwo powinno zastosować znaczące bodźce ekonomiczne, w tym zwolnienie z podatku dochodowego od zysków kapitałowych, czy możliwość odpisu części kwoty wpłacanej co roku na fundusz emerytalny od podatku dochodowego. W tej chwili z pierwszego z tych podatków zwolnione są zarówno IKE jak IKZE czy PPE, a w przypadku PPK zwolnienie zależne jest od formy wypłaty. Proponujemy, by zwolnienie to było powszechne, tj. obowiązywało zarówno w zreformowanym IKE jak i PPK oraz nie było warunkowane formą wypłaty. Zarazem proponujemy **podniesienie górnego limitu wpłacanych środków do IKE** (dolnego limitu brak) do dwunastu średnich miesięcznych wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Powodem jest konieczność zwiększenia atrakcyjności programu — jako instrumentu oszczędzania na emeryturę — dla osób po 40 roku życia, kiedy większość populacji zaczyna — zgodnie z badaniami empirycznymi — myśleć o oszczędzaniu na emeryturę. Dotyczy to także przedsiębiorców, rolników oraz osób uzyskujących roczne dochody dostatecznie wysokie, by nie były w całości objęte składkami na ubezpieczenie emerytalne (tj. przekraczające 30 średnich miesięcznych wynagrodzeń w gospodarce narodowej), a więc grup, które mogłyby potencjalnie skorzystać z tak podwyższonego limitu. Grupy te są także najbardziej zagrożone niską relacją między dochodami z emerytury wieczystej a dochodami uzyskiwanymi w okresie pracy (indywidualna stopa zastąpienia), a jednocześnie dysponują potencjalną możliwością skokowego zwiększenia swoich oszczędności w późniejszym okresie aktywności zawodowej.

3.2. Oczekiwane efekty reformy

Proponowana konstrukcja reformy pozwoliłaby na wypełnienie przez przyszły system emerytalny kluczowych funkcji, którym obecny system nie jest w stanie sprostać.

Po pierwsze, **dzięki wyrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn** początkowo do poziomu 65 lat, a w perspektywie 30-40 lat do 70 lat, po reformie możliwe będzie zapewnienie **adekwatnej wysokości emerytur** (dla osób w wieku podeszłym) mierzonej makroekonomiczną stopą zastąpienia, tj. relacją średniej nowo przyznanej emerytury do średniej płacy (Wykres 8). Przeprowadzone symulacje pokazują, że dzięki reformie stopa ta powinna kształtować się na średnim poziomie przekraczającym 50%, przy czym zdecydowana większość (ok. 80%) ubezpieczonych będzie mogła liczyć na emerytury w granicach 40%-80% średniej płacy w gospodarce. Dzięki temu system spełniałby swoją podstawową funkcję tj. zapewniał godny poziom życia na emeryturze niemal wszystkim pracującym[24]. **Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn miałoby także znaczący aspekt równościowy.** Oczekiwana suma wypłat w przekroju całej emerytury przeciętnego mężczyzny i przeciętnej kobiety byłaby zbliżona, choć nadal niewielką premię (ok. 5%) uzyskiwałyby kobiety. Premia ta byłaby – podobnie jak dziś — wypadkową z jednej strony przeciętnie wyższej szansy dożycia emerytury i dłuższego okresu jej pobierania, a z drugiej przeciętnie niższych płac, a co za tym idzie także składek emerytalnych. Jej skala jednak znacząco zmalałaby z obecnych 27% do około 5%.

Po drugie, **aspekt równościowy systemu powszechnego uległby wzmocnieniu** także dzięki włączeniu systemów branżowych do systemu powszechnego i objęciu składkami emerytalnymi otrzymywanych w nich wynagrodzeń. W ich wypadku strumień świadczeń trafiający do części ubezpieczonych (wybranych grup zawodowych) w przekroju ich całej emerytury przestałby być — w proporcji do wpłaconych składek — znacznie wyższy niż ten, jaki otrzymują pozostali ubezpieczeni. Należy podkreślić, że tej, niepożądanej, cechy obecnych rozwiązań emerytalnych nie należy mylić z zabezpieczeniowym charakterem części repartycyjnej systemu, polegającym na transferze między osobami o ex-post różnej długości życia, lub trafiającymi do grup wymagających szczególnego wsparcia (np. do osób, które z przyczyn losowych nie zgromadziły kapitału uprawniającego do emerytury minimalnej). Ta cecha systemu zostałaby utrzymana, a nawet wzmocniona bowiem emerytura gwarantowana, niezależna od indywidualnych składek zaczęłaby być realnym instrumentem wspierającym osoby naprawdę potrzebujące, a nie rodzajem przywileju skierowanego do szerokich grup społecznych cieszących się szczególnymi względami władzy (rolników, górników, funkcjonariuszy służb mundurowych itp.).

