

Iłona Skibińska-Fabrowska, dr
Narodowy Bank Polski
Oddział Okręgowy w Lublinie

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2016.61>

Problem prywatnych oszczędności długoterminowych w polskim systemie emerytalnym

Streszczenie

Zmiany demograficzne oraz kondycja finansów publicznych wymagają przeprowadzenia zmian w systemie emerytalnym. Dotychczas funkcjonujący system oparty przede wszystkim na emeryturach wypłacanych z części obowiązkowej nie jest w stanie zagwarantować wysokiej stopy zastąpienia. W tym celu konieczne jest zbudowanie odpowiednio dużego zasobu oszczędności indywidualnych. Dotychczas funkcjonujące w ramach III filara produkty finansowe ze względu na ich konstrukcję i niewielkie zachęty fiskalne nie spełniły zakładanej roli. Konieczne jest więc podjęcie działań mających na celu przełamanie ograniczeń i barier we wzroście oszczędności długoterminowych. Zadania w tym zakresie powinny zostać niezwłocznie podjęte.

Słowa kluczowe: oszczędności, system emerytalny, stopa zastąpienia, emerytury.

KOD JEL: D14, J26, J32

The problem of private long-term savings in the Polish pension scheme

Abstract

Demographic changes and the condition of the public finance require conducting changes in the pension scheme. So far, the functioning system based above all on paid retirement pensions from the compulsory part is not able to guarantee of high replacing rate. For that purpose, proper building the large store of individual savings is necessary. So far financial products functioning in frames of the III pillar because their structure and little fiscal incentives didn't fulfil the assumed role. Consequently, some actions should be taken that aim at breaking restrictions and barriers in the rise in long-term savings is necessary. Tasks in this respect should be taken immediately.

Keywords: savings, pensions, pension scheme, replacement rate.

JEL CLASSIFICATION: D14, J26, J32

Wstęp

W 1999 roku w Polsce wprowadzono reformę systemu emerytalnego. Polegała ona na zastąpieniu dotychczas funkcjonującego systemu repartycyjnego nowym modelem repartycyjno-kapitałowym. Takie rozwiązanie było zgodne z powszechnie wówczas obowiązującymi poglądami na optymalny kształt systemu emerytalnego we współczesnej gospodarce, czego wyrazem było między innymi opublikowane przez Bank Światowy opracowanie poświęcone tej problematyce (*Averting the Old...*). Zaproponowano w nim konstrukcję opartą na trzech filarach – dwóch obowiązkowych i powszechnych (republikańskim i kapitałowym) oraz jednym dobrowolnym, ale także powszechnym

(oszczędnościowym). W Polsce w konstrukcji nowego systemu emerytalnego oparto się w dużej mierze na tych rozwiązaniach, od początku zakładając istnienie dobrowolnych, indywidualnych oszczędności emerytalnych, określonych mianem III filara. Kolejne reformy systemu polegały na dokonywaniu modyfikacji po stronie pierwszych dwóch filarów, czyli elementów obowiązkowych. Chociaż należy przyznać, że również rozbudowywano system wsparcia i zachęt dla oszczędności indywidualnych.

Wraz z postępującymi niekorzystnymi zmianami demograficznymi (Klesyk 2014, s. 143) coraz powszechniejsze stawało się przekonanie, że tylko powszechny mechanizm dobrowolnych, długoterminowych oszczędności indywidualnych (z założeniem przeznaczenia ich na emeryturę) może poprawić niekorzystną relację wysokości przyszłej emerytury otrzymywanej z części obowiązkowej systemu do ostatniego wynagrodzenia. Celem artykułu jest dokonanie analizy poziomu oszczędności długoterminowych w Polsce, zwłaszcza w oparciu o dedykowane produkty oszczędzania emerytalnego oraz wskazanie na bariery upowszechniania mechanizmu indywidualnego oszczędzania na cele emerytalne.

Artykuł składa się z trzech części. W części pierwszej zostanie pokrótce scharakteryzowany polski system emerytalny. W drugiej części artykułu zostaną scharakteryzowane wchodzące w skład polskiego systemu emerytalnego produkty oszczędzania długoterminowego. W trzeciej części zostanie podjęta próba oceny głównych barier dla wzrostu poziomu oszczędności indywidualnych. W podsumowaniu zostaną przedstawione wnioski i propozycje możliwych do przyjęcia rozwiązań.

