

*Urszula Kalina-Prasznic**

O REFORMOWANIU UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

Ubezpieczenie społeczne stanowi ważny element współczesnej gospodarki. Z jednej strony, poziom rozwoju gospodarczego warunkuje w znacznym stopniu jego stan, tj. przede wszystkim zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz wysokość świadczeń. Z drugiej zaś strony, ubezpieczeniowe dochody i wydatki wywierają wpływ na gospodarkę, zwłaszcza w obrębie finansów publicznych.

Kolebką ubezpieczenia społecznego jest Europa, gdzie w XIX w. wykształciły się dwie podstawowe metody, tj. ubezpieczeniowa i zaopatrzeniowa – zabezpieczająca społeczeństwo przed ekonomicznymi skutkami ryzyk losowych (choroba, inwalidztwo, starość). Dokonane wówczas wybory do dzisiaj określają charakter systemów (zwłaszcza emerytalnych) w poszczególnych krajach¹.

Metoda ubezpieczeniowa (tzw. model niemiecki – przeważa w Europie kontynentalnej) wykorzystywała mechanizmy i instrumenty wykształcone w ubezpieczeniach gospodarczych. Formuła ta w zakresie ubezpieczenia emerytalnego zmierzała do zabezpieczenia pracowników najemnych na starość i uwolnienia ich od przymusu oszczędności oraz konieczności uciekania się do pomocy opieki społecznej². Metoda zaopatrzeniowa

* Prof. nadzw. w Zakładzie Polityki Gospodarczej Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytet Wrocławski.

¹ Zabezpieczenie społeczne jest ideą, zgodnie z którą ogół społeczeństwa poprzez swą organizację, tj. państwo, jest zobowiązany do zapewnienia warunków bytu wszystkim, którzy nie ze swojej winy nie mogą go sobie zapewnić poprzez własną pracę. Idea zabezpieczenia społecznego realizowana jest środkami prawnymi, które mają formę ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia i pomocy społecznej.

² Ubezpieczenie społeczne ma charakter powszechny i przymusowy, obejmuje względnie jednorodne grupy ryzyka (np. pracownicy najemni, rolnicy, wolne zawody), fundusze ubezpieczeniowe gromadzone są poprzez składki, świadczenia, głównie emerytalne, uzależnione są od stażu pracy i wysokości zarobków.

(tzw. model skandynawski lub anglosaski) nawiązywała do instytucji opieki społecznej, odpowiednio przekształconej i wzbogaconej. Formuła ta zmierzała do zabezpieczenia wszystkich osób znajdujących się w potrzebie poprzez rozwinięcie metod opieki społecznej i pozbawienie jej upokarzających elementów (np. w formie testu ubóstwa)³.

Rozszerzanie w okresie powojennym zakresu podmiotowego i przedmiotowego systemu zabezpieczenia społecznego, wzrost przeciętnej realnej wartości świadczeń oraz zmiany demograficzne powodowały w większości państw ciągle wzrost wydatków na świadczenia społeczne, których decydującą część stanowiły wydatki na emerytury (renty).

W latach siedemdziesiątych w krajach wysoko rozwiniętych – w związku z recesją gospodarczą po kryzysie naftowym i nasilającą się krytyką instytucji „państwa opiekuńczego” (renesans nurtów liberalnych w ekonomii) – wzrosło zaniepokojenie rozmiarami wydatków na emerytury. W związku z tym podjęto różne działania mające na celu ich ograniczenie. W wielu krajach w dekadzie lat osiemdziesiątych doszło do bardziej kompleksowych reform systemu emerytalnego. Celem dokonywanych zmian nie była jednak zmiana systemu, ale zapewnienie mu równowagi finansowej. Na przykład w USA (reformacja w 1983 r.) podniesiono składkę i wiek emerytalny (z 65 lat do 67 od 2027 r.) oraz ograniczono waloryzację.

W Wielkiej Brytanii reformę systemu emerytalnego przeprowadził rząd partii konserwatywnej (w 1986 r.). Zgodnie z liberalną doktryną ekonomiczną realizowaną w gospodarce przez ten rząd wysunięto koncepcję, że państwo gwarantuje jedynie podstawowe świadczenia zaopatrzeniowe (powszechne i zryczałtowane), a wyższe świadczenia (w części zależnej od zarobków) mają należeć do sfery prywatnej przeczności pracowników, wspartej udziałem pracodawców.

