

**ZAKRES
REDYSTRYBUCJI DOCHODOWEJ
W UBEZPIECZENIOWYM
SYSTEMIE EMERYTALNYM**

Joanna Rutecka

**ZAKRES
REDYSTRYBUCJI DOCHODOWEJ
W UBEZPIECZENIOWYM
SYSTEMIE EMERYTALNYM**



OFICyna WYDAWNICZA
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2012

Recenzent

Maciej Żukowski

Redaktor

Magdalena Malczewska

© Copyright by Joanna Rutecka & Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-7378-695-0

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 164

tel. 22 564 94 77, 22 564 94 86, fax 22 564 86 86

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki

firmaA+

Skład i łamanie

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

tel. 42 639 52 92

e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 10/I/12

Spis treści

WPROWADZENIE	9
Rozdział I. UBEZPIECZENIE W ZABEZPIECZENIU EMERYTALNYM	15
1. Ryzyko starości w systemie zabezpieczenia społecznego	15
1.1.1. Definicje ryzyka społecznego	15
1.1.2. Katalog ryzyk społecznych	19
1.1.3. Pojęcie i charakterystyka ryzyka starości	21
1.2. Zabezpieczenie emerytalne	25
1.2.1. Zabezpieczenie emerytalne jako przedmiot polityki społecznej	25
1.2.2. Definicja i cele systemu zabezpieczenia emerytalnego	32
2. Zarządzanie ryzykiem starości w systemie zabezpieczenia emerytalnego	36
2.1. Metody zabezpieczenia emerytalnego	36
2.2. Przesłanki wyboru metody ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem starości	40
3. Definicja ubezpieczeniowego systemu emerytalnego	46
Rozdział II. CECHY SYSTEMÓW I TYPOLOGIA REFORM EMERYTALNYCH	53
1. Charakterystyki systemów zabezpieczenia emerytalnego	53
1.1. Systemy bazowe i dodatkowe	53
1.2. Zasady przystępowania do systemów	54
1.3. Metody finansowania systemów	56
1.4. Formuły obliczania świadczeń emerytalnych	60
1.5. Zarządzanie systemami	63
1.6. Tradycyjne i nowoczesne systemy emerytalne	65
2. Koncepcje prezentacji systemów emerytalnych	67
2.1. Klasyczna koncepcja wielofilarowego systemu emerytalnego	67
2.2. Podejście Międzynarodowej Organizacji Pracy	69
2.3. Typologia Banku Światowego	70
2.4. Terminologia Komisji Europejskiej	73
2.5. Propozycja Europejskiego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Emerytalnego	75
2.6. Inne koncepcje wielofilarowego systemu emerytalnego	77

3. Reformowanie systemów emerytalnych – tendencje światowe	79
3.1. Podstawowe przesłanki reformowania systemów emerytalnych	79
3.2. Typologie reform emerytalnych	81
3.3. Główne kierunki zmian systemów emerytalnych	88

Rozdział III. ZNACZENIE I FORMY REDYSTRYBUCJI W SYSTEMACH EMERYTALNYCH

1. Wprowadzenie do redystrybucji dochodów	95
1.1. Polityka społeczna a sprawiedliwy podział dochodów	95
1.2. Koncepcje sprawiedliwości społecznej	97
1.3. Pojęcie redystrybucji	103
1.4. Motywy redystrybucji – tezy podstawowe	106
2. Redystrybucja emerytalna jako szczególny rodzaj redystrybucji dochodów	110
2.1. Cele i funkcje redystrybucji emerytalnej	112
2.2. Definicja redystrybucji emerytalnej	113
2.3. Rodzaje redystrybucji emerytalnej	113
2.4. Narzędzia redystrybucji emerytalnej	121
2.4.1. Stopa składki emerytalnej	121
2.4.2. Wysokość opłat	121
2.4.3. Zróżnicowanie wieku emerytalnego	122
2.4.4. Tablice przeciętnego dalszego trwania życia	123
2.4.5. Parametryzacja świadczeń	125
2.4.6. Emerytura minimalna	126
2.4.7. Waloryzacja świadczeń	128
2.5. Redystrybucja a ekwiwalentność systemu emerytalnego	130
3. Redystrybucja emerytalna w świetle reformowania systemów emerytalnych – tendencje zmian	131

Rozdział IV. MIARY REDYSTRYBUCJI EMERYTALNEJ

1. Miary zróżnicowania wysokości i adekwatności świadczeń emerytalnych	136
1.1. Wskaźnik zróżnicowania wysokości emerytur	136
1.2. Stopy zastąpienia	138
2. Miary ogólnego stopnia redystrybucji	141
2.1. Wskaźnik efektywnej progresywności	141
2.2. Indeksy progresywności	143
3. Miary bazujące na wartości przepływów emerytalnych	146
3.1. Wartość bieżąca przepływów emerytalnych netto	146
3.2. Stopa oskładkowania netto	148
3.3. Współczynnik wartości bieżącej	149
3.4. Zróżnicowanie wewnętrznych stóp zwrotu	152

4. Problemy pomiaru redystrybucji w systemach emerytalnych 154

Rozdział V. REDYSTRYBUCYJNOŚĆ POLSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO 157

1. Stary system emerytalny 157

1.1. Podstawowe zasady funkcjonowania systemu 157

1.2. Finansowanie 159

1.3. Wypłata świadczeń 161

2. Nowy system emerytalny 162

2.1. Przesłanki zmiany systemu emerytalnego 162

2.2. Zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu systemu 167

2.3. Podstawowe zasady funkcjonowania nowego systemu 169

2.4. Finansowanie 174

2.5. Wypłata świadczeń 175

2.5.1. Formuła emerytury repartycyjnej 176

2.5.2. Formuła emerytury kapitałowej 177

3. Redystrybucyjność starego systemu emerytalnego 180

3.1. Parametryzacja formuły emerytalnej 180

3.2. Zróżnicowanie wieku emerytalnego 182

3.3. Emerytura minimalna 184

3.4. Waloryzacja świadczeń 184

4. Elementy redystrybucyjne w nowym bazowym systemie emerytalnym 185

4.1. Koszty transformacji systemu 185

4.2. Kapitał początkowy 185

4.3. Kredytowanie składek 186

4.4. Indeksacja uprawnień 187

4.5. Dziedziczenie środków 188

4.6. Stopa zwrotu OFE 188

4.7. Tablice przeciętnego dalszego trwania życia 189

4.8. Wielość form wypłaty świadczeń emerytalnych 191

4.9. Emerytura minimalna 192

4.10. Waloryzacja emerytury 192

Rozdział VI. WPŁYW REDYSTRYBUCJI NA ZRÓŻNICOWANIE EMERYTUR BAZOWYCH – PRZYKŁAD POLSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO 195

1. Metoda badawcza 195

2. Źródła danych 202

3. Wyniki empiryczne 203

3.1. Wysokość świadczeń emerytalnych 203

3.2. Wskaźnik relatywnego zróżnicowania wysokości świadczeń	207
3.3. Stopy zastąpienia	208
3.4. Wewnętrzne stopy zwrotu	212
4. Ocena redystrybucji w nowym bazowym systemie emerytalnym	215
ZAKOŃCZENIE	221
BIBLIOGRAFIA	233
SPIS RYSUNKÓW	249
SPIS TABEL	251

WPROWADZENIE

Systemy zabezpieczenia emerytalnego ewoluują obecnie w kierunku rozwiązań ubezpieczeniowych o zdefiniowanej składce charakteryzujących się ściślejszym powiązaniem wysokości świadczeń z wysokością wpłaconych do systemu składek, z wykorzystaniem finansowania kapitałowego. Dlatego też wyróżnia je stosowanie efektywniejszych mechanizmów alokacji dochodów w cyklu życia, głównie poprzez wykorzystanie instytucji wspólnego inwestowania na cele emerytalne i ubezpieczeniowych form wypłaty świadczeń emerytalnych. Jednocześnie następuje ograniczanie dotychczasowego zaangażowania i stopnia odpowiedzialności państwa w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. W konsekwencji oferowana stopa zastąpienia z systemów publicznych ulega znacznemu obniżeniu. Coraz większe znaczenie mają zatem indywidualna przezroczność i dobrowolne oszczędności emerytalne, które powinny być wspierane odpowiednimi zachętami, ponieważ obowiązkowe rozwiązania emerytalne nie gwarantują już wcześniejszego standardu życia na emeryturze. W systemy emerytalne wbudowywane są jednak nadal mechanizmy chroniące przed obniżeniem wysokości świadczeń poniżej ustalonego poziomu oraz rozwiązania gwarantujące minimalną wartość emerytur.

Po pierwszej fali reform w kierunku rozwiązań kapitałowych o zdefiniowanej składce, dostrzegane są ułomności takich systemów. Redystrybucyjna polityka państwa zyskuje ponownie coraz liczniejsze grono zwolenników, poszukujących metod jak najlepszego zabezpieczenia emerytalnego zapewniającego – przy ograniczonych możliwościach finansowania – rozwiązania przeciwdziałające ubóstwu.

Systemy emerytalne są tworzone w celu zapewnienia ich uczestnikom odpowiednich środków utrzymania na okres starości¹. Realizacja społecznych celów zabezpieczenia emerytalnego wiąże się z redystrybucją dochodów, której zakres może być jednak istotnie zróżnicowany.

¹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 243; tam również pełna definicja zabezpieczenia emerytalnego.

W ostatnich trzydziestu latach zaobserwować można stały wzrost zainteresowania tematyką zabezpieczenia emerytalnego. Pojawiło się dużo publikacji analizujących przeprowadzane reformy emerytalne, opisujących konstrukcje i mechanizmy stosowane w nowo tworzonych systemach². Rzadko jednak podejmują one w dostatecznym zakresie problem redystrybucji emerytalnej i jej zmian w czasie.

Redystrybucja polega na transferowaniu funduszy lub majątku (ang. *wealth*) pomiędzy różnymi grupami obywateli i jest uważana za jedną z najważniejszych funkcji nowoczesnego państwa³. Państwo, organizując publiczny system emerytalny, zakłada pewien zakres transferów dochodów pomiędzy jego uczestnikami. Często jednak brak jest późniejszej weryfikacji, czy zastosowane mechanizmy przyniosły oczekiwane efekty redystrybucyjne.

Pierwotnym celem dokonywanej w systemach emerytalnych redystrybucji dochodów było gwarantowanie minimalnych świadczeń osobom z najniższych grup dochodowych, stąd cel redystrybucji odnosił się do transferu środków pieniężnych od lepiej do gorzej sytuowanych. Na skutek kolejnych modyfikacji systemów emerytalnych przeprowadzonych w XX wieku, mechanizmy redystrybucyjne stawały się dla niektórych emerytów coraz hojniejsze, a w przypadku nadawania specjalnych przywilejów emerytalnych nie zawsze transferowały środki do osób najbiedniejszych. Regulacje rozluźniające związek pomiędzy kwotą wpłaconych wcześniej składek a wysokością emerytury oraz możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę bez uszczerbku dla wysokości świadczenia, powodowały wzrost transferów pieniężnych do grup uprzywilejowanych, obciążając – w sytuacji pogarszających się relacji demograficznych – coraz poważniej budżety państw. Z uwagi na procesy starzenia się ludności i zagrożenie niewywiązaniem się systemów reparycyjnych o zdefiniowanym świadczeniu (ang. *Defined Benefit*, DB) ze zobowiązań wobec kolejnych pokoleń uczestników systemu, niezbędne było przeprowadzenie reform, które zasadniczo zmieniły formułę świadczeń z systemów bazowych, wpływając jednocześnie na kierunki i narzędzia redystrybucji dochodów. Wprowadzana w wielu krajach formuła emerytalna o zdefiniowanej składce (ang. *Defined Contribution*, DC) istotnie ogranicza możliwości stosowania dotychczasowych narzędzi redystrybucji, powodując też na ogół znaczne obniżenie stóp zastąpienia z systemu publicznego. Ze względu na obniżenie realnych świadczeń emerytalnych, szczególnej wagi nabrało gwarantowanie minimalnej wysokości emerytur i poszukiwanie nowych narzędzi redystrybucyjnych w celu dokonania transferu dochodów na rzecz grup najgorzej sytuowanych materialnie.

² Zob. m.in. opracowanie: M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

³ G. Tullock, *Economics of income redistribution*, Kluwer Academic Publishers, Boston–Dordrecht–London 1997, s. 1.

Niniejsza praca jest rozprawą doktorską napisaną i obronioną w 2010 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jej celem jest sklasyfikowanie i ustalenie tendencji zmian redystrybucji dochodowej występującej w systemach emerytalnych oraz dokonanie pomiaru i oceny redystrybucji dochodowej występującej w części bazowej polskiego systemu ubezpieczenia emerytalnego. Centralną tezą jest stwierdzenie, iż reformowanie systemów emerytalnych w kierunku rozwiązań o zdefiniowanej składce i finansowania kapitałowego powoduje znaczne ograniczenie redystrybucji dochodów występującej w zabezpieczeniu społecznym na okres starości. Jednakże, ze względów społecznych, jest ona nadal stosowana, choć przy wykorzystaniu innych narzędzi redystrybucyjnych. Przykładem takiego podejścia do redystrybucji jest zmiana systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce.

W pracy wykorzystane zostały analizy porównawcze, metody statystyczne oraz modele aktuarialne, możliwe do zastosowania w studiach i badaniach emerytalnych. Podstawowymi źródłami informacji są publikacje tematyczne i dokumenty instytucji emerytalnych, akty prawne oraz dane statystyczne (demograficzne i finansowe).

Publikacja składa się z sześciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym zdefiniowane zostało ryzyko starości, cel i zakres systemu zabezpieczenia społecznego oraz metody zarządzania ryzykiem starości. Ze względu na szerokie wykorzystywanie metody ubezpieczenia w systemach emerytalnych, przedstawiono główne przesłanki decydujące o wyborze tej metody przy tworzeniu systemów zabezpieczenia emerytalnego oraz cechy charakterystyczne ubezpieczeniowych systemów emerytalnych. Rozdział kończy sformułowanie definicji ubezpieczeniowego systemu emerytalnego.

W rozdziale drugim przedstawiono główne cechy systemów emerytalnych i koncepcje prezentacji wielofilarowego zabezpieczenia emerytalnego, do których odwoływało się wiele krajów, dokonując przebudowy tych systemów. Omawiając poszczególne rozwiązania, zwrócono uwagę na te elementy ich funkcjonowania, które sprzyjają stosowaniu redystrybucji lub wręcz ją powodują. Wskazano też zakres dotychczasowych zmian oraz dalsze kierunki w reformowaniu systemów emerytalnych.

Trzeci rozdział zawiera charakterystykę redystrybucji dochodów, ze szczególnym uwzględnieniem odmian redystrybucji występujących w poszczególnych rodzajach i typach systemów emerytalnych. Wychodząc od różnych koncepcji pojęcia sprawiedliwości, poszukiwano odpowiedzi na pytanie, jaki podział dochodów jest społecznie najbardziej sprawiedliwy i powinien stanowić jeden z celów polityki społecznej państwa, zwłaszcza w polityce zabezpieczenia emerytalnego. Wskazano, że różne podejścia do pojęcia sprawiedliwości społecznej powodują odmienne działania redystrybucyjne. Redystrybucja dochodów występuje w ubezpieczeniowych systemach emerytalnych w sytuacji stosowania odstępstw od zasady pełnej ekwiwalentności składek i świadczeń. W dalszej części rozdziału scharakteryzowano rodzaje i kierunki redystrybucji dochodów w odniesieniu do podstawowych cech systemów zabezpieczenia emerytalnego. Rozdział zawiera też

szczegółowe omówienie narzędzi redystrybucji emerytalnej wykorzystywanych w funkcjonujących rozwiązaniach.

Zasady pomiaru zakresu i kierunków redystrybucji emerytalnej są przedmiotem rozważań w rozdziale czwartym. Scharakteryzowano w nim podstawowe miary redystrybucji dostarczające informacji o poziomie i zróżnicowaniu świadczeń emerytalnych, ich adekwatności, ogólnym stopniu progresywności systemu oraz wartości przyływów emerytalnych z punktu widzenia jego uczestników. Wskazano podstawowe problemy występujące przy pomiarze redystrybucji w systemach emerytalnych, które wpływają na wybór konkretnych wskaźników i jakość otrzymanych na ich podstawie wyników.

W rozdziale piątym przedstawiono polski system emerytalny, ze szczególnym uwzględnieniem jego aspektu ubezpieczeniowego i redystrybucyjnego. Omówiono podstawowe przesłanki zasadniczego zreformowania systemu, kładąc nacisk na zmianę formuły emerytalnej i wprowadzenie zróżnicowanych metod finansowania. Analizując cechy charakterystyczne obu systemów, wskazano narzędzia redystrybucji emerytalnej zastosowane w każdym z rozwiązań oraz ich wpływ na kierunki transferów dokonywanych między grupami ubezpieczonych. Charakterystyka systemu emerytalnego w Polsce dokonana została w oparciu o przepisy obowiązujące w 2010 r. Zmiany dokonane w roku 2011 zostały zasygnalizowane w formie przypisów i dodatkowych uwag.

Ostatni rozdział ma charakter empiryczny. Dokonano w nim pomiaru zakresu redystrybucji dochodowej w polskim bazowym systemie emerytalnym w świetle jego zmiany. Dla modelowych ubezpieczonych obliczono wysokość świadczeń emerytalnych przysługujących im ze starego i nowego systemu emerytalnego, które następnie stanowiły podstawę obliczenia wskaźników redystrybucji. Siłę i kierunki transferów pieniężnych dokonywanych w ramach polskiego systemu emerytalnego zbadano przy pomocy wskaźnika relatywnego zróżnicowania świadczeń emerytalnych, stóp zastąpienia oraz wewnętrznych stóp zwrotu i ich zróżnicowania. Wskazano grupy beneficjentów otrzymujących transfery wewnątrz systemu i dokonano oceny zmian w redystrybucji dochodów będących konsekwencją przeprowadzonej reformy emerytalnej.

W zakończeniu podsumowano najważniejsze kierunki reformowania ubezpieczeniowych systemów emerytalnych, które wpływają na zakres występującej w nich redystrybucji dochodów. Odnosząc się do zasad funkcjonowania polskiego bazowego systemu emerytalnego, zarówno przed reformą, jak i po niej, sformułowano kluczowe wnioski płynące ze zmiany metod finansowania i formuły emerytalnej. Podkreślono społeczne konsekwencje zastosowanych rozwiązań i zgłoszono postulaty dotyczące pożądanego zakresu redystrybucji w polskim ubezpieczeniowym systemie emerytalnym w przyszłości.

Niniejsza praca doktorska nie powstałaby bez cennych uwag wielu osób zajmujących się zabezpieczeniem społecznym i szeroko pojmowaną polityką społeczną. Dziękuję w szczególności Panu Profesorowi Tadeuszowi Szumliczowi, promotorowi pracy, za wieloletnią opiekę naukową i wsparcie w zgłębianiu nie do końca jeszcze zbadanych obszarów

zabezpieczenia społecznego. Ogromny wpływ na ostateczny kształt rozprawy miały robocze, niezwykle inspirujące dyskusje w Katedrze Ubezpieczenia Społecznego SGH, za które pragnę podziękować wszystkim jej pracownikom: Pani Doktor Barbarze Więckowskiej, Pani Doktor Małgorzacie Mierzejewskiej, Panu Doktorowi Dariuszowi Stańko oraz Panu Doktorowi Marcinowi Kawińskiemu. Pragnę także podziękować recenzentom pracy – Panu Profesorowi Andrzejowi Sławińskiemu oraz Panu Profesorowi Maciejowi Żukowskiemu. Ich cenne uwagi pozwoliły mi poszerzyć spojrzenie na funkcjonowanie systemu emerytalnego i wskazały kierunki dalszych możliwych poszukiwań badawczych.



UBEZPIECZENIE W ZABEZPIECZENIU EMERYTALNYM

1. Ryzyko starości w systemie zabezpieczenia społecznego

1.1. Ryzyko starości

1.1.1. Definicje ryzyka społecznego

W literaturze nie występuje jedna ogólnie przyjęta definicja ryzyka społecznego. Źródłem takiego stanu jest brak jednoznacznej definicji samego ryzyka w ogóle. Pomimo istnienia wielu publikacji i badań z tego zakresu, nadal występuje swoisty chaos terminologiczny oraz widoczny jest znaczny rozdźwięk w przedmiotowym obszarze pomiędzy teorią a praktyką. Inaczej definiuje ryzyko ekonomia, nauki prawne, inaczej statystyka, socjologia, teoria podejmowania decyzji czy teoria ubezpieczeń.

Ryzyko określane jest jako niebezpieczeństwo, niepewność, prawdopodobieństwo straty, możliwość wystąpienia straty, dyspersja rezultatów rzeczywistych i oczekiwanych, prawdopodobieństwo wyniku innego niż oczekiwany, czy też przedmiot ubezpieczenia⁴. Ryzyko może być rozumiane ilościowo, jako możliwość pojawienia się pewnego zdarzenia, lub jakościowo, jako samo zdarzenie. W 1901 r. A.H. Willet określił ryzyko jako coś obiektywnego związanego z subiektywną niepewnością, natomiast w 1921 r. F.H. Knight wyróżnił niepewność mierzalną (ryzyko) oraz niepewność *sensu stricto*⁵. W 1966 r. Komisja ds. Terminologii

⁴ E. Kowalewski, *Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczania*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998, s. 18–23.

⁵ Pierwsze definicje ryzyka pojawiły się w pracy A.H. Willeta *The Economic Theory of Risk and Insurance* oraz F.H. Knighta *Risk, Uncertainty and Profit*. W. Ronka-Chmielowiec, *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, w: *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002, s. 134.

Ubezpieczeniowej w Stanach Zjednoczonych podała dwie definicje ryzyka jako: 1) niepewności co do nastąpienia określonego zdarzenia w warunkach istnienia dwóch lub większej liczby możliwości oraz 2) ubezpieczonej osoby lub przedmiotu⁶. W kolejnych latach powstały definicje odnoszące się do ryzyka jako szanse wystąpienia straty, możliwości wystąpienia straty, stanu, w którym istnieje możliwość wystąpienia straty, prawdopodobieństwa wyniku innego niż oczekiwany⁷, potencjalnej zmienności zdarzeń czy dyspersji rezultatów rzeczywistych i oczekiwanych⁸. Zwykle jako ryzykowne określa się zdarzenia mogące przynieść negatywne konsekwencje, choć z punktu widzenia społecznego samo ryzyko nie musi charakteryzować się rezultatem wyłącznie negatywnym⁹. Zdarzenia zagrażające jednostkom związane z pojęciem ryzyka mają charakter przyszły, niepewny i niezależny od woli podmiotu, któremu zagrażają¹⁰. Choć trudno uznać za niezależne od woli urodzenie się dziecka czy ryzyko dożycia określonego wieku.

T. Szumlicz definiuje ryzyko jako *zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie spowoduje stratę w posiadanych lub spodziewanych zasobach podmiotu ekonomicznego*¹¹ i tą definicją autorka będzie się posługiwać w dalszej części książki.

Przedmiotem działalności ubezpieczeniowej jest oferowanie ochrony od skutków zaistnienia ryzyk czystych (ang. *pure risk*), których wystąpienie w postaci konkretnego zdarzenia ubezpieczeniowego powoduje stratę, ale ich uniknięcie nie przysparza korzyści materialnych¹². Ryzyka te, w odróżnieniu od ryzyk spekulatywnych, są ryzykami ubezpie-

⁶ Ibidem.

⁷ Aktuarialny aspekt zagrożenia zwanego ryzykiem podkreśla R.L. Brown, określając je jako niemożność przewidzenia *takich zmiennych jak, stopa wzrostu płac, wyników inwestycyjnych, inflacji, stopy zatrudnienia, śmiertelności i rozwodów*. R.L. Brown, *Economic Security for an Ageing Canadian Population*, Society of Actuaries, SOA Monograph M-RS99-2, June 1999, s. 4.

⁸ Zamiast wielu: E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Toruń 2006, s. 40–45; W. Ronka-Chmielowiec, *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, op.cit., s. 135–138; C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young, *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 28–40; E.J. Vaughan, T.M. Vaughan, *Essentials of Risk Insurance: A Risk Management Perspective*, John Wiley & Sons, New York 1995, s. 4.

⁹ D. Stańko, *Efektywność finansowania kapitałowego w bazowym systemie emerytalnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 21. Takim ryzykiem jest np. ryzyko urodzenia dziecka, choć w wymiarze ekonomicznym wiąże się ono z dodatkowymi kosztami.

¹⁰ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 12. Za czwartą obowiązkową cechą zdarzenia J. Jończyk uznaje jego niekorzystny dla jednostki charakter (konsekwencję w postaci straty).

¹¹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 75. Zdefiniowanie ryzyka poprzez możliwość straty w zasobach determinuje wyrażenie jej w kategoriach finansowych – kosztów czy utraty dochodu. Nadmienić należy, że autorka należy do Szkoły Ubezpieczenia Społecznego zgromadzonej wokół T. Szumlicza.

¹² Ibidem, s. 74. Przeciwnieństwem ryzyka czystego jest ryzyko spekulatywne (zwane też spekulacyjnym), charakterystyczne dla sytuacji, w których możliwe są trzy rezultaty: korzyść, strata lub brak zmiany. Ryzyko spekulacyjne charakteryzuje np. inwestycje na rynku kapitałowym. Niektórzy eksperci

czalnymi¹³ (ang. *insurable risk*), stanowiąc przedmiot ochrony ubezpieczeniowej zarówno w systemach publicznych, jak również na rynku prywatnym.

Ryzyko społeczne jest definiowane przez zagrożenie, zdarzenie, sytuację niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb i łączy się z koncepcją bezpieczeństwa ekonomicznego jednostki, gospodarstwa domowego lub społeczności. C. Neubourg i C. Weigand¹⁴ utożsamiają ryzyko społeczne z ryzykiem niemożności oparcia się na którymkolwiek z rynków i rodzinie dla zaspokojeniu swoich podstawowych potrzeb. Natomiast D. Pieters¹⁵ odnosi każde ryzyko społeczne do braku dochodu z pracy najemnej dotyczącego ludzi z powodu starości, niezdolności do pracy, bezrobocia, zgonu partnera, wychowywania dzieci, potrzeby opieki medycznej oraz braku środków niezbędnych do egzystencji na przyzwoitym poziomie.

Pojęcie ryzyka społecznego jest niekiedy utożsamiane z ryzykiem socjalnym (ang. *social risk*), definiowanym przez zdarzenia, które powodują konieczność wypłaty określonych środków lub podjęcia działań w ramach zabezpieczenia społecznego¹⁶. Taka definicja nie obejmuje jednak wszystkich ryzyk, na które narażona jest osoba indywidualna lub gospodarstwo domowe¹⁷. R. Szarfenberg posługuje się pojęciem ryzyk socjalnych definiowanych jako *zdarzenia i sytuacje, których wspólną cechą jest m.in. to, że grożą obniżeniem poziomu życia (np. utrata lub obniżenie zdolności do pracy i zarobkowania)*¹⁸.

zajmujący się zarządzaniem ryzykiem są zdania, że każde ryzyko posiada komponenty czyste i spekulacyjne. Zob. szerzej C.A. Williams Jr., M.L. Smith, P.C. Young, op.cit., s. 32.

¹³ Ryzyko ubezpieczalne powinno być ponadto losowe, przewidywalne, mieć wymiar finansowy i dotyczyć jedynie części ubezpieczonych. Zob. szerzej: E. Kowalewski, *Wprowadzenie do teorii ryzyka ubezpieczeniowego*, w: *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, t. 2, red. A. Wąsiewicz, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994, s. 25; J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, LEX Wydawnictwo Prawnicze, Sopot 1998, s. 15; G.E. Rejda, *Principles of risk management and insurance*, Addison Wesley Longman, 2001, s. 22; J.F. Outreville, *Theory and practice of insurance*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht–Boston–London 1998, s. 132.

¹⁴ C. Neubourg, C. Weigand, *Social Policy as Social Risk Management, Innovation*; "European Journal of Social Sciences" 2000, Vol. 13(4).

¹⁵ D. Pieters, *Social Security: A Human Right in Search of A New Generation of International Legal Instruments*, materiał z międzynarodowego sympozjum "Unemployment and Poverty – Causes and Remedies", Rzym, 5–10 września 2000, s. 2.

¹⁶ *Leksykon Polityki Społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 189; K. Łyskawa, *Grupowe ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, Fundacja WARTY i Kredyt Banku, Warszawa 2007, s. 48. Wąskie ujmowanie ryzyk społecznych jako ryzyk socjalnych ma swoje źródło w Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 o minimalnych standardach zabezpieczenia społecznego z 1952 r.

¹⁷ M. Książkowski, *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*, w: *Polityka społeczna w okresie przemian*, red. A. Piekara, J. Supińska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985, s. 18.

¹⁸ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 21.

Ryzyka społeczne w najszerszym ujęciu obejmujące ogół ryzyk dotyczących społeczeństwa zwane są ryzykami makrosocjalnymi¹⁹. Zalicza się do nich wówczas także ryzyka katastroficzne natury ekologicznej i ryzyka o charakterze cywilizacyjnym²⁰. Podobnego zdania jest J.E. Stiglitz²¹, który pod pojęciem ryzyka społecznego rozumie takie odmiany ryzyka, które dotyczą całego społeczeństwa, np. ryzyko inflacji. W przypadku ryzyk o charakterze społecznym, istotną rolę w oferowaniu ich ubezpieczenia odgrywa państwo.

Najczęściej jednak ryzyko społeczne jest utożsamiane z zagrożeniem powodującym niekorzystne sytuacje społeczne, które powinny zostać objęte zabezpieczeniem systemowym, uwzględniając pewien poziom bezpieczeństwa socjalnego (społecznego)²². Szersza definicja ryzyka społecznego może obejmować zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie spowoduje stratę w zasobach gospodarstwa domowego²³. Zdaniem T. Szumlicza, *ryzyko społeczne to zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie spowoduje stratę w posiadanych lub spodziewanych zasobach gospodarstwa domowego*. Strata w zasobach będąca konsekwencją zaistnienia zdarzenia może mieć charakter całkowity (np. śmierć żywiciela rodziny), częściowy (zmniejszenie zdolności do pracy spowodowane wypadkiem) lub relatywny (np. urodzenie dziecka). Ponadto, może dotyczyć zasobów posiadanych lub oczekiwanych²⁴.

W literaturze ubezpieczeniowej można się także spotkać z podziałem ryzyk na przyrodnicze i społeczne, z wykorzystaniem kryterium źródła niebezpieczeństwa. Ryzyka przyrodnicze są kreowane przez samą przyrodę (są to ryzyka elementarne), natomiast ryzyka społeczne kreuje człowiek jako jednostka i społeczeństwo jako zbiorowość. W takim rozumieniu, ryzykami społecznymi będą np. także ryzyka związane z działaniem energii jądrowej, gdyż energia ta wyzwala jest w następstwie działań człowieka²⁵.

¹⁹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 78.

²⁰ U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004. D. Stańko proponuje wyodrębnienie w ramach angielskiego terminu *social risks*: 1) ryzyk natury ekonomicznej związanych z groźbą utraty dochodu lub utratą zdolności jego generowania oraz 2) ryzyk związanych z turbulencjami socjopolitycznymi, proponując, aby pierwszą z kategorii nazywać ryzykami socjalnymi, a drugą – ryzykami społecznymi. D. Stańko, *Efektywność...*, op.cit., s. 23.

²¹ Argumentem przemawiającym za działaniem państwa w sferze ubezpieczeń tak pojmowanych ryzyk społecznych jest możliwość rozłożenia finansowych skutków ryzyka na kilka pokoleń, możliwość wprowadzenia przymusu ubezpieczenia, uniknięcie antyselekcji. Prywatni ubezpieczyciele musieliby się zmierzyć dodatkowo z pokusą nadużycia, wysokimi kosztami transakcyjnymi i koniecznością reasekuracji ryzyk społecznych. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 432–436, 459.

²² T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1994, s. 122.

²³ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 45.

²⁴ Ibidem, s. 80. Strata w zasobach posiadanych to np. kradzież wyposażenia mieszkania czy wydatki związane z usługą medyczną, natomiast strata w zasobach spodziewanych – np. brak wynagrodzenia spowodowany chorobą lub utratą pracy.

²⁵ E. Kowalewski, *Ryzyko...*, op.cit., s. 36.

1.1.2. Katalog ryzyk społecznych

Pierwsze zalecenie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczące ryzyk społecznych wydano już w 1933 r. – *Recommendation No. 43 concerning the General Principles of Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance*. Obejmowało ono jedynie trzy ryzyka: inwalidztwa, starości i śmierci żywiciela. Przywoływany w literaturze przedmiotu klasyczny katalog ryzyk społecznych odnosi się zwykle do ryzyk społecznych wyróżnionych w Zaleceniu MOP nr 67 z 12 maja 1944 r.²⁶, będących następnie podstawą do egzemplifikacji w Konwencji MOP nr 102 z 28 czerwca 1952 r. świadczeń odnoszących się do poszczególnych ryzyk. Zgodnie z zaleceniami i konwencjami MOP, do ryzyk społecznych należą ryzyka:

- wypadku przy pracy i choroby zawodowej,
- choroby,
- macierzyństwa,
- podeszłego wieku,
- inwalidztwa,
- śmierci żywiciela,
- bezrobocia,
- nadzwyczajnych wydatków²⁷.

²⁶ Dopiero po wydaniu Karty Atlantyckiej w 1944 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy wydała zalecenie obejmujące szerszy katalog ryzyk (*Recommendation No. 67 „Income Security Recommendation”*), a następnie konwencję dotyczącą świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego z 1952 r. (*Convention No. 102 „Social Security (Minimum Standards) Convention”*). Najszerzy katalog ryzyk społecznych zawiera zalecenie z 1944 r., gdyż późniejsza konwencja nie odnosi się do świadczeń przysługujących w sytuacjach krytycznych, związanych z koniecznością ponoszenia nadzwyczajnych wydatków.

²⁷ W literaturze można się również spotkać z szerszym katalogiem ryzyk społecznych bazującym na dokumentach MOP. J. Jończyk wyróżnia dziewięć rodzajów ryzyka społecznego będących podstawową kategorią prawa zabezpieczenia społecznego: 1) dożycie wieku emerytalnego, 2) trwała lub okresowa niezdolność do pracy, 3) śmierć żywiciela, 4) niezdolność lub niemożność świadczenia pracy, 5) wypadek przy pracy lub choroba zawodowa, 6) niezdrowie, 7) bezrobocie, 8) niedostatek dochodu w rodzinie, 9) trudne sytuacje życiowe. Powyższy katalog nie wymienia ryzyka macierzyństwa, ujmując je razem z ryzykiem choroby w kategorii niezdolności lub niemożności świadczenia pracy. Wyodrębnia natomiast oddzielnie ryzyko niezdrowia jako uzasadniające ochronę w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (opieka lekarska) oraz ryzyko niedostatku dochodu w rodzinie, odróżniając je od ryzyka trudnych sytuacji życiowych mających zwykle charakter nagły i nieprzewidywany. J. Jończyk, op.cit., s. 13–20. Wyodrębnienie ryzyka niezdrowia jest, zdaniem autorki, propozycją dyskusyjną, gdyż opiera się ono na podziale ryzyk w oparciu o kategorię w stosunku do nich wtórną, jaką są świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego. Klasyfikacja ryzyk powinna odnosić się do zdarzeń mających niekorzystny wpływ na sytuację człowieka, gospodarstwa domowego lub społeczeństwa. Nie powinna być zależna od rodzaju świadczeń, których pieniężny lub niepieniężny charakter powoduje wyodrębnienie kolejnej kategorii ryzyka. Stąd, tworząc katalog ryzyk społecznych, konwencję MOP z 1952 r. traktującą o świadczeniach z zabezpieczenia społecznego należy traktować pomocniczo, koncentrując

Zalecenie MOP z 1944 r. dotyczy zabezpieczenia dochodu obywateli w sytuacji realizacji wymienionych ryzyk i odnosi się do świadczeń pieniężnych, które powinny być wypłacane z systemów ubezpieczeń społecznych lub, w sytuacjach nieobjętych ubezpieczeniem społecznym, z pomocy społecznej. Natomiast Konwencja z 1952 r. traktuje o świadczeniach, zarówno pieniężnych jak i w naturze, które powinny być zapewniane przez funkcjonujące systemy zabezpieczenia społecznego.

T. Szumlicz proponuje wyodrębnienie dodatkowych ryzyk w ramach istniejącego „klasycznego” katalogu ośmiu ryzyk społecznych. Są to ryzyka:

- niedołęstwa starczego²⁸ (niewydolności czynnościowej wieku starczego),
- nagłego braku (utruty mienia),
- niedostatku (sytuacji ubóstwa wynikającej ze skumulowania skutków ryzyka)²⁹.

Pierwsze z wymienionych ryzyk zawiera się w ryzyku podeszłego wieku, choć nie występuje jednocześnie z ryzykiem starości rozumianym jako stan niezdolności do pracy spowodowany wiekiem. Kolejne zawiera się w ryzyku nagłych wydatków związanych np. ze zniszczeniem mieszkania. Ryzyko niedostatku jest natomiast kategorią łączną i jako sytuacja ubóstwa spowodowana niedostatkiem dochodu w rodzinie powinno być, zgodnie z Zaleceniem MOP z 1944 r., finansowane ze środków pomocy społecznej.

Na podstawie omówionych powyższych propozycji, biorąc pod uwagę zdarzenia wpływające niekorzystnie na zasoby gospodarstwa domowego, wyróżnić można następujący katalog ryzyk społecznych:

- ryzyko choroby,
- ryzyko macierzyństwa,
- ryzyko wypadku przy pracy i choroby zawodowej,
- ryzyko bezrobocia,
- ryzyko inwalidztwa,
- ryzyko śmierci żywiciela,
- ryzyko starości,
- ryzyko niedołęstwa starczego,
- ryzyko nieprzewidzianych wydatków,
- ryzyko niedostatku dochodu w rodzinie³⁰.

się jednak przede wszystkim na zdarzeniach będących pierwotną przyczyną otrzymywania świadczeń, których egzemplifikacji dokonano w zaleceniu z 1944 r.

²⁸ Niedoleństwo starcze (ang. *old-age infirmity*) albo starcza niewydolność życiowa to „taki stan człowieka, gdy na skutek zaniku i niewydolności narządów lub przewlekłej ciężkiej choroby staje się on niezdolny do wykonywania codziennych czynności, koniecznych w normalnym życiu”. Zob. więcej: B. Więckowska, *Ubezpieczenia pielęgnacyjne*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 52.

²⁹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 81.

³⁰ Chodzi tu o ryzyko osiągnięcia niedostatecznego dochodu w rodzinie, pomimo niewystępowania żadnego z wcześniej wymienionych ryzyk. Ryzyko to wystąpi w przypadku rodzin wielodzietnych

W literaturze przedmiotu występują także inne klasyfikacje ryzyk społecznych, odmienne od katalogu Międzynarodowej Organizacji Pracy. R. Holzmann i S. Jorgensen³¹ dzielą ryzyka społeczne w zależności od głębokości (rozmiaru straty), szerokości (zasięgu ryzyka) i częstotliwości straty – wyróżniając ryzyka katastroficzne i niekatastroficzne. Idąc dalej, zgodnie z zaproponowanym przez nich podziałem, ryzyka mogą być idiosynkratyczne (ang. *idiosyncratic*) – dotyczące jednostki lub pojedyncze gospodarstwa domowe – lub kowariancyjne (ang. *covariant*) – dotyczące całe grupy lub społeczeństwa. E. Kowalewski nazywa te ryzyka odpowiednio partykularnymi i fundamentalnymi³². Podobnie dzielą ryzyka społeczne C. Neubourg i C. Weigand³³, wyróżniając ryzyka uniwersalne dotyczące wszystkich, ryzyka cyklu życiowego typowe dla określonego wieku lub etapu życia oraz ryzyka klasowe (grupowe) charakterystyczne dla określonych grup społeczno-ekonomicznych.

1.1.3. Pojęcie i charakterystyka ryzyka starości

Określenie momentu, od którego zaczyna się starość, zależy od rodzaju wieku przyjętego w definiowaniu pojęcia starości (wiek kalendarzowy, biologiczny, psychologiczny, społeczny, funkcjonalny, ekonomiczny, socjalny)³⁴. Starość jest zjawiskiem biologicznym, fazą w życiu człowieka, choć przy jej wyznaczaniu uwzględniane są zwykle miary niebiologiczne – wówczas mowa o starości chronologicznej, psychologicznej, społecznej, ekonomicznej czy socjalnej³⁵.

Zjawisko starości charakteryzuje się dwiema podstawowymi konsekwencjami³⁶:

- brakiem środków utrzymania pochodzących z pracy zarobkowej,
- dysfunkcjonalnością ekonomiczną, społeczną i polityczną dotyczącą jednostki i jej otoczenia.

osiągających dochody poniżej ustalonego minimum i korzystających z zasiłków z pomocy społecznej, pomimo zatrudnienia obojga rodziców. Przejawem występowania ryzyka niedostatku w rodzinie jest zjawisko tzw. pracujących biedaków (ang. *working poor*).

