

Bogumiła Wątopek

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy

PERSPEKTYWY ROZWOJU DOBROWOLNYCH PROGRAMÓW EMERYTALNYCH W POLSCE

Streszczenie: Artykuł porusza problematykę związaną z dobrowolną częścią systemu emerytalnego w Polsce. Omówiono w nim najważniejsze czynniki, które wpływają na rozwój dobrowolnych form oszczędzania emerytalnego, jak: indywidualna przezorność przyszłych emerytów, zakres i stabilność regulacji prawnych, czynniki ekonomiczne oraz demograficzne. W końcowej części artykułu wskazane zostały potencjalne zagrożenia rozwoju dobrowolnych programów emerytalnych.

Słowa kluczowe: dobrowolny program emerytalny, zwolnienie podatkowe, czynniki demograficzne, czynniki ekonomiczne.

1. Wstęp

Zreformowany system emerytalny w Polsce składa się z części obowiązkowej oraz części dobrowolnej. Aktualnie niestety jedynie niewielki procent osób aktywnych zawodowo gromadzi dobrowolnie środki finansowe mające zwiększyć w przyszłości wysokość świadczenia emerytalnego. Dzieje się tak pomimo szerokiej oferty rynkowej w ramach tzw. trzeciego filaru systemu emerytalnego. Cele niniejszej pracy mogą być ujęte w dwóch punktach: zidentyfikowanie i omówienie czynników determinujących rozwój dobrowolnych programów emerytalnych oraz próba oceny polskich uwarunkowań dalszego rozwoju tych programów ze szczególnym zwróceniem uwagi na potencjalne zagrożenia.

2. Czynniki warunkujące rozwój dobrowolnych programów emerytalnych w Polsce

System emerytalny w obecnym kształcie funkcjonuje od 1999 r., wtedy też po raz pierwszy formalnie wprowadzona została warstwa dobrowolna do systemu emerytalnego w Polsce. Jest to okres bardzo krótki, jeśli weźmie się pod uwagę historię funkcjonowania systemów emerytalnych na świecie. Polska nie ma jeszcze doświadczeń w zakresie stymulowania rozwoju dobrowolnych programów emerytalnych, uzasadniona więc wydaje się próba zestawienia czynników, które mogą wywierać

wpływ na ich dalszy rozwój. Niewątpliwie czynników tych jest bardzo dużo, a ponieważ niemożliwe jest przedstawienie dokładnie wszystkich, wybrano tylko te, które są postrzegane w literaturze światowej jako najistotniejsze.

2.1. Indywidualna przezorność przyszłych emerytów

Poruszając temat indywidualnej przezorności przyszłych emerytów, należy wziąć od uwagę przede wszystkim świadomość ubezpieczeniową oraz skłonność do oszczędzania. Niewątpliwie czynniki te w dużym stopniu są powiązane z sytuacją ekonomiczną kraju, rozwojem rynku finansowego czy otoczeniem prawnym, które to elementy zostaną scharakteryzowane w dalszej części artykułu.

W pierwszej kolejności konieczne jest wykształcenie **świadomości ubezpieczeniowej** czy też, jak można ją nazwać w tym przypadku, świadomości emerytalnej. Jest to trudne w krajach, w których przez wiele lat funkcjonował system emerytalny gwarantujący zabezpieczenie materialne w okresie starości. Ludzie byli zwolnieni od obowiązku troszczenia się o przyszłą emeryturę, gdyż to państwo przyjmowało na siebie ciężar odpowiedzialności. Taka opiekuńcza rola państwa pozostała w świadomości wielu Polaków do dnia dzisiejszego, dlatego trudno jest im teraz przejąć chociaż część odpowiedzialności za wysokość swojego świadczenia emerytalnego w przyszłości.

