

Adekwatność zreformowanych systemów emerytalnych

Podstawowymi celami społecznymi systemów emerytalnych jest przeciwdziałanie ubóstwu na starość oraz wyrównywanie konsumpcji w cyklu życia, a więc przeciwdziałanie spadkowi poziomu życia po zakończeniu okresu aktywności zawodowej. Polska, podobnie jak inne kraje, radykalnie zreformowała publiczne składkowe programy emerytalne stanowiące główną część jej systemu emerytalnego. Wprowadzone reformy miały na celu osiągnięcie trwałych możliwości finansowania poprzez stabilizację poziomu składek i uruchomienie mechanizmów regulujących koszty. Mechanizmy te – w sytuacji demograficznego starzenia się ludności – prowadzą do obniżania poziomu stóp zastąpienia, co może uczynić systemy emerytalne niezdolnymi do realizacji ich społecznych celów – a więc nieadekwatnymi społecznie. Autor artykułu proponuje, by zamiast rozważania konfliktu między dążeniem do osiągnięcia trwałych możliwości finansowania systemów emerytalnych a dążeniem do ich adekwatności w sensie realizacji celów społecznych, zdefiniować adekwatność systemów emerytalnych w sposób integrujący trzy nierozłączne wymiary: adekwatność poziomu świadczeń, adekwatność wieku emerytalnego oraz adekwatność poziomu składek i podatków finansujących emeryturę. Tylko pełna świadomość i zrozumienie nierozłączności tych trzech wymiarów pozwoli na osiągnięcie porozumienia w dialogu społecznym różnych interesariuszy odnośnie do priorytetów realizowanych celów i pożądanego kształtu systemu emerytalnego. Rozważania zilustrowane są analizą polskiej reformy emerytalnej, jej przewidywanych długookresowych konsekwencji oraz istniejących wyzwań i dylematów.

Słowa kluczowe: systemy emerytalne, polityka społeczna, reformy emerytalne

Otrzymano: 2.12.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 7.06.2018

Wprowadzenie

Spółeczeństwa budują systemy emerytalne do realizacji wielorakich celów ekonomicznych i społecznych (np. w celu przeciwdziałania ubóstwu na starość, wyrównywania konsumpcji w cyklu życia, ubezpieczenia od ryzyka długowieczności czy zmniejszania nierówności). Jak zauważają Barr i Diamond¹, ze względu na tę wielorakość celów, system emerytalny w większości krajów zbudowany jest z różnych programów emerytalnych, działających i finansowanych na różne sposoby (programy składkowe i nieskładkowe, z różnym udziałem finansowania ze składek i podatków, programy repartycyjne i kapitałowe, o zdefiniowanym świadczeniu lub ze zdefiniowaną składką). Dopiero połączenie tych tak różnych, lecz uzupełniających się programów w jednolity system² pozwala realizować równocześnie różne cele i zapewnić wszystkim bezpieczeństwo dochodowe na starość.

Od lat w wielu krajach na świecie, a także i w Polsce, toczy się dyskusja dotycząca skutków demograficznego procesu starzenia się społeczeństw. W mediach słyszymy o kryzysie zabezpieczenia społecznego lub wręcz o bankructwie i katastrofie finansowej istniejących systemów emerytalnych. Jednocześnie wiele krajów podjęło już stosowne reformy tychże systemów (zarówno na poziomie podstawowym, obowiązkowym, jak i dodatkowym – prywatnych emerytur, w tym także programów pracowniczych). Nadrzędnym celem wdrożonych zmian jest zapewnienie trwałych możliwości finansowania poprzez stabilizowanie przyszłych zobowiązań emerytalnych na zadeklarowanym jako adekwatny poziomie (w stosunku do PKB czy też do funduszu wynagrodzeń podlegających składkom na ubezpieczenia społeczne). Osiągnięcie trwałych możliwości finansowania dokonuje się dzięki obniżeniu na różne sposoby gwarantowanego poziomu przyszłych świadczeń oraz podniesieniu minimalnego wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę. Ogólnie rzecz biorąc, reformy te starają się przerzucić koszty dalszych ewentualnie niekorzystnych zmian (demograficznych, gospodarczych) z instytucji organizujących programy emerytalne (jak państwo czy pracodawcy) na jednostki i gospodarstwa domowe objęte zabezpieczeniem emerytalnym.

1 Zob. N. Barr, P. Diamond, *Reforming Pensions: Principles and policy Choices*, Oxford 2008, rozdział 2. Polskie tłumaczenie skróconej wersji tej pracy (*idem*, *Reformy systemu emerytalnego – krótki przewodnik*, Warszawa 2014) nie najlepiej oddaje różniczenie pomiędzy pojęciem systemu emerytalnego a programem emerytalnym.

2 Przez system emerytalny w artykule rozumiemy więc, w ślad za Barrem i Diamondem, kombinację wielu istniejących w każdym kraju różnorodnych programów emerytalnych, inaczej niż traktuje pojęcie systemu emerytalnego część polskiej literatury przedmiotu. Góra w swojej książce (*System emerytalny*, Warszawa 2003) identyfikuje tytułowy system emerytalny z jednym tylko rodzajem programu emerytalnego obejmującego większość obywateli i finansowanego w jeden tylko sposób (podczas gdy jego zdaniem gwarancje minimalnego dochodu na starość czy emerytury minimalnej mogą i powinny dokonywać się poza tak definiowanym systemem). Podobnie jak Góra traktują pojęcie systemu emerytalnego autorzy książki pod redakcją naukową F. Chybałskiego (*Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, Warszawa 2016). Ta ostatnia praca używa terminu *porządku emerytalne* na określenie występujących w różnych krajach kombinacji programów emerytalnych o różnym charakterze.

Często w rozprawach i dyskusjach dotyczących polityki społecznej³, a także w deklaracjach rządowych, raportach i dokumentach instytucji międzynarodowych⁴ słyszymy o adekwatnym poziomie świadczeń emerytalnych, czyli takim, który nie tylko chroniłby przed ubóstwem na starość, ale i zapewniał godziwy poziom życia na emeryturze (a więc poziom zadeklarowany jako adekwatny). W tych dyskusjach (także w przytoczonej literaturze) dużo uwagi poświęca się kwestii mierzenia adekwatności i doboru wskaźników, które pozwalałyby ocenić stopień realizacji różnych celów systemów emerytalnych.

Jesteśmy obecnie świadkami dyskusji na temat ustalenia adekwatnego wieku emerytalnego. Czy powinien to być wiek, w którym ludzie są wciąż zdolni do pracy, ale jako że ciężko pracowali przez całe życie mają prawo do zasłużonego odpoczynku na emeryturze, czy raczej przechodzenie na emeryturę powinno następować znacznie później, dopiero wówczas, gdy do wydajnej pracy nie są już zdolni? Dyskutowane jest także to, czy sprawiedliwym (a więc adekwatnym) jest jednolity wiek emerytalny dla wszystkich, czy może prawo do wcześniejszej emerytury powinni mieć ci, którzy zaczęli aktywność zawodową stosunkowo wcześniej i przepracowali więcej lat niż ci, którzy zaczęli później lub mieli długie przerwy w swojej karierze? Pomimo ograniczenia bądź całkowitej eliminacji uprawnień do wcześniejszych emerytur osób pracujących w szkodliwych dla zdrowia warunkach wielu ludzi jest nadal przekonanych o zasadności tych przywilejów. Obok zwolenników zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są także entuzjaści kontynuowania praktyki niższego minimalnego wieku emerytalnego dla kobiet.

Poziom wypłacanych świadczeń emerytalnych (uznanych za adekwatne) oraz wiek przechodzenia na emeryturę determinują koszty, jakie trzeba ponieść na sfinansowanie emerytur. Z kolei reformy systemów emerytalnych, które realizują trwałą możliwość finansowania poprzez stabilizację kosztów emerytur, determinują poziom wypłacanych świadczeń. Poziom ten, zależny od wielu zmiennych, może więc odbiegać od tego, który uznano za adekwatny. W dalszej części staram się pokazać, że pojęcie adekwatności systemu emerytalnego musi uwzględniać łącznie wszystkie trzy elementy: poziom świadczeń, wiek emerytalny oraz możliwości finansowania, co powinien odzwierciedlać efektywny mechanizm społeczny i polityczny. W wielu krajach zreformowane systemy emerytalne mają wbudowywane mechanizmy, które automatycznie prowadzą np. do obniżenia świadczeń, gdy rośnie obciążenie demograficzne systemu lub gdy wydłuża się oczekiwana długość życia. Mechanizmy te poświęcają realizację adekwatności świadczeń na rzecz adekwatnego poziomu finansowania. Tymczasem tylko świadomy mechanizm politycznego i społecznego dialogu może prowadzić do uzgodnienia wszystkich trzech elementów adekwatności systemu emerytalnego jednocześnie.

3 Zob. A.G. Grech, *How best to measure pension adequacy?*, London 2013; F. Chybalski, *Adekwatność systemów emerytalnych według celów OMC a reżimy emerytalne w Europie*, „Polityka Społeczna” 2011, nr specjalny, s. 2–4; *Adekwatność dochodowa...*, op. cit.

4 W Unii Europejskiej w celu monitorowania tak rozumianej adekwatności co trzy lata przygotowywane są specjalne raporty analityczne (zob. *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Volumes I and II, 2015).

5 Zob. *Później na emeryturę?*, red. I. Wóycicka, Gdańsk 2004.

Adekwatność czy trwałość możliwości finansowania?

Systemy emerytalne jako narzędzie polityki zabezpieczenia społecznego realizują dwa podstawowe cele – przeciwdziałają ubóstwu na starość (gwarantując minimum bezpieczeństwa dochodowego), a także zapewniają, by poziom życia po przejściu na emeryturę nie obniżył się w stosunku do poziomu życia osób aktywnych zawodowo⁶. Systemy emerytalne zabezpieczają nas także na wypadek ryzyka społecznego⁷, jakim niewątpliwie jest ryzyko starości czy długowieczności. Długowieczność to sytuacja, w której ludzie żyją dłużej, niż są zdolni osiągać dochody pokrywające koszty ich utrzymania, a także poza horyzont swych indywidualnych możliwości do planowania oszczędności. Stąd jedyną formą emerytur, która daje zabezpieczenie w przypadku tego ryzyka społecznego, jest annuitet czy też renta dożywotnia.

Wymienione wyżej cele realizowane są w różnym stopniu poprzez różne elementy systemów emerytalnych (zaopatrzeniowe i ubezpieczeniowe, obowiązkowe i dobrowolne, publiczne i prywatne) oraz różne narzędzia (gwarantowane świadczenia minimalne, gwarantowane stopy zastąpienia, waloryzacja świadczeń, waloryzacja przeszłych zarobków czy składek przy obliczaniu należnych świadczeń, gwarantowane stopy zwrotu z inwestycji kapitału emerytalnego itp.).