³¹ R. Holzmann, S. Jorgensen, *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper*, Social Protection Discussion Paper No. 9904, 1999, s. 9. Do ryzyk idiosynkratycznych zaliczają oni m.in. ryzyko choroby, wypadku, inwalidztwa, narodzin, starości, a do ryzyk kowariancyjnych – m.in. ryzyko wojny, powodzi, trzęsienia ziemi, kryzysu finansowego czy zamachu stanu.

³² E. Kowalewski, *Ryzyko...*, op.cit., s. 33.

³³ C. Neubourg, C. Weigand, op.cit., s. 11–13.

³⁴ Zamiast wielu zob. B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000, s. 34–37.

³⁵ B. Więckowska, *Ubezpieczenia...*, op.cit., s. 15–18.

³⁶ T. Szumlicz, *Modele...*, op.cit., s. 71.

W okresie starości występuje niemożność zaspokojenia potrzeb ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i medycznych wynikająca głównie z braku źródła dochodów w postaci pracy zarobkowej. Zdaniem J. Handschke, K. Łyskawy i J. Ratajczak, mieszcząca się w pojęciu ryzyka starości utrata zdolności do zaspokajania potrzeb musi jednak wynikać ze stania się lub bycia starym, a niekoniecznie ze starości biologicznej mającej indywidualny charakter³⁷.

W systemach emerytalnych za granicę starości przyjmuje się wiek kalendarzowy³⁸ (metrykalny, chronologiczny), który jest określony przez liczbę lat przeżytych od chwili narodzin. Chronologiczny wiek określający moment wejścia w okres starości przejawiający się uzyskaniem prawa do świadczeń emerytalnych z systemu zabezpieczenia społecznego nosi miano wieku emerytalnego, który nie jest jednolity, a jego wysokość zależy od uregulowań prawnych systemów emerytalnych poszczególnych krajów³⁹. Dla potrzeb zabezpieczenia społecznego istotne jest ponadto pojęcie starości ekonomicznej, rozumianej jako przynależność do grupy osób w wieku poprodukcyjnym, do której w Polsce zaliczane są kobiety w wieku 60 i więcej lat oraz mężczyźni w wieku 65 i więcej lat⁴⁰.

W tradycji prawnej ryzyko dożycia wieku emerytalnego wywodzi się z ryzyka niezdolności do pracy, które obejmowało niezdolność ze względu na ogólny stan zdrowia i niezdolność ze względu na wiek (renty inwalidzkie i renty starcze)⁴¹. Konieczność wyodrębnienia bardziej szczegółowych ryzyk wynikała m.in. z odrębności świadczeń oraz odmiennego charakteru ryzyk. Takie ujęcie ryzyka starości proponuje również K. Łyskawa, utożsamiając je z ryzykiem dożycia wieku emerytalnego i definiując jako *ryzyko człowieka, który czerpie środki utrzymania z zatrudnienia lub innej działalności i dla którego zaprzestanie zatrudnienia (działalności) ze względu na wiek oznacza brak dochodu z pracy, także dochodu odłożonego (zaoszczędzonego, kapitalizowanego), gdy kalkulacja płacy (przychodu) opiera się na założeniu, że okres starości jest objęty jakąś formą zabezpieczenia społecznego*⁴².

T. Szumlicz wskazuje na dwie fazy występowania ryzyka starości:

³⁷ J. Handschke, K. Łyskawa, J. Ratajczak, *Ryzyko emerytalne w systemie zabezpieczenia na starość*, w: *Spoleczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 144–146.

³⁸ J. Piotrowski określa go jako „wiek starczy” w systemie zabezpieczenia społecznego. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 121.

³⁹ Wiek emerytalny w obecnie funkcjonujących systemach emerytalnych wynosi zwykle od 55 do 70 lat. Niższy wiek przysługuje zwykle kobietom oraz osobom posiadającym przywileje emerytalne z uwagi na pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

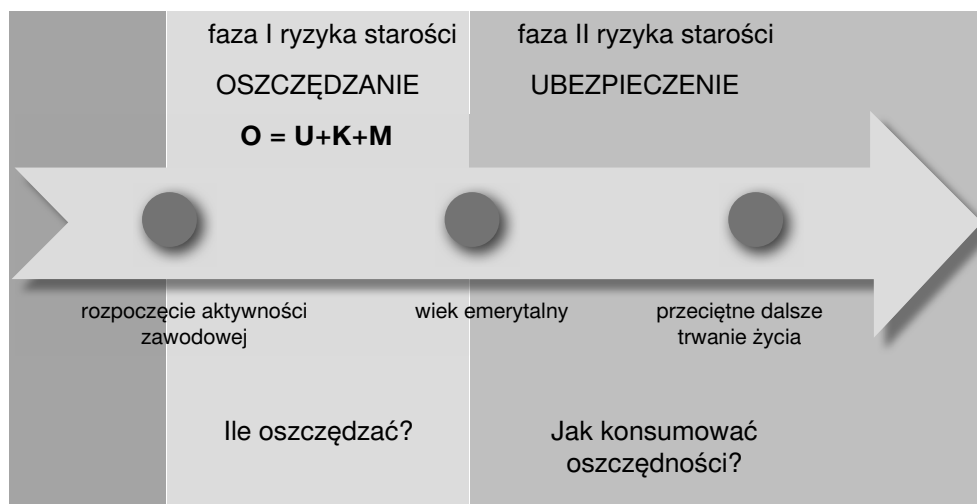
⁴⁰ B. Więckowska, *Ubezpieczenia ...*, op.cit., s. 21.

⁴¹ J. Jończyk, op.cit., s. 14.

⁴² Zob. K. Łyskawa, *Grupowe ubezpieczenia...*, op.cit., s. 49–64; J. Jończyk, op.cit., s. 13–14.

- fazę związaną z ryzykiem dożycia wieku emerytalnego i wynikającą z niej konieczność zgromadzenia wystarczających uprawnień gwarantujących odpowiednią kompensatę utraconego dochodu (faza gromadzenia oszczędności) oraz
- fazę związaną z możliwością zbyt długiego życia na emeryturze (faza konsumowania)⁴³.

Rysunek 1. Charakterystyka ryzyka starości



O – suma oszczędności emerytalnych
 U – uprawnienia emerytalne
 K – kapitał emerytalny
 M – majątek zgromadzony w celu emerytalnym

Źródło: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 242.

Przedstawione fazy ryzyka starości są kluczowe z punktu widzenia uczestnictwa indywidualnej osoby w systemie emerytalnym. Uczestnictwo to rozpoczyna się wraz z rozpoczęciem aktywności zawodowej i w okresie oszczędzania polega na wnoszeniu wkładów do systemu emerytalnego, których odzwierciedleniem są uprawnienia, kapitały i majątek emerytalny⁴⁴. W chwili osiągnięcia wieku emerytalnego, zgromadzone oszczędności eme-

⁴³ Ibidem, s. 242–243.

⁴⁴ Charakter oszczędności emerytalnych zależy od formy finansowania konkretnej części systemu emerytalnego. Zagadnienie różnych metod finansowania systemów emerytalnych zostanie omówione w dalszej części tego rozdziału. Nazewnictwo oraz wyodrębnianie różnych form oszczędności emerytalnych jest jednak dyskusyjne. M. Góra twierdzi, iż najszerszą kategorią są w tym przypadku prawa emerytalne, które występują w każdym systemie niezależnie od zasad jego finansowania. Zob. szerzej: M. Góra, *Kilka uwag o tym, co jest ważne w systemie emerytalnym*, „Forum dyskusyjne ubezpieczeń i funduszy emerytalnych”, Zeszyt 2/2004, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych,

rytalne są podstawą obliczenia wysokości świadczeń wypłacanych w okresie konsumpcji emerytalnej. Świadczenia te powinny mieć charakter dożywotni, aby zapewniona była ochrona przed ryzykiem długowieczności, rozumianym jako ryzyko przedwczesnego wyczerpania oszczędności emerytalnych na skutek długiego faktycznego życia na emeryturze⁴⁵. Obie wymienione fazy ryzyka starości są przedmiotem zabezpieczenia emerytalnego, choć nie zawsze systemy te bazują na technice ubezpieczeniowej⁴⁶.

Z tak szerokiego ujęcia ryzyka starości proponuje się wyodrębnienie ryzyka starości *sensu stricto* obejmującego ryzyko nieposiadania zarobkowych źródeł utrzymania w okresie starości oraz ryzyko niedołęstwa starczego związanego z niewydolnością czynnościową wieku starczego⁴⁷.

Obok pojęcia ryzyka starości w literaturze wymieniane jest również ryzyko emerytalne⁴⁸ określane jako ryzyko uzyskania niższej od pożądanej stopy zastąpienia⁴⁹, czyli ryzyko otrzymania z systemu emerytalnego świadczenia w wysokości niższej niż pożądana. Wysokość emerytury pożądanej zależy od wielkości dóbr i usług otrzymywanych nieodpłatnie od różnych podmiotów oraz możliwości otrzymania transferów pieniężnych z innych źródeł niż system emerytalny. K. Łyskawa wskazuje na różne definicje ryzyka emerytalnego jako⁵⁰:

- uzyskania prawa do zaprzestania wykonywania zatrudnienia po osiągnięciu określonego wieku,

Warszawa 2004, s. 29–30. Do tego poglądu przychyła się obecnie również T. Szumlicz, mówiąc o uprawnieniach repartycyjnych i uprawnieniach kapitałowych.

⁴⁵ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 242. Pojęcie zbyt długiego życia po osiągnięciu wieku emerytalnego odnosi się zwykle do sytuacji przekroczenia w okresie emerytalnym wieku przeciętnego dalszego trwania życia, który charakteryzował ubezpieczonego w momencie przechodzenia na emeryturę.

⁴⁶ Metody zabezpieczenia emerytalnego omówione zostały w części 2.1 niniejszego rozdziału.

⁴⁷ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 81.

⁴⁸ Przedstawiciele nauk prawnych utożsamiają to ryzyko z ryzykiem starości lub ryzykiem dożycia wieku emerytalnego, definiując je jako *sytuację utraty zarobków z powodu zaprzestania działalności zarobkowej w związku z biologicznym (naturalnym) procesem starzenia się organizmu, czego wyrazem jest osiągnięcie określonego wieku*. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 54 i 241. Zob. też: W. Uziak, *Ryzyko emerytalne*, w: *Lexykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 231–235 oraz K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003. Świadczy to jedynie o swoistym chaosie terminologicznym w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego.

⁴⁹ J. Handschke, K. Łyskawa, J. Ratajczak, op.cit., s. 148.

⁵⁰ K. Łyskawa, *Grupowe ubezpieczenia...*, op.cit., s. 64. Wyodrębnienie i nadanie szczególnego charakteru ryzyku emerytalnemu wynika głównie z tematyki pracy K. Łyskawy odnoszącej się do dodatkowych form ubezpieczenia emerytalnego w formie grupowych ubezpieczeń na życie z funduszem kapitałowym.

- utraty dochodów z pracy lub prowadzonej działalności gospodarczej w momencie osiągnięcia określonego wieku,
- możliwości nieuzyskania z systemu emerytalnego środków wystarczających na sfinansowanie indywidualnego zapotrzebowania po przejściu na emeryturę⁵¹.

Ryzyko emerytalne jest ściśle związane z systemem zabezpieczenia emerytalnego oraz problemem adekwatności świadczeń emerytalnych, będąc kategorią wtórną w stosunku do ryzyka starości, w którym się zawiera⁵². W dalszych rozważaniach dotyczących systemów emerytalnych autorka będzie się posługiwała terminem „ryzyko starości” rozumianym jako ryzyko nieposiadania środków utrzymania w okresie starości pochodzących ze źródeł zarobkowych. Tak zdefiniowane ryzyko jest bowiem punktem centralnym funkcjonujących systemów zabezpieczenia emerytalnego.

1.2. Zabezpieczenie emerytalne

1.2.1. Zabezpieczenie emerytalne jako przedmiot polityki społecznej

Rozwiązania instytucjonalne w zakresie zabezpieczenia emerytalnego są, przynajmniej w zakresie przygotowania odpowiednich regulacji i nadzoru nad ich stosowaniem, domeną państwa opiekuńczego. Państwo opiekuńcze powinno się bowiem wykazywać aktywnością w dziedzinie m.in. kształcenia, zdrowia, polityki mieszkaniowej, pomocy ubogim, ubezpieczenia społecznego i innych usług społecznych⁵³. Uzasadnieniem aktywności państwa w wymienionych obszarach są niedoskonałości rynku deformujące indywidualne preferencje w kierunku niezgodnym z oczywistym interesem społeczności. Chodzi

⁵¹ K. Łyskawa, *Starość a ryzyko w systemie zabezpieczenia emerytalnego*, w: *Ubezpieczenia społeczne i na życie*, red. H. Worach-Kardas, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2004, s. 46.

⁵² Wyodrębnienie ryzyka emerytalnego ma istotne znaczenie dla potrzeb analizy adekwatności świadczeń emerytalnych i stopnia zaspokojenia potrzeb ludzi starych. Jest pomocne do określenia tzw. luki w zabezpieczeniu będącej polem pomiędzy istniejącym standardem zabezpieczenia społecznego a standardem pożądanym. Pole doubezpieczenia jest dla gospodarstwa domowego obszarem decyzyjnym w zakresie zarządzania ryzykami społecznymi. W zakresie emerytalnym ową lukę zabezpieczenia zapelnąć mogą dodatkowe produkty emerytalne oferowane na rynku komercyjnym. Zob. szerzej: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 142–145.

⁵³ Oprócz wymienionych funkcji socjalnych, państwo pełni także funkcje publiczne (m.in. administracja, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości, publiczna oświata) i gospodarcze (oddziaływanie na całą gospodarkę, sektor przedsiębiorstw i gospodarstwa domowe). B. Woźniak, *Finanse publiczne*, w: *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 236–238.

tutaj zwłaszcza o dobra quasi-publiczne (tzw. dobra merytoryczne), do których dostęp dla sporej liczby obywateli mogłaby ograniczać „wolna ręka rynku”⁵⁴.

T.H. Marshall prezentuje pogląd, iż polityka społeczna państwa nie jest terminem o precyzyjnie określonym znaczeniu. Zgadzą się z nim H.E. Freeman i C.C. Sherwood, twierdząc, że pojęcie to ma luźny charakter i nie poddaje się prostej definicji⁵⁵. Literatura obfituje w definicje polityki społecznej, które odwołują się głównie do dobrobytu społecznego, potrzeb, bezpieczeństwa socjalnego, socjalnych praw człowieka, sprawiedliwości społecznej⁵⁶, struktury i integracji społecznej, postępu i rozwoju społecznego oraz kwestii społecznych⁵⁷. Zdaniem A. Kurzynowskiego⁵⁸, *polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie*. Natomiast J. Orczyk⁵⁹ wskazuje na naczelny cel polityki społecznej, którym jest *zapewnienie bezpieczeństwa egzystencjalnego, w tym przede wszystkim ekonomicznego, poprzez wytworzenie i utrzymanie sieci zobowiązań gwarantowanych przez państwo*.

Zdaniem T. Szumlicza, właściwe cele polityki społecznej określane są zwykle niejasno i niejednoznacznie. Prezentuje on opinię, że konkretne wartości i cele polityki społecznej można scharakteryzować przez zasadę egalitaryzmu oraz jeden nadrzędny cel. Wśród

⁵⁴ F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 19–20. Występuje jednak spór o zakres interwencji państwa, czyli określenie dopuszczalnej skali fiskalizmu z punktu widzenia realizacji celów alokacyjnej efektywności i redystrybucyjnej sprawiedliwości.

⁵⁵ T.H. Marshall, *Social Policy*, Hutchinson University Library, London 1967, s. 7 oraz H.E. Freeman, C.C. Sherwood, *Social Research and Social Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1970, s. 2 za R. Szarfenberg, op.cit., s. 13.

⁵⁶ Definicje bazujące na sprawiedliwości społecznej zostały dokładniej przedstawione w rozdziale III punkt 1.1 i 1.2.

⁵⁷ R. Szarfenberg, op.cit., s. 19–24. Do pojęcia dobrobytu przy definiowaniu polityki społecznej odnoszą się m.in. T.H. Marshall, B. Rodgers, J. Szczepański, do pojęcia potrzeb – W. Szubert i J. Supińska, bezpieczeństwa socjalnego – E. Amenta, B. Szatur-Jaworska, G. Firlit-Fesnak, G. Esping-Andersen oraz J. Auleytner, socjalnych praw człowieka – T.H. Marshall i J. Auleytner, sprawiedliwości – J. Szczepański, J. Auleytner oraz E. Wnuk-Lipiński, struktury – K. Krzeczkowski. M. Olendzki, P. Townsend, integracji – K. Boulding, M. Rymza, K.C. Thalheim, postępu i rozwoju społecznego – J. Danecki, K. Secomski, kwestii społecznych – J. Danecki, J. Łopato. Ponad 70 definicji polityki społecznej zestawiono w wymienionej pozycji na s. 159–163.

⁵⁸ A. Kurzynowski, *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001, s. 11.

⁵⁹ J. Orczyk, *Polityka społeczna – cele i uwarunkowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 17.

nadrzędnych celów, wyróżnia on trzy główne cele przypisane wyodrębnionym modelom polityki społecznej:

- usuwanie napięć społecznych (interweniowanie w sytuacjach naruszających lub mogących naruszyć równowagę społeczną) – model interwencji,
- preferencyjne zaspokajanie potrzeb (realizacja ustalonego wzorca konsumpcji) – model dystrybucji,
- zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego (antycypacja i kompensata strat, wydatków i braków) – model antycypacji⁶⁰.

Pierwszemu z celów towarzyszy egalitaryzm rozumiany jako równość szans, drugiemu – równość sytuacji, ostatniemu – równość miar. System emerytalny funkcjonuje najczęściej w modelu antycypacji lub dystrybucji społecznej.

Wyraźnie odrębne modele i reżimy polityki społecznej wyróżniają także Titmus i G. Esping-Andersen. Titmus⁶¹ wyróżnia model marginalny (pomocy społecznej), motywacyjny (zwany też samopomocowym) oraz instytucjonalno-redystrybucyjny. G. Esping-Andersen⁶² wskazuje na reżimy: liberalny (selektywne programy pomocy społecznej), konserwatywny (państwowe ubezpieczenie społeczne i obowiązkowe ubezpieczenia pracownicze) oraz socjalno-demokratyczny (równość społeczna i bezpieczeństwo socjalne, redystrybucja).

W ramach działalności państwa w obszarze zapewniania bezpieczeństwa socjalnego Międzynarodowa Organizacja Pracy wyróżnia obecnie cztery formy osłony socjalnej⁶³:

- zabezpieczenie społeczne (ang. *social security*), które w tradycyjnej europejskiej terminologii odpowiada ubezpieczeniu społecznemu,
- powszechne świadczenia socjalne (ang. *universal social benefits*), czyli zaopatrzenie społeczne,
- pomoc społeczną (ang. *social assistance*),
- systemy świadczeń w sferze prywatnej (ang. *private benefit systems*) związane z zatrudnieniem, oferowane przez pracodawcę lub organizowane indywidualnie przez jednostkę.

Zdaniem W. Szuberta, na będące domeną państwa zabezpieczenie społeczne składa się całość systemów ubezpieczeniowych, a także rehabilitacja inwalidów oraz pomoc spo-

⁶⁰ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 56–57.

⁶¹ M. Rymśa, *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku?*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Tępis, Warszawa 1998, s. 29–31.

⁶² G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Politycal Press, Cambridge 1990, s. 6–7.

⁶³ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 16–17.

teczna i świadczenia socjalne udzielane na terenie zakładów pracy⁶⁴. Natomiast A. Rajkiewicz pojęcie zabezpieczenia społecznego definiuje jako *system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami*⁶⁵. Częścią wszystkich publicznych systemów zabezpieczenia społecznego jest zabezpieczenie emerytalne skierowane do osób starych, nieaktywnych zawodowo ze względu na wiek.

Obecnie funkcjonujące zabezpieczenie społeczne, w tym emerytalne, jest owocem idei zabezpieczenia społecznego, które – początkowo uznawane za utopijnie – zostało stopniowo wprowadzone do krajowych polityk społecznych, stając się ich istotnym elementem. K. Krzeczkowski wyróżnił cztery główne idee⁶⁶ ubezpieczeń społecznych⁶⁷, których realizacja zapewni bezpieczeństwo bytu i wyrównanie nierówności dochodowych między obywatelami: przezorność, przymus, jedność i międzynarodową użyteczność (tabela 2). Nadrzędne myśli towarzyszące politykom społecznym już od czasów starożytności znalazły obecnie kontynuację na poziomie ponadnarodowym w postaci regulacji dotyczących koordynacji funkcjonowania systemów emerytalnych w Unii Europejskiej (Otwartej Metody Koordynacji).

⁶⁴ W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979, s. 48.

⁶⁵ A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979, s. 432–433.

⁶⁶ Dodatkowo wyodrębnia on jeszcze idee powszechności, centralizacji, samorządu i wzajemności, które zawierają się w podstawowych, najbardziej jego zdaniem utopijnych, sformułowaniach. K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Spraw Społecznych, Warszawa 1936, s. 164–179.

⁶⁷ K. Krzeczkowski rozróżnia pojęcie ubezpieczenia i zabezpieczenia, rozumiejąc pierwsze z nich jako instytucje zajmujące się ubezpieczeniami, finansowane pośrednio lub bezpośrednio przez związane w ramach organizacji osoby przy jedynie organizacyjnej funkcji państwa, natomiast drugie – jako *urządzenie, które państwo finansuje ze swoich funduszy, które w pewnych wypadkach losowych zabezpiecza swoich obywateli*. W rezultacie, za ubezpieczenie społeczne uznaje on *przymusowo tworzone organizacje przezorności społecznej, oparte o wzajemność, dające swym członkom, poszkodowanym przez losowe wypadki, prawo do odszkodowania*. Wszelkie ubezpieczenia dobrowolne nie mają, zdaniem K. Krzeczковского, wyrażnie cech ubezpieczeniowych, lecz są próbą zorganizowanej pomocy. Ibidem, s. 9–12. Takie rozumowanie nasuwa od razu pytanie o możliwość organizacji działalności ubezpieczeniowej przez inne podmioty, np. komercyjne zakłady ubezpieczeń. W tym zakresie późniejsza praktyka dokonała weryfikacji definicji K. Krzeczковского. Autorka przyjmuje, że zabezpieczenie jest pojęciem szerszym, obejmującym rozwiązania o charakterze ubezpieczeniowym, zaopatrzeniowym i opiekuńczym.

Tabela 1. Podstawowe idee ubezpieczeń społecznych i cele otwartej metody koordynacji systemów emerytalnych⁶⁸

Podstawowe idee ubezpieczeń społecznych	Opis	Cele otwartej metody koordynacji w ramach systemów emerytalnych
Przezorność społeczna	Zabezpieczenie jutra dla wszystkich potrzebujących, wyższość idei samopomocy społecznej nad samopomocą indywidualną, solidarność zbiorowa, rozumienie wspólności interesów i potrzeby zbiorowego wysiłku dla obrony swej niedoli	Ochrona przed ubóstwem oraz udział w gospodarczym dobrobycie kraju
		Dostęp wszystkich obywateli do systemów emerytalnych, publicznych i/lub prywatnych
		Zwiększenie przejrzystości i zdolności adaptacji systemów emerytalnych do zmieniających się uwarunkowań w celu podtrzymania zaufania obywateli do tych systemów
Przymus	Niezbędny dla dobrego funkcjonowania instytucji; polega na przymusie uczestnictwa i opłacania składek; inicjatywa państwa	Wspieranie solidarności w ramach generacji i pomiędzy nimi
		Zapewnienie równowagi pomiędzy osobami pracującymi i emerytami, bez nadmiernego obciążania tych pierwszych i przy utrzymaniu odpowiednich świadczeń dla drugich
Jedność	Powinna dotyczyć wszystkich występujących ryzyk; wzajemna korelacja poszczególnych świadczeń i systemów; rozwój w związku z sytuacją gospodarczą; koordynacja różnych świadczeń przez dostosowanie do potrzeb; maksimum efektu przy najbardziej racjonalnym zużyciu środków	Osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia
		Zapewnienie bodźców do aktywności zawodowej starszych pracowników
		Reformy systemu tylko przy zachowaniu stabilności finansów publicznych
		Prywatne i publiczne kapitałowe systemy emerytalne powinny dostarczać emerytur z wymaganą efektywnością, dostępnością, „przeornością” i bezpieczeństwem
		Przegląd regulacji emerytalnych dla zapewnienia, by odpowiadały one zasadzie równego traktowania kobiet i mężczyzn
Międzynarodowa użyteczność	Porozumienie na terenie międzynarodowym i wprowadzenie jednolitych norm powszechnych	Przy zachowaniu bezpieczeństwa i elastyczności systemy emerytalne nie powinny ograniczać uprawnień emerytalnych osób przemieszczających się między krajami członkowskimi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Łyskawa, *Grupowe ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, Fundacja WARTY i Kredyt Banku, Warszawa 2007, s. 74 oraz K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Spraw Społecznych, Warszawa 1936, s. 164–179.

⁶⁸ Głównym celem otwartej metody koordynacji systemów emerytalnych Unii Europejskiej jest zapewnienie powszechnego dostępu do adekwatnych świadczeń emerytalnych umożliwiających utrzymanie odpowiedniego standardu życia na emeryturze, przy respektowaniu zasad solidarności i uczciwości (ang. *fairness*) wewnątrz- i międzypokoleniowej.

Zabezpieczenie emerytalne jest częścią systemu zabezpieczenia społecznego rozumianego jako *system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenie losowe i inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość do nich uprawnionych*⁶⁹.

Zabezpieczenie jest kojarzone z ochroną prawną i gwarancją bezpieczeństwa na wypadek określonego zdarzenia. Natomiast dookreślenie „społeczne” wskazuje, że zagrożenie dotyczy człowieka bądź grupy osób, która podejmuje wspólny wysiłek w celu zmniejszenia zagrożenia lub łagodzenia jego skutków. Przymiotnik „społeczne” wskazuje także na występowanie wspólnego interesu i solidarnego działania zagrożonych osób oraz społecznej kontroli, publicznej organizacji zabezpieczenia oraz szczególnego nadzoru ze strony państwa⁷⁰. Według W. Muszalskiego, określenie „zabezpieczenie społeczne” dotyczy *idei przyświecającej pomocy ze strony państwa dla obywatela znajdującego się w potrzebie*. W polskim ustawodawstwie zwrot ten został użyty w okresie międzywojennym, był także używany w rozważaniach teoretycznych podkreślających szerszy zakres świadczeń⁷¹.

Zgodnie z ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷², dział zabezpieczenia społecznego obejmuje następujące sprawy:

- ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne,
- fundusze emerytalne,
- pomoc społeczną i świadczenia na rzecz rodziny, świadczenia socjalne, zatrudnienie, rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych,
- kombatantów i osób represjonowanych,
- koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, z wyjątkiem rzeczowych świadczeń leczniczych,
- działalność pożytku publicznego, w tym nadzór nad prowadzeniem tej działalności przez organizację pożytku publicznego, z wyłączeniem nadzoru nad działalnością w zakresie ratownictwa i ochrony ludności.

Zabezpieczenie emerytalne jest jedną z wielu polityk szczegółowych państwa, związanych bezpośrednio z kształtowaniem pozycji człowieka i zaspokajaniem jego potrzeb. Podstawowym kierunkiem polityki społecznej jest dążenie do zapewnienia wszystkim środków niezbędnych, na poziomie minimum społecznego uzależnionego od stopnia rozwoju społeczeństwa⁷³. Cel ten jest realizowany w obszarze zabezpieczenia emerytal-

⁶⁹ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 66.

⁷⁰ J. Jończyk, op.cit., s. 9.

⁷¹ W. Muszalski, op.cit., s. 14.

⁷² Dz.U. nr 141, poz. 943, z późn. zm.

⁷³ W. Szubert, *Przedmiot...*, op.cit., s. 33 i 37.

nego przez zapewnienie adekwatnych świadczeń, m.in. dzięki gwarancjom minimalnej wysokości świadczeń emerytalnych.

Pierwsze formy przezorności społecznej w formie opieki społecznej istniały już w starożytności i średniowieczu, opierając się na organizacjach gminnych lub kościelnych. W feudalnej Europie państwowe systemy emerytalne organizowano dla grup uprzywilejowanych: urzędników królewskich, żołnierzy zawodowych i innych grup pełniących służbę publiczną⁷⁴. Od czasów średniowiecznych występowały także instytucje pomocy wzajemnej (ang. *friendly societies*) powstające na gruncie korporacji zawodowych⁷⁵, które odgrywały ważną rolę w życiu publicznym głównie w Anglii, Holandii i Niemczech. Te pierwsze organizacje zabezpieczenia emerytalnego nie miały jednak zwykle charakteru powszechnego i obowiązkowego⁷⁶, obejmowały wybrane grupy społeczeństwa i działały na zasadzie kas oszczędności. Inicjatywa państwa odnosiła się głównie do kontroli i opieki nad kasami. Interwencjonizm państwa w sferze społecznej⁷⁷ zaczął występować na stałe od momentu przeobrażenia się nowoczesnego państwa liberalnego w tzw. państwo kulturalne, co nastąpiło w erze Bismarcka. Systemy emerytalne zyskały od tej pory cechę powszechności⁷⁸, a *ubezpieczenia społeczne zaczęły odтъąd służyć jako narzędzie regulowania stosunków płac i zabezpieczenia bytu mas robotniczych, w wyrównaniu zbyt wielkich różnic w rozkładzie dochodu społecznego*⁷⁹.

Pierwszy powszechny system emerytalny został utworzony w 1889 r. w Niemczech dla robotników. W kolejnych dziesięcioleciach systemy emerytalne wprowadzały także inne państwa, inspirowane do czasu drugiej wojny światowej doświadczeniami niemieckimi

⁷⁴ S. Golinowska, *Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom I, red. S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993, s. 17.

⁷⁵ Stowarzyszenia wzajemnej pomocy tworzyli m.in. rzemieślnicy, czeladnicy, kupcy, górnicy.

⁷⁶ Wyjątkowo, obowiązkowością charakteryzowały się kasy zorganizowane dla górników, np. kasy pomocy funkcjonujące w XVII w. w Polsce, a następnie kasy brackie i braterskie w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim czy ubezpieczenie górników wprowadzone w 1894 r. we Francji (ustawa o ubezpieczeniu górników).

⁷⁷ Pierwszymi zwolennikami wpływu państwa na stosunki społeczne byli Gladstone w Anglii oraz Marlo w Niemczech. Ich projekty dotyczące ubezpieczeń społecznych zakładające wyraźny interwencjonizm państwa przygotowano w połowie XIX w. Marlo jest także wskazywany jako autor koncepcji solidaryzmu wynikającego z wymyślonej przez niego idei federalizmu łączącego liberalizm i komunizm, wolność i równość. Zob. szerzej K. Krzeczkowski, op.cit., s. 50–69.

⁷⁸ Powszechność systemów emerytalnych nie pojawiła się od razu po reformach Bismarcka. Obowiązkowe systemy emerytalne powstawały bowiem dwukierunkowo: jako systemy powszechne od początku ich wprowadzenia (np. Szwecja i Holandia w 1913 r., Anglia w 1925 r.) lub jako systemy emerytalne dla pracowników najemnych i robotników (Niemcy w 1889 r., Włochy w 1919 r., Francja w 1923 r., Belgia w 1925 r.), które następnie rozszerzano na pozostałe grupy pracujących. S. Golinowska, *Ewolucja...*, op.cit., s. 18, W. Muszalski, op.cit., s. 14.

⁷⁹ K. Krzeczkowski, op.cit., s. 23. Warto jednak zauważyć, że Bismarck był raczej niechętny rozwiniętej polityce społecznej, a obowiązkowe ubezpieczenia w Niemczech wynikały z przymusu politycznego.

(tabela 2). Dopiero po wojnie dużą popularność zyskała angielska koncepcja zabezpieczenia emerytalnego, wprowadzona w 1946 r. jako tzw. plan Beveridge'a⁸⁰.

Tabela 2. Powstanie pierwszych powszechnych systemów emerytalnych w świecie do II wojny światowej

Dekada	Państwa w Europie	Państwa pozaeuropejskie
1881–1890	Niemcy	
1891–1900	Dania	Nowa Zelandia
1901–1910	Austria, Belgia, Islandia, Wielka Brytania, Irlandia	Australia
1911–1920	Francja, Włochy, Holandia, Szwecja, Hiszpania, Rumunia, Luksemburg	
1921–1930	Bułgaria, Czechosłowacja, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, ZSRR, Jugostawia	Kanada, Chile, Ekwador
1931–1940	Finlandia, Norwegia, Grecja, Portugalia	USA, Brazylia, Peru, Trynidad i Tobago, Urugwaj, Barbados

Źródło: M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, tabela 1.1, s. 15.

Po drugiej wojnie światowej państwowe systemy emerytalne wprowadziły 44 kraje, natomiast w latach 80. XX w. systemy emerytalne stały się już na świecie zjawiskiem powszechnym, także dzięki wysiłkom i pomocy organizacji międzynarodowych, w tym głównie Międzynarodowej Organizacji Pracy⁸¹.

1.2.2. Definicja i cele systemu zabezpieczenia emerytalnego

System emerytalny zaspokaja jednocześnie potrzeby ekonomiczne i psychologiczne. W pierwszym z wymiarów chodzi o realny dochód otrzymywany w postaci świadczeń emerytalnych, natomiast w drugim – o potrzebę bezpieczeństwa zaspokajaną z wyprzedzeniem poprzez świadomość posiadania uprawnień emerytalnych⁸². Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego istnieje przed wystąpieniem zdarzenia losowego i jego skutków, wymagając wstępnego rozstrzygnięcia co do możliwości, celowości i kosztu jej zaspokojenia. System zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, skupia się na gwarancyjnej fazie zabezpieczenia społecznego, czyli formach ochrony „na wypadek zdarzeń” (realizacji ryzyk społecznych)⁸³.

⁸⁰ Ustawa o narodowym ubezpieczeniu społecznym (*National Insurance Act*) wprowadzała jednolite minimalne emerytury na podstawie jednolitych składek ubezpieczeniowych. S. Golinowska, *Ewolucja...*, op.cit., s. 19.

⁸¹ Ibidem.

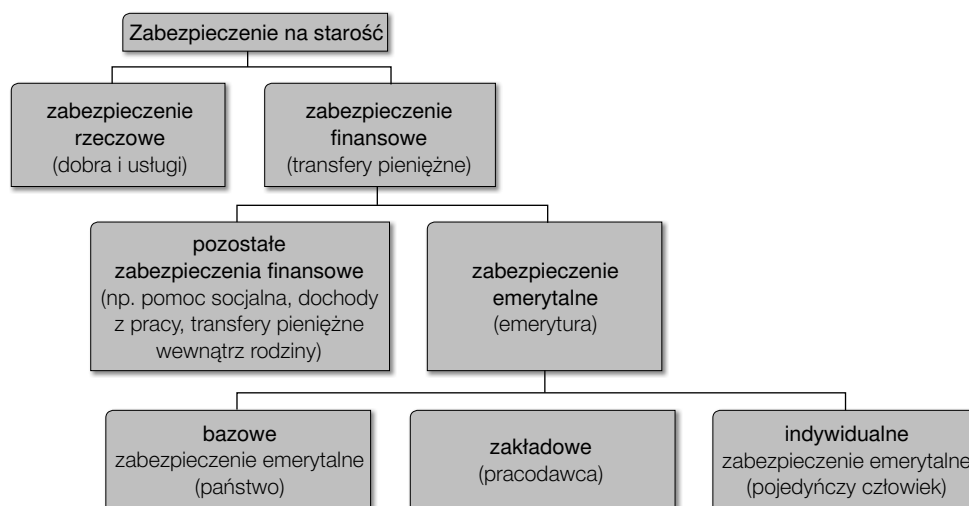
⁸² Na temat potrzeb ekonomicznych i psychologicznych zaspokajanych przez politykę społeczną zob. szerzej: W. Szubert, *Przedmiot...*, op.cit., s. 38-41.

⁸³ J. Jończyk, op.cit., s. 11.

Zgodnie z definicją sformułowaną przez T. Szumlicza, *system zabezpieczenia emerytalnego to istniejące rozwiązania instytucjonalne zmierzające – na ogół poprzez ustanowienie zasad gromadzenia oszczędności emerytalnych oraz dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu niezarobkowych odpowiednich środków utrzymania na okres starości*⁸⁴. M. Żukowski definiuje zaś zabezpieczenie emerytalne jako *ogół zinstytucjonalizowanych źródeł zabezpieczenia dochodów na okres starości*; który może się składać z systemów publicznych, zakładowych i indywidualnych. Podkreśla on pieniężny charakter zabezpieczenia emerytalnego, w odróżnieniu od zabezpieczenia (materiałnego) na starość, które obejmuje również dochody rzeczowe i usługi socjalne⁸⁵.

Zdaniem J. Handschke, K. Łyskawy i J. Ratajczak, celem zabezpieczenia na starość jest *przywrócenie zdolności do zaspokajania potrzeb w związku z „byciem starym”*⁸⁶. Stosowane dla osiągnięcia wymienionego celu metody mogą różnić się charakterem świadczeń, odmiennymi sposobami ich instytucjonalnej organizacji a świadczenia te mogą być dostarczane przez różne podmioty (rys. 2).

Rysunek 2. Zabezpieczenie na starość



Źródło: J. Handschke, K. Łyskawa, J. Ratajczak, *Ryzyko emerytalne w systemie zabezpieczenia na starość*, w: *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 147.

⁸⁴ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 243.

⁸⁵ M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, „Zeszyty Naukowe” AE, z. 151, AE w Poznaniu, Poznań 1997, s. 17. Podobną definicję sformułował D. Stańko, określając zabezpieczenie emerytalne jako *wyodrębniony podsystem zabezpieczenia społecznego, którego głównym przedmiotem działania jest zabezpieczenie materialne bytu jednostek w okresie starości*. D. Stańko, *Efektywność...*, op.cit., s. 37.

⁸⁶ J. Handschke, K. Łyskawa, J. Ratajczak, op.cit., s. 146.

Podstawowy cel systemu emerytalnego, jakim jest dostarczenie odpowiednich środków utrzymania w okresie starości, jest realizowany poprzez⁸⁷:

- wyrównanie (wygładzenie) konsumpcji w cyklu życia poprzez ograniczenie konsumpcji w latach najwyższych zarobków na rzecz lat po przejściu na emeryturę⁸⁸,
- zapewnienie ochrony przed ryzykiem długowieczności⁸⁹,
- zapewnienie bezpieczeństwa finansowego w sytuacji nieposiadania wystarczających środków w okresie starości (redystrybucja w kierunku najuboższych).

System emerytalny jest zatem programem przymusowego oszczędzania, ubezpieczenia społecznego i formą świadczeń transferowych. Ze względu na ową wielofunkcyjność kierowane są pod jego adresem zarzuty nieprzejrzystości, przyczyniania się do kryzysu budżetu państwa, zniechęcania do oszczędzania (i w konsekwencji hamowania wzrostu gospodarczego), niskiej stopy zwrotu i niesprawiedliwego⁹⁰ traktowania różnych osób.

Konieczność zapewnienia niezarobkowych środków utrzymania na okres starości wynika z cykli życia. Dochód z pracy jest stosunkowo niski (lub równa się zeru) w początkowej fazie życia i po przejściu na emeryturę, a jest wysoki w okresie pełnej aktywności zawodowej. Prawidłowość tę najlepiej przedstawili A. Ando i F. Modigliani w teorii konsumpcji w cyklu życia (rys. 3)⁹¹. Wprowadzenie przez państwo obowiązku opłacania składek emerytalnych w okresie aktywności zawodowej i przyznanie w zamian prawa do otrzymywania świadczeń w okresie starości jest, z indywidualnego punktu widzenia, narzędziem alokacji dochodu w cyklu życia⁹².

⁸⁷ N. Barr, *The Pension Puzzle. Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*, International Monetary Fund, 2002, s. 3. A.M. Schwarz, *Pension System Reforms, w: Analyzing the Distributional Impact of Reforms. Volume Two: A Practitioners' Guide to Pension, Health, Labour Markets, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, red. A. Coudouel, S. Paternostro, World Bank, Washington 2006, s. 2.

⁸⁸ Stosowany w systemach emerytalnych mechanizm wygładzający konsumpcję w cyklu życia zwany jest także „samoredystrybucją”, gdyż transfery pieniężne dokonywane są w cyklu życia i dotyczą tej samej jednostki. Zob. szerzej: N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press, Oxford New York, 2001.

