

Pracownicze plany kapitałowe jako instrument mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce

1. Wprowadzenie

Od czasów reformy systemu emerytalnego z 1999 r. mobilizacja dodatkowych oszczędności emerytalnych w ramach tzw. III filara stanowiła jedno z największych wyzwań polskiego systemu emerytalnego. Początkowo filar ten obejmował jedynie Pracownicze Programy Emerytalne (PPE), jednak już po kilku latach od wdrożenia reformy okazało się, że rozwiązanie to nie spełnia oczekiwań. W 2004 r. zmieniono więc zasady funkcjonowania PPE oraz wprowadzono Indywidualne Konta Emerytalne (IKE). Następnie, w związku z utrzymującym się niewielkim zainteresowaniem III filarem, w 2012 r. utworzono Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE). Kolejne modyfikacje zostały wprowadzone jednocześnie z głęboką przebudową systemu w 2014 r. i polegały na uatrakcyjnieniu zasad korzystania z IKZE. Niezależnie jednak od wysiłków rządzących, wszystkie zmiany wprowadzane na przestrzeni minionych lat okazały się nieskuteczne w mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych¹.

W tej sytuacji w lutym 2017 r. Ministerstwo Finansów ogłosiło projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. W zamierzeniu pomysłodawców pracownicze plany kapitałowe (PPK) mają być atrakcyjną alternatywą dla już funkcjonujących instrumentów trzeciego filara oraz przyczynić się do budowy powszechnego i efektywnego systemu gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych (*Uzasadnienie...* 2018). W rozwiązaniu tym na niespotykaną dotychczas skalę zastosowano różnego rodzaju bodźce do gromadzenia oszczędności. Poza znanymi z innych instrumentów trzeciego filara zachętami fiskalnymi, wprowadzono obowiązkowe dopłaty pracodawców do składki oraz bezpośrednie dopłaty finansowane ze środków publicznych. Ponadto w systemie PPK wykorzystano również dorobek nabierającej coraz większego znaczenia ekonomii behawioralnej.

¹ Szacuje się, że dodatkowo na emeryturę oszczędza zaledwie co dwudziesty drugi Polak, a przeciętna wartość środków zgromadzonych przez oszczędzających nie gwarantuje wyraźnego podniesienia poziomu ich przyszłych dochodów emerytalnych (Jedynak 2016).

Wyzwania związane z wprowadzeniem PPK skłaniają do podjęcia problemu badawczego będącego przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu. Jego istotę oddaje pytanie, czy system PPK rzeczywiście przyczyni się do mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce? Odpowiedzi na tak postawione pytanie służy realizacja głównego celu badawczego jakim jest ocena PPK pod kątem ich zdolności do mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych. Aby określić ramy opracowania sformułowano również cele pomocnicze, którymi są: 1) omówienie dorobku ekonomii w zakresie teorii oszczędzania i konsumpcji; 2) syntetyczne przedstawienie zasad funkcjonowania PPK; 3) identyfikacja czynników wpływających na poziom dodatkowych oszczędności emerytalnych; 4) ocena systemu PPK w kontekście uwzględnienia w nim różnych czynników wpływających na poziom dodatkowych oszczędności emerytalnych.

Ze względu na początkową fazę wdrażania PPK, na chwilę obecną nie ma danych empirycznych, które umożliwiłyby przeprowadzenie kompleksowych badań ilościowych, co niewątpliwie stanowi pewne ograniczenie możliwości odpowiedzi na postawione pytanie badawcze. Analizy przeprowadzone w oparciu o rzeczywiste dane dotyczące uczestnictwa Polaków w PPK umożliwiłyby bowiem rzetelną ocenę tego rozwiązania w zakresie jego potencjału do mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych. Trzeba jednak zauważyć, że tego typu analiza z konieczności musiałaby być przeprowadzona *ex-post*, po kilku latach od wprowadzenia nowego mechanizmu. W sytuacji palącej i wymagającej natychmiastowych działań potrzeby stymulacji dodatkowych oszczędności emerytalnych, nie można jednak zwlekać z próbą oceny PPK. Przeprowadzana już na etapie wdrażania dogłębna analiza PPK może bowiem dostarczyć interesariuszom (ustawodawca, pracodawcy, uczestnicy) wartościowych sugestii dotyczących ewentualnych modyfikacji systemu oraz decyzji o uczestnictwie w programie.

Wobec powyższych uwag zdecydowano, że próba odpowiedzi na postawione pytanie badawcze zostanie udzielona na podstawie meta-analizy rezultatów dotychczas opublikowanych badań. Przeprowadzone badanie opiera się więc na dwóch metodach badawczych: 1) teoriopoznawczej analizie ekonomicznych teorii oszczędzania i płynących z nich wniosków dotyczących czynników wpływających na poziom dodatkowych oszczędności; oraz 2) analizie zasad funkcjonowania PPK i syntezie wniosków wyprowadzonych z tej analizy w świetle omówionych teorii oszczędzania i czynników wpływających na poziom oszczędności.

2. Teorie oszczędzania i konsumpcji w ekonomii

Pierwsze całościowe ekonomiczne koncepcje dotyczące konsumpcji i oszczędzania zostały sformułowane w latach 30. XX w. Do kluczowych teorii wysuniętych w tym okresie należą: teoria wyboru międzyokresowego Fishera (1930) oraz hipoteza dochodu absolutnego Keynesa (1936). Po drugiej wojnie światowej powstała bazująca na klasycznych rozważaniach Ricarda teoria ekwiwalentności (Barro 1974) oraz wywodzące się z teorii Fishera dwie główne teorie neoklasyczne: hipoteza dochodu permanentnego (Friedman 1957) oraz hipoteza cyklu życia (Modigliani i Ando 1963). Ze względu na znaczne podobieństwo idei stojących za dwoma ostatnimi hipotezami, w kolejnych latach zaczęły być one określane wspólnym mianem modeli cyklu życia i były rozważane łącznie, a dalsze wysiłki badaczy podejmujących się ich analizy koncentrowały się głównie na uchylaniu ich początkowych założeń. Próby wyjaśnienia skłonności od konsumpcji i oszczędności podejmowane były również w oparciu o wpływ czynników psychologicznych i socjologicznych. Duesenberry (1949) zaproponował hipotezę dochodu relatywnego. Katona (1975) i Van Raaij (1989) stworzyli natomiast zręby tzw. teorii psychologiczno-socjologicznej.