Zasadniczą rolę przy konkretyzowaniu celów, na co słusznie zwraca uwagę Góra⁸, odgrywa definicja pojęcia starości, jej biologicznych, społecznych i gospodarczych determinant. Każde społeczeństwo kształtuje system emerytalny zgodnie z własnymi preferencjami i priorytetami, określając minimalny wiek emerytalny oraz (absolutny i relatywny) poziom świadczeń. W krajach demokratycznych owe priorytety i preferencje uzgadniane są z interesariuszami w, spisanych lub nie, umowach społecznych. W Europie dodatkowo kraje zaakceptowały w tej kwestii standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy, ratyfikując odnośne dokumenty⁹. Szczególną uwagę poświęcono

6 Te dwa cele jako podstawowe występują w dokumentach Unii Europejskiej (zob. *White paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels 2012, s. 4–5) oraz w strategiach krajowych państw członkowskich (zob. *Krajowa strategia emerytalna: Adekwatny i stabilny system emerytalny*, Warszawa 2005, s. 9–15). Zob. także analizę celów systemów emerytalnych w fundamentalnej pracy N. Barr, P. Diamond, *op. cit.*, s. 31–37. Jeśli chodzi o Bank Światowy, to te dwa cele uznane są za podstawowe w dokumentach towarzyszących nowej strategii organizacji dotyczącej zabezpieczenia społecznego i polityki rynku pracy z 2012 r. (zob. np. M. Dorfman, R. Palacios, *World Bank Support for Pensions and Social Security*, „Social Protection and Labour Discussion Paper” 2012, No. 1208, s. 4). Wcześniej jednak, zwłaszcza w latach 90., eksperci Banku Światowego podkreślali, że równorzędnym w stosunku do społecznych są gospodarcze cele systemów emerytalnych – jak na przykład promowanie wzrostu gospodarczego czy rozwoju rynków kapitałowych. Znalazło to wówczas także wyraz w podtytule słynnego raportu Banku Światowego o emeryturach (zob. *Averting the old-age crisis*, Washington 1994) – „Polityka zabezpieczenia na starość i promowania wzrostu gospodarczego”.

7 Zob. rozważania o ryzyku społecznym w pracy M. Kawiński, T. Szumlicz, B. Więckowska, *Przezorność ubezpieczeniowa w zmianie systemu zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017, rozdział 2.

8 M. Góra, *op. cit.*, s. 37–41.

9 Większość państw członkowskich Unii Europejskiej ratyfikowała konwencję MOP nr 102 z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego (zob. *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, War-

w nich konieczności ochrony przed ubóstwem osób o niskich dochodach i stosunkowo krótkich karierach zawodowych.

Większość krajów europejskich, jak i wiele nieeuropejskich krajów OECD, wprowadziła reformy ściśle wiążące wysokość świadczeń z wysokością zarobków i płaconych składek w okresie całej kariery zawodowej, a także dodała do zasad obliczania i waloryzacji świadczeń tzw. mechanizmy bilansujące¹⁰. Podjęte kroki miały przeciwdziałać nieuniknionemu w przeciwnym razie wzrostowi kosztów systemu i wysokości składek. Jak wykazują raporty o adekwatności emerytur sporządzane przez Komitet Zabezpieczenia Społecznego Unii Europejskiej¹¹ oraz kolejne raporty OECD z serii *Pensions at glance*, wprowadzane reformy radykalnie obniżają stopy zastąpienia (zwłaszcza osobom o niskich dochodach i krótkich karierach zawodowych). Przyszłe stopy zastąpienia w wielu krajach europejskich nie osiągną 40 proc. wymaganych przez konwencję 102 po 30 latach płacenia składek. Wykazano¹² natomiast, że dla przeciwdziałania ubóstwu (w sensie relatywnym) przechodzących na emeryturę osób o niskich (na poziomie nieprzekraczającym dwóch trzecich mediany) zarobkach potrzebne byłyby indywidualne stopy zastąpienia wynoszące, w zależności od kraju, od 50 do 90 proc. Dla osób o zarobkach jeszcze niższych indywidualne stopy zastąpienia chroniące przed ubóstwem powinny być proporcjonalnie wyższe.

Wiele krajów – w tym także Polska – znajduje się więc w sytuacji, w której w wyniku dokonanych reform możliwe jest uzyskanie w przyszłości stabilizacji poziomu wydatków na emerytury w relacji do PKB, ale dzieje się to kosztem znaczącego obniżenia poziomu świadczeń. Tymczasem kolejne dokumenty Unii Europejskiej stawiają reformom cel osiągnięcia zarówno adekwatności (*adequacy*) systemów emerytalnych, jak i trwałych możliwości ich finansowania (*financial and fiscal sustainability*)¹³. Jaka jest więc relacja między tymi celami? Wiele zależy od tego, jak definiujemy oba pojęcia.

szawa 1996, s. 462–487) lub zawierający te same normy Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. Niektóre z krajów ratyfikowały też konwencję MOP nr 128 z 1967 r. dotyczącą świadczeń w przypadku starości, inwalidztwa i utraty żywiciela rodziny, ustalając wyższe niż konwencja 102 normy w sprawie emerytur, rent inwalidzkich i rent rodzinnych (*Konwencje i zalecenia...*, *op. cit.*, s. 722–750).

- 10 Literatura dotycząca reform emerytalnych podporządkowanych celowi stabilności finansowej systemów emerytalnych i ich konsekwencji jest bardzo bogata, zob. m.in. M. Cichon, *Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?*, „International Social Security Review” 1999, nr 52(4), s. 87–105; O. Settergren, *The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non-Technical Introduction*, „Working Papers in Social Insurance” 2001, nr 2; *Pension reform: issues and prospects for Non-financial defined contribution (NDC) schemes*, ed. R. Holzmann, E. Palmer, Washington 2006; K. Hagemeyer, J. Woodall, *Maintaining Pension Levels in PAYG Schemes in Ageing Societies: Rules versus Discretion*, Paris 2009; *Non-financial defined contribution pension schemes in a changing world*, ed. R. Holzmann, E. Palmer and D. Robalino, Washington 2012; A.C. D’Addio, E. Whitehouse, *Towards Financial Sustainability of Pension Systems. The Role of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries*, „Forschungsbericht” 2012, No. 8; *Putting Pensions on Auto-pilot: Automatic adjustment Mechanisms and Financial Sustainability of Retirement-income Systems* [w:] *OECD Pensions Outlook 2012*, Paris 2012.
- 11 Zob. *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006–2046*, Brussels 2009; *Pension Adequacy in the European Union 2010–2050*, Brussels 2012; *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Volumes I and II, Brussels 2015.
- 12 *World Social Protection Report 2014–2015*, s. 92–93.
- 13 Zob. K. Hagemeyer, *Sustainable, safe and adequate pensions in the ageing society. Policy dilemmas*, „Polityka Społeczna” 2005, wydanie specjalne, s. 11–17; K. Hagemeyer, J. Woodall, *How Should the Adequacy of Pension Coverage be Balanced Against Financial Sustainability?*, „Australian Journal of Actuarial Practice” 2014, nr 1.

Co to jest adekwatność? Mówimy, że systemy emerytalne są adekwatne, gdy realizują dwa wymienione na początku artykułu cele (tj. przeciwdziałają ubóstwu na starość i zapewniają względnie stały poziom konsumpcji w cyklu życia). By móc ocenić stopień realizacji tych celów, należy wziąć pod uwagę wiele czynników, m.in. pożądaną, faktyczną i prognozowaną wysokość świadczeń w relacji do granicy ubóstwa czy przeciętnego poziomu wynagrodzeń, wiek przechodzenia na emeryturę, udział dochodów z emerytury w finansowaniu konsumpcji i obecność innych źródeł jej finansowania, posiadany majątek i dostępność usług społecznych. Realna długość trwania emerytury jako tzw. świadczenia długookresowego jest trudna do przewidzenia. Ocena adekwatności systemu emerytalnego zależy w istotny sposób od jego trwałości i bezpieczeństwa, od mechanizmu waloryzacji, jak również od wrażliwości systemu na zmieniające się z wiekiem potrzeby i postęp technologiczny. Istotne jest też, czy uczestnicy systemu – płacący składki i pobierający emerytury – uczestniczą w regularnym monitorowaniu realizacji celów i czy wnioski z takiej ewaluacji prowadzą do korekt w jego funkcjonowaniu. Adekwatność systemu emerytalnego jest więc bez wątpienia pojęciem złożonym, a jego składowe nie przekładają się w sposób bezpośredni na wysokość świadczeń.

Systemy emerytalne mogą też swe dwa podstawowe cele realizować w różnym stopniu – w tej sytuacji ocena adekwatności systemu zależeć będzie od priorytetu, jaki społeczeństwo nada każdemu z nich.

Równie istotne jest pytanie o definicję trwałej zdolności do finansowania (*financial and fiscal sustainability*) systemu emerytalnego. Istnieje wiele sposobów definiowania równowagi finansowej systemu emerytalnego¹⁴ i jeszcze więcej sposobów oceny wpływu finansów systemów emerytalnych na finanse publiczne¹⁵. Nie ma jednak obiektywnych kryteriów, które pozwoliłyby osądzić poziom przeszłych lub przyszłych publicznych wydatków emerytalnych (jak i całkowitych wydatków publicznych na cele społeczne) oraz składek i podatków niezbędnych do ich finansowania. Ocena taka (podobnie jak ocena poziomu deficytu czy zadłużenia finansów publicznych) zależy od kontekstu czasowego i geograficznego, a także od wyborów politycznych w tych kontekstach¹⁶. Poszczególne rządy, jak i międzynarodowe instytucje finansowe (MFW) czy ugrupowania integracyjne (Unia Europejska) ustalają w tej kwestii własne kryteria. Wynikają one w dużej mierze z określonych wyborów politycznych podejmowanych niejednokrotnie pod presją globalnych rynków kapitałowych i konkurencji podatkowej zrodzonej przez swobodne przepływy kapitału między krajami.

Każdy system emerytalny (niezależnie od tego, w jakim stopniu jest repartycyjny, a w jakim kapitałowy) jest w pewnym sensie mechanizmem podziału dochodu

14 Opisane i dyskutowane m.in. w: M. Cichon, W. Scholz, A. van de Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon, *Financing Social Protection*, Geneva 2004, rozdział 5; P. Plamondon, A. Drouin, G. Binet, M. Cichon, W. McGillivray, M. Bédard, I.H. Perez Montas, *Actuarial Practice in Social Security*, Geneva 2002; a także w alternatywnym podejściu przedstawionym przez O. Settergren, *New Use of an Old Italian Invention*, Tokyo 2004 <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/stage1/English/discussionpaper/dp2004/dp233/index.html> (24.05.2018).

15 Zob. M. Cichon i in., *Financing Social Protection*, *op. cit.*, rozdział 4.3.

16 Zob. analizę w rozdziale ósmym raportu MOP o stanie zabezpieczenia społecznego w świecie: *World Social Security Report 2010–2011*, Geneva 2010–2011, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146566.pdf (30.11.2017).

narodowego (czy też konsumowanej jego części) pomiędzy pokolenia pracujące, oszczędzające, płacące składki i podatki a pokolenia pobierające emerytury oraz zamieniające swe oszczędności na bieżącą konsumpcję. Można, jak twierdzi Góra, przyjąć, że trwale możliwe do sfinansowania jest tylko taki system emerytalny, który „dzieli Produkt Krajowy Brutto (PKB) w stałej proporcji między pokolenia”¹⁷ (choć pytanie o wielkość tej proporcji pozostaje otwarte). W społeczeństwach starzejących się, czyli takich, w których dominują starsze roczniki, długość życia rośnie, a wskaźniki rozrodczości stabilizują się na niskim poziomie, stałość tej proporcji można osiągnąć na dwa sposoby. Pierwszy z nich polega na przesuwaniu granicy wieku uprawniającego do emerytury w tempie proporcjonalnym do zmian struktury wiekowej ludności, drugi – jeśli ta granica wieku się nie zmienia – na proporcjonalnym obniżaniu przeciętnej emerytury w relacji do wcześniejszych dochodów. Można oczywiście zastosować kombinację obu mechanizmów.