Obecnie w krajach bazujących na technice zaopatrzeniowej funkcjonują przeważnie tzw. trójfilarowe systemy emerytalne. Stanowią one kombinację dwufilarowego systemu publicznego, składającego się ze świadczeń powszechnych, zryczałtowanych, gwarantujących minimum dochodów (I filar) i dodatkowych świadczeń typu ubezpieczeniowego, uzależnionych od zarobków (II filar) oraz uzupełniającego filaru w formie finansowanych przez prywatne przedsiębiorstwa emerytur pracowniczych i indywidualnych oszczędności na cele emerytalne (III filar).

W Niemczech (1989 r.), po ożywionej ogólnospołecznej dyskusji dokonano reformy w ramach tradycyjnego jednolitego ubezpieczenia społecznego, odrzucając jednocześnie postulaty wprowadzenia trójfilarowego systemu

³ Zaopatrzenie ma charakter powszechny wynikający nie z faktu świadczenia pracy, ale praw obywatelskich. W systemie tym brak jest składki ze środków publicznych. Pomoc społeczna (opieka) nie ma charakteru roszczeniowego tylko uznaniowy i jest zindywidualizowana w zależności od potrzeb.

emerytalnego (wzorowanego na Wielkiej Brytanii) oraz zmiany zasad finansowania świadczeń, polegającej na odejściu od metody repartycyjnej⁴ i zastąpienie jej metodą kapitałową⁵. Między innymi podniesiono wiek emerytalny (od 2001 r.) do 65 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet. Ustalono system emerytur częściowych, umożliwiających elastyczne przechodzenie na emeryturę. Zmieniono też zasady waloryzacji.

W krajach wysoko rozwiniętych, o dojrzałych systemach emerytalnych, wystąpiła powszechna tendencja do podnoszenia wieku emerytalnego (wyjątkiem jest Francja), obniżenia podstawy wymiaru świadczenia, zmiany metody waloryzacji świadczeń oraz wydłużenia okresu składkowego. Czynniono to nie tylko ze względu na wydolność finansową systemów emerytalnych w obliczu procesu demograficznego, starzenia się społeczeństw, ale także ze względu na perspektywę bilansu zatrudnienia, mimo występującego zjawiska bezrobocia.

W krajach europejskich nie wprowadzono natomiast zasadniczych zmian systemowych w finansowaniu świadczeń emerytalnych. Te zaś, które nastąpiły, w większym stopniu dotyczyły systemów zaopatrzeniowych (np. Wielka Brytania, kraje skandynawskie) niż ubezpieczeniowych (kraje Europy kontynentalnej, głównie Niemcy). W tych pierwszych utrzymano pokrywanie wydatków emerytalnych ze środków ogólnych: budżetu państwa lub samorządu lokalnego (filar I), ale zwiększano udział świadczeń ubezpieczeniowych (związanych z pracą) w dochodach na starość (filar II). Natomiast w systemach ubezpieczeniowych utrzymano dotychczasowe metody finansowania (oparte na składce repartycyjnej), widząc w redystrybucji prostej, czyli pokrywaniu bieżących wydatków przez bieżące wpływy, nadal właściwy sposób dla funkcjonowania ubezpieczenia społecznego. Odrzucono tym samym postulat powrotu po kilkudziesięciu latach do systemu finansowania świadczeń emerytalnych na bazie funduszy kapitałowych.

Generalnie w krajach Europy Zachodniej ograniczenia wydatków wskutek sytuacji gospodarczej szukano w racjonalizacji istniejących systemów i w zaostrożeniu warunków przyznawania świadczeń. Jednocześnie propagowano zwiększenie osobistej przeczności, m. in. przez wykupywanie świadczeń rentowych w prywatnym ubezpieczeniu gospodarczym.

⁴ Repartycyjna metoda finansowania polega na zgromadzeniu takiego funduszu, który w ciągu roku należy wydać. Źródłem finansowania świadczeń jest wówczas bieżąca składka (repartycyjna). Finansowanie metodą repartycyjną opiera się na redystrybucji międzypokoleniowej, tzn. pokolenie aktywne zawodowo finansuje świadczenia dla pokolenia emerytów.

⁵ Kapitałowa metoda finansowania emerytur polega na zbieraniu funduszu równego kapitałowej wartości zobowiązań. Działalność finansowa ubezpieczenia społecznego opiera się wówczas nie tylko na składkach, lecz także na dochodach od kapitału, gdyż gromadzony przez wiele lat fundusz wymaga lokowania środków w inwestycje przynoszące określony dochód. Finansowanie metodą kapitałową bazuje na redystrybucji w czasie, tzn. gromadzimy w wieku produkcyjnym (wszyscy ubezpieczeni) – wykorzystujemy w wieku emerytalnym (ci, którzy dożyją).