Większość wspomnianych teorii konsumpcji i oszczędzania opiera się wprost lub pośrednio na założeniu, że jednostki postępują racjonalnie oraz posiadają informacje i umiejętności pozwalające im rozwiązać problem optymalizacyjny związany z racjonalnym podejściem (Marcinkiewicz 2018). Przyjęcie tych założeń pozwala na precyzyjną elegancką prezentację wielu problemów z dziedziny ekonomii w postaci zmatematyzowanych modeli. Próba formalnego zapisu zachowań ludzkich powoduje jednak, że modele normatywne odbiegają od rzeczywistości, a ich empiryczne testy często przeczą płynącym z nich wnioskowi. Dzieje się tak, dlatego, że założenia leżące u ich podstaw są mało realistyczne. Jako pierwszy uwagę na to zwrócił Simon (1955), który wprowadził do teorii konsumpcji i oszczędności pojęcie ograniczonej racjonalności. Dalszych argumentów przeciwko mechanicznemu przyjmowaniu omawianych założeń dostarczyły badania Kehnemana i Tversky'ego (1979, 1984) oraz sformułowana przez nich teoria perspektywy. Z kolei badania prowadzone m.in. przez Lusardi i Mitchel (2006, 2007) dowiodły, że jednostki nie posiadają wystarczającej wiedzy i kompetencji niezbędnych do rozstrzygania złożonych dylematów natury finansowej.

Wspomniane prace Kehnemana i Tversky'ego (1979, 1984), a także badania Shefrina i Thaler (1981) stanowiły podwaliny dla nowego nurtu we współczesnej ekonomii – podejścia behawioralnego, które z kolei zaowocowało stworzeniem alternatywnej dla modeli cyklu życia teorii konsumpcji i oszczędności – behawioralnej hipotezy cyklu życia (*behavioural life-cycle hypothesis, BLCH*) (Shefrin i Thaler 1988). W przeciwieństwie do teorii klasycznych

opisujących racjonalne zachowania, BLCH opiera się na analizie zachowań rzeczywistych (jest więc teorią pozytywną). BLCH wyjaśnia, w jaki sposób jednostki podejmują decyzje dotyczące konsumpcji i oszczędności oraz jak reagują na kwestie związane z finansami osobistymi w warunkach niekompletnej wiedzy i informacji oraz przy ograniczonych zdolnościach kognitywnych (Knoll 2010). Do podstawowych założeń BLCH zaliczają się stwierdzenia, zgodnie z którymi jednostki: 1) mają tendencje do odkładania trudnych decyzji finansowych na później (prokrastynacja); 2) przywiązują nadmierną uwagę do teraźniejszości zaniedbując przyszłość; 3) mają trudności z samodyscypliną; 3) na ogół wybierają najprostszy kierunek działania (preferują bierność, *status quo*); 4) są przytłoczone i sparaliżowane wieloma możliwościami wyboru.

Implikacje płynące z przyjęcia behawioralnej hipotezy cyklu życia w ostatnich latach coraz częściej znajdują zastosowanie praktyczne. Wraz z innymi metodami oddziaływania na decyzje jednostek, rozwiązania bazujące na BLCH są wykorzystywane m.in. przy wdrażaniu instrumentów mających na celu mobilizację dodatkowych oszczędności emerytalnych. Zagadnieniu temu poświęcone są kolejne części opracowania.

3. Podstawowe zasady funkcjonowania pracowniczych planów kapitałowych

Pracownicze plany kapitałowe jest to uregulowany prawnie, wspierany przez państwo quasi-obowiązkowy mechanizm grupowego gromadzenia długoterminowych oszczędności na cele emerytalne funkcjonujący w ramach kapitałowej części systemu emerytalnego (Jedynak 2018). Zgodnie z projektem ustawy inauguracja systemu PPK będzie miała miejsce 1 lipca 2019 r., kiedy to obowiązkami związanymi z tworzeniem PPK objęci zostaną pracodawcy zatrudniający co najmniej 250 osób. Od 1 stycznia 2020 r. obowiązek ten będzie obejmował podmioty zatrudniające co najmniej 50 osób, a od 1 lipca 2020 r. – podmioty zatrudniające co najmniej 20 osób. Pozostałe podmioty zatrudniające będą objęte obowiązkami wynikającymi z ustawy od 1 stycznia 2021 r.².

Do konstytutywnych cech PPK odróżniających je od innych form gromadzenia oszczędności emerytalnych należą w szczególności scharakteryzowane w tabeli 1 rozwiązania. Trzeba jednak podkreślić, że przedstawiona charakterystyka PPK koncentruje się przede wszystkim na cechach wyróżniających je na tle innych instrumentów dodatkowego oszczędzania na cele emerytalne. Skupiono się przy tym na elementach stanowiących o istocie PPK oraz na rozwiązaniach mogących mieć potencjalny wpływ na mobilizację oszczędności.

² Art. 134 Projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z 27 sierpnia 2018 r.