Reformy, które oparły cały system emerytalny (lub jego znaczną część) na zasadzie zdefiniowanej składki (rzeczywistej lub nominalnej jak NDC), a także reformy wprowadzające mechanizmy ekwiwalentne¹⁸, w których emeryturę oblicza się w systemie punktowym w oparciu o zarobki z całego okresu kariery zawodowej, umożliwiają niejako realizację postulatu Góry. Systemy te zawierają automatyczne stabilizatory finansowe i tylko znaczne opóźnienie przejścia na emeryturę daje szansę na uzyskanie stóp zastąpienia podobnych do tych, jakie miały wcześniejsze roczniki emerytów. Reformy tego typu wprowadzone zostały w odpowiedzi na opór społeczny wobec podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego oraz wobec obniżaniu świadczeń poprzez zmiany formuły obliczania emerytur w systemach o zdefiniowanym świadczeniu. Przy stałym poziomie składki i niedostatecznym opóźnieniu przechodzenia na emeryturę systemy o zdefiniowanej składce automatycznie obniżają świadczenia do poziomu zapewniającego równowagę finansową systemu. Powstaje pytanie, czy ta równowaga finansowa będzie miała charakter trwały.

Czy możliwe obniżanie się świadczeń (na przykład w przypadku tych grup, którym posiadane kwalifikacje, sytuacja na rynku pracy i postawy pracodawców nie pozwolą opóźnić momentu przejścia na emeryturę) nie zagraża realizacji podstawowych celów społecznych, a więc owej adekwatności systemów emerytalnych? Jeśli tak, to czy jeśli rosnąca część uczestników systemu emerytalnego zacznie postrzegać go jako „nieadekwatny”, będą oni chętni płacić składki i podatki niezbędne do jego finansowania? Czy zacząć unikać płacenia składek na wszelkie możliwe sposoby¹⁹? Czy nie podważona zostanie więc w ten sposób finansowa stabilność i możliwość trwałego finansowania systemu emerytalnego?

Podobnie: czy obietnica wysokich świadczeń przyznawanych od osiągnięcia relatywnie niskiego wieku emerytalnego, ale nie poparta gotowością płacenia rosnących w miarę zmian demograficznych składek i podatków ma jakiegokolwiek szanse realizacji?

¹⁷ M. Góra, *op. cit.*, s. 213.

¹⁸ Zob. na przykład F. Legros, *Notional Defined Contribution: A comparison of the French and German Point Systems*, [w:] *Pension reform, op. cit.*, s. 203–224.

¹⁹ Sposobów, jak wiemy z praktyki wielu krajów, jest wiele: m.in. ucieczka w formy zatrudnienia nieobjęte składkami emerytalnymi, zaniżanie wynagrodzeń i wypłata ich części w formie „kopertówek”, zatrudnienie na czarno.

A może, jak chcą autorzy unijnego raportu o adekwatności emerytur, pojęcia adekwatności i trwałych możliwości finansowania to pojęcia – wprawdzie powiązane – ale na tyle różne, że muszą być mierzone w zupełnie odrębny sposób: „Adekwatność dochodów pochodzących z emerytur to pojęcie w swej istocie mikroekonomiczne... Trwała możliwość finansowania to pojęcie makroekonomiczne... Nie powinno więc budzić zdziwienia, że do oceny adekwatności i trwałości możliwości finansowania używane są różne metody, definicje i narzędzia analityczne”²⁰. Intencją autorów jest zwrócenie uwagi na rozbieżność analiz i wniosków pomiędzy okresowymi raportami Komitetu Zabezpieczenia Społecznego Unii Europejskiej o adekwatności emerytur a odrębnie opracowanymi, długookresowymi prognozami Dyrektoriatu do spraw Gospodarki i Finansów dotyczącymi kosztów emerytur i innych elementów zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej²¹. W sytuacji gdy reformy wbudowują w systemy emerytalne stabilizatory finansowe, nie wbudowując jednocześnie podobnych stabilizatorów gwarantujących realizację celów społecznych, potrzeba jednolitego metodologicznego podejścia do kwestii adekwatności systemów emerytalnych jest wyraźnie dostrzegalna.

Adekwatność i trwałość możliwości finansowania to pojęcia ściśle ze sobą powiązane, a wręcz nierozdzielne – to warunki, by system emerytalny był trwały i zrównoważony w szerokim sensie społecznym. Nie chodzi tu o osiągnięcie kompromisu między realizacją konkurencyjnych celów, gdzie jeden jest wspierany przez ministerstwo zajmujące się polityką społeczną, a drugi przez ministerstwo odpowiedzialne za finanse państwa. Chodzi o takie zdefiniowanie pojęcia adekwatności, by zawierało wszystkie warunki niezbędne do realizacji celów społecznych, łącznie z warunkami finansowymi.

Grech w niedawno opublikowanej książce²² proponuje wprowadzenie pojęcia społecznej trwałości (*social sustainability*) systemów emerytalnych. Wydaje się jednak, że nie ma potrzeby wprowadzania nowych terminów, trzeba precyzyjnie zdefiniować już istniejące. Dalszą część artykułu należy więc traktować jako zaproszenie do dyskusji o tym, co wyznacza – definiowaną wielowymiarowo – adekwatność systemów emerytalnych oraz jak można taką adekwatność osiągnąć w systemach opartych na zasadzie zdefiniowanej składki. Polska jest do tego dobrym przykładem jako państwo, w którym reforma emerytalna realizuje tę zasadę najpełniej.

20 *The 2015 Pension Adequacy Report, op. cit.*, s. 60.

21 *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, „European Economy” 2015, nr 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm (29.11.2017).

22 A.G. Grech, *The Social Sustainability of Pensions in Europe*, Saarbrücken 2015. Grech proponuje, by społeczną trwałość systemów emerytalnych mierzyć w czterech wymiarach odpowiadającym czterem równorzędnym celom, które powinny osiągnąć systemy emerytalne (zapobieganie ubóstwu, wyrównywanie konsumpcji, zachowanie równowagi obciążeń między pokoleniami oraz zapewnienie trwałej możliwości finansowania). Proponowane wskaźniki (s. 114–115) opiera na koncepcji majątku emerytalnego (*pension wealth*), miary opracowanej i obliczanej przez OECD, równej zdyskontowanej łącznej wartości emerytury, jaka będzie wypłacana przeciętnej osobie uprawnionej w danym kraju przez okres od przejścia na emeryturę do śmierci. Majątek emerytalny jest wyrażany jako wielokrotność rocznych przeciętnych zarobków. Zaletą tej miary jest to, że jej wartość uwzględnia wiek emerytalny, zmiany przewidywanej długości życia oraz zasady waloryzacji emerytur.

Determinanty adekwatności systemu emerytalnego

Emerytalna umowa społeczna

Jak już wspomniano wcześniej, podstawowym celami każdego systemu emerytalnego jest przeciwdziałanie ubóstwu w okresie starości oraz umożliwienie wyrównywania konsumpcji w cyklu życia, czyli zapewnienie stałego poziomu życia po zakończeniu aktywności zarobkowej. W każdym kraju i w każdej epoce cele te są precyzowane inaczej. Inaczej jest też określana odpowiedzialność jednostki, rodziny, społeczności lokalnej oraz państwa za ich realizację oraz inne instrumenty mające jej służyć.

Systemy emerytalne kształtowane są w zależności od tego, jak ludzie udzielają odpowiedzi na zasadnicze pytania. Pierwsza grupa pytań związana jest z postrzeganiem pojęcia emerytura. Co to znaczy być na emeryturze, kiedy następuje odejście na emeryturę? Dopiero wtedy, gdy już nie jesteśmy zdolni do pracy czy też na tyle wcześnie, byśmy mogli aktywnie cieszyć się okresem zasłużonego odpoczynku? Odpowiedzi na ten rodzaj pytań pozwalają określić wiek emerytalny uznawany za właściwy.

Druga grupa pytań dotyczy poziomu dochodów na emeryturze oraz zakresu gwarancji państwa tychże dochodów. Czy zapewniona ma być pomoc społeczna tylko ubogim starszym osobom, niemającym dostatecznych środków z innych źródeł? Czy też minimalny poziom bezpieczeństwa dochodowego powinien być gwarantowany wszystkim, niezależnie od zgromadzonych środków? Odpowiedzi na te pytania kształtują zakres publicznego systemu emerytalnego oraz istnienie emerytury minimalnej i jej poziomu (czy też poziomu jakiejś innej gwarancji dochodu na starość). Pozwalają także określić pożądaną wysokość stopy zastąpienia w momencie przejścia na emeryturę, jak i rodzaj mechanizmu waloryzacji wypłacanych już świadczeń. W taki sposób społeczeństwo określa uważany za adekwatny poziom dochodów pochodzących z emerytur.

Trzecia grupa pytań dotyczy stopnia solidarności społecznej. W jakim stopniu każdy powinien sam oszczędzać i zadbać o swoją emeryturę? Czy osoby, które nie mogą stworzyć dostatecznych oszczędności, mogą liczyć na wsparcie? Czy młodsze pokolenia mają obowiązek wspierać starsze? Jak wiele chcemy przeznaczyć na własne emerytury, a jak wiele na finansowanie gwarancji dochodowych dla pokoleń, które już opuściły rynek pracy? Odpowiedzi na te pytania określają, w jakim stopniu system emerytalny ma być repartycyjny, a w jakim kapitałowy, na ile obowiązkowy, a na ile dobrowolny, determinując też skłonność do finansowania systemu emerytalnego i akceptowalny – adekwatny – poziom tego finansowania.

Adekwatność systemów emerytalnych ma więc trzy podstawowe wymiary: wymiar określający oczekiwany i akceptowany wiek przechodzenia na emeryturę, wymiar określający wysokość świadczeń – zarówno w momencie przejścia na emeryturę (formuła stosowana do obliczania emerytur), jak i mechanizm waloryzacji świadczeń, i wreszcie trzeci wymiar – określający akceptowany poziom składek i podatków finansujących

system emerytalny. Te trzy wymiary są ze sobą ściśle powiązane. Wybór niższego wieku emerytalnego musi prowadzić albo do akceptacji wyższych składek i podatków i tym samym wyższych wydatków na emerytury w proporcji do PKB, albo do akceptacji niższych świadczeń. Brak akceptacji wyższych składek lub podatków i większego udziału wydatków emerytalnych w PKB musi oznaczać zgodę na niższe świadczenia lub na podwyższenie faktycznego wieku emerytalnego.

Wybory dotyczące powyższych trzech wymiarów adekwatnego systemu emerytalnego stają się przedmiotem – na ogół niepisanej – umowy społecznej. Determinują tym samym instytucjonalny charakter systemów emerytalnych w poszczególnych krajach: zakres roli państwa, stopień repartycyjności systemu, rolę programów o zdefiniowanym świadczeniu i tych o zdefiniowanej składce, proporcje między finansowaniem ze składek i z podatków. Wybory te ulegają zmianom wraz ze zmieniającymi się poglądami, warunkami demograficznymi i gospodarczymi, co powinno prowadzić do renegocjowania warunków reform w ramach przyjętej umowy społecznej.

Konflikt między gotowością do finansowania systemu emerytalnego a społecznymi oczekiwaniami co do adekwatnej realizacji potrzeb bieżących i przyszłych pokoleń w zakresie wieku przechodzenia na emeryturę i wysokości świadczeń zawsze oznacza konieczność renegocjacji emerytalnej umowy społecznej i reformy systemu emerytalnego. Adekwatność systemu emerytalnego jest więc definiowana (i stale redefiniowana) w każdym kraju zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami i preferencjami.

Międzynarodowe standardy zabezpieczenia społecznego

Wyżej wspomniane umowy społeczne czasem przekraczają granice państw i dochodzi do międzynarodowych uzgodnień pewnych norm, jak w konwencjach i zaleceniach MOP i Rady Europy: konwencje MOP nr 102 (K102) i nr 128 (K128), zalecenia MOP nr 131 (Z131) i nr 202 (Z202) oraz w ekwiwalentnym do konwencji 102 europejskim kodeksie zabezpieczenia społecznego (EKZS) czy chociaż zgody na wspólną ocenę adekwatności systemów emerytalnych jak ma to miejsce w obrębie Unii Europejskiej.