[24] W tym miejscu należy podkreślić, że makroekonomiczna stopa zastąpienia nie jest tym samym, co stopa liczona indywidualnie, tj. relacja nowo przyznanej emerytury danej osoby do jej ostatniej płacy. Ta byłaby (podobnie jak dziś) bardzo zróżnicowana bowiem zależałaby od indywidualnego profilu płac i składek w cyklu życia. Dla zdecydowanej większości ubezpieczonych to zróżnicowanie byłoby jednak niewielkie odpowiadając zróżnicowaniu makroekonomicznemu tzn. wahając się w granicach 40%-80%. Znacznie niższą (n. 20%) indywidualną stopę zastąpienia z emerytury wieczystej uzyskiwałyby jedynie osoby otrzymujące pod koniec swojej kariery wyjątkowo wysokie wynagrodzenia, czy to z powodu stromej ścieżki awansu w przekroju życia zawodowego, czy też ze względu na trwale niską relację odprowadzanej składki do uzyskiwanego dochodu, na przykład z powodu przekraczania tzw. trzydziestokrotności poziomu dochodów od którego nie odprowadza się już składek emerytalnych. Z kolei wysoką indywidualną stopę zastąpienia (np. 100%) uzyskiwałyby osoby o bardziej płaskiej strukturze dochodów w przekroju życia, oraz takie, których dochody realnie nie wzrosły w ostatniej dekadzie pracy zawodowej, a także osoby, które nie uzyskałyby wkładu do emerytury minimalnej.

Po trzecie, system po reformie podniósłby **odporność rynku pracy na nierównowagę demograficzną** przy jednoczesnym **zapewnieniu pracującym realnej możliwości do ograniczenia swojej aktywności zawodowej w wieku przedemerytalnym** (Wykres 7). Osoby, które zdecydowałyby się ograniczyć podaż pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego, mogłyby to uczynić dzięki indywidualnym oszczędnościom zgromadzonym w dobrowolnym, kapitałowym filarze pomostowym. System stałby się znacznie bardziej dostosowany do indywidualnych potrzeb ubezpieczonych niż system obecny. Mogliby oni sami kształtować własne plany zawodowe i konsumpcyjne dostosowując stopę oszczędności w IKE lub PPK do własnych oczekiwań, sytuacji życiowej i preferencji w kwestii optymalnego wieku emerytowania. Polacy zyskaliby w ten sposób, typową w wielu państwach rozwiniętych, realistyczną opcję częściowego lub całkowitego ograniczenia swojej aktywności zawodowej na kilka lat przed uzyskaniem prawa do emerytury wieczystej, bez realnego spadku uzyskiwanych dochodów. Wspomagałoby to **uzyskanie i utrzymanie na przestrzeni najbliższych trzydziestu lat wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 na poziomie państw skandynawskich tj. ok. 75%-80%**, bez naruszania indywidualnej preferencji do mniej intensywnej pracy w wieku przedemerytalnym[25]. Źródłem części lub całości dochodów w wieku przedemerytalnym byłyby w takim wypadku zgromadzone w okresie wcześniejszym oszczędności kapitałowe.