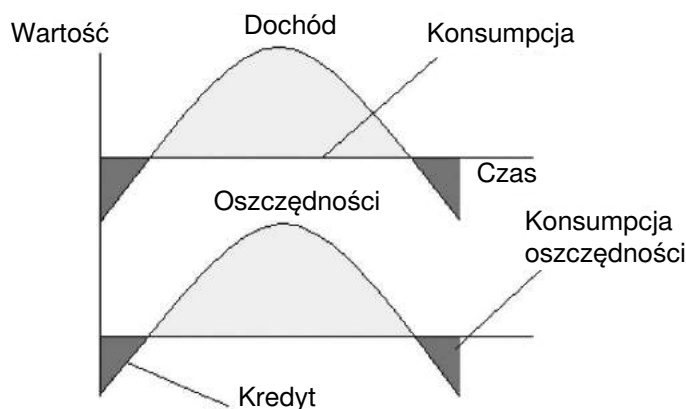
⁸⁹ J.E. Stiglitz wśród podstawowych celów systemu emerytalnego wymienia stworzenie wspólnotowego, indeksowanego programu annuitetowego, w ramach którego wszyscy płacą składki według jednej stopy, a wartość świadczeń jest zabezpieczona przed inflacją. J.E. Stiglitz, op.cit., s. 436–437.

⁹⁰ Warto zwrócić uwagę, że niesprawiedliwość jest w tym przypadku rozumiana jako wypłacanie relatywnie wyższych lub niższych świadczeń dla różnych grup społeczeństwa, porównywanych w oparciu o przepływy emerytalne netto.

⁹¹ Zob. K. Black, H. Skipper, *Life and health insurance*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2000, s. 19.

⁹² M. Góra, *Kilka uwag...*, op.cit., s. 30. W aspekcie wygładzania konsumpcji w cyklu życia, emerytury są postrzegane jako odroczone zarobki wymuszone przez obowiązek opłacania składki finansującej świadczenia emerytalne. B. Milanovic, *Four Critiques of the Redistribution Hypothesis. An Assessment*, “Policy Research Working Paper” No. 5145, The World Bank, December 2009, s. 4.

Rysunek 3. Konsumpcja i oszczędności w cyklu życia



Źródło: K. Black, H. Skipper, *Life and health insurance*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2000, Figure 1–5 The life Cycle of Consumption and Saving, s. 20.

Przed powstaniem systemów emerytalnych zabezpieczenie dochodów na starość było domeną rodziny i indywidualnej przeczności samych obywateli. Jednak nie każda osoba jest w stanie zgromadzić środki na okres starości, często z powodów od niej niezależnych. Aby jednostka w czasie aktywności zawodowej zgromadziła dobrowolnie środki wystarczające na utrzymanie standardu życia w okresie starości, muszą być spełnione następujące warunki:

- musi posiadać dochody przewyższające bieżącą konsumpcję, które może odłożyć na okres starości,
- odłożone na starość środki muszą być wystarczająco wysokie,
- jednostka musi charakteryzować się przezornością i długowzrocznością.

Pierwszy i drugi warunek związany jest z koniecznością uzyskiwania odpowiednio wysokich dochodów w okresie aktywności zawodowej. Natomiast ostatni jest połączonym efektem świadomości finansowej oraz brakiem hazardu moralnego jednostki.

Ze względu na fakt, iż część obywateli nie oszczędzałaby dobrowolnie na okres starości (przesłanki obiektywne – zbyt niskie dochody – lub subiektywne – krótkowzroczność, ang. *myopia*), konieczność funkcjonowania obowiązkowych systemów zabezpieczenia emerytalnego nie jest obecnie kwestionowana.

System emerytalny zabezpiecza uczestników przed wyczerpaniem lub brakiem środków utrzymania w okresie starości także przez oferowanie zabezpieczenia przed ryzykiem długowieczności. Zagrożenie to związane jest z możliwością „zbyt długiego” życia na emeryturze będącego konsekwencją nieprzewidywalności faktycznej długości życia danej osoby oraz ewentualnej krótkowzroczności ubezpieczonych. Ryzyko długowieczności jest

ograniczane przez oferowanie świadczeń dożywotnich⁹³, przynajmniej w tej części systemu emerytalnego, która zapewnia emeryturę bazową.

Walka z ubóstwem wśród osób starych jest w końcu związana z dokonywaniem transferów w kierunku osób z najniższych grup dochodowych, przy czym zakres i rodzaj transferu zależą od zakresu praw emerytalnych wypracowanych w funkcjonującym systemie. Transfery te mogą być finansowane z podatków lub składek innych uczestników. W systemach ubezpieczeniowych element redystrybucyjny jest często wprowadzany w formie rozluźnienia relacji pomiędzy wpłaconymi składkami a otrzymanym świadczeniem, umożliwiającego oferowanie relatywnie wyższej stopy zastąpienia osobom uboższym.

2. Zarządzanie ryzykiem starości w systemie zabezpieczenia emerytalnego

2.1. Metody zabezpieczenia emerytalnego

Skuteczność zabezpieczenia emerytalnego zależy od mechanizmów zastosowanych do pozyskania odpowiednich środków i ich efektywnego wykorzystania. W. Szubert zalicza do takich mechanizmów:

- regulację prawną,
- bodźce ekonomiczne,
- środki ekonomiczno-techniczne,
- instruktaż i popularyzację,
- pobudzanie inicjatywy własnej zainteresowanych poprzez różne zachęty i tworzenie sprzyjających form organizacyjnych⁹⁴.

Mechanizmy te są jedynie częściowo wzajemnie zastępowalne. Umiejętne stosowanie kilku z nich jednocześnie podnosi skuteczność polityki społecznej.

⁹³ Renty dożywotnie nie są jedynym sposobem zarządzania ryzykiem długowieczności. Aby zmniejszyć ryzyko wyczerpania środków emerytalnych na skutek długiego życia na emeryturze można np. na etapie obliczania emerytury przyjąć dalsze trwanie życia na poziomie znacznie wyższym niż wynikający z aktualnych tablic dalszego trwania życia i podzielić w ten sposób uprawnienia emerytalne na więcej, lecz niższych wypłat programowanych. Inne niż renta dożywotnia metody oferują jednak niższy poziom konsumpcji w okresie emerytalnym. Stąd, biorąc pod uwagę zapewnienie odpowiedniego standardu życia na emeryturze, „annuitety” uznawane są za optymalne rozwiązania chroniące przed ryzykiem długowieczności.

⁹⁴ W. Szubert, *Przedmiot...*, op.cit., s. 58.

Zabezpieczenie społeczne, w tym emerytalne, wykorzystuje trzy podstawowe techniki administracyjno-finansowe (tabela 3)⁹⁵:

- 1) opiekuńczą lub pomocy społecznej,
- 2) zaopatrzeniową,
- 3) ubezpieczeniową.

Pierwotne techniki były podstawą do wyróżnienia przez A. Rajkiewicza trzech zasad zabezpieczenia społecznego:

- ubezpieczeniowej – odnoszącej się do ubezpieczonych, którzy uczestniczą w opłacaniu składki na rzecz instytucji ubezpieczeniowej,
- zaopatrzeniowej – stosowanej do określonych grup ludności w wypadkach ich uprawnień do świadczenia ze strony państwa,
- zasady opiekuńczej – odnoszącej się do jednostek, które nie mają ustalonych uprawnień ubezpieczeniowych czy zaopatrzeniowych, a wymagają pomocy, która może być udzielana ze środków budżetu państwa, organizacji społecznych, środków zakładowych czy ofiarności społecznej⁹⁶.

Tabela 3. Techniki administracyjno-finansowe zabezpieczenia społecznego

Elementy różnicujące	Opieka (pomoc)	Zaopatrzenie	Ubezpieczenie
Administracja	zdecentralizowana: gminy	scentralizowana: administracja państwowa	zdecentralizowana: zakłady publiczne
Finansowanie	budżet gminy, pomocniczo budżet państwa: podatki	budżet centralny państwa: podatki	zdecentralizowane: fundusze składkowe
Uprawnieni	całość ludności	całość ludności lub określone grupy	pracownicy i zawodowo aktywni
Świadczenia	indywidualne: zależne od potrzeb, uznaniowe	typowe: zależne od potrzeb, zryczałtowane, roszczeniowe	typowe: zależne od wkładu (składki), proporcjonalne, roszczeniowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 20, tabela 1.1.

⁹⁵ Jako pierwszy w Polsce wyróżnienia trzech technik zabezpieczenia społecznego dokonał J. Piotrowski. Zob. szerzej: J. Piotrowski, op.cit., s. 160–223. J. Muszalski wskazuje, że wymienione trzy techniki administracyjno-finansowe są odbiciem klasyfikacji niemieckiej: ubezpieczenia (niem. *Versicherung*), zaopatrzenia (niem. *Versorgung*), pomocy społecznej (niem. *Sozialhilfe*). W. Muszalski, op.cit., s. 19.

⁹⁶ A. Rajkiewicz, op.cit., s. 437.

Pomoc (opieka) społeczna⁹⁷ ma charakter uznaniowy, bezroszczeniowy⁹⁸, jest związana z potrzebą i nie zależy od aktywności zawodowej jej adresata. Jest finansowana z budżetu gmin lub budżetu państwa i jest zindywidualizowana co do rodzaju i wysokości. Występuje jako uzupełnienie techniki ubezpieczeniowej i zaopatrzeniowej⁹⁹.

Zaopatrzenie obejmuje ogół ludności kraju lub określone jej grupy, bez względu na aktywność zawodową. Środki pochodzą z podatków – głównie budżetu państwa, niekiedy przy współudziale finansowym samorządu terytorialnego. Świadczenia są przyznawane w zależności od potrzeb, z reguły w wielkościach zryczałtowanych.

Ubezpieczenie obejmuje osoby aktywne zawodowo, tworzące wspólnotę ryzyka¹⁰⁰. Świadczenia mają charakter roszczeniowy i są finansowane ze składek wnoszonych przez pracujących i/lub pracodawców, a w szczególnych przypadkach – także przez państwo¹⁰¹. Wysokość świadczeń jest uzależniona od dokonanego wkładu – wysokości składek i czasu ich opłacania. Składki określone są zwykle procentowo od wynagrodzenia. Jak stwierdził K. Krzeczkowski, ubezpieczenie jest produktem i miernikiem wyższej kultury gospodarczej państwa, a w dążeniu do ochrony poziomu życia najszerzych sfer ludności każdego kraju, jest instytucją dla tej ludności niezbędną¹⁰².

⁹⁷ Pomoc społeczna jest najstarszą metodą zabezpieczenia społecznego wywodzącą się z czasów starożytności i średniowiecza. Zob. szerzej K. Krzeczkowski, op.cit.

⁹⁸ Zdaniem przedstawicieli nauki prawa, brak roszczeniowego charakteru traci współcześnie na znaczeniu wobec powszechności prawa do sądu i rzetelnego procesu. Zob. J. Jończyk, op.cit., s. 57.

⁹⁹ W. Muszalski, op.cit., s. 19–20.

¹⁰⁰ T. Szumlicz, opisując metodę ubezpieczenia, posługuje się schematem ideowym, w którym na podstawowy ciąg rozumowania składają się: ryzyko, składka, zdarzenie losowe, strata, świadczenie. Punktem wyjściowym jest ryzyko, a zorganizowanie wspólnoty ryzyka należy do podmiotu, który nim zarządza. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 96. H. Kotsch twierdzi, że w ujęciu idealnym ubezpieczenia społeczne to narodowa wspólnota ryzyka, w której następuje wymieszanie i konsolidacja poszczególnych ryzyk i ponoszenie ciężaru finansowania w ostatecznym rachunku przez całą wspólnotę, bez względu na formę i charakter prowadzonych ubezpieczeń. Solidarność tak określonej wspólnoty ryzyka wyraża się poprzez wnoszenie składek przez wszystkich jej członków (aspekt finansowania). H. Kotsch, *Umlage versus Kapitaldeckung: Welches soziale Sicherungssystem gewährleistet eine effizientere Diversifikation der Versicherungsrisiken. Eine finanztheoretische Analyse*, ZGVW 1996, No. 2–3 za J. Jończyk, op.cit, s. 39.

¹⁰¹ Państwo opłaca składki za ubezpieczonych w szczególnych okresach, np. w czasie przebywania na urlopie macierzyńskim czy wychowawczym.

¹⁰² K. Krzeczkowski, op.cit., s. 12.

T. Szumlicz, opisując zasady stosowane w systemie zabezpieczenia społecznego doprecyzował źródła finansowania¹⁰³ związane z poszczególnymi metodami, wskazując, że zabezpieczenie społeczne może być finansowane odpowiednio z¹⁰⁴:

- darowizn i powstających z nich funduszy charytatywnych (metoda opiekuńcza),
- podatków i powstających z nich funduszy budżetowych (metoda zaopatrzeniowa),
- składek i powstających z nich funduszy ubezpieczeniowych (metoda ubezpieczeniowa),

przy czym metoda ubezpieczeniowa zakłada, że uprawnienia wynikają z członkostwa w ubezpieczeniowej wspólnoty ryzyka, opiekuńcza – z możliwości uzyskania niezbędnego wsparcia w trudnej sytuacji; natomiast zaopatrzeniowa – ze statusu obywatelstwa. T. Szumlicz wyraźnie podkreśla, że metody opiekuńczej (filantropijnej) nie należy utożsamiać z pomocą społeczną, która jest zwykle finansowana z podatków.

J. Piotrowski wskazuje, że w celu dobrego funkcjonowania system zabezpieczenia społecznego nie powinien opierać się wyłącznie na jednej z metod¹⁰⁵. Potwierdza to historia zabezpieczenia społecznego, w której można w uproszczeniu wyodrębnić fazy: 1) opieki społecznej opartej na działalności charytatywnej i filantropijnej (kraje europejskie do I wojny światowej), 2) ubezpieczenia społecznego (okres międzywojenny) oraz 3) zabezpieczenia społecznego wykorzystującego w różnym zakresie wszystkie wymienione metody (czas po II wojnie światowej). W literaturze można ponadto spotkać pogląd, iż wyróżnienie wymienionych trzech metod staje się niewystarczające, gdy obok nich występują jeszcze inne formy niedające się przydzielić do żadnej z nich¹⁰⁶.

¹⁰³ J. Jończyk kwestionuje wyróżnienie zasad zabezpieczenia społecznego w oparciu o metodę finansowania, twierdząc, iż ma ona charakter drugorzędny w stosunku do charakteru ryzyka, tytułu ochrony, zasad kompensacji skutków ryzyka. Por. J. Jończyk, op.cit. s. 58. Twierdzi ponadto, że terminu „zaopatrzenie emerytalne” nie można utożsamiać z techniką zaopatrzenia społecznego. Autorka nie przychyliła się do opinii J. Jończyka, twierdząc, że problemy z przyporządkowaniem konkretnych rozwiązań do poszczególnych metod/technik zabezpieczenia społecznego wynikają z niekonsekwentnie stosowanego w przepisach prawa nazewnictwa, nie zaś z charakteru funkcjonujących rozwiązań.

¹⁰⁴ T. Szumlicz, *O modelach...*, op.cit., s. 92 oraz *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 85–86. T. Szumlicz uwzględnia wymienione metody i źródła finansowania w trzech modelach polityki społecznej: 1) modelu interwencji społecznej, bazującym na kategorii luki społecznej i finansowaniu z funduszy wsparcia społecznego (zasada opiekuńcza), 2) modelu dystrybucji społecznej, opartym na kategorii konsumpcji społecznej finansowanej z budżetowych funduszy spożycia (zasada zaopatrzeniowa) oraz 3) modelu antycypacji społecznej, opartym na kategorii ryzyka społecznego, w którym finansowanie odbywa się głównie z wykorzystaniem funduszy ubezpieczenia społecznego.

¹⁰⁵ J. Piotrowski, op.cit., s. 29.

¹⁰⁶ Po drugiej wojnie światowej kraje ówczesnego bloku socjalistycznego przyjęły ubezpieczeniowy model zabezpieczenia społecznego, który zawierał wiele elementów zaopatrzeniowych. Model ten jest określany jako odrębny socjalistyczny system ubezpieczenia społecznego, którego cechami charakterystycznymi są: 1) objęcie ubezpieczeniem wszystkich pracowników, bez wyjątku, i innych grup pracujących, 2) ograniczenie pobierania składek od pracowników lub przeniesienie tego ciężaru w pełni na

W zabezpieczeniu emerytalnym dominuje dziś głównie metoda ubezpieczeniowa wspierana przez metodę zaopatrzeniową. Ze względu na wprowadzanie elementów finansowania kapitałowego, część systemów zabezpieczenia emerytalnego w fazie gromadzenia środków charakteryzuje się tzw. metodą oszczędnościową (kapitałową), polegającą na gromadzeniu środków, a następnie wykorzystaniu tak zgromadzonego kapitału na zakup świadczenia dożywotniego. Kapitałową część systemu można przypisać do metody oszczędnościowej jedynie wówczas, gdy w fazie gromadzenia środków prawo do nich przysługuje ubezpieczonym, a w razie ich śmierci – środki są wypłacane wskazanym beneficjentom lub rodzinie. Jeśli brak jest dziedziczenia środków emerytalnych – rozwiązanie takie nosi cechy metody ubezpieczeniowej, gdyż środki pozostawione przez ubezpieczonego, który nie dożył wieku emerytalnego, zwiększają pulę środków do wykorzystania przez tych, którzy żyją dłużej.

Metoda ubezpieczeniowa jest ponadto wykorzystywana, poza publicznymi systemami bazowymi, w systemach emerytur pracowniczych – w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym oferowanym przez pracodawców. Systemy te są szczególnie dobrze rozwinięte w krajach Europy Zachodniej, m.in. w Wielkiej Brytanii, Holandii czy Niemczech.

2.2. Przesłanki wyboru metody ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem starości

Zarządzanie każdym ryzykiem traktowane jest jako proces sprowadzający się do identyfikacji ryzyka, jego oceny (jakościowej i ilościowej), selekcji, wyboru metody zarządzania, wdrożenia wybranej metody i oceny jej efektywności¹⁰⁷. Ostatecznym celem wymienio-

pracodawcę, 3) podatkowy charakter składek opłacanych przez zakład pracy, 4) finansowanie świadczeń z budżetu, 5) traktowanie systemu ubezpieczeń jako narzędzia kształtowania dochodów ubezpieczonych, 6) spłaszczenie świadczeń, 7) wyższe świadczenia dla ciężko pracujących grup (grup uprzywilejowanych), 8) ograniczenie pobierania rent z kilku tytułów, 9) wprowadzenie grup inwalidztwa, 10) scentralizowana administracja, 11) społeczna służba zdrowia. Niektóre z wymienionych cech modelowego socjalistycznego systemu ubezpieczeń społecznych funkcjonują nadal w systemach emerytalnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, pomimo radykalnych reform w tym zakresie. W Polsce np. nadal nie odebrano niektórym grupom zawodowym przywilejów emerytalnych przyznanych w okresie powojennym (górnicy, odrębne systemy zabezpieczenia emerytalnego dla sędziów, prokuratorów, służb mundurowych i rolników).

Jako jedną z innych metod wymienia się np. technikę oszczędnościową. Zob. szerzej W. Muszalski, *op.cit.*, s. 21–25.

¹⁰⁷ E. Kowalewski, *Ryzyko...*, *op.cit.*, s. 44. W innej pozycji E. Kowalewski podaje bardziej szczegółową listę czynności zaliczanych do procesu zarządzania ryzykiem: identyfikację, ocenę (kwantyfikację), selekcję, wybór metody kontroli, wycenę (taryfikację), wdrożenie metody, monitoring, ocenę efektywności, wyciągnięcie wniosków co do przyszłej metody. Zob. E. Kowalewski, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 49.

nego procesu jest lepsze zrozumienie cech danego ryzyka oraz znalezienie najmniej kosztownych metod jego finansowania. Wśród metod zarządzania ryzykiem (ang. *methods of risk handling*) wyróżnia się: unikanie ryzyka, zatrzymanie ryzyka, kontrolę ryzyka, jego transfer (transfer obiektu lub finansowych skutków ryzyka), repartycję strat. Ubezpieczenie jest uznawane za odrębną metodę zarządzania ryzykiem lub za połączenie metod transferu ryzyka, jego dystrybucji (rozłożenia finansowych skutków jego realizacji na grupę) i kontroli¹⁰⁸. Zarządzanie ryzykiem obejmuje czynności antycypujące jego zaistnienie, przy czym konieczna jest świadomość występowania ryzyka, aby proces postępowania z ryzykiem nazwać zarządzaniem¹⁰⁹. Można zatem stwierdzić, że metody zabezpieczenia emerytalnego opierają się na trzech sposobach zarządzania ryzykiem starości:

- transferze ryzyka poprzez przeniesienie ciężaru utrzymania osób starych na inne podmioty (metoda opiekuńcza),
- repartycji strat poprzez rozłożenie ciężaru strat na większą liczbę osób (metoda zaopatrzeniowa),
- ubezpieczeniu polegającym na tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego ze składek wnoszonych przez członków wspólnoty ryzyka wydatkowanego następnie na świadczenia emerytalne (metoda ubezpieczeniowa).

Definicja ubezpieczenia odnosi się do ujmowania go jako metody zarządzania ryzykiem, urządzenia ekonomicznego (aspekt ekonomiczny), instytucji finansowej (aspekt organizacyjno-finansowy) czy stosunku prawnego pomiędzy ubezpieczającym a ubezpieczycielem (aspekt prawny). J. Handschke twierdzi, że *ubezpieczenie jest urządzeniem gospodarczym, którego nadrzędnym zadaniem jest łagodzenie (lub w pełni likwidowanie) negatywnych skutków zdarzeń losowych poprzez rozłożenie ciężaru tego łagodzenia na wiele jednostek, którym dane zdarzenia zagrażają*¹¹⁰. Natomiast zdaniem J. Łazowskiego, ubezpieczenie jest *urządzeniem gospodarczym zapewniającym pokrycie przyszłych potrzeb majątkowych, wywołanych u poszczególnych jednostek przez odznaczające się pewną prawidłowością zdarzenia losowe, w drodze rozłożenia ciężaru tego pokrycia na wiele jednostek, którym te same zdarzenia losowe zagrażają*¹¹¹. Ubezpieczenie jako metoda zarządzania ryzykiem może być przedstawione za pomocą schematu ideowego autorstwa T. Szumlicza (rys. 4).

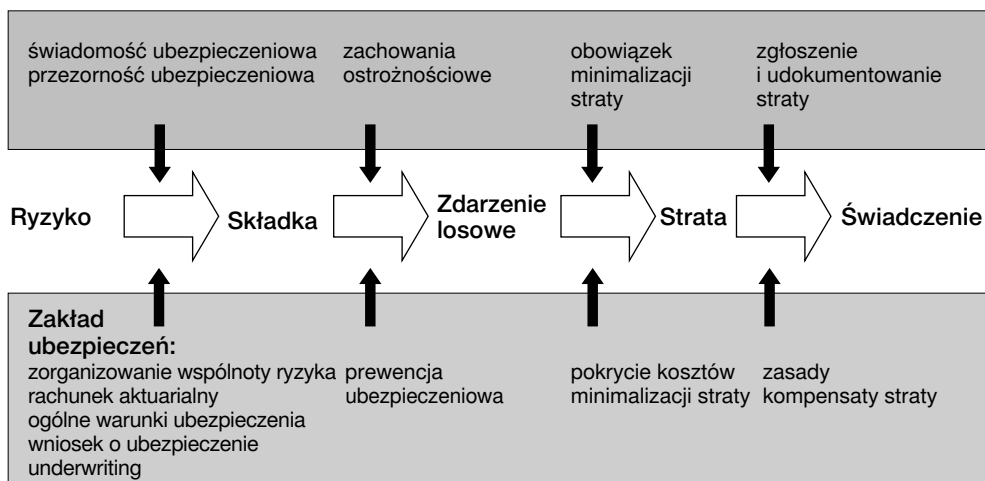
¹⁰⁸ Ubezpieczenie jest także wymieniane jako jedna z metod manipulowania ryzykiem, oprócz jego unikania, zatrzymania, kontroli, transferu, dzielenia obiektów ryzyka, dzielenia ciężaru ryzyka i repartycji strat. Zob. E. Kowalewski, *Ryzyko...*, op.cit., s. 46–50 oraz *Prawo...*, op.cit., s. 50.

¹⁰⁹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 81, C.A. Williams, M.L. Smith, P.C. Young, op.cit., s. 47.

¹¹⁰ J. Handschke, *Funkcje i zasady ubezpieczeń gospodarczych*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998, s. 55.

¹¹¹ J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1948, s. 10.

Rysunek 4. Schemat ideowy metody ubezpieczenia



Źródło: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 96.

Schemat ideowy metody ubezpieczenia obejmuje pięć głównych elementów: ryzyko, składkę, zdarzenie losowe, stratę oraz świadczenie. Na różnych etapach procesu zarządzania ryzykiem podejmowane są różne działania, zarówno przez podmiot poszukujący ochrony ubezpieczeniowej (ubezpieczającego), jak również przez podmiot oferujący ochronę ubezpieczeniową (zakład ubezpieczeń)¹¹².

Ryzyko nieposiadania odpowiednich środków na utrzymanie w okresie starości jest zagrożeniem, którego wystąpienia można uniknąć dzięki przezorności indywidualnej lub zbiorowej, w tym narzucanej przez państwo. Teoria ubezpieczeń wyróżnia trzy metody postępowania wobec ryzyka, związane z etapami jego zarządzania:

- 1) prewencję – obejmującą działania poprzedzające zdarzenia losowe,
- 2) represję – działania podejmowane w momencie uzewnętrznienia zdarzeń powodujących stratę w zasobach,
- 3) kompensację – działania wyrównujące i kompensujące poniesione straty¹¹³.

Podobne narzędzia zarządzania ryzykiem starości przedstawił M. Kawiński¹¹⁴, nazywając je: zapobieganiem, minimalizowaniem skutków i finansowaniem strat (tabela 4).

¹¹² Pełny opis schematu ideowego metody ubezpieczenia: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 89–114.

¹¹³ K. Secomski, *Ekonomika ubezpieczeń*, Warszawa 1947, s. 6–7 za J. Piotrowski, op.cit., s. 304.

¹¹⁴ M. Kawiński, *Ubezpieczenia publiczne i prywatne a skuteczność i efektywność w polityce społecznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, kwiecień 2007 (praca doktorska), s. 266.

Tabela 4. Narzędzia stosowane przez państwo i gospodarstwo domowe w zarządzaniu ryzykiem starości

Podmiot	Zapobieganie	Minimalizowanie skutków	Finansowanie strat
Państwo	<ul style="list-style-type: none"> – podwyższanie wieku emerytalnego – wprowadzenie minimalnego wieku emerytalnego – zachęty do pozostawania na rynku pracy, mimo nabycia uprawnień emerytalnych 	<ul style="list-style-type: none"> – emerytura częściowa – programy finansujące przekwalifikowanie – programy ułatwiające znalezienie pracy osobom w podeszłym wieku 	<ul style="list-style-type: none"> – bazowy i dodatkowy system emerytalny – preferencje podatkowe dla indywidualnej przeczności
Gospodarstwo domowe	<ul style="list-style-type: none"> – planowanie aktywności zawodowej w kontekście jej wydłużania – profilaktyka zdrowotna podtrzymująca zdolność do pracy 	<ul style="list-style-type: none"> – elastyczność dotycząca czasu, miejsca i charakteru pracy – osobiste oszczędności – zmiana miejsca zamieszkania – dobre kontakty z rodziną i społecznością lokalną 	<ul style="list-style-type: none"> – indywidualna przeczność – wyprzedaż majątku/zasobów – transfery w ramach rodziny lub społeczności lokalnej

Źródło: M. Kawiński, *Ubezpieczenia publiczne i prywatne a skuteczność i efektywność w polityce społecznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, kwiecień 2007 (praca doktorska), s. 266, schemat 1. *Narzędzia/metody używane przez państwo i gospodarstwo domowe w poszczególnych elementach programów zarządzania ryzykiem starości w kontekście utraty przychodów z pracy.*

Ryzyko starości ulega znacznym zmianom w obliczu obecnych procesów demograficznych obejmujących m.in. wydłużenie przeciętnego trwania życia. Zdefiniowanie starości w systemie emerytalnym przez wiek metrykalny, po którego ukończeniu człowiek kończy aktywność zawodową i uzyskuje prawo do świadczeń, powoduje, że okresu starości dożywa zdecydowana większość obywateli¹¹⁵. Starzenie się ludności nakłada na społeczeństwa ogromny ciężar związany z finansowaniem świadczeń emerytalnych, które pogłębiają obecne tendencje na rynku pracy (późniejsze wchodzenie na rynek i wcześniejsze z niego wychodzenie), co dodatkowo zmniejsza wpływy publiczne¹¹⁶ oraz zwiększa

¹¹⁵ W Polsce wieku emerytalnego dożywa obecnie 91% kobiet i 70% mężczyzn, zgodnie z *Tablicami trwania życia GUS z 2008 r.* Przy tworzeniu pierwszego powszechnego systemu zabezpieczenia emerytalnego wiek uprawniający do świadczeń ustalony był na znacznie wyższym poziomie (70 lat) i dożywała go jedynie garstka ubezpieczonych.

¹¹⁶ Składki emerytalne zasilają fundusz, który jest zwykle publicznym funduszem celowym, a zatem częścią finansów publicznych. W Polsce Fundusz Ubezpieczeń Społecznych należy do największych funduszy celowych. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 536.

liczbę świadczeniobiorców¹¹⁷. W obliczu zmian charakteru ryzyka starości, coraz mniejsze możliwości zastosowania znajduje metoda opiekuńcza. Opierając się na dobrowolnej dobroczynności, nie jest ona w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu świadczeń dla osób w wieku emerytalnym, dochowując zasady powszechności i dostępności.

Charakter ryzyka starości i dwie fazy jego występowania (faza oszczędzania i konsumowania) powodują, że w systemach emerytalnych wykorzystuje się w najszerszym zakresie metodę ubezpieczeniową oraz – w mniejszym zakresie – metodę zaopatrzeniową. Metoda zaopatrzeniowa zakładająca finansowanie świadczeń z podatków występuje zwykle w obszarze zapewniania minimalnego dochodu emerytalnego. Natomiast metoda ubezpieczenia wykorzystywana jest w najszerszym zakresie do osiągnięcia celu wyrównania konsumpcji w cyklu życia, choć część rozwiązań ubezpieczeniowych zakłada również redystrybucję w kierunku najuboższych¹¹⁸.

Wykorzystywaniu metody zaopatrzeniowej w zabezpieczeniu emerytalnym towarzyszy często szereg warunków, które muszą spełniać osoby wnioskujące o świadczenia, niekoniecznie związanych z opłacaniem składek emerytalnych. W metodzie tej wypłata świadczeń jest zwykle uzależniona od zakończenia aktywności zawodowej¹¹⁹, wysokości dochodu w okresie emerytalnym czy odpowiednio długiego stażu w systemie bądź okresu zamieszkiwania na terenie danego kraju. Finansowanie z podatków ogólnych w połączeniu z powszechnym charakterem ryzyka starości powoduje, że świadczenia zapewniają pokrycie jedynie najbardziej podstawowych potrzeb, chroniąc przed ubóstwem, lecz nie zapewniając adekwatnego poziomu dochodów w okresie emerytalnym.

Traktowanie systemu emerytalnego jako narzędzia alokacji dochodu w cyklu życia¹²⁰ (wygładzania konsumpcji) oraz antycypacyjny charakter polityki zabezpieczenia emerytalnego powodują, iż przeważająca część rozwiązań emerytalnych funkcjonuje w oparciu o metodę ubezpieczeniową, w której świadczenia finansowane są z funduszy ubezpieczenia społecznego, w szczególności funduszy emerytalnych. Model antycypacji społecznej jest modelem wiodącym, niewykluczającym jednak wykorzystania, jako elementów uzupełniających, założeń modeli interwencji czy też dystrybucji społecznej.

Wykorzystanie metody ubezpieczenia związane jest z dwoma ryzykami szczegółowymi występującymi w następujących po sobie fazach ryzyka starości. W pierwszej fazie, związanej z gromadzeniem praw emerytalnych, uczestnicy systemu wpłacają składki zależne

¹¹⁷ Zob. szerzej: M. Kawiński, B. Więckowska, *Finansowy wymiar zadań systemu zabezpieczenia społecznego w dobie starzenia się społeczeństw*, w: *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 412–414.

¹¹⁸ Redystrybucję zawierają rozwiązania nieprzewidujące pełnej ekwiwalentności świadczeń i składek z punktu widzenia indywidualnej osoby.

¹¹⁹ J. Piotrowski, *op.cit.*, s. 132.

¹²⁰ Na taką główną rolę systemu emerytalnego wskazuje m.in. M. Góra. Zob. szerzej: M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003, s. 19.

od osiąganych zarobków, aby w fazie konsumpcji otrzymać świadczenia uzależnione od wysokości wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń, pomagające utrzymać standard życia po przejściu na emeryturę. W początkowej fazie ryzyka starości główną rolę odgrywa ryzyko dożycia wieku emerytalnego. Wykorzystanie metody ubezpieczenia na tym etapie przejawia się tym, że osoby niedożywające wieku emerytalnego finansują w części kapitały i uprawnienia osób dożywających emerytury¹²¹. Metoda ubezpieczenia odgrywa bardzo istotną rolę również w drugiej fazie występowania ryzyka starości, której koniec jest wyznaczany przez śmierć indywidualnej osoby. Wpłaty dokonywane do końca życia ubezpieczonych obciążone są ryzykiem długowieczności, od którego ubezpieczeni zostają uwolnieni dzięki wykorzystaniu mechanizmu renty dożywotniej¹²² i utworzeniu wspólnoty ryzyka osób pobierających świadczenia emerytalne. Wówczas świadczenia osób żyjących dłużej są finansowane ze środków wniesionych przez osoby żyjące krócej.

Spełnienie funkcji alokacji dochodu w cyklu życia wymaga, aby wysokość świadczeń emerytalnych była uzależniona od wysokości osiąganych wcześniej zarobków. W systemach ubezpieczeń emerytalnych dopuszcza się jednak odstępstwa od zasady ekwiwalentności składki i świadczenia poprzez wprowadzenie rozwiązań nieuwzględniających zbyt wielu charakterystyk ryzyka, głównie ze względu na solidarnościowy charakter zabezpieczenia emerytalnego. Systemy te posiadają zwykle cechy ekwiwalentności funduszowej¹²³, lecz niekoniecznie ekwiwalentności kompensacyjnej¹²⁴. Przypadki braku ekwiwalentności funduszowej są zwykle eliminowane przez dopłaty z funduszy budżetowych. J. Piotrowski¹²⁵ zauważył, że ubezpieczenie społeczne od dawna obejmowało dość swobodnie zakres urzędzeń, których duża część nie miała charakteru ubezpieczeniowego. Dlatego też ciągle toczy się dyskusja, czy ubezpieczenie społeczne jest faktycznie ubezpieczeniem. W antycypacyjnym modelu polityki społecznej państwo powinno ponadto, poza spełnianiem

¹²¹ Metoda ubezpieczenia jest wykorzystywana w I fazie ryzyka starości, np. w starym polskim systemie emerytalnym oraz w części repartycyjnej nowego systemu. Kapitałowa część nowego polskiego systemu emerytalnego (tzw. II filar) wykorzystuje natomiast technikę oszczędnościową – w przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego, środki zgromadzone przez niego w otwartym funduszu emerytalnym nie finansują świadczeń innych członków wspólnoty ryzyka, lecz są przekazywane osobom wskazanym przez zmarłego w oparciu o zasady dziedziczenia.

¹²² Można się również spotkać z rozwiązaniami, w których emerytura ma formę świadczenia o określonym okresie wypłaty, mają one jednak (poza krajami Ameryki Łacińskiej) marginalne znaczenie. *Social security pensions: development and reform*, red. C. Gillion, J. Turner, C. Bailey, D. Latulippe, International Labour Office, Geneva 2000, s. 543.

¹²³ Ekwiwalentność funduszowa oznacza zgromadzenie ze składek takiej wielkości funduszu, która umożliwi wypłatę członkom wspólnoty ryzyka należnych świadczeń, kompensujących w odpowiednim stopniu straty wynikłe z określonych zdarzeń losowych, T. Szumlicz, *O modelach...*, op.cit., s. 97.

¹²⁴ Ekwiwalentność kompensacyjna występuje w sytuacji zachowania adekwatnej relacji między składką a świadczeniem (uzależnienia zakresu kompensaty straty od udziału finansowego w funduszu ubezpieczeniowym, wyrażającego stopień pokrycia ubezpieczeniowego), ibidem, s. 97.

¹²⁵ J. Piotrowski, op.cit., s. 13–14.

funkcji animatora przezorności zbiorowej, zajmować się organizacją i sprawować nadzór nad systemem zabezpieczenia emerytalnego, propagować rozwiązania ubezpieczeniowe oraz wpływać na kreowanie świadomości ubezpieczeniowej¹²⁶.

3. Definicja ubezpieczeniowego systemu emerytalnego

Ubezpieczeniowy system emerytalny to system zabezpieczenia emerytalnego, w którym wiodącą rolę odgrywa ubezpieczenie jako metoda zarządzania ryzykiem starości. Bazując na definicji zabezpieczenia emerytalnego T. Szumlicza¹²⁷, ubezpieczeniowy system emerytalny można bardziej szczegółowo określić jako istniejące rozwiązania instytucjonalne, zmierzające – na ogół poprzez ustanowienie zasad 1) wnoszenia składki do funduszu emerytalnego oraz 2) dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu dożywotnich, niezarobkowych środków utrzymania na okres starości. Elementem ubezpieczeniowym w tak zdefiniowanym systemie emerytalnym jest tworzenie wspólnego funduszu ze składek emerytalnych oraz oferowanie świadczeń dożywotnich.

Ubezpieczenie instytucjonalnie opiera się na wspólnocie ryzyka, która może być zorganizowana w różnoraki sposób. Od sposobu organizacji wspólnoty ryzyka uzależnione są prawa i obowiązki jej członków. Racjonalność użycia tej metody jest w dużej mierze uzależniona od rodzaju i wielkości ryzyka, które podlega ubezpieczeniu. Ubezpieczenie funkcjonuje w oparciu o tzw. zasady ubezpieczeniowe¹²⁸: zasadę realności (pewności), powszechności oraz pełności ochrony. Stopień konsekwencji w ich stosowaniu determinuje charakter ubezpieczenia i jest w dużej mierze uzależniony od jego celu.

W przypadku systemu emerytalnego gwarantem realności ochrony ubezpieczeniowej jest państwo, będące organizatorem i nadzorcą, a najczęściej również dostawcą usług emerytalnych. Dzięki przymusowi ubezpieczenia¹²⁹ osiągnięta jest powszechność, która powoduje, że ubezpieczenie może być tańsze w porównaniu z ubezpieczeniem dobrowol-

¹²⁶ T. Szumlicz, *O modelach...*, op.cit., s. 58.

¹²⁷ System zabezpieczenia emerytalnego można zdefiniować jako istniejące rozwiązania instytucjonalne, zmierzające – na ogół poprzez ustanowienie zasad: 1) gromadzenia oszczędności emerytalnych oraz 2) dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu niezarobkowych odpowiednich środków utrzymania na okres starości. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 243,

¹²⁸ J. Handschke, op.cit., Warszawa 1998, s. 79.

¹²⁹ Kwestię konieczności stosowania przymusu w ubezpieczeniach społecznych i systemie emerytalnym poruszają również m.in. K. Krzeczkowski, op.cit., s. 10; T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 244; J. Handschke, op.cit., s. 94–95.

nym, gdyż ryzyko rozkłada się na całą populację¹³⁰. Zasada powszechności ochrony ubezpieczeniowej wymaga, by zabezpieczeniem emerytalnym objęte były wszystkie jednostki narażone na ryzyko starości, a przymus ubezpieczenia wynika z faktu, że nie wszyscy są odpowiednio przezorni¹³¹. Zasada pełności odnosi się do zakresu pokrycia straty przez świadczenie. W systemie emerytalnym relacja świadczenia do otrzymywanej wcześniej płacy nosi miano stopy zastąpienia (ang. *replacement ratio*) i jest ważnym wskaźnikiem adekwatności świadczeń emerytalnych. *Ochrona ubezpieczeniowa powinna umożliwiać (...) taki finansowy poziom pokrycia strat losowych, jaki wynika z (...) indywidualnej potrzeby oraz na jaki pozwalają w danych warunkach istotne względy polityki gospodarczej i społecznej państwa*¹³². Stopa życiowa i związane z nią „podstawowe potrzeby” emerytów mogą być wyrażone w obiektywnych miarach tylko w stosunku do aktualnej stopy życiowej pracowników lub społeczeństwa w ogóle¹³³.