Ewolucja polskiego systemu emerytalnego

Współczesny polski system emerytalny został ukształtowany w wyniku reformy emerytalnej, jednej z czterech wielkich reform ustrojowych w 1999 roku. Głównymi przyczynami jej przeprowadzenia były (Ciak, Kłosowska 2016):

- prognozowane zmiany demograficzne, zagrażające finansom publicznym w warunkach finansowania świadczeń emerytalnych w dużej mierze z budżetu państwa,
- wysokie koszty pracy,
- niski poziom świadczeń emerytalnych.

Nowy system emerytalny został oparty na zdefiniowanej składce (w przeciwieństwie do dotychczasowego rozwiązania opartego na zdefiniowanym świadczeniu) (Zdradzisz 2015, s. 130-131). Jego pierwotny kształt tworzyły trzy filary:

- I filar – repartycyjny, powszechny i obowiązkowy. Środkami przekazywanymi administrował Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Były one ewidencjonowane na indywidualnym koncie ubezpieczonego ale służyły do bieżącej wypłaty emerytur;
- II filar – kapitałowy, powszechny i obowiązkowy. Środkami pierwotnie administrowały wyłącznie Powszechne Towarzystwa Emerytalne zarządzające Otwartymi Funduszami Emerytalnymi dokonując inwestycji na rynku kapitałowym;
- III filar – kapitałowy, dobrowolny. Środki mogły być gromadzone w ramach pracowniczych programów emerytalnych¹.

Dwa pierwsze filary są zasilane składkami w wysokości 19,52% podstawy naliczania (zasady jej ustalania zostały szczegółowo zdefiniowane w ustawie), finansowanymi w równych częściach przez pracownika i pracodawcę. De facto jednak zasady wprowadzenia reformy spowodowały, że całość składek stała się, z punktu widzenia pracodawcy kosztem pracy (Przybyciński 2016). Naliczona kwota trafiała w całości do ZUS, który pozostawiał w I filarze (repartycyjnym) 12,22% i przekazywał do II filara 7,3%. Tak duży ubytek składki z systemu repartycyjnego (blisko 40%) spowodował konieczność zasilania go przez budżet. Stało się to przyczyną deficytu funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS) i pogłębiającego się deficytu finansów publicznych. Zdaniem niektórych autorów, tak skonstruowany system emerytalny generował od początku powstania podwójne koszty, z jednej strony bieżącego funkcjonowania systemu, a z drugiej budowania filara kapitałowego (II filara) dla przyszłych emerytów (Ciak, Kłowska 2016).

Należy przyznać, że realizacja reformy z 1999 roku odbywała się w warunkach dużej niepewności związanej między innymi z trudnościami w precyzyjnym określeniu jej skutków finansowych. Pod uwagę należało wziąć wiele elementów, takich jak: dynamika PKB, tempo wzrostu wydajności pracy, zmiany w poziomie szarej strefy itd. Wraz z upływem czasu okazało się, że skutki (w tym zwłaszcza dla finansów publicznych) są odmienne od założonych. Zakładany w okresie przejściowym deficyt części repartycyjnej systemu okazał się dużo trwalszy i głębszy. Wpłynęło to na decyzję o stopniowym dokonywaniu modyfikacji w systemie. Polegały one przede wszystkim na:

- wprowadzeniu indywidualnych kont emerytalnych (w 2004 roku) i indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (w 2012 roku), jako nowych produktów III filara systemu;
- wprowadzeniu (w 2012 roku) zasadniczych zmian w funkcjonowaniu II filara systemu.

Polegały one na podziale składki przekazywanej do II filara na dwie części. 3,5% miało

¹ Z czasem wzbogacono możliwości oszczędzania tworząc produkty finansowe – indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego.

- nadal pozostać w systemie kapitałowym opartym na OFE. Natomiast pozostałe 3,8% miało wrócić do systemu repartycyjnego i zostać zaewidencjonowane na indywidualnym subkoncie w ZUS. Był to sposób na ograniczenie deficytu części repartycyjnej systemu;
- wprowadzeniu dalszych zmian w funkcjonowaniu II filara. Zdecydowano o przekazaniu do ZUS, a następnie umorzeniu obligacji Skarbu Państwa będących w posiadaniu OFE. Zmniejszono wymiar składki trafiającej do OFE do 2,92%. Ponadto, w przypadku braku wyraźnej deklaracji ze strony ubezpieczonego, całość składki (7,3%) miała trafiać do ZUS, co było likwidacją obowiązku uczestnictwa w OFE. Środki zgromadzone na koncie (12,22% podstawy naliczania) i subkoncie (4,38% lub 7,3%) w ZUS podlegają corocznej waloryzacji, przy czym różne są jej wskaźniki. Dla konta jest to wskaźnik zależny od poziomu inflacji i wzrostu płac a dla subkonta od średniorocznej dynamiki PKB liczonej dla ostatnich pięciu lat;
 - zrównaniu i wydłużeniu (stopniowym) wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Warto podkreślić, że była to zmiana o najniższej akceptacji społecznej, budząca największe protesty.