Po czwarte, **znacznie podniosłaby się swoboda zarządzania swoim majątkiem zarówno po 60 roku życia, jak i w okresie aktywności zawodowej**. W odróżnieniu do OFE oszczędzającym przysługiwałoby prawo dysponowania środkami w sposób bardzo różnorodny — w tym wypłata jednorazowa, wypłata ratalna odpowiadająca kilkuletniej emeryturze pomostowej, kombinacja wypłaty jednorazowej i wypłaty ratalnej, a także możliwość przeniesienia środków do ogniwa wieczystego. Innymi słowy wypłata kapitału zgromadzonego w IKE lub PPK byłaby możliwa zarówno w postaci kilkuletnich równych rat miesięcznych (emerytura pomostowa), jak i jednorazowo, a nawet w formie wieloletniej annuity dla tych, którzy wybraliby opcję przekazania całości lub części kapitału do ZUS w formie jednorazowej wpłaty umożliwiającej powiększenie emerytury wieczystej wypłacanej przez ZUS. Zarazem dzięki proponowanym rozwiązaniom podatkowym i systemowym (uproszczenie części kapitałowej) system sprzyjałby partycypacji w mechanizmie oszczędzania indywidualnego w sposób nie kolidujący ze zmienną bieżącą sytuacją materialną danej osoby. Stopa oszczędności mogłaby bowiem fluktuować dostosowując się do bieżących warunków danej osoby.

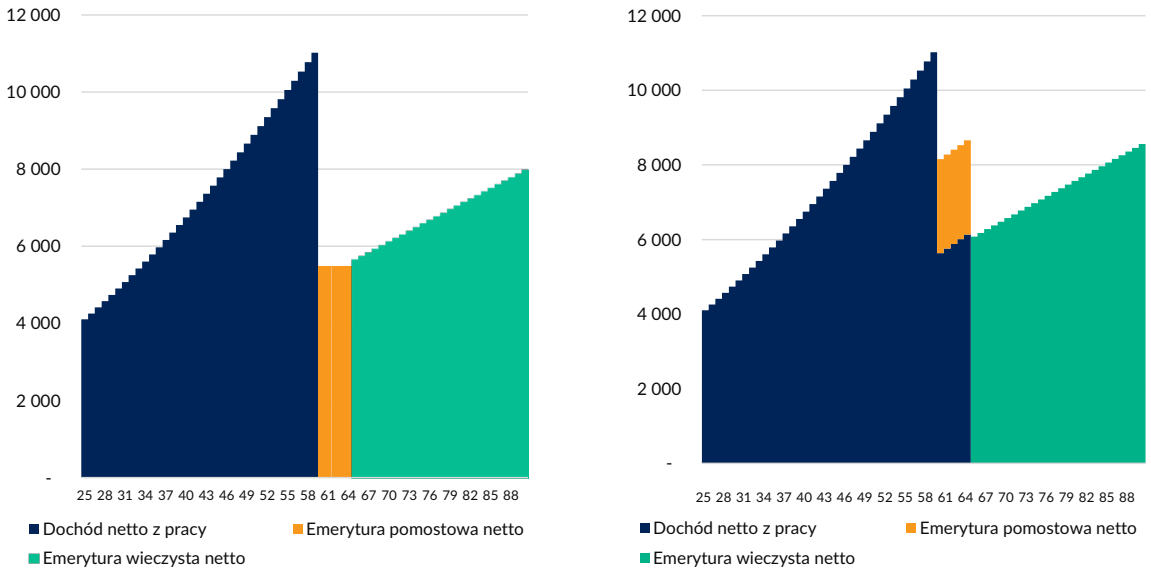
[25] Wysoka aktywność zawodowa w krajach Europy Północno-Zachodniej obrazowana przez bardzo wysoki wskaźnik zatrudnienia jest częściowo pochodną utrzymania w zatrudnieniu osób po 60 roku życia, które jednak powszechnie korzystają z możliwości mniej intensywnej pracy znajdując zatrudnienie na część etatu.

