

Debata publiczna na temat rozwiązań w systemie emerytalnym wciąż jest niezwykle dynamiczna. Padają różne argumenty, wyodrębniają się stanowiska. Pojawia się pytanie, czy wszystkie istotne racje, cele i interesy są w tej dyskusji reprezentowane. Odpowiedź na to pytanie może służyć lepszemu zrozumieniu argumentów różnych stron, a także oszacowaniu pola kompromisu

– pisał KRZYSZTOF HAGEMER i ANDRZEJ ZYBAŁA

Emerytalne dylematy podstawy dla dialogu

W dyskusjach wokół rozwiązań emerytalnych adwersarze artykułują przekonania z odmiennych pozycji, opierają je na różnorodnych kryteriach oceny, wskazują na odmienne aspekty i cele systemu emerytalnego. Analiza dotychczasowych dyskusji umożliwia wyodrębnienie co najmniej trzech grup argumentów bliskich sobie według względnie spójnego klucza ideowego.

Jak piszą N. Barr i P. Diamond, system emerytalny ma wielorakie cele – zarówno ekonomiczne, jak i społeczne – ale jednocześnie powinniśmy rozpatrywać go jako jedną całość. Główne cele każdego systemu emerytalnego to przede wszystkim: (1) dostarczenie ludziom mechanizmu, który zapewni wyrównanie i odłożenie konsumpcji w czasie, a więc zapewni, aby po zakończeniu pracy zarobkowej wciąż mieli dochód pozwalający na utrzymanie konsumpcji na poziomie jak najmniej odbiegającym od tego, jakim cieszyli się, gdy pracowali zawodowo, (2) przeciwdziałanie ubóstwu wśród osób starszych.

Każdy system emerytalny składa się z wielu elementów – (1) obowiązkowych i dobrowolnych, (2) publicznych i prywatnych, (3) opartych na zdefiniowanym świadczeniu i na zdefiniowanej składce, (4) finansowanych repartycyjnie i finansowanych kapitałowo. Te różne elementy są w różnym stopniu skuteczne w realizacji powyższych głównych celów. Dlatego poszczególne państwa łączą je w różny sposób w zależności od tego, który z tych celów uznany jest za ważniejszy w priorytetach danego społeczeństwa.

Dodatkowo, skuteczny system emerytalny powinien być w długim okresie zbilansowany finansowo. To znaczy, społeczeństwo życzy sobie przeznaczać określoną ilość środków na system i powinno mieć oczekiwania adekwatne do nakładów, które decyduje się ponieść. Bardzo ważna jest ta spójność adekwatności świadczeń z chęciami i możliwościami ich finansowania dziś i jutro. Obietnice szczodrych świadczeń, które nie mają pokrycia w konkretnych źródłach finansowania, nigdy nie zostaną spełnione. Z drugiej jednak strony, jeśli przyszłe świadczenia okażą się zbyt niskie w stosunku do oczekiwań, ludzie będą w miarę możliwości unikać płacenia składek czy podatków na finansowanie systemu. Wybiorą indywidualne drogi zabezpieczenia się na starość.

Często też oczekuje się od systemu emerytalnego dodatkowych efektów – stymulowania rozwoju gospodarczego, zachęcania do aktywności zawodowej, stymulowania oszczędności czy rozwoju rynku kapitałowego – jednakże te cele dodatkowe nie powinny negatywnie wpływać na realizację celów podstawowych.

Umowa społeczna. Dobry system emerytalny jest zawsze wynikiem pewnej umowy społecznej. Powinna ona określić priorytetowe cele systemu emerytalnego i to, jak mają być realizowane dwa główne cele – przeciwdziałania ubóstwu na starość i wyrównywania konsumpcji w różnych okresach życia. Umowa taka powinna dotyczyć tego, czym jest emerytura gwarantowana ze środków publicznych: czy jedynie minimalnym zabezpieczeniem przed nędzą tych, którzy nie mają już siły pracować, czy też zapewnieniem w miarę przyzwoitego poziomu życia w okresie zasłużonego odpoczynku po zakończeniu pracy zawodowej. Umowa taka określać więc powinna między innymi wiek przechodzenia na emeryturę, poziom życia przyszłych emerytów gwarantowany przez państwo, stopień redystrybucji wewnątrzpokoleniowej (tzn. do jakiego stopnia gwarantujemy ową stopę zastąpienia wyższą dla osób o niższych dochodach), zakres solidarności międzypokoleniowej w finansowaniu emerytur.

W Polsce została zanegowana taka niepisana umowa społeczna, która dotyczyła systemu emerytalnego sprzed reformy w 1999 roku. Przede wszystkim erozji uległo społeczne poparcie dla dwóch elementów dawnego systemu:

- dla redystrybucji wewnątrzpokoleniowej, która określa wysokość świadczeń dla mniej i bardziej zamożnych, a także
- dla solidarności międzypokoleniowej regulującej zasady finansowania systemu.

Reforma z 1999 roku odzwierciedla tę zmianę nastawienia. Wprawdzie wychodzi ona naprzeciw niechęci do redystrybucji i solidarności międzypokoleniowej w Polsce, ale mimo to zawiera inne istotne zmiany, których ludzie albo nie byli świadomi (dużo niższe świadczenia), albo nigdy ich nie zaakceptowali (dużo wyższy wiek przechodzenia na emeryturę, żeby otrzymać w miarę przyzwoite świadczenie).

Niewątpliwie powinniśmy mieć system cieszący się akceptacją społeczną. Dlatego potrzebna jest debata, nie tylko wśród ekspertów, ale przede wszystkim z udziałem przedstawicieli różnych grup społecznych.

Konieczny jest konsensus społeczny wokół wartości, na których ma być budowany system emerytalny. Jego niezbędność wynika z tego, że decyzje podejmowane teraz mają skutki rozciągające się na pokolenia. Jednocześnie ewidentna jest trudność jego osiągnięcia i utrzymania w czasie.

Konieczne jest także budowanie zaufania do systemu, co zapewniłoby jego wewnętrzną spójność i trwałość. Wyzwa-

niem jest także moderowanie różnorodnych grup interesów niezwiązanych bezpośrednio z głównymi celami systemu, które prowadzą działania lobbujące (od pracowników instytucji emerytalnych, przez dostawców różnych narzędzi, na przykład informatycznych, po typowe korporacje biznesowe zainteresowane komercjalizowaniem rozwiązań emerytalnych). Ich skutki mogą wpływać na kształt systemu emerytalnego w sposób, w jaki realizuje swe główne cele.