W chwili obecnej (lipiec 2016 rok) rozpoczyna się kolejna dyskusja na temat zmian w systemie emerytalnym, przy czym proponowane przez rząd rozwiązania idą tak daleko, że właściwe byłoby raczej mówienie o budowie nowego systemu emerytalnego (*Rusza program...*).

Dobrowolne oszczędności emerytalne

Niewydolność systemów emerytalnych, w warunkach starzejącego się społeczeństwa przejawia się niską stopą zastąpienia, czyli relacją pomiędzy otrzymywanym świadczeniem emerytalnym a ostatnim wynagrodzeniem. Ponieważ stopa zastąpienia jest funkcją trzech zmiennych: wysokości składki, ilości osób pobierających świadczenie emerytalne i ilości osób opłacających składki, państwo może (starając się podnieść relację płac i emerytur) oddziaływać na każdą z tych wielkości (Góra, Rutecka 2013, s. 736). Przy czym w każdym przypadku napotyka ono na ograniczenia.

Wysokość obowiązkowej składki stanowi koszt pracy. Jej nadmierne podniesienie wpłynie na poziom konkurencyjności nie tylko pojedynczych przedsiębiorstw, ale i całej gospodarki. Zahamuje tempo wzrostu PKB i tym samym niekorzystnie wpłynie na finanse publiczne. Ponadto wywoła efekt związany z ucieczką w szara strefę, co wywoła w rezultacie obniżenie stopy zastąpienia. Na liczbę osób uprawnionych do pobierania świadczeń

emerytalnych państwo może wpływać na drodze wydłużenia wieku emerytalnego. Doświadczenia Polski wskazują, że jest to niezwykle trudne przedsięwzięcie, o niskiej akceptacji społecznej. Poza tym wiele grup zawodowych stara się utrzymać (lub wypracować) uprzywilejowaną pozycję i zachować prawo do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. I wreszcie liczba osób pracujących, odprowadzających składki do systemu emerytalnego jest przede wszystkim uzależniona od liczby obywateli w wieku produkcyjnym. A na nią wpływ mają zjawiska demograficzne, trudne do kształtowania na drodze aktywnej polityki rządu.

Dlatego wydaje się konieczny istotny udział oszczędności dobrowolnych w systemie emerytalnym. Tylko bowiem w ten sposób, skłaniając pracujących uczestników systemu do dokonywania dobrowolnych oszczędności, czyli *de facto* zwiększając składki emerytalne o dodatkową część dobrowolną można poprawić relację płacy i przyszłej emerytury.

Istotnym elementem wprowadzonej w 1999 roku reformy emerytalnej był III filar systemu oparty na dobrowolnych oszczędnościach kapitałowych. Pierwszym instrumentem utworzonym w ramach funkcjonowania tego elementu systemu były pracownicze programy emerytalne (PPE). Są one organizowane przez pracodawcę we współpracy z pracownikami. Składka finansowana przez pracodawcę (stanowiąca część wynagrodzenia pracownika (Kulpaka 2016) może być wnoszona do instytucji (wyłonionej wspólnie przez pracowników i pracodawcę) działającej w formie (*Pracownicze programy...2016, s. 5*):

- pracowniczego funduszu emerytalnego,
- funduszu inwestycyjnego,
- grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń,
- grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym,
- zarządzania zagranicznego.

Program może być tworzony przez jednego lub kilku pracodawców. Od początku funkcjonowania PPE zostało utworzonych 1465 programów. Według stanu na koniec 2015 roku działa 1054, z tego:

- 689 w formie umowy z zakładem ubezpieczeń,
- 332 w formie umowy z funduszem inwestycyjnym,
- 33 w formie umowy z pracowniczym funduszem emerytalnym.

Zmiany w ilości funkcjonujących PPE, ilości osób nimi objętych i wartości zgromadzonych aktywów zawarte są w tabeli 1.

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące PPE za lata 1999-2015

Rok (stan na 31 grudnia)	Liczba PPE	Liczba uczestników (w tys.)	Wartość aktywów (w mln zł)
1999	3	0,03	0,03
2000	29	5,4	4,7
2001	150	55,3	71,2
2002	182	81,2	279,8
2003	207	96,5	527,0
2004	342	129,1	919,5
2005	906	260,3	1 695,5
2006	974	281,5	2 793,2
2007	1019	312,1	3 806,4
2008	1078	325,0	3 607,7
2009	1099	333,5	4 998,2
2010	1113	342,5	6 286,1
2011	1116	344,6	6 597,7
2012	1094	358,1	8 350,9
2013	1070	375,0	9 407,3
2014	1064	381,0	10 259,5
2015	1054	392,6	10 623,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Pracownicze programy emerytalne w 2010 roku*, KNF, Warszawa 2011; *Pracownicze programy emerytalne w 2015 roku*, KNF, Warszawa 2016.