Po piąte, **wzmocnieniu uległyby możliwości alokacji przychodów podatkowych na cele rozwojowe**. Dzięki wyższemu wiekowi emerytalnemu, likwidacji systemów specjalnych oraz wyrównaniu praw i obowiązków w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne między różnymi grupami społecznymi zniknęłoby strukturalne źródło deficytu w systemie emerytalnym, jakim obecnie jest akumulacja znacznych uprawnień przez osoby albo w ogóle nie składkujące albo składkujące w sposób aktuarialnie niezbilansowany (tj. otrzymujące w przekroju całej emerytury wypłaty znacząco przekraczające wpłacone składki powiększone o makroekonomiczną stopę zwrotu). Z reformą wiązałyby się niewielkie przejściowe koszty związane przede wszystkim ze zwolnieniami podatkowymi zachęcającymi do uczestnictwa w IKE/PPK, rekompensatą podniesienia wieku emerytalnego w postaci wyższych emerytur dla osób, które przejdą na nią po 67 roku życia oraz poprawą zasad wynagradzania w służbach publicznych umożliwiającą uzyskanie akceptacji dla likwidacji przywilejów emerytalnych[26]. Z drugiej strony wzrosłyby wpływy w wyniku większych składek od przedsiębiorców i rolników. W długim okresie reforma przyniosłaby oszczędności sięgające 3-5% PKB w wyniku likwidacji aktuarialnie niezbilansowanych elementów systemu emerytalnego oraz zmniejszeniu grupy osób pobierających świadczenia minimalne. Dałoby to możliwość przeznaczenia analogicznej kwoty na te sfery aktywności publicznej, które obecnie cierpią na chroniczne niedofinansowanie: ochronę zdrowia, edukację, szkolnictwo wyższe i naukę, infrastrukturę, czy pomoc dla osób niepełnosprawnych. Co więcej, dzięki obszernemu komponentowi kapitałowemu stałoby się tak bez podnoszenia ogólnego poziomu podatków oraz bez szkody dla możliwości wyboru indywidualnego profilu aktywności zawodowej w cyklu życia.

Po szóste, dzięki jasnemu rozdzieleniu roli publicznej części powszechnej systemu emerytalnego (zapewnienie satysfakcjonujących dochodów osobom w wieku podeszłym) i prywatnej części dobrowolnej (elastyczność wyboru ścieżki aktywności zawodowej i wzrost bezpieczeństwa materialnego) **ograniczeniu uległaby pokusa dalszej fiskalizacji gospodarki, co sprzyjałoby zmniejszeniu ryzyka politycznego**. System emerytalny jest instytucją wrażliwą społecznie, a środki w nim gromadzone stanowią ze swej istoty pokaźny zasób finansowy. Rodzi to ryzyko, że zostaną one wykorzystane niezgodnie ze swoim celem, a sam system zostanie zniekształcony, w celu realizacji doraźnych celów politycznych. Nadużycia tego typu regularnie zdarzały w przeszłości, przyczyniając się do osłabienia zaufania do systemu emerytalnego i obniżenia partycypacji w jego dobrowolnych segmentach a zarazem powodując, że wybierano rozwiązania suboptymalne próbujące „godzić wodę z ogniem" (np. niski wiek emerytalny powodujący ubóstwo części emerytów w wieku podeszłym wymuszający na politykach wprowadzenie świadczeń specjalnych zmieniających zasadę zdefiniowanej składki w zdefiniowane świadczenie).

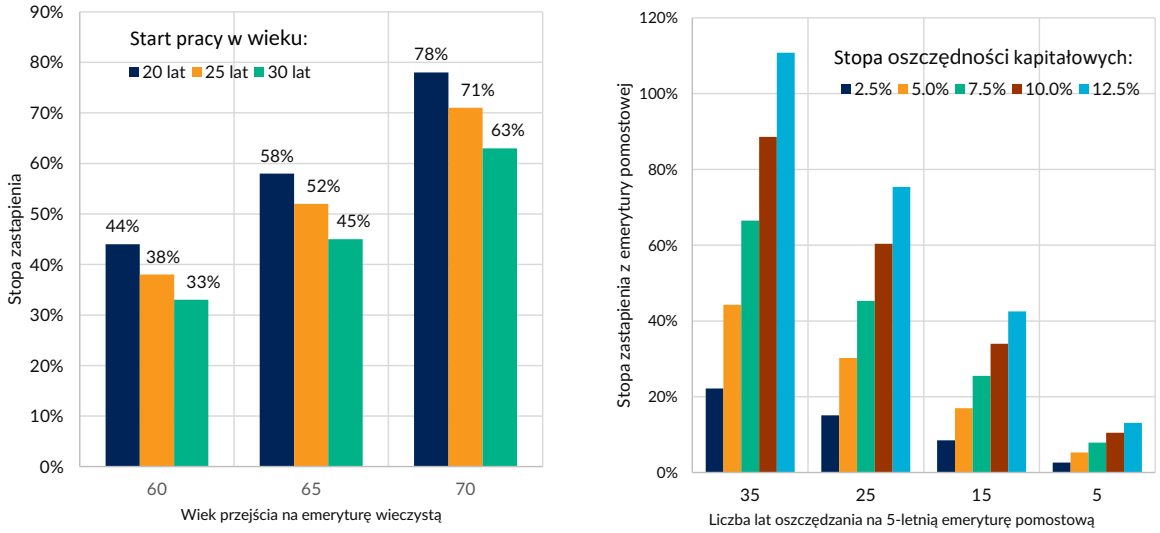
[26] Ubruttowienie wynagrodzeń w służbach mundurowych, wojsku, czy aparacie sprawiedliwości byłoby samo w sobie neutralne fiskalnie bowiem wzrost wynagrodzeń brutto (wzrost funduszu płac) byłby związany z nałożeniem na nie składki emerytalnej, która trafiałaby do ZUS finansując wypłaty świadczeń dla obecnych emerytów obsługiwanych dziś przez branżowe zakłady emerytalne.

