

**Tadeusz Szumlicz**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## CEL I FINANSOWANIE SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

---

**Streszczenie:** Skuteczne i efektywne zorganizowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego należy współcześnie do najtrudniejszych problemów społecznych i ekonomicznych. W zarządzaniu tego systemu musi nastąpić istotne przewartościowanie. Przesądzą o tym nie tyle skutki złego zarządzania zmianą systemu emerytalnego wprowadzanego od 1999 r., ile szybko zmieniające się uwarunkowania demograficzne, finansowe i świadomościowe. Umiejętne pogodzenie wymaga prywatne i publiczne podejście do ryzyka starości. Przyszłość powszechnych systemów emerytalnych to emerytura o charakterze socjalnym. To jest również realna szansa na ujednoczenie systemu emerytalnego w Polsce. Taki kierunek zmiany wymaga uprzedzającego upowszechniania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, popartego odpowiednimi preferencjami podatkowymi.

**Słowa kluczowe:** zabezpieczenie emerytalne, bezpieczeństwo socjalne, emerytura.

### 1. Wstęp

**Zabezpieczenie emerytalne**, którego skuteczne i efektywne zorganizowanie należy współcześnie do najtrudniejszych problemów społecznych, stanowi integralną część organizowanego przez państwo, składającego się z różnorodnych urządzeń społecznych **systemu zabezpieczenia społecznego**. System zabezpieczenia społecznego, który ma zapewniać określonym adresatom<sup>1</sup> ustalony standard **bezpieczeństwa socjalnego**, odwołuje się do **catalogu ryzyk społecznych**<sup>2</sup>. Wśród tych właśnie ryzyko

---

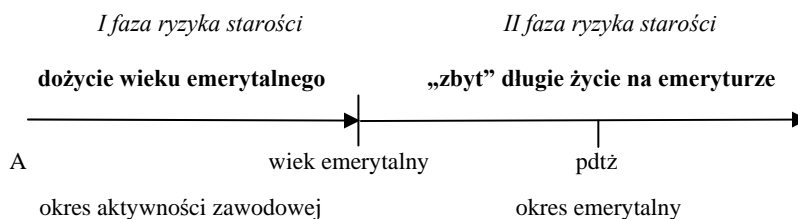
<sup>1</sup> W ujęciu ekonomicznym adresatem systemu jest gospodarstwo domowe. Wynika to z przyjętej definicji ryzyka społecznego, jako zagrożenia zdarzeniem, którego zaistnienie powoduje stratę w posiadanych lub/i spodziewanych zasobach gospodarstwa domowego [Szumlicz 2005, s. 75 i 79-80].

<sup>2</sup> Po raz pierwszy zostały one wymienione w zaleceniu Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1944 r. *Income Security [Recommendation No. 67... 1966, s. 461 i n.]*. W tym miejscu trzeba wyjaśnić pewien **problem terminologiczny**, który dotyczy również ryzyka starości. Chodzi o to, że mówiąc o bezpieczeństwie **socjalnym**, odwołujemy się jednak do ryzyka **społecznego**. Posługiwanie się do określeniem szerszym – ryzyko społeczne, a nie ryzyko socjalne (ryzyko w sensie przedmiotowym) – ma istotne znaczenie, gdyż nie tylko wyraża rangę (społeczną) ryzyka, ale przede wszystkim eksponuje problem podmiotowości (społecznej) w zarządzaniu ryzykiem. Można tutaj odnotować np. różne akcenty w sformułowaniach: „zarządzanie ryzykiem społecznym” i „społeczne zarządzaniem ryzykiem”. Por. [Szumlicz 2005, s. 88].

starości ma obecnie znaczenie nadzwyczajne. Dlatego też podjęcie rozważań dotyczących podstawowego celu i sposobów finansowania zabezpieczenia emerytalnego można uznać za bardzo ważne z punktu widzenia nowych wyzwań dla teorii i praktyki finansów w ogóle, a finansów publicznych w szczególności. Można sformułować tezę, że w organizacji i funkcjonowaniu systemów zabezpieczenia emerytalnego musi nastąpić istotne przewartościowanie, które jest konieczne z powodu szybko zmieniających się uwarunkowań demograficznych, finansowych i świadomościowych, w jakich te systemy z natury rzeczy występują<sup>3</sup>.

## 2. O podejściu do ryzyka starości w zabezpieczeniu emerytalnym

W rozważaniach teoretycznych i rozwiązaniach praktycznych dotyczących zabezpieczenia emerytalnego należy dość wyraźnie odróżniać **dwie fazy ryzyka starości**<sup>4</sup>. Wyjaśniając takie podejście do ryzyka starości, można się posłużyć prostą ilustracją (zob. rys. 1).



A – rozpoczęcie aktywności zawodowej; pdtż – przeciętne dalsze trwanie życia.

**Rys. 1.** Fazy ryzyka starości

Źródło: opracowanie własne.

Charakteryzując z perspektywy emerytalnej swoisty paradoks ryzyka, jakim jest starość, można najogólniej stwierdzić, że pierwsza faza ryzyka starości wiąże się z **możliwością dożycia wieku emerytalnego**, a druga – z **możliwością „zbyt” długiego życia na emeryturze** (przekraczającego przeciętne dalsze trwanie życia). Tak więc chodzi o „zagrożenia” zdarzeniami ze wszech miar pożądanymi, które w sensie społecznym z całą pewnością nie są traktowane negatywnie. Obserwuje się zresztą dwie tendencje bardzo pozytywne: 1) coraz więcej ludzi dożywa umownego wieku emerytalnego (zob. tab. 1) oraz 2) przeciętne dalsze trwanie życia po osiągnięciu tego wieku stale się wydłuża (zob. tab. 2).

<sup>3</sup> Dlatego twierdzę przekornie, że: „**nowy system emerytalny się zestarzał**” [Szumlicz 2011].

<sup>4</sup> Zob. [Szumlicz 2002, s. 348 i n.] Do tego sposobu rozumowania odwołuję się konsekwentnie w kolejnych publikacjach.

**Tabela 1.** Prognoza dożywania wieku emerytalnego w Polsce

Wyszczególnienie	Dożycie „wieku emerytalnego” według przekrojowych tablic trwania życia (w %)	
	w 2007 r.	w 2050 r.
Kobiety do 60 lat	91,9	96,0
Mężczyźni do 65 lat	71,6	86,9
Kobiety do 65 lat	88,2	94,5
Razem do 65 lat	79,9	90,8
Razem do 67 lat	77,0	89,5

Źródło: zestawienie własne na podstawie [Bijak, Więckowska 2008, s. 54 i n.].

**Tabela 2.** Prognoza przeciętnego dalszego trwania życia w Polsce

Wyszczególnienie	Przeciętne dalsze trwanie życia według tablic przekrojowych	
	w 2007 r.	w 2050 r.
Kobieta 60 lat	23,3	30,4
Mężczyzna 65 lat	14,8	19,9
Kobieta 65 lat	19,2	25,9
Razem 65 lat	17,3	23,6
Razem 67 lat	15,9	22,0

Źródło: zestawienie własne na podstawie [Bijak, Więckowska 2008, s. 54 i n.].

Jeżeli ryzykiem społecznym jest zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie spowoduje stratę w (posiadanych lub spodziewanych) zasobach gospodarstwa domowego, to zdefiniowanie ryzyka starości napotyka trudności i wymaga swoistej interpretacji. W przypadku indywidualizacji tego ryzyka chodzi o zagrożenie długim życiem, o dożycie i przeżycie określonego wieku, czyli zdarzenia pożądane, a w konsekwencji jednak o nietypową stratę w zasobach. Polega ona bowiem nie tyle na możliwym zmniejszeniu środków utrzymania po zakończeniu aktywności zawodowej, ile na możliwym wyczerpaniu wcześniej zgromadzonych na okres emerytalny środków utrzymania. Przyjmijmy zatem, że **indywidualne ryzyko starości to pożądane zagrożenie „zbyt” długim życiem, które może spowodować wyczerpanie posiadanych środków utrzymania** [Szumlicz 2010, s. 155]. Należy jednak zauważyć, że **uzasadnione „uspołecznienie” zabezpieczenia emerytalnego** ten indywidualistyczny sposób rozumowania znacznie komplikuje. Chodzi o zakres uspołecznienia, a w zasadzie **umiejętne pogodzenie prywatnego i publicznego podejścia do ryzyka starości**, co stanowi nadzwyczajne wyzwanie również dla finansów publicznych.

Trzeba jeszcze dodać, że coraz powszechniejsze dożywanie umownego wieku emerytalnego i szybkie wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia po osiągnięciu tego wieku to wprawdzie bezpośrednie fakty, zdecydowanie wpływające na system zabezpieczenia emerytalnego, ale także inne ryzyka społeczne (to równie pozytywne, jak macierzyństwo, oraz te negatywne: choroba, niezdolność do pracy, śmierć żywiciela, wypadek przy pracy, bezrobocie, niedołęstwo starcze, niedostatek) muszą być brane pod uwagę przy organizacji i funkcjonowaniu tego systemu. Warto to zauważyć, gdy chodzi o **kompleksowe podejście do źródeł i zakresu finansowania systemu zabezpieczenia społecznego**, bo tylko takie daje szansę postulowanego zreformowania finansów publicznych, w którym idzie raczej o wyraźną zmianę struktury wydatków niż o same ich ograniczenie<sup>5</sup>.

### 3. O złożoności konstrukcji systemu zabezpieczenia emerytalnego

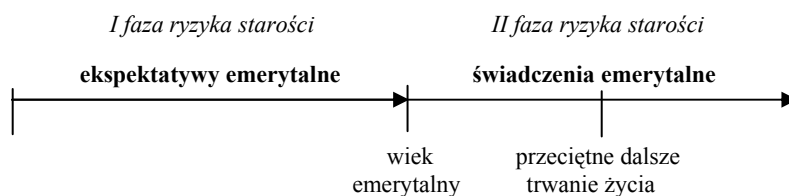
Bez względu na politykę zabezpieczenia emerytalnego i przyjmowane konkretne rozwiązania systemowe w konstruowaniu systemu zabezpieczenia emerytalnego trzeba brać pod uwagę dwie fazy ryzyka starości<sup>6</sup>. Można się tutaj posłużyć znowu prostą ilustracją problemu (zob. rys. 2). Pierwsza faza ryzyka starości wiąże się z mniej lub bardziej precyzyjną odpowiedzią na pytanie o **zasady nabywania praw do świadczeń emerytalnych**, czyli o ekspektatywy (oczekiwania) emerytalne<sup>7</sup>. W tych zasadach istotne znaczenie ma zdefiniowanie minimalnego wieku emerytalnego, bo niekiedy może to być nawet jedyny warunek nabycia takich praw (szczególne formy emerytury socjalnej). W drugiej fazie ryzyka starości następuje zrealizowanie tych oczekiwań w postaci konkretnego ustalenia **zasad uzyskiwania dożywotnich świadczeń emerytalnych**, w zależności od źródeł ich finansowania i przyjętych reguł obliczania ich wysokości.