Według stanu na 31.12.2015 roku programy dla swoich pracowników prowadziło 1110 pracodawców, a łączna liczba osób nimi objętych wynosiła 392,6 tys. Stanowi to zaledwie około 3% pracujących w gospodarce narodowej.

Kolejną formą oszczędzania w ramach II filaru są utworzone w 2004 roku indywidualne konta emerytalne (IKE). Prowadzone one mogą być w formie umowy zawartej przez oszczędzającego z (*Indywidualne konta...2016*, s. 6):

- funduszem inwestycyjnym,
- zakładem ubezpieczeń,
- bankiem,
- funduszem emerytalnym,
- podmiotem prowadzącym działalność maklerską.

Zasadniczą zachętą do oszczędzania w przypadku IKE jest zwolnienie podatkowe w zakresie zysków kapitałowych. Jest ono jednak limitowane kwotą wpłaty, która po zmianach od 2009 roku jest równa trzykrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok². Warunkiem korzystania ze zwolnienia podatkowego jest również dokonanie wypłaty z IKE po osiągnięciu 60 lat lub po nabyciu uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55 lat. Dane dotyczące ilości i struktury (według instytucji prowadzących) kont IKE zawarte są w tabeli 2.

² W 2016 roku limit ten wynosił 12 165 zł.

Tabela 2. Dane dotyczące ilości i struktury kont IKE w latach 2004-2015

Rok (stan na 31 grudnia)	Liczba IKE (w szt.)					Ogółem
	Zakłady ubezpieczeń	Fundusze inwestycyjne	Podmioty maklerskie	Banki	Dobrowolne fundusze emerytalne	
2004	110 728	50 899	6 729	7 570	-	175 926
2005	264 936	103 624	7 492	49 220	-	425 272
2006	634 577	144 322	8 156	53 208	-	840 263
2007	671 984	192 206	8 782	42 520	-	915 492
2008	633 665	173 776	9 985	36 406	-	853 832
2009	592 973	172 532	11 732	31 982	-	809 219
2010	579 090	168 664	14 564	30 148	-	792 466
2011	568 085	200 244	17 025	29 095	-	814 449
2012	557 595	188 102	20 079	47 037	479	813 292
2013	562 289	182 807	21 712	49 370	1 473	817 657
2014	573 515	174 515	22 884	51 625	1 946	824 485
2015	573 092	205 494	25 220	52 371	2 548	858 725

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2015 roku*, KNF, Warszawa 2016.

Należy zauważyć, że ponad 60% kont IKE prowadzona jest przez zakłady ubezpieczeń, tylko 6% przez banki. Istotny jest również fakt spadku dynamiki przyrostu IKE, po początkowym okresie wprowadzenia tego produktu. Świadczy to zdaniem autorki o tym, że w powszechnym odczuciu IKE jest uznawane za produkt zbyt skomplikowany i zapewniający zbyt małe korzyści oszczędzającemu.

W tabeli 3. zostały zawarte dane na temat wielkości aktywów zgromadzonych przez IKE począwszy od 2005 roku.

Tabela 3. Dane dotyczące wartości aktywów IKE w latach 2005-2015

Rok	Wartość aktywów (w mln zł)
2005	689,6
2006	1 298,5
2007	1 864,6
2008	1 613,8
2009	2 199,4
2010	2 726,4
2011	2 764,0
2012	3 530,0
2013	4 721,2
2014	5 030,5
2015	5 682,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2015 roku*, KNF, Warszawa 2016.

Powyższe dane również wskazują na stopniowy spadek dynamiki przyrostu aktywów. Średni stan konta IKE wynosił w 2015 roku 6,6 tys. zł, a ilość kont zasilanych regularnymi wpłatami stanowiła tylko 31,4% ogólnej liczby kont (*Indywidualne konta... 2015*, s. 25).

W 2012 roku po raz kolejny rozszerzono ofertę produktów dedykowanych do gromadzenia oszczędności emerytalnych o indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego

(IKZE). Konto to może być prowadzone w takiej samej formie, jak IKE. Obie formy różni rodzaj zachęty fiskalnej. W przypadku IKZE wpłaty można odliczyć od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Przy czym wielkość odliczenia jest limitowana do równowartości 1,2 krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok³. Ponadto wypłaty z IKZE opodatkowane są zryczałtowanym podatkiem w wysokości 10% przychodu.