Odnosząc się do faz ryzyka starości, wskazać można poszczególne elementy ubezpieczeniowe występujące w zarządzaniu ryzykiem starości w systemie zabezpieczenia emerytalnego. Pierwsza faza ryzyka starości związana jest z wnoszeniem składek i utworzeniem wspólnego funduszu ubezpieczeniowego. Na tym etapie pojawiają się pytania: „Ile oszczędzać?” oraz „Jak oszczędzać?”¹³⁴ Odpowiedź na pierwsze pytanie zależy od zakresu obowiązkowego systemu emerytalnego oraz oferowanego poziomu adekwatności świadczeń i stopy zastąpienia. Składka ubezpieczeniowa stanowiąca wkład pieniężny wnoszony do funduszu ubezpieczeniowego, z którego skompensowane zostaną straty wynikłe z wystąpienia określonych zdarzeń, powinna odzwierciedlać wielkość ponoszonego ryzyka, o czym stanowi zasada równowartości składki i ryzyka¹³⁵. Według takiej zasady funkcjonuje rynek ubezpieczeń komercyjnych, na którym zakłady ubezpieczeń wyznaczają składki po dokonaniu oceny ryzyka ubezpieczeniowego¹³⁶. Zasada równowartości składek i świadczeń jest

¹³⁰ W. Muszalski, op.cit., s. 12.

¹³¹ Ubezpieczenie emerytalne powinno być dostępne dla każdej jednostki nim zainteresowanej, z uwzględnieniem potrzeb tej osoby i realnie zagrażających jej ryzyk. Natomiast obowiązek ubezpieczenia (skutkujący powszechnością) powinien być wprowadzany wówczas, gdy pewne rodzaje ryzyk mają charakter społeczny poprzez powszechne odczuwanie ich negatywnych skutków. J. Handschke, op.cit., s. 93–95.

¹³² Ibidem, s. 90.

¹³³ J. Piotrowski, op.cit., s. 319.

¹³⁴ T. Szumlich, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 245.

¹³⁵ Zwana też zasadą składki sprawiedliwej (słusznej). Zob. szerzej: J. Lisowski, *Zagadnienia finansowe w ubezpieczeniach*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998, s. 250 oraz J. Łazowski, op.cit., s. 17.

¹³⁶ Zakład ubezpieczeń ustala wysokość składek ubezpieczeniowych po dokonaniu oceny ryzyka ubezpieczeniowego, przy czym powinna ona co najmniej zapewnić wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej. Art. 18 ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. nr 124, poz. 1151 z późn. zm.

stosowana w zabezpieczeniu emerytalnym z pewnymi odstępstwami. Ze względu na społeczny charakter systemu ubezpieczeń emerytalnych, składka płacona jest według ustalonej stopy procentowej, a jej wysokość zależy jedynie od wysokości zarobków, pomijając takie faktory ryzyka starości jak płeć, stan zdrowia czy styl życia. Składkę powinien płacić pracownik (ubezpieczony), jednak w systemach publicznych w tej roli może wystąpić również państwo lub pracodawca, którzy podejmują się zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej określonej grupie społecznej lub zatrudnionym pracownikom¹³⁷.

Drugie pytanie związane z pierwszą fazą ryzyka starości, na które odpowiedzi udziela system zabezpieczenia emerytalnego, wiąże się ze sposobem gromadzenia praw lub oszczędności emerytalnych. Faza oszczędzania może wykorzystywać technikę repartycyjną lub kapitałową – metody finansowania systemów emerytalnych opisano szerzej w rozdziale II, pkt 1.3.

Po osiągnięciu przez ubezpieczonych wieku emerytalnego następuje kolejna faza ryzyka starości polegająca na konsumpcji zgromadzonych uprawnień i oszczędności emerytalnych. Świadczenia z systemu ubezpieczenia emerytalnego mają charakter pieniężny¹³⁸ i są zwykle uzależnione od wysokości wcześniej uzyskiwanych zarobków oraz długości okresu opłacania składek. Zasada proporcjonalnego wymiaru świadczeń wywodzi się z tradycji ubezpieczenia: ten, kto miał wyższe zarobki, płacił wyższe składki i ponosił większą stratę w przypadku niemożności zarobkowania. Zasada ta służy wyrównaniu straty w odpowiednim stosunku i pomocy w zachowaniu uprzedniego poziomu życia. Natomiast oferowanie świadczeń w równej wysokości dla wszystkich wiąże się z zasadą zaopatrzenia i wymiarem świadczeń według podstawowych potrzeb ustalonych jako jednolite minimum egzystencji¹³⁹. Ubezpieczeniowe systemy emerytalne charakteryzują się znacznym poziomem ekwiwalentności¹⁴⁰, przy czym wyższą ekwiwalentność

¹³⁷ T. Szumlicz, *O modelach ...*, op.cit., s. 98. Np. państwo zwykle opłaca składkę za społecznie pożądane okresy, takie jak urlop macierzyński, urlop wychowawczy, okres opieki nad innym członkiem rodziny.

¹³⁸ Generalnie w systemie zabezpieczenia emerytalnego świadczenia mogą mieć charakter pieniężny, jak i rzeczowy. Świadczenia niepieniężne finansowane są zwykle z podatków lub darowizn (metoda zaopatrzeniowa lub opiekuńcza). Zinstytucjonalizowana forma rzeczowa świadczeń emerytalnych dla bezdzietnych małżeństw występowała już w średniowieczu. W zamian za ich mienie klasztory zapewniały im byt do końca życia. W ramach swojej renty dożywotniej osoby takie otrzymywały np.: określoną liczbę bochenków chleba, określoną liczbę litrów cydru, piwa lub innego napoju, potrawę mięsną lub jajka. W tym czasie można było korzystać ze swoich nieruchomości, które w momencie śmierci przechodziły na własność klasztoru. Zob. szerzej: L. Moulin, *Życie codzienne zakonników w średniowieczu (X–XV wiek)*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997, s. 184 za M. Kawiński, *Ubezpieczenia...*, op.cit., s. 270.

¹³⁹ J. Piotrowski, op.cit., s. 200–201.

¹⁴⁰ Ekwiwalentność rozumiana jako wprost proporcjonalna zależność między wcześniej płaconymi składkami a otrzymywanymi później świadczeniami. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 248.

wykazują systemy o zdefiniowanej składce, w których wysokość świadczenia zależy od wielkości zgromadzonych uprawnień i/lub kapitałów emerytalnych, a niższą – systemy o zdefiniowanym świadczeniu, w których wysokość świadczenia zależy od wcześniejszych zarobków i długości okresu ubezpieczenia (szerzej o systemach opartych na zdefiniowanej składce i zdefiniowanym świadczeniu w rozdziale II, pkt 1.4)¹⁴¹.

W przypadku systemu emerytalnego nie mają w pełni zastosowania ubezpieczeniowe zasady równowartości oraz proporcjonalności składek i świadczeń¹⁴². Odstępstwa od nich spowodowane są stosowaniem zasad solidaryzmu i sprawiedliwości społecznej¹⁴³, które powodują nieuwzględnianie przy obliczaniu świadczeń m.in. płci oraz wieku osoby przechodzącej na emeryturę lub w dopłatach do emerytury minimalnej. Brak pełnej ekwiwalentności jest w ubezpieczeniach emerytalnych przejawem redystrybucji, której rodzaje, narzędzia i miary przedstawiono szczegółowo w rozdziałach III i IV. Systemy

¹⁴¹ T. Szumlicz twierdzi, iż wyższą ekwiwalentnością odznaczają się zwykle systemy kapitałowe, a niższą – systemy repartycyjne (T. Szumlicz, *Ubezpieczenie...*, op.cit., s. 248). Zdaniem autorki, ekwiwalentność systemu zależy w największym zakresie od zastosowanej formuły emerytalnej, a nie sposobu finansowania. Systemy repartycyjne mogą być równie ekwiwalentne jak systemy kapitałowe, jeśli zastosowano w nich czystą zasadę zdefiniowanej składki. Odstępstwa od zasady ekwiwalentności spowodowane są stosowaniem elementów redystrybucji, które znacznie częściej występują w formułach emerytur o zdefiniowanym świadczeniu. Teoretycznie jednak formuła zdefiniowanego świadczenia może być równie ekwiwalentna jak formuła zdefiniowanej składki, jeśli będzie uwzględniała jedynie podstawę wymiaru składek w całym okresie aktywności zawodowej i będzie uzależniona od wieku przejścia na emeryturę. Wówczas, w najczystszej formie, różnica pomiędzy systemem o zdefiniowanym świadczeniu i systemem o zdefiniowanej składce odnosi się do różnych stóp zwrotu osiągniętych przez ubezpieczonych. W pierwszym przypadku – jest nią stopa wzrostu wynagrodzeń, a ubezpieczony nie ponosi ryzyka związanego z jej osiągnięciem, natomiast w drugim – świadczenie zależy od stopy zastosowanej do pomnażania praw emerytalnych (waloryzacji uprawnień w systemie repartycyjnym lub stopy zwrotu z aktywów w systemie kapitałowym), przy czym ryzyko osiągnięcia odpowiednio wysokiej stopy jest zwykle częściowo przerzucone na ubezpieczonego.

¹⁴² A. Kufel-Siemińska, *Podział ubezpieczeń*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998, s. 144–147. Z zasady równowartości składek i świadczeń wynika, że ciężar składki powinien być odpowiedni do wnoszonego ryzyka natomiast zasada proporcjonalności wskazuje, iż *ponoszony ciężar musi pozostawać w prostym stosunku do oczekiwanego pokrycia przyszłej potrzeby*. Zob. szerzej: J. Łazowski, op.cit., s. 17.

¹⁴³ W. Muszalski twierdzi, że zasada solidarności społecznej powoduje redystrybucję środków od silniejszych do słabszych grup społeczeństwa. W. Muszalski, op.cit., s. 12. Pogląd o redystrybucji środków od silniejszych do słabszych jest dyskusyjny. Systemy ubezpieczeń emerytalnych traktują często bowiem w uprzywilejowany sposób wybrane grupy zawodowe (np. górników, sędziów, żołnierzy), które niekoniecznie są najsłabsze czy najbiedniejsze. J. Jończyk uważa, że ubezpieczeniem (zabezpieczeniem) społecznym jest właśnie solidarne finansowanie kosztu zabezpieczenia społecznego, podkreślając, że solidarność odnosi się do finansowania indywidualnych wkładów, natomiast zasada sprawiedliwości stosowana jest w kontekście podziału świadczeń. Jończyk, op.cit., s. 39–40.

emerytalne naruszają często także zasadę równowagi składek i świadczeń¹⁴⁴, powodując konieczność dopłat z budżetu państwa na sfinansowanie świadczeń emerytalnych (element zaopatrzeniowy)¹⁴⁵. Nierównowaga pomiędzy ogółem wniesionych składek i ogółem wypłacanych świadczeń występuje często w systemach repartycyjnych w obliczu starzenia się ludności, skutkując obciążaniem kolejnych pokoleń pracujących coraz wyższym ukrytym długiem emerytalnym (redystrybucja międzypokoleniowa). W systemach kapitałowych przejawem nierównowagi są wszelkie dopłaty do świadczeń, finansowane z podatków, wynikające głównie z gwarancji emerytury minimalnej.

Pomimo wymienionych odstępstw od zasad ubezpieczeniowych, systemy emerytalne uznawane są za ubezpieczeniowe, jeśli do finansowania ryzyka starości wykorzystywany jest fundusz składkowy i system oparty jest na konstrukcji ubezpieczenia rentowego¹⁴⁶.

Jednym z podstawowych elementów wpływających na ubezpieczeniowość systemu emerytalnego jest forma wypłaty świadczeń. Zdaniem T. Szumlicza, *rozwiązaniem w pełni ubezpieczeniowym, polegającym na funkcji ochronnej ubezpieczenia, jest tylko system emerytalny odwołujący się do konstrukcji ubezpieczenia rentowego*¹⁴⁷. Emerytury powinny chronić przed ryzykiem długowieczności i mieć charakter dożywotni, przynajmniej w części obowiązkowej. Rozwiązania zakładające wykorzystanie środków emerytalnych w celu innym niż zakup renty dożywotniej¹⁴⁸ nie powinny nazywać się ubezpieczeniem. Jednakże ubezpieczenie rentowe stosowane w zabezpieczeniu emerytalnym może mieć inne cechy niż produkt renty dożywotniej oferowany na rynku komercyjnym. Odnosząc się do schematu ideowego metody ubezpieczenia (rys. 4, s. 42), można wskazać następujące główne różnice pomiędzy konstrukcją ubezpieczenia rentowego w systemie zabezpieczenia społecznego a produktem oferowanym na rynku komercyjnym:

- świadomość i przezorność ubezpieczeniowa zastępowana jest w przeważającej mierze przymusem ubezpieczenia,
- brak rachunku aktuarnego,
- brak underwritingu (oceny ryzyka),

¹⁴⁴ Zasada równowagi składek i świadczeń mówi, że suma wpłaconych składek netto powinna być równa sumie zobowiązań z tytułu odszkodowań i świadczeń ubezpieczeniowych. J. Lisowski, op.cit., s. 249.

¹⁴⁵ A. Kufel-Siemńska, *Podział ubezpieczeń*, op.cit., s. 144–147.

¹⁴⁶ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 247.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Państwo nie powinno umożliwiać wypłaty oszczędności emerytalnych z systemu obowiązkowego w formie wypłat okresowych lub wypłaty jednorazowej. Jeśli taka forma jest dostępna w przypadku zgromadzenia odpowiednio wysokich kapitałów emerytalnych, lepszym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie zmian w limicie podstawy wymiaru składek, aby zmniejszyć obciążenia ubezpieczonych związane z uczestnictwem w systemie obowiązkowym.

- brak ogólnych warunków ubezpieczenia i zastąpienie ich ogólnie obowiązującymi aktami prawnym,
- szerszy zakres ochrony (brak wyłączeń),
- zasady kompensaty straty naruszające równowagę składek i świadczeń – podporządkowanie zasad kompensaty straty redystrybucyjnym celom systemu emerytalnego.



CECHY SYSTEMÓW I TYPOLOGIA REFORM EMERYTALNYCH

1. Charakterystyki systemów zabezpieczenia emerytalnego

1.1. Systemy bazowe i dodatkowe

Działania związane z zarządzaniem ryzykiem starości mogą być podejmowane przez różne podmioty: państwo, pracodawców bądź osoby indywidualne¹⁴⁹. Jako że państwo ma obowiązek chronić obywateli przed brakiem środków utrzymania w okresie starości, jest odpowiedzialne za utworzenie bazowych systemów emerytalnych oferujących emerytury bazowe (podstawowe). Inicjatywa utworzenia zabezpieczenia dodatkowego, mającego charakter uzupełniający, należy natomiast do pracodawców lub indywidualnych osób, chociaż w systemach tych państwo odgrywa istotną rolę regulacyjno-organizacyjną¹⁵⁰.

Za ogólnie przyjęty można uznać pogląd, że system bazowy powinien być powszechny, obowiązkowy i gwarantowany przez państwo¹⁵¹. Emerytura bazowa powinna być emeryturą zaspokajającą podstawowe potrzeby i oferującą określony standard życia na emeryturze, ale niekoniecznie emeryturą na najniższym poziomie.

¹⁴⁹ Na temat podmiotów zarządzających ryzykiem społecznym zob. szerzej: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 89.

¹⁵⁰ M. Książkowski dzieli systemy emerytalne na podstawowe i dodatkowe, zaliczając do tych pierwszych emerytury o charakterze zaopatrzeniowym (emerytury ludowe, podstawowe, wypłacane w oparciu o kryterium obywatelstwa), mieszane (finansowane ze składek, lecz nieekwiwalentne) oraz ubezpieczeniowe (finansowane ze składek, ekwiwalentne i związane z zatrudnieniem). Wśród systemów dodatkowych wyróżnia natomiast obowiązkowe (statutowe) oraz dobrowolne (prywatne). Zob. M. Książkowski, *Zabezpieczenie społeczne*, w: *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. J. Auleytner, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej, Warszawa 1990, s. 124–130.

¹⁵¹ S. Golinowska wskazuje także, że system ten powinien być repartycyjny. S. Golinowska, *Dodatki...*, op.cit., s. 21. Kwestia sposobu finansowania systemu bazowego jest dyskusyjna. Obecnie funkcjonują systemy bazowe mające także charakter kapitałowy.

Tendencje w reformowaniu systemów emerytalnych (patrz szerzej punkt 3) wskazują jednak na zjawisko ograniczenia bazowych systemów emerytalnych i redukcji odpowiedzialności państwa za dostarczenie adekwatnej emerytury oraz występowanie w coraz szerszym zakresie preferencji państwa dla rozwoju systemów uzupełniających organizowanych przez pracodawców i samych zainteresowanych.

Systemy emerytur bazowych różnią się znacznie między krajami, oferując różny poziom zabezpieczenia przed utratą zarobkowych środków utrzymania z powodu wieku. Systemy te mogą opierać się na gwarancji dostarczenia emerytury minimalnej, emerytury obywatelskiej w jednakowej wysokości dla wszystkich ubezpieczonych lub emerytury uzależnionej od wysokości osiągniętych zarobków¹⁵². W krajach biedniejszych ograniczenia budżetowe prowadzą do stosunkowo niskiego poziomu gwarancji emerytury bazowej, jednak gdy kraje bogacą się – zwiększa się również jej poziom. Im niższy poziom pokrycia potrzeb przez system bazowy, tym więcej pola dla funkcjonowania dodatkowych części zabezpieczenia emerytalnego, pozwalających na podniesienie standardu emerytalnego gwarantowanego przez państwo¹⁵³.

Systemy bazowe charakteryzują się często wysokim stopniem redystrybucji, gdyż niezależnie od wielkości wniesionych składek, ich uczestnicy otrzymują świadczenia w zbliżonej wysokości. Za przykład takiego bazowego systemu emerytalnego posłużyć mogą składkowe emerytury podstawowe w Wielkiej Brytanii, które są wypłacane w równej wysokości wszystkim ubezpieczonym¹⁵⁴.

1.2. Zasady przystępowania do systemów

Klasyfikacja systemów emerytalnych według zasady przystąpienia nie jest równoznaczna z podziałem tych systemów na bazowe, a więc gwarantujące świadczenie w wysokości określonego standardu emerytalnego oraz dodatkowe – stanowiące formę „dozabezpieczenia”. Systemy bazowe występują przeważnie jako obowiązkowe, natomiast systemy dodatkowe

¹⁵² Emerytura minimalna zależy zwykle od osiąganego dochodu (ang. *income-tested*, np. Chile) lub majątku (ang. *affluence-tested*, np. Australia). Emerytura obywatelska w równej wysokości (ang. *flat-rate*) występuje m.in. w Nowej Zelandii, świadczenie częściowo zależne od zarobków (ang. *partially earnings-related*) – w Stanach Zjednoczonych, a emerytura w pełni zależna od dochodów (ang. *fully earnings-related*) – np. w Szwecji. N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 15.

¹⁵³ S. Golinowska, *Dodatkowe...*, op.cit., s. 21.

¹⁵⁴ M. Żukowski, *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom I, red. S. Golinowska, IPiSS, „Studia i materiały”, Zeszyt 16 (389), Warszawa 1993, s. 93. Dobrowolne pracownicze systemy emerytalne są natomiast przejawem troski pracodawcy o standard emerytalny jego pracowników.

zarówno w formie obowiązkowej¹⁵⁵, jak i dobrowolnej (fakultatywnej). W niektórych systemach¹⁵⁶ ubezpieczony może wystąpić z obowiązkowego systemu publicznego lub jego części (ang. *opt out*), jeśli jest objęty dodatkowym zabezpieczeniem zakładowym lub indywidualnym.

Przynależność osób aktywnych zawodowo do systemów obowiązkowych określona jest przepisami prawa. Konieczność istnienia systemów obowiązkowych wynika z celów polityki społecznej prowadzonej przez państwo, która dąży do zapewnienia każdej jednostce określonego standardu życia w okresie starości. Ponieważ nie wszyscy są w stanie odłożyć odpowiedni kapitał emerytalny, bądź ze względu na preferowanie konsumpcji bieżącej, bądź też z powodu zbyt niskich dochodów, państwo jest zobligowane do zapewnienia ochrony tym, którzy nie są w stanie uzyskać jej sami. Z tego właśnie powodu uzasadnione jest tworzenie obowiązkowych systemów emerytalnych obejmujących swym zasięgiem wszystkich członków społeczeństwa.

Systemy dobrowolne stanowią uzupełnienie systemów obowiązkowych, a uczestnictwo w nich jest przejawem troski ubezpieczonego o standard życia na emeryturze¹⁵⁷. Rozwiązania fakultatywne są systemami dodatkowymi, gdyż dostarczają emerytury w wysokości znacznie powyżej poziomu minimum społecznego. Aby systemy te mogły prawidłowo funkcjonować i aby zyskały zainteresowanie pracodawców i osób indywidualnych, muszą być spełnione określone warunki. W szczególności powinny występować:

- odpowiedni poziom edukacji (świadomości emerytalnej),
- regulacje prawne chroniące przed nadmiernym ryzykiem,
- reasekuracja,
- niezbędne rozwiązania podatkowe¹⁵⁸.

Dobrowolne systemy są bardzo istotne, lecz nie są w stanie rozwiązać kwestii zapewnienia minimalnego świadczenia emerytalnego wszystkim jednostkom i nie rozwiązują problemu braku finansowej stabilności systemu obowiązkowego.

¹⁵⁵ Obowiązkowe systemy dodatkowe w formie zabezpieczenia oferowane przez pracodawcę funkcjonują np. w Holandii czy Szwajcarii. M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy...*, op.cit., s. 14 i 20. P. Zieliński, *System emerytalny w Holandii*, w: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004, s. 172.

¹⁵⁶ Np. w Wielkiej Brytanii uczestnictwo w publicznym systemie emerytury dodatkowej może zostać zastąpione uczestnictwem w zakładowym lub indywidualnym systemie emerytalnym. Zob. M. Żukowski, *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, w: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, op.cit., s. 312.

¹⁵⁷ Nie można tego jednak powiedzieć o pracowniczych programach emerytalnych (PPE), funkcjonujących w Polsce w ramach III filara systemu emerytalnego, gdyż dobrowolność zależy tu w głównej mierze od inicjatywy pracodawcy.

¹⁵⁸ Por. A. Wiktorow, *Reformy systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, konspekt wykładu, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1998, s. 13.

1.3. Metody finansowania systemów

Każdy system emerytalny jest oparty na podziale produktu krajowego brutto (PKB) pomiędzy pokolenie pracujących i pokolenie emerytów. Można tego dokonać poprzez odkładanie określonych składek i budowanie oszczędności emerytalnych, aby w przyszłości kupić za nie produkty wytworzone przez młodszych uczestników systemu, lub polegać na zobowiązaniach między pokoleniami funkcjonujących w ten sposób, iż pokolenie pracujących finansuje świadczenia pokolenia emerytów¹⁵⁹. Takie rozumowanie prowadzi do najpopularniejszego kryterium podziału systemów emerytalnych i ich rozróżnienia ze względu na sposób finansowania wypłacanych świadczeń. Może się ono dokonywać ze składek wpłacanych na rzecz osób aktywnych zawodowo, które są natychmiast wydatkowane na świadczenia obecnych emerytów (systemy repartycyjne) lub poprzez stopniową wypłatę środków zgromadzonych i inwestowanych podczas okresu aktywności zawodowej (systemy kapitałowe)¹⁶⁰.

System repartycyjny oparty na umowie międzypokoleniowej określany jest skrótem PAYG (z ang. *Pay As You Go*), a przez niektórych ekonomistów¹⁶¹ zwany jest także systemem opartym na zasadzie obowiązkowego podatku socjalnego.

Systemy repartycyjne są zwykle organizowane przez państwo i finansowane z podatków lub składek¹⁶². Przychód systemu repartycyjnego uzależniony jest od następujących czynników¹⁶³:

- regulacji stanowiących o przynależności do systemu,
- liczby osób objętych obowiązkiem płatności składek,
- poziomu wynagrodzeń,
- sposobu i stopy obciążenia wynagrodzeń składką emerytalną,
- zdolności inkasa należnych składek.

Rozchód natomiast kształtowany jest przez¹⁶⁴:

- regulacje określające zakres uprawnień,

¹⁵⁹ N. Barr, *The Pension ...*, op.cit., s. 5. M. Góra twierdzi, że z punktu widzenia makroekonomii, system emerytalny jest zawsze repartycyjny, natomiast z perspektywy indywidualnego ubezpieczonego jest zawsze kapitałowy. System emerytalny jest bowiem narzędziem podziału bieżącego PKB między pokolenie emerytów i pracujących. Pracujący odkupują od emerytów ich prawa emerytalne, które mogą być wyrażone w różny sposób – od obietnic politycznych po własność instrumentów finansowych. Taka wymiana międzypokoleniowa odbywa się na rynku emerytalnym. M. Góra, *Kilka uwag...*, op.cit., s. 29–30.

¹⁶⁰ Por. M. Góra, *Inwestowanie składek w nowym polskim systemie emerytalnym*, CASE, Warszawa 2001, s. 3.

¹⁶¹ Zob. J.E. Stiglitz, op.cit., s. 427.

¹⁶² N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 1.

¹⁶³ B. Hadyniak, J. Monkiewicz, *Fundusze emerytalne II filar*, Poltext, Warszawa 1999, s. 13.

¹⁶⁴ Ibidem.

- wysokość wieku emerytalnego,
- przeciętną długość dalszego trwania życia,
- formułę obliczania świadczeń,
- koszty własne systemu.

W celu osiągnięcia samowystarczalności, składki wpływające do systemu powinny być równe wydatkom na wypłatę świadczeń. Warunkiem stabilności finansowej i płynności jest ponadto tworzenie rezerwy w okresie nadwyżki wpływów nad wydatkami w celu wykorzystania jej, gdy wiek emerytalny osiągną kohorty wyżu demograficznego. W przypadku gdy zobowiązania emerytalne przekroczą wysokość wpływających składek i brakuje odpowiedniej rezerwy demograficznej, deficyt finansowany jest zazwyczaj z budżetu państwa¹⁶⁵.

Ze względu na zastosowanie bieżącego finansowania, system repartycyjny jest szczególnie wrażliwy na niekorzystne zmiany demograficzne, sytuację na rynku pracy i manipulacje polityczne. Z uwagi na wykorzystanie składek na wypłatę bieżących świadczeń, systemy repartycyjne nie są neutralne dla gospodarki, powodując zmniejszenie ogólnego kapitału w gospodarce, obniżenie wynagrodzeń oraz podwyższenie stopy procentowej¹⁶⁶.

Systemy repartycyjne rozpowszechniły się szczególnie w pierwszej połowie XX w. Przyczyną ich popularności była masowa rezygnacja z systemów kapitałowych po okresie wielkiego kryzysu i galopującej erozji oszczędności w nich zgromadzonych. Wiele z nich wprowadzono po wojnie, kiedy społeczeństwa charakteryzowały się młodą strukturą wiekową i nie rozważano problemów z nadmiernym współczynnikiem obciążenia demograficznego¹⁶⁷ w przyszłości. Doświadczenia wielu krajów pokazały, że systemy repartycyjne nie są w stanie gwarantować odpowiedniej wysokości świadczeń przy umiarkowanych składkach z powodu niekorzystnych zjawisk demograficznych związanych z postępującym procesem starzenia się ludności.

Kapitałowy system emerytalny (ang. *funded system*, *fully-funded system*, *FF*) oparty jest na oszczędnościach gromadzonych przez ubezpieczonych w okresie aktywności zawodowej,

¹⁶⁵ R. Holzmann, *The World Bank Approach to Pension Reform*, Social Discussion Paper No. 9807, World Bank 1999, s. 8. Gdy wpływy i wydatki nie bilansują się w każdym roku, lecz zwykle dopiero w perspektywie kilkudziesięciu lat, systemy takie nazywane są zmodyfikowanymi systemami repartycyjnymi (ang. *modified PAYG*).

¹⁶⁶ Szerzej: D. Blake, *Pension Economics*, John Wiley and Sons Ltd, Chichester 2006, s. 113–117. Obniżenie wynagrodzeń wynika z relacji liczby pracujących do dostępnego kapitału. Wobec zmniejszenia zasobów kapitału wzrasta jego cena, a spadają płace. Teoretycznie może także występować sytuacja, w której jednostki oszczędzają na emeryturę zbyt dużo (ang. *oversaving*), w wyniku czego występuje nadmiar kapitału w gospodarce i zaniżone stopy procentowe. Wówczas wprowadzenie systemu PAYG może zwiększyć dobrobyt dzięki podniesieniu stóp procentowych, pomimo obniżki płac.

¹⁶⁷ Stopa obciążenia systemu ludźmi starymi jest stosunkiem liczby ludności w wieku ponad 60 lat do liczby ludności w wieku 15–59 lat; zob. I. Kotowska, *Demografia systemów emerytalno-rentowych*, Szkoła Główna Handlowa 1998 (materiał powielony).

które są inwestowane¹⁶⁸ aż do osiągnięcia przez jednostkę wymaganego wieku emerytalnego, a następnie wypłacane w formie renty dożywotniej (ang. *annuity*), wypłat ratalnych (ang. *programmed withdrawals*) bądź wypłaty jednorazowej (ang. *lump sum*). Świadczenie emerytalne pochodzi z faktycznego kapitału emerytalnego, który ubezpieczony zebrał w drodze opłacania składek. Systemy te mogą być zarządzane zarówno przez państwo, jak i przez podmioty prywatne¹⁶⁹. Ze względu na ekwiwalentność świadczeń i składek, czyste systemy kapitałowe uważane są za neutralne dla gospodarki¹⁷⁰.

Pierwsze systemy emerytalne, które powstały na przełomie XIX i XX w. oparte były na finansowaniu kapitałowym. Jednakże po wielkim kryzysie, ze względu na niekorzystne zjawiska cykliczności w gospodarce rynkowej i kłopoty z utrzymaniem realnej wartości funduszy, zaczęły się przekształcać w systemy finansowane z bieżących składek ludności. Ponadto, do załamania się tych systemów po drugiej wojnie światowej przyczyniły się ingerencje państw ze względów politycznych, które wprowadzały różne odstępstwa od zasad ekwiwalentności¹⁷¹ poprzez włączenie do systemu nowych grup i przyznanie im przywilejów bez spełnienia wymogu dostatecznych podstaw finansowych¹⁷².

Wprowadzenie systemu w pełni kapitałowego (ang. *fully funded system*) prowadzi do wzrostu stabilnego, długoterminowego kapitału w gospodarce wskutek rosnących składek, które są na bieżąco inwestowane¹⁷³. Systemy kapitałowe są także zwane systemami

¹⁶⁸ Składki powinny być inwestowane w papiery wartościowe sektora prywatnego, gdyż w przypadku zakupu wyłącznie papierów rządowych, rozwiązanie takie jest rolowaniem długu publicznego i, z ekonomicznego punktu widzenia, nie różni się od systemu o niefinansowej zdefiniowanej składce (NDC). W przypadku takiego zarządzania środkami, system emerytalny można uznać za nieefektywny, gdyż generuje dodatkowe koszty, które nie występują w NDC. Zob. M. Góra, *Inwestowanie...*, op.cit., s. 3–6.

¹⁶⁹ N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 1.

¹⁷⁰ Zob. szerzej: D. Blake, *Pension Economics*, op.cit., s. 106–107. Wskazywana neutralność odnosi się do braku wpływu na planowany rozkład konsumpcji w cyklu życia oraz opiera się na założeniu, iż jednostka dostosowuje poziom swoich oszczędności emerytalnych do wysokości składki wpłacanej do systemu publicznego (im niższa składka, tym wyższe indywidualne oszczędności i na odwrót). Neutralność nie wystąpi jednak, gdy przymusowa składka przewyższa poziom oszczędności, które jednostka gromadziłaby na emeryturę w przypadku braku systemu emerytalnego.

¹⁷¹ W przypadku systemu emerytalnego ekwiwalentność oznacza, że wysokość otrzymywanego świadczenia zależy od wysokości wpłaconych wcześniej składek. Świadczenie jest więc ekwiwalentem wpłaconych składek.

¹⁷² S. Golinowska, *Ewolucja...*, op.cit., s. 20.

¹⁷³ C. Serrano twierdzi, że ze względu na przejrzystość i ekwiwalentność, system kapitałowy zachęca pracujących do wyjścia z szarej strefy i ujawnienia źródeł swoich dochodów. Zob. C. Serrano, *Social Security Reform, Income Distribution, Fiscal Policy, and Capital Accumulation*, World Bank, 1999, s. 1. Przejrzystość i ekwiwalentność systemu emerytalnego zależy jednak w głównej mierze od zastosowanej formuły emerytalnej. Fakt, iż systemy kapitałowe funkcjonują zwykle w oparciu o formułę zdefiniowanej składki, nie oznacza, że wszystkie rozwiązania kapitałowe są przejrzyste i ekwiwalentne.

aktuarialnie zbilansowanymi¹⁷⁴, a ich wprowadzenie powoduje ograniczenie zobowiązań systemowych niezajdujących pokrycia w aktywach finansowych, bez względu czy są one jawne (ang. *explicit*), czy też ukryte (ang. *implicit*)¹⁷⁵.

Pomimo tak wielu zalet kapitałowego sposobu finansowania, nie można jednak zapominać o ryzykach, na które ten system jest narażony. Stopień narażenia systemów repartycyjnego i kapitałowego na poszczególne ryzyka przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Wrażliwość systemów na główne ryzyka

Ryzyko	System repartycyjny	System kapitałowy
Dekoniunktura gospodarcza	XX	XX
Kryzys finansowy	X	XXX
Niska stopa zwrotu	X	XXX
Manipulacje polityczne	XXX	X
Bezrobocie	XXX	X
Zmiany demograficzne	XXX	XX
Inflacja	XX	XXX

Objaśnienia: X – mało wrażliwy, XX – średnio wrażliwy, XXX – bardzo wrażliwy

Źródło: Opracowanie własne. Por. R. Holzmann, *The World Bank Approach to Pension Reform*, World Bank 1999, s. 10.

W przeciwieństwie do rozwiązania repartycyjnego, system kapitałowy jest szczególnie podatny na kryzysy finansowe, niską stopę zwrotu na rynku kapitałowym i inflację, a mniej wrażliwy na manipulację polityczną i bezrobocie¹⁷⁶. Zmniejszenie poziomu ekspozycji systemu na powyższe ryzyka możliwe jest poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych (np. zasad dywersyfikacji portfela) i powołanie instytucji nadzorczych kontrolujących ich przestrzeganie¹⁷⁷. Żaden system emerytalny nie jest jednak zupełnie odporny na kryzysy finansowe i ekonomiczne. W systemach kapitałowych bezpośrednim efektem kryzysu są zredukowane aktywa emerytalne i w rezultacie niższe emerytury dla

¹⁷⁴ J.E. Stiglitz twierdzi, że sformułowanie „kapitałowy” niezbyt prawidłowo określa charakterystykę takich systemów. J.E. Stiglitz, op.cit., s. 427. M. Góra zamiast określenia „kapitałowy” używa sformułowania „finansowy”. Zob. M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003, s. 17.

¹⁷⁵ J. Geanakoplos, O.S. Mitchell, S.P. Zeldes, *Social Security Money's Worth*, Working Paper 6722, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1998, s. 13.

¹⁷⁶ System kapitałowy o zdefiniowanej składce nie jest nigdy zupełnie wolny od ryzyka demograficznego, gdyż w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego zakłada on sprzedaż portfela aktywów emerytalnych przez osoby wychodzące z rynku pracy, który musi zostać odkupiony przez następne pokolenie oszczędzające na rynku kapitałowym na cele emerytalne. Jeśli kolejne pokolenia pracujących będą mniej liczne, zmniejszeniu ulegnie popyt na te aktywa, powodując spadek ich cen w momencie sprzedaży, w konsekwencji osiągnięcie niższej stopy zwrotu. Zob. szerzej: M. Góra, *System...*, op.cit.

¹⁷⁷ R. Holzmann, op.cit., s. 8.

osób kończących aktywność w tym okresie. W systemach repartycyjnych kryzys powoduje skurczenie bazy składkowej w konsekwencji bezrobocia i niższych wynagrodzeń, co ostatecznie przekłada się na możliwość wypłacania emerytur finansowanych z bieżących składek¹⁷⁸.

1.4. Formuły obliczania świadczeń emerytalnych

Wysokość emerytur może być ustalana w oparciu o formułę zdefiniowanego świadczenia lub formułę zdefiniowanej składki, przy czym rozwiązanie zastosowane w konkretnym państwie musi odpowiadać specyfice systemu oraz zastanym warunkom gospodarczym i społecznym.

System o zdefiniowanym świadczeniu charakteryzuje się odrębnymi warunkami wyznaczania świadczeń i składek emerytalnych, które z finansowego punktu widzenia nie zawsze automatycznie się kompensują (zrównują). W konsekwencji musi zawsze istnieć instytucja gwaranta, który pokrywa ewentualne deficyty i absorbuje nadwyżki powstałe w tym planie. Podmiot ten bierze na siebie również ewentualne ryzyko inwestycyjne i ryzyko demograficzne. Natomiast system o zdefiniowanej składce wiąże świadczenia i składki w taki sposób, aby zachowana była równowaga finansowa pomiędzy wymienionymi elementami¹⁷⁹. Ryzyko inwestycyjne i część ryzyka demograficznego są w tym przypadku ponoszone przez każdego z uczestników systemu.

Zgodnie z definicją M. Żukowskiego, w systemie ze zdefiniowanym świadczeniem (ang. *Defined Benefit System, DB*) wysokość emerytury jest określona z góry – albo w postaci kwoty, albo w relacji do wcześniejszych lub przeciętnych zarobków i okresu ubezpieczenia (składka jest funkcją wysokości emerytury)¹⁸⁰. Formuła ta wymusza dostosowanie wysokości składek do spodziewanych wypłat (w systemach repartycyjnych) lub osiągnięcia odpowiednich, w stosunku do spodziewanych wypłat świadczeń, wyników inwestycyjnych (w systemach kapitałowych)¹⁸¹.

¹⁷⁸ E. Whitehouse, *Pensions During the Crisis: Impact on Retirement Income Systems and Policy Responses*, „The Geneva Papers” Vol. 34, No. 4, October 2009, s. 537.

¹⁷⁹ S. Valdes-Prieto, *Risks in Pensions and Annuities: Efficient Designs*, The World Bank, luty 1998, s. 6–7.

¹⁸⁰ M. Żukowski, *Reformy...*, op.cit., s. 7.

¹⁸¹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 247. Odpowiednie wyniki inwestycyjne zapewniają równowagę finansową systemu. W przypadku kryzysu finansowego występuje konieczność wnoszenia dopłat przez podmiot organizujący system, którym może być państwo – wówczas dopłata dokonywana jest z budżetu (podatków) albo poprzez podniesienie składek emerytalnych – lub pracodawcę (gdy system jest pracowniczy) – wówczas dopłata finansowana jest ze środków pracodawcy. Przy udanej polityce inwestycyjnej organizator może natomiast odnieść dodatkowe korzyści, gdy rozwiązania

Jedną z wersji systemu o zdefiniowanym świadczeniu jest system wzorujący się na rozwiązaniu wprowadzonym w Anglii przez W. Beveridge'a¹⁸², w którym wszyscy uprawnieni są do świadczenia obliczonego na podstawie tej samej formuły uwzględniającej jedynie okres zamieszkania na terenie danego kraju. Systemy o zdefiniowanym świadczeniu mogą występować jako rozwiązania o jednakowej wysokości świadczeń dla wszystkich ubezpieczonych (ang. *flat-rate benefits*) lub mogą uzależniać wysokość emerytur od wysokości osiąganych wcześniej wynagrodzeń (ang. *earnings-related benefits*).

Systemy DB uwzględniają zwykle w kalkulacji świadczenia jedynie najlepsze¹⁸³ lub ostatnie lata aktywności zawodowej. Taki mechanizm może wywoływać niepożądane efekty, dyskryminując osoby z długim i relatywnie „płaskim”¹⁸⁴ przebiegiem kariery¹⁸⁵. Systemy te często zawierają także mechanizmy zapewniające redystrybucję dochodów od osób lepiej do gorzej sytuowanych. Formuła emerytalna może zawierać stały dla wszystkich składnik socjalny, część zależną od liczby lat składkowych i długości okresu nieskładkowego¹⁸⁶, powodując spłaszczenie wysokości wypłacanych świadczeń emerytalnych¹⁸⁷. Formuła emerytalna stosowana w systemach o zdefiniowanym świadczeniu nie spełnia zwykle w długim okresie zasady równowagi aktuarialnej, gdyż nie dostosowuje automatycznie poziomu wpływów i wydatków do zmian demograficznych. Istnieje więc ryzyko, że systemy DB nie zrealizują w przyszłości swoich obietnic i nie będą w stanie wypłacić świadczeń w określonej wcześniej wysokości.