Przypomnijmy tu podstawowe aspekty adekwatności systemów emerytalnych z punktu widzenia standardów zawartych w konwencjach i zaleceniach MOP oraz w europejskim kodeksie zabezpieczenia społecznego.

- Przedmiotem zabezpieczenia jest „przeżycie poza ustalony wiek” (K102 i K128).
- Ustalony wiek, począwszy od którego osoby objęte są zabezpieczeniem emerytalnym, może być wyższy niż 65 lat, ale powinien być ustalany w sposób właściwie uwzględniający „zdolność osób w starszym wieku do pracy” (K102) oraz „względy demograficzne, gospodarcze i społeczne” (K128). EKZS stanowi, że ustalony wiek emerytalny powinien być równy bądź niższy od takiego, w którym liczba mieszkańców w wieku emerytalnym lub wyższym jest równa bądź wyższa niż 10 proc. ludności w wieku pomiędzy 15. rokiem życia a ustalonym wiekiem emerytalnym. Uzasadnione względy społeczne, jak na przykład praca w ciężkich lub szkodliwych

dla zdrowia warunkach, powinny dawać prawo do wcześniejszej emerytury, czyli do zabezpieczenia przed ustalonym wiekiem – jeśli jest on ustalony na poziomie 65 lat lub wyższym (K128).

- Emerytura powinna mieć charakter płatności wypłacanej regularnie do końca życia (musi to być renta dożywotnia; emerytury okresowe, programowane wypłaty itp. nie spełniają wymogów żadnego z omawianych standardów).
- Gwarancje stóp zastąpienia czy inne gwarancje wysokości świadczeń wynikające z omawianych standardów międzynarodowych obowiązują tylko tych, którzy osiągnęli ów ustalony wiek. Jeśli podstawą objęcia zabezpieczeniem jest składkowe ubezpieczenie społeczne, omawiane standardy koncentrują się na ochronie osób o stosunkowo krótkich okresach płacenia składek i niskich zarobkach. Gwarantowane stopy zastąpienia (nie mniej niż 40 proc. w K102 i EKZS; 45 proc. w K128; 50 proc. w Z131) powinny przysługiwać w szczególności:
 - osobom po co najmniej 30 latach płacenia składek (emerytura osób o krótszym stażu, począwszy od wynoszącego lat 15, powinna być proporcjonalnie niższa),
 - wszystkim tym o zarobkach niższych niż pewien reprezentatywny²³ poziom zarobków.
- Zważywszy na fakt, iż osobom o niskich zarobkach nawet stosunkowo wysoka stopa zastąpienia nie daje ochrony przed ubóstwem, standardy wprowadzają też pewne – choć ogólnie sformułowane – gwarancje absolutnego minimum. Najdalej idzie tu zalecenie 202 z 2012 r., które wymaga, by każdy kraj określał i zapewniał minimalny poziom bezpieczeństwa dochodowego i ochronę przed ubóstwem osobom starszym. Gwarancje te powinny być zdefiniowane prawnie i zapewnione wszystkim, a minimalny gwarantowany poziom bezpieczeństwa dochodowego powinien pozwalać na życie w godności. Podobnie wcześniejsze standardy wymagają, by emerytura minimalna wraz z innymi dochodami emeryta, wystarczała do zapewnienia „życia w zdrowiu i godności” (K102, K128, EKZS), a także akceptowalnego poziomu życia (Z131).
- Poziom wszystkich świadczeń powinien być regularnie poddawany ocenie i weryfikowany (Z202). Waloryzacja świadczeń powinna okresowo dostosowywać poziom świadczeń do zmian na poziomie wynagrodzeń lub kosztów utrzymania (K102, K128, Z131, Z202).
- Standardy międzynarodowe wymagają też zapewnienia dostępu osób starszych do innych świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza do niezbędnej opieki zdrowotnej (K102, Z202).
- Standardy wymagają też wprost zapewnienia trwałości finansowania na podstawie systemu finansowania, w którym różne podmioty uczestniczące w systemie (jak pracownicy o różnym poziomie zarobków czy pracodawcy) obciążone są w sposób uznany za sprawiedliwy i zgodny z ich możliwościami finansowymi.

23 Ten reprezentatywny poziom zarobków omawiane standardy definiują na różne sposoby, umożliwiając państwom ratyfikującym wybór definicji odpowiadającej specyfice danego kraju.

Zapewniający trwałość finansowania system powinien być dobrze zarządzany a wszelkie zmiany poprzedzone analizami i prognozami aktuarialnymi (K102, K128 i R202).

- Wymagane są i inne aspekty dobrego zarządzania i współzarządzania systemem emerytalnym, jak np. uczestnictwo wszystkich interesariuszy (konwencje 102 i 128 wymagają, by płacący składki pracownicy byli reprezentowani w systemie zarządzania i nadzoru zwłaszcza wówczas, gdy zadania systemu zabezpieczenia społecznego zlecone zostają podmiotom prywatnym, jak w przypadku OFE w Polsce), szacunek dla praw i godności osób chronionych przez system zabezpieczenia społecznego i ochrona ich prywatności.
- Podczas gdy konwencje: 102 i EKZS rekomendują objęcie ubezpieczeniem emerytalnym co najmniej połowy pracowników, konwencja 128 mówi już o wszystkich pracownikach (lub 75 proc. mieszkańców, jeśli system ma charakter przede wszystkim zaopatrzeniowy). Konwencje Z131 i Z202 zalecają natomiast, by wszyscy mieszkańcy kraju byli objęci zabezpieczeniem na starość.

Czy systemy emerytalne oparte wyłącznie na zasadzie zdefiniowanej składki mogą być adekwatne? Rozważania na przykładzie polskiego zreformowanego systemu emerytalnego

Reformy emerytalne polegające na oparciu znacznej części systemu emerytalnego na zasadzie zdefiniowanej składki – takie jak w Polsce i wielu innych krajach – miały i mają na celu trwałą stabilizację wysokości składek i podatków finansujących system emerytalny. Przy założeniu stałości udziału wynagrodzeń w PKB może oznaczać to także stabilizację udziału wydatków na emerytury w PKB. Można więc powiedzieć, że celem reform jest zapewnienie adekwatnego – w stosunku do gotowości społeczeństwa do płacenia składek i podatków – systemu emerytalnego. Dokonuje się to poprzez „aktuarialnie neutralny”²⁴ sposób obliczania wysokości świadczeń, dzięki któremu albo faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę rośnie (proporcjonalnie do wydłużania się życia) albo obniżają się świadczenia.

²⁴ Zob. rozważania na temat neutralności i sprawiedliwości aktuarialnej: M. Queisser, E.R. Whitehouse, *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers” 2006, No. 40. Neutralny aktuarialnie jest sposób obliczania emerytury, w którym różnica w wysokości emerytury uzyskanej rok wcześniej lub rok później uwzględnia – obok różnicy w dodatkowych uprawnieniach, jakie uzyskuje się w ciągu roku – także różnicę w oczekiwanej długości życia. Aktuarialna sprawiedliwość, pojęcie wymyślone przez ekonomistów, nie aktuarialny, oznacza natomiast, że ten sam zgromadzony kapitał składkowy przy przejściu na emeryturę w tym samym wieku dałby większą emeryturę mężczyźnie niż kobiecie.

Jak w tej sytuacji sprawić, by system emerytalny realizował adekwatnie także stawiane przed nim cele społeczne – przeciwdziałał ubóstwu oraz zapewniał godziwy poziom życia?

Wydaje się, że są trzy warunki, które muszą być jednocześnie spełnione, by system emerytalny oparty w znacznym stopniu na zdefiniowanej składce mógł realizować wymienione wyżej cele:

- 1) stworzenie takich warunków, dzięki którym ludzie chcieliby i mogli coraz dłużej pozostawać zatrudnieni i tym samym opóźniali moment przejście na emeryturę;
- 2) rozbudowanie i wzmocnienie systemu emerytalnego o część opartą na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, czyli pewną formę gwarantowanego minimalnego dochodu na starość. Gwarancja taka wymaga jednak dodatkowego finansowania, jej forma musi więc znaleźć uznanie społeczne, tak by zapewnić gotowość społeczną do płacenia dodatkowych podatków;
- 3) zwiększenie poziomu składek czy podatków finansujących obowiązkową część systemu emerytalnego lub dodatkowe oszczędzanie na emeryturę. Dotyczy to tych, którym nie wystarczają stopy zastąpienia wynikające z nieskładkowych gwarancji minimalnych i z wysokości początkowo ustalonych obowiązkowych składek w publicznej części systemu emerytalnego. Dobrowolne dodatkowe programy emerytalne zapewniają dodatkowe źródła finansowania systemu emerytalnego ze składek pracujących (i niekiedy także pracodawców, a czasem też ze wsparciem państwa) i pozwalają podwyższyć przyszłe stopy zastąpienia – choć nie wszystkim. Wsparcie finansowe państwa zalecane jest jednak tylko wówczas, gdyby taki mechanizm dodatkowego oszczędzania na starość nabrał charakteru powszechnego. Jest to jednak mało prawdopodobne, przynajmniej w warunkach polskich, i trzeba mieć świadomość, że poprzez tego typu mechanizmy możliwa jest poprawa sytuacji osób o zarobkach wyższych niż przeciętne, posiadających długie okresy stabilnego zatrudnienia w większych firmach.

Wiek przechodzenia na emeryturę

Pierwsze wersje polskiej reformy emerytalnej z 1998 r. przewidywały wprowadzenie minimalnego wieku emerytalnego na poziomie 62 lat²⁵ – takiego samego dla kobiet i mężczyzn. Ostatecznie jednak nie zdecydowano się na taką zmianę. Stopniowo wycofano natomiast większość uprawnień, w tym także możliwość przejścia na emeryturę pięć lat przed osiągnięciem wieku ustawowego, ale z łącznym stażem składkowym i nieskładkowym wynoszącym 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn.

25 Wiek 62 lat dla obu płci deklaruje np. wersja z maja 1997 r. dokumentu Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Warszawa 1997, s. 53. Również opublikowana przez Bank Światowy angielska wersja tego dokumentu (M. Góra, M. Rutkowski: *The quest for pension reform: Poland's Security through Diversity*, „Social Protection Discussion Paper” 1998, nr 9815, s. 15) mówi o ujednoliconym wieku minimalnym 62 lat, choć zgłoszony w maju 1998 r. przez rząd projekt ustawy wprowadzającej reformę zawierał niezmienny wiek minimalny emerytalny 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Poprawka do projektu zgłoszona w lipcu 1998 r. w komisji nadzwyczajnej rozpatrującej projekt ustawy proponowała wprowadzenie jednolitego wieku emerytalnego 65 lat (dając jednocześnie prawo kobietom do przejścia na własne życzenie do pięciu lat wcześniej) została przez większość posłów (głównie mężczyzn) odrzucona.

W 2012 r. podjęto decyzję o stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego do 67 lat dla obojga płci. W tym samym czasie wprowadzono tzw. emerytury częściowe. Przysługiwałyby one (w wymiarze 50 proc. wartości świadczenia wynikającej ze zgromadzonego kapitału składkowego) kobietom w wieku 62 lat posiadającym min. 35 lat okresów składkowych i nieskładkowych oraz mężczyznom w wieku 65 lat mającym co najmniej 40 lat tychże okresów. Osoby pobierające emeryturę częściową mogłyby kontynuować zatrudnienie (płacąc składki i zwiększając tym samym swój kapitał składkowy), a po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego wystąpić o pełną emeryturę (kapitał składkowy będący podstawą jej obliczenia byłby jednak pomniejszony o kwoty wypłaconych już emerytur częściowych).