Jak wyżej zaznaczyliśmy, polityka emerytalna jest niezwykle złożonym przedsięwzięciem publicznym. Wynika z wielu kolejnych czynników. Z jednej strony jej skuteczność wymaga, by zarówno jej kształtowanie, jak i realizacja odbywały się w warunkach dialogu społecznego. Wynika to z tego, że pracodawcy i pracownicy to główni dostarcyciele źródeł finansowa-

Jeśli przyszłe świadczenia okażą się zbyt niskie w stosunku do oczekiwań, ludzie będą w miarę możliwości unikać płacenia składek czy podatków na finansowanie systemu emerytalnego. Wybiorą indywidualne drogi zabezpieczania się na starość.

nia. Z kolei pracownicy to przyszli jego bezpośredni beneficjenci (udział w debacie tych, którzy już są na emeryturze, także jest konieczny). Z drugiej strony projektowanie i realizacja polityki emerytalnej wymagają też umiejętności wykorzystywania wysokiego poziomu wiedzy technicznej, narzędzi analitycznych i profesjonalnych instytucji niezbędnych do zarządzania poszczególnymi elementami systemu, od funkcji rozliczeniowych po analityczne. Wynika to

z konieczności stałego oceniania jego adekwatności społecznej, wydolności finansowej, efektywności ekonomicznej i wpływu na stan finansów publicznych. Stan systemu zależy też od szeregu czynników, które trzeba w porę identyfikować i na nie reagować, takich jak długoterminowe zmiany demograficzne, sytuacja na rynku pracy zarówno w zakresie popytu na pracę, skłonności pracodawców do zatrudniania ludzi z różnych grup wiekowych i o różnych

Emerytury adekwatne i stabilne

Komisja Europejska w Zielonej księdze na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie wskazuje, że nadrzędnym celem reform emerytalnych jest zapewnienie adekwatności emerytur i stabilności systemu emerytalnego. *„Adekwatność i stabilność są dwoma aspektami tej samej kwestii”*. Nieadekwatność emerytur może sprawić, że pojawią się naciski na doraźne podwyżki pensji lub wyższe zapotrzebowanie na inne świadczenia finansowane ze środków publicznych. Zagrozi to stabilności systemu emerytalnego i finansów państwa. Z drugiej strony jeśli system emerytalny nie będzie stabilny, to zagrozi możliwości oferowania adekwatnych emerytur. *„Kwestie adekwatności i stabilności trzeba analizować razem”*.

Zapewnienie adekwatności emerytur. Adekwatne emerytury są wyrazem podstawowej solidarności wewnątrz pokoleń i między pokoleniami. Komisja Europejska wskazuje, że dotychczas reformowano systemy emerytalne, aby poprawić zazwyczaj stabilność systemu. Ale system emerytalny wymaga także reform w celu zapobiegnięcia nieadekwatności świadczeń.

W większości wypadków spadały stopy zastąpienia publicznych emerytur. Aby temu przeciwdziałać, trzeba na przykład działać na rzecz zapewniania obywatelom dłuższego okresu aktywności zawodowej, a także zwiększenia dostępu do dodatkowych programów emerytalnych.

Do nieadekwatności może prowadzić także:

- brak sposobów kompensowania obywatelom okresów bezrobocia, chorobowego lub obowiązków opiekuńczych,
- nieobjęcie systemem emerytalnym grup społecznych, które znajdują się w trudnej sy-

tuacji społecznej, na przykład osoby pracujące na umowy krótkookresowe i pracownicy nietypowi,

- niewystarczające gwarancje minimalnej emerytury,
- niestarczające zapewnienie dochodu gwarantowanego osób starszych.

W systemach kapitałowych można zwiększyć adekwatność dochodu emerytalnego poprzez zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego. Gdy zbliża się faza wypłaty emerytur mogłaby nastąpić zmiana sposobu dzielenia ryzyka pomiędzy oszczędzających na emeryturę i podmioty, które wypłacają emeryturę (fundusze).

Zapewnienie stabilności emerytur. Wiele reform emerytalnych miało na celu ograniczenie wzrostu przyszłych wydatków na publiczne emerytury. Konieczne są dalsze działania na rzecz zapewnienia stabilności systemu i długoterminowej stabilności finansów publicznych. Dotyczy to zwłaszcza krajów w których przewidywane są wysokie wydatki na publiczne emerytury w przyszłości.

Dodatkowym wyzwaniem będą wydatki na opiekę osób sędziwych, zwłaszcza w sytuacji gdy w przyszłości nadal formalna opieka będzie zastępowała opiekę nieformalną. Wyższe nakłady publiczne wymagają wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego UE, na przykład przez osiągnięcie wyższych wskaźników zatrudnienia, wzrost wydajności pracy. Przełoży się to na wyższy standard życia, a także wesprze stabilność finansową państw członkowskich.

Źródło: Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, SEK (2010)830.

Tabela 1. Grupy argumentów w sporze o kształt systemu emerytalnego

Kryteria, które poszczególne grupy biorą pod uwagę przy ocenie systemu emerytalnego	Kapitałowo- -biznesowa	Kapitałowo- -publiczna	Ubezpieczeniowo- -społeczna
Wpływ rozwiązań przyjętych w systemie na stabilność makroekonomiczną finansów publicznych (w średnim i długim terminie)	Bardzo pozytywny	Pozytywny, ale warunkowo	Negatywny z uwagi na późniejsze koszty (państwo będzie zmuszone uzupełniać niski dochód emerytów)
Odporność systemu na przemiany demograficzne	Wskazują jako czynnik, który niejako legitymizuje to podejście	Wskazują jako kluczowy czynnik	Aspekt znaczący
Wpływ rozwiązań w systemie na poziom stopy zastąpienia	Brak zainteresowania lub pozytywna ocena obniżki	Wskazują na ewentualny problem, ale w przyszłości	Mocno artykułują ten aspekt jako zasadniczy wymiar
Wpływ rozwiązań w systemie na sytuację słabszych ekonomicznie grup społecznych (w tym na spójność społeczną)	Brak zainteresowania	Wskazują na ewentualny problem w przyszłości (obciążenie systemu socjalnego)	Mocno artykułują ten wymiar systemu
Wpływ rozwiązań w systemie na rozwój gospodarczy kraju	Bardzo pozytywny	Bardzo pozytywny	Traktują to jako drugorzędny cel działania systemu
Wpływ na poczucie sprawiedliwości wśród społeczeństwa	Nie rozważają zwykle tej kwestii	Bywa to rozważane, ale bez konkluzji	Traktują to jako zasadniczy wymiar
Docelowe wydatki na zabezpieczenie emerytalne w relacji do PKB	Niższe niż obecnie	Nie wyższe niż obecnie	Wyższe niż obecnie

kwalifikacjach, jak i w zakresie podaży pracy, a więc skłonności ludzi w różnych grupach wiekowych do podejmowania czy kontynuowania zatrudnienia itp.