Problem braku aktuarialnej stabilności systemu o zdefiniowanym świadczeniu może być rozwiązany poprzez¹⁸⁸:

przewidują podział nadwyżki aktywów finansowych nad zobowiązaniami emerytalnym. Zob. szerzej N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 2.

¹⁸² Elementy systemu Beveridge'a wprowadzono w Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii. System ten uważany jest za krańcowy przykład systemu o zdefiniowanym świadczeniu. Często można się spotkać z poglądem, że składka na ubezpieczenie społeczne jest w tym przypadku raczej podatkiem celowym.

¹⁸³ Za najlepsze lata uznaje się okres, w którym płaca ubezpieczonego charakteryzowała się najkorzystniejszą relacją w stosunku do płacy przeciętnej.

¹⁸⁴ Przez sformułowanie „płaski” przebieg kariery autorka rozumie stabilną relację zarobków ubezpieczonego do płacy przeciętnej w całym okresie kariery zawodowej.

¹⁸⁵ M. Góra, E. Palmer, *A New Paradigm in Pension Economics*, World Bank 2001, s. 3–4. Z sytuacją taką mamy do czynienia, gdy warunkiem uzyskania świadczenia w pełnej wysokości jest np. 20-letni okres składkowy, a jego wysokość ustalana jest w oparciu o wynagrodzenie z najlepszych 10 lat.

¹⁸⁶ W Polsce za okres nieskładkowy uważany jest m.in. okres studiów, pobierania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych czy służby wojskowej; nie może on jednak przekroczyć 1/3 okresu składkowego.

¹⁸⁷ „Spłaszczenie” świadczeń emerytalnych poprzez formułę DB występuje także w Holandii, Wielkiej Brytanii i Belgii. W. Rutkowski, *Bazowy system emerytur powszechnych w Holandii*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom II, red. S. Golinowska, IPiSS, „Studia i materiały”, Zeszyt 16 (389), Warszawa 1993, s. 63.

¹⁸⁸ Zob. M. Góra, *Inwestowanie...*, op.cit., s. 5.

- podniesienie składek,
- podwyższenie podatków i subsydiowanie systemu,
- podwyższenie wieku emerytalnego lub
- obniżenie poziomu świadczeń do poziomu równowagi systemu.

Trzy pierwsze możliwości obciążają aktualnie pracujących, generują bezrobocie i spowalniają wzrost gospodarczy. Czwarta ze względów społecznych jest trudna do wprowadzenia¹⁸⁹.

W systemie ze zdefiniowaną składką (ang. *Defined Contribution System, DC*) wysokość emerytury zależy od wielkości funduszu emerytalnego zgromadzonego przez indywidualną osobę w momencie przejścia na emeryturę (emerytura jest funkcją składki)¹⁹⁰. W zależności od metody finansowania, wysokość świadczenia może być wynikiem uprawnień zgromadzonych w systemie repartycyjnym i/lub kapitałów emerytalnych zgromadzonych w systemie kapitałowym¹⁹¹. System repartycyjny o zdefiniowanej składce nazywany jest systemem o niefinansowej zdefiniowanej składce¹⁹² (ang. *notional defined contribution, non-financial defined contribution, NDC*).

Składki wpłacane do systemu DC są inwestowane na rynku finansowym (system kapitałowy) lub indeksowane, w zależności od przyjętej formuły, wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, wzrostu płac lub wskaźnikiem stanowiącym połączenie wymienionych indeksów (system repartycyjny). Systemy DC charakteryzuje zasada proporcjonalności i ekwiwalentności. Na wysokość świadczenia wpływa wysokość opłaconych składek, stopa zwrotu lub waloryzacji uprawnień oraz wiek przejścia na emeryturę. Odstępstwa od zasady ekwiwalentności odnoszą się przede wszystkim do nieuwzględniania w formule emerytalnej płci i stanu zdrowia ubezpieczonych, co

¹⁸⁹ W systemach DB występuje często sytuacja odwrotna – rozwiązania te są podatne na uznaniowe zmiany (podwyższanie świadczeń i przyznawanie przywilejów emerytalnych) dokonywane przez polityków pragnących zwiększyć swoje szanse na elekcję. Ryzyko polityczne wzmacnia ekspozycję ubezpieczonych na ryzyko starości, jeśli obietnice nie mają realnych szans spełnienia lub nakładają nadmierne obciążenia na inne podmioty lub młodsze pokolenia.

¹⁹⁰ Por. M. Żukowski, *Reformy...*, op.cit., s. 7.

¹⁹¹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 247. Niektórzy eksperci utożsamiają systemy o zdefiniowanej składce z kapitałowymi systemami opartymi na indywidualnych rachunkach uczestników, zapominając, że funkcjonują również niefinansowe odmiany systemów DC. Por. N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 1.

¹⁹² Systemy o niefinansowej zdefiniowanej składce powstały w połowie lat 90. XX w. Zob. szerzej: M. Góra, *Inwestowanie...*, op.cit., s. 6. Mamy w nich do czynienia z indywidualnymi kontami uczestników systemu, na których zapisywane są uprawnienia, a nie realne kapitały emerytalne. Biorąc pod uwagę konstrukcję stopy zwrotu, NDC można porównać do funduszu emerytalnego z portfelem zbudowanym wyłącznie z obligacji rządowych o oprocentowaniu równym stopie wzrostu bazy składkowej. Opisaną formę przyjęły m.in. pierwsze filary systemów w Szwecji, Włoszech, Polsce i na Litwie. L. Fox, E. Palmer, *New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?*, World Bank 1999, s. 26. Zob. też M. Żukowski, *Reformy...*, op.cit., s. 64–66.

spowodowane jest powszechnym i solidarnościowym charakterem systemu emerytalnego. Do podstawowych zalet systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce należy jego aktuarialne zbilansowanie. System DC nie może doprowadzić do niezrealizowania swoich obietnic ze względu na fakt, iż nie obiecuje nic ponad to, co zdoła osiągnąć¹⁹³. Formuła zdefiniowanej składki zachęca ponadto uczestników do dłuższej aktywności zawodowej i odkładania decyzji o przejściu na emeryturę, w myśl zasady – im później przejdziesz na emeryturę, tym wyższe otrzymasz świadczenie¹⁹⁴. W kapitałowych systemach DC ubezpieczeni są jednak narażeni na wystąpienie sytuacji, w której moment przejścia na emeryturę pokryje się z dekoniunkturą na rynkach finansowych, w rezultacie czego wysokość świadczenia ukształtuje się na zdecydowanie niższym poziomie w porównaniu z emeryturą obliczoną na podstawie wartości środków przed okresem bessy¹⁹⁵.

1.5. Zarządzanie systemami

Chcąc dokonać rozróżnienia systemów emerytalnych według kryterium zarządzania, przedstawić należy podział dualny na systemy administrowane przez państwo oraz systemy zarządzane przez podmioty prywatne, przy czym niezależnie od podmiotu zarządzającego, systemy emerytalne wiążą się zawsze ze znaczną aktywnością państwa w sferze regulacji ich funkcjonowania i nadzoru.

Zarządzaniem publicznym, a więc przez instytucje państwowe charakteryzują się głównie systemy repartycyjne. Dla potrzeb zarządzania publicznym system emerytalnym¹⁹⁶ tworzone są specjalne instytucje należące do administracji państwowej zajmujące się poborem składek i wypłatą świadczeń. W przypadku systemu publicznego nie wystę-

¹⁹³ M. Góra, *Inwestowanie ...*, op.cit., s. 5. System nie obiecuje więcej niż to, co zdoła osiągnąć, do momentu przejścia na emeryturę. Zagrożeniem dla stabilności finansowej systemu na etapie wypłaty świadczeń jest jednak wydłużające się trwanie życia. Za tę uwagę dziękuję Barbarze Więckowskiej.

¹⁹⁴ Jak pokazuje doświadczenie chilijskie, przejście z systemu o zdefiniowanym świadczeniu do systemu o zdefiniowanej składce może spowodować wzrost stopy aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet i emerytów, oraz przyczynić się do podwyższenia faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę. Zob. A.C. Edwards, E. James, *Social Security Rules and Labour Force Participation of Older Workers: Evidence from Chile*, Working Paper WP 2009–202, Michigan Retirement Research Center, University of Michigan, Ann Arbor 2009.

¹⁹⁵ L. Fox, E. Palmer, op.cit., s. 26. W celu ochrony ubezpieczonych przed ryzykiem znacznego uszczuplenia kapitałów emerytalnych na skutek wystąpienia kryzysu finansowego w okresie poprzedzającym zakończenie aktywności zawodowej, wiele krajów wprowadziło lub planuje wprowadzić multifundusze umożliwiające ograniczanie ryzyka inwestycyjnego w okresie poprzedzającym emeryturę, a jednocześnie umożliwiające bardziej agresywne (i potencjalnie bardziej zyskowe) inwestycje w początkowej fazie oszczędzania. Multifundusze wprowadzono m.in. w Peru, Meksyku, Chile i na Węgrzech.

¹⁹⁶ Publiczny system emerytalny jest niekiedy definiowany jako system powszechny, obowiązkowy i organizowany przez państwo, bez względu na cechy podmiotów, które faktycznie zarządzają kapitałami

pują dodatkowe koszty ponoszone na pozyskiwanie klientów, które stanowią duży udział w kosztach w przypadku wielu podmiotów prywatnych. Ocena zarządzania państwowego zależy od stosowanego kryterium, którym oprócz ekonomicznej efektywności może być również popularność społeczna, zaufanie do systemu i tradycja danego kraju¹⁹⁷.

Systemy państwowe są szczególnie narażone na szereg ryzyk politycznych. Wysokość świadczeń i składek jest bowiem często przedmiotem przetargów politycznych, zamiast opierać się na rachunku aktuarialnym¹⁹⁸. Kolejnym zagrożeniem jest nadmierne dostosowanie poziomu świadczeń do krótkookresowych warunków budżetowych¹⁹⁹. Powyższe ryzyka są jednak znacznie ograniczone w przypadku występowania systemów NDC, których transparentność jest porównywalna z systemami prywatnymi. Skutki manipulacji systemami NDC są podobne do wprowadzenia podatku w systemach prywatnych²⁰⁰.

Administracja systemami zarządzanymi prywatnie przekazana zostaje wyspecjalizowanym podmiotom z sektora prywatnego, których zasady działania regulują przepisy prawne i których aktywność kontrolowana jest najczęściej przez państwowe instytucje nadzorcze. Zarządzaniem prywatnym charakteryzują się głównie systemy kapitałowe²⁰¹, które inwestują powierzone środki ubezpieczonych w instrumenty finansowe oraz wypłacają dożywotnie świadczenia emerytalne na bazie umów²⁰² zawieranych z indywidualnymi ubezpieczonymi. Systemy prywatne uważane były w ostatnich latach za swego rodzaju panaceum na problemy systemów administrowanych przez państwo²⁰³ ze względu na ich wyższą efektywność i lepszą transparentność. Jednak w ostatnim czasie trudna sytu-

lub uprawnieniami emerytalnymi. Autorka definiuje taki system jako bazowy, który może być zarządzany publicznie lub prywatnie. Por. M. Żukowski, *Reformy...*, op.cit., s. 7.

¹⁹⁷ M. Góra, E. Palmer, op.cit., s. 10.

¹⁹⁸ Najbardziej oczywistym ryzykiem jest przyznawanie obecnym emerytom relatywnie wysokich świadczeń w okresie, kiedy system nie jest jeszcze w pełni dojrzały i wpływy ze składek pokrywają z nadwyżką wypłacane świadczenia, a następnie niemożność wywiązania się z danych obietnic w stosunku do przyszłych emerytów.

¹⁹⁹ R. Holzmann, op.cit., s. 6. Największą ekspozycją na ryzyko polityczne charakteryzują się publiczne systemy emerytalne w krajach rozwijających się. Ryzyko to obejmuje swym zakresem działania od ograniczania inwestycji i stopy zwrotu do zawłaszczenia środków funduszu. L. Fox, E. Palmer, op.cit., s. 2. W krajach tych rekomendowane jest wprowadzanie indywidualnych rachunków zarządzanych prywatnie.

²⁰⁰ M. Góra, E. Palmer, op.cit., s. 10.

²⁰¹ Czasami prywatyzacja systemu emerytalnego jest błędnie utożsamiana z wprowadzeniem systemu o zdefiniowanej składce z indywidualnymi rachunkami emerytalnymi. Zob. J. Geanakoplos, O.S. Mitchell, S.P. Zeldes, op.cit., s. 13. Zarządzanie prywatne jest możliwe również w systemach o zdefiniowanym świadczeniu.

²⁰² Umowa emerytalna jest w tych systemach umową cywilnoprawną w pełnym tego słowa znaczeniu. W przypadku sporu między stronami, mogą one wnieść sprawę do sądu, czego nie można powiedzieć o systemach zarządzanych przez państwo.

²⁰³ M. Góra, E. Palmer, op.cit., s. 9–10.

acja budżetowa wielu krajów spowodowała odwrót w kierunku systemów państwowych finansowanych metodą repartycyjną.

Zaznaczyć należy, że rzadko występują systemy finansowane w całości metodą repartycyjną lub kapitałową, bądź też zarządzane całkowicie prywatnie lub publicznie. Publicznie zarządzany jest zwykle cały bazowy system emerytalny lub jego część. Natomiast prywatnym zarządzaniem charakteryzują się przede wszystkim systemy dodatkowe oraz część rozwiązań bazowych²⁰⁴. Można to zaobserwować na przykładzie Francji, Polski i Szwecji.

1.6. Tradycyjne i nowoczesne systemy emerytalne

W literaturze emerytalnej²⁰⁵ można się także spotkać ze stosunkowo nowym podziałem systemów emerytalnych na systemy tradycyjne i nowoczesne. Klasyfikacja ta, autorstwa M. Góry, odnosi się do spojrzenia na systemy emerytalne z perspektywy makroekonomicznej.

Tradycyjny system emerytalny zakłada utrzymanie stałej wartości PKB przypadającej na emeryta ($GDP/LR = \text{constans}$, gdzie LR – liczba emerytów). W obliczu starzenia się społeczeństwa, utrzymanie stałego wskaźnika wymaga osiągnięcia wysokiego wzrostu gospodarczego, niemożliwego do uzyskania, gdy spada liczba pracujących, a rośnie liczba pobierających świadczenia. W rezultacie, starzenie powoduje wzrost relacji udziału emerytów w podziale PKB ($GDPR$), zwanej wskaźnikiem obciążenia ekonomicznego (ang. *economic dependency ratio*, $EDR = GDPR/GDP$). Coraz mniejsza część PKB jest przeznaczana na wynagradzanie czynników produkcji, powodując spowolnienie wzrostu gospodarczego. Z indywidualnego punktu widzenia, starzenie powoduje konieczność odejścia w systemach tradycyjnych od zasad ubezpieczeniowych w kierunku zasad zaopatrzeniowych i finansowania podatkowego.

W nowoczesnym systemie emerytalnym zdyskontowana na wybrany moment wartość strumienia jego przychodów jest równa zdyskontowanej wartości strumienia wydatków, a wykorzystywane rozwiązania minimalizują zniekształcenia podatkowe wynikające

²⁰⁴ Np. niemiecki bazowy system emerytalny finansowany repartycyjnie jest zarządzany publicznie. We francuskim repartycyjnym systemie emerytalnym część bazowa jest zarządzana publicznie, a dodatkowa – prywatnie. Polski i szwedzki bazowy system emerytalny są finansowane w sposób mieszany i zarządzane częściowo publicznie i częściowo prywatnie. Publicznym zarządzaniem charakteryzują się kapitałowe systemy Malezji i Singapuru, natomiast zarządzaniem prywatnym – bazowe kapitałowe systemy emerytalne w Meksyku i Chile. R. Holzmann, R. Palacios, *Individual Accounts as Social Insurance: A World Bank Perspective?*, World Bank 2001, s. 2.

²⁰⁵ M. Góra, *System...*, op.cit., s. 18–19. M. Góra, *Reintroducing Intergenerational Equilibrium: Key Concepts and the Example of the New Polish Pension System*, William Davidson Working Paper No. 574, 2003.

z obowiązkowości uczestnictwa w systemie²⁰⁶. Nowoczesne systemy emerytalne, opierając się na zasadzie rachunków indywidualnych i formule zdefiniowanej składki, zakładają utrzymanie stałego wskaźnika obciążenia ekonomicznego, dbając o stały udział emerytów w podziale wytworzonego PKB²⁰⁷.

Tabela 6. Trzy rodzaje indywidualnych rachunków emerytalnych

Wyszczególnienie	Rodzaj systemu o zdefiniowanej składce		
	NDC (niefinansowy)	FDC _{GD} (finansowy oparty na dźługu publicznym)	FDC _{PE} (finansowy oparty na prywatnych instrumentach finansowych)
Podmiot zarządzający indywidualnymi rachunkami	państwo	państwo	sektor prywatny
Źródło zysków	gospodarka	rynki finansowe	rynki finansowe
Stopa zwrotu	$r = g$	$r = r_{GD}$	$r = r_{PE}$
Ekspozycja na ryzyko polityczne	umiarkowana lub niska	niska	bardzo niska
Ekspozycja na ryzyko ekonomiczne (utrzymanie EDR, gdy $r > g$)	EDR pozostaje niezmiennione**	EDR wzrasta powodując wzrost podatków	EDR wzrasta w wyniku wyższych cen aktywów finansowych

r – stopa zwrotu w systemie emerytalnym

g – stopa wzrostu gospodarczego

r_{GD} – oprocentowanie dźługu publicznego

r_{PE} – oprocentowanie udziałowych papierów wartościowych

* Przy założeniu, że nie zmienia się udział płać w PKB.

Źródło: M. Góra, *Reintroducing Intergenerational Equilibrium: Key Concepts and the Example of the New Polish Pension System*, William Davidson Working Paper No. 574, 2003, s. 25.

Systemy rachunków indywidualnych, zapewniających równowagę międzypokoleniową pod względem podziału PKB, mogą funkcjonować jako rozwiązania repartycyjne lub kapitałowe. Natomiast rozwiązania kapitałowe mogą być oparte na państwowych dźłuznych papierach wartościowych lub inwestycjach w sektorze prywatnym. Dzięki utrzymaniu wskaźnika obciążenia ekonomicznego na stałym poziomie, systemy te ograniczają redystrybucję międzypokoleniową i przeciwdziałają zwiększaniu nakładanego na kolejne pokolenia ciężaru związanego z realizacją zobowiązań emerytalnych.

²⁰⁶ M. Góra, *System...*, op.cit., s. 18.

²⁰⁷ M. Góra, *Reintroducing...*, op.cit., s. 7–8.

2. Konceptcje prezentacji systemów emerytalnych

Na zakres i formę przeprowadzonych reform mają wpływ nie tylko ugrupowania polityczne oraz krajowi eksperci, lecz również instytucje międzynarodowe, które zwykle wyznaczają najbardziej pożądane kierunki zmian. Szczególnie w przypadku krajów rozwijających się niemożliwe byłoby zignorowanie propozycji i zaleceń formułowanych przez Komisję Europejską, Międzynarodową Organizację Pracy czy Bank Światowy²⁰⁸. Konceptcje powstałe w wyniku procesu tworzenia i reformowania systemów emerytalnych znajdują odzwierciedlenie w charakterystyce rozwiązań zarówno już funkcjonujących, jak i planowanych.

2.1. Klasyczna koncepcja wielofilarowego systemu emerytalnego

Tradycyjny trzelementowy model zabezpieczenia emerytalnego ma rodowód szwedzki i składa się z obowiązkowej części bazowej organizowanej przez państwo, części dodatkowej (uzupełniającej) organizowanej przez pracodawcę oraz dobrowolnej części dodatkowej organizowanej z inicjatywy indywidualnej osoby (tabela 7)²⁰⁹.

Tabela 7. Klasyczna koncepcja trójfilarowego systemu emerytalnego

Kryterium	Filar I	Filar II	Filar III
Podmiotowe	państwo	pracodawca	osoba indywidualna/ gospodarstwo domowe
Dochodowe	emerytura standardowa	dodatkowe środki emerytalne	dodatkowe środki emerytalne
Część systemu	bazowa	dodatkowa	dodatkowa

Źródło: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 270.

Powyższą terminologię stosuje także OECD, wyróżniając następujące elementy zabezpieczenia emerytalnego:

- systemy podstawowe (obowiązkowe, ang. *basic statutory systems*),

²⁰⁸ O. Mitchell, A. Orenstein, *A Political-Institutional Analysis of Pension Reform in the Postcommunist Countries*, Syracuse University, New York 1999, s. 14.

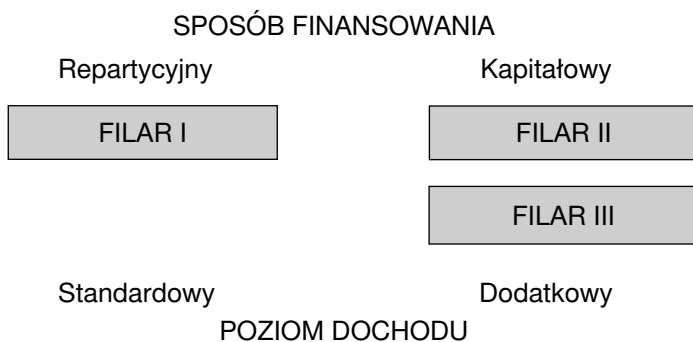
²⁰⁹ L. Roberts, *Complementary Retirement Pensions: Towards a Definition of Terms*, „International Social Security Review” 1993, No. 4, za S. Golinowska, *Dodatkowe...*, op.cit., s. 21. Por. M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy...*, op.cit., s. 19–21.

- systemy pracownicze (ang. *occupational systems*),
- indywidualne plany emerytalne (ang. *individual pension plans*).

Pierwszy filar ma charakter obowiązkowy, aby osiągnąć powszechność uczestnictwa w systemie. Jego celem jest zapewnienie świadczeń podstawowych, dostarczających co najmniej minimalnego dochodu, a jednocześnie stanowiących główną część dochodów uzyskiwanych w okresie emerytalnym. Filar drugi jest bezpośrednio związany ze stosunkiem pracy i obejmuje pracownicze plany emerytalne, zarówno obowiązkowe, jak i dobrowolne. Inicjatywa utworzenia systemów pracowniczych należy do pracodawcy, a świadczenia mają charakter uzupełniający w stosunku do emerytury uzyskiwanej z obowiązkowego publicznego systemu emerytalnego. Trzeci poziom związany jest z indywidualną przezornością i obejmuje dobrowolne indywidualne plany emerytalne, będące źródłem emerytury dodatkowej (uzupełniającej).

Klasykna konstrukcja trójfilarowego systemu emerytalnego, z uwzględnieniem modelowych źródeł jego finansowania, została przedstawiona na rysunku 5. Część bazowa organizowana przez państwo jest modelowo finansowana z podatków lub składek emerytalnych, z wykorzystaniem metody repartycyjnej, natomiast części dodatkowe, dostarczające emerytury uzupełniającej, wykorzystują finansowanie kapitałowe²¹⁰.

Rysunek 5. Konstrukcja klasycznego systemu emerytalnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Szumlicz, *Vademecum funduszy emerytalnych (1)*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998, nr 10, s. 16.

Na klasycznej trójfilarowej koncepcji systemu emerytalnego bazuje propozycja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zgodnie z którą system emerytalny powinien się składać z²¹¹:

²¹⁰ T. Szumlicz, *Vademecum funduszy emerytalnych*, cykl artykułów w: „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998 i 1999.

²¹¹ *Private Pensions. OECD Classification and Glossary*, OECD, Paryż 2005, s. 28–29.

- państwowego systemu o zdefiniowanej składce, finansowanego repartycyjnie,
- prywatnych, pracowniczych planów emerytalnych organizowanych przez pracodawcę,
- indywidualnych planów emerytalnych w formie gromadzenia oszczędności i rent dożywotnich.

2.2. Podejście Międzynarodowej Organizacji Pracy

Klasyfikacja Międzynarodowej Organizacji Pracy²¹² (MOP) wyróżnia:

- publiczny powszechny pierwszy filar, mający zapewnić emeryturę minimalną,
- publiczny drugi filar, spełniający funkcję alokacji dochodu w cyklu życia i oferujący emeryturę podstawową,
- prywatny trzeci filar, obejmujący wszystkie dobrowolne i dodatkowe plany emerytalne, zarówno pracownicze, jak i indywidualne.

Konstrukcja systemu emerytalnego autorstwa MOP zakłada selektywność pierwszej części systemu emerytalnego, która skierowana jest wyłącznie do osób osiągających dochody poniżej określonego minimum (tabela 8). Tak określone emerytury minimalne finansowane są metodą zaopatrzeniową z ogółu podatków budżetowych. Proponowane rozwiązanie jest silnie redystrybucyjne. Drugi filar ma zapewniać emeryturę bazową na pokrycie podstawowych kosztów utrzymania w okresie starości, oferując określoną stopę zastąpienia z wykorzystaniem finansowania repartycyjnego. Trzeci filar, obejmujący wszystkie niepubliczne programy emerytalne, jest modelowo systemem kapitałowym o zdefiniowanej składce. W swoim trójfilarowym ujęciu systemu emerytalnego MOP podkreśla potrzebę indeksowania publicznych świadczeń oferowanych w ramach I i II filara, aby zachować ich siłę nabywczą.

²¹² W 1984 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy opisała trzy etapy ewolucji zabezpieczenia emerytalnego. Pierwszym była epoka paternalizmu, prywatnej dobroczynności i opieki nad biednymi, która jednocześnie związana była ze stygmatem biednych. Drugi etap odzwierciedlało wprowadzenie ubezpieczeń społecznych, początkowo jedynie ubezpieczeń robotniczych emerytalnych i na wypadek choroby, które z biegiem czasu zostały poszerzone o inne ryzyka i objęły swym zasięgiem praktycznie wszystkich pracujących. Trzeci etap wiąże się z wprowadzeniem zasad prewencji i zastosowaniem uniwersalności programów służących utrzymaniu lub podniesieniu standardu życia, gdy ubezpieczeni nie mogą z różnych względów wykonywać pracy. G. Nwaobi, *Social Security Mechanism (System): Theories, Design and Practice*, Quantitative Economic Research Bureau, December 2008, Abia State (Nigeria), s. 28.

Tabela 8. Model systemu zabezpieczenia emerytalnego autorstwa Międzynarodowej Organizacji Pracy

Kryterium	Filar I	Filar II	Filar III
Podmiotowe	państwo	państwo	pracodawca/ osoba indywidualna
Dochodowe	emerytura minimalna dostępna jedynie dla najbiedniejszych (ang. <i>means-tested</i>)	emerytura podstawowa	dodatkowe środki emerytalne
Część systemu	bazowa	bazowa	dodatkowa
Finansowanie	podatkowe	repartycyjne	kapitałowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Private Pensions. OECD Classification and Glossary*, OECD, Paryż 2005, s. 29.

2.3. Typologia Banku Światowego

Wielofilarowy model systemu emerytalnego proponowany przez Bank Światowy²¹³ zmieniał się w czasie. Biorąc pod uwagę doświadczenia wyniesione z działalności doradczej w latach 90. XX w., Bank Światowy zarekomendował w 1994 r. wprowadzanie wielofilarowego systemu emerytalnego (ang. *multi-pillar pension system*²¹⁴), składającego się wzorcowo z (tabela 9):

- 4) obowiązkowej i zarządzanej przez państwo części repartycyjnej,
- 5) obowiązkowej części kapitałowej zarządzanej przez podmioty prywatne,
- 6) dobrowolnych, uzupełniających planów indywidualnego oszczędzania na starość.

Pierwszy filar, publiczny i obowiązkowy, miał zapewniać podstawowe minimum socjalne (ang. *safety net*) dzięki dostarczaniu emerytury podstawowej (obywatelskiej) finansowanej z podatków (ang. *non-contributory state pension*). Ta część powinna być silnie redystrybucyjna i zapobiegać ubóstwu wśród emerytów. Drugi filar zorganizowany na bazie formuły zdefiniowanej składki obejmował obowiązkowe, prywatnie zarządzane

²¹³ Podstawowym zadaniem Banku Światowego jest pomoc w rozwoju gospodarczym krajów, a tym samym zmniejszanie ubóstwa. Działania tej instytucji w zakresie doradztwa w sprawach reformy emerytalnej koncentrują się na czterech głównych aspektach: 1) krótko- i długoterminowej stabilności finansowej proponowanych rozwiązań, 2) wpływie reformy na wzrost gospodarczy, 3) poziomie ekwiwalentności i redystrybucyjności nowego systemu oraz 4) rodzaju i stopniu ryzyka, na które narażone jest nowe rozwiązanie. R. Holzmann, op.cit., s. 3–6.

²¹⁴ W literaturze przedmiotu możemy się również spotkać z określeniem *multi-tier pension scheme*, które jest tożsame z pojęciem *multi-pillar pension system*. R. Holzmann, op.cit., s. 3. Zob. też M. Żukowski, *Reformy...*, op.cit., s. 61. Modelowa koncepcja systemu emerytalnego została przedstawiona w raporcie *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford 1994.

plany emerytalne, finansowane metodą kapitałową, które miały zapewnić odpowiednią stopę zastąpienia z systemu i wygładzenie konsumpcji w cyklu życia. Trzeci filar odnosił się natomiast do indywidualnych, dobrowolnych, kapitałowych planów emerytalnych mających dostarczać świadczenia o charakterze uzupełniającym.

Tabela 9. Model trójfilarowego systemu emerytalnego według propozycji Banku Światowego z 1994 r.

Kryterium	Filar I	Filar II	Filar III
Podmiotowe	państwo	pracodawca/ osoba indywidualna	pracodawca/ osoba indywidualna
Dochodowe	emerytura minimalna lub obywatelska (ang. <i>flat-rate</i>)	emerytura pracownicza/ indywidualna	emerytura pracownicza/ indywidualna
Część systemu	bazowa	bazowa	dodatkowa
Zasada przystąpienia	obowiązkowy	obowiązkowy	dobrowolny
Zarządzanie	publiczne	prywatne	prywatne
Finansowanie	repartycyjne (metoda zaopatrzeniowa)	kapitałowe	kapitałowe
Formuła emerytalna	zdefiniowane świadczenie	zdefiniowana składka	zdefiniowana składka

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 15–16.

Dziesięć lat po opracowaniu pierwszej koncepcji wielofilarowego systemu emerytalnego, Bank Światowy zrewidował pierwotne podejście, proponując rozbudowaną strukturę pięcioletnią²¹⁵, która ma zapewniać pełniejszą ochronę w okresie starości, uwzględniając potrzeby różnych grup obywateli i oferując lepszą dywersyfikację ryzyka, na które narażony jest system emerytalny (tabela 10). Nowa koncepcja Banku Światowego ma z założenia lepiej służyć realizacji celów systemu zabezpieczenia społecznego, do których należy ochrona przed ubóstwem w okresie starości oraz wygładzenie konsumpcji w cyklu życia.

²¹⁵ Pięcioletnia struktura została przedstawiona w 2005 r. w raporcie pod red. R. Holzmana i R. Hinza *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reforms*, World Bank. Nowa koncepcja prezentowana jest obecnie w *The World Bank Pension Conceptual Framework*, World Bank Pension Reform Primer, September 2008.

Tabela 10. Pięcioletni system emerytalny według propozycji Banku Światowego z 2005 r.

Filar	Grupa docelowa			Główne kryteria		
	Ubodzy	Sektor nieformalny	Sektor formalny	Rozwiązania	Udział	Finansowanie
0	+++	++	+	bazowa lub socjalna emerytura, co najmniej pomoc społeczna (uniwersalna lub uznaniowa)	U	budżet lub ogólne wpływy
1			+++	publiczny, repartycyjny system emerytalny (DB lub NDC)	O	składki, ewentualnie z pewnymi rezerwami
2			+++	zakładowy lub indywidualny system emerytalny (kapitałowy DB lub DC)	O	zasoby finansowe
3	+	+++	+++	zakładowy lub indywidualny system emerytalny (częściowo lub w pełni kapitałowy DB lub kapitałowy DC)	D	zasoby finansowe
4	+++	+++	++	wsparcie nieformalne (rodzina), inne nieformalne programy socjalne (opieka zdrowotna) oraz inne zasoby finansowe i niefinansowe (np. własność domu)	D	zasoby finansowe i niefinansowe

Uwaga: Znaczenie każdego filara dla grup docelowych oznaczono znakiem „+” według zasady: + (małe znaczenie), +++ (istotne znaczenie).

U – udział uniwersalny lub rezydualny

O – udział obowiązkowy

D – udział dobrowolny

Źródło: M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, op.cit., s. 62, tabela 3.4.

Filar zerowy gwarantujący emeryturę socjalną należną z tytułu obywatelstwa danego kraju (ang. *demogrant, social pension*) ma przeciwdziałać ubóstwu wśród osób starych, również wśród tych, którzy nie uczestniczą w systemie ubezpieczeniowym lub uczestniczą w nim jedynie marginalnie. Pierwszy filar ma dostarczać emeryturę podstawową, oferującą określoną stopę zastąpienia, i jest finansowany repartycyjnie. Zastosowany w nim przymus ubezpieczenia chroni przed ryzykiem krótkowzroczności i długowieczności, jest jednak podatny na ryzyka demograficzne i polityczne. Filar drugi obejmuje obowiązkowe, zakładowe i indywidualne, kapitałowe systemy emerytalne dostarczające

emerytury dodatkowe, a kolejny – kapitałowe plany emerytalne o dobrowolnym charakterze. Ostatni element modelowej koncepcji uwzględnia niefinansowe zabezpieczenie emerytalne oferowane przez rodzinę i państwo oraz majątek, który może stanowić źródło dochodu w okresie starości (np. nieruchomości umożliwiające zakup odwróconej hipoteki, *reverse mortgage*)²¹⁶.

2.4. Terminologia Komisji Europejskiej

Zdaniem Komisji Europejskiej, ze względu na cechy systemów emerytalnych, kraje członkowskie można zakwalifikować do jednej z czterech grup:

- 1) kraje posiadające systemy emerytalne z niewielką częścią kapitałową, bez planów istotnego zwiększenia tej części w całym systemie (np. Estonia, Francja),
- 2) kraje od dawna wykorzystujące finansowanie kapitałowe w systemach emerytalnych (np. Wielka Brytania, Dania, Holandia), które zamierzają wprowadzić zmiany w tych częściach, aby otrzymywana z nich emerytura zapewniała założoną stopę zastąpienia,
- 3) kraje, które zreformowały systemy emerytalne, wprowadzając w części obowiązkowej finansowanie repartycyjne i kapitałowe (np. Polska, Bułgaria, Łotwa, Litwa, Węgry, Rumunia, Słowacja, Szwecja),
- 4) kraje o repartycyjnych obowiązkowych systemach emerytalnych, które dla osiągnięcia adekwatności świadczeń emerytalnych zamierzają rozbudować dodatkowe prywatne plany emerytalne²¹⁷.

Ze względu na różnorodność konstrukcji systemów emerytalnych krajów członkowskich, Komisja Europejska nie stworzyła dotychczas jednej koncepcji dla wszystkich krajów Unii Europejskiej i stosuje odrębne modele terminologiczne dla „starych” krajów Unii (EU-15) oraz nowych członków (EU-12).

Koncepcja terminologiczna stosowana dla „starych” krajów Unii Europejskiej (tabela 11) bazuje na klasycznym trójfilarowym modelu systemu emerytalnego. Sporą odmiennością charakteryzują się natomiast systemy emerytalne nowych członków, często inspirowane pierwszą koncepcją modelową Banku Światowego (tabela 12).

²¹⁶ *The World Bank...*, op.cit., s. 2–3.

²¹⁷ *Privately Managed Funded Pension Provision and their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*, The Social Protection Committee, Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 3.

Tabela 11. Model emerytalny „starych” krajów członkowskich Unii Europejskiej (EU-15)

Kryterium	Filar I	Filar II	Filar III
Podmiotowe	państwo	pracodawca	osoba indywidualna
Dochodowe	emerytura podstawowa	emerytura pracownicza	emerytura indywidualna
Część systemu	bazowa	dodatkowa	dodatkowa
Zasada przystąpienia	obowiązkowy	dobrowolny	dobrowolny
Finansowanie	repartycyjne/kapitałowe	kapitałowe	kapitałowe
Zarządzanie	publiczne	prywatne	prywatne
Własność aktywów	państwo	instytucja oferująca program (pracodawca)	instytucja emerytalna/osoba indywidualna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The Need for an EU-25 Pension Terminology Model*, „EFRP Working Paper”, Bruksela, luty 2006, s. 5–6.

Tabela 12. Model emerytalny nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (EU-12)

Kryterium	Filar I	Filar II	Filar III
Podmiotowe	państwo	państwo	pracodawca/osoba indywidualna
Dochodowe	emerytura bazowa	emerytura uzupełniająca	emerytura uzupełniająca
Część systemu	bazowa	dodatkowa	dodatkowa
Zasada przystąpienia	obowiązkowy	obowiązkowy	dobrowolny
Finansowanie	repartycyjne	kapitałowe	kapitałowe
Zarządzanie	publiczne	prywatne	prywatne
Własność aktywów	państwo	instytucja oferująca program	instytucja emerytalna/osoba indywidualna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The Need for an EU-25 Pension Terminology Model*, „EFRP Working Paper”, Bruksela, luty 2006, s. 6.

Charakterystyki obu modeli różnią się zasadniczo cechami drugiego filara. W „starych” krajach członkowskich jest on zwykle dobrowolny i przyjmuje formę pracowniczych programów emerytalnych. W systemach emerytalnych nowych członków Unii Europejskiej drugi element jest wprowadzany obowiązkowo przez państwo w formie indywidualnych rachunków kapitałowych zarządzanych prywatnie, a trzeci filar obejmuje wszystkie rozwiązania dobrowolne, zarówno pracownicze, jak i indywidualne. Modelowa koncepcja UE-12 nie do końca odpowiada realiom funkcjonujących systemów emerytalnych. Druga warstwa zabezpieczenia emerytalnego ma bowiem często charakter bazowy, a nie

uzupełniający – nie powinna być traktowana jako dostarczająca świadczenia uzupełniającego, lecz zapewniająca emeryturę podstawową²¹⁸.

2.5. Propozycja Europejskiego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Emerytalnego

W odpowiedzi na propozycję modelu terminologii europejskich systemów emerytalnych przygotowaną przez Unię Europejską, Europejskie Stowarzyszenie Zabezpieczenia Emerytalnego (European Federation for Retirement Provision, EFRP) zaprezentowało w lutym 2006 r. własną koncepcję modelu terminologii emerytalnej dla krajów UE. Propozycja EFRP oparta jest na założeniu, że świadczenia emerytalne pochodzą z trzech źródeł:

- bazowej emerytury z publicznego systemu emerytalnego (I filar),
- prywatnej emerytury pracowniczej (II filar),
- indywidualnych dodatkowych świadczeń emerytalnych (III filar).

To trójfilarowe ujęcie świadczeń uwzględnia w II filarze zarówno obowiązkowe, jak i dobrowolne elementy krajowych systemów emerytalnych. Jego kształt jest wynikiem połączenia modeli trójfilarowych EU-15 i EU-10 (obecnie EU-12).

Pierwszy filar ma dostarczać publiczną emeryturę bazową finansowaną repartytywnie z ewentualnym udziałem dopłat z budżetu państwa (tabela 13). Niezależnie od formuły emerytalnej (emerytury zależne od zarobków lub w równej wysokości), świadczenia mają zapewnić pokrycie podstawowych kosztów utrzymania w okresie starości. Drugi filar może mieć dwojaki charakter: obowiązkowych funduszy emerytalnych zarządzanych prywatnie²¹⁹ lub pracowniczych programów emerytalnych finansowanych ze składek pracodawców i/lub pracowników, które są nierozłącznie związane z wykonywaniem płatnej pracy. Ta część ma charakter dodatkowy i ma zapewnić utrzymanie standardu życia po przejściu na emeryturę. Filar trzeci odnosi się do wszystkich dodatkowych, indywidualnych form oszczędzania na starość. Celem jest podwyższenie emerytury uzyskiwanej z I i/lub II filara. Rozwiązaniom tym mogą towarzyszyć zachęty fiskalne ze strony państwa.

²¹⁸ Jest tak m.in. w Polsce i na Łotwie. Bazowy charakter obowiązkowych kapitałowych systemów emerytalnych tych krajów wynika z faktu, iż dla większości ubezpieczonych pierwszy filar będzie dostarczał emerytury niższej niż określony minimalny standard, a gwarancje dopłat do wysokości emerytury minimalnej odnoszą się do sumy świadczeń łącznie z I i II filara.

²¹⁹ W takiej formie II filar funkcjonuje m.in. w Estonii, Polsce, Szwecji i na Łotwie.