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował jednak zapisy dotyczące emerytur częściowych z uwagi na ich bezterminowy charakter i brak harmonizacji z procesem zrównywania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. Przepisy te więc musiałyby być zmienione w taki sposób, aby zarówno próg wieku uprawniającego do wcześniejszej emerytury, jak i wymogi długości osiągniętego stażu ubezpieczeniowego zostały stopniowo zrównane i zharmonizowane z podnoszeniem wieku emerytalnego.

Wprowadzenie ustawy o stopniowym podniesieniu wieku emerytalnego nie zostało poprzedzone wystarczającym okresem rzeczywistego dialogu społecznego, podczas którego, być może, doszłoby do kompromisu. Związki zawodowe konsekwentnie sprzeciwiały się tej zmianie. W efekcie od października 2017 r. przywrócono w Polsce poprzedni wiek emerytalny – 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Co prawda zaniechano planów podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego, podjęto jednak działania zmierzające do tworzenia sprzyjających warunków, w których ludzie zaczęliby z własnej woli opóźnić moment odchodzenia z rynku pracy.

Nie ma co do tego wątpliwości, że proporcjonalne wydłużanie okresu aktywności zawodowej w stosunku do wydłużania długości życia²⁶ jest wysoce pożądane. Wymaga to jednak złagodzenia konfliktu między czasem wolnym a czasem pracy. Zauważmy, że są zawody, które pozwalają ludziom pozostać aktywnym w danej dziedzinie praktycznie aż do śmierci. Dla artysty, twórcy, naukowca czy rzemieślnika konflikt między czasem wolnym a czasem pracy praktycznie nie istnieje. Im bardziej praca zawodowa ma charakter działalności twórczej, im mniej w niej mechanicznie wykonywanych czynności, tym większa satysfakcja jednostki i większe szanse na pogodzenie chęci odpoczynku i rozwijania pasji z potrzebą pracy zarobkowej.

Warto więc próbować dążyć do realizacji idealistycznej, utopijnej wręcz wizji pracy godnej, pracy kreatywnej, twórczej, pozbawionej jakiegokolwiek elementu zewnętrznego przymusu. Klasyczna ekonomiczna teoria wyboru postrzega pracę całkowicie odmiennie, jako niosące przykrość zło konieczne, stojące w opozycji do czasu wolnego. Tymczasem pożądaną, przynoszącą satysfakcję i zadowolenie jest praca, która nie stoi już w żadnej opozycji do czasu wolnego, jako że jej nieodłącznym elementem stają się „...spokój...

²⁶ Następane kilka paragrafów wykorzystuje: K. Hagemeyer, *Później na emeryturę? To nie takie proste...* [w:] *Później na emeryturę?*, red. I. Wóycicka, Gdańsk 2004, s. 36–51. Zob. też kompleksowe badania ostatnio opisane w: *Pokolenie 50+ w Polsce na tle Europy: aktywność, zdrowie i jakość życia. Wyniki na podstawie badania Share*, red. M. Myck, M. Oczkowska, Warszawa.

i respekt dla poniechania działania i kontemplacji²⁷. O takim ideale pracy ludzkiej pisał też w swoim czasie profesor Edward Lipiński²⁸.

Rola pracodawców w procesie zbliżania się do tego ideału jest olbrzymia. Leży na nich odpowiedzialność nie tylko stwarzania godziwych fizycznie warunków pracy, lecz także takiej organizacji i atmosfery, które wyzwalają twórcze możliwości pracowników, eliminują stres, dają satysfakcję i poczucie godności. Pracodawcy powinni wykorzystywać w sposób wydajny ekonomicznie doświadczenie starszych pracowników, uwzględniając jednocześnie ich specyficzne potrzeby. Nie wystarczy jedynie formalny brak dyskryminacji pracowników ze względu na wiek, niezbędne są aktywne działania dostosowujące warunki, formy i czas pracy do potrzeb starszych pracowników – łącznie z wprowadzaniem stopniowych form przejścia od aktywności zawodowej do pełnej emerytury. Olbrzymia jest też rola polityki państwa, by wszelkimi dostępnymi instrumentami wspierać powstawanie nie tylko godziwych, ale i godnych miejsc pracy.

Trzeba także zwrócić uwagę na przyczyny wczesnego przechodzenia na emeryturę. Bardzo często decyzja o pobieraniu świadczenia, mimo zdolności i woli pracy, podyktowana jest potrzebą wywiązania się ze zobowiązań rodzinnych i społecznych. Opieka nad wnukami, osobami starszymi czy niepełnosprawnymi zazwyczaj spada na kobiety, ale to od nich, paradoksalnie, oczekuje się późniejszego przechodzenia na emeryturę. Także i w tym obszarze należy wskazać rozwiązania, które pozwoliłyby pogodzić sprzeczne racje społeczne i ekonomiczne.

Kontynuowanie różnicowania uprawnień emerytalnych kobiet i mężczyzn w zakresie wieku i stażu nie jest uzasadnione ani ekonomicznie, ani społecznie. Przechodząc obecnie na emeryturę w wieku 65 lat, przeciętny mężczyzna będzie otrzymywał świadczenie przez niewiele więcej niż 15 lat, kobieta przez 20 lat (odpowiednio: 19 i 24 w wieku 60 lat, 14 i 18 w wieku 67 lat). Ze względu na niekorzystną pozycję na rynku pracy kobiety mają istotnie krótszy staż pracy, a więc i niższy kapitał składkowy skutkujący niższą emeryturą. Tę nierówność należy kompensować (finansowanymi z budżetu państwa) składkami płaconymi za okresy wyłączenia z rynku pracy z uwagi na podejmowane obowiązki rodzinne i opiekuńcze (opieka nad dziećmi, choroba, niepełnosprawność, bezrobocie). Obecne przepisy już częściowo takie rekompensaty dają, należy je poszerzać i wzmacniać.

Ewentualny powrót do procesu podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego wymagałby powrotu do dyskusji o warunkach przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Czy osoby, które zaczęły pracować bardzo wcześnie (np. przed osiągnięciem 20. roku życia) powinny mieć prawo do przejścia na emeryturę wcześniej niż osoby wchodzące na rynek pracy po ukończeniu studiów w wieku np. 27 lat? Wiadomo, że stan zdrowia, a więc i oczekiwana długość życia różnią się w zależności od poziomu i warunków życia i pracy. Jak pokazują dane Eurostatu, w Polsce oczekiwana długość życia po osiągnięciu 50 lat jest prawie o pięć lat krótsza dla osób z wykształceniem podstawowym niż dla osób o wyższym wykształceniu. Dla osób, które

27 G. Standing, *Beyond the new paternalism: Basic security as equality*, London–New York 2002, s. 264.

28 Zob. E. Lipiński, *Problemy, pytania, wątpliwości*, Warszawa 1981.

dożyły 55 lat, wynosi ona 4 lata, 2,5 roku dla osób w wieku 60–65 lat, 1,5 roku dla tych w wieku 67 lat. Różnice te w znacznie większym stopniu dotyczą mężczyzn niż kobiet.

Umieralność osób w starszym wieku jest w Polsce znacząco wyższa (a więc i statystycznie oczekiwana długość życia niższa) niż w wielu innych krajach europejskich, które także stopniowo podnoszą wiek emerytalny do poziomu 67 lat. Dla osób w wieku 60 lat oczekiwana długość życia wynosi obecnie w Polsce ok. 22 lata, w Niemczech 24 lata a we Francji 26 lat. W wieku 65 lat różnice te są nieco mniejsze: 18 lat w Polsce, 20 w Niemczech i 21,5 we Francji. Wg danych dotyczących zachorowalności przeciętny mężczyzna w Polsce w wieku 50 lat ma obecnie przed sobą 15,5 roku życia w zdrowiu i pełnej sprawności (dla porównania: we Francji prawie 19 lat, ale w Niemczech tylko 14,5 roku), a przeciętna kobieta ponad 17 lat (20 we Francji i 15 w Niemczech).

Choć wraz z poprawą stanu zdrowia powyższe wskaźniki będą w przyszłości ulegać poprawie, wydaje się, że byłoby zasadne wprowadzenie możliwości uzyskiwania emerytury bez względu na wiek, a po uzyskaniu wysokiego stażu składkowego. Można by też rozważyć opcję, w której obok wymogu pewnej minimalnej długości stażu składkowego wymagane byłoby rozpoczęcie opłacania składek przed osiągnięciem pewnego wieku.

Obok tego należałoby powrócić do koncepcji emerytur częściowych, wprowadzając możliwość pobierania np. 25 proc., 50 proc. lub 75 proc. emerytury – w zależności lub nie – od osiągniętego wieku i stażu. Wprowadzenie emerytur częściowych ma sens tylko wówczas, gdy jednocześnie pojawiają się na rynku pracy możliwości stopniowego redukowania z wiekiem poziomu aktywności zawodowej, zatrudnienia w częściowym wymiarze czasu.

Główną konsekwencją kontynuowania stosunkowo wczesnego przechodzenia na emeryturę będą niskie świadczenia. Dla wielu osób (zwłaszcza kobiet, ale też tych z niższym wykształceniem i zarobkami) okażą się zbyt niskie, by chronić przed ubóstwem. Każdy rok wcześniejszego przejścia na emeryturę obniża jej wysokość. W przyszłości (gdy wygaśnie wpływ uwzględnionych w kapitale początkowym uprawnień emerytalnych nabytych przed reformą) ktoś o zarobkach na poziomie odpowiadającym obecnemu wynagrodzeniu minimalnemu po 40 latach płacenia składek będzie miał emeryturę odpowiadającą dzisiejszej wartości ok. 1 tys. zł. Każdy dodatkowy rok opóźnienia momentu wyliczenia emerytury podwyższa emeryturę od 6 proc. do 8 proc., w zależności od tego, czy dana osoba kontynuuje płacenie składek czy nie. Ubezpieczeni podejmujący decyzję o wcześniejszym przejściu na emeryturę powinni mieć zatem pełną wiedzę o długookresowych konsekwencjach tego wyboru dla ich sytuacji materialnej.

Z pewnością należy znaleźć rozwiązania pozwalające na elastyczne czy stopniowe przechodzenie na emeryturę np. poprzez rozbudowany system emerytur częściowych pozwalających przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego na łączenie dochodów z pracy w niepełnym wymiarze czasu z częścią przyszłego świadczenia emerytalnego. Być może trzeba też stworzyć – w okresie przejściowym podnoszenia wieku emerytalnego – możliwość przejścia na całkowitą emeryturę osobom o bardzo długim stażu pracy. Jak pokazują powyższe wyliczenia, wprowadzenie generalnej zasady umożliwiającej przejście na emeryturę niezależnie od wieku dla osób o długim stażu spowoduje, że będzie to albo luksus dostępny tylko dla osób osiągających wysokie zarobki w okresie swojej

aktywności zawodowej, albo też odbędzie się to kosztem dodatkowego wzrostu liczby ubogich i klientów pomocy społecznej pośród osób starszych.