Charakter dyskursu emerytalnego. Tocząca się w Polsce debata emerytalna ma kilka specyficznych cech, na które warto zwrócić uwagę. Rozważmy najpierw kwestię aktorów dyskursu emerytalnego. Pod tym względem możemy powiedzieć, że nie uczestniczą w nim wszyscy, których interesy są dotykane. Od początku, jeszcze od fazy, w której kształtowała się reforma z 1999 roku, bardzo silnie reprezentowane są w niej interesy sektora usług finansowych. Jest on w sposób oczywisty zainteresowany tym, aby jak największa część systemu była prywatna. Wpływa to bowiem bezpośrednio na jego oczekiwane dochody i zyski. Przedstawiciele tego sektora mają dodatkowo nad innymi tę przewagę, że na ogół mają wiedzę

techniczną o systemach emerytalnych, której przeciętny płatnik składek (czy to pracownik, czy pracodawca) nie ma.

Dobrze, że w debacie obecne są organizacje pracodawców jako jeden z głównych aktorów finansujących system emerytalny. W ich interesie leży to, by płacone składki były wykorzystane jak najlepiej, to znaczy skutkowały jak najwyższymi i jak najbezpieczniejszymi emeryturami. Tymczasem można dostrzec, że zdają się polegać na ekspertyzie swoich kolegów z sektora usług finansowych albo popierają całkowicie ich stanowisko. Rzeczywistość natomiast jest taka, że nie są identyczne interesy pracodawców finansujących system i interesy sektora usług finansowych zarządzających funduszami (a w przyszłości być może też sprzedającego renty dożywotnie [„annuitety”] w zamian za zgromadzone fundusze).

Głos przedstawicieli pracowników (jak i tych, którzy już są emerytami) słychać rzadko

i słabo. Jednym z problemów jest niezbyt silna baza ekspercka organizacji związkowych i w konsekwencji brak możliwości dokonywania własnych analiz i studiów różnych wariantów rozwiązań emerytalnych. Tymczasem w obecnej dyskusji przytaczane są przez poszczególne strony – często sprzeczne – wyniki zamawianych przez nie analiz, prognoz i symulacji, powstają jednak wątpliwości dotyczące ich wiarygodności. Istnieje pilna konieczność stworzenia takiego niezależnego ośrodka monitorującego system emerytalny (oraz inne systemy wydatków publicznych wiążące się z długookresowymi zobowiązaniami finansowymi i mające istotny wpływ na poziom życia zarówno żyjących, jak i przyszłych pokoleń – jak renty, system opieki zdrowotnej itp.), który mógłby upowszechniać publicznie wiarygodne i cieszące się zaufaniem społecznym analizy.

Debata ujawniła duże rozbieżności stanowisk jej uczestników. Często jednak miały one charakter symboliczny. Adwersarze odwoływali się do naczelných zasad, na których powinien opierać się system emerytalny, a w sposób nieczytelny odnosili się do konkretnych dylematów. Często uciekano się do argumentów niemerytorycznych, brakowało bowiem wyliczeń wielu parametrów ekonomicznych i społecznych. Można było odczuć brak wspólnej płaszczyzny porozumienia w jakimkolwiek wymiarze, stanowiska były zupełnie nieprzystające.

Koszty reformowania. Ostatnio doszły też silnie do głosu krótko- i średnioterminowe interesy podatników, reprezentowane przez rząd. Rząd zaproponował znaczne obniżenie części składki, która jest przekazywana OFE. Zrobił to w imię obniżenia deficytu i długu publicznego w krótkim okresie. Motywowany był również chęcią sprostania kryteriom przystąpienia

do strefy euro. Warto odnotować – bez oceny słuszności decyzji – że jest to zmiana stanowiska rządu jako reprezentanta podatników w stosunku do okresu, kiedy rodziła się reforma emerytalna z 1999 roku. Wówczas, gdy w latach 1997–98 dyskutowana była kwestia tak zwanych kosztów przejściowych reformy, przedstawiciele kolejnych rządów głosili przekonanie, że warto ponieść koszty zmiany systemu, zwłaszcza z tego powodu, że przyniosą obniżenie wydatków państwa i deficytu w długim horyzoncie czasowym (chodziło tu o skalę przyszłego deficytu wynikającego z przekazania części składki do OFE i w związku z tym powstania większej luki w finansowaniu bieżących emerytur). Ekonomiści nazywają takie zjawisko „nie-spójnością decyzji w czasie” (*time inconsistency*): skutki podjętych przez nas wcześniej decyzji na tyle zmieniają warunki, w jakich działamy, że pierwotne zamiary ulegają również zmianie.

Warto także zwrócić uwagę na kontekst sytuacyjny debaty. Był on niezwykle istotny dla jej wyników. Otóż ma ona miejsce w warunkach znaczącego spadku zaufania generalnie do instytucji publicznych, a w szczególności do ZUS-u jako głównego podmiotu zarządzającego pieniędzmi wpła-

canymi na system zabezpieczenia społecznego. Niezależnie od tego, czy składka do OFE pozostanie na obecnym poziomie, czy zostanie zmniejszona, większa część emerytury jest i będzie emeryturą z ZUS-u.

ZUS musi stać się instytucją zaufania publicznego – bez tego system emerytalny nigdy nie będzie funkcjonował dobrze. Wiele jest tu do zrobienia, tym bardziej że w trakcie ostatnich 20 lat byliśmy świadkami stałych ataków na tę instytucję, przyjmujących różną postać: jak choćby dyskredytowanie w mediach za zbyt luksusowe siedziby czy nieracjonalne regulacje. Krytyka często była o tyle

Umowa społeczna powinna dotyczyć tego, czym jest emerytura gwarantowana ze środków publicznych: czy jedynie minimalnym zabezpieczeniem przed nędzą tych, którzy nie mają siły już pracować, czy też zapewnieniem w miarę przyzwoitego poziomu życia w okresie zasłużonego odpoczynku.

bezproduktywna, iż nie pokazywano rozwiązań, a jedynie wskazywano, że im bardziej zmarginalizuje się ZUS, tym lepiej dla przyszłych emerytów. Spora część obywateli nosi w sobie w związku z tym głęboko zakorzenione przekonanie, że pieniądze przekazywane do ZUS-u są marnotrawione. Dla stworzenia wiarygodnego obrazu ZUS-u konieczne jest też odbudowanie zrozumienia dla roli solidarności międzypokoleniowej w mechanizmie systemu repartycyjnego. Przykład Szwecji, kraju, który ma system emerytalny podobny do naszego (aczkolwiek znacznie mniejszy udział filaru kapitałowego), pokazuje, jak wiele można zrobić, aby obywatele zrozumieli zasady działania systemu emerytalnego i to, jak można budować jego wiarygodność.