Świadomość ubezpieczeniowa jest punktem wyjścia rozwoju dobrowolnych kapitałowych programów emerytalnych. Ale sama świadomość nie wystarczy do zapewnienia satysfakcjonujących dochodów w przyszłości. Musi ona być poparta konkretnymi działaniami podejmowanymi przez poszczególne osoby, a dokonywanie oszczędności emerytalnych wymaga rezygnacji z części bieżącej konsumpcji. Istotnym czynnikiem jest zatem **skłonność do oszczędzania**. Ograniczanie wydatków konsumpcyjnych na rzecz oszczędności jest trudne w przypadku osób, których dochody są na niskim poziomie. Niebezpieczne są także zachowania osób mających dochody na przeciętnym poziomie, gdyż są one skłonne twierdzić, że nie mają możliwości oszczędzania. Trudno jest takie zachowania oceniać, zauważalna jest jednak wyraźnie wśród Polaków skłonność do postrzegania swoich dochodów jako zbyt niskie, aby można było oszczędzać. Dodatkowo, mając na uwadze całość oszczędności dokonywanych przez poszczególne jednostki, należy pamiętać, że tylko pewna ich część stanowi oszczędności emerytalne. Świadomość ubezpieczeniowa jest tym czynnikiem, który w sposób bezpośredni wpływa na podział oszczędności dokonywanych przez gospodarstwa domowe. Bez promowania świadomości ubezpieczeniowej nie ma szansy stworzenia systemu emerytalnego zapewniającego dostatnią starość i dzięki temu akceptowanego społecznie.

2.2. Zakres i stabilność regulacji prawnych

Regulacje prawne są podstawowym punktem odniesienia dla przyszłych emerytów oraz wszystkich instytucji, które prowadzą działalność w ramach systemu emerytal-

nego. Niezwykle istotnym zagadnieniem jest sam zakres regulacji prawnych, a także jego stabilność, która nabiera szczególnego znaczenia w przypadku programów ukierunkowanych na długi horyzont czasowy. Częste zmienianie przepisów prawnych podważa zaufanie uczestników systemu emerytalnego, uniemożliwia również sporządzenie wiarygodnych projekcji stóp zastąpienia w przyszłości.

Jak dotąd, w ciągu ponad 10 lat funkcjonowania nowego systemu emerytalnego, nastąpiło wiele zmian o charakterze prawnym determinujących rozwój systemu. Dokonywane zmiany wskazują na to, że obecne regulacje prawne nie są stabilne. Jednakże biorąc pod uwagę bardzo krótki okres funkcjonowania nowego systemu, nie można oczekiwać całkowitej stabilności przepisów prawnych. Polska jest krajem, który nie ma doświadczenia w organizowaniu zabezpieczenia emerytalnego finansowanego kapitałowo, stąd konieczność ciągłego dostosowywania się do efektów obowiązujących regulacji. Rozwiązania, które się nie sprawdziły, powinny być modyfikowane.

Wśród uwarunkowań prawnych związanych z dobrowolnymi programami emerytalnymi niezwykle ważne miejsce zajmują **zwolnienia podatkowe**. Wielu autorów uważa opodatkowanie za jeden z ważniejszych instrumentów mogących stymulować rozwój kapitałowej części systemu emerytalnego, a szczególnie dobrowolne programy emerytalne. Zwolnienie podatkowe może być stosowane w odniesieniu do trzech elementów: składki wpłacanej do programu emerytalnego, dochodu z inwestycji oraz świadczenia wypłacanego emerytowi. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się kilka modeli opodatkowania, wśród których wyraźnie preferowane są dwa główne podejścia [Vittas 2002, s. 10-11]:

1) składki oraz dochód z inwestycji są zwolnione z podatku, ale opodatkowane są wypłaty emerytur (*EET – exempt, exempt, tax*);

2) składki są opodatkowane, a dochód z inwestycji oraz emerytura są zwolnione z podatku (*TEE – tax, exempt, exempt*).