Dane dotyczące ilości i struktury (według instytucji prowadzących) kont IKZE przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Dane dotyczące ilości i struktury kont IKZE w latach 2012-2015

Rok (stan na 31 grudnia)	Liczba IKZE (w szt.)					Ogółem
	Zakłady ubezpieczeń	Fundusze inwestycyjne	Podmioty maklerskie	Banki	Dobrowolne fundusze emerytalne	
2012	363 399	5 202	559	19	127 642	496 821
2013	388 699	9 565	1 012	33	97 127	496 436
2014	418 935	17 510	2 797	8 105	80 795	528 142
2015	442 735	54 471	4 325	13 735	82 294	597 560

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2015 roku*, KNF, Warszawa 2016.

Rozwój IKZE odbywa się, jak dotąd w szybszym tempie niż IKE. W przypadku tego produktu również dominujący udział mają zakłady ubezpieczeń. Informacje na temat wartości aktywów zgromadzonych na kontach w IKZE zostały zaprezentowane w tabeli 5.

Tabela 5. Dane dotyczące wartości aktywów IKZE w latach 2012-2015

Rok	Wartość aktywów (w mln zł)
2012	52,9
2013	119,2
2014	295,4
2015	622,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2015 roku*, KNF, Warszawa 2016.

Przedstawione dane wskazują na ciągle bardzo niski poziom oszczędności na kontach IKZE. Dodatkowo należy zauważyć, że liczba kont zasilanych regularnymi wpłatami stanowi zaledwie 23,9% ogólnej liczby kont (*Indywidualne konta...* 2015, s. 25).

Podsumowując należy stwierdzić, że poziom zaangażowania w II filar mierzony zarówno liczbą pracowników oszczędzających, jak i wartością zgromadzonych aktywów jest dalece niewystarczający. Łącznie w PPE, IKE i IKZE oszczędza około 1,8 mln ludzi przy czym „aktywnymi” uczestnikami jest niespełna 750 tys. Łączny poziom wartości zgromadzonych

³ W 2016 roku limit ten wynosił 4 866 zł.

aktywów wynosił na koniec 2015 roku 16,9 mld zł, jednak dynamika przyrostu wyraźnie spowalnia (*Pracownicze programy...* 2016, s. 29).

Bariery wzrostu indywidualnych oszczędności emerytalnych

Problem budowania zasobu indywidualnych oszczędności długoterminowych przeznaczonych na przyszłe emerytury jest niezwykle istotny. Jest to najbardziej neutralny, z punktu widzenia finansów publicznych sposób na poprawę stopy zastąpienia. Jednak w polskich warunkach wymaga to przełamania wielu barier i stereotypów, o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i behawioralnym. Mimo, że świadomość problemów z finansowaniem ze środków publicznych emerytur, zmian modelu życia rodzinnego i wydłużenia czasu aktywności życiowej jest powszechna, to nie przekłada się ona na zachowania związane z oszczędzaniem (Klesyk 2014, s. 144).

Wśród czynników decydujących o poziomie indywidualnych oszczędności emerytalnych można wskazać (Duda 2016):

- poziom dochodów,
- poziom zachęt fiskalnych,
- stopień skomplikowania produktów oszczędnościowych,
- poziom świadomości i edukacji ekonomicznej,
- poziom zaufania do państwa.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że poglądy kształtowane na gruncie teorii na temat wpływu poziomu dochodów na poziom oszczędności nie są jednolite. Zgodnie z teorią dochodową głoszoną między innymi przez J.M. Keynesa gospodarstwa domowe przeznaczają zarobione środki na zaspokojenie swoich potrzeb (konsumpcję). Dopiero po ich zaspokojeniu dalszy wzrost dochodu spowoduje wzrost oszczędności. Natomiast zgodnie z teorią dochodu permanentnego i teorią cyklu życia (ich twórcami są M. Friedman i F. Modigliani) gospodarstwa domowe planują konsumpcję w całym cyklu życia i rozkładają ją w czasie w sposób umożliwiający maksymalizację użyteczności. Dokonują przy tym racjonalnych wyborów – ograniczają konsumpcję w okresie aktywności zawodowej odkładając środki w celu wyrównania konsumpcji po zakończeniu pracy. Takie podejście do konsumpcji i oszczędności podważyli Kahneman i Tversky wskazując na nieracjonalność zachowań konsumentów (Duda 2016). Wydaje się więc, że z punktu widzenia możliwości pobudzania oszczędzania przez gospodarstwa domowe należy uwzględnić elementy wielu teorii i tak

konstruować państwowy system zachęt, aby wykorzystywać różne bodźce, zarówno te o charakterze dochodowym, jak i behawioralnym.