W sprzeczności z owymi tendencjami pozostają kierunki reformowania ubezpieczeń emerytalnych w Polsce. Zostały one wyartykułowane w dokumencie *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności* oraz projektach 3 ustaw: o funduszach emerytalnych, o pracowniczych programach emerytalnych, o wykorzystaniu części majątku Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, przedłożonych rządowi w kwietniu br. (1997)⁶. Wbrew stanowisku teoretyków i praktyków ubezpieczenia społecznego, forsowany jest model zabezpieczenia dochodów na starość zrywający z blisko 70-letnią tradycją ubezpieczenia emerytalnego w Polsce i sprzeczny ze standardami europejskimi (Europejska Karta Społeczna, Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, Europejska Konwencja o Zabezpieczeniu Społecznym). Proponowany system bazuje na rozwiązaniach wprowadzonych w Chile (także Argentynie i Singapurze), stanowiących najbardziej kontrowersyjną koncepcję reformowania zabezpieczeń emerytalnych. Jego istota polega na zastąpieniu powszechnego ubezpieczenia emerytalnego systemem oszczędności przymusowych. W płaszczyźnie organizacyjno-finansowej oznacza to wprowadzenie w miejsce funduszu ubezpieczenia społecznego (w części przeznaczony na świadczenia emerytalne) „prywatnych funduszy emerytalnych”, będących sumą kont indywidualnych, zarządzanych przez towarzystwa emerytalne.

System oszczędności opiera się na założeniu, że każdy oszczędzający dożyje wieku emerytalnego i dlatego musi zgromadzić pełen wkład na wypłatę „emerytury”. W przypadku wcześniejszego zgonu wkład podlega zwrotowi jako część masy spadkowej. W systemie tym nie ma redystrybucji ani wewnątrz-, ani międzypokoleniowej. Wysokość zaoszczędzonej „emerytury” zależy od wysokości wpłat i okresu oszczędzania, z drugiej zaś strony – od ogólnej dochodowości i racjonalności lokat dokonywanych przez fundusze „emerytalne”. System oszczędzania bazuje na idei samofinansowania. Natomiast w ubezpieczeniu społecznym zakłada się, że nie każdy ubezpieczony osiągnie wiek emerytalny, w związku z czym suma składek gromadzonych przez zakłady ubezpieczenia społecznego może być mniejsza od sumy wpłat na konta indywidualne w funduszach inwestycyjnych (emerytalnych). W ubezpieczeniu „zwrot” składki ma charakter społeczny, a nie indywidualny, co oznacza, że „większość finansuje mniejszość”. W systemie tym występuje redystrybucja wewnątrz- i międzypokoleniowa.

Przeciwko zastąpieniu ubezpieczeń społecznych koncepcją oszczędności przymusowych, a funduszu ubezpieczenia społecznego prywatnymi funduszami inwestycyjnymi przemawiają liczne i ważne względy.

⁶ Założenia reformy zawarte w dokumencie pt. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce* oraz w projektach ustaw zostały opracowane przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego.

1. W płaszczyźnie ekonomicznej zastąpienie ubezpieczeń społecznych oszczędnościami przymusowymi oznacza prywatyzację tej sfery usług społecznych. Prowadzi to do przesunięcia rozległej działalności socjalnej ze sfery publicznej do sfery prywatnej, inaczej mówiąc, system emerytalny w głównej mierze byłby regulowany nie przez politykę socjalną, ale przez mechanizm rynkowy. Tymczasem współczesne teorie i praktyka gospodarki rynkowej dowodzą, że ubezpieczenia społeczne należą do tych obszarów, gdzie rynek nie sprawdza się jako doskonały regulator maksymalizujący korzyści ogółu i gdzie państwo może tę funkcję wypełnić lepiej.

2. Należy mieć na uwadze względy społeczne, gdyż powszechne, przymusowe ubezpieczenie emerytalne, gwarantując określone świadczenia, sprzyja bezpieczeństwu socjalnemu i zapewnia spokój społeczny. Ubezpieczenie to stanowi istotną korektę podziału dochodu narodowego na korzyść słabszych ekonomicznie grup. Ma to szczególne znaczenie w gospodarce o niewysokich dochodach *per capita* i w warunkach przekształceń systemowych, gdy nie działają jeszcze sprawnie inne mechanizmy obronne, a własne zasoby kapitałowe społeczeństwa i nawyki do oszczędzania są znikome. Tymczasem prywatyzacja tej sfery prowadzi do zmniejszenia gwarancji państwa, przelicując ryzyko socjalne na jednostkę.