Tematy do podniesienia. Pod względem przedmiotu debata nie podniosła wystarczająco silnie wielu problemów, które są kluczowe dla systemów emerytalnych, takich jak:

1. skala redystrybucji w systemie, która skutecznie przeciwdziałałaby w przyszłości narastaniu ubóstwa wśród osób starszych, a z drugiej strony byłaby akceptowalna społecznie,
2. konsekwencje zmian proporcji między repartycyjnymi i kapitałowymi częściami systemu dla jego bezpieczeństwa (warunki utrzymania systemu w ramach koncepcji ubezpieczeń społecznych),
3. przyszła sytuacja grup, które nie otrzymają wystarczającego zabezpieczenia w wyniku wprowadzenia nowego systemu, i niezbędne dodatkowe działania na rzecz form zabezpieczenia tych grup,
4. jaka jest pożądana wysokość emerytury (stopa zastąpienia) i ile lat powinno się pracować, żeby taką emeryturę osiągnąć. Co należy zrobić, by ludzie mogli i chcieli pracować dłużej (w tym także realistyczny długofalowy scenariusz podnoszenia wieku emerytalnego),
5. współzależność polityki w zakresie emerytur z działaniami w ramach innych dzie-

dzin polityki społecznej (polityki rodzinnej, zdrowia, zatrudnienia, edukacji).

Polski dyskurs nie docenił złożoności zagadnienia redystrybucji. Systemy emerytalne w ramach ubezpieczeń społecznych tradycyjnie miały za zadanie wyrównywanie dochodów. W założeniach polskiej reformy ta kwestia nie została jasno wyartykułowana. Trudno było odczytać, w jakim kształcie – i czy w ogóle – istnieje konsensus wokół tego zagadnienia. Wprawdzie związki zawodowe akceptowały założenia systemu w 1999 roku, ale ich podstawą były nadzieje, że uda się uruchomić ubezpieczenia sektorowe, którymi mogłyby współzarządzać. Ostatecznie system oparto na zasadzie pełnego indywidualizmu, czyli ścisłej relacji między wielkością wniesionych składek a późniejszą emeryturą. Oznaczało to radykalne zmniejszenie skali redystrybucji. Ponadto, poza ogólną gwarancją pomocy społecznej nie wprowadzono rozwiązań dla osób, które nie mogły płacić składek wystarczająco długo. Prawo do minimalnej emerytury wymaga płacenia składek przez 20–25 lat. Nie dyskutowano możliwych rozwiązań, które gwarantowałyby minimalny dochód na starość w sytuacji braku innych środków – takich jak powszechna emerytura obywatelska czy chociażby emerytura socjalna. Takie rozwiązania funkcjonują w wielu innych krajach.

Wydaje się, że w toku debaty jej uczestnicy nie okazali adekwatnej uwagi czy zrozumienia relacji pomiędzy cechami repartycyjnymi i kapitałowymi systemu, czyli stopnia, w jakim jest on wyrazem umowy generacyjnej, w ramach której pokolenie pracujące finansuje świadczenia osobom na emeryturze. Inicjatorzy reformy za jej kluczowy cel przyjęli wzmocnienie stabilności finansowej systemu emerytalnego, a także stworzenie w jego mechanizmach dodatkowych bodźców, aby pracujący wydłużali lata pracy. Dlatego wprowadzono ścisły związek między wysokością świadczeń a długością okresu płacenia składek i – w konsekwencji – zasadę kont indywidualnych. W efekcie nastąpiło częściowe wyjście z umowy międzygeneracyjnej.

Dyskusja emerytalna partnerów

Komisja Trójstronna i jej zespoły stały się ważną płaszczyzną debaty na temat zmian w systemie emerytalnym. Zespół ds. ubezpieczeń Komisji Trójstronnej podczas posiedzeń 28.01, 4, 11 i 17.02 debatował nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Związki zawodowe i organizacje pracodawców prezentowały swoje stanowiska. Wydaje się, że w trakcie burzliwej debaty rosla ranga i szacunek dla mechanizmów dialogu społecznego.

Wszystkie strony akceptowały główny cel zmian w systemie: godne emerytury oraz ochrona finansów publicznych przed nadmiernym przyrostem długu publicznego. W imię tego drugiego celu rząd zaproponował korektę obecnych rozwiązań w postaci obniżenia składki emerytalnej kierowanej do OFE z obecnych 7,3 do 2,3 procent. Pozostałe 5 procent miałyby trafiać do ZUS, ale na konta osobiste. Od 2013 roku te proporcje zaczęły się zmieniać. W roku 2017 do OFE przekazywane byłyby 3,5 procent, a 3,8 procent na subkonto w ZUS. Planowane jest też wprowadzenie ulg podatkowych dla osób dodatkowo oszczędzających na emerytury. Przedstawiciele związków zawodowych skupionych w TK zgodzili się na takie rozwiązania. Natomiast pracodawcy – w imię doraźnego ratowania finansów publicznych – także zgadzali się, ale proponowali, aby powyższe rozwiązania wprowadzić na trzy lata.

Przedstawiciele pracodawców argumentowali, że: *OFE nie może być jedynym chłopcem do bicia i jedynym sposobem łagodzenia trudności budżetowych. W stanowisku Lewiatana pt. Czy możliwy jest kompromis w sprawie OFE? czytamy: Utrzymanie zmniejszonych transferów do OFE ponad zakładane przez PKPP Lewiatan 2 lata nie będzie sprzyjało przeprowadzeniu tych niezbędnych reform. Może także spowodować, że pojawi się u polityków chęć sięgnięcia po pozostałą część składki emerytalnej do OFE, a później po już zgromadzony tam przez przyszłych emerytów kapitał ponad 200 mld zł.*

Minister Michał Boni poinformował, że na wniosek pracodawców rząd będzie analizować możliwości zwiększenia składki przekazywanej do OFE (do poziomu 4,5–5 procent za 8–10 lat). Ale nie może być mowy o powrocie do poziomu 7,3 procent.

Partnerzy społeczni wskazywali na sposoby ograniczenia wydatków budżetowych i długu publicznego, jak na przykład reforma KRUS, eme-

rytur mundurowych czy sędziowskich, podwyższenie wieku emerytalnego i inne. Zdaniem rządu nie przyniosą one jednak takiego obniżenia potrzeb pożyczkowych państwa (niezbędnych dla rozwoju i „zasypania” długu) jak obniżenie transferów do OFE.