Dla stymulowania dodatkowego oszczędzania długoterminowego z przeznaczeniem na przyszłą emeryturę nie bez znaczenie pozostaje system zachęt fiskalnych. Jednak aby były one atrakcyjne powinny generować korzyści bieżące (przykładem może być IKZE) i w znaczącej skali. Z punktu widzenia finansów publicznych każda zachęta podatkowa stanowi koszt. Stosowane rozwiązania mogą iść dwukierunkowo:

- ograniczać wpływy podatkowe – albo stwarzając możliwości pomniejszania podstawy opodatkowania o wysokość (najczęściej limitowaną) dokonanych wpłat albo zwalniając (częściowo lub całkowicie) zyski z oszczędności emerytalnych z podatku,
- dokonując bezpośrednich podmiotowych dopłat (dla każdego oszczędzającego) do zgromadzonych oszczędności.

Oba przytoczone rozwiązania są skuteczne (jak wskazują na to przykłady innych państw) (*Rozwój systemu...2015*, s. 35). Jednak generują one po stronie budżetu dodatkowe koszty związane z systemem emerytalnym. Z punktu widzenia podatnika skuteczność zachęt fiskalnych jest uzależniona od poziomu osiąganych dochodów. Brak jednak, jak dotychczas możliwości dokonania szczegółowej analizy charakteru tych powiązań.

W ramach reformy emerytalnej utworzono III filar kapitałowy z przypisanym mu podstawowym (i przez kilka lat jedynym) produktem finansowym, jakim były powszechne programy emerytalne. W 2004 roku wprowadzono rozwiązanie w postaci indywidualnych kont emerytalnych, a w 2012 roku rozbudowano dodatkowo system o indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Mimo, że zasady gromadzenia oszczędności, przy wykorzystaniu każdego z tych instrumentów wydają się na pozór proste i opierają się na systematycznych niewysokich wpłatach, jednak w praktyce okazało się, że liczne obwarowania, z jakimi związana jest wypłata zgromadzonych środków i korzystanie z ulg podatkowych czynią te produkty zbyt skomplikowanymi. Dodatkowo IKE i IKZE są w swojej konstrukcji na tyle do siebie zbliżone, że dla większości osób są nierozróżnialne. Dodatkowo należy pamiętać, że polski system finansowy jest stosunkowo młody, a rynek kapitałowy nie jest jego najsilniejszym segmentem. Ze względu na swoje niewielkie rozmiary podlega on silnym wahaniom, co wpływa na dużą zmienność cen aktywów. Lokowanie na nim środków (nie bez przyczyny) jest postrzegane, jako bardzo ryzykowne i nie gwarantujące zysków (a często nawet zwrotu kapitału). Stąd duża niechęć do inwestowania w produkty powiązane z rynkiem kapitałowym.

Czynniki o charakterze behawioralnym – poziom świadomości ekonomicznej, poziom zaufania do państwa, jak wynika z wielu współczesnych badań mają bardzo duży wpływ na podejmowane decyzje o dobrowolnym długoterminowym oszczędzaniu (Kicia 2015, s. 234-235). Dla przykładu można przytoczyć za M. Kicia wybrane heurystyki dotyczące zachowań pracowników przy podejmowaniu decyzji:

- przy podejmowaniu decyzji o gromadzeniu dodatkowych środków na zabezpieczenie emerytalne ludzi cechuje niski poziom motywacji i zaangażowania, pasywność i odwlekanie momentu podjęcia decyzji,
- pracownicy często polegają na opiniach osób nie będących ekspertami, rzadziej korzystając z porad fachowców,
- wzrost liczby możliwych wariantów decyzji wpływa na wzrost pasywności pracowników przy jej podejmowaniu,
- postrzeganie całego systemu emerytalnego wpływa na decyzje pracowników dotyczące dodatkowych sposobów oszczędzania,
- wiedza pracowników o funkcjonowaniu systemu emerytalnego w przeszłości mimo zmiany zasad działania wpływa na jego bieżące postrzeganie.

Dodatkowo autorzy badań wskazują na problemy z aktywnym zarządzaniem aktywami finansowymi wynikające z niedostatków wiedzy ekonomicznej i skomplikowania produktów finansowych. Wśród osób pracujących często też brakuje podstawowej wiedzy na temat zasad funkcjonowania systemu emerytalnego. Często obecni pracujący postrzegają cały system przez pryzmat doświadczeń bliskich im emerytów, co w polskich warunkach może oznaczać odwoływanie się do stanu sprzed 1999 roku (Czapiński, Góra 2016).