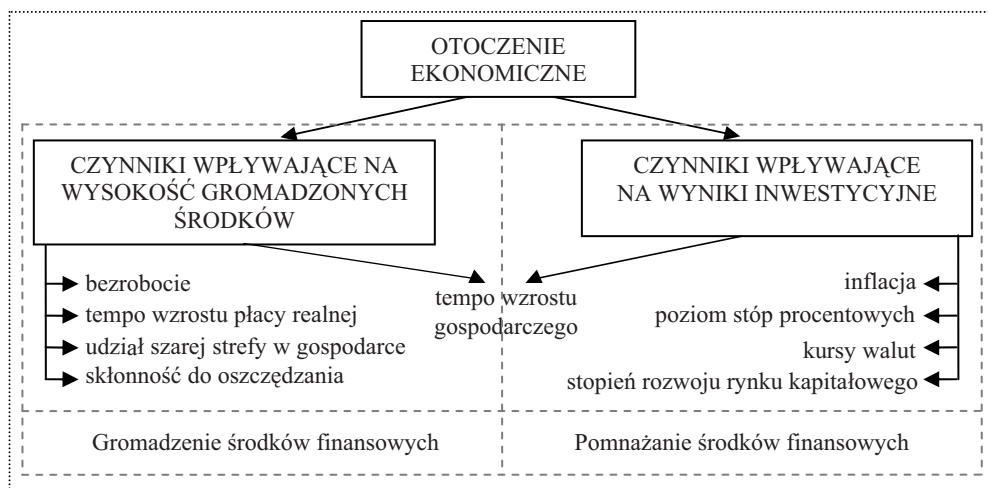
W Polsce model EET jest stosowany w przypadku otwartych funduszy emerytalnych oraz wpłat do ZUS-u. Model TEE jest wykorzystywany w przypadku PPE oraz IKE, czyli w odniesieniu do programów przygotowanych przez twórców systemu emerytalnego jako trzon III filaru. Jeżeli chodzi o pozostałe możliwości, które mogą być wykorzystywane w ramach III filaru, stosowany jest jeszcze inny model – TTE (*tax, tax, exempt*), gdzie oprócz opodatkowania składek występuje opodatkowanie dochodu z inwestycji, a zwolnienie podatkowe dotyczy wypłaty świadczenia emerytalnego. Przedmiotem dyskusji w ramach III filaru jest zwolnienie składek z podatku, a opodatkowanie świadczenia emerytalnego, czyli odłożenie w czasie zapłaty podatku wzorem rozwiązania przyjętego w filarach I i II. Polega to jedynie na odroczeniu zapłaty i szacuje się, że długookresowy wpływ na wysokość świadczenia emerytalnego może być w obu przypadkach taki sam [Whitehouse 1999, s. 7].

Należy podkreślić, że tworzenie ładu prawnego i instytucjonalnego w ramach systemu emerytalnego jest jedną z funkcji państwa. Poprzez regulacje prawne państwo decyduje przede wszystkim o obowiązkowej części systemu i przez to wpływa

na poziom stopy zastąpienia z tej części. Reguluje też działalność instytucji prywatnych oferujących różnorodne produkty emerytalne, m.in. ma obowiązek stworzenia systemu kontroli nad nimi. W literaturze przedmiotu często dyskutowany jest zakres ingerencji państwa oraz proporcje między częścią obowiązkową a częścią dobrowolną systemu. Nie można nie zauważyć, że im bardziej rozbudowany jest system obowiązkowy, tym mniej uczestnicy tego systemu są zainteresowani indywidualnym gromadzeniem oszczędności. „Korzystanie z występującej w każdym kraju szerokiej oferty rynkowej produktów emerytalnych stanowi pewien wyraz „niezadowolenia” ze standardu emerytalnego zapewnianego z inicjatywy państwa” [Szumlicz, Żukowski 2004, s. 25]. Potwierdzają to doświadczenia innych krajów.

2.3. Czynniki ekonomiczne

Otoczenie ekonomiczne jest bardzo ważną determinantą rozwoju dobrowolnych programów emerytalnych. W pierwszej kolejności wpływa na wysokość środków finansowych, które są oszczędzane przez osoby aktualnie aktywne zawodowo. Niewątpliwie wielkość kwot gromadzonych w ramach szeroko rozumianego III filaru jest związana z następującymi czynnikami: tempo wzrostu gospodarczego, bezrobocie, tempo wzrostu płacy realnej, udział szarej strefy w gospodarce oraz skłonność do oszczędzania. Drugi ważny aspekt to wpływ otoczenia ekonomicznego na efektywność inwestowania środków finansowych gromadzonych w celach emerytalnych. Wśród istotnych czynników, od których uzależniony jest dochód uzyskiwany z inwestycji, należy wymienić: tempo wzrostu gospodarczego, inflację, poziom stóp procentowych, kursy walut oraz stopień rozwoju rynku kapitałowego.



Rys. 1. Czynniki otoczenia ekonomicznego wpływające na rozwój dobrowolnych programów emerytalnych

Źródło: opracowanie własne.

Na rys. 1 przedstawiono dwie wyodrębnione grupy czynników. Podział ten został dokonany w celu zaakcentowania różnic między dwoma odmiennymi działaniami, a mianowicie między gromadzeniem a pomnażaniem środków finansowych. Pamiętać jednak należy, że z ekonomicznego punktu widzenia wszystkie wymienione czynniki są ze sobą w znacznym stopniu powiązane i nie mogą być traktowane odrębnie.