W przedstawionej charakterystyce PPK celowo pomięto kwestie, takie jak: tworzenie PPK i zasady zawierania umów o zarządzanie i prowadzenie PPK, funkcjonowanie instytucji prowadzących PPK oraz portal PPK, koszty zarządzania PPK, nadzór nad systemem PPK itp. W tym kontekście szerzej na temat zasad funkcjonowania PPK piszą m.in. Balcerowski i Prusik (2017) oraz Kolek i Wojewódka (2017).

Tabela 1. Pracownicze plany kapitałowe – wybrane cechy charakterystyczne

Wyróżnik	Komentarz
Uczestnicy	Uczestnikami PPK są osoby zatrudnione otrzymujące wynagrodzenie stanowiące podstawę naliczania składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe: pracownicy, osoby wykonujące pracę nakładczą, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, osoby fizyczne wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług oraz członkowie rad nadzorczych.
Obligatoryjno-fakultatywny charakter	Tworzenie PPK jest obligatoryjne dla wszystkich podmiotów zatrudniających (z obowiązku tworzenia PPK wyłączony jest mikroprzedsiębiorca, pod warunkiem że wszyscy zatrudniani przez niego pracownicy złożą deklarację o rezygnacji z uczestnictwa w PPK). Podmioty te są zobligowane do zapisania do PPK każdego pracownika który nie ukończył 55 lat (<i>auto-enrolment</i>). Osoby które zrezygnowały z uczestnictwa w PPK, co cztery lata będą automatycznie powtórnie zapisywane do programu (<i>auto-reenrolment</i>). Pracownicy w wieku 55-70 lat nie są objęci automatycznym zapisem i będą mogli przystąpić do PPK na wniosek. Każdy pracownik będzie miał prawo zrezygnować z uczestnictwa w PPK w dowolnym czasie na podstawie złożonej przez siebie deklaracji (opcja <i>opt-out</i>).
Składki i dopłaty	Środki wpłacane do PPK pochodzą z trzech źródeł: – składki finansowanej przez pracodawcę, – składki finansowanej przez pracownika, – dopłat finansowanych ze środków Funduszu Pracy. W ramach składek finansowanych przez pracodawcę i pracownika wyróżnia się składkę podstawową i składkę dodatkową. Składka podstawowa finansowana przez pracodawcę i pracownika wynosi odpowiednio co najmniej 1,5% i 2% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe uczestnika. (W przypadku uczestników osiągających wynagrodzenie niższe niż 120% wynagrodzenia minimalnego składka podstawowa finansowana przez pracownika wynosić pomiędzy 0,5% a 2% podstawy wymiaru). Wysokość składki dodatkowej finansowanej przez pracodawcę wynosi nie więcej niż 2,5%, a opłacanej przez pracownika – nie więcej niż 2% wynagrodzenia. Dopłaty finansowane ze środków Funduszy Pracy mają postać dopłat rocznych w wysokości 240 zł. Jednorazową wpłatą powitalną w wysokości 250 zł przysługuje każdemu nowemu uczestnikowi PPK.
Opodatkowanie i zachęty podatkowe	W PPK przewidziano następujące rozwiązania dotyczące opodatkowania gromadzonych tam środków: – składki finansowane przez podmiot zatrudniający nie są wliczane do wynagrodzenia stanowiącego podstawę ustalenia wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe; – składki finansowane przez pracodawcę stanowią dla niego koszt uzyskania przychodu; – składki podstawowe oraz dodatkowe finansowane przez pracodawcę są dla pracownika przychodem do opodatkowania; – składki finansowane przez uczestnika są potrącane z wynagrodzenia po jego opodatkowaniu; – składka powitalna i dopłata roczna są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych; – zyski z inwestycji są zwolnione z podatku od zysków kapitałowych;

	– wypłaty i wypłaty transferowe są, co do zasady, zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych.
Forma gromadzenia oszczędności i polityka inwestycyjna	Oszczędności w ramach PPK gromadzone są w funduszach inwestycyjnych lub funduszach emerytalnych oferowanych przez instytucje finansowe (towarzystwa funduszy inwestycyjnych, powszechne towarzystwa emerytalne, pracownicze towarzystwa emerytalne oraz zakłady ubezpieczeń), które są wpisane do Portalu PPK. Polityka inwestycyjna funduszy zarządzanych przez te instytucje w ramach PPK jest oparta na koncepcji funduszy zdefiniowanej daty uwzględniającej potrzebę ograniczania poziomu ryzyka inwestycyjnego w zależności od wieku uczestnika. Domyślnie środki gromadzone przez uczestnika PPK lokowane będą w funduszu zdefiniowanej daty właściwym dla jego wieku, na wniosek może on przenieść całość lub część środków do innego funduszu prowadzonego przez tę samą instytucję.
Wypłata środków	Środki zgromadzone w PPK będzie można wycofać przed emeryturą: – w przypadku poważnego zachorowania uczestnika, jego małżonka lub dziecka – do 25% środków; – na pokrycie wkładu własnego na zakup nieruchomości mieszkaniowej (z obowiązkiem zwrotu do 15 lat) – do 100% środków; – w postaci wypłaty transferowej (do innego PPK uczestnika; w przypadku śmierci uczestnika - na IKE, PPK lub PPE osoby uprawnionej; w przypadku ustania małżeństwa - na PPE osoby uprawnionej) – do 100% środków. Po osiągnięciu 60 lat uczestnik PPK będzie mógł natomiast wnioskować o: – wypłatę do 25% środków jednorazowo oraz pozostałej części środków w co najmniej 120 ratach miesięcznych ; – wypłatę w formie świadczenia małżeńskiego w 120 ratach miesięcznych (100% środków uczestnika oraz jego małżonka, który ukończył 60 lat); – wypłatę transferową 100% środków do zakładu ubezpieczeń na świadczenie okresowe lub dożywotnie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z 27 sierpnia 2018 r.* 2018.