Tabela 13. Model Terminologii Emerytalnej EFRP

Kryterium	Filar I	Filar II		Filar III
Podmiotowe	publiczne zabezpieczenie społeczne	państwo	pracodawca/ branża	osoba indywidualna
Dochodowe	emerytura bazowa	emerytura uzupełniająca		emerytura uzupełniająca
Część systemu	bazowa	dodatkowa		dodatkowa
Zasada przystąpienia	obowiązkowy	obowiązkowy/ dobrowolny		dobrowolny
Finansowanie	repartycyjne/ podatkowe	kapitałowe		kapitałowe
Zarządzanie	publiczne	prywatne		prywatne
Podejście	uniwersalne/ zbiorowe	zbiorowe/ indywidualne		indywidualne
Własność środków	państwo	zarządzający programem		oszczędzający/ instytucja finansowa
Elementy dodatkowe	fundusz rezerwy demograficznej (FRD)			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The need for an EU-25 Pension Terminology Model*, EFRP Working Paper, Bruksela, luty 2006, Annex I, s. 13.

EFRP niesłusznie założyło, że obowiązkowy drugi filar funkcjonujący w nowych krajach członkowskich jest rozwiązaniem uzupełniającym i dodatkowym w stosunku do publicznej emerytury bazowej, pomimo wydzielenia go z dotychczasowego obowiązkowego bazowego systemu emerytalnego poprzez podzielenie składki na część przekazywaną do systemu repartycyjnego i część przekazywaną do systemu kapitałowego. Założono ponadto, że cechą odróżniającą drugi filar od pierwszego jest jego pracowniczy charakter i fakt gromadzenia uprawnień jedynie w okresie pracy. Kolejny nietrafiony element tej konstrukcji odnosi się do założenia, że środki gromadzone na indywidualnych rachunkach w obowiązkowych funduszach należą do instytucji emerytalnej, a nie ubezpieczonych. Założenia te miały wykazać, że obowiązkowy kapitałowy filar emerytalny ma dużo wspólnego z pracowniczymi programami emerytalnymi funkcjonującymi w krajach piętnastki, z wyjątkiem zasady przystąpienia.

Propozycja terminologiczna EFRP ma na celu wypracowanie wspólnej emerytalnej terminologii używanej dla celów prawodawstwa europejskiego, aby lepiej identyfikować odpowiedzialność za organizowanie zabezpieczenia emerytalnego w poszczególnych krajach, promować rozwój nadzorów emerytalnych i wzmacniać nacisk na pracownicze plany emerytalne. Wspólny model emerytalny pozwoli także łatwiej porównywać

rozwiązania krajowe, dokonywać wymiany doświadczeń w ramach Metody Otwartej Koordynacji oraz analizować systemy, zarówno jakościowo, jak i ilościowo. Do tej pory brak jest jednak zgody co do ostatecznego akceptowanego przez wszystkie kraje modelu europejskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Pojawiają się jednak pomysły, aby wprowadzić pełną harmonizację i możliwość dowolnego wyboru systemu emerytalnego w ramach Unii Europejskiej²²⁰.

2.6. Inne koncepcje wielofilarowego systemu emerytalnego

W literaturze emerytalnej występują także koncepcje modelowych wielofilarowych systemów emerytalnych opracowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Stowarzyszenie Genewskie (The Geneva Association).

Międzynarodowy Fundusz Walutowy wyróżnia trzy filary²²¹:

- filar I, mający zapewniać ochronę przed ryzykiem ubóstwa, obowiązkowy, organizowany i zarządzany przez państwo, finansowany repartycyjnie,
- filar II, mający zapewnić wyrównanie konsumpcji w cyklu życia, zarządzany publicznie lub prywatnie, kapitałowy lub repartycyjny, który może, lecz nie musi być zintegrowany z filarem I,
- filar III, dodatkowy, kapitałowy i zarządzany prywatnie, mający na celu zwiększenie indywidualnego wyboru i będący odpowiedzialnością na większą indywidualną przezorność emerytalną.

Do powyższego ujęcia doskonale pasuje trójfilarowa koncepcja polskiego systemu emerytalnego.

Stowarzyszenie Genewskie proponuje natomiast czterofilarową modelową konstrukcję systemu emerytalnego²²²:

- I filar – emerytura publiczna wypłacana z obowiązkowego systemu repartycyjnego,
- II filar – emerytura uzupełniająca wypłacana z pracowniczych programów emerytalnych opartych głównie na finansowaniu kapitałowym, dobrowolnych lub obowiązkowych,

²²⁰ Propozycje dotyczą pełnego otwarcia rynków emerytalnych w ramach UE, w tym części publicznych, i ostatecznie wprowadzenia konkurencji pomiędzy systemami różnych krajów członkowskich. Zob. szerzej: G. Demange, *Competition between Unfunded Systems: A European Union Challenge*, Docweb No. 0808, Centre Pour La Recherche Economique Et Ses Applications, Septembre 2008, s. 3.

²²¹ N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 3.

²²² O. Giarini, *The Four Pillars, the Financial Crisis and Demographics – Challenges and Opportunities*, „The Geneva Papers”, Vol. 34, No. 4, October 2009, s. 510–511 oraz *The Four Pillars. Research on Social Security, Insurance and Retirement*, „Geneva Association Information Newsletter”, No. 46, March 2010.

- III filar – emerytura uzupełniająca wypłacana z indywidualnych, dobrowolnych planów emerytalnych,
- IV filar – dochody uzupełniające świadczenia emerytalne, pochodzące z działalności zarobkowej.

Konstrukcja ta jako pierwsza uwzględnia w zabezpieczeniu emerytalnym dochody z wykonywania działalności zarobkowej w okresie starości. Podejście takie jest konsekwencją dostrzeżenia dodatkowych możliwości związanych ze „starzeniem się ludności”²²³ – możliwości aktywizacji zawodowej osób w wieku emerytalnym, których większość jest nadal zdolna do pracy. Ujęcie takie zasługuje na uwagę, choć stoi w sprzeczności z podstawowymi cechami systemu zabezpieczenia emerytalnego, mającego dostarczać niezarobkowych źródeł utrzymania w okresie starości.

Podobny czterofilarowy model zaproponował D. Blake²²⁴, według którego system emerytalny powinien obejmować:

- I filar: organizowany przez państwo, repartycyjny, o zdefiniowanym świadczeniu lub niefinansowej zdefiniowanej składce, finansowany ze składek, gwarantujący emeryturę podstawową w równej wysokości umożliwiającą pokrycie jedynie podstawowych potrzeb (tzw. system Beveridge’a) lub emeryturę uzależnioną od wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń (tzw. system Bismarcka),
- II filar: organizowany przez pracodawcę, kapitałowy, o zdefiniowanym świadczeniu, zdefiniowanej składce lub system mieszany (tzw. hybrydowy), finansowany ze środków pracodawcy, gwarantujący emeryturę dodatkową w równej wysokości lub wysokości uzależnionej od zarobków,
- III filar: indywidualne plany emerytalne gwarantujące dodatkowy dochód na emeryturze, finansowane kapitałowo o wielości form,
- IV filar: dochód z pracy na emeryturze, przy czym podjęcie pracy w okresie emerytalnym może wiązać się z wyborem lub koniecznością²²⁵.

²²³ Określenia tego użyto w cudzysłowie, gdyż organizacja ta mówi wręcz o odmłodzeniu populacji (ang. *rejuvenating*), a nie jej starzeniu, wskazując, że wydłużanie się trwania życia związane jest także z dłuższym okresem pozostawania sprawnym. O. Giarini wskazuje, że obecny 70- czy 80-latek, pod względem sprawności fizycznej i mentalnej, odpowiada osobie o 15–20 lat młodszej żyjącej sto lat temu. Swoiste „odmłodzenie” powinno stanowić przesłankę do podwyższania wieku emerytalnego. Ibidem, s. 508.

²²⁴ D. Blake, *Pension Economics*, op.cit., s. 4–10.

²²⁵ Jako wybór określana jest sytuacja, gdy emeryt nie chce z dnia na dzień zaprzestać pracy i dysponuje siłami, aby dalej ją wykonywać w pełnym lub częściowym wymiarze. Konieczność natomiast wiąże się z bardzo niską emeryturą i wewnętrznym przymusem podjęcia pracy na emeryturze – aby pokryć wszystkie niezbędne wydatki.

3. Reformowanie systemów emerytalnych – tendencje światowe

3.1. Podstawowe przesłanki reformowania systemów emerytalnych

Ubezpieczeniowe systemy emerytalne tworzone ponad dwieście lat temu dla nielicznej grupy osób dożywających wieku emerytalnego doświadczają od końca XX w. problemów związanych z procesem starzenia się ludności. Wielu z nich, finansowanym na zasadzie umowy międzypokoleniowej, zagraża ryzyko niestabilności finansowej w przypadku niepodjęcia poważnych reform. Sytuacja ta jest konsekwencją rosnącego współczynnika obciążenia ekonomicznego ludźmi starszymi (tabela 14) oraz wzrostu hojności systemów emerytalnych we wcześniejszych latach, przejawiającej się wprowadzaniem coraz to nowych przywilejów dla różnych grup zawodowych. Systemy emerytalne dobrze wypełniają funkcję ochrony przed ubóstwem w okresie starości oraz wygładzenia konsumpcji w cyklu życia. Dostarczanie adekwatnych świadczeń emerytalnych odbywa się jednak wysokim kosztem – duża część produktu krajowego brutto jest przeznaczana na konsumpcję emerytalną, a starzenie się ludności uniemożliwia utrzymanie takiego stanu w przyszłości.

Reformy emerytalne są powodowane problemami finansowymi natury krótkoterminowej (niekorzystną relacją liczby emerytów do liczby pracujących, spadkiem zatrudnienia, nieściągalnością składek) lub długoterminowej (złożone zjawisko starzenia się ludności)²²⁶. Starzenie się ludności będące efektem wydłużania się dalszego trwania życia oraz spadku liczby urodzeń spowoduje znaczne zwiększenie udziału w populacji osób w wieku emerytalnym, nakładając na mniej liczne pokolenia pracujących coraz większy ciężar związany z finansowaniem świadczeń dla licznej grupy emerytów. W 2050 r. populacja osób w wieku ponad 60 lat osiągnie 2 mld, co będzie odpowiadać 22% ludności ogółem²²⁷.

Zmiany demograficzne stanowią zagrożenie dla stabilności finansów publicznych oraz wzrostu gospodarczego. Wobec rosnącej rzeszy emerytów, coraz większa część wpływów publicznych²²⁸ przeznaczana jest na wypłatę świadczeń, co wpływa niekorzystnie na saldo kasy państwa. Kurcząca się populacja pracujących wpływa natomiast na pogorszenie stanu gospodarki, obniżając jej wzrost, od którego z kolei zależą możliwości państwa w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań emerytalnych w przyszłości.

²²⁶ M. Żukowski, *Reformy emerytalne...*, op.cit., s. 16–17.

²²⁷ O. Giarini, op.cit., s. 507. Wydłużanie się trwania życia związane jest także z dłuższym okresem pozostawania sprawnym, co teoretycznie powinno stanowić przesłankę do podwyższania wieku emerytalnego.

²²⁸ Państwowe publiczne systemy emerytalne zaliczane są do systemu finansów publicznych.

Tabela 14. Stopy obciążenia systemów emerytalnych i wielkość wydatków emerytalnych w odniesieniu do PKB w krajach Unii Europejskiej

Państwo	Współczynnik obciążenia ekonomicznego ludźmi starszymi		Wydatki na świadczenia emerytalne z systemu publicznego (proc. PKB, 2004)
	2004	2050	
Belgia	26,0%	47,0%	10,4
Czechy	20,0%	55,0%	8,5
Dania	22,5%	41,9%	9,5
Holandia	20,5%	40,6%	7,7
Luksemburg	21,0%	36,1%	10
Wielka Brytania	24,3%	45,0%	6,6
Francja	25,2%	46,4%	12,8
Finlandia	23,3%	46,7%	10,7
Niemcy	26,8%	51,7%	11,4
Estonia	23,8%	43,1%	6,7
Grecja	26,4%	60,4%	b.d.
Hiszpania	24,6%	65,6%	8,6
Irlandia	16,4%	45,2%	4,6
Włochy	28,9%	62,2%	14,2
Cypr	17,5%	43,2%	6,9
Łotwa	23,6%	44,1%	6,8
Litwa	22,3%	44,9%	6,7
Węgry	22,6%	48,3%	10,4
Malta	19,0%	40,6%	7,4
Austria	22,8%	52,4%	13,4
Polska	18,6%	51,0%	13,9
Portugalia	24,9%	58,5%	11,0
Słowenia	21,4%	55,6%	11,0
Słowacja	16,3%	50,6%	7,2
Szwecja	26,4%	40,9%	10,6
UE-25	25,0%	52,0%	10,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Adequate and sustainable pensions – Synthesis report 2006*, Komisja Europejska, Luksemburg 2006, s. 151–261.

Reformy emerytalne były niezbędne w obliczu istotnych zmian na rynku pracy. Repartycyjne systemy emerytalne, wrażliwe na ryzyko bezrobocia, zakładały niemal pełne zatrudnienie w sektorze formalnym przez długi okres aktywności zawodowej. Wzrost bezrobocia oraz szarej strefy, mobilność siły roboczej, niepełny wymiar czasu pracy oraz aktywizacja zawodowa kobiet wymusiły korekty w systemach emerytalnych, których pierwotne zasady funkcjonowania przestały w pełni odpowiadać potrzebom pracujących²²⁹.

²²⁹ Zmiany na rynku pracy określane są przez N. Barra indywidualizacją i internacjonalizacją. N. Barr, *The Welfare...*, op.cit., s. 149.

Systemowe reformy emerytalne zapoczątkowały kraje Ameryki Łacińskiej. Ich śladem podążyły następnie kraje europejskie, w tym szczególnie liczna grupa krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w przypadku których dodatkowe przesłanki reform związane były z transformacją ustrojową, a następnie wysiłkami zmierzającymi do przystąpienia do Unii Europejskiej²³⁰.

3.2. Typologie reform emerytalnych

Proces reformowania systemu emerytalnego jest zjawiskiem niezwykle trudnym i złożonym. Na wstępnym etapie niezbędna jest szczegółowa analiza funkcjonującego systemu emerytalnego, zidentyfikowanie problemów i zagrożeń oraz wyznaczenie możliwego obszaru decyzyjnego, na bazie bieżącej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej każdego kraju²³¹. Rozważania nad zmianą systemu zabezpieczenia społecznego powinny być, zdaniem T. Szumlicza, prowadzone przy uwzględnieniu sześciu aspektów tego zabezpieczenia: przedmiotowego, podmiotowego, instrumentalnego, redystrybucyjnego, kompensacyjnego i prawnego²³². W systemie zabezpieczenia emerytalnego aspekt przedmiotowy odnosi się do ryzyka starości, podmiotowy – do objęcia zabezpieczeniem całego społeczeństwa, instrumentalny – wyboru technik i metod zabezpieczenia, redystrybucyjny – określenia reguł partycypacji finansowej, kompensacyjny – zakresu kompensaty straty przez świadczenia emerytalne, prawny – regulacji dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu. Równie rozbudowaną ścieżkę decyzyjną przedstawia H. Gersdorff, odnosząc się do konieczności ustalenia kształtu systemu pod względem finansowania, formuły emerytalnej, zasady przystąpienia, zarządzania, polityki inwestycyjnej i gwarancji

²³⁰ Do głównych przyczyn reform emerytalnych w byłych państwach socjalistycznych zaliczane są: 1) problemy finansowe spowodowane szerokim dostępem do emerytur wcześniejszych, 2) dążenie do zmiany systemów będących dziedzictwem socjalizmu w kierunku systemów bardziej ekwiwalentnych, 3) wysokie zadłużenie zewnętrzne i w konsekwencji większa skłonność do ulegania presji organizacji międzynarodowych. E. Fultz, *Pension Reform in the EU Accession Countries: Challenges, Achievements, and Pitfalls*, „International Social Security Review”, Vol. 57, No. 2, 2004, s. 5, za: M. Żukowski, *Reformy...*, op.cit., s. 28. Warto dodać, że wysiłki zmierzające do przystąpienia do Unii Europejskiej musiały uwzględniać konieczność ograniczenia deficytu i długu publicznego, na które ogromny wpływ ma niebilansowany system emerytalny.

²³¹ Wśród uwarunkowań niezbędnych do przeprowadzenia reform emerytalnych N. Barr wymienia: uwarunkowania sektora publicznego (stabilność podatkowa systemu publicznego, stabilność polityczna pakietu reform emerytalnych, uprawnienia administracji do nakładania podatków/składek, możliwości utrzymania stabilności makroekonomicznej, możliwości skutecznego nadzoru) oraz uwarunkowania sektora prywatnego (wysoka świadomość emerytalna i finansowa, oferta aktywów finansowych, funkcjonowanie rynków finansowych, odpowiednie kompetencje sektora prywatnego, przejrzyste zasady funkcjonowania). N. Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund, 2000, s. 35–38.

²³² T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 83–84.

państwa²³³. Pomimo złożoności procesu reformowania systemów emerytalnych, w obliczu zmian demograficznych wiele państw zdecydowało się na wprowadzenie zmian w zabezpieczeniu emerytalnym obejmujących głównie²³⁴:

- redukcję wysokości świadczeń z obowiązkowych systemów emerytalnych,
- zwiększanie ekwiwalentności systemów, w tym poprzez wprowadzanie formuły zdefiniowanej składki,
- wprowadzanie elementów finansowania kapitałowego,
- ograniczanie redystrybucji,
- eliminowanie przywilejów emerytalnych wybranych grup zawodowych,
- zmniejszanie roli partnerów społecznych w funkcjonowaniu systemu emerytalnego²³⁵,
- oddzielenie ubezpieczeniowych świadczeń emerytalnych od świadczeń dla osób starych finansowanych z podatków,
- wprowadzanie zachęt do dodatkowego oszczędzania w pracowniczych i indywidualnych planach emerytalnych.

Obniżenie wysokości świadczeń jest konieczne ze względu na wzrastającą liczbę emerytów, których emerytury, w przypadku systemu repartycyjnego, muszą być sfinansowane przez relatywnie coraz mniejszą grupę opłacających składki. Przy założeniu niemożności podwyższenia składki emerytalnej, równowaga systemu może zostać osiągnięta przez obniżenie stóp zastąpienia²³⁶, np. w wyniku zmiany formuły emerytalnej lub na skutek zmian w indeksacji świadczeń²³⁷, lub poprzez zmianę relacji emerytów do osób pracujących, np. w wyniku aktywizacji zawodowej kobiet, podniesienia wieku emerytalnego czy wprowadzania zachęt do przedłużania aktywności zawodowej. Duża część krajów zdecydowała się na reformy emerytalne powodujące znaczne obniżenie stóp zastąpienia oferowanych z bazowego systemu emerytalnego (tabela 15)²³⁸.

²³³ H. Gersdorff, *Alternatives for Funded Pension Pillar*, materiał z prezentacji *WBI Course on Pension Reform: Second Generation and Implementation Issues*, 19 marca 2002, Warszawa.

²³⁴ U. Klammer, *Reforming Public Pensions: Equivalence Versus Redistribution*, Université Nancy, Dusseldorf 2001.

²³⁵ J.-V. Gruat, *Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform*, International Labour Office, Geneva 1997, s. 5.

²³⁶ Stopę składki w stabilnym finansowo repartycyjnym systemie emerytalnym można wyrazić równaniem: $q = b/w \cdot R/L$, gdzie: b/w – relacja świadczenia emerytalnego do płacy (stopa zastąpienia), R/L – relacja emerytów do pracujących (wskaźnik obciążenia ekonomicznego systemu emerytalnego). Dla potrzeb obliczania stopy zastąpienia zarobki i świadczenia mogą być uwzględniane w kwotach brutto lub netto, przed lub po składkowaniu. Jednak wskazuje się, że wartości po składkowaniu lub wartości netto są lepszymi miarami dla potrzeb porównania standardu życia na emeryturze w stosunku do okresu aktywności zawodowej. P. Whiteford, *The Use of Replacement Rates in International Comparisons of Benefit Systems*, Social Policy Research Centre, Discussion Paper No. 54, Sydney 1995, s. 1; A. Kruse, op.cit., s. 11.

²³⁷ Np. przejścia z indeksacji płacowej na cenową.

²³⁸ Warto zwrócić uwagę, iż obniżające się stopy zastąpienia mogą spowodować większe dopłaty do emerytur minimalnych i zwiększą redystrybucyjność tych systemów – finansowaną jednak zewnętrznie

Tabela 15. Stopy zastąpienia brutto* w krajach Unii Europejskiej

Państwo	2004	2030
Belgia	43%	48%
Czechy	43%	48%
Dania	49%	63%
Holandia	71%	68%
Luksemburg	91%	90%
Wielka Brytania	66%	68%
Francja	66%	53%
Finlandia	57%	57%
Niemcy	43%	46%
Estonia	33%	34%
Grecja	105%	112%
Hiszpania	91%	85%
Irlandia	67%	67%
Włochy	79%	80%
Cypr	46%	57%
Łotwa	61%	51%
Litwa	40%	39%
Węgry	66%	73%
Malta	72%	53%
Austria	64%	66%
Polska	63%	36%
Portugalia	75%	71%
Słowenia	64%	45%
Słowacja	49%	49%
Szwecja	68%	58%

* Stopy zastąpienia wyznaczono dla mężczyzny z 40-letnim stażem pracy, osiągającego w całym okresie zarobki równe przeciętnej płacy przechodzącego na emeryturę w wieku 65 lat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Adequate an sustainable pensions – Synthesis report 2006*, Komisja Europejska, Luksemburg 2006, s. 151–251.

Najważniejszą, zdaniem autorki, zmianą w funkcjonowaniu systemów emerytalnych jest przechodzenie od systemów o zdefiniowanym świadczeniu do zrównoważonych

przez system podatkowy, a zatem redystrybucję międzypokoleniową od opłacających składki do pobierających świadczenia emerytalne.

aktuarialnie systemów o zdefiniowanej składce²³⁹. Zmiana ta, prowadząc do znacznego wzrostu ekwiwalentności systemu i ograniczenia elementów redystrybucyjnych²⁴⁰, zachęca do przedłużania aktywności zawodowej i promuje indywidualną przeczność. Część ekspertów sugeruje, iż wysoka ekwiwalentność ubezpieczeniowych systemów emerytalnych, taka jak obecnie we Włoszech, na Węgrzech i w nowym polskim systemie emerytalnym, może oznaczać likwidację praktycznie wszelkich cech ich wcześniejszej redystrybucyjności²⁴¹. Przypuszczenia te nie są jednak do końca uzasadnione. Bazowe, obowiązkowe systemy o zdefiniowanej składce ograniczają co prawda redystrybucję wewnątrz systemu składkowego i przenoszą część gwarancji do systemu finansowanego zaopatrzeniowo, lecz zawierają nadal wiele narzędzi redystrybucji dochodów pozwalających na dokonywanie transferów w kierunku określonych grup świadczeniobiorców.

Wraz z rozwojem systemów indywidualnych rachunków będących konsekwencją formuły zdefiniowanej składki, coraz więcej państw zdecydowało się na wprowadzenie finansowania kapitałowego, powierzając prywatnym podmiotom funkcje gromadzenia i pomnażania oszczędności emerytalnych (tabela 16 i rys. 6). Wprowadzając indywidualne kapitałowe rachunki emerytalne, kierowano się zamiarem²⁴²:

- rozproszenia ryzyka w systemie emerytalnym,
- zwiększenia możliwości wyboru,
- zapewnienia przejrzystości,
- zwiększania indywidualnej odpowiedzialności za zabezpieczenie emerytalne.

Reformy dążą do nowego podziału odpowiedzialności za zabezpieczenie społeczne pomiędzy państwem, partnerami społecznymi i ubezpieczonymi, głównie z uwagi na minimalny wzrost gospodarczy, rosnącą konkurencję na globalnym rynku, deregulację rynku pracy i rozpad struktur rodzinnych. Można je zatem sklasyfikować w trzech grupach według kategorii celu przyświecającego reformatorom²⁴³:

²³⁹ Odpowiedzią na zmiany demograficzne powinno być wprowadzanie mechanizmu równoważącego wpływy i wydatki emerytalne. Rozumowanie, iż samo wprowadzenie systemu kapitałowego w miejsce PAYG rozwiąże problem niestabilności finansowej, jest błędne. Kluczowa jest zmiana formuły emerytalnej. N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 7.

²⁴⁰ A.L. Gustman i T.L. Steinmeier uważają, iż wprowadzenie indywidualnych kapitałowych rachunków do bazowych systemów emerytalnych pozbawia państwo istotnych narzędzi wyrównywania dochodu pomiędzy bogatymi i biednymi lub pomiędzy gospodarstwami z dwójką żywicieli a gospodarstwami z jednym żywicielem rodziny. Więcej: A.L. Gustman, T.L. Steinmeier, *How effective is redistribution under the social security benefit formula?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2000, s. 3–4.

²⁴¹ Nie można oczywiście mówić o zupełnym wyeliminowaniu redystrybucji z systemów bazowych, gdyż miałyby one miejsce wyłącznie przy zastosowaniu w pełni aktuarialnej kalkulacji świadczenia, z uwzględnieniem stanu zdrowia, płci i innych cech przyszłego emeryta.

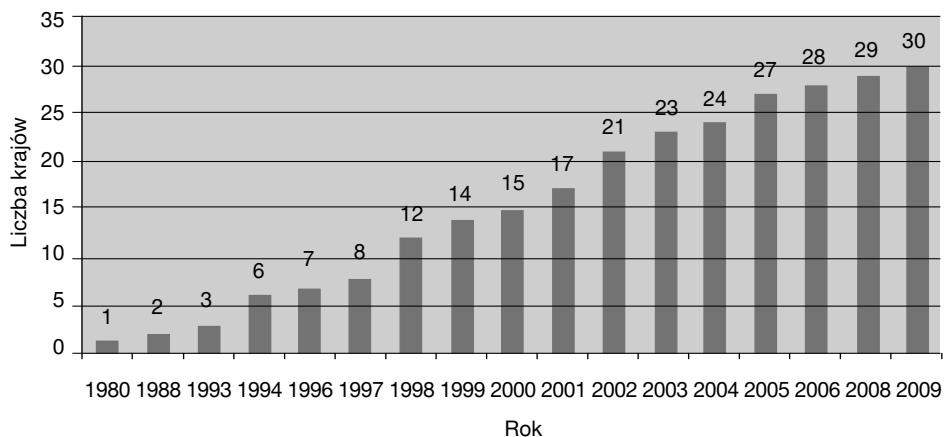
²⁴² *Privately Managed Funded...*, op.cit., s. 3.

²⁴³ J.-V. Guat, op.cit., s. 3–5.

Tabela 16. Rozwój kapitałowych obowiązkowych systemów emerytalnych w latach 1980–2009

Rok	Kraje wprowadzające obowiązkową część kapitałową
1981	Chile
1988	Wielka Brytania
1993	Peru
1994	Argentyna, Australia, Kolumbia
1996	Urugwaj
1997	Meksyk
1998	Boliwia, Salwador, Węgry, Kazachstan
1999	Polska, Szwecja
2000	Hongkong, Chiny
2001	Kostaryka, Łotwa
2002	Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Rosja
2003	Dominikana, Kosowo
2004	Litwa
2005	Nigeria, Słowacja, Korea
2006	Macedonia, Słowenia
2008	Rumunia
2009	Ukraina

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reform*, red. R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repansek, World Bank, Ljubljana 2009, s. 15, Figure 2.2.

Rysunek 6. Liczba systemów emerytalnych z rozwiązaniami kapitałowymi w części obowiązkowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reform*, red. R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repansek, World Bank, Ljubljana 2009.

- 1) nastawione na zacieśnianie relacji pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego i faktycznymi potrzebami społecznymi (skierowanie świadczeń do osób, które faktycznie ich potrzebują, zaostrzanie reguł dotyczących emerytur minimalnych czy rezygnacja ze świadczeń uniwersalnych),
- 2) wprowadzające lepsze powiązanie kosztów z ekonomiczną efektywnością (tworzenie systemów o zdefiniowanej składce, w których wysokość świadczenia zależy od wpłaconych składek, stopy zwrotu i wieku przejścia na emeryturę),
- 3) oferujące szersze pole dla indywidualnego wyboru i ograniczające działalność państwa w sektorze emerytalnym (tworzenie komplementarnych i suplementarnych części systemu emerytalnego, zjawisko *opting-out* – wyjścia z systemu publicznego w sytuacji uczestnictwa w systemie prywatnym).

Przeprowadzane do 2010 r. reformy były często połączeniem trzech wymienionych kategorii.

Analizując zakres i obszary zmian, przeprowadzone w ostatnich 30 latach reformy emerytalne można podzielić na cztery kategorie²⁴⁴:

- 1) reformy parametryczne (zmiana stopy składki, mnożników za lata pracy, długości okresu uwzględnianego do obliczenia przeciętnego uzyskiwanego wynagrodzenia, indeksacji płac uwzględnianych w formule, waloryzacji świadczeń emerytalnych, wysokości minimalnej emerytury, wieku emerytalnego, wymaganego stażu ubezpieczeniowego),
- 2) reformy systemowe (zmiana formuły emerytalnej, metody finansowania, wprowadzenie nowych elementów systemu, emerytura nieskładkowa),
- 3) reformy regulacyjne (zmiany w obowiązkach podmiotów emerytalnych, funkcjonowaniu nadzoru, inwestycjach funduszy emerytalnych),
- 4) reformy administracyjne (unifikacja fragmentarycznych systemów emerytalnych, likwidacja przywilejów emerytalnych, podwyższenie jakości obsługi uczestników, jakość ubezpieczeniowych baz danych, usprawnienie procesu poboru i podwyższenie ściągальności składek)²⁴⁵.

Eksperti Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, analizując zakres reform w 38 krajach OECD, wyróżnili zmiany w obszarach (tabela 17)²⁴⁶:

²⁴⁴ M. Żukowski wykorzystuje do klasyfikacji reform emerytalnych koncepcję trzech różnych zmian w polityce P.A. Halla. Wyróżnia on reformy parametryczne (zmiany pierwszego rzędu), zmiany drugiego rzędu (zmiany instrumentów w ramach dotychczasowej struktury i celów) oraz reformy systemowe (strukturalne, zmiana trzeciego rzędu, zmiana struktury i celów systemu). M. Żukowski, *Reformy...*, op.cit., s. 7–8.

²⁴⁵ A.M. Schwarz, *Pension System Reforms*, w: *Analyzing the Distributional Impact of Reforms. Volume Two: A Practitioners' Guide to Pension, Health, Labour Markets, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, red. A. Coudouel, S. Paternostro, World Bank, Washington 2006, s. 16–23.

²⁴⁶ E. Whitehouse, A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly, *Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?*, „The Geneva Papers”, Vol. 34, No. 4, October 2009.

Tabela 17. Obszary reform emerytalnych przeprowadzonych w latach 1990–2009

Kraj	Zasięg systemu	Adekwatność	Stabilność finansowa	Efektywność ekonomiczna	Efektywność administracyjna	Bezpieczeństwo
Australia	•	•	•	•		•
Austria		•	•	•		•
Belgia		•		•		•
Bułgaria	•	•	•			•
Cypr				•		
Czechy				•		
Dania			•	•		
Estonia	•		•	•		•
Finlandia		•	•	•		
Francja	•	•	•	•		
Grecja	•	•			•	
Hiszpania		•		•		
Holandia			•	•		•
Irlandia	•	•				•
Islandia						
Japonia		•			•	
Kanada						•
Korea	•	•		•		
Litwa	•		•	•		•
Łotwa	•		•	•		•
Malta				•		
Meksyk			•		•	•
Niemcy	•		•	•		•
Norwegia	•		•			•
Nowa Zelandia	•			•		•
Polska	•		•	•	•	•
Portugalia	•		•	•		
Rumunia			•			•
Słowacja			•	•	•	•
Słowenia	•	•		•		
Szwajcaria	•	•	•	•		
Szwecja		•	•		•	•
Turcja		•		•		
USA				•		
Węgry	•	•	•	•		•
Wielka Brytania	•	•		•	•	•
Włochy	•		•	•		•

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Whitehouse, A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly, *Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?*, „The Geneva Papers”, Vol. 34, No. 4, October 2009, s. 518, Table 1.

- 1) zasięgu systemu (zwiększenie uczestnictwa w systemach obowiązkowych i/lub dobrowolnych),
- 2) adekwatności świadczeń emerytalnych (podwyższenie standardu życia w okresie starości poprzez wzrost emerytury minimalnej lub emerytury bazowej, ulgi podatkowe dla emerytów),
- 3) stabilności finansowej systemów (wydłużanie okresu zatrudnienia, z którego zarobki uwzględniane są do obliczenia emerytury, wprowadzenie formuły o zdefiniowanej składce, zmiany w waloryzacji, powiązanie wysokości emerytur z dalszym przeciętnym trwaniem życia),
- 4) efektywności ekonomicznej (eliminowanie wcześniejszych emerytur, podwyższanie wieku emerytalnego, wprowadzanie zachęt do przedłużania aktywności zawodowej),
- 5) efektywności administracyjnej (obniżanie kosztów funkcjonowania instytucji emerytalnych),
- 6) bezpieczeństwa systemu (dywersyfikacja źródeł dochodów emerytalnych, fundusze rezerwowe, regulacje inwestycyjne funduszy emerytalnych, multifundusze).

3.3. Główne kierunki zmian systemów emerytalnych

Inicjatorem wprowadzania indywidualnych kapitałowych rachunków emerytalnych było Chile, które w 1981 r. zastąpiło system repartycyjny systemem kapitałowym o zdefiniowanej składce. Od 1990 r. jego śladami podążyło 10 krajów Ameryki Łacińskiej oraz wiele innych krajów borykających się z niestabilnością systemów repartycyjnych (rys. 7), które wprowadzały zmiany polegające na²⁴⁷:

- ograniczaniu hojności systemu emerytalnego,
- wprowadzaniu indywidualnych rachunków kapitałowych, jeśli występowała akceptacja polityczna finansowania kapitałowego,
- promowaniu dodatkowego, dobrowolnego oszczędzania na emeryturę korzystającego z zachęt podatkowych.

²⁴⁷ J. Eatwell, M. Ellmann, M. Karlsson, M. Nuti, J. Shapiro, *Hard Budgets, Soft States: Social Policy Choices in Central and Eastern Europe*, Institute for Public Policy Research, London 2000, s. 140–141.

Rysunek 7. Wprowadzanie indywidualnych rachunków emerytalnych w Ameryce Łacińskiej



* W 1981 r. system PAYG został całkowicie zastąpiony przez kapitałowy, w 2008 r. rozbudowano system emerytalny, wprowadzając minimalne zasiłki emerytalne (pobierane przez 60% emerytów), państwowe emerytury uzupełniające i dodatkowe zabezpieczenie emerytalne.

** Ponownie znacjonalizowany w 2008 r.

Źródło: F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 17422, September 2009, s. 2.

Systemy kapitałowe o zdefiniowanej składce wprowadzane były w miejsce dotychczasowych systemów repartycyjnych (jednolite systemy kapitałowe) lub jako jeden z elementów dostarczających emerytury bazowej (wielofilarowe systemy mieszane). W większości przypadków przejście do systemów kapitałowych było ostateczne, jedynie nieliczne kraje dopuszczały możliwość powrotu do wcześniejszego systemu (systemy konkurujące)²⁴⁸. Różnorodność wprowadzonych systemów kapitałowych prezentuje tabela 18.

²⁴⁸ Wobec trudnej sytuacji finansowej zarządzanych publicznie funduszy emerytalnych (części repartycyjnych) wyjście z systemu kapitałowego oraz powrót do części repartycyjnej możliwe było na Słowacji

Tabela 18. Reformy emerytalne wprowadzające system kapitałowy

Kraj	System jednolity (kapitałowy)	System wielofilarowy z elementem kapitałowym (mieszany)	System mieszany konkurujący
AMERYKA ŁACIŃSKA			
Chile	•		
Peru			•
Argentyna**		•	
Kolumbia			•
Urugwaj		•	
Boliwia	•		
Meksyk	•		
Panama		•	
Salwador	•		
Kostaryka		•	
Dominikana	•		
Ekwador		•	
Nikaragua	•		
EUROPA ŚRODKOWA I WSCHODNIA			
Węgry*		•	
Polska		•	
Łotwa		•	
Bułgaria		•	
Chorwacja		•	
Estonia		•	
Macedonia		•	
Rosja		•	
Słowacja*		•	
Litwa		•	
Słowenia		•	
Rumunia		•	
Ukraina		•	
AZJA			
Kazachstan	•		
Indie		•	
Korea		•	
AFRYKA			
Nigeria		•	

* W obliczu deficytu finansów publicznych umożliwiono przejście z systemu kapitałowego do repartycyjnego. Systemy te nie mają jednak trwale charakteru konkurującego.

** System emerytalny w Argentynie został znacjonalizowany w 2008 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: D. Stańko, *Efektywność finansowania kapitałowego w bazowym systemie emerytalnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 60.

(dwukrotne otwarcie systemu kapitałowego) oraz Węgrzech (powrót do systemu repartycyjnego był właściwie obowiązkowy, jeśli ubezpieczony chciał zachować prawo do minimalnej emerytury państwowej).

Zmiany wzorowane na reformie chilijskiej były entuzjastycznie oceniane w pierwszych latach ich funkcjonowania, nie osiągnęły jednak wszystkich postawionych przed nimi celów. Zawiodły w obszarach: objęcia systemem większej części społeczeństwa (ang. *coverage*)²⁴⁹, podniesienia poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli (ang. *safety net*) oraz ograniczenia ryzyka politycznego²⁵⁰. W ostatnich latach w Ameryce Łacińskiej (po 2005 r.) oraz w Europie Środkowo-Wschodniej rządy dokonują weryfikacji podejścia do indywidualnych rachunków emerytalnych. Prywatyzacja nie jest już oceniana z takim entuzjazmem jak w końcu XX w. – następuje zwiększenie udziału elementów publicznych w obowiązkowych systemach emerytalnych. W drugiej rundzie reform udział państwa ulega zwiększeniu poprzez²⁵¹:

- umożliwienie powrotu do systemu repartycyjnego²⁵²,
- wprowadzenie mechanizmów redystrybucyjnych realizujących zasadę solidaryzmu społecznego (spłaszczenie świadczeń bazowych)²⁵³,
- tworzenie publicznych rezerwowych funduszy emerytalnych²⁵⁴.

Natomiast w zakresie funkcjonowania kapitałowej części systemów emerytalnych, zmiany drugiej generacji obejmują:

- zwiększenie uczestnictwa w systemach kapitałowych poprzez objęcie nimi szerszych grup aktywnych zawodowo,
- obniżeniu kosztów ponoszonych przez posiadaczy rachunków emerytalnych,
- ograniczaniu stopy składki emerytalnej przekazywanej do części kapitałowej,

²⁴⁹ Cel ten nie został osiągnięty. Stopa uczestnictwa w systemie spadła we wszystkich krajach po wprowadzeniu reformy o 2–19 pkt. proc. F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 17422, September 2009, Figure 2. s. 3. Było to spowodowane sytuacją na rynku pracy, głównie bezrobociem i rozmiarami szarej strefy występującej w krajach tego regionu.

²⁵⁰ Za przykład może posłużyć Argentyna, która zmusiła fundusze emerytalne do zakupu obligacji państwowych. Gdy obligacje uległy drastycznej przecenie, rząd wykorzystał tę sytuację jako argument przeciw systemom kapitałowym i dokonał nacjonalizacji systemu emerytalnego, powracając do systemu PAYG o zdefiniowanym świadczeniu.

²⁵¹ F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, op.cit., s. 3.

²⁵² Taką możliwość wprowadzono m.in. w 2007 r. w Peru i w 2008 r. w Urugwaju. Wystąpienie z systemu kapitałowego wprowadzono także przed nacjonalizacją w Argentynie. Swoisty powrót do systemu repartycyjnego jest także umożliwiany bez faktycznego przekazywania aktywów emerytalnych. W Salwadorze, w przypadku gdy emerytura z systemu kapitałowego byłaby niższa od emerytury z wcześniejszego systemu PAYG, państwo wypłaca świadczenie wyrównawcze.

²⁵³ Np. w Kolumbii osoby z najwyższej grupy dochodowej opłacają dodatkową składkę od zarobków, która jest przekazywana na Solidarnościowy Fundusz Emerytalny, z którego wypłacane są zasiłki socjalne (ang. *social assistance benefits*) i finansowane dopłaty do składek za najuboższych uczestników systemu. W Chile w 2008 r. wprowadzono natomiast emerytury solidarnościowe. Elementy redystrybucyjne nie zlikwidowały jednak ubóstwa i nie wyrównały sytuacji kobiet i mężczyzn w systemach emerytalnych.

²⁵⁴ W Chile powstał np. rezerwowy fundusz emerytalny i fundusz ekonomiczno-społecznej stabilizacji. Środki tych funduszy pochodzą z wpływów ze sprzedaży miedzi, a same fundusze są zarządzane przez bank centralny lub podmioty zewnętrzne.

- zmiany w regulacjach dotyczących polityki inwestycyjnej funduszy emerytalnych (poszerzenie katalogu dostępnych instrumentów oraz wprowadzanie multifunduszy)²⁵⁵.