Wykres 7. Dochody miesięczne netto w dwóch przykładowych strategiach emerytowania — z całkowitą lub częściową (pół etatu), pięcioletnią kapitałową emeryturą pomostową.



Źródło: Obliczenia własne.
Uwaga: Ceny stałe 2022. Osoba dziś 25-letnia, zarabiająca wynagrodzenie średnie w gospodarce przez całą karierę zawodową. Okres oszczędzania w filarze kapitałowym 35 lat. Wymagana stopa oszczędności odpowiednio 5.5% (lewy panel) i 2.5% dochodu brutto.

Wykres 8. Oczekiwana stopa zastąpienia z emerytury wieczystej (lewy panel) i pomostowej w zależności od wieku emerytalnego, stażu, stopy i liczby lat oszczędzania (prawy panel).



Źródło: Obliczenia własne.
Uwaga: Osoby zarabiające wynagrodzenie średnie w gospodarce narodowej przez całą swoją karierę zawodową. Okres emerytury pomostowej finansowanej kapitałowo 5 lat. Emerytura pomostowa może być łączona z pracą zawodową (emerytura częściowa).

Wnioski i rekomendacje (zestawienie)

Nr	Wniosek	Treść rekomendacji	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa
1	Obecny system emerytalny jest pomieszaniem części repartycyjnej i części kapitałowej, z których żadna nie pełni w nim zrozumiałej dla ogółu roli, starając się jednocześnie odpowiedzieć na te same potrzeby społeczne.	**Rozdzielenie funkcjonalne** powszechnego filara repartycyjnego od dobrowolnego filara kapitałowego.	KPRM	Strategia demograficzna państwa	2023-2024	Rekomendacja strategiczna
2	Część repartycyjna systemu stara się odpowiadać na sprzeczne potrzeby społeczne: wysokich emerytur, wczesnej dezaktywizacji, równości. Żadnego z tych celów nie wypełnia dobrze generując przy tym szereg dodatkowych problemów.	Jasne zdefiniowanie systemowej roli części repartycyjnej jako **obowiązkowego filara wieczystego**, odpowiedzialnego za zapewnienie dobrego poziomu życia i bezpieczeństwa materialnego osobom w wieku podeszłym tj. w wieku, w którym już z przyczyn zdrowotnych zdecydowana większość z nich nie jest w stanie pracować.	KPRM	Strategia demograficzna państwa	2023-2024	Rekomendacja strategiczna
3	Część kapitałowa systemu stara się jednocześnie uzupełniać zbyt niskie emerytury dożywotnie pochodzące z części repartycyjnej i tworzyć oszczędności na "niepogodę" dla oszczędzających gospodarstw domowych. Żadnej z tych funkcji nie pełni dobrze.	Jasne zdefiniowane systemowej roli pomostowego, **dobrowolnego filara kapitałowego** jako filara służącego umożliwieniu elastycznego kształtowania aktywności zawodowej osób po 60 roku życia, w tym przejścia na częściową lub całkowitą emeryturę wcześniejszą w zgodzie z indywidualnymi preferencjami.	KPRM	Strategia demograficzna państwa	2023-2024	Rekomendacja strategiczna
4	Obecny system emerytalny nierówno traktuje kobiety i mężczyzn, zapewniając kobietom o ok. 25-30% wyższą oczekiwaną wypłatę w przekroju całego życia. Mimo to część kobiet jest zagrożona ubóstwem na emeryturze w wieku podeszłym. Głównym źródłem obu tych problemów jest wyjątkowy w krajach OECD niski wiek emerytalny kobiet.	**Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn** uprawniającego do emerytury wieczystej na poziomie 65 lat oraz stopniowe podnoszenie go na przestrzeni kolejnych 30-40 lat w ślad za wzrostem oczekiwanej długości życia tak, aby oczekiwany okres pobierania emerytury wynosił zawsze 200 miesięcy. **Rekompensata podniesienia wieku emerytalnego** poprzez utworzenie subkonta w ZUS, na którym znalazłby się zapis odpowiadający kwocie zgromadzonej w OFE (niezależnie od jej przekazania do IKE). Możliwość skorzystania z tego kapitału do podniesienia wartości emerytury wieczystej wymagałaby jednak odłożenia momentu emerytowania w tym filarze do momentu osiągnięcia wieku o dwa lata wyższego od wieku ustawowego (67 lat w chwili startu reformy).	MRPiPS	Ustawa	2024-2025	Rekomendacja operacyjna
5	Istnienie branżowych systemów specjalnych skierowanych do rolników, górników, służb mundurowych, wojska, a także prokuratorów i sędziów narusza konstytucyjną zasadę równości obciążając ogół podatników ciężarem finansowania przywilejów emerytalnych (wyższe świadczenia, niskie lub zerowe składki, niższy wiek emerytalny) ograniczonej grupy osób. Ogólny koszt tych przywilejów to 2-3% PKB.	**Włączenie systemów specjalnych (w tym KRUS) do systemu powszechnego na zasadach ogólnych.** Ubruttowienie i objęcie składkami płac służb mundurowych, wojska, sędziów i prokuratorów. Objęcie rolników obowiązkami i prawami ubezpieczeniowymi na zasadach analogicznych do pozarolniczej działalności gospodarczej.	MRPiPS	Ustawa	2024-2025	Rekomendacja operacyjna