4. Czynniki wpływające na poziom dodatkowych oszczędności emerytalnych

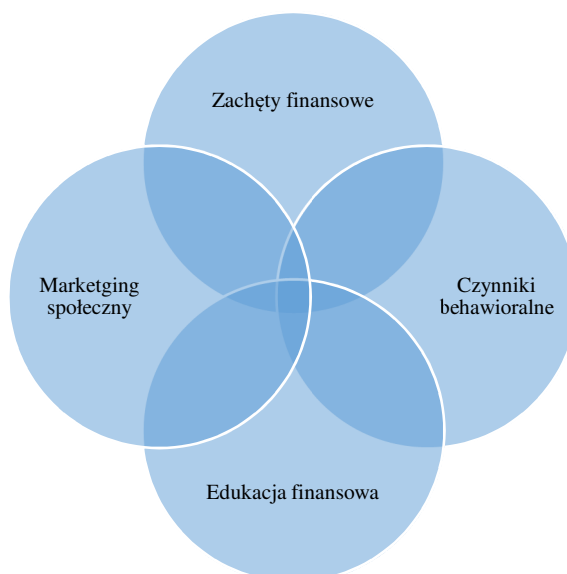
Gospodarstwa domowe podejmując decyzje oszczędnościowe kierują się różnymi przesłankami. Już Keynes (1936) określił osiem podstawowych motywów oszczędzania: przezornościowy, cyklu życia, międzyokresowej substytucji, poprawy standardu życia, niezależności, rozwijania przedsiębiorczości, spadku oraz skąpstwa. Inne klasyczna klasyfikacji motywów oszczędzania to propozycje Katona (1975) (nieprzewidziane wypadki, starość, potrzeby rodziny, inne cele) oraz Sturma (1983) (zabezpieczenie na starość, pozostawienia spadku, przezornościowy oszczędności celowe). Problematyka motywów oszczędzania jest również szeroko omawiana w znacznie nowszej pracy Browninga i Lusardi (1996).

Ponieważ poszczególne motywy w różnym stopniu oddziałują na gospodarstwa domowe, w literaturze przedmiotu dokonuje się ich hierarchizacji (Marcinkiewicz 2018). Nie zgłębiając się w tym miejscu szczegółowo w tę problematykę odnotować należy, że motyw oszczędzania na emeryturę (starość) jest jednym z najważniejszych powodów gromadzenia oszczędności. Prawdziwość tego twierdzenia w warunkach polskich dowodzą wyniki badań. Według Diagnozy Społecznej (2015) ok. 38,9% oszczędzających Polaków deklaruje

oszczędzanie na cele emerytalne. Rezultaty badań Fundacji Kronenberga (*Postawy...* 2015) wskazują, że z myślą o emeryturze środki finansowe odkłada 21% pracujących Polaków. Na podobną wielkość wskazują również rezultaty badań Czapińskiego i Góry (2016), zgodnie z którymi 21,5% Polaków podejmuje działania mające zapobiec pogorszeniu materialnego standardu życia na emeryturze.

Nieco inne spojrzenie na problematykę oszczędności gospodarstw domowych nakazuje skoncentrować się na pytaniu o czynniki determinujące ich poziom. Obszerny przegląd badań w tym zakresie przeprowadziła Marcinkiewicz (2018). Dokonując syntezy ich wyników autorka wskazała m.in. na następujące grupy czynników makro- i mikroekonomicznych wpływających na poziom oszczędności gospodarstw domowych: konstrukcja i hojność systemu obowiązkowego; czynniki dochodowe, finansowe i makroekonomiczna niepewność; uwarunkowania demograficzne i społeczne; edukacja i kompetencje finansowe; posiadanie nieruchomości lub kredytu hipotecznego. Dalej przeprowadzając meta-analizę determinant oszczędzania w dobrowolnych planach emerytalnych Marcinkiewicz zauważa, że rezultaty badań empirycznych wskazują na istotny wpływ zmiennych, takich jak: wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, poziom dochodu, obciążenia podatkowe, posiadanie nieruchomości, forma zatrudnienia, kompetencje finansowe itp.

Odnosząc się do rezultatów tego typu analiz, a także do wspomnianych wcześniej badań nad motywami oszczędzania, stwierdzić trzeba, że choć są one cenne poznawczo, to z praktycznego punktu widzenia nie dostarczają one odpowiedzi na pytanie, jak oddziaływać na gospodarstwa domowe aby mobilizować je do dodatkowego oszczędzania. Aby tego dokonać konieczne jest wskazanie nie tyle czynników determinujących poziom oszczędności, co czynników wpływających na decyzje o dodatkowym oszczędzaniu. Propozycję klasyfikacji tych ostatnich wysunęli Crossley, Emerson i Leicester (2012). Wyróżnili oni cztery grupy czynników, które wpływają na decyzje o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę (por. Rysunek 1). Szczegółowa analiza tych czynników pozwala określić, jakimi kanałami oddziaływania można skutecznie stymulować gospodarstwa domowe do dodatkowego oszczędzania. Trzeba przy tym pamiętać, że oddziaływanie poszczególnych czynników jest ze sobą silnie powiązane. Skuteczność jednego często jest warunkowana równoległym zastosowaniem innego, a największa synergia jest osiągnięta przy jednoczesnym stosowaniu wszystkich czynników.



Rysunek 1. Czynniki wpływające na decyzje o oszczędzaniu

Źródło: opracowanie własne.