Obecne zmiany są bardziej zorientowane na zapewnienie ochrony przed ubóstwem w okresie starości, redystrybucję w kierunku najbiedniejszych oraz ochronę uczestników przed ryzykami rynkowymi. Coraz większe znaczenie zyskują zasiłki emerytalne i emerytury uniwersalne (ang. *flat-rate*).

Kraje Europy Zachodniej charakteryzowała w ostatnich latach większa powściągliwość w reformowaniu systemów emerytalnych – w systemach bazowych wprowadzano głównie reformy parametryczne²⁵⁶ (z wyjątkiem Szwecji), pomimo iż w krajach tych zjawisko starzenia się przebiega równie silnie. Powodem niewprowadzenia radykalnych reform systemowych jest wysoki standard emerytalny oferowany przez obecne rozwiązania oraz znaczny opór społeczeństwa. Systemy te nie unikną jednak reform, które zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, powinny obejmować:

- wprowadzanie zasady zdefiniowanej składki,
- ustalenie nowych reguł wypłaty świadczeń emerytalnych (w tym w obszarze emerytur zaopatrzeniowych),
- zmiany w wysokości składek,
- podwyższanie wieku emerytalnego,

oraz realizować cel zapewnienia adekwatnych świadczeń emerytalnych umożliwiających utrzymanie standardu życia po przejściu na emeryturę, przy spełnieniu zasad solidarności i sprawiedliwości zarówno wewnątrz-, jak i międzypokoleniowych²⁵⁷.

Listę krajów wymagających reformy systemu emerytalnego przygotowaną przez Allianz Global Investors²⁵⁸ otwierają Indie, Chiny i Grecja (rys. 8). Lista obejmuje 37 krajów, dla których obliczono indeks finansowej wypłacalności systemu emerytalnego (ang. *Pension Sustainability Index*), określający, w jakim stopniu system emerytalny wymaga reform. Wskaźnik ten uwzględnia prognozy demograficzne, kształt funkcjonujących systemów oraz sytuację finansów publicznych, gdzie 1 oznacza najmniejszą potrzebę reformowania, a 10 – największą. Dla dwóch pierwszych krajów podstawowym problemem jest poziom

²⁵⁵ F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, op.cit., s. 4.

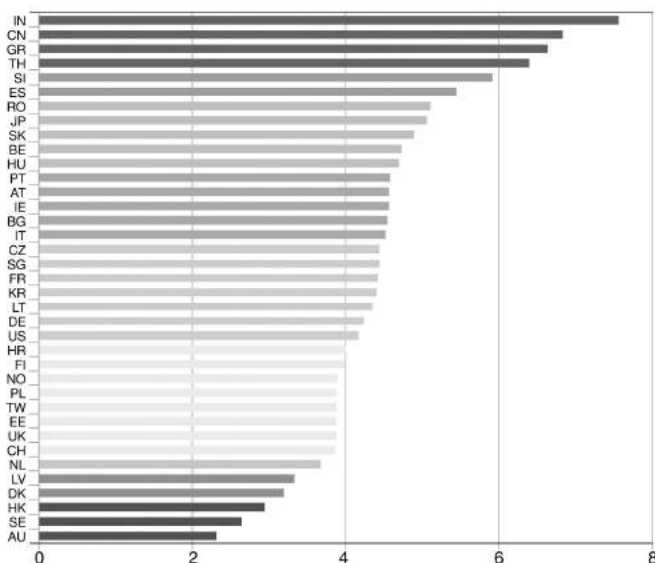
²⁵⁶ Np. Austria w 2000 r. podniosła minimalny wiek przechodzenia na wcześniejszą emeryturę z 60 do 61,5 roku dla mężczyzn oraz z 55 do 56,5 lat dla kobiet. Ponadto podjęto decyzję, że do 2017 r. emerytury wcześniejsze zostaną zlikwidowane, a wiek emerytalny kobiet zrównany do wieku emerytalnego mężczyzn (65 lat) w latach 2024–2033. Do 2028 r. wydłuży się także okres zatrudnienia uwzględniany przy obliczaniu podstawy wymiaru emerytury z 15 do 40 najlepszych lat aktywności zawodowej. R. Raab, *Financial Incentives in the Austrian PAYG-Pension System: Micro-Estimation*, International Studies Program, Working Paper 09–02, Georgia State University, Atlanta 2009, s. 6.

²⁵⁷ *Privately Managed Funded...*, op.cit., s. 3–4.

²⁵⁸ *Pension Sustainability Index 2009*, International Pension Papers No. 5/2009, Allianz Global Investors, Monachium 2009, s. 3.

uczestnictwa w systemie – tylko 12% obywateli Indii jest objętych systemem emerytalnym, podobna sytuacja występuje w Chinach. Wśród krajów azjatyckich na szczególną uwagę zasługuje sytuacja Japonii, plasującej się tuż za pierwszą trójką regionu, w przypadku której problemy emerytalne są w największym stopniu powodowane przez procesy demograficzne²⁵⁹. W Europie Zachodniej największą potrzebą reform charakteryzują się Hiszpania, Belgia i Portugalia. Najlepiej w rankingu wypadają natomiast Szwecja, Australia i Hongkong, dla których indeks zrównoważonego wzrostu emerytalnego nie przekracza 3 (kraje te wprowadziły systemy o silnej części kapitałowej). Wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej dobrze prezentują się Polska i Czechy. Pierwsza, ze względu na przewidywaną malejącą stopę zastąpienia, natomiast Czechy – dzięki podwyższeniu wieku emerytalnego i wprowadzeniu bardziej restrykcyjnych warunków dotyczących przechodzenia na wcześniejsze emerytury.

Rysunek 8. Indeks zrównoważonego rozwoju emerytalnego w 2009 r.



Indeks zrównoważonego rozwoju emerytalnego*

* Skala od 1 do 10, gdzie 1 – nie ma potrzeby reformy, 10 – największa potrzeba reformy

Źródło: *Pension Sustainability Index 2009*, International Pension Papers No. 5/2009, Allianz Global Investors, Monachium 2009, s. 3.

Planowane reformy systemów emerytalnych muszą brać pod uwagę rosnące obciążenia budżetu związane z wypłatą świadczeń. Aby ograniczyć skalę tych wydatków, można obniżać świadczenia lub zmniejszyć liczbę emerytów. Pierwsza z propozycji mogłaby zwiększyć

²⁵⁹ Wskaźnik obciążenia demograficznego japońskiego systemu osiągnie w 2050 r. 75%. Ibidem, s. 10.

ubóstwo wśród ludzi starych oraz wywołać presję społeczną i polityczną. Znacznie bardziej pożądanym rozwiązaniem jest zmniejszenie liczby emerytów poprzez podwyższenie minimalnego wieku emerytalnego, szczególnie w obliczu wydłużającego się dalszego trwania życia. Wyższy wiek emerytalny zmniejszy także obciążenia przyszłych pokoleń – wpływając na ograniczenie redystrybucji między pracującymi a pobierającymi świadczenia. Jedną z propozycji wyrównania wydatków emerytalnych państwa w kolejnych latach jest także tworzenie specjalnego funduszu rezerwowego, jak np. w Kanadzie czy Stanach Zjednoczonych, gromadzonego w latach nadwyżkowych, a następnie wykorzystywanego w latach deficytowych²⁶⁰.

Niezależnie od metody finansowania (systemy repartycyjne i kapitałowe) oraz formy zarządzania (systemy publiczne i prywatne), systemy emerytalne podążają nadal w kierunku rozwiązań o zdefiniowanej składce. W konsekwencji emeryci narażeni są na nowe ryzyka: ryzyko inwestycyjne (w przypadku finansowania kapitałowego) oraz ryzyko długowieczności. Przed ryzykiem długowieczności ubezpieczeni mogą ochronić się, wykupując rentę dożywotnią, która, ze względu na obowiązkowy charakter systemu, jest znacznie tańsza niż produkty oferowane na komercyjnym rynku poza systemem publicznym²⁶¹.

Zdaniem E. Whitehouse'a²⁶², przed funkcjonującymi systemami emerytalnymi stoją obecnie następujące wyzwania:

- reformy systemowe w krajach, które nie zdecydowały się dotychczas na istotne zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym (Grecja, Luksemburg, Słowenia, Hiszpania),
- skuteczne wdrażanie zmian w krajach, w których proces reformowania uległ spowolnieniu (Austria, Irlandia, Meksyk, Norwegia, Turcja, USA, Włochy) lub które wręcz wykazują tendencje powrotu do rozwiązań dotychczasowych (Słowacja), dokonywanie ewentualnych niezbędnych korekt w trakcie implementacji,
- rozwój dodatkowych części zabezpieczenia emerytalnego, w obliczu obniżonych stóp zastąpienia z części bazowej,
- wzmocnienie ochrony przed ubóstwem wśród ludzi starych, zwłaszcza osób najbiedniejszych oraz pozostających poza formalnym sektorem zatrudnienia (Niemcy, Japonia, Polska, Słowacja).

²⁶⁰ N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 7–8. Można też, jak w Norwegii, utworzyć specjalny fundusz np. z przychodów ze sprzedaży ropy i wykorzystywać go na cele emerytalne.

²⁶¹ Tzw. renty kolektywne (ang. *collective annuities*) oferują znacznie wyższe stopy zwrotu niż dobrowolne renty prywatne ze względu na efekt skali oraz znacznie lepsze rozłożenie ryzyka. Mogą mieć jednak charakter regresywny ze względu na istotne różnice w dalszym trwaniu życia między grupami ubezpieczonych, np. o różnych dochodach czy różnym poziomie wykształcenia. Różnice w przeciętnym dalszym trwaniu życia pomiędzy najlepiej zarabiającymi a najslabiej opłacanymi, czy też między niewykwalifikowanymi pracownikami fizycznymi a menedżerami mogą wynieść nawet ponad 5 lat. H. Cremer, J.-M. Lozachmeur, P. Pestieau, *Collective annuities and redistribution*, CORE Discussion Papers, Center for Operations Research and Econometrics, Louvain-la-Neuve 2007, s. 1.

²⁶² E. Whitehouse, A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly, op.cit., s. 533.

ZNACZENIE I FORMY REDYSTRYBUCJI W SYSTEMACH EMERYTALNYCH

1. Wprowadzenie do redystrybucji dochodów

1.1. Polityka społeczna a sprawiedliwy podział dochodów

Jednym z głównych celów działalności państwa jest poprawa warunków bytu szerszych warstw ludności dzięki zapewnianiu ochrony przed ubóstwem oraz wyrównywaniu niekorzystnych różnic socjalnych między obywatelami²⁶³. Egalitaryzm jest nieodłącznym elementem polityki społecznej skierowanej na „osiągnięcie równości”, „szukanie sprawiedliwości”, „równy dostęp do świadczeń”, „usuwanie nierówności” czy „dawanie równych szans” (tabela 19)²⁶⁴. Wagę redystrybucyjnej działalności państwa w imię sprawiedliwego podziału zasobów podkreślają L. Heyde, L. Nelson, M. Rein, R.I. Barker, S. Miller i G. Esping-Andersen²⁶⁵.

²⁶³ Por. W. Szubert, *Przedmiot...*, op.cit., s. 169.

²⁶⁴ R. Szarfenberg, op.cit., s. 27. Część ekonomistów prezentuje pogląd, że zapewnienie dobrobytu i ochrona przed ubóstwem mogą zostać osiągnięte nie tylko w drodze interwencyjnej działalności państwa, lecz także alokacji rynkowej. Należy wybierać metodę, która lepiej osiąga wybrany cel. Zob. N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993, s. 21.

²⁶⁵ *Polityka społeczna jest kompleksem wysiłków i środków, których pierwotnym celem jest dążenie do wpływu na wzajemne stosunki między pozycjami i klasami oraz między nimi i władzami państwowymi, zgodnie z wyrażeniem wartości.(...) Miernikiem będzie tu głównie pojęcie sprawiedliwości* (L. Heyde); polityka społeczna to *ogół tych wszystkich środków należących do przymusu prawnego, które dotyczą dystrybucji własności w społeczeństwie* (L. Nelson); polityka społeczna obejmuje *planowanie, w odniesieniu do społecznych efektów zewnętrznych, redystrybucji, sprawiedliwego podziału świadczeń społecznych, a szczególnie usług społecznych* (M. Rein); polityka społeczna to *przemysłana interwencja państwa polegająca na redystrybucji zasobów wśród jego obywateli, aby osiągnąć dobrobyt* (R.L. Barker); polityka społeczna to *zasady i praktyka działalności państwa – włączając w to politykę państwa wobec prywatnych i dobrowolnych działań – związana z redystrybucją w celu osiągnięcia dobrobytu* (S. Miller); *Polityka społeczna oznacza publiczne zarządzanie ryzykami społecznymi, a jej główne cele to łagodzenie nierówności i ubóstwa,*

Tabela 19. Cele polityki społecznej w wybranych ujęciach

Autor	Cele polityki społecznej
T.H. Marshall	eliminacja ubóstwa maksymalizacja dobrobytu osiąganie równości
J. Szczepański	przewycięzanie niedostatku szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom
K. Secomski	wszechstronność postępu społecznego powszechność i równy dostęp do świadczeń socjalnych stopniowanie i optymalizacja tempa pożądanych zmian społecznych
W. Szubert	poprawa warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności usuwanie nierówności społecznych podnoszenie kultury życia
J. Auleytner	wyrównanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami dawanie im równych szans asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego
B. Szatur-Jaworska i G. Firlit-Fesnak	bezpieczeństwo socjalne zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu zapewnienie ładu społecznego
K. Boulding	budowanie tożsamości wspólnotowej tworzenie integracji przeciwdziałanie alienacji

Źródło: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 27.

Na szczególną uwagę zasługuje definicja polityki społecznej E. Wnuka-Lipińskiego²⁶⁶:

Szeroko rozumiana polityka społeczna może być określona jako nieustanne, zorganizowane i świadome działanie nakierowane na utrzymanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością²⁶⁷ (...) Polityka społeczna w najbardziej ogólnym sensie jest procesem redystrybucji dóbr i usług wedle pewnych normatywnych założeń (zwanymi często „sprawiedliwością społeczną”), jest to proces wprowadzany przez te siły, które kontrolują priorytety takiej redystrybucji. (...) Polityka społeczna rozumiana jako proces redystrybucji jest więc podejmowana w celu „korekcji” tych procesów gospodarczych i społecznych, które naruszają zespół wartości definiowanych jako sprawiedliwość społeczna. (...) Proces redystrybucji

zmniejszanie społecznego ryzyka i optymalizacja dystrybucji pomysłności (G. Esping-Andersen). R. Szarfenberg, op.cit., s. 160–166.

²⁶⁶ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996, s. 62–63.

²⁶⁷ Urzeczywistnienie zasad wolności i równości jest główną ideą federalizmu. Federalizm odnosi się do organizacji gospodarczej społeczeństwa będącej wynikiem współdziałania dwóch sprzecznych systemów: liberalizmu i komunizmu. K. Krzeczkwski, op.cit., s. 68.

oznacza w istocie tyle, że alokacja dóbr i usług odbywa się na rzecz jednych grup społecznych kosztem innych grup społecznych.

Zdaniem N. Barra, produkcja dóbr, alokacja zasobów i redystrybucja dochodów przez państwo jest uzasadniona, gdy może być bardziej skuteczna i sprawiedliwa od alokacji rynkowej²⁶⁸. Podobne stanowisko prezentuje A. Sen, który twierdzi, że rynek jest tylko jedną wśród wielu instytucji dokonujących podziału dóbr i usług, podkreślając rolę państwa i społeczeństwa²⁶⁹. Skuteczność polityki państwa odnosi się do stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów. Pojęcie sprawiedliwości nie jest już jednak tak jednoznaczne – w zależności od punktu odniesienia, można stosować różne definicje sprawiedliwości. Kryterium sprawiedliwości społecznej ma zatem charakter względny, zależy od wyborów politycznych i opiera się na przyjętym systemie wartości²⁷⁰.

Państwo dokonuje redystrybucji dochodów głównie przez system podatkowy. W klasycznej wizji systemu podatkowego, dominującej do połowy XIX w., podatki nie powinny służyć redystrybucji dochodów, lecz podaż podstawowych dóbr społecznych. Przyzwolenie na taki stan rzeczy wystąpiło dopiero w drugiej połowie XIX w., w obliczu konfliktu pomiędzy dwoma czynnikami wytwórczymi: pracą a kapitałem. Niepokoje społeczne spowodowały wówczas wprowadzenie ochrony pracowników. Podatki i składki nie są obojętne względem żadnego z celów państwa (wymuszenia alokacyjnej efektywności i redystrybucyjnej sprawiedliwości) – im wyższa skala fiskalizmu i bardziej rozległa podstawa naliczania podatków/składek, tym bardziej zniekształcona alokacyjna efektywność mechanizmu rynkowego i większe możliwości dokonywania bardziej równomiernej redystrybucji dochodów. Istnieje zatem zamienność (ang. *trade off*) pomiędzy celami alokacyjnej efektywności i redystrybucyjnej sprawiedliwości. Rząd musi decydować, w jakim zakresie może uczynić zadość dążeniom sprawiedliwości społecznej i realizować bardziej równomierny podział dochodów niż wynikający z rynkowego wynagrodzenia czynników wytwórczych, kosztem alokacyjnej efektywności²⁷¹.

1.2. Koncepcje sprawiedliwości społecznej

Sprawiedliwość społeczna jest określana przez zespół wartości, w których centrum znajdują się zasady sprawiedliwego podziału bazujące na wieloznacznym pojęciu równości społecznej. T. Szumlich wśród podstawowych zasad egalitaryzmu społecznego wyróżnia

²⁶⁸ N. Barr, *Ekonomika...*, op.cit., s. 21.

²⁶⁹ T. Kowalik, *Nowe tendencje w świecie*, w: *Nierówni i równiejsi*, red. T. Kowalik, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002, s 15–16.

²⁷⁰ F. Grądalski, op.cit., s. 42. E. Wnuk-Lipiński, op.cit., s. 63.

²⁷¹ F. Grądalski, op.cit., s. 21 i 41.

równość elementarną, równość sytuacji oraz równość miar, stanowiące cechy charakterystyczne odpowiednio modelu polityki społecznej opartego na interwencji, dystrybucji i antycypacji społecznej²⁷². W konsekwencji, sprawiedliwy podział zapewnić powinien odpowiednio:

- 7) minimalne warunki egzystencji i normalnego funkcjonowania w społeczeństwie (równość elementarna),
- 8) likwidację dysproporcji dotyczących uczestnictwa jednostek w społecznie najważniejszych dziedzinach oraz zmniejszenie różnic w sytuacji bytowej (równość sytuacji),
- 9) jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów²⁷³ (równość miar).

Pierwszymi ekonomistami zajmującymi się podziałem zasobów i dochodów byli A. Smith oraz D. Ricardo. A. Smith koncentrował się na alokacji rynkowej, natomiast D. Ricardo – na podziale zasobów w trójklasowym społeczeństwie (właściciele ziemskich, przemysłowców i pracowników najemnych)²⁷⁴. Ich prace analizowały szczegółowo procesy ekonomiczne i będące ich skutkiem zróżnicowanie dochodów, nie zawierały jednak propozycji skorygowania funkcjonującego podziału zasobów, uznając, że jest on nadany niejako odgórnie przez mechanizm rynkowy. Sprawą sprawiedliwego podziału zasobów zajął się dopiero R. Nozick²⁷⁵, który twierdził, że jednostka ma prawo do dochodu, jeśli zdobyła go poprzez zarobki (sprawiedliwość zdobywania) lub dziedziczenie majątku, który został sprawiedliwie zdobyty (sprawiedliwość transferu). Dochody zdobyte w inny sposób (nielegalnie) mogą być redystrybuowane przez państwo (tzw. zasada korygowania).

Absolutnym przeciwnikiem dążenia do sprawiedliwości społecznej był F.A. Hayek, przedstawiciel liberałów empirycznych, dla którego pojęcie sprawiedliwości społecznej było *religijnym przesądem (...), który powinniśmy uszanować i zostawić w spokoju, o ile po prostu uszczęśliwia on ludzi, którzy go wyznają*²⁷⁶. Widział on w sprawiedliwości społecznej zagrożenia dla wolności. Twierdził ponadto, że za sprawiedliwe bądź niesprawiedliwe można uznawać jedynie umyślne działania lub bezczynność. Podział dochodów dokonywany przez rynek nie może być niesprawiedliwy, gdyż dokonywany jest samoistnie („niewidzialną ręką rynku”).

²⁷² T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 55–57.

²⁷³ M. Rymśza, odnosząc się do jednakowego traktowania ubezpieczonych, posługuje się pojęciem sprawiedliwości społecznej, odróżniając je wyraźnie od pojęcia solidarności utożsamianego z zasadą wzajemności ubezpieczeniowej (rozłożeniem ryzyka socjalnego w obrębie poszczególnych grup zawodowych, jak np. w systemie Bismarckowskim). M. Rymśza, *Ewolucja ubezpieczeń społecznych a zasada sprawiedliwości dystrybucyjnej*, w: *Nierówni i równiejsi...*, op.cit., s. 243.

²⁷⁴ T. Kowalik, op.cit., s. 14–15.

²⁷⁵ N. Barr, *Ekonomika...*, op.cit., s. 62–63.

²⁷⁶ F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 2. The Mirage of Social Justice, Routledge & Kegan Paul, London 1976, s. 66.

Utylityści posługiwali się pojęciem sprawiedliwości w odniesieniu do maksymalizacji dobrobytu społecznego obejmującego sumę użyteczności indywidualnych jednostek. Sprawiedliwy podział dochodu to podział, dzięki któremu osiągnięty jest maksymalny dobrobyt. Przy założeniu, że krańcowa użyteczność dochodu jest większa dla biednych niż dla bogatych, redystrybucja dochodu od lepiej do gorzej uposażonych powiększa dobrobyt społeczny i jest sprawiedliwa. Przy założeniu identycznych funkcji użyteczności dochodu dla każdej jednostki, najbardziej sprawiedliwy będzie równy podział. Jeśli natomiast indywidualne użyteczności są nieporównywalne, sprawiedliwy podział uzyskiwany jest przy zróżnicowanym poziomie dochodów obywateli²⁷⁷. Na inny aspekt równego podziału dochodów zwrócił uwagę A. Lerner²⁷⁸. Równy podział dochodów spowodowałby osiągnięcie przez społeczeństwo maksymalnej użyteczności przy określonej wcześniej produkcji. Ekonomista ten zauważył jednak także, iż równy podział dochodów spowoduje spadek produkcji, a zatem w kolejnych okresach maleć będzie ogólna użyteczność społeczeństwa. W konsekwencji należy poszukiwać punktu optymalnego, w którym użyteczność jest maksymalna, nie wpływając na spadek produkcji w kolejnych okresach²⁷⁹.

Pojęcie sprawiedliwości według J. Rawlsa²⁸⁰ powiązane jest nierozłącznie z uczciwością/odpowiednością (ang. *fairness*), rozumianą jako zachowanie jednostek, które byłyby podejmowane za zasłoną niewiedzy w zakresie zajmowanej przez nie pozycji społecznej (ang. *behind the veil of ignorance*). Jego teoria sprawiedliwości (ang. *Theory of Justice*) opiera się na dwóch zasadach:

- 1) każda jednostka powinna mieć możliwość korzystania z różnego rodzaju wolności (ang. *liberties*) w jak najszerszym zakresie (równość wolności),
- 2) wprowadzenie nierówności społecznych jest uzasadnione tylko wówczas, gdy przynosi ono korzyści wszystkim obywatelom, a dostęp do wyższych stanowisk jest równie otwarty dla wszystkich²⁸¹ (równość praw i równość szans).

W wyniku połączenia dwóch wymienionych zasad²⁸² Rawls przedstawił ogólną koncepcję sprawiedliwości podkreślającą pierwszeństwo zasady wolności przed zasadą rów-

²⁷⁷ R. Szarfenberg, op.cit., s. 83–83; L. Kaplow, S. Shavell, *Fairness versus Welfare*, Harvard University Press, Cambridge 2002, s. 30.

²⁷⁸ G. Tullock, op.cit., s. 7.

²⁷⁹ Teoria maksymalnej użyteczności jest nadal badana i udoskonalana. Głównymi problemami są: określenie zróżnicowanego poziomu użyteczności dochodów w różnych grupach obywateli oraz odmienne możliwości generowania przez nich dodatkowej użyteczności. Zróżnicowanie to sugeruje, iż maksymalna użyteczność jest osiągnięta przy podziale dochodu odbiegającym od równego.

²⁸⁰ J. Rawls, *Theory of Justice*, w: *Justice and Economic Distribution*, red. J. Arthur, W.H. Shaw, Prentice Hall, Upper Saddle River 1991, s. 30–60.

²⁸¹ Dla społeczeństwa demokratycznego zasada ta została skorygowana. Wprowadzenie nierówności jest uzasadnione, jeżeli przynosi największą korzyść najmniej uprzywilejowanym, a dostęp do wyższych stanowisk jest otwarty dla wszystkich na zasadzie równości szans. Ibidem, s. 32.

²⁸² N. Barr, *Ekonomika...*, op.cit., s. 68.

ności szans oraz zasadą równości traktowania: *Wszystkie dobra społeczne – wolność i szanse, dochód i majątek oraz poczucie własnej wartości – powinny być dzielone równo, chyba że nierówny podział jednego z tych dóbr lub wszystkich przynosi korzyść każdemu*²⁸³.

Teoria sprawiedliwości J. Rawlsa spowodowała falę krytyki wśród ekonomistów. D. Miller określił ją jako logicznie niemożliwą, wskazując, iż na sprawiedliwość, jego zdaniem, składają się trzy różne elementy: prawa (np. wolność polityczna i ekonomiczna), zasługi i potrzeby. Zgodnie z elementem zasług, im dłużej pracuje dana osoba, tym wyższe wynagrodzenie powinna otrzymać. Potrzeby wskazują natomiast, iż każda osoba powinna otrzymywać dochód, jeśli jest on niezbędny do zaspokojenia jej potrzeb. W gospodarce rynkowej sprawiedliwość jest definiowana przez prawa i nagrody za zasługi²⁸⁴.

W socjalistycznej definicji sprawiedliwości centralne miejsce zajmuje pojęcie równości, głównie w zakresie szans i rezultatów. W przypadku wystąpienia niepożądanego nierówności rezultatów dopuszcza się możliwość przeprowadzania działań wyrównujących, głównie w celu dokonania podziału według potrzeb²⁸⁵.

Analizując zasadę solidarności społecznej i ekwiwalentności w systemach ubezpieczeń społecznych, M. Rymśza wyróżnia „sprawiedliwość dystrybucyjną” poziomą i pionową. Sprawiedliwość pionowa legitymizuje transfery w obrębie struktury społecznej od lepiej do gorzej sytuowanych, zapewniając relatywnie korzystniejsze warunki ubezpieczenia dla osób uboższych, przy czym koszty tych transferów mogą być finansowane ze składek ogółu ubezpieczonych lub z podatków (redystrybucja pionowa między grupami dochodowymi). Sprawiedliwość pozioma oznacza *równe traktowanie równych* i gwarantuje, że ubezpieczeni wnoszący podobne wkłady i znajdujący się w podobnej sytuacji otrzymają podobne świadczenia (redystrybucja pozioma, redystrybucja w czasie)²⁸⁶.

Teoria opodatkowania posługuje się pojęciami sprawiedliwości horyzontalnej i wertrykalnej. Zasada proporcjonalności obciążeń podatkowych stosownie do możliwości płatniczych (ang. *ability to pay principle*, niem. *Leistungsfähigkeitsprinzip*) przyjmuje jako kryterium sprawiedliwego rozkładu obciążeń zdolność podatkową podmiotu płacącego

²⁸³ J. Rawls, op.cit., s. 25. Tłumaczenie własne autorki. W przypadku społeczeństw demokratycznych, nierówności muszą przynieść największe korzyści najmniej uprzywilejowanym.

²⁸⁴ N. Barr, *Ekonomia...*, op.cit., s. 70–71.

²⁸⁵ Ibidem, s. 72.

²⁸⁶ M. Rymśza, *Ewolucja...*, op.cit., s. 242–253. M. Rymśza twierdzi, że sprawiedliwość pozioma urzeczywistnia się przez redystrybucję poziomą związaną z rozłożeniem ryzyka socjalnego na dużą grupę ubezpieczonych, stosowanie uśrednionej składki i uproszczoną ocenę ryzyka oraz redystrybucję w czasie – mającą charakter oszczędnościowy. Proponuje zamienne stosowanie obu wymienionych terminów redystrybucji. Autorka niniejszej rozprawy nie przychyliła się do tego pomysłu, nie uznając za redystrybucję procesu alokacji dochodu w cyklu życia (podział dochodu w czasie). Ponadto, stosowanie uśrednionej składki w ubezpieczeniach grupowych, zbiorowych czy powszechnych świadczy o redystrybucji wewnątrz grupy osób tworzących wspólnotę ryzyka (redystrybucja od „lepszych” do „gorszych” ryzyk) mającej, zgodnie z wcześniejszą definicją M. Rymśzy, pionowy, a nie poziomy charakter.

podatki²⁸⁷. Zgodnie z tą zasadą, obywatel powinien partycypować w ogólnych obciążeniach podatkowych w zakresie odpowiadającym jego możliwościom płatniczym, zależnym od skali wypracowanych dochodów. Pojawiają się wówczas dwa pytania: 1) Czym mierzyć wymienione możliwości? Dochodem, konsumpcją, majątkiem? 2) Według jakich kryteriów różnicować możliwości płatnicze? Przyjęto, że aby rozkład obciążeń podatkowych mógł zostać uznany za społecznie sprawiedliwy, muszą być spełnione dwie normy: sprawiedliwości horyzontalnej (dwa identyczne podmioty w tych samych warunkach są identycznie traktowane podatkowo) i sprawiedliwości wertykalnej (wysokość obciążeń ustalana jest według taryfy wyznaczonej w oparciu o zdolności podatkowe). Obecnie w dalszym ciągu toczy się dyskusja nad zasadami sprawiedliwości pionowej w celu ustalenia, czy bogaci płacą faktycznie „sprawiedliwą część podatków”, czy też ich ciężar podatkowy jest mniejszy dzięki wykorzystaniu luk w prawie²⁸⁸.

Odpowiedzią na problem sprawiedliwości wertykalnej i sprawiedliwej taryfy podatkowej jest idea „równej ofiary każdego na rzecz ogółu” sformułowana w połowie XIX w. przez J.S. Milla²⁸⁹. Zgodnie z ideą równej ofiary, każdy powinien ponosić obciążenia podatkowe w takiej wysokości, aby indywidualna ofiara wyrażona ubytkiem użyteczności była dla każdego podatnika identyczna.

Funkcje państwa można podzielić na trzy główne grupy²⁹⁰:

- działania stabilizacyjne,
- działania alokacyjne,
- dystrybucję, która dotyczy sposobu podziału dóbr wyprodukowanych przez całe społeczeństwo między jego członków.

Ostatnia z wymienionych funkcji wiąże się z koniecznością stałego rozstrzygania dylematu wyboru pomiędzy sprawiedliwością a efektywnością²⁹¹. Dyskusje nad wyborem pomiędzy efektywnością a sprawiedliwością w gospodarce toczą się wśród większości ekonomistów. Zwiększenie sprawiedliwości (poprzez zmniejszenie nierówności dochodowych) powoduje zwykle ograniczenie efektywności²⁹² i brak jest zgody, na jakie obniżenie efektywności można pozwolić, aby osiągnąć zamierzone zwiększenie równości. Część ekonomistów twierdzi, że nierówność stanowi główny problem dla społeczeństwa i podstawowym celem jest minimalizacja nierówności bez względu na skutki dla efektywności. Inni twierdzą, że efektywność powinna mieć pierwszeństwo przed sprawiedliwo-

²⁸⁷ F. Grądalski, op.cit., s. 44.

²⁸⁸ J.E. Stiglitz, op.cit., s. 840.

²⁸⁹ *Equality of taxation, therefore, as a maxim of politics, means equality of sacrifice*, F. Grądalski, op.cit., s. 47–48.

²⁹⁰ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2008, s. 56.

²⁹¹ J.E. Stiglitz, op.cit., s. 24–25.

²⁹² Efektywność gospodarki zmniejsza się z powodu kosztów transferów dokonywanych między różnymi grupami obywateli.

ścią, argumentując, że w długim okresie najważniejsze jest powiększanie wytwarzanego produktu (tortu), aby każdy otrzymywał w rezultacie więcej²⁹³.

Podczas realizacji projektów rządowych, decydenci próbują ocenić przede wszystkim efektywność planowanego projektu. Oceniają korzyści netto różnych grup społecznych i sprawdzają, czy realizacja programu daje korzyść w rozumieniu Pareta (poprawia się sytuacja przynajmniej jednej osoby bez pogarszania sytuacji kogokolwiek innego). Jeśli korzyść w rozumieniu Pareta nie jest możliwa do osiągnięcia (jedni zyskują, a inni tracą), wówczas konieczne jest dokonanie wartościowania i przeanalizowanie skutków związanych z efektywnością i sprawiedliwością. Miarą efektywności jest suma strat i korzyści wszystkich osób, natomiast miarą sprawiedliwości – ogólny wskaźnik nierówności dochodowych w społeczeństwie²⁹⁴. Pomiar efektywności danego rozwiązania odnosi się do strat i korzyści, zmian w użyteczności wszystkich obywateli oraz zmian w poziomie dobrobytu społecznego. Poziom dobrobytu społecznego jest określany jako suma poziomów użyteczności osiąganych przez członków tego społeczeństwa²⁹⁵. Społeczeństwo dąży do jak najwyższego dobrobytu, a zatem znalezienia się na jak najwyższej społecznej krzywej obojętności, przy czym występuje zjawisko tzw. malejącej użyteczności krańcowej dochodu. Gdy jedna z osób ma bardzo mały dochód, a druga nieporównywalnie wyższy, w przypadku przekazania części dochodu od osoby bogatej do biednej osiągniemy spadek użyteczności tej pierwszej i zwiększenie użyteczności drugiej – jednak wzrost użyteczności osoby biednej, z uwagi na malejącą użyteczność krańcową, będzie wyższy niż spadek użyteczności osoby bogatej. W konsekwencji dobrobyt społeczny wzrośnie, co stanowi jeden z argumentów za dokonywaniem redystrybucji²⁹⁶.

Powracając do oceny projektów rządowych, jeśli wzrasta efektywność i zmniejszają się nierówności – projekt należy realizować. Gdy efektywność spada, a nierówności wzrastają – należy z niego zrezygnować. W pozostałych sytuacjach warto odnieść się do funkcji dobrobytu społecznego i odpowiedzieć na pytanie, jaki przyrost nierówności jest akceptowalny w zamian za wzrost efektywności, czy też, jaka utrata efektywności jest akceptowalna przy określonym zmniejszeniu nierówności. Korzyści poszczególnych grup można wówczas mierzyć z uwzględnieniem różnych wag (choć użyteczność kolejnej jednostki pieniądza dla biednych jest wyższa niż dla bogatych, problemem jest oczywiście nadanie konkretnych wag) i tym sposobem uzyskać odpowiedź dotyczącą dobrobytu społecznego po planowanej zmianie²⁹⁷.

²⁹³ J.E. Stiglitz, *op.cit.*, s. 112.

²⁹⁴ Do zbadania nierówności dochodowych wykorzystywany jest m.in. współczynnik Giniego, krzywa Lorenza, miernik Daltona-Atkinsona, wskaźnik ubóstwa, luka ubóstwa.

²⁹⁵ Jest to definicja funkcji dobrobytu społecznego według utylitarystów. Natomiast według Rawlsa, dobrobyt społeczny jest równy użyteczności członka społeczeństwa znajdującego się w najgorszej sytuacji.

²⁹⁶ J.E. Stiglitz, *op.cit.*, s. 113–121.

²⁹⁷ Szerzej: *ibidem*, s. 124–138.

1.3. Pojęcie redystrybucji

Rozkład dochodów w społeczeństwie jest w przeważającej mierze wynikiem wolnej gry sił ekonomicznych i społecznych. Jeśli wynik ich działania jest niezadowolający, państwo powinno modyfikować rozkład dochodów przez ponowny ich podział²⁹⁸. Cele redystrybucyjne państwa zależą od przyjętej koncepcji sprawiedliwości społecznej, przy czym jako „sprawiedliwy” ekonomiści uznają często wyrównany podział dochodów.

Redystrybucja dochodów związana jest nierozłącznie z działalnością państwa. G. Tullock uważa, iż redystrybucja *sensu largo* oznacza działania państwa polegające na transferowaniu funduszy lub bogactwa (ang. *wealth*) pomiędzy różnymi grupami obywateli, będąc prawdopodobnie jedną z najważniejszych funkcji nowoczesnego państwa. Sugeruje on ponadto, iż pierwotnym motywem tworzenia instytucji państwa mogła być właśnie możliwość dokonywania określonej redystrybucji pomiędzy grupami obywateli²⁹⁹. Skoro większość działań państwa wywołuje bezsprzecznie pewien transfer dochodów lub bogactwa pomiędzy różnymi grupami, każdą aktywność państwa należałoby określać mianem redystrybucyjnej. G. Tullock proponuje jednak przyjęcie założenia, iż spośród całej aktywności państwa działaniami redystrybucyjnymi można nazwać jedynie te, które nie są podejmowane wyłącznie w celu podniesienia efektywności gospodarki, obrony kraju i zapobiegania przestępczości³⁰⁰.

E. Wnuk-Lipiński wskazuje, że redystrybucja dokonuje się według normatywnych założeń zwanych sprawiedliwością społeczną i jest wprowadzana przez siły, które kontrolują priorytety transferów. Proces redystrybucji oznacza realokację dóbr i usług na rzecz jednych grup społecznych kosztem innych grup społecznych³⁰¹.

T. Szumlicz prezentuje pogląd, iż każda polityka społeczna państwa wiąże się z redystrybucją dochodów, gdyż taki jest finansowy sens solidaryzmu społecznego, wynikającego z przyjętych założeń sprawiedliwości społecznej. Jednak w procesach redystrybucyjnych mogą wystąpić nieracjonalne obciążenia fiskalne i nadużywanie świadczeń społecznych³⁰².

²⁹⁸ Por. C.I. Schottland, *Introduction*, w: *Welfare State*, red. C.I. Schottland, Harpers Torchbooks, New York 1967, s. 10–11.

²⁹⁹ *Ibidem*, s. 1. Na taki główny cel redystrybucji, zwłaszcza w przypadku polityki rolnej, rynku pracy i wymiany międzynarodowej wskazują także D. Acemoglu i J.A. Robinson. Ich zdaniem, nieefektywna redystrybucja pojawia się zwłaszcza w sytuacji walki o wpływy polityczne oraz gdy czynniki produkcji nie są ściśle przypisane do konkretnego sektora gospodarki. Zob. D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Inefficient redistribution*, „The American Political Science Review”, Vol. 95, No. 3, 2001.

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 14.

³⁰¹ E. Wnuk-Lipiński, *op.cit.*, s. 62–63.

³⁰² T. Szumlicz, *O modelach...*, *op.cit.*, s. 85.

Zdaniem J.E. Stiglitz, podstawowa funkcja państwa polega na stworzeniu ram prawnych dla wszelkich transakcji gospodarczych. Redystrybucja, dokonywana poprzez wypłacanie świadczeń na rzecz określonych grup społecznych (płatności transferowe), jest jedną z funkcji pomocniczych. Redystrybucja dochodów to, jego zdaniem, zmiana struktury podziału dochodów na korzyść określonej grupy obywateli kosztem innej grupy. Podstawowe dwa sposoby dokonywania bezpośredniej redystrybucji dochodów to programy pomocy społecznej (wypłata zasiłków lub innych świadczeń osobom ubogim) oraz system ubezpieczeń społecznych³⁰³. Wydatki związane z bezpośrednią redystrybucją dochodów nazywa on płatnościami transferowymi polegającymi na przeniesieniu praw do konsumpcji dóbr od jednych osób do innych. Redystrybucja dochodów jest dokonywana przez państwo również pośrednio (tzw. ukryta redystrybucja dochodów) za pomocą programów publicznych, do których zaliczyć można system podatkowy, programy ulg, dotacji, subwencji i kontyngentów³⁰⁴.

Redystrybucja dochodów w społeczeństwie dokonywana jest w przeważającej części z wykorzystaniem systemu podatkowego. Państwo może jednak dokonywać redystrybucji dochodowej również za pomocą cen – różnicując obciążenie cen podatkami (nakładając powszechny podatek obrotowy lub podatek selektywny, akcyzę, dla sfinansowania swoich wydatków), ustalając ceny minimalne/maksymalne, dotując pewne gałęzie gospodarki, czy wręcz przez bezpłatne dostarczanie określonych dóbr i usług wszystkim obywatelom lub ich wybranej grupie spełniającej określone kryteria (np. dochodowe czy wiekowe)³⁰⁵.