Ponadto należy podkreślić, że częste zmiany zasad działania systemu emerytalnego nie tylko wpływają na postrzeganie go, jako niewiarygodnego i niestabilnego, ale również osłabiają zaufanie do państwa. Paradoksalnie jednak nadal zdecydowana większość pracowników (ponad 60%) uważa, że to państwo wraz z pracodawcą jest odpowiedzialne za zagwarantowanie przyszłego, godziwego poziomu emerytur (Duda 2016).

O tym, że w warunkach polskich wszystkie omówione powyżej bariery występują wpływając na poziom oszczędności świadczą nie tylko przytoczone w części drugiej artykułu dane o ilości oszczędzających i poziomie aktywów zgromadzonych w ramach PPE, IKE i IKZE, ale również informacje dotyczące oszczędności i aktywów finansowych zgromadzonych przez gospodarstwa domowe poza produktami finansowymi dedykowanymi III filarowi systemu emerytalnego. Z analiz indywidualnych oszczędności gospodarstw domowych wynika, że od 2010 roku poziom dobrowolnych oszczędności stale utrzymuje

trend spadkowy. Ich poziom mierzony stosunkiem do dochodu do dyspozycji w III kwartale 2015 roku osiągnął bardzo niski pułap 1,3% (*Sytuacja finansowa...* 2016, s. 15-16). Stało się to za sprawą poprawy oczekiwań co do przyszłej sytuacji ekonomicznej, zmniejszającej się niepewności oraz utrzymujących się już od dłuższego czasu niskich stóp procentowych. W tych warunkach nastąpił wzrost konsumpcji indywidualnej odbywający się kosztem oszczędności.

Według najnowszego badania *Diagnozy społecznej* (Czapiński, Góra 2016) tylko nieco ponad 45% gospodarstw domowych posiada oszczędności. Pozytywna jest, co prawda informacja o wzroście odsetka oszczędzających (w ciągu czterech lat o 7 p.p.). Jednak oszczędności najczęściej przechowywane są w gotówce (około 31% badanych) i na lokatach bankowych (ponad 50%). Blisko 40% oszczędzających deklaruje, że gromadzi środki, jako zabezpieczenie na starość. Analiza budżetów gospodarstw domowych wskazuje, że preferują one oszczędności o niskim ryzyku i wysokiej płynności. Stąd gotówka i lokaty bankowe (krótko i długoterminowe) stanowią ponad 45% aktywów finansowych gospodarstw domowych. Aktywa ryzykowne (akcje, jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych) stanowią 27% wartości zgromadzonych aktywów (*Sytuacja finansowa...* 2016, s. 16-18). Taka struktura zgromadzonych przez gospodarstwa domowe aktywów finansowych nie wskazuje na wysoki poziom oszczędności z przeznaczeniem emerytalnym. Wysoka preferencja płynności sugeruje raczej krótki horyzont oszczędzania.

Podsumowanie

Postępujące zmiany demograficzne, dotyczące nie tylko Polski powodują, że ciężar odpowiedzialności za poziom przyszłych emerytur będzie się przesuwiał z państwa, twórcy i gwaranta powszechnego systemu ubezpieczeń emerytalnych na samego pracownika. Konsekwencją stanie się konieczność rozbudowania indywidualnych długoterminowych oszczędności przeznaczonych na finansowanie przyszłej emerytury. Będzie to krok konieczny nie tylko z punktu widzenia przyszłego emeryta, ale również z punktu widzenia finansów publicznych. Obecnie funkcjonujące w ramach III filaru produkty finansowe w postaci pracowniczych programów emerytalnych, indywidualnych kont emerytalnych i indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego prowadzone są dla około 1,8 mln pracowników, przy czym liczba aktywnych uczestników to zaledwie około 750 tys. Jest to liczba daleko niewystarczająca.