Nr	Wniosek	Treść rekomendacji	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa
6	Często podnoszoną blokadą dla uzasadnionych reform emerytalnych są prawa nabyte grup uprzywilejowanych. Ich natura ekonomiczna i prawna jest jednak analogiczna jak natura praw nabytych uwzględnionych w reformie roku 1999 i jako taka może być rozwiązana podobnie.	**Przeliczenie nabytych praw emerytalnych na kapitał początkowy zapisany na indywidualnych kontach w ZUS.** Zastosowanie formuły korzystnej dla ubezpieczonego, tj. proporcjonalnej do stażu i ostatnich wynagrodzeń lub (w przypadku rolników) stażu i części oczekiwanej emerytury KRUS jaka by z tego tytułu przypadała na danego ubezpieczonego.	MRPiPS	Ustawa	2024-2025	Rekomendacja operacyjna
7	W części zawodów objętych dziś przywilejami (służby mundurowe, wojsko, górnicy) przywoływanym problemem mającym uzasadnić wcześniejsze emerytury jest problem niedostatecznej kondycji fizycznej do wykonywania tych zawodów po 50/55 roku życia. Powoduje to problemy na styku między tymi branżami a ogólnym rynkiem pracy.	**Wprowadzenie zasady czasowych (długoterminowych) kontraktów o pracę (np. 20-letnich) w tych branżach.** Elementem tych kontraktów byłoby z jednej strony umożliwienie (poprzez atrakcyjną płacę) realnego oszczędzania w filarze kapitałowym, a z drugiej zdobycie kwalifikacji poszukiwanych na ogólnym rynku pracy (szkolenia zawodowe) przez osoby przygotowujące się do zakończenia pracy w policji czy wojsku.	MRPiPS	Ustawa	2024-2025	Rekomendacja operacyjna
8	Przedsiębiorcy są grupą nierównomiernie obciążoną składkami emerytalnymi, co stanowi szczególny kłopot dla jednoosobowych działalności gospodarczych uzyskujących niższe dochody z prowadzonej działalności. Zarazem składki są na tyle niskie, że grupa ta jest zagrożona ubóstwem na emeryturze w stopniu większym niż pracownicy najemni.	**Stopniowe wprowadzenie zasad ogólnych w składkach emerytalnych przedsiębiorców** tj. obliczanie ich w sposób proporcjonalny do dochodu. Ze względu na niepewność prowadzenia jednoosobowych działalności gospodarczych składki odprowadzane cyklicznie mogłyby być ryczałtowe, co byłoby korygowane w rocznym cyklu rozliczeniowym, podobnie jak dzieje się to w odniesieniu do PIT. Zachowanie ulgi w składkach na start dotyczącej przedsiębiorców dopiero rozpoczynających swoją działalność.	MRPiPS	Ustawa	2024-2025	Rekomendacja operacyjna
9	Część kapitałowa systemu jest zbyt skomplikowana dla większości Polaków aby uczestnictwo w niej było masowe.	**Integracja OFE, IKZE i IKE w jeden produkt** funkcjonujący na zasadach analogicznych do IKE - produkt ten byłby skierowany do wszystkich w tym do rolników indywidualnych i przedsiębiorców. OFE uległyby likwidacji a ich aktywa zostałyby przekazane do IKE. **Integracja PPE i PPK w jeden produkt funkcjonujący na zasadach analogicznych do PPK – produkt ten byłby skierowany do pracowników etatowych.**	MRPiPS	Ustawa	2024-2025	Rekomendacja operacyjna
10	Część kapitałowa systemu jest zbyt mało atrakcyjna dla większości Polaków, a dotychczasowe reformy burzyły zaufanie do państwa jako gwaranta prywatnych oszczędności emerytalnych, co także przekłada się na niską partycypację.	**Atrakcyjne warunki podatkowe** zarówno samego procesu przekształceń (zmiana OFE i IKZE w IKE oraz PPE w PPK byłaby nieopodatkowana), jak i oszczędzania w całym filarze kapitałowym (brak podatku od zysków kapitałowych niezależnie od formy wypłaty oszczędności). **Elastyczne warunki oszczędzania** w filarze kapitałowym ułatwiające decyzję o przystąpieniu do niego przedsiębiorcom, rolnikom, pracownikom najemnym, w tym osobom po 40 roku życia. Możliwość elastycznego składkowania (roczny limit równy 12-krotności średniego wynagrodzenia), możliwość zawieszania składki, zmiana skali itp.	MRPiPS	Ustawa	2024-2025	Rekomendacja operacyjna