4.1. Zachęty finansowe

Zachęty finansowe są najczęściej stosowaną formą stymulowania gospodarstw domowych do gromadzenia dodatkowych oszczędności. W krajach OECD najbardziej popularne są ulgi w podatku dochodowym oraz zwolnienia oszczędności emerytalnych z podatku od zysków kapitałowych (Yoo i Serres 2004). Coraz częściej spotykaną formą zachęt finansowych są również bezpośrednie dopłaty do gromadzonych oszczędności, które mogą mieć formę współfinansowania składki oszczędnościowej przez pracodawcę lub dopłat ze środków publicznych. W przeciwieństwie do ulg podatkowych, dopłaty do oszczędności są skierowane przede wszystkim do osób osiągających niższe dochody. Ponadto w przypadku dopłat ze środków publicznych, przy podobnym poziomie wydatków budżetowych, na ogół znacznie silniej motywują one do dodatkowego oszczędzania (Crossley, Emerson i Leicester 2012).

Stosowanie zachęt finansowych uzasadnia się wnioskami płynącymi z klasycznych teorii oszczędzania. Zgodnie z nimi zwiększenie użyteczności oszczędności (poprzez zwiększanie stopy zwrotu z inwestycji na skutek obniżenia podatku lub otrzymania dopłaty) powinno prowadzić do wzrostu stopy oszczędności gospodarstw domowych. Taki efekt działania czynników finansowych nie jest jednak wcale oczywisty. Trzeba bowiem uwzględnić tutaj zarówno efekt substytucji (zwiększenie oszczędności na skutek obniżenia przyszłych kosztów konsumpcji w stosunku do obecnych kosztów konsumpcji), jak i efekt dochodowy (zwiększenie bieżących wydatków, a tym samym zmniejszenie oszczędności na skutek wzrostu oczekiwanego dochodu w cyklu życia będącego efektem zwiększonej oczekiwanej stopy

zwrotu z inwestycji). Ogólny wpływ zachęt finansowych na poziom oszczędności zależy więc od tego, który z wymienionych efektów ma dominujące znaczenie.

Wyniki badań prowadzonych na rynkach zagranicznych dowodzą, że stosowanie zachęt finansowych wpływa na formę, w jakiej gromadzone są oszczędności – stosowanie zachęt powoduje przesunięcie oszczędności w kierunku instrumentów, które je uwzględniają (Borsh-Supan 2004, Attanasio i Wakefield 2010, Disney, Emmerson, Wakefield 2015). Autorzy cytowanych badań dużo mniej jednoznacznie wypowiadają się natomiast o wpływie zachęt fiskalnych na wzrost ogólnego poziomu oszczędności. Również badania prowadzone w Polsce przez J. Rutecką (2015) wskazują, że nie ma jednoznacznych dowodów na pozytywny wpływ zachęt podatkowych stosowanych w ramach IKE, IKZE i PPE na ogólny poziom oszczędności długoterminowych. Warto również dodać, że w ocenie efektywności zachęt fiskalnych często podnoszony jest argument, że jest to najbardziej kosztowna dla finansów publicznych metoda mobilizacji oszczędności (Caminada i Goudswaard 2010).

4.2. Czynniki behawioralne

Rezultaty badań ekonomistów behawioralnych wskazują, że podejmując decyzje oszczędnościowe ludzie charakteryzują się ograniczoną racjonalnością (Simon 1956), wykazują awersję do strat (Kahneman i Tversky 1979), cechują się brakiem samokontroli oraz niespójnością preferencji w czasie (Laibson 1997), a także dokonują księgowania mentalnego posiadanych zasobów (Thaler 1990). Stosowanie behawioralnych czynników wpływających na decyzje oszczędnościowe ma na celu przeciwdziałać tym zjawiskom, a tym samym skłaniać do zwiększania stopy oszczędności.

Najjaskrawszym przykładem zastosowania behawioralnych czynników oddziaływania w dodatkowych systemach emerytalnych jest zmiana architektury wyboru. W jej ramach zamiast tradycyjnego rozwiązania, w którym oszczędzający wybiera, czy chce przystąpić do programu oszczędnościowego, stosowany jest mechanizm automatycznego zapisu uczestników z możliwością późniejszej rezygnacji z programu. Inne przykłady zastosowania podejścia behawioralnego to:

1. zmniejszenie liczby opcji wyboru – wprowadzenie domyślnych strategii inwestycyjnych oraz zwolnienie uczestników z obowiązku ich określania;
2. automatyczna eskalacja składki – podnoszenie stopy składki w przyszłości o z góry ustaloną wartość powiązaną ze wzrostem wynagrodzenia;
3. możliwość wystąpienia z programu w dowolnym momencie – sama świadomość możliwości podjęcia decyzji o wystąpieniu z programu z automatycznym zapisem skutkuje zmniejszeniem odsetka osób rezygnujących.

Z punktu widzenia ekonomii behawioralnej interesujących wniosków dostarcza również analiza mechanizmu dopłat do dobrowolnych oszczędności. Z jednej strony jest to typowa zachęta fiskalna mająca zwiększyć użyteczność inwestycji, z drugiej strony dopłaty rodzą korzystne implikacje behawioralne. W połączeniu z automatycznym zapisem, system dopłat wykorzystuje działanie tzw. efektu posiadania. W chwili automatycznego przystąpienia do programu uczestnik staje się posiadaczem prawa do dopłaty. Rezygnacja z programu oznaczałaby utratę tego prawa – stratę która w myśl teorii perspektywy Kahnemana i Tversky'ego (1979) jest odczuwalna bardziej niż byłaby odczuwalna potencjalna korzyść z tych samych dopłat przy dobrowolnym zapisie. Z perspektywy behawioralnej istotne jest również, że system dopłat jest łatwy do przedstawienia i wytłumaczenia potencjalnym uczestnikom, którzy znając zasady funkcjonowania programów emerytalnych wykazują mniejszą awersję do ryzyka i chętniej podejmują decyzję o rozpoczęciu oszczędzania (Hardcastle 2012).