Tak małe zainteresowanie długoterminowym oszczędzaniem ma wiele przyczyn. Zdecydowanie zbyt dużym uproszczeniem byłoby sprowadzenie ich tylko do wymiaru finansowego, chociaż z pewnością i on nie pozostaje bez znaczenia. Wydaje się jednak, że kluczowym elementem budowania przyszłej bazy oszczędności emerytalnych jest:

- uproszczenie i ujednoczenie zasad działania produktów finansowych dedykowanych oszczędzaniu długoterminowemu, w kierunku ujednoczenia związanych z nimi ulg podatkowych;
- zachowanie dobrowolnego charakteru gromadzenia oszczędności, ale przy stworzeniu mechanizmów przełamujących bariery wynikające z heurystyk, w postaci braku aktywności i zaangażowania. Sprawdzone rozwiązanie jest takie odwrócenie zasad udziału w programie oszczędzania aby aktywność związana była nie z przystąpieniem ale z rezygnacją z programu;
- upowszechnienie podstawowej wiedzy ekonomicznej na temat zasad funkcjonowania systemu emerytalnego już na poziomie szkół ponadgimnazjalnych.

Wszystkie te działania są zdaniem autorki konieczne do wdrożenia równoległe. Ich efekty będą widoczne dopiero po dłuższym czasie. Nie mniej, ze względu na prognozowane obciążenia finansów publicznych i długi czas budowania zasobu oszczędności przez przyszłych emerytów należy rozpocząć działania jak najszybciej. W tym kierunku zmierza zaproponowany przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego *Program Budowy Kapitału*. Szczegóły dotyczące jego funkcjonowania nie są jak na razie znane. Jednak w sferze deklarowanych efektów znajduje się przede wszystkim przyrost wartości aktywów finansowych gospodarstw domowych oraz wzrost stopy dobrowolnych oszczędności długoterminowych. Jeżeli te efekty zostaną osiągnięte z pewnością wpłynie to na poprawę stopy zastąpienia i odciąży finanse publiczne. Jednak ze względu na wskazane przez autorkę w treści artykułu bariery hamujące przyrost oszczędności z pewnością nie będzie to prosty proces.

Bibliografia

1. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*,
<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/09/698030/averting-old-age-crisis-policies-protect-old-promote-growth>, [dostęp: 07.07.2016].
2. Ciak J., Kołosowska B., *System emerytalny i jego zmiany w Polsce w kontekście deficytu budżetowego oraz długu publicznego w latach 1999-2014*,

- <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/Documents/JCBK234.pdf>, [dostęp: 07.07.2016].
3. Czapiński J., Góra M., *Świadomość emerytalna Polaków. Raport z badania ilościowego*, <http://www.efcongress.com/sites/default/files/analizy/raport.pdf>, [dostęp: 10.07.2016].
 4. Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2015*, [file:///C:/Users/U132622/Downloads/Diagnoza_raport_2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/U132622/Downloads/Diagnoza_raport_2015%20(1).pdf), [dostęp: 10.07.2016].
 5. Duda I., *Indywidualne Konta Emerytalne i Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego a oszczędnościowy potencjał polskich gospodarstw domowych*, http://www.knfpan.pan.pl/images/Fin_8-15_7-I.Duda.pdf, [dostęp: 06.07.2016].
 6. Góra M., Rutecka J., *Elastyczny system emerytalny a potrzeby jego uczestników*, „*Ekonomista*”, 2013, nr 6.
 7. *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2015 roku*, KNF, Warszawa 2016.
 8. Kicia M., *Decyzje i postawy w zakresie gromadzenia oszczędności emerytalnych na przykładzie pracowników UMCS w Lublinie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 862, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2015, nr 75.
 9. Klesyk A., *Odpowiedzialność za własne ubezpieczenie – czyli doświadczenia i przyszłość trzeciego filaru emerytalnego*, [w:] Żukowski M. (red.), *Systemy ubezpieczeń społecznych – między solidaryzmem a indywidualizmem*, ZUS – KUL, Lublin – Warszawa 2014.
 10. Kulpaka P., *Funkcjonowanie systemu emerytalnego w Polsce trzynastcie lat po reformie. Konsekwencje dla gospodarki*, http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/17_P.Kulpaka_Funkcjonowanie_systemu....pdf, [dostęp: 05.07.2016].
 11. *Pracownicze programy emerytalne w 2015 roku*, KNF, Warszawa 2016.
 12. Przybyciński T., *Dylematy kształtowania polityki budżetowej i systemu emerytalnego w Polsce oraz innych krajach UE*, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/struktura/IRG/publikacje/Documents/pim95.pdf>, [dostęp: 06.07.2016].
 13. *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2014 r.*, NBP, Warszawa 2015.
 14. *Rusza Program Budowy Kapitału Polaków*, www.mr.gov.pl/media/21998/ProgramBudowyKapitalu.pdf, [dostęp: 06.07.2016].

15. *Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w III kw. 2015*, NBP Warszawa 2016.
16. Zdradzisz W., *Podatkowy paradoks przy inwestowaniu w obligacje poprzez rachunek IKE*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2015, tom XVI, zeszyt 8, cz. I.