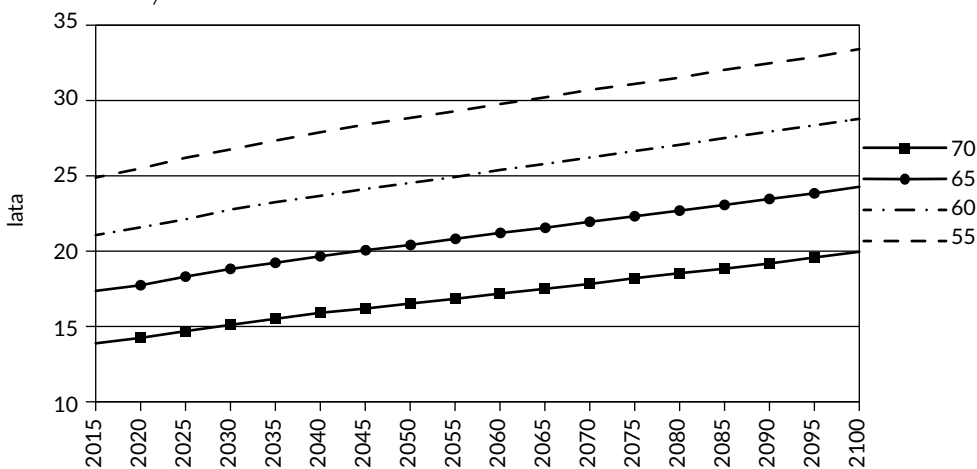
Wysokość świadczeń – stopy zastąpienia

W obecnym kształcie zreformowanego systemu emerytalnego wysokość emerytury jest wynikiem podzielenia uzbieranego przez całe życie kapitału składkowego (dla roczników urodzonych po 1948 r., które objęte były ubezpieczeniem przed 1999 r. kapitał składkowy zawiera też kapitał początkowy uwzględniający uprawnienia emerytalne nabyte do końca 1998 r. zgodnie z obowiązującymi przed reformą przepisami) przez oczekiwaną przeciętną statystycznie długość trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Kapitał składkowy jest corocznie waloryzowany wskaźnikiem wzrostu funduszu łącznego płac osób ubezpieczonych (z wyłączeniem części zapisywanej na subkoncie utworzonym po zmniejszeniu składek odprowadzanych do OFE, która to część waloryzowana jest wskaźnikiem wzrostu PKB).

Sposób obliczania emerytury w nowym systemie powoduje, że jej wysokość zależy nie tylko od łącznej kwoty wpłaconych składek przez cały okres ubezpieczenia – świadczenie rośnie z każdym kolejnym rokiem opóźnienia przejścia na emeryturę, nawet gdy konto w ZUS-ie nie jest zasilane nowymi składkami (wartość kapitału wzrasta corocznie z tytułu waloryzacji a oczekiwana statystycznie długość życia z wiekiem maleje). Z kolei wcześniejsze przejście na emeryturę oznaczać musi nieodwracalnie niższe świadczenie emerytalne.

Stopy zastąpienia emerytur, czyli proporcja między emeryturą a uprzednimi zarobkami przy pewnej określonej liczbie lat płacenia składek, będą stopniowo spadać. Ten spadek wynikać będzie z jednej strony z przewidywanego w przyszłości stałego wzrostu oczekiwanej długości życia (a więc wzrostu liczby, przez którą dzieli się uzbierany kapitał składkowy dla obliczenia wysokości świadczenia, zob. wykres 1), a z drugiej – ze

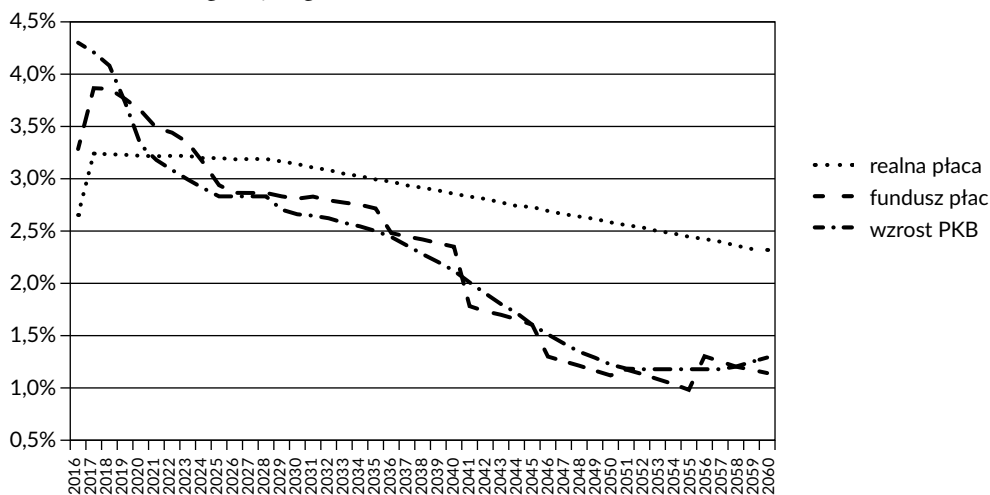
Wykres 1. Przyszła oczekiwana statystycznie długość życia osób w wieku 55, 60, 65 i 70 lat



Źródło: 2017 Revision of World Population Prospects, <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (24.04.2018)

spadkowej tendencji tempa wzrostu funduszu wynagrodzeń osób ubezpieczonych w ZUS i tempa wzrostu PKB (czyli wskaźników stosowanych do waloryzacji kapitału składkowego, zob. wykres 2). Ze względu na obniżanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym, a w ślad za tym obniżanie się poziomu zatrudnienia i liczby ubezpieczonych w ZUS tempo wzrostu funduszu wynagrodzeń maleje, a utrzymanie nawet malejącego tempa wzrostu PKB wymaga wzrostu wydajności pracy wyższego niż tempo wzrostu PKB. Wzrost realnego przeciętnego wynagrodzenia prezentowany na wykresie 2 założony jest na poziomie mniej więcej przewidywanego wzrostu wydajności pracy. Jak widać na wykresie, waloryzacja kapitału składkowego (czy to wskaźnikiem wzrostu funduszu płac czy to wskaźnikiem wzrostu PKB) będzie – według prognoz – w rosnącym stopniu niższa od tempa wzrostu przeciętnych wynagrodzeń. Wzrost wartości kapitału składkowego będzie pozostawał coraz bardziej w tyle za wzrostem poziomu wynagrodzeń, a więc spadać będą stopy zastąpienia liczone w stosunku do poziomu wynagrodzeń tuż przed przejściem na emeryturę.

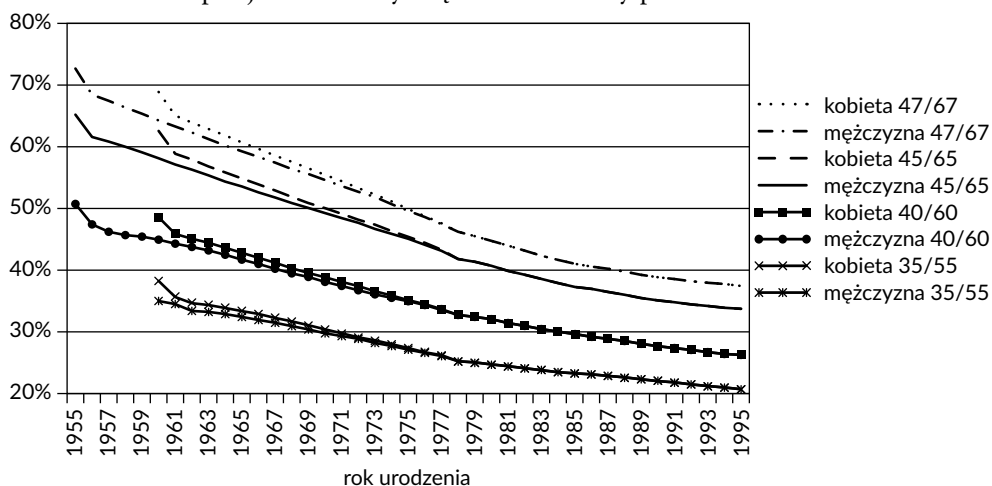
Wykres 2. Przewidywane wskaźniki waloryzacji kapitału składkowego (w wymiarze realnym) i przewidywane tempo wzrostu realnego wynagrodzenia



Źródło: obliczenia własne na podstawie *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2016

Wykres 3 przedstawia kształtowanie się przyszłych stóp zastąpienia dla osób o zarobkach pozostających przez cały okres ubezpieczenia na poziomie średniej krajowej, płacących składki bez przerwy począwszy od wieku 20 lat, ale przechodzących na emeryturę w wieku, w którym osiągnęły staż składkowy 35, 40, 45 lub 47 lat. Obliczenia dokonane były zgodnie z przedstawionymi na wykresie 2 założeniami ekonomicznymi oraz przy założeniu, zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, waloryzacji kapitału wskaźnikiem wzrostu funduszu płac.

Wykres 3. Przewidywane stopy zastąpienia w zależności od długości stażu składkowego
Wiek przejścia na emeryturę: staż składkowy plus 20 lat



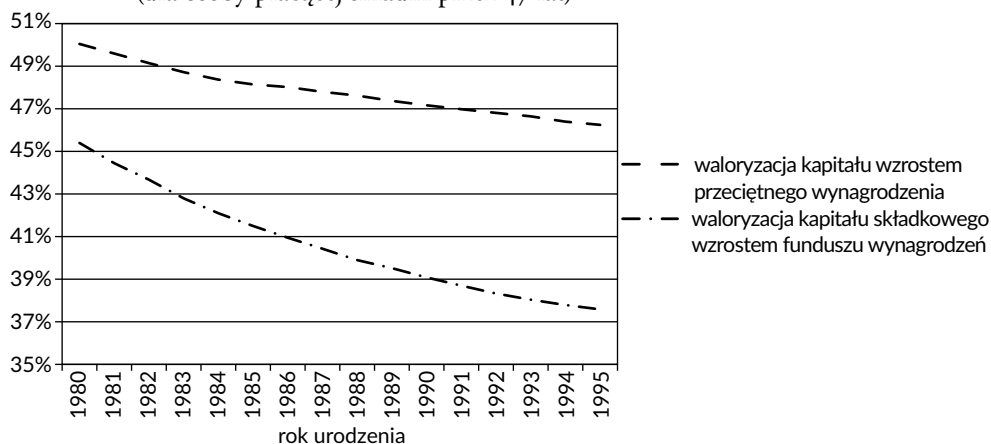
Źródło: obliczenia własne

Stopy zastąpienia uzyskiwane przez kolejne roczniki systematycznie spadają – najpierw na skutek coraz mniejszego udziału kapitału początkowego w całym nagromadzonym kapitale składkowym, później ze względu na rosnącą oczekiwaną długość życia oraz coraz większą różnicę między wskaźnikami waloryzacji kapitału i wzrostem przeciętnego wynagrodzenia. Stopy zastąpienia dla kobiet i mężczyzn o tych samych zarobkach i tym samym stażu będą w przyszłości takie same, podobnie jak takie same będą one dla osób o niskich i wysokich zarobkach (do poziomu 250 proc. przeciętnej). Nieco wyższe stopy zastąpienia dla kobiet ze starszych roczników wynikają z relatywnie korzystniejszego sposobu obliczania kapitału początkowego (podobnie stopy zastąpienia dla osób ze starszych roczników o niższych zarobkach będą wyższe niż dla osób o wyższych zarobkach – natomiast dla osób bez kapitału początkowego żadnych różnic już nie będzie).

Wykres 4 porównuje (dla osoby, która płaci składki nieprzerwanie przez 47 lat, począwszy od osiągnięcia 20. roku życia) stopy zastąpienia w sytuacji, gdy kapitał składkowy waloryzowany jest zgodnie z obecnymi przepisami (a więc wzrostem funduszu wynagrodzeń ze stopami zastąpienia osiąganymi wówczas, gdyby kapitał waloryzowany był wzrostem przeciętnego wynagrodzenia). Choć w tym drugim przypadku spadek stóp zastąpienia byłby zdecydowanie łagodniejszy, trzeba mieć świadomość, że wyższe emerytury oznaczałyby wyższy koszt systemu – choć określenie, o ile wyższy, wymagałoby także oszacowania przyszłych kosztów dopłat budżetowych do minimalnych emerytur (i wydatków na pomoc społeczną) w jednym i drugim przypadku.