Wskazane narzędzia, w różnym zakresie są stosowane do stymulowania dodatkowych oszczędności m.in. w Niemczech (program Riester Rente), Nowej Zelandii (program KiviSaver), USA (program 401(k)) oraz Wielkiej Brytanii (zakładowe systemy emerytalne), a ich skuteczność została potwierdzona w licznych badaniach. Pozytywnych skutków zmiany architektury wyboru dowodzą m.in. prace Madrain i Shea (2001), Mitchell i Utkus (2004), Choi i in. (2006), Beashers i in. (2010) oraz Benartzi i Thaler (2007). Choi i in. (2009) oraz Beshears i in. (2013) wykazali, że uproszczenie wyboru dotyczącego alokacji aktywów korzystnie wpływa na poziom uczestnictwa w programach emerytalnych. Thaler i Benartzi (2004) dowiedli z kolei, że mechanizm automatycznej eskalacji wpływa na zwiększanie stopy oszczędności.

Warto podkreślić, że rozwiązania behawioralne mają za zadanie pomagać podjąć dobrą decyzję mniej wyrafinowanym oszczędzającym pozostawiając przy tym elastyczność wyboru tym posiadającym większe kompetencje finansowe (Benartzi i Thaler 2007). Trzeba również odnotować, że implementacja rozwiązań behawioralnych jest najtańszą metodą mobilizacji oszczędności gospodarstw domowych.

4.3. Edukacja finansowa

Wyniki badań dowodzą prawdziwości intuicyjnego stwierdzenia, że poziom kompetencji finansowych jest dodatnio skorelowany ze skłonnością do oszczędzania (Lusardi i Mitchel 2007; Banks, O'Dea i Oldfield 2011). Mając na uwadze, że ogólny poziom edukacji finansowej w społeczeństwie jest niski, prawidłowość ta prowadzi do wniosku, zgodnie z którym na poziom dodatkowych oszczędności można wpływać poprzez działania informacyjne. W praktyce okazuje się jednak, że samo dostarczanie informacji osobom

podejmującym decyzje oszczędnościowe nie wpływa na zmianę ich zachowań (Choi, Laibson i Madrian 2011; Beshears i in. 2013). Podkreślą się więc, że niezbędna jest odpowiednio ukierunkowana kompleksowa edukacja finansowa. Jak dowodzą rezultaty badań Bernheim, Garreta i Maki (2001) edukowanie dzieci i młodzieży pozytywnie oddziałuje na ich późniejsze postawy wobec oszczędzania. Zdaniem Clarka i in (2006). efekty przemyślanych działań edukacyjnych skierowanych do innych grup wiekowych również wykazują pewne korzystne efekty. Trzeba jednak zauważyć, że w przeciwieństwie do prostego informowania, działania edukacyjne są kosztowne. Przy ich ograniczonej skuteczności oraz zasięgu powoduje to, że na ogół nie przynoszą one oczekiwanych efektów.

4.4. Marketing społeczny

Marketing społeczny jest koncepcją zakładającą wykorzystanie technik znanych ze sprzedaży produktów konsumpcyjnych do promowania pożądanych zmian w zachowaniu społeczeństwa (Lee i Kotler 2011). Celem tak rozumianego marketingu społecznego jest nakłonienie członków społeczeństwa do zmiany określonych zachowań, postaw lub poglądów. Pomimo, że w ostatnich latach marketing społeczny jest coraz częściej włączany do polityki publicznej w wielu krajach, nadal pozostaje on najsłabiej zgłębnym na gruncie teorii czynnikiem oddziaływania na decyzje oszczędnościowe. Jednym z niewielu przeprowadzonych dotychczas studiów na temat wpływu marketingu społecznego na poziom oszczędności emerytalnych są badania Lusardi, Keller i Keller (2009). Autorzy tych badań dowodzą, że marketing społeczny ma pozytywny wpływ na stopę partycypacji w dodatkowych programach emerytalnych. Wobec stosunkowo niewielkiej grupy badawczej oraz braku innych badań potwierdzających te rezultaty, kwestia efektywności marketingu społecznego w stymulowaniu dodatkowego oszczędzania pozostaje jednak otwarta.

5. Podsumowanie i wnioski

Synteza wniosków płynących z przeprowadzonej analizy oraz odniesienie jej rezultatów do systemu PPK umożliwiły podjęcie próby apriorycznej oceny tego systemu pod kątem jego zdolności do mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych. Na rysunku 2 przedstawiono, w jakim zakresie mechanizmy wdrażane w ramach PPK wpisują się w omówione w poprzedniej sekcji czynniki wpływające na decyzje o gromadzeniu dodatkowych oszczędności emerytalnych. Ponieważ poszczególne rozwiązania niekiedy nawiązują do więcej niż jednego czynnika, zaprezentowane ujęcie jest pewnym uproszczeniem – na rysunku poszczególne elementy (cechy) PPK przypisano do czynników, którym odpowiadają one w

największym stopniu. Wyjątkiem są dopłaty ze środków publicznych oraz finansowanie części składki przez pracodawcę, które będąc zachętą finansową oddziałują na oszczędzających również behawioralnie.