**System zabezpieczenia emerytalnego można zatem zdefiniować jako ogół rozwiązań instytucjonalnych dotyczących ryzyka starości, zmierzających – poprzez ustanowienie: 1) zasad nabywania uprawnień emerytalnych oraz 2) zasad wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu adekwatnych środków utrzymania (zabezpieczenia materialnego) na okres starości.** Należy w tym miejscu podkreślić, że faktycznymi uczestnikami systemu emerytalnego są nie tylko obecni emeryci, korzystający już ze świadczeń, ale też przyszli emeryci, objęci określonymi – tymi samymi lub zmienionymi – zasadami systemowymi.

<sup>5</sup> W związku z dyskusją dotyczącą „problemu OFE” (tak w tym tekście określam kulminację dyskusji prowadzonej od stycznia 2011 r., wywołaną propozycją obniżenia do 2,3% składki płaconej na OFE) warto w tym miejscu przywołać jeszcze szersze stwierdzenie, że „argument za minimalizacją niejawnego długu emerytalnego jest zbyt prosty. Właściwą zmienną nie są wydatki państwa na emerytury, lecz łączne wydatki państwa na cele publiczne. Wysokość tych wydatków wraz z ich horyzontem czasowym powinny być optymalizowane, a nie minimalizowane” [Barr 2010, s. 154].

<sup>6</sup> Na ten temat również [Szumlicz 2010, s. 158 i n.].

<sup>7</sup> Wyjaśnienie prawne terminu „ekspektatywa” zob. w [Pacud 2006].



**Rys. 2.** Podstawy konstrukcji systemu zabezpieczenia emerytalnego

Źródło: opracowanie własne.

W ramach systemu zabezpieczenia emerytalnego trzeba wyraźnie rozróżnić **tw. część bazową** (podsystem bazowy) i **tw. części uzupełniające** (podsystemy uzupełniające).

Część bazowa systemu wiąże się bezpośrednio z inicjatywą państwa dotyczącą zorganizowania odpowiedniego zabezpieczenia materialnego na okres starości. Podstawową cechą tej części systemu jest obowiązek uczestnictwa w nim, który tłumaczy się przede wszystkim koniecznością zapewnienia niezbędnych środków utrzymania na okres starości, po prostu – w jakiejś ustalonej mierze zastąpienia nimi wcześniejszych dochodów z pracy. Pojawia się wtedy „interwencja państwa wprowadzająca bądź ulepszająca mechanizmy przesunięcia konsumpcji na późniejsze lata życia” [Barr 2010, s. 127], w systemach emerytalnych nazywana wygładzaniem konsumpcji między cyklami życia. Należy bowiem wziąć pod uwagę, iż osiągnięcie umownego wieku emerytalnego przez zdecydowaną większość społeczeństwa i systematyczne wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia oznacza w sumie, że coraz powszechniejsza staje się potrzeba korzystania przynajmniej z podstawowego zabezpieczenia emerytalnego. Wiąże się to z problemem zdefiniowania pojęć: standardowego zabezpieczenia emerytalnego, emerytury socjalnej, emerytury minimalnej.

Należy przypomnieć, że celem części bazowej jest – bez względu na przyjęte zasady systemowe i konstrukcję systemu – umożliwienie uczestnikom systemu uzyskania na okres starości odpowiednich (adekwatnych) świadczeń emerytalnych, zapewniających pewien standard bezpieczeństwa socjalnego. Osiągany w danym kraju standard emerytalny można mierzyć wskaźnikami zastąpienia. Chodzi o wyrażenie tego, w jakim stopniu emerytura zastępuje wynagrodzenie. Posługujemy się w tym przypadku zarówno ogólnym wskaźnikiem zastąpienia, czyli procentową relacją przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia, jak też indywidualnymi (zindywidualizowanymi) wskaźnikami zastąpienia, czyli – w pewnym uproszczeniu – procentowymi relacjami pierwszej emerytury do ostatniego wynagrodzenia. Możliwe jest konstruowanie miar pośrednich, opisujących zabezpieczenie emerytalne poszczególnych grup emerytów w zależności od wcześniejszych wynagrodzeń (brutto i netto), wieku przejścia na emeryturę itp.

**W zapewnieniu bazowego standardu emerytalnego szczególną rolę może odgrywać „emerytura minimalna”, wyznaczająca najniższy poziom adekwat-**

**ności świadczeń emerytalnych.** Po pierwsze, może to być „**emerytura gwarantowana**”, zapewniana przez państwo po spełnieniu elementarnych warunków systemowych, zwłaszcza stażu pracy i wieku emerytalnego, polegająca na dopłacie do świadczenia minimalnego w sytuacji niezgromadzenia w okresie aktywności zawodowej dostatecznych środków finansowych. Po drugie, może to być „**emerytura socjalna**”, udzielana przez państwo po spełnieniu warunków „obywatelskich”, na ogół osiągnięcia określonego wieku i określonej liczby lat tzw. rezydentury<sup>8</sup>. Nie należy oczywiście wykluczać **pośrednich form dostarczania minimalnych (zryczałtowanych) świadczeń emerytalnych.**

W tym miejscu należy przywołać sposoby **prezentacji systemów emerytalnych**, które mają zasadnicze znaczenie w kształtowaniu świadomości emerytalnej (nie tylko zresztą tej powszechnej). Dotychczas zwracałem uwagę przede wszystkim na zdecydowaną przewagę pod tym względem **klasycznej prezentacji trójfilarowej** (rys. 3) nad tą, którą przyjęto w nowym polskim systemie emerytalnym<sup>9</sup>.

	Filar I	Filar II	Filar III
<b>Inicjatywa:</b>	państwa	zakładu pracy	gospodarstwa domowego
<b>Zabezpieczenie:</b>	standardowe	dodatkowe	dodatkowe
<b>Podsystemy:</b>	bazowy	uzupełniający	uzupełniający

**Rys. 3.** Klasyczna prezentacja trójfilarowa systemu emerytalnego

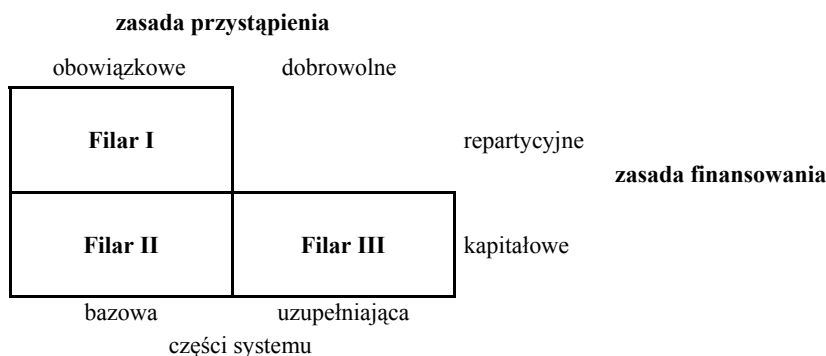
Źródło: opracowanie własne.

Przejawianie inicjatywy w organizowaniu zabezpieczenia emerytalnego (odpowiedź na pytanie: kto może i dba o nasze przyszłe zabezpieczenie materialne na okres starości?) oraz realnego poszerzania zakresu zabezpieczenia materialnego na okres starości najlepiej ilustruje klasyczna prezentacja trójfilarowości systemu, w której, z jednej strony, wyraźnie wyróżnia się podsystem bazowy w całym zabezpieczeniu emerytalnym (filar I), ale, z drugiej strony, równie wyraźnie eksponuje się ewentualną inicjatywę pracodawcy (filar II) i inicjatywę przyszłego emeryta (filar III) w zorganizowaniu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Należy jednak odnotować, że jest to sposób opisu systemu, w którym **nie uwzględnia się źródeł i form finansowania zabezpieczenia emerytalnego**, zwłaszcza w zakresie inicjatywy wykazywanej ze strony państwa.

<sup>8</sup> W Polsce rezydentami, według ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a), są osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania w kraju.

<sup>9</sup> Stwierdziłem, że: „Przyjętej konstrukcji nie można jednak określić mianem »klasycznej«, ponieważ zawiera niespotykane w innych rozwiązaniach podziały i elementy charakteryzujące architekturę systemu zabezpieczenia emerytalnego. Narzuca ona niestety również fałszywe sposoby postrzegania realizowanego systemu, a zwłaszcza utrudnia społeczną percepcję dokonywanej zmiany” [Szumlicz 1999, s. 114].

Powyższy warunek spełnia pozornie prezentacja trójfilarowa<sup>10</sup>, do której odwołuje się polski system emerytalny przyjęty w 1999 r. Wyróżnia ona, obok zasady przystąpienia do systemu, dwie podstawowe zasady finansowania zabezpieczenia, czyli finansowanie repartycyjne i finansowanie kapitałowe (rys. 4). Należy jednak mocno podkreślić, że są to zasady finansowania ujęte najogólniej i nieprzedstawiające możliwej różnorodności choćby form „produktowych” tego finansowania.



**Rys. 4.** Przyjęta w Polsce prezentacja trójfilarowa systemu emerytalnego

Źródło: opracowanie własne.

Z pewnością warto w tym miejscu przywołać nowszy pomysł wielofilarowej prezentacji systemu emerytalnego, zaproponowany przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w którym wyróżnia się pięć filarów oznaczanych od 0 do 4 (tab. 3)<sup>11</sup>. Z punktu widzenia percepcji społecznej jest to zdecydowanie lepszy sposób prezentacji systemów emerytalnych od narzuconego nam wcześniej przez Bank Światowy.

Ze względu na konieczność skuteczniejszego kształtowania świadomości emerytalnej, a także w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej należało postulować przyjęcie klasycznej prezentacji filarowej systemu zabezpieczenia emerytalnego<sup>12</sup>, z ewentualnym jej uzupełnieniem o elementy prezentacji pięcioletniej

<sup>10</sup> Propagatorem takiej prezentacji był Bank Światowy.

<sup>11</sup> Przywołując po raz pierwszy ten sposób prezentacji systemów emerytalnych, twierdziłem, że jest on „dość dyskusyjny”, że raczej pokazuje, niż wyjaśnia złożoność systemów i ich reformowania [Szumlicz 2005, s. 271].