Źródła

Duliński, K. (2023). Wypłata środków z IKE, IKZE, PPK lub PPE przed terminem — możliwości i konsekwencje.

Główny Urząd Statystyczny (2008 2013, 2014a, 2015 2020, 2021b). Obwieszczenie w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku, w czwartym kwartale [2007 2020] r.

Główny Urząd Statystyczny (2014b). Prognoza ludności na lata 2014-2015.

Główny Urząd Statystyczny (2021a). Emerytury i renty w 2020 r.

Główny Urząd Statystyczny (2021c). Rocznik demograficzny 2021.

Główny Urząd Statystyczny. (2022). Trwanie życia w 2021 r.

Hryckiewicz, A. (2009). Pension Reform, Institutional investors' Growth and Stock Market Development in the Developing Countries: Does It Function? National Bank of Poland Working Paper No. 67.

Huczko (2021). IKE, IKZE i PPE w 2022 roku — limity i korzyści podatkowe.

INFOR (2018). Dziedziczenie pieniędzy z IKE lub IKZE bez podatku od spadków.

Internetowy System Aktów Prawnych (2022). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia [21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30] marca [1999-2022] r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn.

Komisja Nadzoru Finansowego (2021). Informacja o stanie rynku emerytalnego w Polsce na koniec 2020 roku.

Kolek, A. i Sobolewski, O. (2021a). 10 zaniedbań w obszarze systemu emerytalnego w latach 2015 2021. Instytut Emerytalny.

Kolek, A. i Sobolewski, O. (2021b). Stopa zastąpienia – czy Polska spełnia standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy? Instytut Emerytalny.

Legalis (2022). Limity na IKE IKZE i wpłaty dodatkowe na PPE w 2022 roku.

Leśniak, G. (2021). Reforma OFE zamrożona w Sejmie, i chyba bez perspektyw.

Maciocha, A. (2020). PPK to nie emerytura.

Malec, M. i Tyrowicz, J. (2017). Niski wiek emerytalny, wysoka cena. W: Lewandowski, P. i Rutkowski, J. (red.). Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce.

Mercer (2021). Mercer CFA Institute Global Pension Index.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2018). IKZE – Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego.

MojePPK (2022a). Czym PPK różni się od PPE.

MojePPK (2022b). Dziedziczenie w PPK.

MojePPK (2022c). Założenia programu Pracowniczych Planów Kapitałowych.