Związkowcy domagali się przede wszystkim gwarancji, że waloryzacja składki zbieranej na subkoncie w ZUS będzie na poziomie, który został zapisany w projekcie ustawy (czyli waloryzacja według średniego nominalnego wzrostu PKB z ubiegłych 5 lat). W długim terminie ma to zapewnić zwrot z składek przekazanych do ZUS na poziomie podobnym do zwrotu uzyskiwanego przez OFE (z tej części, którą fundusze inwestują w obligacje). Organizacje pracodawców wskazują jednak, że należy zmienić zasady waloryzacji składki. Argumentowały, że nie ma pewności, czy kolejne rządy – zgodnie ze swoimi preferencjami – nie zechcą dokonać zmiany zaproponowanej zasady waloryzacji. Formułowały pytanie, czy ubezpieczeni mogą w ogóle liczyć na gwarancję utrzymania zasad waloryzacji, a jeśli tak, to na czym ta gwarancja ma polegać. Wskazywały, że należy rozważyć, czy wskaźnik waloryzacji nie powinien być niższy od średnich wyników osiągniętych przez OFE w okresie rocznym.

Dziedziczenie składek. Związkowcy i pracodawcy zgodnie zabiegali o wprowadzenie zasady pełnego dziedziczenia składki przekazywanej do ZUS. Rząd przychylił się do ich stanowiska. Ale projekt rządowy przewiduje jednak pewne ograniczenie prawa spadkowego. Zakłada bowiem ewidencjonowanie składek w ZUS, które przypadają spadkobiercom w przypadku śmierci ubezpieczonego. Rozwiązanie to może budzić wątpliwości konstytucyjne, a także pozostawać w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Dotyczy to sytuacji, gdy spadkobierca będzie osobą niebędącą w polskim systemie emerytalnym (np. spadkobiercy spoza Polski czy UE).

Dobrowolność wyboru: ZUS czy OFE. To postulat trzech central, a zwłaszcza OPZZ. Ustawa z 1998 roku zakładała obligatoryjne odkładanie części składki emerytalnej do prywatnych instytucji kapitałowych, które inwestują je na rynkach finansowych. Związki zawodowe chciałyby odejść od tej zasady. Argumentują, że zbierane składki mogą być utracone w wyniku kryzysu gospodarczego czy bessy na rynku finansowym. Dziś znaczna część

społeczeństwa chętnie zrezygnowałaby z członkostwa w OFE i całą swoją składkę przekazywałaby na konto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Rząd nie zgadza się z tym postulatem. Minister Boni tłumaczy, że wprowadzenie zasady dobrowolności zniszczyłoby publiczny charakter systemu emerytalnego. Gdyby istniała możliwość wychodzenia z OFE z rynku kapitałowego, trzeba by – jego zdaniem – wycofać miliardowe sumy pieniędzy. Rząd rozważa jednak dobrowolność członkostwa w OFE dla urodzonych w latach 1948–1968. Na początku reformy emerytalnej z 1999 roku ta grupa wiekowa decydowała, czy zostać tylko w ZUS, czy część składki kierować do OFE.

Społeczny nadzór w II filarze. Związki zgłosiły także postulat wprowadzenia społecznego nadzoru nad II filarem emerytalnym (OFE). Do rad nadzorczych poszczególnych towarzystw emerytalnych mieliby wejść przedstawiciele ubezpieczonych. Desygnowałyby je organizacje związkowe i pracodawców na zasadach analogicznych jak wprowadzają swoich przedstawicieli do Rady Nadzorczej ZUS. Argumentują, że przeszkodą w takim rozwiązaniu nie może być fakt, że towarzystwa są podmiotami prywatnymi. Ważniejsze jest to, że wykonują zadania nałożone przez państwo, pobierają składki obowiązkowo wpłacane przez ubezpieczonych. To państwo ostatecznie ponosi konsekwencje ewentualnego złego zarządzania funduszami emerytalnymi (między innymi poprzez obowiązek wypłaty minimalnej emerytury).

Melodia na cięcia. OPZZ argumentował, że w trakcie trwającej obecnie dyskusji na temat uzdrowienia finansów publicznych i reformy systemu ubezpieczeń społecznych zgłaszane są liczne propozycje. W większości prowadzą one do propozycji cięć wydatków socjalnych dotyczących osób najuboższych finansowo. Natomiast ważniejsze byłoby opracowanie nowych sposobów pozyskiwania nowych środków do budżetu. Związkowcy proponują działania w tym zakresie, które zwiększyłyby dochody do budżetu o około 100 mld zł:

- Zwiększenie opodatkowania osób o najwyższych dochodach, wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, zwiększenie ściągłości podatków i innych należności, opodatkowanie diet otrzymywanych przez osoby pełniące obowiązki społeczne i obywatelskie, w tym posłów, senatorów i radnych samorządów terytorialnych wszystkich szczebli.

- Podniesienie składki rentowej w części płaconej przez pracodawcę.
- Uzależnienie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez rolników i prowadzących działalność gospodarczą od faktycznie osiągniętych przychodów.
- Zniesienie limitu zarobków, powyżej którego najbogatsi nie płacą składek na ubezpieczenie społeczne.
- Zintensyfikowanie kontroli przedsiębiorców przebywających na zwolnieniach lekarskich.
- Likwidacja świadczeń z pomocy społecznej nieuzależnionych od dochodu.
- Likwidacja Funduszu Kościelnego.
- Zintensyfikowanie walki z szarą strefą.
- Kreowanie popytu poprzez wzrost (na przykład minimalnej płacy, najniższych emerytur i rent, świadczeń z pomocy społecznej).

Umowa społeczna. Z kolei pracodawcy wskazywali, że należy II filar modernizować, ale nie demontować systemu. PKPP Lewiatan opowiada się za podjęciem próby wypracowania umowy społecznej obejmującej system emerytalny. Prezydent RP powinien objąć ją swoimi gwarancjami, gdyby doszło do jej podpisania przez partnerów społecznych. Organizacja proponuje szybkie podjęcie reform trwale poprawiających stan finansów publicznych. Wśród nich powinny się znaleźć:

- reforma emerytur pracowników służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, górników i rolników,
- objęcie rolników podatkiem dochodowym i składkami zdrowotnymi,
- powiązanie wieku emerytalnego z długością trwania życia,
- reforma systemu rentowego,
- rewizja nieefektywnych świadczeń społecznych i ulg podatkowych,
- wprowadzenie jednolitej stawki VAT połączone z osłoną dla najuboższych,
- redukcja nadmiernego zatrudnienia w administracji rządowej i samorządowej oraz szkolnictwie,
- reforma ochrony zdrowia.

Organizacja proponuje także utworzenie biura aktuarusza krajowego, który będzie dokonywał bieżących wyliczeń długu jawnego i ukrytego, oceni sytuację demograficzną i przedstawi rekomendacje. Wskazuje na potrzebę powołania przy Trójstronnej Komisji komitetu monitorującego, który oceniałby stan systemu emerytalnego i formułowałby propozycje niezbędnych korekt.

Ponadto w dyskusji nie nadano dostatecznej wagi zagadnieniom związanym z zarządzaniem ryzykiem w ramach systemu. Polityka emerytalna jest polityką długoterminową, w której występuje szczególnie wiele czynników mogących przesądzić o porażce, a ta może wprawić w turbulencję całe państwo. Czynnikiem ryzyka mogą być kwestie finansowe (niedobór środków), ale także kwestie związane z jakością zarządzania w instytucjach systemu (na przykład w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, czyli budowania adekwatnego poziomu wiedzy profesjonalnej).