<sup>12</sup> Należy przewidzieć konieczność zmodyfikowania stosowanej w Polsce prezentacji filarowej systemu w kierunku prezentacji „klasycznej”, odwołującej się do podziału na filary według kryterium podmiotowego i zakresu zabezpieczenia. Wtedy „polskie” filary I i II (być może oznaczone jako filar Ia i filar Ib) staną się „europejskim” filarem I. Natomiast „polski” filar III zostanie podzielony na dwa „europejskie”: filar II („polskie” Pracownicze Programy Emerytalne – PPE) i filar III („polskie” Indywidualne Konta Emerytalne – IKE). Taką zmianę prezentacji skomplikuje wprowadzenie Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE).



**Tabela 3.** Wielofilarowa prezentacja systemu emerytalnego

Filary	Główne kryteria:		
	charakterystyki systemowe	przystąpienie	finansowanie
0	emerytura „socjalna” (ogólnie dostępna lub uzyskiwana na podstawie oceny sytuacji materialnej)	przez afiliację	budżetowe
1	publiczna część systemu emerytalnego (zarządzana publicznie, o zdefiniowanym świadczeniu lub o zdefiniowanej składce)	obowiązkowe	składki uzupełniane podatkami
2	zakładowe lub indywidualne plany emerytalne (w pełni kapitałowe o zdefiniowanym świadczeniu albo w pełni kapitałowe o zdefiniowanej składce)	obowiązkowe	aktywa finansowe
3	zakładowe lub indywidualne plany emerytalne (częściowo lub w pełni kapitałowe o zdefiniowanym świadczeniu albo kapitałowe o zdefiniowanej składce)	dobrowolne	aktywa finansowe
4	różnorodne nieformalne i formalne formy wsparcia materialnego w okresie starości, w tym m.in. tzw. odwrócona hipoteka	dobrowolne	aktywa finansowe i niefinansowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Holzmann i in. 2005, s. 10].

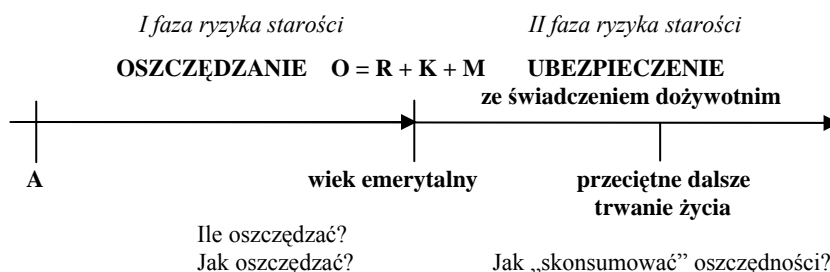
wej. Pozwoliłoby to również na wyraźniejsze wyeksponowanie instytucjonalnych form dodatkowego oszczędzania na emeryturę: zakładowych planów emerytalnych i indywidualnych planów emerytalnych, a także dało możliwość bardziej zrozumiałego przedstawiania różnorodności uzupełniających form zabezpieczenia emerytalnego jako dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego.

Polityka zabezpieczenia emerytalnego zakłada możliwość kształtowania i zasadność wpływania na relatywną wysokość i proporcje świadczeń emerytalnych. Wyjątkowo ważny jest w tym przypadku **stopień respektowania zależności między płaconymi składkami a otrzymywanymi świadczeniami emerytalnymi**. Chodzi o to, że w systemie zabezpieczenia emerytalnego można zastosować (podobnie jak w innych dziedzinach zabezpieczenia społecznego) nieproporcjonalną kompensatę straty [Szumlicz 2005, s. 87] (wynagrodzenia) przez świadczenie (emeryturę), co polega na tym, że mniejsze wynagrodzenia są kompensowane przez emeryturę w relatywnie większym zakresie, a większe wynagrodzenia są kompensowane przez emeryturę w relatywnie mniejszym zakresie<sup>13</sup>. Zasada taka dotyczy „starego” pol-

<sup>13</sup> **Systemy o zdefiniowanym świadczeniu** wyróżnia określony wzór na wypłacanie świadczeń, co wymaga swoistego „dopasowywania” wysokości składek tworzących fundusze emerytalne do spodziewanych wypłat świadczeń (w systemach repartycyjnych) albo osiągania odpowiednich w stosunku do spodziewanych wypłat świadczeń wyników inwestycyjnych (w systemach kapitałowych). W ten sposób „świadczenie definiuje składkę”, czyli „zdefiniowanie” wysokości świadczeń decyduje o wysokości składek na fundusz emerytalny.



skiego systemu emerytalnego. Zasada ekwiwalentności (w znaczeniu kompensacyjnym) oznacza proporcjonalną zależność między wcześniej płaconymi składkami a później otrzymywanymi świadczeniami, a w rezultacie – proporcjonalną zależność między wcześniej otrzymywanymi wynagrodzeniami a później uzyskiwanymi emeryturami. Tak rozumiana ekwiwalentność dotyczy w pełni ubezpieczeniowej konstrukcji systemu emerytalnego, którą wyróżnia przede wszystkim ścisłe związanie pierwszej fazy ryzyka starości z oszczędzaniem, a drugiej fazy ryzyka starości z ubezpieczeniem (rys. 5). Dla takiego systemu charakterystyczna jest zatem **zasada zdefiniowanej składki** oznaczająca, że świadczenie jest wynikowe, proporcjonalne do zgromadzonych poprzez składki uprawnień emerytalnych. W ten sposób „składka definiuje świadczenie”, czyli od „zdefiniowania” wysokości składek zależy przyszła wysokość świadczeń.



A – rozpoczęcie aktywności zawodowej

O – suma oszczędności emerytalnych

R – oszczędności w postaci uprawnień repartycyjnych

K – oszczędności w postaci uprawnień kapitałowych

M – zgromadzone dodatkowe zasoby majątkowe (finansowe i niefinansowe)

Rys. 5. Ubezpieczeniowa konstrukcja systemu zabezpieczenia emerytalnego

Źródło: opracowanie własne.

**Poprawnie skonstruowany system o zdefiniowanej składce może pełnić przynajmniej kilka bardzo ważnych funkcji społecznych i ekonomicznych łącznie.** Można wśród nich wymienić (por. [Szumlicz 2010, s. 163]):

- kształtowanie świadomości emerytalnej,
- stymulowanie przezorności na okres starości,
- akceptację dla oszczędzania obowiązkowego na cele emerytalne,
- pobudzanie skłonności do oszczędzania dobrowolnego na okres starości,
- preferowanie zatrudnienia na podstawie formalnej umowy o pracę,
- zachęcanie do godzenia powinności rodzicielskich i aspiracji zawodowych,
- motywowanie do kontynuacji aktywności zawodowej,
- zachowanie międzypokoleniowej integracji społecznej.

Małe zrozumienie – pomijając problem rzeczywistej akceptacji społecznej<sup>14</sup> – dla takiego kierunku zmiany jest spowodowane **porażająco niskim poziomem edukacji emerytalnej**<sup>15</sup>. Przede wszystkim nadal nie dostrzega się znaczenia zasady zdefiniowanej składki w obu – repartycyjnej i kapitałowej – częściach systemu. Powoduje to, że część kapitałowa systemu jest postrzegana jako „nowa” w swojej opozycji do części repartycyjnej, postrzeganej nadal jako stary element systemu.

W systemie zabezpieczenia emerytalnego o zdefiniowanej składce i repartycyjno-kapitałowym finansowaniu<sup>16</sup> decydujące dla wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych są wcześniejsze oszczędności emerytalne, zarówno te wyrażone w **uprawnieniach repartycyjnych**, jak też te wyrażone w **uprawnieniach kapitałowych**<sup>17</sup>. Tymczasem za „nasze” najczęściej uznaje się wyłącznie uprawnienia kapitałowe, traktując je ponadto jako środki do indywidualnej dyspozycji, o czym przekonywała absurdalna dyskusja o ich dziedziczeniu, nie tylko w trakcie oszczędzania, ale także w okresie ubezpieczenia (po przejściu na emeryturę). Nadal „obce” są uprawnienia repartycyjne, które są przecież indywidualne, „kapitalizowane” parametrycznie<sup>18</sup> i gwarantowane przez państwo, co jednak okazuje się niewiarygodne lub mniej wiarygodne.

Pomija się też **konsekwencje społeczne przejścia do zasady zdefiniowanej składki**, które w Polsce będą – o czym niechętnie się mówi – bardzo poważne, gdyż nasz wcześniejszy system emerytalny był najbardziej socjalnym, a obecny w części pracowniczej (bez rolniczego, mundurowego i górniczego) najbardziej rynkowym systemem w Europie. Systemowa likwidacja redystrybucji w nowym podejściu do zabezpieczenia emerytalnego jest oczywiście na obecnym etapie funkcjonowania systemu mało widoczna.

Skala redystrybucji emerytalnej, która różnicuje wskaźniki zastąpienia wynagrodzenia emeryturą jest w ramach poprzedniego systemu nadal bardzo duża, co dobrze ilustruje tab. 4. Wystarczy zauważyć, że osoba, która w okresie aktywności zawodowej zarabiała pół średniej płacy, otrzymuje obecnie emeryturę w wysokości 77-78% wynagrodzenia, a osoba, która zarabiała dwupółkrotność średniej płacy – 44-45% wynagrodzenia. Tymczasem w nowym systemie wskaźniki zastąpienia będą

---

<sup>14</sup> Ostatnio, w związku z „problemem OFE”, przywoływano wysoką akceptację społeczną dla nowego systemu, ale w takiej argumentacji z pewnością nie brano pod uwagę, że „zauroczenie” nowym systemem wynikało nie z wprowadzenia do systemu zasady zdefiniowanej składki, tylko finansowania kapitałowego.

<sup>15</sup> Co ciekawe, dyskusja dotycząca „problemu OFE” znajomość tej zasady najwyraźniej zwiększyła, chociaż nadal należy wątpić w zrozumienie społecznych konsekwencji jej wprowadzenia.

<sup>16</sup> Na temat konstrukcji systemu repartycyjno-kapitałowego zob. [Szumlicz 2005, s. 249-259]. Więcej na temat systemów kapitałowych [Stańko 2010, s. 173 i n.] oraz na temat wypłat świadczeń z systemów kapitałowych [Stańko 2010a, s. 179 i n.].

<sup>17</sup> Określenie „uprawnienia kapitałowe” dobrze wyraża ograniczoną dyspozycję tymi środkami, zwłaszcza w momencie przejścia na emeryturę. Inaczej mówiąc, uprawnienie nie oznacza własności.

<sup>18</sup> Formalnie stosuje się określenie „waloryzowane”, co wprowadza pewne nieporozumienia, bo taki termin był zawsze zarezerwowany dla uaktualniania świadczeń.