2.4. Czynniki o charakterze demograficznym

Czynniki demograficzne zdecydowały o konieczności zreformowania systemów emerytalnych w wielu krajach. Ze względu na zaobserwowany spadek umieralności oraz niską stopę narodzin, a w konsekwencji zmniejszanie się liczby osób w wieku produkcyjnym, zagrożone stało się funkcjonowanie systemu emerytalnego finansowanego w sposób repartycyjny.

Według ostatniej prognozy demograficznej sporządzonej przez Główny Urząd Statystyczny [*Prognoza ludności...* 2009] w Polsce nadal będzie obserwowany spadek umieralności. Szacuje się, że do 2035 r. przeciętne trwanie życia w Polsce wzrośnie, przy czym wzrost ten będzie zróżnicowany ze względu na płeć. Przeciętne trwanie życia mężczyzny wzrośnie do 77,1-78¹ lat (w 2006 r. wynosiło 70,9 lat), a kobiety do 82,9-83,4 lat (w 2006 r. wynosiło 79,6 lat). Współczynnik dzietności dla kobiet w 2035 r. wyniesie 1,45, co oznacza nieznaczny wzrost w stosunku do obecnej sytuacji (w 2007 r. wynosił 1,3), ale mimo tego będą to wartości niższe niż wymagany poziom zastąpienia, który dla większości krajów jest szacowany na ok. 2,1² [*World Population...* 2009, s. 8].

Spadek umieralności oraz niska stopa narodzin prowadzą do starzenia się społeczeństwa polskiego. GUS podaje, że średni wiek mieszkańca Polski w 2007 r. wynosił 37,3 lat, do 2035 r. wzrośnie do 47,9 lat, a w kolejnych latach spodziewany jest jego dalszy wzrost. Przewiduje się, że do 2035 r. będzie malała ogólna liczna ludności kraju, a jednocześnie będzie następował wzrost liczby osób starszych – w wieku 65 lat i więcej. Wpłyne to na relacje między liczbą osób w wieku produkcyjnym a poprodukcyjnym – wraz z upływem lat na całkowitą liczbę osób w wieku produkcyjnym będzie przypadało coraz więcej osób w wieku poprodukcyjnym.

Przedstawione dane obrazują, że zmiany demograficzne w Polsce będą systematycznie postępowały. Ze względu na ich wpływ na system emerytalny istotne są następujące tendencje [Szumlicz 2005, s. 242-243]: coraz więcej ludzi dożywa wieku emerytalnego, wydłuża się przeciętne dalsze trwanie życia po osiągnięciu wieku

¹ GUS zaproponował trzy warianty przewidywanych zmian długości przeciętnego trwania życia, różniące się założeniami dotyczącymi natężenia zgonów, co wpływa na zróżnicowanie długości przewidywanego trwania życia w zależności od przyjętego wariantu. Więcej: [*Prognoza ludności...* 2009, s. 53-56].

² Poziom zastąpienia w przypadku opisywania stopy narodzin oznacza taki poziom, który powinien być osiągnięty w długim okresie, aby zapewnić zastępowanie się populacji i utrzymanie jej stabilności.

emerytalnego, wzrasta liczba ludności w wieku emerytalnym w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Przemiany o charakterze demograficznym mają istotne znaczenie dla wysokości uzyskiwanej w przyszłości emerytury, ponieważ wysokość świadczenia emerytalnego będzie kalkulowana na podstawie przewidywanego przeciętnego dalszego trwania życia. Wydłużanie się czasu trwania życia powoduje, że zgromadzony kapitał emerytalny jest dzielony na coraz większą liczbę lat. Jest to zagadnienie istotne zarówno dla samych emerytów, jak i dla instytucji finansowych wypłacających świadczenia emerytalne.