Kolejną ważną kwestią, która nie uzyskała właściwego miejsca w debacie, jest sprawa zabezpieczenia interesu publicznego przed taką grą interesów biznesowych, która zagraża dobru publicznemu. Jak wiadomo, przez system emerytalny przepływają olbrzymie środki finansowe. Wywołuje to grę interesów. Wielką sztuką jest zabezpieczenie interesu publicznego. Poza tym istotną dziedziną dyskusji jest kwestia mechanizmów decyzyjnych. Pojawiało się szereg opinii, w których wskazywano na potrzebę obniżania rangi mechanizmów demokratycznych na rzecz merytokratycznych. A więc pojawia się tu postulat, aby decyzje zapadały w gronie fachowców, a nie w oparciu o udział obywateli. Ta kwestia nie zamyka listy zagadnień, w przypadku których nie udało się uzyskać konsensusu.

Poniżej chcemy zarysować te grupy argumentów, które wystąpiły w dyskusji – pamiętając, że zostaje cały obszar problemów nieobjętych dotychczasową dyskusją. Poniżej spróbujemy scharakteryzować trzy grupy argumentów, które wyodrębniły się w dotychczasowej dyskusji: kapitałowo-biznesowa, kapitałowo-publiczna, ubezpieczeniowo-społeczna.

Argumenty kapitałowo-biznesowe opowiadają się za systemem emerytalnym, który jest wyposażony w znacznych rozmiarów filar kapitałowy. Ich rzecznicy utrzymują, że ten model systemu przyczynia się do rozwoju gospodarczego (fundusze emerytalne inwestują w akcje na giełdzie) i tworzy skuteczne zachęty do dłuższego pozostawania na rynku pracy (im dłużej ktoś pracuje, na tym wyższą emeryturę może liczyć) oraz uodparnia system finansów publicznych na trendy demograficzne i zapewnia w znacznym stopniu odpolitycznienie systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Za tymi argumentami leży też niechęć do systemu emerytur publicznych opartych na zasadach ubezpieczeń społecznych, czyli systemu repartycyjnego (pracujący odprowadzają składki, z których finansowana jest wypłata bieżących emerytur). Część tej grupy posługuje się nawet pojęciem „pseudoskładki” na oznaczenie składek emerytalnych, które trafiają do ZUS-u: *„ponieważ w starym systemie emerytalnym nie gromadzono żadnych pieniędzy, tylko wydawano je na bieżące potrzeby (i to nie tylko emerytalne)”*. Inny autor zwraca uwagę: *Opracowanie Ministerstwa Finansów traktuje wirtualne rachunki w ZUS, które są tylko zapisem księgowym zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów, identycznie jak rachunki w OFE, gdzie zobowiązania wobec uczestników mają pokrycie w aktywach. Tymczasem różnica jest zasadnicza. Składki na OFE to kumulowane oszczędności, a składki pozostające w ZUS są natychmiast wydawane. Nie można wykluczyć pogorszenia sytuacji finansów publicznych, na przykład na skutek nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej kolejnych rządów. Wówczas może się okazać, że budżet nie jest w stanie wywiązać się ze zobowiązań emerytalnych, które obniży poprzez inflację i czasową zmianę indeksacji. W takiej sytuacji środki gromadzone w OFE będą bezpieczniejsze¹*. Jeden z dziennikarzy napisał, że pieniądze z OFE są „bardziej nasze”

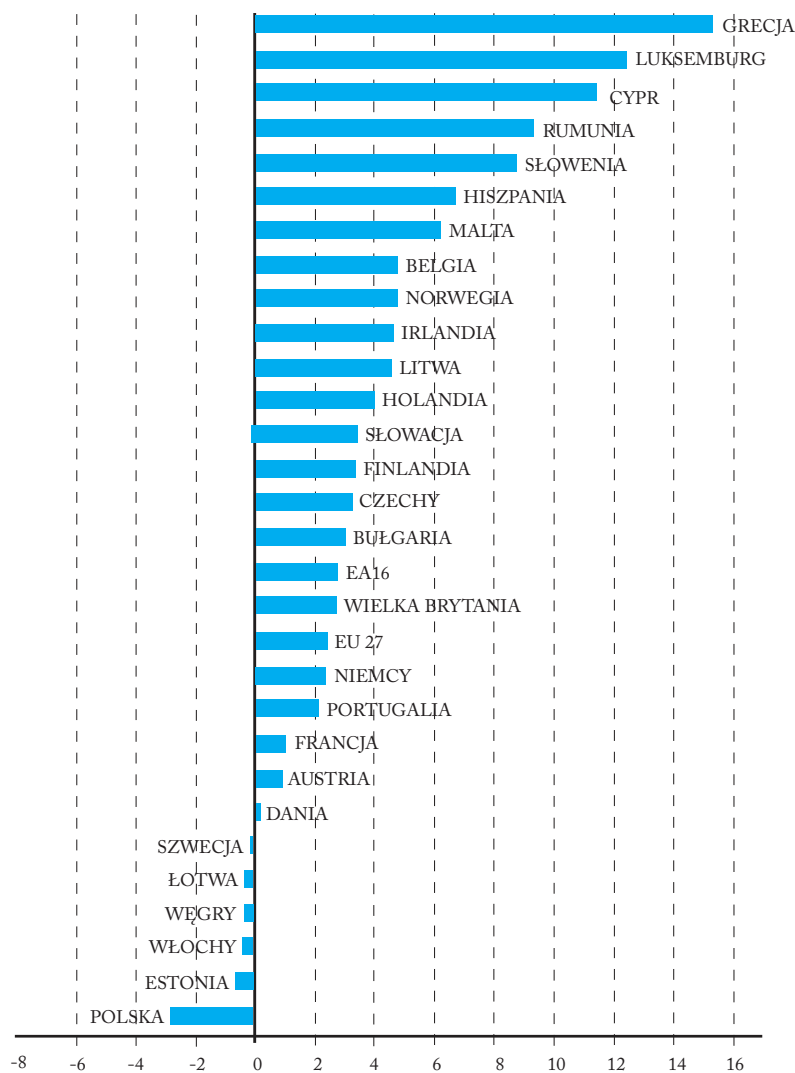
Konsensus społeczny wokół systemu emerytalnego jest konieczny, ponieważ decyzje podejmowane teraz mają skutki rozciągające się na pokolenia.

niż te, które gromadzi się w ZUS-ie. Wynika to również z zasady, że nie są one przeznaczane na wypłaty obecnym emerytom, stanowiąc kapitał inwestycyjny.