**Tabela 4.** Szacunkowe porównanie stóp zastąpienia wynagrodzenia emeryturą w starym i nowym systemie emerytalnym

Cechy osoby przechodzącej na emeryturę*:			Stopy zastąpienia wynagrodzenia emeryturą (w %)	
płeć	wiek	osiągane wynagrodzenia do średniego (w %)	stary system	nowy system
Kobieta	60	50	77	38
Kobieta	60	100	56	38
Kobieta	60	250	44	38
Kobieta	65	50	78	54
Kobieta	65	100	57	54
Kobieta	65	250	45	54
Mężczyzna	65	50	78	54
Mężczyzna	65	100	57	54
Mężczyzna	65	250	45	54

\* Założenia:

- w starym systemie każda kobieta przepracowała 25 lat i uzyskała uprawnienia do 5 lat tzw. nieskładkowych, a każdy mężczyzna przepracował 30 lat i uzyskał uprawnienia do 5 lat tzw. nieskładkowych,
- w nowym systemie każda z osób przepracowała 30 lat (jeżeli przeszła na emeryturę w wieku 60 lat) albo 35 lat (jeśli przeszła na emeryturę w wieku 65 lat)

Źródło: szacunki własne (w nowym systemie emerytalnym weryfikacja i uśrednienie na podstawie kalkulatorów emerytalnych KNF i Fundacji FOR, przy realnej stopie zwrotu w II filarze 4,5-5,0%).

jednakowe dla osób o różnych wynagrodzeniach, ale odmienne dla osób przechodzących wcześniej (60 lat) i później (65 lat) na emeryturę; według aktualnych szacunków odpowiednio: 38 i 54%.

Warto też zauważyć, że pierwszą fazę ryzyka starości, polegającą na uzyskiwaniu repartycyjnych i kapitałowych uprawnień emerytalnych, mogą zakłócać zdarzenia losowe wynikające z różnych rodzajów ryzyka społecznego, takich jak: inwalidztwo (dożywanie wieku emerytalnego z trwałą lub ograniczoną aktywnością zawodową), bezrobocie, macierzyństwo. Oszczędzanie może też być ograniczane koniecznością sprawowania opieki rodzinnej itp. Nie wchodząc w szczegóły gromadzenia uprawnień emerytalnych, trzeba też odnotować, że składkowe uprawnienia emerytalne kobiet są na ogół niższe niż mężczyzn, gdyż kobiety przeciętnie mniej zarabiają, częściej są bezrobotne, częściej korzystają z urlopów wychowawczych. Można w tym miejscu stwierdzić, że systemy o zdefiniowanej składce są mniej wrażliwe na powyżej zasygnalizowane problemy społeczne.

Redystrybucja emerytalna będzie właściwie dotyczyć tylko emerytury minimalnej, na którą jednak – przy dokonanych urealnieniu zobowiązań emerytalnych państwa i utrzymaniu dotychczasowych do niej uprawnień (kobieta 20 lat, a mężczyzna 25 lat ubezpieczenia) – będą skazane nawet osoby zarabiające znacznie powyżej średniego wynagrodzenia. Zwracając uwagę na mechanizm tych dopłat, nie można pomijać też możliwości absurdalnych dopłat do minimalnych emerytur dla pracujących na własny rachunek, którzy zazwyczaj płacą najniższe wymagane składki emerytalne.

W systemie emerytalnym o zdefiniowanej składce bardzo ważne jest **ustalenie odpowiednich warunków dopłat do wysokości emerytury minimalnej** (gwarantowanej), chociaż wtedy zupełnie nowym problemem politycznym okaże się konieczność uzależnienia dopłat do emerytury minimalnej od przynajmniej 30-letniego okresu ubezpieczenia. Inaczej jednak, bez rozwiązania tego problemu, system o zdefiniowanej składce będzie jakby powracał do systemu o zdefiniowanym świadczeniu, ale na poziomie emerytury minimalnej.

Na szczególną uwagę zasługują problemy, które można i należy rozwiązywać w ramach systemu emerytalnego, stosując w uzasadnionych sytuacjach tzw. **kredytowanie składek**<sup>19</sup>. Dość oczywisty wydaje się postulat pełnego „kredytowania” składek emerytalnych osobom korzystającym z urlopu wychowawczego, które kompensowałyby w znacznej mierze stratę w przyszłym świadczeniu emerytalnym rodzicom o średnich i wyższych wynagrodzeniach. Interwencje na etapie wypłat, co w starym systemie polegało na uwzględnianiu okresów nieskładkowych, są bowiem w tym przypadku z założenia niemożliwe.

Rozpoczęta w Polsce w 1999 r. zmiana systemu zabezpieczenia emerytalnego polega przede wszystkim na przejściu od systemu o zdefiniowanym świadczeniu do systemu o zdefiniowanej składce. **Najwyraźniej widoczną zmianą przeprowadzoną w systemie zabezpieczenia emerytalnego jest jednak przejście z finansowania repartycyjnego do finansowania repartycyjno-kapitałowego.** O otwartych funduszach emerytalnych mówiono więcej – raczej entuzjastycznie – na początku reformowania systemu, i mówi się więcej – raczej mniej przychylnie – obecnie. Niestety, niekonsekwencje towarzyszące wprowadzaniu finansowania repartycyjno-kapitałowego muszą wywoływać poważne zastrzeżenia, które kryzys finansowy tylko spotęgował.

Przejście z systemu repartycyjnego do systemu repartycyjno-kapitałowego wiąże się przede wszystkim z **problemem sfinansowania deficytu**, który nazywam systemowym, powstającego w repartycyjnym funduszu emerytalnym. Deficyt systemowy jest w tym momencie nawet poważniejszy niż deficyt demograficzny (niekorzystnie zmieniająca się demografia emerytalna). Zamierzony deficyt systemowy, w związku z przeprowadzaną zmianą powszechnego zabezpieczenia emerytalnego, polega na

---

<sup>19</sup> Na temat możliwych w tym zakresie rozwiązań zob. [Szumlicz 2005a, s. 311-326]. Tym bardziej, że mówi się, jednak bezzasadnie, o „bliźniaczych” podobieństwach systemów polskiego i szwedzkiego.

tym, że część składek zaczyna „pracować” na zasadach kapitałowych, a więc nie może „obsługiwać” bieżących wypłat emerytur. Trzeba podkreślić, że chodzi o wywiązanie się ze zobowiązań międzypokoleniowych, charakterystycznych dla stosowanego w systemach emerytalnych finansowania repartycyjnego (*notabene* mówienie w tym przypadku o piramidzie finansowej uważam za nieuprawnione i naganne). Należy się też zgodzić, że wprowadzenie do systemu emerytalnego finansowania kapitałowego zmniejsza przyszłe zobowiązania międzypokoleniowe, choć nie uwalnia systemu od problemu demograficznego, ale – co bardzo ważne – wymaga znalezienia źródła pokrycia powstającego deficytu systemowego.

Występujący w wyniku reformowania systemu emerytalnego deficyt systemowy był zatem zamierzony, ale systemowe miało być też jego pokrywanie. W opisującym koncepcję reformy dokumencie „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” znajdujemy kategorię zdanie, że „koszty reformowania systemu nie mogą przekroczyć możliwości gospodarki, a finansowanie kosztów przejścia musi być rozłożone w czasie”<sup>20</sup>, a także równie kategorię stwierdzenie, że „problemem, z którym musimy sobie poradzić najpierw, jest finansowanie zwiększonego z tytułu ubezpieczeń społecznych deficytu skonsolidowanego sektora finansów publicznych. Jeżeli tego problemu nie rozwiążemy, w ogóle nie możemy rozpocząć reformy” [*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...* 1997, s. 108]. Sugerowano przy tym – co już wtedy było wyjątkowo dyskusyjne – że „głównym źródłem finansowania (deficytu – uwaga T.S.) jest racjonalizacja obecnych wydatków publicznych na świadczenia emerytalno-rentowe. Środki pochodzące z prywatyzacji majątku państwowego powinny mieć charakter uzupełniający, ułatwiać przeprowadzenie reformy, nie stanowiąc jej fundamentu” [*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...* 1997, s. 102]. Już wtedy było to stwierdzenie nie do przyjęcia, bo skala spodziewanego deficytu wymagała właśnie konsekwentnego pokrywania go ze środków prywatyzacyjnych. Jak wiadomo, w minionych latach udział środków prywatyzacyjnych nie miał nawet postulowanego „charakteru uzupełniającego”<sup>21</sup>.

Trzeba jeszcze w tym miejscu zadać wyjątkowo drażliwe pytanie o to, czy w procesie legislacji reformy nie „przestrzelono” udziału obowiązkowego finansowania kapitałowego. Wystarczy wnikliwiej przeczytać fragmenty opisu koncepcji zmiany systemu dotyczące skutków finansowych reformy. Otóż, zakładano udział w filarze drugim wszystkich przyszłych emerytów w wieku do 30 lat i połowy w wieku 30-50 lat „z jedną piątą częścią składki”. I tu pytanie: jakiej składki? Logicznie powinna to być jedna piąta część całej składki emerytalnej (19,52%), a więc nie 7,3%, tylko 3,9%. Ostatecznie stopę składki emerytalnej ustalono w odniesieniu do całego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co przesądziło o tym, że składka kapitałowa stanowi ponad 1/3 całej składki emerytalnej.

<sup>20</sup> [*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności...* 1997, s. vii]. Pierwszą zwartą wersję projektu opublikowano w lutym 1997 r.; kolejne, poprawione wersje przedstawiono w maju i czerwcu tego roku.

<sup>21</sup> Ponadto warto zauważyć, że przychody z prywatyzacji nie zasilają budżetu w całości.

Ponadto utworzono Fundusz Rezerwy Demograficznej, powodujący tylko większą lukę w części repartycyjnej systemu, którego uparte podtrzymywanie przy życiu było totalnym nieporozumieniem. Nie mógł on bowiem być zasilany – jak chciała ustawa – ze środków pozostających na rachunku podfunduszu emerytalnego w FUS, bo takich, ze względu na przekazywanie części składek emerytalnych do OFE, po prostu nie było i być nie mogło.

Warto chyba, rozważając „problem OFE”, przywołać również przykład Szwecji, oprostowując powoływanie się na bliźniaczość systemów szwedzkiego i polskiego [Szumlicz 2005a, s. 311-326]. Okazuje się, że na fundusze kapitałowe przeznaczają tam 2,5 pkt. proc. składki wynoszącej 18,5%, a więc relatywnie 2,7 razy mniej niż w Polsce. Zupełnie abstrakcyjne wydaje się natomiast prawdziwe stwierdzenie, że w Szwecji, gdzie nie było czego prywatyzować, zmianę w kierunku kapitałowym sfinansowano z funduszu rezerwy demograficznej utworzonego na początku lat sześćdziesiątych.