OECD (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators.

Ordak (2021). Po zmarłym małżonku żona dostanie jego emeryturę.

Rusinowicz, A. (2011). Ocena funkcjonowania programu Indywidualnych Kont Emerytalnych — implikacje dla doskonalenia systemu zabezpieczenia emerytalnego. Zarządzanie Publiczne, 4(16)/2011.

Sawulski, J., Magda, I. & Lewandowski, P. Czy polski system emerytalny zbankrutuje? Instytut Badań Strukturalnych.

Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych (2021). Co to jest IKE? Dla kogo jest IKE?

Szewioła, P. (2022). Bliżej zgody w sprawie groszowych emerytur. Gazeta Prawna.

Tatała, M. (2022). Krótszy czas pracy – więcej rozwoju, mniej sztywnych regulacji. Raporty Liberté.

Thomas, A. & Spataro, L. (2016). The Effects of Pension Funds on Markets Performance: A Review. Journal of Economic Surveys, tom 30, numer 1, str. 1 33.

Tyrowicz, J. i Rutkowski, A. (2018). Świat bez PPK byłby lepszy, czyli ewaluacja ex ante projektu Pracowniczych Programów Kapitałowych. GRAPE.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (2020). Rynek emerytalny w Polsce (stan na koniec 2019 roku).

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (2021). Informacja o stanie rynku emerytalnego w Polsce na koniec 2020 r.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. 1982 nr 40 poz. 267.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1118.

Wyszyński, W. (2018). Znaczenie otwartych funduszy emerytalnych dla polskiego rynku finansowego. Roczniki Ekonomii i Zarządzania, tom 10(46), numer 4.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2005, 2011a, 2017a). Analiza wyników badania okresów pobierania emerytur [i rent] (za [2005, 2011, 2017] r.).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2009-2010, 2011b, 2015-2016, 2017b, 2018, 2019a, 2020, 2021a). Emerytury i renty przyznane w [2008 2020] r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2019b). Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2080 roku.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2021b). Prognozowana przeciętna miesięczna wysokość emerytury (łącznie z dodatkami pielęgnacyjnymi) wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyrażona w procencie przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obligatoryjną składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego. Odpowiedź na wniosek z dnia 7 czerwca 2021 r. Posła na Sejm RP Adama Szłapki o udostępnienie informacji publicznej. Departament Legislacyjno Prawny 991100/0146-294/2021.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2022). Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2021 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1250,88 zł).

WiseEuropa

Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu

Ekonomia i Polityka Gospodarcza

Dostęp do najwyższej jakości wiedzy może pozwolić na prowadzenie polityk oraz organizowanie instytucji publicznych w sposób maksymalizujący dobrobyt społeczeństwa. Celem Programu Ekonomia i Polityka Gospodarcza jest dostarczanie decydentom wiedzy na temat skutków prowadzonych przez nich polityk oraz rozwiązań instytucjonalnych. W ramach programu tworzymy własne analizy, zbieramy wyniki badań z całego świata oraz wchodzimy w dialog z sektorem prywatnym i publicznym, aby w najważniejszych obszarach życia gospodarczego proponować rozwiązania dopasowane do potrzeb polskiej gospodarki i społeczeństwa.

EKONOMIA I POLITYKA GOSPODARCZA

Inne publikacje:

„Jak możemy przełamać bariery transformacji?”,
A. Skubida, K. Sarna, N. Binarová, K. Głowacki, WiseEuropa, Impact Hub Innovation, Warszawa, Ostrawa 2022

„cPPA jako szansa na tanią energię z OZE. Praktyczny przewodnik dla firm”,
P. Czopek, Sz. Kowalski, P. Malik, G. Skarżyński, B. Wilk, WiseEuropa, RE-Source Poland Hub, Warszawa 2022

„Gonitwa za czasem. Dobre praktyki wdrażania a Krajowy Plan Odbudowy w Polsce”,
M. Sychowiec, A. Wójtowicz, W. Lewandowski, WiseEuropa, Warszawa 2022

„Najlepsze praktyki dla społeczności energetycznych w Polsce i Niemczech”,
I. Ciećwierz, K. Laskowski, K. Kobyłka, R. Rożek, W. Lewandowski, WiseEuropa, Warszawa 2022

ISBN: 978-83-64813-74-0