Rzecznicy tych argumentów wskazują, że korzystny gospodarczo jest wyłącznie system emerytalny oparty na zasadach kapitałowych, w którym główną rolę odgrywają fundusze emerytalne zarządzane przez prywatne firmy, a składki są inwestowane w różnorodny sposób w sektorze prywatnego biznesu². Wskazują,

że im większa rola filaru kapitałowego, tym lepsza sytuacja przyszłych emerytów, którzy mają szansę na wyższe świadczenia. Korzyści odnoszą również finanse publiczne w dłuższym terminie. Natomiast obecne perturbacje finansowe budżetu, wynikające z przenoszenia części składek do otwartych funduszy, tłumaczą nieporadnością polityków. To oni bowiem, począwszy od 2000 roku, nie dopilnowali, aby spełnione zostały warunki dla trwałego funkcjonowania systemu emerytalnego z udziałem

WYKRES 1. Ile na emerytury? Symulacja zmian w publicznych wydatkach w relacji do dochodu PKB (zmiana w punktach procentowych w latach 2007–60)



Źródło: Zielona Księga, na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, SEK(2010)830, s. 30.

filaru kapitałowego (ubytek z kasy ZUS-u wynikający z przekazywania składek do OFE miał być skompensowany głównie dochodami z prywatyzacji). Politycy obwiniani są również za zbyt długie podtrzymywanie funkcjonowania elementów starego systemu (między innymi wcześniejszych emerytur) czy prowadzenie rozrzutnej polityki wydatków publicznych (głównie na cele socjalne).

Argumenty tej grupy podnoszą kwestię zadań systemu emerytalnego, związanych z adekwatnym zabezpieczeniem dochodów obywateli na starość. Nie wskazuje się na te jego elementy, które w gorszym położeniu stawiają niżej ekonomicznie sytuowane grupy społeczne. Na przykład propozycja wprowadzenia emerytury obywatelskiej została oceniona w tym kręgu jako psucie systemu. Demotywuje bowiem Polaków do pracy i do odkładania kapitału. Ponadto nie jest podnoszona kwestia bezpieczeństwa emerytury. W systemie kapitałowym wysokość świadczeń uzależniona jest w znacznej mierze od czynników niezależnych od danej osoby, czyli od wielkości odprowadzonych składek w trakcie kariery zawodowej, tempa wzrostu płac, sytuacji na rynku pracy oraz na giełdach, na których inwestowane są składki, i wreszcie od tempa wzrostu gospodarczego. Szczególnie istotnym, zewnętrznym czynnikiem ryzyka w przypadku systemu kapitałowego jest globalna sytuacja instytucji finansowych. Aktywa systemu mogą topnieć pod wpływem spadków na giełdzie. Na przykład w 2008 roku aktywa funduszy skurczyły się o niemal jedną czwartą.

Argumenty kapitałowo-biznesowe uznają system emerytalny ustanowiony w 1999 roku za jedno z największych osiągnięć programowych okresu transformacji systemowej. Jednocześnie propozycję rządu zmniejszenia puli składek odprowadzanych do otwartych funduszy przedstawiają jako niemal bezprawie. Ich zdaniem jest to pozbawienie obywateli czegoś, co było prywatne i osobiste, na rzecz czegoś, co jest państwowe, a więc niewłaściwe.

Blok argumentów kapitałowo-biznesowych okazuje tendencję do uznawania emerytur za

produkt podobny do wielu innych, które są dostępne na typowym wolnym rynku. W związku z tym sektor prywatny może efektywniej go „wytwarzać”, to jest w sposób sprawniejszy i optymalniejszy ekonomicznie. Rzecznicy tego bloku nie podejmują jednak dyskusji z ekonomistami, którzy podkreślają, że rynek emerytalny nie jest typowym rynkiem, a emerytura nie jest typowym produktem. Świadczenia jako produkt systemu emerytalnego mają pewne cechy, które sprawiają, że nie można ich porównywać z tradycyjnymi dobrami. Wskazują na to między innymi N. Barr i P. Diamond. Przeciętny konsument jest w stanie dokonać optymalnego wyboru takich dóbr, jak pieczywo, sprzęt elektroniczny, samochód itp. Tymczasem na rynku dóbr emerytalnych mamy do czynienia z ponadprzeciętną asymetrią informacji. Konsument kupuje dobro, które będzie konsumował wiele lat od momentu opłacania go. W grę wchodzi tyle zmiennych, że wszelkie próby wskazania jednoznacznie najlepszego modelu powinny być uznane za błędne. Barr i Diamond wskazują, że nie ma realnych możliwości wyboru optymalnego, należy dążyć do uzgodnienia najlepszego z wariantów suboptymalnych.

Argumenty kapitałowo-publiczne. W ramach argumentów kapitałowo-biznesowych wyodrębnia się ich subgrupa: argumenty kapitałowo-publiczne. Wspierają one dążenie do ograniczenia rozmiaru filaru kapitałowego. Argumenty te wskazują, że filar kapitałowy nadmiernie obciąża finanse publiczne z uwagi na konieczność uzupełnienia środków, które ZUS musi odprowadzać do prywatnych funduszy. Do wysnucia takich wniosków w dużym stopniu przyczyniła się prognoza wpływu funkcjonowania OFE na finanse publiczne. Ministerstwo Finansów obliczyło w oparciu o szereg założeń, że do 2060 roku na skutek konieczności przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych wygenerowany zostanie dodatkowy dług publiczny wartości 94 procent PKB.

Za argumentami tymi stoi przede wszystkim troska o stan finansów publicznych w krót-

szym i średnim okresie. Ich zwolennicy opowiadają się bowiem za tym, aby Polska miała w niedługiej – w miarę – perspektywie szansę sprostania warunkom fiskalnym, które pozwalałyby jej na przystąpienie do strefy euro. Rzecznicy poprzedniej grupy argumentów – akceptując reformę z 1999 roku – również byli powodowani troską o stan finansów publicznych, ale mieli na uwadze perspektywę następnych 30–50 lat.

Jednym z istotnych wysuwanych tu argumentów jest fakt, iż otwarte fundusze emerytalne większość składek inwestują w obligacje skarbu państwa. Tymczasem państwo musi je emitować, aby zdobyć pieniądze na uzupełnienie deficytu, który powstaje w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na skutek przekazywania składek do OFE. Ten obieg pieniędzy nie jest do końca jałowy. Rosną bowiem z jednej strony koszty obsługi zadłużenia dla budżetu państwa, a z drugiej – dochody funduszy emerytalnych z tytułu pobierania opłat za zarządzanie składkami.