„Zasypanywanie repartycyjnej dziury” pieniędzmi ze sprzedaży majątku Skarbu Państwa okazało się **dramatycznie nieskuteczne**. W okresie jedenastu lat deficyt wynikający z refundacji składki do OFE wyniósł bez kosztów jego obsługi 155,8 mld zł, a mógł być pokryty środkami brutto w wysokości 101,9 mld zł. Bez wspomnianego wcześniej „przestrzelenia” udziału obowiązkowego finansowania kapitałowego, czyli przy składce wynoszącej 3,9%, refundacja składki do OFE wyniosłaby do dzisiaj 83,2 mld zł. Łatwo obliczyć, że przy składce podobnej do szwedzkiej, czyli w wysokości 2,6%, refundacja składki do OFE wyniosłaby tylko 55,5 mld zł, tj. trzy razy mniej, niż się ostatecznie okazało.

Jeżeli nawet środki pochodzące z prywatyzacji majątku państwowego miały mieć charakter tylko uzupełniający, a główne źródło finansowania miałyby stanowić racjonalizacja ówczesnych wydatków publicznych na świadczenia emerytalno-rentowe, to powyższe założenie szybko okazało się wątpliwe. **Polityczna niewykonaność racjonalizacji wydatków publicznych na świadczenia emerytalno-rentowe** stała się oczywista już w 1998 r., nawet pod ówczesnym rządem. A trzeba zauważyć, że wtedy każda próba racjonalizacji systemu zabezpieczenia społecznego miała większą szansę niż obecnie, gdyż mogła być zabiegiem socjotechnicznym, przeprowadzonym w warunkach euforii, pobudzanej wymyślnymi obrazkami dostatniego życia na emeryturze po wprowadzeniu OFE. Wystarczy choćby przypomnieć, że nie udało się wtedy wprowadzić bardzo ważnej ustawy o emeryturach pomostowych, którą w okrojonym zakresie, w stosunku do zamysłu z 1998 r., przyjęto dopiero po 10 latach. Wtedy też nie zrównano wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet (przynajmniej na zakładanym poziomie 62 lat). Wtedy również kolejny raz odstąpiono od zreformowania KRUS-u. Wtedy też nie zaproponowano rozwiązania w tak ważnej sprawie, jak świadczenia rentowe (naturalnie powiązane z systemem emerytalnym). Te fakty pozwalają na stwierdzenie, że od samego początku zarządzanie tak ważną zmianą społeczną było nieudolne (a może raczej pospieszne).



Jeżeli problemy związane z przyrostem jawnego długu publicznego, w związku z funkcjonowaniem kapitałowej części systemu emerytalnego, będą w przyszłości narastać i stanowić istotne obciążenie dla sektora finansów publicznych, a tego niestety należy się spodziewać, to powstaje oczywiście problem obniżenia składki na OFE. Chodzi o **ustalenie docelowo takiej składki**, która mogłaby być w jak największej części lokowana w akcje (po odpowiedniej zmianie limitów inwestycyjnych i polityki inwestycyjnej OFE), oraz którą można byłoby refundować FUS z dalszej prywatyzacji majątku Skarbu Państwa (jednak przy mocno już przewartościowywanych możliwościach prywatyzacji).

W ustalaniu nowej wysokości składki kapitałowej nie należy – moim zdaniem – uwzględniać oczekiwanych oszczędności uzyskiwanych z racjonalizacji całego systemu zabezpieczenia emerytalnego, gdyż te powinny służyć aktywnej polityce ludnościowej oraz maksymalnemu rozszerzeniu, poprzez preferencje podatkowe, dodatkowego oszczędzania emerytalnego.

Biorąc pod uwagę kryterium prywatyzacyjne i stopniowe korzyści z wypłat emerytur kapitałowych, składkę na OFE można by ustalić od razu na ostatecznym poziomie, np. 2,9% (40% obecnej składki), co w jakiejś mierze odpowiadałoby początkowym założeniom zmiany systemu emerytalnego, rzeczywistym podobieństwom naszego systemu do systemu szwedzkiego, a także dotychczasowym możliwościami inwestowania OFE w akcje.

Problemu OFE nie wyczerpują rozważania dotyczące ustalonej wysokości składki, od której zależało, ile środków z budżetu, zwłaszcza ponad środki pochodzące z prywatyzacji, należało przekazywać na fundusz emerytalny w FUS. Ponieważ równolegle trzeba było pozyskiwać środki budżetowe z obligacji kupowanych przez OFE, to istotny był też podział składki przekazywanej do OFE, najogólniej na część możliwą do przeznaczania na zakup akcji (do 40%) i część lokowaną w skarbowe papiery wartościowe. Jeżeli jest prawdą, że „obligacje Skarbu Państwa można kupić na pocztę bez żadnej prowizji”, to takie zakupy i pobieranie od przyszłych emerytów od tej części składki wysokiej opłaty na rzecz Powszechnych Towarzystw Emerytalnych musiały w końcu zostać dostrzeżone. Często zadawane jest pytanie, dlaczego taki absurd ujawniono tak późno. Niestety, mechanizm ten był skutecznie skrywany ze względu na zamierzoną i ciągle odkładaną zmianę proporcji ram inwestycyjnych, przez zwiększenie możliwości lokowania aktywów w akcje, w tym za granicą, a szczególnie zamiar wprowadzenia portfeli inwestycyjnych o wyższym ryzyku, według zasady, że środki młodszego przyszłego emeryta mogą być inwestowane agresywniej.

Podsumowując ten fragment rozważań, należałoby się nawet zgodzić, że „gruntowna zmiana zasad funkcjonowania systemów emerytalnych jest w równej mierze celem społecznym, jak i ekonomicznym” i że „dobry system emerytalny to taki, w którym społeczny cel jest dobrze zdefiniowany, natomiast narzędzia ekonomiczne są tak zaprojektowane, aby ich działanie było jak najbliższe spełnienia postulatu ekonomicznej neutralności” [Góra 2003, s. 212]. Trzeba jednak zadać pytanie, czy zmia-



na systemu nie może zostać zdominowana przez narzędzia? Niestety, dopiero **kryzys ekonomiczny „pozwolił” na ujawnienie problemów związanych z takim narzędziowym podejściem do zmiany systemu zabezpieczenia emerytalnego** i wymianę argumentów związanych z tym niewątpliwie drażliwym pytaniem, na które otrzymuje się niekiedy pokrętne odpowiedzi.

W tym miejscu warto przywołać ogólniejszą opinię na temat rozwiązań kapitałowych w systemach emerytalnych, zasługującą – moim zdaniem – na przemyślenie. Otóż można się zgodzić, że „dokładnie z tych samych powodów – niedostatecznej produkcji – systemy kapitałowe napotykają te same problemy co systemy repartycyjne. Z punktu widzenia teorii ekonomii istnieje niewielka różnica między oboma systemami. Główna różnica ma charakter polityczny: w przypadku systemów kapitałowych proces, w którym zmiany demograficzne powodują obniżenie wysokości emerytur, jest mniej przejrzysty. Stąd może być preferowany przez polityków, ponieważ możliwy spadek wysokości świadczeń może być postrzegany jako rezultat sytuacji rynkowej, a nie decyzji politycznych” [Barr 2010, s. 140]. Jak zatem oceniać postępowanie polityków zamierzających ograniczyć udział finansowania kapitałowego w systemie emerytalnym?

#### 4. O demografii emerytalnej

System emerytalny działa w określonym „otoczeniu”, zwłaszcza w demograficznym. **Demografia emerytalna, jako opis procesów i zjawisk ludnościowych mających wpływ na kształtowanie się zabezpieczenia emerytalnego**, musi brać pod uwagę – co wynika z charakterystyki ryzyka starości – przede wszystkim stany i tendencje dotyczące okresu aktywności zawodowej i przeciętnego dalszego trwania życia. Jednakże ze względu na występujące w organizacji i funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia emerytalnego odwoływanie się do wspólnot ryzyka, czy to międzypokoleniowych, czy to *stricte* ubezpieczeniowych, istotny jest ogląd relacji demograficznych dotyczących przede wszystkim liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym (potencjalnych zasobów pracy), liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do liczby ludności aktywnej zawodowo (realnych zasobów pracy) itp.

**Tabela 5.** Udziały poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji w Polsce w latach 2005-2050 (w %)

Populacja w wieku:	2005	2010	2020	2030	2040	2050
przedprodukcyjnym	20,6	18,0	16,3	14,9	12,3	11,6
produkcyjnym	64,0	65,0	60,8	58,2	56,0	50,3
poprodukcyjnym	15,4	17,0	22,9	26,9	31,7	38,1

Źródło: [Prognoza wpływów i wydatków... 2006, s. 10].

Z punktu widzenia międzypokoleniowych relacji demograficznych (zob. tab. 5) dla systemów emerytalnych szczególnie niepokojący wydaje się wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym (60-65 i więcej lat) w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym (18-59/18-64), a więc wzrost „emerytalnego” współczynnika obciążenia ekonomicznego (odpowiednio interpretowanego współczynnika obciążenia demograficznego; *old-age dependenci ratio*). W Polsce w 2005 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało 241 osób w wieku poprodukcyjnym, a w 2050 r. będzie przeszło 750. Nie bagatelizując tych danych, trzeba jednak większe znaczenie przypisywać poprawie wskaźników zatrudnienia, w których znajdowałyby odbicie ewentualne wydłużenie aktywności zawodowej, w tym przez osoby w wieku poprodukcyjnym.

**Demografię emerytalną należy aktywnie zmieniać** – „od dołu” (przez skuteczną politykę prorodziną, wzrost współczynnika dzietności) i „od góry” (przez skuteczne wpływanie na aktywność zawodową, wzrost stopy zatrudnienia), a nie uznawać jej za uwarunkowanie bezwzględne. Poprawianie uwarunkowań demograficznych zabezpieczenia emerytalnego wymaga oczywiście czasu i zaangażowania znacznych środków, co w rozważaniach na temat finansów publicznych, w tym emerytalnych, należy również uwzględnić. Nie rozwijając tego ważnego zagadnienia, można zadać realne pytanie choćby o to, czy dla ostatecznego efektu emerytalnego (adekwatnych świadczeń emerytalnych) ewentualne korzyści demograficzne nie są znacznie bardziej istotne i wymierne – nawet dla tzw. ekonomii emerytalnej – od korzyści wynikających z przyjęcia w systemie zabezpieczenia emerytalnego nierealnych z punktu widzenia ich sfinansowania rozwiązań kapitałowych. Czy realnym problemem nie jest właśnie pogodzenie tych punktów widzenia?

Najczęściej poruszonym problemem z zakresu demografii emerytalnej jest **wiek emerytalny**. Zwykle ustanawia się powszechnie obowiązujący wiek emerytalny, na ogół określany jako minimalny wiek emerytalny, zakładając też w uzasadnionych sytuacjach możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, w związku z zatrudnieniem w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Wiek emerytalny wyznacza zatem tylko możliwy moment zakończenia oszczędzania emerytalnego i rozpoczęcia konsumpcji oszczędności w formie świadczeń emerytalnych.