Niezależnie od poziomu zarobków ubezpieczonego w czasie trwania jego kariery zawodowej przy waloryzacji kapitału składkowego wskaźnikiem wzrostu funduszu wynagrodzeń stopy zastąpienia dla młodszych roczników nie osiągną 40 proc. wymaganych przez Konwencję MOP nr 102 nawet po 45 latach ciągłego płacenia składek

Wykres 4. Stopy zastąpienia w zależności od sposobu waloryzacji kapitału składkowego (dla osoby płacącej składki przez 47 lat)



Źródło: obliczenia własne

(tymczasem Konwencja 102 wymaga stopy zastąpienia 40 proc. dla osób o niższych zarobkach już po 30 latach płacenia składek). Przy waloryzacji wskaźnikiem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia stopy zastąpienia byłyby wyższe i roczniki wchodzące na rynek pracy obecnie mogłyby liczyć na stopę zastąpienia ponad 40 proc. po 45 latach ciągłego płacenia składek.

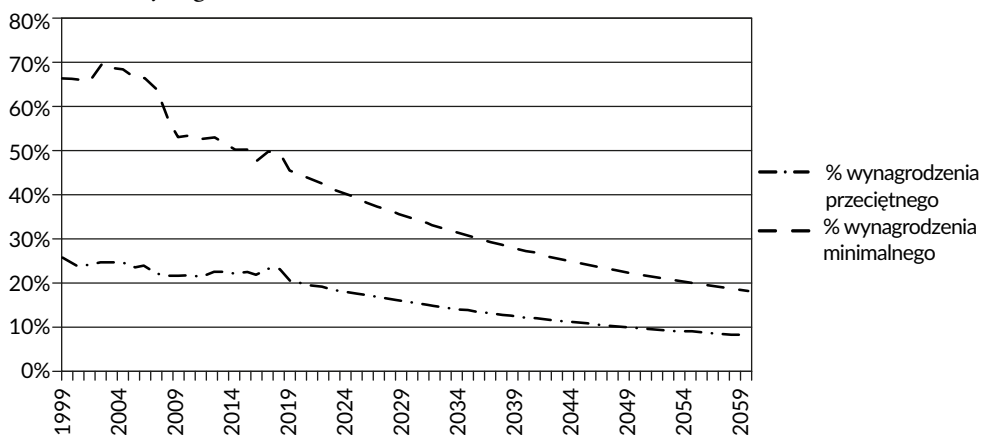
Waloryzowanie kapitału składkowego wskaźnikiem wzrostu funduszu wynagrodzeń osób ubezpieczonych wprowadzono w Polsce jako swego rodzaju mechanizm dodatkowo poprawiający równowagę finansową systemu emerytalnego na wypadek obniżania się liczby ubezpieczonych. Takie bilansowanie dokonuje się jednak wyłącznie poprzez obniżanie poziomu świadczeń, a więc i wydatków na świadczenia. W Szwecji, gdzie publiczny system emerytalny skonstruowany jest podobnie do polskiego, kapitał składkowy i emerytury waloryzowane są wskaźnikami wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W zamian za to istnieje tam mechanizm automatycznego bilansowania poprzez obniżanie zarówno bieżących, jak i przyszłych świadczeń: waloryzacja kapitału i emerytur korygowana jest proporcjonalnie w dół (co może też niekiedy oznaczać absolutne obniżenie wysokości wypłacanych emerytur), jeśli tzw. wskaźnik zbilansowania (*balance ratio*) spada poniżej jedności. Wartość owego wskaźnika zbilansowania nie zależy jednak jedynie od tempa zmian przychodów ze składek jak w Polsce, ale także od proporcji między liczbą płacących składki i liczbą emerytów oraz struktury wiekowej obu grup.

Wysokość świadczeń – emerytura minimalna i waloryzacja

W sytuacji obniżających się stóp zastąpienia bardzo istotne jest to, jak kształtować się będzie w przyszłości emerytura minimalna. Gdyby była konsekwentnie waloryzowana zgodnie z obowiązującymi przepisami, czyli – w wymiarze realnym – jedynie o 20 proc.

wzrostu realnego wynagrodzenia, jej wysokość w proporcji do przeciętnego wynagrodzenia systematycznie by się obniżała²⁹. Wykres 5 pokazuje emeryturę minimalną w proporcji do przeciętnego i minimalnego wynagrodzenia (założono, że w przyszłości poziom minimalnego wynagrodzenia zachowa obecną proporcję do przeciętnego wynagrodzenia). Już w latach 1999–2014 emerytura minimalna obniżyła się relatywnie z 25 proc. do 22 proc. przeciętnego wynagrodzenia i z prawie 70 proc. do 50 proc. minimalnego wynagrodzenia. Gdyby obecny sposób indeksacji był konsekwentnie utrzymywany przez następne 45 lat, emerytura minimalna stanowiłaby mniej niż 10 proc. przeciętnego wynagrodzenia i mniej niż 20 proc. minimalnego wynagrodzenia. W takiej sytuacji osoby zarabiające na poziomie przeciętnym lub wyższym po 25 latach płacenia składek bez większego problemu ubierałyby na emeryturę wyższą niż gwarantowana minimalna. Emerytura taka nie uchroniłaby ich jednak przed ubóstwem.

Wykres 5. Emerytura minimalna w proporcji do przeciętnego i minimalnego wynagrodzenia



Źródło: obliczenia własne

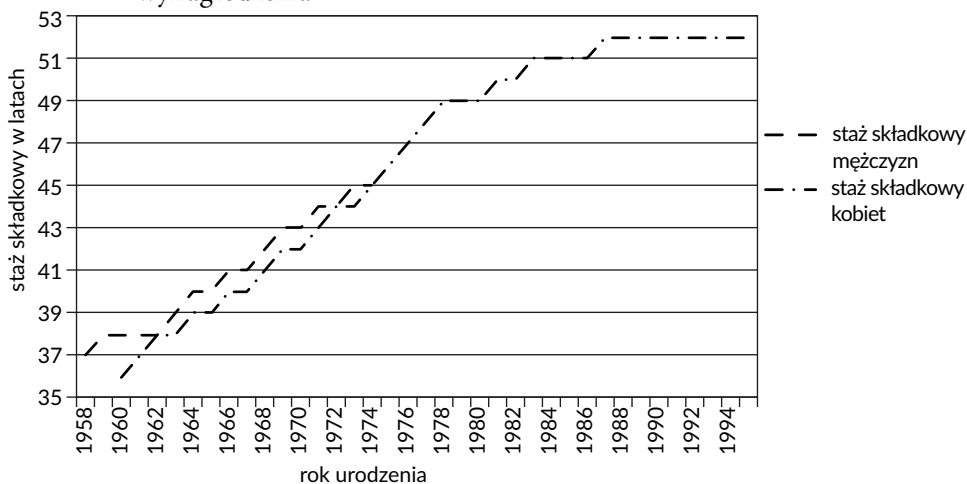
Osoby, które przez całe życie płaciły składki na poziomie minimalnym lub niewiele wyższym, dziś muszą uzyskać stopę zastąpienia w wysokości co najmniej 50 proc., by z własnych składek sfinansować emeryturę na poziomie minimalnym, a dla roczników obecnie wchodzących na rynek pracy będzie to w przyszłości 20 proc. Z uwagi na obniżające się stopy zastąpienia uzyskanie 50 proc. dziś i 20 proc. w przyszłości wymagać będzie podobnego okresu co najmniej 37 lat ciągłego opłacania składek.

Trudno jednak przypuszczać, że w rzeczywistości dopuści się do tak wielkiej utraty relatywnej wartości emerytury minimalnej w stosunku do faktycznego poziomu dochodów. Gdyby zachować w przyszłości obecne relacje emerytury minimalnej do przeciętnego

²⁹ Zob. także prowadzące do podobnych wniosków wyniki symulacji: A. Chłoń-Domińczak, P. Strzelecki, *The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland*, „Journal of Pension Economics and Finance” 2013, Volume 12, Issue 3, s. 1–32. Podobne wyniki uzyskano przy użyciu modelu mikrosymulacyjnego w ZUS.

i minimalnego wynagrodzenia (dziś odpowiednio 23 proc. i 50 proc.), wówczas staż składkowy niezbędny do zebrania kapitału składkowego minimalnego wynagrodzenia dla osób o niskich zarobkach będzie systematycznie rósł począwszy od 37 lat obecnie do 52 lat dla roczników wchodzących na rynek (zob. wykres 6).

Wykres 6. Liczba lat ciągłego opłacania składek niezbędna do zbierania kapitału składkowego wystarczającego do sfinansowania emerytury na poziomie minimalnym dla osób o zarobkach na poziomie minimalnego wynagrodzenia



Źródło: obliczenia własne

Na zakończenie trzeba podkreślić, że waloryzacja świadczeń emerytalnych – nie tylko minimalnych – ma podstawowe znaczenie dla adekwatności emerytur. W zasadzie jedynie waloryzacja świadczeń w tempie zgodnym ze wzrostem przeciętnego poziomu dochodów pozwala emerytom zachować poziom życia porównywalny do poziomu życia tych, którzy utrzymują się z pracy. W przeciwnym razie istnieje coraz większe prawdopodobieństwo wzrostu relatywnego ubóstwa emerytów. Dodatkowo postęp technologiczny przynosi coraz to nowe produkty i usługi, zaspakajające coraz lepiej zarówno stare, jak i nowe potrzeby. Jednakże koszt tych nowych rozwiązań rośnie szybciej niż przeciętne wskaźniki wzrostu cen. Konsekwentna waloryzacja cenowa, lub bliska cenowej, sprawia, że emeryci w coraz mniejszym stopniu mają dostęp do nowych technologii i grozi im coraz większa marginalizacja i ubóstwo³⁰.

Niepełna waloryzacja, a więc pozwalająca na wzrost emerytur jedynie w tempie wzrostu cen lub niewiele wyższym, jest – w Polsce i w większości krajów OECD – powszechnie stosowana w celu ograniczania tempa wzrostu wydatków emerytalnych i kosztów systemu emerytalnego³¹. Jest instrumentem politycznie łatwiejszym do zastosowania niż zmiana

³⁰ Zob. M. Adler, *Can Economic Growth Save Social Security*, „Challenge” 2001, vol. 44, No. 5, s. 88–94.

³¹ Zob. m.in. E. Whitehouse, *Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation*, „Social Employment and Migration Working Paper” 2009, No. 77; G. Uścińska, *Waloryzacja świadczeń we współczesnych syste-*

umowy społecznej odnośnie do wieku przechodzenia na emeryturę. W dłuższej perspektywie taka strategia może mieć jednak negatywne konsekwencje dla adekwatności emerytur.