3. Nie można zapomnieć o tym, że powszechne ubezpieczenie emerytalne jest produktem długiego procesu kształtowania się systemu racjonalnych gwarancji zapewniających względny dochód na starość. Ubezpieczenie społeczne wyrosło z ograniczonych możliwości oszczędzania w skali masowej (nie każdy może oszczędzać) oraz słabości ubezpieczeń prywatnych (eliminacja osób o podwyższonym ryzyku), które na określonym etapie rozwoju cywilizacyjnego i potrzeb przemysłowych nie mogły sprostać społeczno-gospodarczym oczekiwaniom. Zastąpienie funduszy ubezpieczenia społecznego sumą kont indywidualnych oznacza krok wstecz na drodze budowania instytucji zabezpieczenia socjalnego i pozostaje w sprzeczności ze standardami Unii Europejskiej.

4. Przeciwno zastąpieniu społecznego ubezpieczenia emerytalnego systemem oszczędności przymusowych przemawiają także względy gospodarcze. Ubezpieczenia społeczne stabilizują bowiem koniunkturę, zapewniając względnie stały popyt oraz aktywizują produkcyjnie społeczeństwo, wiążąc prawo do świadczeń z wykonywaniem pracy (poza szarą strefą). Jeżeli zaś w ubezpieczeniu emerytalnym wykorzystuje się kapitałową metodę gromadzenia funduszy, wówczas mogą one być aktywnie wykorzystywane w interesie ogółu ubezpieczonych. Przykładem takiej działalności polskich ubezpieczeń społecznych w przeszłości było m. in. kredytowanie budownictwa mieszkaniowego w latach 1930–1934 (tworzenie miejsc pracy w okresie recesji, poprawa warunków mieszkaniowych ubezpieczonych)

i inwestycji przemysłowych (COP, odbudowa w latach 1946–1948), budowa szpitali, sanatoriów, domów wczasowych, finansowanie profilaktyki i rehabilitacji ubezpieczonych. Fundusze ubezpieczeniowe funkcjonują w sektorze finansów publicznych, a ich lokaty podporządkowane są ogólnym kryteriom społeczno-gospodarczym, gdy tymczasem lokaty prywatnych funduszy emerytalnych podporządkowane są kryteriom rynkowym.

Przemieszczenie tych zasobów do sektora prywatnego jest ryzykownym instrumentem, bowiem system kont indywidualnych bazuje na systemie opartym na zdefiniowanej składce, lecz niezdefiniowanym świadczeniu. W związku z tym emeryci sami będą ponosić skutki różnych ryzyk, m. in. takich jak:

- ryzyko losowych nieszczęść (choroba, inwalidztwo, bezrobocie), które w znaczący sposób ogranicza ich zdolności do oszczędzania w funduszu,
- ryzyko wywołane złym zarządzaniem lub bankructwem funduszu,
- ryzyko związane ze słabym wzrostem ekonomicznym i niską dochodowością na rynku kapitałowym,
- ryzyko osiągnięcia dochodu poniżej minimum socjalnego przy niskich zarobkach.

Postulat zastąpienia repartycyjnego systemu ubezpieczenia emerytalnego systemem przymusowym prywatnych funduszy kapitałowych realizowany jest w kilku państwach, głównie Ameryki Łacińskiej. Pionierem było Chile (stąd określenia: wariant chilijski, opcja chilijska) i warto pamiętać, że system prywatnych funduszy emerytalnych wprowadzono tam w warunkach „stanu wojennego”, tj. dyktatury wojskowej A. Pinocheta Ugarte, gdy rozwiązano parlament i wprowadzono zakaz działalności wszystkich partii politycznych i związków zawodowych. Celem dokonanych tam zmian, mimo demagogicznej retoryki, nie było wzmocnienie i racjonalizacja zabezpieczenia emerytalnego, ale kreacja i wsparcie rynku kapitałowego. Z tego względu należy podzielić poglądy wyrażane w literaturze przedmiotu (także obcojęzycznej), że w warunkach demokratycznych form sprawowania władzy osiągnięcie zgody na wprowadzenie takiego rozwiązania, zwłaszcza w krajach o dojrzałych systemach ubezpieczeniowych, jest mało prawdopodobne.

Reformowanie systemu emerytalnego wywiera wielorakie skutki w płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i politycznej, jednak kryterium wszelkich zmian muszą być korzyści ubezpieczeniowe. Z tego względu niezwykle rozważnie należy uwzględniać te postulaty, w których zmiany systemu emerytalnego mają charakter instrumentalny i służą osiągnięciu innych, pozaubezpieczeniowych celów.

Urszula Kalina-Prasznik

ON REFORMS OF THE PENSION SYSTEM

The article analyses the issue of the pension insurance system, which is extremely topical and important in Poland. Moreover, it describes main characteristics of pension insurance systems in highly developed countries of Western Europe and directions of their evolution. Assessing the development of pension insurance in Poland has revealed the presence of contradictions in this field with the EU's trends and standards.