Dyskusja dotyczy wydłużenia tego wieku dla obu płci oraz możliwości jego ujednolicenia dla mężczyzn i kobiet. Wydaje się, że wobec pewnych nieporozumień warto zadać pytanie: która z tych dwóch opcji jest ważniejsza? Odpowiedź jest stosunkowo łatwa, jeżeli przyjąć, że chodzi o system emerytalny o zdefiniowanej składce, i to niekoniecznie z udziałem finansowania kapitałowego. Wtedy **ujednolicenie wieku emerytalnego** (nawet przez uśrednienie dotychczasowych wymiarów dla obu płci) jest ważniejsze, a jego wydłużenie mniej istotne. Po pierwsze, ujednolicenie wieku emerytalnego jest ważne z powodu „dyskryminacyjnego” przywileju kobiet, który może być dla nich przeszkodą w korzystnym (znaczny wzrost późniejszej emerytury) kontynuowaniu aktywności zawodowej. Po drugie, ma to znaczenie przy

obliczaniu świadczeń, w którym ważnym parametrem jest „bezpłciowo” traktowane przeciętne dalsze trwanie życia. Natomiast w okresie przejściowym między systemem o zdefiniowanym świadczeniu a systemem o zdefiniowanej składce wydłużenie wieku emerytalnego jest wyjątkowo ważne z punktu widzenia obniżenia wydatków emerytalnych po stronie państwa, gdyż osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i są objęte zdefiniowanym świadczeniem na ogół nie opłaca się już dalsze zatrudnienie.

Warto też zauważyć, że pierwszą fazę ryzyka starości, związaną z oszczędzaniem, rozpoczyna podjęcie aktywności zawodowej. Ze względu na kontynuowanie kształcenia (zwłaszcza wzrost wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym), występuje zatem tendencja do późniejszego wchodzenia na rynek pracy, co oznacza skracanie („od dołu”) realnego okresu oszczędzania. Tak więc – także z powodu skracania „od dołu” realnego okresu oszczędzania – postuluje się przedłużanie „od góry” realnego okresu oszczędzania, poprzez formalne wydłużanie wieku przejścia na emeryturę, a także stymulowane decyzje o kontynuowaniu aktywności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego. Przesunięcie wieku emerytalnego w górę oznacza też skracanie przeciętnego dalszego trwania życia i znaczne zwiększenie świadczeń emerytalnych.

Nowy system emerytalny zachęca, czy też – inaczej mówiąc – wręcz „przymusza”, poprzez sposób obliczania emerytur, do późniejszego opuszczania rynku pracy. Mimo tego dla sprawnego funkcjonowania systemu zabezpieczenia emerytalnego nadal zasadnicze znaczenie ma rozwiązanie „problemu wieku emerytalnego”.

Na wstępie należy się zgodzić, że nie ma jednoznacznych poglądów i standardowych rozwiązań dotyczących wieku przejścia na emeryturę, zwykle rozpatrywanego jeszcze dodatkowo pod względem płci. Tym niemniej w większości krajów europejskich obserwujemy dość konsekwentne wyrównywanie wieku emerytalnego według płci i wydłużanie wieku emerytalnego. Należy podkreślić, że ta pierwsza tendencja jest wyraźniejsza oraz – z punktu widzenia funkcjonowania systemów o zdefiniowanej składce – ważniejsza. Można stwierdzić, że w wielu krajach zmiana demografii emerytalnej poprzez podnoszenie wieku emerytalnego jest substytutem jednak mniej realnej zmiany, polegającej na wprowadzaniu do powszechnych systemów rozwiązań kapitałowych.

W Polsce wprowadzenie równego dla obu płci wieku przechodzenia na emeryturę (według projektu „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” – 62 lata) miało być zasadniczym elementem wprowadzanej zmiany systemu emerytalnego. Ponieważ tak się nie stało, powstaje pytanie o ponowne podjęcie tego tematu w znacznie trudniejszej sytuacji, zdeterminowanej przez coraz mniej korzystne kształtowanie się relacji demograficznych.

Obecnie nadal najbardziej realne są propozycje sukcesywnego podnoszenia minimalnego wieku emerytalnego kobiet, dotyczące najmłodszych roczników przyszłych emerytów. Wydłużenie wieku emerytalnego powinno dotyczyć kobiet, które

dzisiaj mają 52 lata<sup>22</sup>. Najskuteczniejsze i najbardziej akceptowalne społecznie byłoby stopniowe dochodzenie do wieku emerytalnego 65 lat dla kobiet. Wtedy kobiety urodzone w:

- 1959 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 60,5 lat,
- 1960 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 61,0 lat,
- 1961 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 61,5 lat,
- 1962 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 62,0 lat,
- 1963 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 62,5 lat,
- 1964 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 63,0 lat,
- 1965 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 63,5 lat,
- 1966 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 64,0 lat,
- 1967 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 64,5 lat,
- 1968 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 65,0 lat.

W przypadku osób urodzonych w 1968 r. obowiązywałby już równy wiek emerytalny – 65 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Tak więc obecne 43-latki mogłyby przejść na emeryturę nie w 2028 r., lecz w 2033 r.

Odmiennie kohorty przyszłych emerytów stanowią osoby urodzone w 1969 r. i później. Ich emerytury bowiem mają być ustalane wyłącznie według zgromadzonych repartycyjnych i kapitałowych uprawnień emerytalnych, wynikających z zasad funkcjonowania nowego systemu (ewentualne tzw. kapitały początkowe tych osób, które przepracowały do końca 1998 r. przynajmniej 6 miesięcy, będą niewielkie i nie będą miały praktycznie żadnego wpływu na wysokość emerytur). W tej kohorcie wyróżniają się oczywiście osoby, które rozpoczęły aktywność zawodową w 1999 r., a więc „rówieśnicy” nowego systemu emerytalnego.

Przy takim podejściu do wydłużania wieku emerytalnego wiek emerytalny 67 lat mógłby dotyczyć osób, które urodziły się w 1972 r. i później. Osoby urodzone w:

- 1969 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 65,5 lat,
- 1970 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 66,0 lat,
- 1971 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 66,5 lat,
- 1972 r. mogłyby przechodzić na emeryturę w wieku 67,0 lat.

Taki realistyczny scenariusz zmiany wieku emerytalnego brałby oczywiście pod uwagę, że przechodzenie na emeryturę wymuszałby także nowy system emerytalny, „premiujący” znacznie wyższym świadczeniem późniejsze kończenie aktywności zawodowej.

Ponieważ wiek emerytalny jest przedmiotem tak poważnych kontrowersji społecznych, można się zastanowić, czy powinien on determinować okresy aktywności i bierności zawodowej. Można by w tym miejscu zaproponować rozpatrzenie innego niż wiek emerytalny warunku przejścia na emeryturę [Szumlicz, Kawiński 2005]. Warunkiem tym mogłyby być zebranie środków emerytalnych pozwalających na

---

<sup>22</sup> Niestety, już kilka razy musiałem zmieniać ten wiek w celu uaktualnienia liczbowego poniższej propozycji.

egzystencję na akceptowanym społecznie poziomie. Prawo do emerytury należałoby wtedy uzależnić przede wszystkim od wielkości zgromadzonych oszczędności w bazowej części systemu emerytalnego (obecnie: uprawnień repartycyjnych z filara I i uprawnień kapitałowych z filara II), a nawet od oszczędności dodatkowych, jeżeli byłyby przeznaczone na ubezpieczenie rentowe ze świadczeniem dożywotnim.

Zastąpienie minimalnego wieku emerytalnego wymogiem posiadania minimalnych oszczędności emerytalnych mogłoby być nawet czynnikiem lepszego zrozumienia nowych zasad systemu emerytalnego, w którym duże pole miało być pozostawione dla indywidualnych decyzji przyszłych emerytów. Koncepcja minimalnych oszczędności nie wykluczałaby kategorii minimalnej emerytury, albowiem prawo do niej można by uzależnić od stażu pracy i minimalnego wieku emerytalnego.

Zrównanie, a następnie wydłużenie wieku emerytalnego uznawano nawet za warunek *sine qua non* dokonywanej zmiany systemu zabezpieczenia emerytalnego. Można zatem zadać naiwne pytanie: czy podjęcie decyzji o zrównaniu i wydłużeniu wieku emerytalnego w 1999 r. nie było łatwiejsze niż dzisiaj? Realne przecież wprowadzenie stopniowego podwyższania wieku emerytalnego dla kobiet wtedy 30-letnich dzisiaj oznacza propozycję takiej samej zmiany dla kobiet 42-letnich. Niestety, brak akceptacji społecznej i brak woli politycznej kolejnych ekip rządowych nadal uniemożliwia zrealizowanie tego zasadniczego postulatu, nie mówiąc już o podwyższeniu wieku emerytalnego. Obecnie nie będzie to już tak łatwe, zwłaszcza w atmosferze wzrastającego braku zaufania społecznego dla reformowania systemu.

W rozważaniach dotyczących konsumpcji oszczędności emerytalnych najważniejsze wydaje się stwierdzenie, iż przynajmniej w części bazowej systemu chodzi o **wypłatę dożywotnich świadczeń emerytalnych, zapewniających odpowiednie dochody niezależnie od długości okresu starości**. W pełni ubezpieczeniowym rozwiązaniem jest w tym przypadku zastosowanie konstrukcji ubezpieczenia rentowego (*life annuity*) ze świadczeniem dożywotnim, czyli aktuarialne wyliczenie – na podstawie zgromadzonych oszczędności (sumy uprawnień emerytalnych), stopy zwrotu z kapitału i przeciętnego dalszego trwania życia – emerytury dożywotniej.

Przygotowanie do pierwszych wypłat emerytur z nowego systemu, zwłaszcza w części kapitałowej, jest nadal niedostateczne. Nie do zaakceptowania jest docelowy sposób wypłat emerytur z części kapitałowej systemu, zaproponowany i już formalnie przyjęty aktem ustawowym. Pod niewątpliwie ważnym pretekstem pozbycia się tzw. szoku przejścia („utrata” kapitału emerytalnego wkrótce po przejściu na emeryturę) wprowadzono „wymiśloną”, nieznajdującą zastosowania w rozwiązaniach ubezpieczeniowych, malejącą „wypłatę gwarantowaną” przez okres trzech lat, zamiast normalnie stosowanego w ubezpieczeniach rentowych (typu *annuity*) zakupu świadczeń gwarancyjnych, z możliwością wyboru okresu gwarantowanego. Z całą pewnością przyjęcie takiego nieubezpieczeniowego rozwiązania wywoła wiele niepotrzebnych emocji, które nie będą sprzyjać zrozumieniu zasad systemu emerytalnego i wzrostowi świadomości emerytalnej.