Zachęty finansowe	Czynniki behawioralne	Edukacja finansowa	Marketing społeczny
- zwolnienie składki powitalnej i dopłat rocznych z podatku dochodowego od osób fizycznych - zwolnienie (co do zasady) wypłat z podatku dochodowego od osób fizycznych - zwolnienie zysków z inwestycji z podatku od zysków kapitałowych	- zmiana architektury wyboru (automatyczny zapis oraz automatyczny powtórny zapis) - możliwość rezygnacji z uczestnictwa w PPK w dowolnym momencie - ograniczenie możliwości wyboru (fundusze zdefiniowanej daty)	- brak zaplanowanych kompleksowych działań edukacyjnych związanych z wdrażaniem PPK	- w ograniczonym zakresie, głównie doniesienia medialne oraz wystąpienia przedstawicieli rządu
- dopłaty ze środków publicznych (wpłata powitalna oraz dopłaty roczne) - składka podstawowa i dodatkowa finansowana przez pracodawcę			

Rysunek 2. Czynniki wpływające na decyzje o dodatkowym oszczędzaniu w PPK

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiona charakterystyka czynników wpływających na decyzje o dodatkowym oszczędzaniu w PPK nie uwzględnia, że składki finansowe przez pracodawcę nie są wliczane do wynagrodzenia stanowiącego podstawę ustalenia wysokości składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz możliwości wliczenia ich do kosztów uzyskania przychodu pracodawcy. Preferencje te zmniejszają obciążania pracodawcy i nie mają wpływu na indywidualne decyzje o uczestnictwie w PPK.

Dokonując próby oceny systemu PPK pod kątem jego zdolności do mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych z perspektywy analizowanych czynników trzeba stwierdzić, że:

- 1) w przeciwieństwie do innych instrumentów trzeciego filara PPK uwzględnia potencjał czynników behawioralnych. Nie jest on jednak w pełni wykorzystany (np. brak automatycznej eskalacji składki, zmiany architektury wyboru na etapie wypłaty środków);
- 2) przewidziane w PPK bodźce finansowe są ukierunkowane głównie na system dopłat do oszczędności, a nie rozbudowany system zachęt podatkowych jak ma to miejsce w przypadku IKE, IKZE i PPE;

- 3) w przypadku PPK marketing społeczny ma wyłącznie podłoże organiczne, a jego potencjał nie jest wykorzystywany w sposób celowy;
- 4) implementacja PPK nie przyczyniła się do intensyfikacji wciąż niedostatecznych działań ukierunkowanych na edukację finansową społeczeństwa.

Z perspektywy rozważań przedstawionych w sekcji 4, w systemie PPK słusznie położono nacisk na czynniki behawioralne, a w ramach zachęt finansowych zdecydowano się na bezpośrednie dopłaty do oszczędności. Rezultaty omówionych badań wskazują, że wykorzystanie obu tych kanałów oddziaływania powinno korzystnie wpłynąć na powszechność PPK oraz wysokość gromadzonych w nich środków. Widoczny powinien być również efekt synergii na skutek kombinacji czynników behawioralnych i finansowych. Szkoda jednak, że pomysłodawcy PPK nie położyli większego nacisku na edukację finansową oraz zupełnie pominęli kwestię marketingu społecznego. Co prawda działając autonomicznie te dwa czynniki mają niewielki wpływ na mobilizację dodatkowych oszczędności, są one jednak bardzo skuteczne w potęgowaniu oddziaływania czynników finansowych i behawioralnych. W tym kontekście warto zauważyć, że o ile edukacja finansowa jest procesem wieloletnim, to marketing społeczny obejmuje działania krótkookresowe. Nie jest więc jeszcze za późno aby w latach, w których obowiązek tworzenia PPK obejmować będzie kolejne przedsiębiorstwa położyć na niego większy nacisk.

Podsumowując przeprowadzone rozważania stwierdza się, że PPK to zakrojony na szeroką skalę, nowatorski mechanizm gromadzenia oszczędności emerytalnych, który daje nadzieje na faktyczną mobilizację dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce. Próba bezpośredniej odpowiedzi na sformułowane we wprowadzeniu pytanie badawcze (czy PPK przyczyni się do mobilizacji dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce?) prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą, dzięki kombinacji czynników behawioralnych i finansowych PPK istotnie wpłyną na wzrost poziomu oszczędności emerytalnych w Polsce. Otwarta pozostaje jednak kwestia skali tego wpływu zarówno w obszarze wzrostu indywidualnej stopy oszczędności, jak i powszechności dodatkowego oszczędzania. Bez wątpienia jest to niezwykle interesujący kierunek dalszych badań dotyczących funkcjonowania PPK.

6. Literatura

- Attanasio O., Wakefield M. (2010), *The effects on consumption and saving of taxing asset returns*, (w:) *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, red. S. Adam i in., Oxford University Press, Oxford.
- Balcerowski M., Prusik A. (2018), *Wybrane aspekty prawne Pracowniczych Planów Kapitałowych*, Instytut Emerytalny, Warszawa <http://www.instytutemerytalny.pl/wp-content/uploads/2018/03/Wybrane-aspekty-prawne-PPK-15-marca-2018.pdf>, (data dostępu 28.08.2018).
- Barro R. (1974), *Are Government Bonds Net Wealth?* "Journal of Political Economy", vol. 82 nr 6.
- B. Bernheim, D. Garrett, D. Maki (2001), *Education and saving: The long-term effects of high school financial curriculum mandates*, "Journal of Public Economics", vol. 80 nr 3.
- Beshears J., Choi J., Laibson D., Madrian B. (2010), *Behavioral economics perspectives on public sector pension plans*, "Journal of Pension Economics and Finance", vol. 10 nr 2.
- Beshears J., Choi J., Laibson D., Madrian B. (2013), *Simplification and saving*, "Journal of Economic Behaviour and Organization", vol. 95.
- Benartzi S. Thaler R. (2007), *Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior*. "Journal of Economic Perspectives", vol. 21 nr 3.
- Borsch-Supan A. (2004), *Mind the Gap: The Effectiveness of Incentives to Boost Retirement Savings in Europe*, "OECD Economic Studies", No. 39 (2004/2).
- Browning M., Lusardi A. (1996), *Household saving: micro theories and micro facts*, "Journal of Economic Literature", vol. 34 nr 4.
- Caminada K., Goudswaard K. (2010), *Budgetary Cost of Tax Facilities for Pension Savings: an Empirical Analysis*, MPRA Paper No. 20735, , https://mpra.ub.uni-muenchen.de/20735/1/MPRA_paper_20735.pdf (data dostępu 8.09.2018).
- Choi J, Laibson D, Madrian B, Metrick A. (2004), *For Better or For Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior*, (w:) red. D.A. Wise, *Perspectives in the Economics of Aging*, University of Chicago Press.
- Choi J., Laibson D, Madrian B., Metrick A. (2006), *Saving for retirement on the path of least resistance*, (w:) red. E. McCaffrey, J. Slemrod, *Behavioral Public Finance: Toward a New Agenda*, Russel Sage Foundation, New York.
- Choi J., Laibson D, Madrian B. (2009), *Reducing the Complexity Costs of 401(k) Participation: The Case of Quick Enrollment*. (w:) red. D.A. Wise , *Developments in the Economics of Aging* University of Chicago Press, Chicago.
- Clark R., d'Ambrosio M., McDermid A., Sawant K. (2006), *Retirement plans and saving decisions: the role of information and education*, "Journal of Pension Economics and Finance", vol. 5 nr 1.
- Crossley T., Emerson C., Leicester C., *Raising Household Saving*, Institute For Fiscal Studies, London 2012, https://www.britac.ac.uk/sites/default/files/BRI1089_household_saving_report_02.12_WEB_FINAL.pdf, (data dostępu 6.09.2018).
- Czapiński J., Góra M. (2016), *Świadomość „Emerytalna” Polaków. Raport z badania ilościowego*, <http://www.efcongress.com/sites/default/files/analizy/raport.pdf>, [26.08.2018].
- Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków* (2016), red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