3. Zagrożenia rozwoju dobrowolnych programów emerytalnych

W obliczu zaobserwowanych w ostatnich latach zmian o charakterze ekonomicznym, demograficznym oraz społecznym można podjąć próbę wskazania czynników, które mogą stanowić potencjalne zagrożenia dalszego rozwoju dobrowolnych programów emerytalnych w Polsce. Zidentyfikowanie tych potencjalnych zagrożeń jest niezmiernie istotne, gdyż stwarza możliwości podjęcia odpowiednich kroków zapobiegawczych. Programy dobrowolne w przypadku osób, które posiadają wysoką świadomość emerytalną, dają poczucie aktywnego wpływu na wysokość przyszłej emerytury. Narzucają też większą dyscyplinę finansową, ponieważ wymuszają systematyczne wnoszenie składek, co należy uznać za aspekt pozytywny. Za główne zagrożenia dla rozwoju dobrowolnych programów emerytalnych w Polsce mogą być uznane następujące czynniki:

a) **niska świadomość emerytalna społeczeństwa**, wynikająca m.in. z całkowitego braku lub niedostatecznej wiedzy o wysokości stopy zastąpienia z części obowiązkowej systemu emerytalnego;

b) **niski poziom skłonności do oszczędzania wśród społeczeństwa**, powodowany niskimi dochodami większości społeczeństwa i wynikającym stąd brakiem możliwości czy też w niektórych przypadkach brakiem chęci do rezygnacji z części bieżącej konsumpcji;

c) **nadmierna wiara w opiekuńczą rolę państwa**, cechująca przede wszystkim te osoby, które przez kilkanaście początkowych lat pracy zawodowej objęte były zasadami poprzedniego systemu emerytalnego;

d) **brak stabilności regulacji prawnych**, co podważa zaufanie społeczeństwa do systemu emerytalnego jako całości, jak i do poszczególnych podmiotów działających w jego ramach, np. instytucji finansowych oferujących programy;

e) **małe zainteresowanie pracodawców tworzeniem programów pracowniczych**, co w konsekwencji wpływa na bardzo małą liczbę pracowników objętych programami zakładowymi;

f) **niekorzystna sytuacja na rynku pracy**, czyli rosnąca stopa bezrobocia powodująca przerwy w pracy zawodowej obniżające wysokość możliwego do zgromadzenia kapitału emerytalnego;

g) **kryzys finansowy**, który może spowodować wiele negatywnych konsekwencji, jak np.: ograniczanie wysokości składek odprowadzanych do programów, brak zainteresowania programami dobrowolnymi, likwidacja istniejących programów (wynikająca z pogorszenia sytuacji ekonomicznej);

h) **możliwe zakłócenia na rynku kapitałowym**, prowadzące do niskich stóp zwrotu z inwestycji dokonywanych indywidualnie bądź przez instytucje finansowe zarządzające środkami w imieniu przyszłego emeryta;

i) **niski poziom wiedzy społeczeństwa o rynku kapitałowym**, powodujący małe zainteresowanie inwestycjami na rynku kapitałowym ze względu na obawę utraty środków finansowych.

4. Podsumowanie

Rozwój programów dobrowolnych w systemie emerytalnym jest niezwykle istotny dla zapewnienia w przyszłości świadczenia emerytalnego w satysfakcjonującej wysokości. Programy te nie rozwinęły się jeszcze w Polsce na zadowalającym poziomie i niestety wiele jest czynników o charakterze negatywnym odpowiedzialnych za zaistniałą sytuację. Istnieje uzasadniona obawa, że aktualny kryzys finansowy może przyhamować dalszy rozwój części dobrowolnej systemu emerytalnego. Jest to problem bardzo złożony, wymagający z jednej strony korzystnych warunków ekonomicznych, a z drugiej prac nad zwiększeniem świadomości emerytalnej społeczeństwa polskiego. Wymienione w niniejszej pracy zagrożenia pokazują różnorodność czynników mających znaczenie dla długoterminowego gromadzenia oszczędności emerytalnych.

Literatura

Prognoza ludności na lata 2008-2035, GUS, Warszawa 2009.

Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005.

Szumlicz T., Żukowski M. (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2004.

Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2004.

World Population Prospects: The 2008 Revision – Highlights, United Nations Population Division, New York 2009.

Vittas D., *Policies to promote saving for retirement: a synthetic overview*, Financial Sector Development, The World Bank 2002.

Whitehouse E., *The tax treatment of funded pensions*, Social Protection Discussion Paper nr 9910, The World Bank, Washington D.C. 1999.

DEVELOPMENT PERSPECTIVES OF THE VOLUNTARY PENSION PROGRAMMES IN POLAND

Summary: This paper considers the problem of the voluntary part of the pension system in Poland. It indicates and discusses the main factors which have an influence on the development of the voluntary forms of retirement saving: insurance awareness, law conditions, macroeconomic situation, demographic projections. The final part of this article indicates the potential barriers of the development of the voluntary pension programmes.