Na tym tle zbyt zmarginalizowanym problemem demograficznym jest wpływ na przyszłe świadczenia emerytalne **dynamicznych zmian w przeciętnym dalszym trwaniu życia**. Dynamika ta, jako dodatkowy czynnik „wymuszający” zmiany w podejściu do demografii emerytalnej, będzie coraz poważniejszym problemem, gdyż odpowiednie ustalenie przeciętnego dalszego trwania życia przy obliczaniu wysokości świadczeń emerytalnych stanie się niebywale ważne. Waga tego parametru jeszcze wzrośnie, gdy w ofercie ubezpieczeń emerytalnych znajdą się ubezpieczenia rentowe z gwarantowanym okresem płatności. Najogólniej można powiedzieć, że obliczanie wysokości świadczeń emerytalnych na podstawie bieżących tablic trwania życia z założenia wiązałoby się z niedoszacowaniem ryzyka dożycia kolejnych lat po przejściu na emeryturę. Tablice przekrojowe nie uwzględniają bowiem procesu wydłużania się przeciętnego dalszego trwania życia dla poszczególnych kohort osób urodzonych w tym samym roku. W takiej sytuacji istnieje konieczność wykorzystania metodologii prognozowania przeciętnego dalszego trwania życia opartej na zmodyfikowanym modelu Lee i Cartera. Procedura taka pozwala uwzględnić efekt starzenia się populacji związany z rokiem kalendarzowym (*period effect*), wiekiem (*age effect*), jak też, choć tylko pośrednio, ze starzeniem się poszczególnych kohort (*cohort effect*)<sup>23</sup>, a także określić stopień niepewności w prognozowaniu tego zjawiska.

## 5. W kierunku alternatywnego systemu zabezpieczenia emerytalnego

Tocząca się pod hasłem OFE dyskusja i wysuwane w niej argumenty pozwalają stwierdzić, że wprowadzany w Polsce od niedawna **nowy system emerytalny wymaga już gruntownej zmiany**. Przesądza o tym nie tylko wyjątkowo nieudolne od samego początku zarządzanie zmianą systemu zabezpieczenia emerytalnego. Przede wszystkim trzeba dostrzegać zupełnie nowe uwarunkowania demograficzne, finansowe i świadomościowe koniecznej zmiany tego systemu.

Odwołując się do tezy o relatywnym obniżaniu powszechnego standardu bezpieczeństwa socjalnego zapewnianego przez państwo oraz założenia, że o wyższy poziom tego bezpieczeństwa powinno zadbać z własnej inicjatywy samo (rodzinne) gospodarstwo domowe [Szumlicz 2005, s. 170], i do dotychczasowych doświadczeń

---

<sup>23</sup> Uzyskana na podstawie modelu Lee i Cartera prognoza cząstkowych współczynników zgonów według wieku dla Polski na lata 2006-2050 posłużyła do konstrukcji (przyszłych) kohortowych tablic trwania życia. Tablice te zostały wykorzystane do obliczenia wysokości przyszłego świadczenia dla przykładowych produktów ubezpieczeniowych ze świadczeniami dożywotnimi. Zbadany został wpływ: 1) płci, 2) wieku, 3) długości gwarantowanego okresu wypłaty świadczenia oraz 4) wysokości zgromadzonego kapitału (składka jednorazowa) na wysokość przyszłego świadczenia dożywotniego. Wyeksponowano również istotne różnice dotyczące świadczeń w zależności od przyjętej metody prognozowania przeciętnego dalszego trwania życia: zastosowania przekrojowych tablic trwania życia albo kohortowych tablic trwania życia. Zob. [Bijak, Więckowska 2008].



związanych z zarządzaniem zmianą systemu zabezpieczenia emerytalnego, można stwierdzić, że podejście do zmiany powinno być zdecydowanie bardziej radykalne niż „korekta OFE”. Podejście takie uzasadniają inne – niż zakładano – uwarunkowania demograficzne (choćby niższy wskaźnik dzietności), finansowe (choćby trudniejsza sytuacja na rynkach kapitałowych) i świadomościowe (choćby inne przekonania co do realnej stopy zastąpienia).

Nie jest też już aktualna teza o tym, że nowy system polega na inicjatywie przyszłego emeryta<sup>24</sup>. Niestety, od momentu wprowadzenia systemu niewiele się pod tym względem zmieniło.

Trzeba przyjąć, że „bezpieczeństwo dzięki różnorodności” to nie bezpieczeństwo dzięki odmienności rozwiązań repartycyjnych i kapitałowych w systemie emerytalnym. W systemie emerytalnym „bezpieczeństwo dzięki różnorodności” należy rozumieć znacznie szerzej, jako:

- bezpieczeństwo dzięki zastosowaniu w systemie finansowania repartycyjnego i finansowania kapitałowego, ale też
- bezpieczeństwo dzięki przyjęciu w systemie zasad zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia,
- bezpieczeństwo dzięki uwzględnieniu w systemie uczestnictwa obowiązkowego i uczestnictwa dobrowolnego,
- bezpieczeństwo dzięki aktywności w systemie wielu podmiotów (państwa, pracodawców, przyszłych emerytów),
- bezpieczeństwo dzięki występowaniu w systemie różnorodnych produktów emerytalnych.

Z powyższych powodów uważam, że przyszłość powszechnych systemów emerytalnych to jednak **emerytura o charakterze socjalnym**, czyli gwarantowana przez państwo emerytura minimalna, **powiększana dobrowolnie**, w różnych formach, przede wszystkim z inicjatywy przyszłych emerytów. Należy przekonywać Polaków do systemu, w którym przyszły standard emerytalny będzie zależał przede wszystkim od nich samych, a nie od różnych form przymusu oszczędzania – czy to repartycyjnego, czy to kapitałowego. Trzeba stworzyć różne formy dobrowolnego oszczędzania: od państwowych obligacyjnych funduszy emerytalnych, przez kapitałowe fundusze emerytalne, aż po prawdziwe ubezpieczenia emerytalne z tzw. opóźnionym terminem płatności, oferowane przez zakłady ubezpieczeń. To jest również realna szansa na **ujednoczenie systemu emerytalnego w Polsce**, pogodzenie podsystemów pracowniczego, górniczego, rolniczego, mundurowego. O tym trzeba będzie jak najszybciej zacząć dyskutować.

<sup>24</sup> Wielokrotnie podkreślałem, że „stary” system emerytalny „nie wymagał od jego uczestników podejmowania decyzji, dokonywania wyborów, wykazywania zainteresowania, bacznej kontroli. W starym systemie się było, uczestniczyło się w nim poniekąd automatycznie, korzystało z jego »narracyjnych« dobrodziejstw (również przywilejów), licząc, że świadczenia emerytalne będą dostatecznie waloryzowane pod wpływem nacisków środowiskowych i politycznych. Nowy system wymaga inicjatywy przyszłego emeryta”. Zob. [Szumlicz 2005].



Istotnym argumentem za takim podejściem do zmiany systemu jest to, że zabezpieczenie emerytalne jest związane z ryzykiem starości, które z indywidualnego punktu widzenia jest **ryzykiem jednoznacznie pozytywnym** (bo polega nie na wczesnej śmierci, tylko na osiągnięciu wieku emerytalnego, bo polega nie na zbyt krótkim, tylko na „zbyt” długim życiu na emeryturze). Coraz mniej przekonująca staje się argumentacja związana ze **społecznym zarządzaniem ryzykiem starości**, o konieczności wprowadzania przymusu oszczędzania na emeryturę, tłumaczonego brakiem przezorności przyszłego emeryta oraz wymogiem dostarczenia przyszłemu emerytowi przez państwo godziwego zabezpieczenia emerytalnego. A dzieje się tak w sytuacji, gdy realizowany system jest już mało realny, nieskuteczny i nieefektywny. Państwo powinno się skoncentrować przede wszystkim na odpowiednim zabezpieczeniu społecznym przed skutkami takich rodzajów ryzyka, które stanowią **zagrożenia zdarzeniami niepożądanymi**.

Proponowany system zabezpieczenia emerytalnego – biorąc pod uwagę modelowe zasady zabezpieczenia społecznego i wynikające z nich źródła finansowania – powinien mieć charakter zaopatrzeniowo-ubezpieczeniowy (podatkowo-składkowy). Jego ważnym celem byłoby ujednoczenie powszechnego zabezpieczenia społecznego na okres starości. Zabezpieczenie to powinno obejmować tylko ryzyko starości, czyli nie dotyczyć ryzyka niezdolności do pracy (inwalidztwa) i ryzyka niedołęstwa starczego (niesamodzielności), które powinny być objęte odrębnymi podsystemami w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Wymagałoby to „uszczelnienia” podsystemu rentowego oraz skonstruowania odpowiedniego podsystemu opieki długoterminowej.

Podatek emerytalny wynosiłby docelowo 10% aktualnie wypłacanej emerytury socjalnej. Podatki płaciliby przyszli emeryci objęci nowym systemem. Łączne warunki uzyskania pełnej emerytury o charakterze socjalnym obejmowałyby:

- 1) osiągnięcie minimalnego wieku emerytalnego (docelowo 67 lub 70 lat) oraz
- 2) opłacanie podatku emerytalnego przez okres 40 lat (z występowaniem okresów zwolnień podatkowych, np. związanych z macierzyństwem i opieką nad dzieckiem).

Wysokość emerytury socjalnej byłaby ustalana parametrycznie i wynosiłaby 24% przeciętnego wynagrodzenia. Krótszy okres oszczędzania mógłby upoważniać do otrzymania proporcjonalnie mniejszego świadczenia. Emerytura socjalna zastąpiłaby emeryturę minimalną.

Rozważenia wymagałoby powołanie instytucjonalnych form dobrowolnego (zalecanego) oszczędzania emerytalnego. Wśród tych form powinien się znaleźć Publiczny Emerytalny Fundusz Obligacyjny (oferty zakupu obligacji emerytalnych o różnych okresach zapadalności; należałoby przewidzieć przeniesienie do PEFO zapisów oszczędnościowych z kont ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS oraz składkowych środków emerytalnych z funduszu emerytalno-rentowego KRUS-u). Bardzo ważną rolę musiałyby odgrywać w systemie Wyspecjalizowane Emerytalne Fundusze Inwestycyjne (występujące w różnych formach zdefiniowanych ustawo-

wo, oferujące instrumenty finansowe o różnym poziomie ryzyka i różnych zakresach gwarancji dla oszczędności). Musiałoby nastąpić przekształcenie Otwartych Funduszy Emerytalnych w fundusze inwestycyjne typu WEFI.