- Disney R., Emmerson C., Wakefield M. (2015), *Pension provision and retirement saving: lessons from the United Kingdom*, "Canadian Public Policy", vol. 34..
- Duesenberry J. (1949), *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Harvard University Press, Cambridge.
- Fischer I. (1930), *The Theory of Interest*. Macmillan, London.
- Friedman M. (1957), *A Theory of Consumption Function*. Princeton University Press, Princeton.
- Hardcastle R., *How can we incentivise pension saving? A behavioural perspective*, Central Analysis Division, Department of Work and Pension Working Paper 109.
- Jedynak T. (2016), *The directions of the development of supplementary pension scheme in Poland*, "Journal of Insurance, Financial Markets and Consumer Protection", No. 22, 3/2016.
- Katona G. (1975), *Psychological Economics*. Elsevier, New York.
- Kahneman D., Tversky A. (1979), *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, "Econometrica", Vol. 47 nr 2.
- Kahneman D., Tversky A. (1984), *Choices, Values and Frames*, "American Psychologist", vol. 39.
- Keynes J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan, London.
- Knoll M.A. (2010), *The Role of Behavioral Economics and Behavioral Decision Making in Americans' Retirement Savings Decision*, "Social Security Bulletin", vol. 70 nr 4.
- Kolek A., Wojewódka M. (2017), *Pracownicze Plany Kapitałowe - szansa czy miraż?*, Instytut Emerytalny, Warszawa.
- Laibson, D. (1997), *Golden eggs and hyperbolic discounting*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 112 nr 2.
- Lee N.R., Kotler P., *Social Marketing: Influencing Behaviors for Good*, Sage Publications, London 2011.
- Lusardi A., Mitchel O. (2006), *Financial literacy and planning: implications for retirement wellbeing*, Pension Research Council Working Paper, No 1/2006.
- Lusardi A., Mitchel O. (2007), *Financial literacy and retirement preparedness: evidence and implications for financial education*, "Business Economics", vol. 42 nr 1.
- Madrian B., Shea D. (2001), *The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior*, "Quarterly Journal of Economics", vol. 116 nr 4.
- Marcinkiewicz E. (2018), *Uwarunkowania rozwoju dobrowolnych programów emerytalnych. Perspektywa makro- i mikroekonomiczna*. Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Mitchel O., Utkus S. (2004), *Pension design and structure. New lessons from behavioral finance*. Oxford University Press, New York.
- Modigliani F., Ando A. (1963), *The „Life Cycle” Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests*. American Economic Review, vol. 53.
- Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z 27 sierpnia 2018 r.* 2018 r., (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491790/12491791/dokument356311.pdf>, (data dostępu: 5.09.2018).
- Rutecka J. (2015), *Realokacja czy nowe oszczędności? – O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, vol. 18 nr 1.
- Shefrin H. M. Thaler R. (1988), *The Behavioral Life-Cycle Hypothesis*, "Economic Inquiry", vol. 26.

- Simon H. (1955), *A Behavioral Model of Rational Choice*, "The Quarterly Journal of Economics", vol. 69 nr 1.
- Sturm P. (1983), *Determinants of saving: theory and evidence*, "OECD Journal: Economic Studies", vol. 1/1983.
- Thaler R. (1990), *Anomalies: saving, fungibility and mental accounts*, "Journal of Economic Perspectives", vol. 4 nr 1.
- Thaler R., Shefrin H.M. (1981), *An Economic Theory of Self-Control*, "Journal of Political Economy", vol. 89 nr 2.
- Thaler R., Benartzi S. (2004), *Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving*. "Journal of Political Economy", vol. 112 nr 1.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z 8.02.2018 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491764/12491765/dokument329983.pdf>, (data dostępu: 28.07.2018 r.)
- Van Raaij W.F. (1989), *Economic news, expectations, and macro-economic behaviour*, "Journal of Economic Psychology", vol. 10.
- Yoo K.-Y., Serres A. (2004), *Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries*, "OECD Economic Studies", Vol. 39 nr 2.
- Zelega T. (2007), *Mechanizm zachowania się konsumenta na rynku w ujęciu makroekonomicznych koncepcji konsumpcji*, „Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW” vol. 2/2017.