Zakończenie

W Polsce i wszędzie tam, gdzie zdecydowano się odejść w znacznym stopniu od zasady zdefiniowanego świadczenia w kierunku zasady zdefiniowanej składki, trzeba zdecydować, który z głównych celów systemu emerytalnego (gwarancje minimalnego bezpieczeństwa dochodowego na starość powinna przysługiwać wszystkim czy też tylko tym z długimi i nieprzerwanymi karierami zawodowymi) stanie się priorytetowy. Być może bowiem nie ma dość woli społecznej i politycznej – a więc i przestrzeni fiskalnej – by realizować oba te cele. Przed kilkunastu laty reforma łącząca ściśle wysokość świadczeń z zarobkami z przeszłości i eliminująca w znacznym stopniu redystrybucję cieszyła się w Polsce znaczącym poparciem. Jednakże rosnąca świadomość tego, jak niskie stopy zastąpienia przyniesie obecny system emerytalny (za nieobniżone i wciąż wysokie składki), spowodować może, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, erozję tego poparcia i narastającą tendencję do unikania płacenia składek emerytalnych poprzez ucieczkę w formy zatrudnienia na to pozwalające. Aby temu przeciwdziałać, potrzebna jest – poprzedzona rzeczywistym dialogiem społecznym – zmiana. Może to być zmiana w kierunku przynoszącym wzrost stóp zastąpienia dla istotnej części uczestników systemu (ale przy znacznie późniejszym przechodzeniu na emeryturę) pozostawiająca resztę pod ewentualną opieką pomocy społecznej. Może to być zmiana dająca wszystkim minimalne gwarancje bezpieczeństwa dochodowego na (późną) starość i pozostawiająca troskę o utrzymanie pewnego standardu życia (a więc o stopy zastąpienia) indywidualnej przeczności. Realizacja obu tych celów wymagałaby podniesienia składek (lub dodatkowego opodatkowania) przy jednoczesnym podnoszeniu wieku emerytalnego w tempie odpowiadającym wydłużaniu się okresu zdolności do pracy.

Wbrew temu co często słyszymy, polskiemu ani żadnemu innemu systemowi emerytalnemu w Europie nie grozi katastrofa finansowa³². Wraz z wymieraniem kohort, które nabyły znaczące uprawnienia emerytalne przed reformami, przychody ze składek pokrywać będą coraz większą część kosztów wypłaconych świadczeń. Nawet dokonane ostatnio wycofanie się ze stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego w długim okresie nie spowoduje wzrostu kosztów części składkowej systemu emerytalnego – bo niższy wiek emerytalny spowoduje niższe świadczenia³³. Natomiast zarówno polskiemu,

mach zabezpieczenia społecznego, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 1, s. 3–12; M. Kawiński, D. Stańko, J. Owczarek, *Protection mechanisms in the pension systems of the CEE countries*, Luxembourg 2010.

32 Zob. D. Standerski, F. Konopczyński, *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*, Warszawa 2017; K. Hagemeyer, M. Polakowski, *Czy czeka nas emerytalna katastrofa?*, 2017, <http://krytykapolityczna.pl/gospodarka/czy-czeka-nas-emerytalna-katastrofa/> (30.11.2017).

33 Wzrosną jednak koszty nieskładkowej części systemu – emerytury minimalnej i pomocy społecznej dla emerytów poniżej granicy ubóstwa.

jak i niektórym innym systemom emerytalnym grozi fiasko społeczne – coraz niższe świadczenia dostarczane przez zaprojektowany w reformach system nie uchronią coraz większej części ubezpieczonych przed ubóstwem na starość – a to przecież podstawowy cel każdego systemu emerytalnego.

W tej sytuacji niezbędne jest wzmocnienie systemu emerytalnego przez tzw. filar zerowy, na przykład w postaci emerytury obywatelskiej gwarantującej minimalne bezpieczeństwo dochodowe dla wszystkich mieszkańców niezależnie od wysokości uprzednich zarobków czy przebiegu kariery zawodowej. Emerytury finansowane ze składek uzupełniałyby emeryturę obywatelską, zapewniając wszystkim bezpieczeństwo dochodowe na starość. Efektywna emerytura obywatelska musi być jednak ustalona na poziomie zaakceptowanej społecznie linii ubóstwa. Dodatkowy koszt netto takiej emerytury obywatelskiej mógłby być pomniejszony o koszty niepotrzebnych wówczas gwarancji emerytury minimalnej, a także o koszty dotacji do programów emerytalnych dla ludności rolniczej (takich jak KRUS w Polsce). Niemniej jednak należy liczyć się z ponoszeniem w przyszłości dodatkowych kosztów na przeciwdziałanie ubóstwa wśród osób starszych.

Jak realizować cel drugi – zapewnienie godziwego poziomu życia na starość – pozostaje pytaniem otwartym. Przy obecnym poziomie składki system zrealizuje ten cel tylko dla wybranych. Jedynie wyższe składki podwyższą skutecznie stopy zastąpienia. Czy jednak planowane dodatkowe dobrowolne (czy quasi-dobrowolne) oszczędzanie zwiększy ilość środków przeznaczanych na emerytury? To zależy przede wszystkim od tego, czy realne jest stworzenie quasi-dobrowolnego, ale faktycznie powszechnego systemu oszczędzania emerytalnego oraz czy możliwe jest skłonienie pracodawców do uczestniczenia w nim poprzez płacone w znaczącej wysokości składki. Wyższe emerytury będziemy mieli bowiem tylko wtedy, gdy zdecydujemy się płacić więcej składek lub podatków.

*dr Krzysztof Hagemeyer
prof. Hochschule Bonn-Rhein-Sieg
Collegium Civitas*

ŹRÓDŁA

- *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, „European Economy” 2015, nr 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm (30.11.2017).
- *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Volumes I and II, Brussels 2015.
- D’Addio A.C., Whitehouse E., *Towards Financial Sustainability of Pension Systems. The Role of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries*, „Forschungsbericht” 2012, No. 8.
- *Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych. Ujęcie teoretyczne, metodyczne i empiryczne*, red. F. Chybalski, Warszawa 2016.
- Adler M., *Can Economic Growth Save Social Security*, „Challenge” 2001, vol. 44, No. 5.

- *Averting the Old-Age Crisis*, Washington 1994.
- Barr N., Diamond P., *Reforming Pensions: Principles and policy Choices*, Oxford 2008.
- Barr N., Diamond P., *Reformy systemu emerytalnego – krótki przewodnik*, Warszawa 2014.
- Chłóń-Domińczak A., Strzelecki P., *The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland*, „Journal of Pension Economics and Finance” 2013, Volume 12, Issue 3.
- Chybalski F., *Adekwatność systemów emerytalnych według celów OMC a reżimy emerytalne w Europie*, „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny.
- Cichon M., *Notional defined contribution schemes: Old wine in new bottles?*, „International Social Security Review” 1999, nr 52.
- Cichon M., Scholz W., van de Meerendonk A., Hagemeyer K., Bertranou F., Plamondon P., *Financing Social Protection*, Geneve 2004.
- Dorfman M., Palacios R., *World Bank Support for Pensions and Social Security*, „Social Protection and Labour Discussion Paper” 2012, No. 1208.
- *European Code of Social Security*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b65e> (30.11.2017).
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.
- Góra M., Rutkowski M. *The quest for pension reform: Poland's Security through Diversity*, „Social Protection Discussion Paper” 1998, nr 9815, <http://documents.worldbank.org/curated/en/876001468776049038/pdf/multi-page.pdf> (24.05.2018).
- Grech A.G., *How best to measure pension adequacy?*, London 2013, http://eprints.lse.ac.uk/51270/1/_Libfile_repository_Content_Grech,%20AG_Grech_How_best_measure_2013.pdf (24.05.2018).
- Grech A.G., *The Social Sustainability of Pensions in Europe*, Saarbrücken 2015.
- Hagemeyer K., *Później na emeryturę? To nie takie proste... [w:] Później na emeryturę?*, red. I. Wóycicka, Gdańsk 2004.
- Hagemeyer K., *Sustainable, safe and adequate pensions in the ageing society. Policy dilemmas*, „Polityka Społeczna” 2005, wydanie specjalne.
- Hagemeyer K., Polakowski M., *Czy czeka nas emerytalna katastrofa?*, 2017, <http://krytykapolityczna.pl/gospodarka/czy-czeka-nas-emerytalna-katastrofa/> (30.11.2017).
- Hagemeyer K., Woodall J., *How Should the Adequacy of Pension Coverage be Balanced Against Financial Sustainability?*, „Australian Journal Of Actuarial Practice” 2014, nr 1.
- Hagemeyer K., Woodall J., *Maintaining Pension Levels in PAYG Schemes in Ageing Societies: Rules versus Discretion*, Paris 2009.
- Kawiński M., Stańko D., Owczarek J., *Protection mechanisms in the pension systems of the CEE countries*, Luxembourg 2010.
- Kawiński M., Szumlicz T., Więckowska B., *Przezorność ubezpieczeniowa w zmianie systemu zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017.
- *Krajowa strategia emerytalna: Adekwatny i stabilny system emerytalny*, Warszawa 2005.
- Lipiński E., *Problemy, pytania, wątpliwości*, Warszawa 1981.
- *Non-financial defined contribution pension schemes in a changing world*, ed. R. Holzmann, E. Palmer, D. Robalino, Washington 2012.

- *Pension Adequacy in the European Union 2010–2050*, Brussels 2012.
- *Pension reform: issues and prospects for Non-financial defined contribution (NDC) schemes*, ed. R. Holzmann, E. Palmer, Washington 2006.
- Plamondon, P., Drouin A., Binet G., Cichon M., McGillivray W., Bédard M., Perez Montas H., *Actuarial Practice in Social Security*, Geneva 2002.
- Pokolenie 50+ w Polsce na tle Europy: aktywność, zdrowie i jakość życia wyniki na podstawie badania SHARE, red. M. Myck, M. Oczkowska, Warszawa.
- *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2016, <http://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6-175c-4b44-80f7-b4580542cff8> (30.11.2017).
- *Putting Pensions on Auto-pilot: Automatic adjustment Mechanisms and Financial Sustainability of Retirement-income Systems* [w:] *OECD Pensions Outlook 2012*, Paris 2012.
- Queisser M., Whitehouse E.R., *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers” 2006, No. 40.
- Settergren O., *The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non-Technical Introduction*, „Working Papers in Social Insurance” 2001, nr 2.
- Settergren O., *New Use of an Old Italian Invention*, Tokyo 2004; <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pic/stage1/English/discussionpaper/dp2004/dp233/index.html> (30.11.2017).
- Standerski D., Konopczyński F., *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*, Warszawa 2017.
- Standing G., *Beyond the new paternalism: Basic security as equality*; London–New York 2002.
- *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006–2046*, Brussels 2009.
- Uścińska G., *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 1.
- Whitehouse E., *Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation*, „Social Employment and Migration Working Paper” 2009, No. 77.
- *White paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels 2012.
- *World Social Security Report 2010–2011*, Geneva 2010, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146566.pdf (30.11.2017).
- *World Social Protection Report 2014–2015*; Geneva 2014, <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=3985> (30.11.2017).

The adequacy of reformed pension systems

The main objectives of retirement systems is the prevention of poverty in old age and a smoothing out of consumption levels to prevent undesired for falls in living standards after retirement itself. Poland, along with many other countries, has radically reformed the public contributory schemes dominating its pension systems. These reforms aim to achieve long term financial and fiscal sustainability through stabilizing contribution rates, building into the schemes automatic stabilizing mechanisms. These mechanism lead – under the conditions of demographic ageing – to lower the replacement rates, which may in turn make these systems unable to achieve the social goals set them – and thus becoming socially inadequate. The paper proposes that instead of debating trade-offs between conflicting goals over financial sustainability and social adequacy, one should redefine the notion of the adequacy of pension systems in a way which integrates three mutually interconnected dimensions of adequacy: adequate benefit levels, adequate retirement age and adequate level of contributions and taxes necessary for financing. Only total awareness and an understanding of the inseparability of these three dimensions may allow agreement to be reached in the social dialogue between all the stakeholders on policy priorities and the desired shape of the retirement system. The arguments provided in the paper are illustrated with a detailed analysis of Polish pension reform, its predicted long-term implications and emerging challenges and dilemmas.

Key words: retirement systems, social policy, pension reforms