Dobrowolne oszczędzanie emerytalne byłoby nieopodatkowywane do określonej kwoty (10-15% wynagrodzenia wynoszącego 2,5-krotność średniego wynagrodzenia; z ewentualnym zróżnicowaniem opodatkowania w zależności od wieku przyszłego emeryta), z możliwością wykorzystania środków dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego (konieczność zdefiniowania możliwości skorzystania ze środków, „pożyczania środków” w określonych sytuacjach życiowych).

Ważne byłyby też zachęty dla pracodawców oraz korporacji zawodowych do finansowego i organizacyjnego uczestnictwa w oszczędzaniu emerytalnym i ubezpieczeniach emerytalnych na rzecz swoich pracowników.

Co istotne, ze środków budżetu państwa byłyby współfinansowane tylko emerytury specjalne (np. mundurowe). Konieczne byłoby w tej sprawie „nowe rozdanie”, ograniczające przywileje w tym zakresie.

Ważne miejsce w systemie musiałyby mieć instytucjonalne formy dobrowolnego (zalecanego) ubezpieczenia emerytalnego. Szczególne znaczenie miałyby w tym przypadku oferowane przez publiczne i prywatne zakłady ubezpieczeń tzw. odroczone ubezpieczenia emerytalne ze świadczeniem dożywotnim (z systematycznie płaconych składek od początku aktywności zawodowej). W ofercie zakładów ubezpieczeń musiałyby się znajdować ubezpieczenia emerytalne z okresami gwarantowanymi.

Istotna (zwłaszcza w początkowym okresie) byłaby jak najszersza oferta ubezpieczeń emerytalnych ze świadczeniem dożywotnim, służąca „ubezpieczeniowemu skonsumowaniu” środków pochodzących z dobrowolnego oszczędzania emerytalnego. Nie wykluczałoby to oczywiście oferty ubezpieczeń emerytalnych ze świadczeniem okresowym. Wydatki na ubezpieczenia ze świadczeniem dożywotnim nie podlegałyby opodatkowywaniu. Wydatki na ubezpieczenia ze świadczeniem okresowym podlegałyby częściowemu opodatkowywaniu.

Dobrego uregulowania wymagałyby świadczenia emerytalne pochodzące z tzw. odwróconej hipoteki. Należałoby powołać emerytalne instytucje gwarancyjne, o odpowiednich funduszach gromadzonych *ex post* i *ex ante*.

Rozważenia wymaga oczywiście sfinansowanie okresu przejściowego w zmianie systemu zabezpieczenia emerytalnego. Przez długi okres (wygasająco) wypłata świadczeń stanowiących dotychczasowe zobowiązania emerytalne następowałaby jeszcze z istniejących instytucji emerytalnych. Później emerytury socjalne byłyby finansowane z budżetu, ale w określonym zakresie zasilane emerytalnymi podatkami celowymi.

W nowym podejściu do ryzyka starości (ryzyka emerytalnego) szczególne znaczenie mają indywidualizacja ryzyka i znaczna „prywatyzacja” ryzyka, chociaż ograniczona przez zabezpieczenie emerytalne w zakresie świadczenia socjalnego. Jest to bardzo silny argument za koniecznością **uprzedzającego upowszechnienia**

dotatkowego zabezpieczenia emerytalnego, które należy rozpatrywać, biorąc pod uwagę zarówno **dotatkowe oszczędzanie na okres starości**<sup>25</sup>, jak też **dotatkowe ubezpieczenie emerytalne**, czyli ewentualne świadczenia ubezpieczeniowe otrzymywane z tych oszczędności.

Upowszechnienie oszczędzania na okres starości musi być **poparte przez państwo odpowiednimi preferencjami podatkowymi**. Teza ideowa dotycząca problemu opodatkowania brzmi następująco: **jeżeli państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego (w tym przypadku dotyczącego zabezpieczenia emerytalnego), to nie powinno opodatkowywać wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe w celu podniesienia tego poziomu** [Szumlicz 2008, s. 72]. Dotyczy to wydatków na dotatkowe oszczędzanie i na dotatkowe ubezpieczenie emerytalne.

Powstaje pytanie o możliwość różnicowania preferencji podatkowych w zależności od wybranych cech przyszłych emerytów. Najrealniejszym rozwiązaniem wydaje się uśrednienie podstawy preferencji podatkowych dla długookresowego, systematycznego oszczędzania dotatkowego na emeryturę. Nie należy jednak wykluczać ewentualnego zróżnicowania preferencji uwzględniających wiek przyszłego emeryta. Takie ich zróżnicowanie, pozwalające na zwiększanie oszczędności w miarę zbliżania się do wieku emerytalnego, można uzasadnić nie tylko odmiennym horyzontem i ryzykiem inwestycyjnym, ale też naturalnym, z powodu wcześniejszego zaspokajania innych potrzeb (mieszkaniowych, edukacyjnych), opóźnieniem rozpoczęcia oszczędzania na okres starości.

Symulacje oceniające „koszt budżetowy” dotatkowego oszczędzania na cel emerytalny należy przeprowadzić, odwołując się do różnych wariantów, zakresów i skal preferencji oraz założeń uwzględniających skłonność do oszczędzania na okres starości, nawet przy odpowiednich preferencjach w postaci zwolnień podatkowych.

Zwolnienie podatkowe dotatkowego oszczędzania na okres starości należy **uzależnić od wydłużenia wieku emerytalnego**, co oznaczałoby opóźnienie możliwości korzystania z tych oszczędności. W tym przypadku można postulować „zgranie” planu wydłużania wieku emerytalnego z planem zwolnień podatkowych dotyczących dotatkowego oszczędzania na okres starości.

Ubezpieczenie emerytalne wiąże się z **ubezpieczeniem rentowym**, którego popularność jest, niestety, jeszcze bardzo mała. Można jednak się spodziewać zdecydowanego wzrostu zainteresowania tą ochroną ubezpieczeniową już w nieodległej przyszłości (5-10 lat), kiedy pojawi się problem racjonalnej „konsumpcji” indywidualnych oszczędności emerytalnych, rozpoczętych przed około dwudziestu laty.

---

<sup>25</sup> Oszczędzanie na okres starości należy traktować jako pojęcie szersze od oszczędzania emerytalnego. Chodzi o to, że część oszczędności na okres starości może nie mieć celu emerytalnego i być przeznaczana na pokrywanie zwiększonych wydatków na ochronę zdrowia (ryzyko choroby) czy też świadczenia pielęgnacyjne (ryzyko niedołęstwa starczego). To opracowanie dotyczy oczywiście tej części oszczędności na okres starości, która obejmuje ryzyko emerytalne.

Szczególnym zabezpieczeniem emerytalnym może być skorzystanie z zasady odwróconej hipoteki. Należy jednak odnotować złożoność warunków umożliwiających uruchomienie tego rodzaju produktów emerytalnych. Dotyczą one takich spraw, jak: własność nieruchomości, dyspozycja nieruchomością, wycena nieruchomości, stan fizyczny nieruchomości, zabezpieczenie nieruchomości, wiek „emeryta” – właściciela nieruchomości, uprawnienia spadkobierców czy sposób wypłaty świadczeń.

Na zakończenie całości wywodu pozostaje odpowiedź na pytanie: czy propozycja zapewniania przez państwo tylko emerytury socjalnej nie jest **rozwiązaniem zbyt liberalnym**? Jeżeli ten kierunek zmiany proponuje Centrum Adama Smitha, to takie skojarzenie może się narzucać. Tymczasem wbrew pozorom jest to rozwiązanie – w porównaniu z systemem przyjętym w 1999 r. – **bardziej socjalne** z punktu widzenia powszechności uzyskiwania adekwatnych świadczeń i w wyrazie finansowym **bardziej redystrybucyjne**. Miejmy zatem zawczasu polityczną odwagę wprowadzać system uwzględniający i reagujący na **zmieniające się otoczenie**, zarówno to **demograficzne**, jak i to **finansowe**, a co równie ważne, **świadczeniowe**. Najważniejsze, aby jego konstrukcja i przyjmowane rozwiązania sprzyjały **kształtowaniu społecznej przezroczności emerytalnej**.

## Literatura

- Barr N., *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2010.
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, luty 1997.
- Bijak J., Więckowska B., *Analiza ubezpieczeniowych implikacji wyników prognozy przeciętnego dalszego trwania życia uzyskanej metodą Lee i Cartera*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, Wydanie specjalne, red. T. Szumlicz, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2008.
- Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.
- Holzmann R. i in., *Old-Age Income Support In the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington 2005, The World Bank.
- Pacud R., *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią (ekspektatywa) II filar*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice 2006.
- Prognoza wpływów i wydatków z funduszu emerytalnego do 2050 roku*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, grudzień 2006.
- Recommendation No. 67, Recommendation Concerning Income Security*, [w:] *Convention and Recommendation Adopted by the International Labour Conference 1919-1966*, International Labour Office, Geneva 1966.
- Stańko D., *Rynek wypłat świadczeń z kapitałowego systemu emerytalnego*, [w:] T. Szumlicz (red.), *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, SGH, Warszawa 2010.
- Stańko D., *Ubezpieczenie w kapitałowych systemach emerytalnych*, [w:] T. Szumlicz (red.), *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, SGH, Warszawa 2010a.
- Szumlicz T. (red.), *III filar – recepta na wyższą emeryturę*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, Wydanie specjalne 2010, nr 3.

- Szumlicz T., *Finansowanie zabezpieczenia emerytalnego w świetle kryzysu ekonomicznego*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011 (w druku).
- Szumlicz T., *Reforma zabezpieczenia emerytalno-rentowego*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- Szumlicz T., *Spoleczno-ekonomiczne znaczenie III filara systemu emerytalnego*, [w:] T. Szumlicz (red.), *Rola rynku ubezpieczeniowego w realizacji reformy systemu emerytalnego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, Wydanie specjalne, marzec 2008.
- Szumlicz T., *System zabezpieczenia emerytalnego*, [w:] T. Szumlicz (red.), *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, SGH, Warszawa 2010.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenia emerytalne w Unii Europejskiej*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2002.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne – teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005.
- Szumlicz T., *Zabezpieczenie emerytalne w Szwecji i w Polsce – jedna czy dwie „filozofie” reformowania?* [w:] J. Osiński (red.), *Polska i jej sąsiedzi. Uwarunkowania gospodarcze, polityczne i kulturowe*, SGH, Warszawa 2005a.
- Szumlicz T., Kawiński M., *Uwarunkowania systemu emerytalnego o niezdeterminowanym wieku emerytalnym*, Instytut Spraw Publicznych, lipiec 2005 (opracowanie nieopublikowane).

## PURPOSE AND FUNDING OF PENSION SYSTEM

**Summary:** Effective and efficient organization of pension protection system are the most difficult contemporary social and economic problems. The furnishing of this system must be substantial revaluation. The effects of mismanagement of the pension changes introduced in 1999 do decide about it, but fast-changing demographic, financial and mental conditioning.