Debaty między zwolennikami tych argumentów a zwolennikami wspierającymi argumenty z grupy biznesowo-kapitałowych obejmują także odmienne oceny wysokości przyszłych emerytur w systemie opartym na znacznym udziale prywatnych funduszy emerytalnych. Niestety, brakuje tu wiarygodnych wyników symulacji, które byłyby oparte na przejrzystych i akceptowanych przez wszystkich założeniach. W związku z tym padają zarzuty o manipulowanie danymi albo wręcz niewiedzę ekonomiczną.

Rzecznicy argumentów kapitałowo-publicznych wskazują również na istotne wady obecnego systemu. Jeden z najbardziej widocznych przedstawicieli powyższego nurtu wskazuje na takie kwestie:

(1) Reformę emerytalną z 1999 roku uznaje za klasyczny przykład reformy wprowadzanej przez zaskoczenie, jako działań „podejmowanych w dobrej wierze, ale ze świadomością, że nie można powiedzieć o nich całej prawdy i że zostawia się następcom dzieło niedokończone”.

(2) Wywołanie nadmiernych oczekiwań w stosunku do możliwości nowego systemu

emerytalnego. Stworzono wrażenie, że: „Polska znalazła rozwiązanie problemu starzejących się społeczeństw Zachodu. Że znaleziono system, który uzdrowi finanse publiczne i zapewni ludziom ‘godziwe’ emerytury. A prawda jest taka, że istotą reformy z 1999 roku było znaczne obniżenie emerytur nowego portfela”.

(3) Obecny system „nie zbilansuje się jeszcze przez kilkadziesiąt lat. A emerytura, którą nowy system oferuje, miałyby, przy optymistycznych założeniach, oscylować wokół... 30 procent ostatniego wynagrodzenia! Dzisiaj to ponad 60 procent”.

(4) W 1999 roku „założono wygenerowanie oszczędności na rzecz systemu, które były niewykonalne”.

Argumenty ubezpieczeniowo-społeczne.

Powyższe argumenty dotyczą kwestii wysokości i bezpieczeństwa przyszłych emerytur. Takie ujęcie bliskie jest też innej możliwej do wyodrębnienia grupy argumentów – ubezpieczeniowo-społecznych. Tu wskazuje się, że system ustanowiony w 1999 roku ma zasadnicze wady, głównie z uwagi na obecny udział filaru kapitałowego. Zawarte w nim rozwiązania obniżają albo wręcz znoszą jego ubezpieczeniowy charakter. Tymczasem system emerytalny powinien być – zdaniem rzeczników tych argumentów – zorganizowany w postaci ubezpieczeniowej, która chroni istotne liczbowo grupy społeczne – szczególnie te gorzej sytuowane pod względem ekonomicznym – przed zubożeniem w okresie starości. Podkreśla się tu, że skutkiem zreformowanego systemu będzie nadmierne obniżenie świadczeń emerytalnych (skutek nadmiernego spadku stopy zastąpienia dla niższych grup dochodowych). Zubożali emeryci zwrócą się do państwa o pomoc, a państwo i tak będzie musiało ich wspomóc. W konsekwencji przełoży się to na dodatkowe większe obciążenie systemu pomocy społecznej, a więc również finansów państwa.

Argumenty te wskazują także na wady systemu wynikające ze sposobu, w jaki funkcjonują fundusze (ich nadmierne korzyści przekładające się na wysokie koszty dla płacących składki

itp.). Rzecznicy tych argumentów wskazują, że nowy system emerytalny nie został ustanowiony w warunkach należytego konsensusu społecznego. Towarzyszącą wprowadzeniu reformy debatę uważali za nadmiernie ograniczoną do argumentów przychylnych komercjalizacji systemu. Tryb stanowienia nowych reguł poddany był intensywnemu lobbingsowi środowisk biznesowych. Należałoby powrócić do prób rekonstrukcji systemu. Przedmiotem debaty i konsensusu powinno się uczynić działania na rzecz przywrócenia określonego poziomu zaufania do instytucji publicznych, w tym przede wszystkim do ZUS-u. Argumenty te krytycznie odnoszą się do tych, którzy zamiast tłumaczyć istotę systemu emerytalnego, przedstawiają pomysły na destrukcję zasad związanych z jego komponentem ubezpieczeniowym. Na przykład sygnalizują obywatelom, że zamierzają wprowadzać korzystne dla nich rozwiązania, jak zasada dziedziczenia części zgromadzonego kapitału ze składek. A zatem w logikę systemu ubezpieczeń społecznych próbuje się implementować reguły do niej nieprzystające. Całość może stać się wewnętrznie sprzecznym mechanizmem, który przejawiać będzie coraz więcej dysfunkcji. Przede wszystkim przestanie pełnić w należyty stopniu funkcje zabezpieczające obywateli przed wybranymi ryzykami życiowymi, co jest główną funkcją systemu emerytalnego.

Przewartościowania społeczne. Niewątpliwie wiele narodowych systemów ubezpieczeń społecznych znajduje się pod znaczną presją. Wpływa ona z istotnych przewartościowań dokonywanych przez obecne młodsze pokolenia. Mają oni więcej rezerwy wobec idei kumulowania wśród obywateli różnych kategorii ryzyk życiowych. W tym wypadku mówimy o ryzyku braku lub niedostatecznego dochodu w okresie starości. W ostatnich latach społeczeństwa ulegają fragmentacji. Ich członkowie nie odczuwają już, że stoją wobec podobnych ryzyk. Redukują swoją skłonność do ubezpieczania się na zasadzie dzielenia ryzyka z pozostałymi członkami społeczeństwa. Część oby-

wateli woli ubezpieczać się na własną rękę, gdyż uważają, że jest to dla nich bardziej opłacalne.

Większość państw z rozwiniętymi systemami ubezpieczeń społecznych stoi przed wyzwaniem dostosowywania systemu emerytalnego do trendów demograficznych, zjawisk na rynku pracy, a także zmieniających się struktur rodzinnych. Dostosowywanie to należy jednak do niezmiernie trudnych przedsięwzięć publicznych. Wymagają one bowiem stałego procesu uzgadniania różnych wiążących się z tymi zmianami interesów. Niezbędne jest, by wszystkie wchodzące w grę interesy były artykułowalne, i to w przejrzysty sposób. Potrzebna jest również znaczna doza zaufania do państwa oraz zaufania obywateli do siebie nawzajem. W Polsce jest z tym ewidentny problem. Wielu obywateli przejawia brak elementarnego zaufania do instytucji publicznych, niepełny jest też dialog społeczny budujący zaufanie wzajemne różnych grup społecznych. Budowanie tego zaufania wymaga między innymi, by radykalnie poprawić funkcjonowanie instytucji publicznych. Konieczne jest też stworzenie niezależnych ośrodków analitycznych służących swymi analizami wszystkim uczestnikom dialogu. ■

¹ <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/11/14/ofe-%e2%80%93-chodzi-nie-tylko-o-deficyt/>

² Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce, FOR, Warszawa 2010.