Zdaniem ekspertów podatkowych, jedną z dwóch podstawowych sfer aktywności państwa w gospodarce jest rozdział środków, pozyskanych z podatków, na „produkcję” dóbr publicznych lub redystrybucję dochodów³⁰⁶. Skala redystrybucji wartości dodanej przez instytucje sektora rządowego i samorządowego nazywana jest fiskalizmem państwa. Redystrybucja budżetowa państwa dokonuje się w ramach budżetu państwa. Faktyczna skala redystrybucji dochodów w gospodarce ma miejsce w ramach całego systemu finan-

³⁰³ Świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych w Stanach Zjednoczonych zależą częściowo od wpłaconych składek. Redystrybucyjność przejawia się jednak m.in. w wysokości świadczeń, które dla części ubezpieczonych są znacznie wyższe (w ujęciu aktuarialnym) od wniesionych składek.

³⁰⁴ J.E. Stiglitz, op.cit., s. 31, 41, 45–46. Np. subwencje przyznawane miejskim przedsiębiorstwom komunikacji wspomagają ludzi ubogich, a subwencje dla kolei podmiejskich wspierają klasę średnią.

³⁰⁵ W drugim z wymienionych przypadków pojawia się problem sfinansowania obniżki cen, który rozwiązywany jest przez wykorzystanie systemu podatkowego. B. Włoszczowski, *Kontrowersje wokół udziału państwa w wydatkach na świadczenia społeczne*, w: *Studia nad redystrybucją cenową i finansową w świadczeniach – usługach społecznych w okresie wczesnej transformacji polskiej*, red. Chechliński i L. Miastkowski, Uniwersytet Łódzki, „Folia Oeconomica” 144, 1997, s. 171.

³⁰⁶ F. Grądalski, op.cit., s. 75.

sów publicznych³⁰⁷. Stopę redystrybucji dochodu przez państwo można mierzyć stopą podatkową (podatki/PKB), stopą obciążeń fiskalnych (suma obciążeń fiskalnych/PKB), stopą wydatków państwa czy inaczej stopą fiskalizmu państwa (suma całkowitych wydatków państwa/PKB). Ponadto, w literaturze teorii systemu opodatkowania wymienia się dwa modelowe cele działalności państwa:

- 1) maksymalizację funkcji dobrobytu społecznego,
- 2) maksymalizację wpływów podatkowych do budżetu,

przy czym teoria ta przyjmuje za podstawę oceny dobrobytu społecznego utylitarystyczną funkcję dobrobytu jako sumy użyteczności indywidualnych podmiotów³⁰⁸. Posługując się krańcową socjalną użytecznością dochodu netto oraz proporcjami cen w wyniku opodatkowania, teoria optymalnego opodatkowania wyznacza warunki optymalnego systemu kojarzącego efektywność ze sprawiedliwością³⁰⁹.

A. Rajkiewicz i J. Handschke wskazują, iż funkcja redystrybucyjna jest jedną z funkcji ubezpieczeń gospodarczych, obok funkcji przezornościowej, samopomocowej, kompensacyjnej, prewencyjnej i wychowawczej. Pierwszy z nich rozumie redystrybucję jako zbieranie składek od wszystkich ubezpieczonych na rzecz tych, którzy wymagają pomocy lub uzyskują uprawnienia do określonych świadczeń³¹⁰. Natomiast drugi wspomina, że funkcja redystrybucyjna jest jedynie funkcją postulowaną – nie zawsze spełnianą w jednakowym stopniu przez ubezpieczenia w różnych państwach³¹¹. Uznając, że ubezpieczenie jest produktem zapewniającym ochronę przed stratami w zasobach spowodowanymi przez określone zdarzenia, autorka przyjmuje, że czysta metoda ubezpieczeniowa nie zakłada redystrybucji. Składka wnoszona do funduszu ubezpieczeniowego, z którego następnie wypłacane są świadczenia dla osób, które poniosły straty na skutek wystąpienia zdarzeń ubezpieczeniowych, jest „uczciwą” ceną za świadczoną ochronę ubezpieczeniową. Ubez-

³⁰⁷ Ibidem, s. 66.

³⁰⁸ Dobrobyt społeczny jest zmaksymalizowany w sytuacji, gdy na rynku i w produkcji osiągnięta zostaje równowaga ogólna w sensie Pareto. Optymalizacja prowadząca do maksymalizacji społecznej funkcji dobrobytu przeprowadzana jest dzięki redystrybucji dochodu. W celu pomiaru „socjalnej efektywności” procesu redystrybucji dochodu wprowadzono pojęcie krańcowej socjalnej użyteczności dochodu netto (ang. *net social marginal valuation of income*), które jest składową użyteczności jednostki i jest interpretowane jako przyrost netto dobrobytu z tytułu transferu jednego złotego od A do B. Socjalna użyteczność dodatkowej złotówki jest tym niższa, im wyższy jest dochód konsumenta, do którego kierowany jest transfer. Ibidem, s. 147.

³⁰⁹ Reguła Diamonda-Mirrleesa dla dwóch konsumentów mówi, że *jeśli krańcowa socjalna użyteczność dochodu A (biedny) jest większa niż B (bogaty), to redukcja skompensowanego popytu w wyniku opodatkowania w stanie optimum musi być wyższa dla tego z dwóch dóbr, które jest relatywnie częściej nabywane przez B*. Zatem, aby zmaksymalizować dobrobyt społeczny, należy wyżej opodatkować dobra relatywnie częściej nabywane przez bogatych. Zob. szerzej: ibidem, s. 145–151.

³¹⁰ A. Rajkiewicz, op.cit., s. 460.

³¹¹ J. Handschke, op.cit., s. 75–77.

pieczenie nie nosi cech redystrybucji, jeśli składka odpowiada ryzyku wnoszonemu do wspólnoty (zasada równowagi składek i świadczeń). Opłacanie składek przez wiele osób, z których świadczenia są wypłacane tylko nielicznym, nie jest redystrybucją, lecz przejawem zasady solidarności społecznej (wzajemności ubezpieczeniowej)³¹². Redystrybucja pojawi się wówczas, gdy świadczenia będą wypłacane w wysokości wynikającej z jednej z zasad sprawiedliwości (w ujęciu politycznospołecznym) i w sensie aktuarialnym nie będą w pełni odpowiadały wysokości opłaconej wcześniej składki.

Zastanawiając się nad definicją i możliwym zakresem redystrybucji dochodów, należy rozstrzygnąć, jakie cechy transferów redystrybucyjnych wyróżniają je z ogółu transferów pieniężnych³¹³. W toku dalszych rozważań autorka przyjęła, że transfery redystrybucyjne określane są przez następujące cechy:

- charakter pieniężny,
- skutek w postaci zmiany podziału dochodów,
- udział państwa lub innych instytucji zewnętrznych w stosunku do jednostek osiągających podlegające podziałowi dochody.

Warto zauważyć, że pod pojęciem redystrybucji nie mieszczą się transfery związane z zakupem lub realizacją usług finansowych. Jeśli jednak, na skutek ingerencji państwa, cena usług finansowych jest wyższa lub niższa od ceny rynkowej, działanie takie należy uznać za redystrybucję dochodów (uszczipienie dochodów o kwotę niższą lub wyższą od ceny rynkowej usługi).

1.4. Motywy redystrybucji – tezy podstawowe

Jednym z podstawowych argumentów za interwencją państwa w gospodarce są różne rodzaje niedoskonałości rynku³¹⁴ prowadzące do ekonomicznej nieefektywności. Jednak osiągnięcie samej efektywności w sensie Pareto nie oznacza osiągnięcia pożądanego podziału dochodów. Nawet efektywne gospodarki wolnokonkurencyjne mogą prowadzić

³¹² Por. J. Jończyk, op.cit., s. 39; M. Rymśza, *Ewolucja...*, op.cit., s. 243.

³¹³ W ramach funkcji kapitałowej systemu finansowego w gospodarce rynkowej następuje przepływ środków pieniężnych od jednostek mających wolne środki do jednostek potrzebujących do realizacji swych przedsięwzięć gospodarczych sięgnięcia do zewnętrznych źródeł pieniądza. W funkcji tej można wyróżnić aspekt gromadzenia i pobudzania odkładania oszczędności oraz aspekt ich alokacji. Występują wówczas transfery pieniężne, w wyniku których następuje zamiana oszczędności na inwestycje – w takich sytuacjach nie można wówczas mówić o redystrybucji dochodów pomiędzy jednostkami. J. Handschke, op.cit., s. 102.

³¹⁴ W literaturze wymienia się sześć podstawowych rodzajów niedoskonałości rynku (ang. *market failures*): niedoskonałość konkurencji, zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych, zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych, brak (niekompletność) pewnych rynków, niedoskonałość informacji oraz bezrobocie i inne zakłócenia makroekonomiczne. J.E. Stiglitz, op.cit., s. 91–102.

do nierównego lub nieoptymalnego podziału dochodów oraz ubóstwa wśród niektórych grup społeczeństwa. Stan taki odznaczałby się efektywnością przy braku równości (uznawanej za przejaw sprawiedliwości). Stąd jednym z najważniejszych celów działań państwa jest redystrybucja dochodów³¹⁵.

Pierwotne motywy wprowadzenia redystrybucji dochodów odnosiły się do pomocy osobom najgorzej sytuowanym i przeciwdziałania ubóstwu. Motywy te wpływają na działania redystrybucyjne również obecnie, nie decydują jednak o większości z faktycznie dokonywanej redystrybucji dochodowej³¹⁶.

Literatura przedmiotu³¹⁷ wyróżnia kilka przyczyn występowania redystrybucji. Pierwsze wyjaśnienie odwołuje się do stwierdzenia, iż ubodzy wykorzystują swoją siłę wyborczą do wymuszenia redystrybucji od osób bogatych. Wówczas politycy zdobywają poparcie poprzez dokonywanie redystrybucji od lepiej do gorzej sytuowanych (tzw. „przymus poprzez urnę wyborczą”). Druga z przyczyn odnosi się do egoizmu „bogatych”, którzy są w stanie dobrowolnie się opodatkować, gdyż poprawa sytuacji ludzi najbiedniejszych wpływa na wzrost ich dobrobytu (użyteczności) – „dobrowolny przymus”³¹⁸. Redystrybucja postrzegana jest również jako odpowiedź na niepokoje społeczne, w tym walkę klas (marksści).

Podobną opinię prezentuje F. Grądalski, twierdząc, że na państwie spoczywa obowiązek redystrybucji na rzecz tych grup społecznych, które nie są w stanie, nie z własnej woli, trwale lub okresowo zabezpieczyć sobie czy rodzinie minimum egzystencji. Jego zdaniem, konflikty społeczne (konflikty między pracą a kapitałem), które pojawiły się

³¹⁵ Dokonanie redystrybucji nie oznacza w tym przypadku, że gospodarka stanie się nieefektywna w sensie Pareto. Wolnokonkurencyjny rynek powinien osiągnąć optimum efektywności przy nowej strukturze dochodów, jeśli brak jest zakłóceń uniemożliwiających takie dostosowanie.

³¹⁶ Duża część transferów organizowanych przez państwa trafia obecnie do grup dobrze zorganizowanych i posiadających wpływy polityczne. Zob. szerzej: G. Tullock, op.cit., s. 2–4.

³¹⁷ N. Barr, *Ekonomika...*, op.cit., s. 105–108; H. Dagdeviren, R. van der Hoeven, J. Weeks, *Redistribution Does Matter. Growth and Redistribution for Poverty Reduction*, World Institute for Development Economic Research, Discussion Paper No. 2002/5; G.M. Grossman, E. Helpman, *Intergenerational redistribution with short-lived governments*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1996. Zobacz też D. Acemoglu, J.A. Robinson, op.cit.

³¹⁸ Brunner, Ross i Washington wskazują, że skłonność do redystrybucji wzrasta w okresie koniunktury gospodarczej i niskiego bezrobocia. E.J. Brunner, S.L. Ross, E.L. Washington, *Economics and Ideology: Casual Evidence of the Impact of Economic Conditions on Support for Redistribution and Other Ballot Proposals*, NBER Working Paper No. 14091, Cambridge 2008. Wcześniejsze badania wskazywały na negatywny związek między stosunkiem danej osoby do redystrybucji a wysokością jej dochodu. Zob. A. Alesina i E. LaFerrara, *Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities*, „Journal of Public Economics”, nr 89, 2005; M. Ravallion i M. Lokshin, *Who Wants to Redistribute? The Tunnel Effect in 1990s Russia*, „Journal of Public Economics”, nr 76, 2000. Do zjawiska zwiększania użyteczności ludzi bogatych dzięki poprawie sytuacji osób najuboższych nawiązuje też J. Rawls w teorii sprawiedliwości. J. Rawls, op.cit., s. 31–32.

wraz z kapitalizmem w drugiej połowie XIX w., wywierały presję na uruchomienie procesów redystrybucji dochodów. Od tego czasu redystrybucja dochodów za pomocą systemu podatkowo-transferowego i ochrona grup społecznie najsłabszych stała się nowym zadaniem państwa³¹⁹.

G. Tullock wyróżnił natomiast trzy główne motywy występowania publicznych transferów pieniężnych:

- chęć otrzymania transferów pieniężnych,
- dobroczynność,
- motyw zazdrości,

podkreślając, iż wiele działań redystrybucyjnych jest ukierunkowanych na podniesienie dochodów i bogactwa grup dobrze zorganizowanych i posiadających wpływy polityczne. Jego zdaniem, aspekt pomocy osobom najbiedniejszym jest często eksponowany na pierwszym miejscu ze względu na moralny wymiar tych działań. Pozostała część redystrybucji dokonywana jest jednak w innych wymiarach i pomiędzy innym grupami. Doskonałym przykładem są transfery pieniężne w kierunku farmerów w Stanach Zjednoczonych, które są finansowane również z dochodów o wiele od nich uboższych osób z sektora pozarolniczego³²⁰.

Motywy redystrybucji sformułowane przez G. Tullocka można łatwo przyporządkować do wymienionych wcześniej przyczyn występowania redystrybucji. Chęć otrzymania transferów pieniężnych połączona z chęcią uzyskania władzy przez ludzi lepiej uposażonych kreuje przesłankę wykorzystywania przez ubogich przymusu poprzez urnę wyborczą. Natomiast charytatywność nie jest w rezultacie niczym innym, jak chęcią niesienia pomocy potrzebującym w celu poprawienia własnej użyteczności³²¹, w tym w systemie kapitalistycznym, do którego odnosili się marksiści. Motyw zazdrości, występujący stosunkowo najrzadziej, można natomiast odnieść częściowo do pierwszej i ostatniej z wymienionych przesłanek.

Ogólnie można przyjąć, iż redystrybucja jest uzasadniona, gdy jej efektem jest wzrost użyteczności zarówno osób biednych, jak i bogatych. Zdaniem N. Barra, redystrybucja dochodu lub konsumpcji od bogatych do biednych, zwana tzw. sprawiedliwością pionową³²², jest racjonalna, gdy wzrost użyteczności osoby bogatej w rezultacie wzrostu

³¹⁹ F. Grądalski, op.cit., s. 20–21.

³²⁰ G. Tullock, op.cit.; N. Barr, *Ekonomika...*, op.cit., s. 105–108; H. Dagdeviren, R. van der Hoeven, J. Weeks, op.cit.; G.M. Grossman, E. Helpman, op.cit.

³²¹ Pragnienie niesienia pomocy ubogim (dobroczynność według G. Tullocka) leży u podstaw stworzonej przez H.M. Hochmana i J.O. Rodgersa teorii współzależności funkcji użyteczności (ang. *interdependence of utility functions*) – H.M. Hochman, J.O. Rodgers, *Pareto Optimal Redistribution*, "American Economic Review" nr 4 (59), s. 542–557.

³²² Szerzej o sprawiedliwości pionowej zob. M. Rymśa, *Ewolucja...*, op.cit., s. 242–251.

dochodu osoby biednej będzie wyższy niż spadek użyteczności osoby bogatej wynikający ze zmniejszenia jej własnego dochodu³²³:

$$\frac{\delta U^R}{\delta Y^P} > \left| \frac{\delta U^R}{\delta Y^R} \right|$$

gdzie:

$U^R = f(Y^R, Y^P)$ – funkcja użyteczności osoby bogatej (R),

Y^P – dochód osoby biednej,

Y^R – dochód osoby bogatej.

Biorąc pod uwagę poglądy utylitarystów, zdaniem których dobrobyt społeczny jest sumą użyteczności wszystkich obywateli, i fakt występowania zjawiska malejącej krańcowej użyteczności dochodów, można sformułować wniosek, iż uzasadniona jest każda redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych, gdyż powoduje wzrost sumy użyteczności. Z redystrybucją wiążą się jednak zwykle koszty, stąd transfery takie mogą spowodować w dłuższym okresie obniżenie efektywności (zmniejszenie wytwarzanego produktu). H. Hochman i J. Rodgers opisali zjawisko redystrybucji optymalnej w sensie Pareto, w przypadku której możliwe jest dokonanie przesunięcia dochodów skutkującego ostatecznie poprawą sytuacji co najmniej jednej osoby bez jednoczesnego pogarszania sytuacji innych. R.A. Musgrave określił natomiast redystrybucję dochodów mianem dobra publicznego, wskazując, iż każdy obywatel odnosi korzyści z bardziej równomiernego podziału dochodów.

Poza zmniejszaniem ubóstwa redystrybucja może pozytywnie wpływać na wzrost gospodarczy. H. Chenery i M. Ahluwalia wykazali, iż bardziej równomierny podział dochodu dokonany poprzez redystrybucję sprzyja wzrostowi gospodarczemu³²⁴. Ich zdaniem, jeśli grupa najbiedniejszych otrzyma bezpłatną edukację wraz z dostępem do innych dóbr publicznych oraz kredytu i ziemi, w krótkim czasie inwestycja ta przyniesie wyższą produktywność i zarobki najbiedniejszych. W dłuższym okresie przekształcenie najuboższych w bardziej produktywnych członków społeczeństwa spowoduje wzrost dochodów wszystkich grup społecznych³²⁵.

³²³ N. Barr, *Ekonomika...*, op.cit., s. 106. Pogląd taki prezentuje także J.E. Stiglitz.

³²⁴ H. Chenery i M.S. Ahluwalia stworzyli model „podziału ze wzrostem” (ang. *Distribution with Growth*), który rozróżniał grupy społeczne ze względu na własność aktywów lub sposób dostępu do nich. Symulacje zastosowania redystrybucji wykazały, iż prowadzi ona do istotnej poprawy zarobków nie tylko najuboższych, lecz również innych grup dochodowych, jeśli skutek jej zastosowania wzrośnie ogólna produktywność. Zob. H. Dagdeviren, R. van der Hoeven, J. Weeks, op.cit.; C. Chou, G. Talamain, *Redistribution and Growth: Pareto Improvements*, The University of British Columbia, Vancouver 1996.

³²⁵ H. Dagdeviren, R. van der Hoeven, J. Weeks, op.cit., s. 3.

Na pytanie, czy redystrybucja bogactwa może pozytywnie wpływać na wzrost gospodarczy, powodując poprawę sytuacji każdej jednostki, odpowiedzi szukali również G. Talmain i C. Chou. Doszli oni do wniosku, iż redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych jest optymalna w sensie Pareto, jeśli strata osób bogatych z tytułu zmniejszenia ich bogactwa jest rekompensowana przez wyższe dochody w przyszłości spowodowane podwyższoną stopą wzrostu gospodarczego³²⁶.

Zależność pomiędzy redystrybucją dochodów a wzrostem gospodarczym dostrzegł także Kuznets, wskazując, że historycznie uprzemysłowieniu towarzyszył początkowo wzrost nierówności dochodowych, które następnie ulegały znacznemu zmniejszeniu. Pomimo to część ekonomistów głosi nadal pogląd, że im większe bogactwo społeczeństwa i zakumulowany kapitał, tym wyższa pauperyzacja społeczeństwa, a zatem występuje konflikt pomiędzy równością a wzrostem gospodarczym³²⁷.

Pomimo licznych argumentów za dokonywaniem redystrybucji dochodów, wśród ekonomistów nie brak jest także przeciwników, ich zdaniem nadmiernej, ingerencji państwa w sferze usług społecznych, którzy dysponują silnymi argumentami. W swojej krytycznej analizie patologii biurokratycznego państwa M. Friedman sprecyzował szereg poważnych zarzutów³²⁸:

- marnotrawstwo środków,
- nieosiąganie zamierzonych celów,
- ubezwłasnowolnienie obywateli „skazanych” na pomoc państwa (tracą oni zdolność kierowania własnym losem),
- demoralizację i korupcję rozдутego aparatu biurokratycznego.

Pomimo wagi przytoczonych powyżej zarzutów, przeciwnicy ingerencji państwa nie są w stanie przeciwstawić poważnego i efektywnego rozwiązania alternatywnego.

2. Redystrybucja emerytalna jako szczególny rodzaj redystrybucji dochodów

Redystrybucja jest ponownym podziałem zasobów i może być dokonywana w formie pieniężnej (redystrybucja dochodowa) lub w naturze. Ze względu na pieniężny charakter składek i świadczeń emerytalnych, w systemie zabezpieczenia emerytalnego występuje redystrybucja dochodowa.

Zabezpieczenie emerytalne, jak zostało to opisane, może być finansowane z darowizn, podatków i składek. Obecnie funkcjonujące systemy emerytalne są najczęściej

³²⁶ G. Talmain, C. Chou, op.cit., s. 20.

³²⁷ Taką opinię wyrażał K. Marks. Ibidem, s. 1.

³²⁸ B. Włoszczowski, op.cit., s. 176–177.

oparte na zasadzie ubezpieczeniowej i w przeważającej części finansowane ze składek, z pomocniczą rolą finansowania podatkowego. W systemach ubezpieczeniowych prawo do świadczenia emerytalnego wynika z faktu opłacania składki. Redystrybucja jest w nich dokonywana zwykle w obowiązkowej części gwarantującej dochód bazowy, dzięki wprowadzeniu regulacji rozluźniających związek pomiędzy wysokością emerytury i kwotą wpłaconych wcześniej składek³²⁹.

Sam fakt finansowania systemu emerytalnego z wykorzystaniem metody ubezpieczeniowej nie przesądza o tym, że występuje w nim redystrybucja dochodów³³⁰. Zdaniem J.E. Stiglitz, ubezpieczenia społeczne, w tym emerytalne, można traktować jako działalność produkcyjną, a nie redystrybucyjną państwa, gdy w systemie ubezpieczeń występuje zależność między sumą wniesionych składek a wysokością otrzymywanych przez jednostkę świadczeń. Z drugiej strony, jest on także skłonny uznawać ubezpieczenia społeczne za przejaw działalności redystrybucyjnej, w sytuacji gdy część beneficjentów otrzymuje świadczenia w wysokości znacznie przekraczającej sumę wniesionych przez nich składek (w ujęciu aktuarialnym)³³¹. To dwojakie ujęcie działalności państwa w zakresie ubezpieczeń społecznych wynika z dwóch różnych celów stawianych przed tymi systemami: alokacji dochodu w cyklu życia oraz zapewnienia ochrony przed ubóstwem.

Stopień i kierunki redystrybucji w systemach emerytalnych zależą od sposobu finansowania (repartycyjne lub kapitałowe) oraz zastosowanej formuły emerytalnej (systemy o zdefiniowanej składce i systemy o zdefiniowanym świadczeniu). Systemy repartycyjne oraz systemy o zdefiniowanym świadczeniu są zwykle bardziej redystrybucyjne ze względu na występowanie zobowiązań międzypokoleniowych w pierwszych z wymienionych i stosowanie formuły emerytalnej spłaszczającej różnice dochodowe w drugich. Warto podkreślić, iż redystrybucja zależy od całokształtu zestawu regulacji w zakresie zabezpieczenia emerytalnego obejmującego zasady organizacji i funkcjonowania systemu (m.in. obowiązek wnoszenia składek, wysokość składek, wiek emerytalny, wysokość i formułę obliczania świadczeń oraz późniejszej ich waloryzacji).

³²⁹ Ścisłe uzależnienie wysokości emerytury od wysokości wpłaconych składek nazywane jest ekwiwalentnością.

³³⁰ Autorka pracy nie zgadza się tutaj z poglądem A. Kufel-Siemińskiej, że działalność ubezpieczeniowa polega na zbieraniu składek ubezpieczeniowych, a następnie ich redystrybucji w celu kompensacji szkód powstałych w wyniku wypadków ubezpieczeniowych. Posługiwanie się pojęciem redystrybucji w odniesieniu do składek ubezpieczeniowych uznaje za nadużycie – redystrybucja oznacza bowiem ponowny podział. Zob. A. Kufel-Siemińska, *Ubezpieczenie...*, op.cit., s. 61.

³³¹ J.E. Stiglitz, op.cit., s. 43.

2.1. Cele i funkcje redystrybucji emerytalnej

Zabezpieczenie emerytalne ma na celu zabezpieczenie przed finansowymi konsekwencjami ryzyka starości przejawiającymi się w nieposiadaniu zarobkowych źródeł utrzymania po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Przysługujące z niego świadczenie ma zastąpić część dochodu utraconego na skutek przejścia na emeryturę. Od ubezpieczeń prywatnych różni je charakter zależności pomiędzy wysokością składki a wysokością świadczenia. W przypadku prywatnego ubezpieczenia istnieje ścisły związek między opłatą wnoszoną przez jednostkę, ryzykiem, na które jest narażona, i wysokością wypłaconego świadczenia. Świadczenia dożywotnie, tzw. annuitety, wypłacane przez komercyjne zakłady ubezpieczeń są równe w sensie aktuarialnym wpłatom tej osoby. W przypadku systemu ubezpieczeń społecznych, programy te pełnią dwie odrębne funkcje: zapewniają ubezpieczenie i dokonują redystrybucji dochodów. Pomimo uzależnienia wysokości świadczenia od wysokości podstawy wymiaru składek lub wpłaconych składek, osoby uboższe otrzymują relatywnie wyższe świadczenia niż lepiej zarabiający, podobnie kobiety czy np. małżeństwa z jedną osobą aktywną zawodowo³³².

Podwyższanie świadczeń osób najuboższych podyktowane jest podstawowym celem systemu emerytalnego oraz zasadą sprawiedliwości społecznej. Jeśli osoby najuboższe, pomimo przepracowania wymaganej liczby lat, nie są w stanie zgromadzić uprawień bądź kapitałów emerytalnych zapewniających otrzymanie świadczenia wystarczającego na najbardziej podstawowe potrzeby³³³ (emerytury minimalnej), państwo powinno dokonać transferu wyrównującego świadczenie do wyznaczonej granicy. Wprowadzanie elementów redystrybucyjnych podwyższających świadczenia osobom o niższych zarobkach i gorszych historiach zawodowych, aby uchronić te grupy przed ubóstwem w okresie starości, znajdują zatem uzasadnienie ze względu na wspomniany solidarnościowy i opiekuńczy charakter obowiązkowych systemów emerytalnych³³⁴.

Redystrybucja dochodów w systemie emerytalnym wiąże się także z pojęciem luki społecznej, czyli występującego w społeczeństwie stanu zarówno niedostatku, jak i niedostosowania, który wymaga interwencji w celu zneutralizowania jego negatywnych skut-

³³² W Stanach Zjednoczonych jednym z rodzajów świadczenia jest emerytura małżeńska. Małżeństwa, w których pracowała tylko jedna osoba otrzymują świadczenia relatywnie wyższe niż małżeństwa z dwojgiem aktywnych zawodowo. J.E. Stiglitz, *op.cit.*, s. 423–427.

³³³ Niewypracowanie emerytury minimalnej może wynikać ze zbyt krótkiego okresu opłacania składek, zatrudnienia na niepełny etat, licznych przerw w zatrudnieniu, czy np. pracy w sektorze nieformalnym.

³³⁴ Cel ten jest głównym motywem wprowadzenia redystrybucji do systemów emerytalnych. Czasami jednak stosowane formuły emerytalne powodują niezamierzoną regresywność systemu w części odnoszącej się do wyższych grup dochodowych.

ków społecznych³³⁵. Za lukę społeczną można uznać zjawisko zbyt niskich dochodów na emeryturze, które można złagodzić lub nawet wyeliminować dzięki wykorzystaniu redystrybucji dochodowej.

2.2. Definicja redystrybucji emerytalnej

Uwzględniając finansowy charakter świadczeń emerytalnych, autorka przyjęła w pracy, że redystrybucja emerytalna występuje w sytuacji nierównowagi pomiędzy ceną świadczenia emerytalnego (skapitalizowaną wartością wpłaconych składek) a ustaloną aktuarialnie wartością świadczeń, w sytuacji otrzymywania przez różne grupy emerytów transferów emerytalnych netto w różnej wielkości.

Brak redystrybucji to sytuacja, w której wszystkie grupy emerytów charakteryzują się jednakowymi transferami emerytalnymi netto wyrażonymi przez stosunek aktuarialnej wartości świadczeń do skapitalizowanej wartości wpłaconych składek. Odnosząc się do zasady równowagi składek i świadczeń oraz mając na uwadze ograniczenia w ocenie indywidualnego ryzyka uczestników bazowego systemu emerytalnego, autorka przyjęła, że aktuarialnie ustalona cena za produkt emerytalny uwzględnia wiek, płeć i wielkość wpłaconych składek, w odróżnieniu od zasady przyjętej w części funkcjonujących systemów emerytalnych, polegającej na uwzględnianiu jedynie częściowej lub pełnej historii zarobkowania i niekiedy wieku ubezpieczonych³³⁶.

2.3. Rodzaje redystrybucji emerytalnej

Redystrybucja dochodowa w systemach emerytalnych może przybierać różne formy. Uwzględniając pokolenia biorące udział w transferze dochodów emerytalnych, można wyróżnić redystrybucję międzypokoleniową (horyzontalną, poziomą³³⁷) i wewnątrzpokoleniową (wertrykalną, pionową), która ma miejsce w sytuacji transferu środków w obrębie członków tej samej kohorty. Z punktu widzenia funkcji państwa pożądana jest redystrybucja od osób lepiej do gorzej sytuowanych oraz od mężczyzn do kobiet. Dwa

³³⁵ T. Szumlicz, *O modelach ...*, op.cit., s. 87.

³³⁶ W przypadku systemów emerytalnych przy szacowaniu ryzyka dopuszcza się możliwość różnicowania świadczeń ze względu na wiek ubezpieczonego. W przeważającej części nie dopuszcza się jednak możliwości uwzględniania czynnika płci, wykształcenia, zawodu czy poziomu dochodów, które są zwykle brane pod uwagę przy aktuarialnej kalkulacji świadczeń oferowanych poza systemem ubezpieczeń społecznych.

³³⁷ Por. M. Rymsza, *Ewolucja ...*, op.cit., s. 242–253.

wymienione kierunki transferów są słusznie traktowane przez niektórych ekspertów jako odrębne rodzaje redystrybucji³³⁸.

Redystrybucja pomiędzy grupami dochodowymi występuje praktycznie w każdym systemie zabezpieczenia emerytalnego, bez względu na metodę finansowania świadczeń (zarówno w systemach repartycyjnych, jak i kapitałowych). Warto jednak zaznaczyć, że większa łatwość jej wprowadzenia występuje w systemach o zdefiniowanym świadczeniu niż w systemach o zdefiniowanej składce.

Redystrybucja względem płci ma miejsce w sytuacji nieuwzględnienia w kalkulacji świadczenia emerytalnego różnic w przeciętnym dalszym trwaniu życia ze względu na płeć świadczeniobiorcy. Sytuacja taka występuje w wielu bazowych systemach emerytalnych i oznacza stosowanie wspólnych tablic przeciętnego dalszego trwania życia (tzw. tablic *unisex*) faworyzujących kobiety. Opisany kierunek redystrybucji może zostać również osiągnięty dzięki kredytowaniu z podatków składek emerytalnych za okresy urlopu z tytułu opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny bądź dzięki wprowadzeniu niższego wieku emerytalnego kobiet, jeśli formuła emerytalna nie zawiera parametru demograficznego.

Redystrybucja międzypokoleniowa (horyzontalna) występuje w każdym systemie emerytalnym. Wszystkie systemy, niezależnie od sposobu finansowania, przewidują bowiem transfer środków od pracujących (opłacających składki i podatki) do osób pobierających świadczenia emerytalne³³⁹. Emeryci to grupa konsumująca, która nie bierze udziału w wytwarzaniu produktu krajowego. Aby finansować ich konsumpcję, musi istnieć grupa produkujących (pracujących), którzy jednocześnie konsumują mniej niż produkują. Na tej zasadzie oparty jest każdy system emerytalny, niezależnie od metody finansowania³⁴⁰.

Kraje Ameryki Łacińskiej są przykładem występowania redystrybucji wewnątrzpokoleniowej spowodowanej niskim wskaźnikiem uczestnictwa w państwowym systemie emerytalnym (ang. *coverage*). Finansowanie emerytury bazowej lub minimalnej z podatków w połączeniu z niskim wskaźnikiem uczestnictwa, będącym rezultatem zatrudnienia poza sektorem formalnym, prowadzi do redystrybucji od podatników do niewielkiej, uprzywilejowanej części społeczeństwa uczestniczącej w systemie emerytalnym (oficjalnie zatrudnionym w sektorze formalnym). System jest wówczas regresywny³⁴¹. Niski wskaźnik uczestnictwa w połączeniu ze składkowym finansowaniem emerytury minimalnej ma

³³⁸ Por. J. Hills, *Inequality and the State*, Oxford University Press, New York 2004, s. 185–204; A.L. Gustman, T.L. Steinmeier, op.cit.; N. Barr, *Ekonomika...*, op.cit., s. 244–257.

³³⁹ Por. M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 44.

³⁴⁰ A. Turner, *Can pension plans age gracefully?*, „The Online Journal of McKinsey & Co.” 2005, maj.

³⁴¹ A.M. Schwarz, *Pension System Reforms*, w: *Analyzing the Distributional Impact of Reforms. Volume Two: A Practitioners' Guide to Pension, Health, Labour Markets, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, red. A. Coudouel, S. Paternostro, World Bank, Washington 2006, s. 15–16.

ograniczone właściwości redystrybucyjne, gdyż transfery dokonywane są między grupami zamożnymi. Gdy natomiast stopień uczestnictwa jest wysoki, wystąpi zamierzona redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych.

W systemach repartycyjnych opartych na zasadzie zdefiniowanego świadczenia skutkiem występowania redystrybucji międzypokoleniowej jest osiągnięcie różnej wysokości wewnętrznych stóp zwrotu³⁴² przez kolejne kohorty uczestników systemu. W sytuacji wprowadzania systemów repartycyjnych, największą korzyść uzyskują pokolenia rozpoczynające pobieranie świadczeń emerytalnych jako pierwsze. Ich stopa zwrotu jest najwyższa, gdyż przed wprowadzeniem systemu nie wpłacali do niego składek (lub wpłacili wartość znacznie niższą niż wysokość otrzymanych świadczeń)³⁴³. Kolejne pokolenia ubezpieczonych finansują wysokie stopy zwrotu pokoleń wcześniejszych, a hojność systemu i zmiany demograficzne powodują znaczne obniżenie stóp zwrotu dla kolejnych kohort ubezpieczonych – redystrybucję od pokolenia aktualnie pracujących do pokolenia aktualnych emerytów. W systemach PAYG długookresowa stopa zwrotu zależy od stopy wzrostu gospodarczego, która jest na ogół niższa od stopy zwrotu z kapitału³⁴⁴. O skali redystrybucji międzypokoleniowej w systemie repartycyjnym może decydować rodzaj zastosowanej waloryzacji uprawnień i świadczeń, wpływającej na udział emerytów w ewentualnym wzroście gospodarczym³⁴⁵.

W Stanach Zjednoczonych zaobserwować można malejącą stopę zwrotu z systemu PAYG dla kolejnych kohort ubezpieczonych (rys. 9). Do 1983 r. prawie wszystkie grupy beneficjentów w Stanach Zjednoczonych otrzymywały z systemu więcej niż do niego wpłaciły (różnica pomiędzy aktuarialną wartością wypłat i skapitalizowaną wartością wpłat do systemu). Występował zatem transfer dochodów od młodszego do starszego pokolenia. Dodatkowo, skala transferów na rzecz pracowników wysoko wynagradzanych była większa niż w przypadku osób o niższych zarobkach. W świetle obowiązujących tam regulacji, jedyną grupą ubezpieczonych otrzymujących jeszcze przez kolejne dziesięciolecia dodatnie transfery emerytalne netto są małżeństwa z jedną osobą pracującą. System emerytalny Stanów Zjednoczonych transferuje dochody w kierunku osób mniej zamożnych, rodzin z jedną osobą pracującą i od pokoleń osób pracujących do obecnych emerytów³⁴⁶.

³⁴² Wewnętrzna stopa zwrotu z systemu emerytalnego jest definiowana jako stopa zwrotu, przy której zastosowaniu obecna wartość wpłaconych do systemu składek równa się obecnej wartości otrzymanych z systemu świadczeń, zob. szerzej: A.M. Schwarz, *Pension system reforms*, op.cit., s. 28.

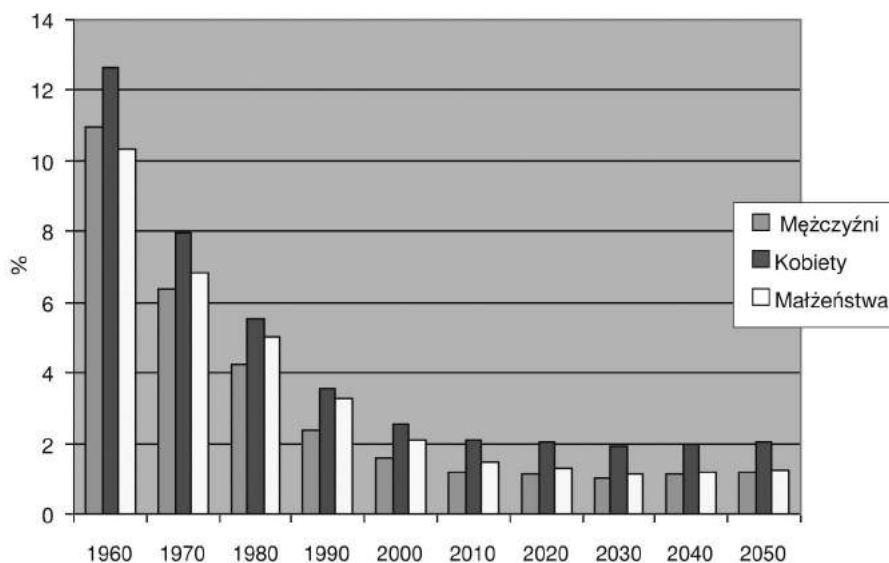
³⁴³ G. Tullock, op.cit., s. 121–122, M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 42.

³⁴⁴ J.E. Stiglitz, op.cit., s. 448; D. Blake, *NDSC v FDC: Pros, Cons and Replication, Non Financial Defined Contribution Systems*, Working Paper No. 09–13, Pensions Institute, 2009, s. 4.

³⁴⁵ We Włoszech wprowadzono np. cenową indeksację świadczeń z określonym pułapem. Takie rozwiązanie ma pomóc w ograniczaniu wydatków emerytalnych w kolejnych latach, nie umożliwiając jednak emerytom uczestniczenia w rozwoju gospodarczym kraju. Zob. J. Plak, *Reformy emerytalne we Włoszech w latach 90. XX wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 93.

³⁴⁶ J.E. Stiglitz, op.cit., s. 428.

Rysunek 9. Realne stopy zwrotu z systemu emerytalnego dla różnych kohort w Stanach Zjednoczonych



Źródło: A. Schwarz, *Redistributive Impact of Pension Systems*, materiał z konferencji FIAP, Varna, 31 maja – 1 czerwca 2007.

Redystrybucję emerytalną można również podzielić z uwagi na moment zastosowania odpowiednich narzędzi wpływających na wysokość dochodów emerytalnych. Jeśli więc interwencja państwa zmienia wysokość wniesionych przez ubezpieczonego składek emerytalnych, mamy do czynienia z redystrybucją na etapie gromadzenia uprawnień i kapitałów emerytalnych (redystrybucją składkową). Jeśli natomiast narzędzia redystrybucyjne funkcjonują w fazie kalkulacji wysokości świadczeń emerytalnych, można mówić o redystrybucji świadczeniowej. Przykładem redystrybucji składkowej jest finansowanie z budżetu państwa składek w społecznie pożądanym okresie (np. w czasie urlopu wychowawczego czy opieki nad członkiem rodziny). Większość redystrybucji dokonywana jest jednak na etapie wypłaty świadczeń – poprzez dopłaty do emerytury minimalnej czy uwzględnianie jednolitych tablic przeciętnego dalszego trwania życia przy kalkulacji dożywotniego świadczenia.

Wyróżnienia kolejnych rodzajów redystrybucji w systemie emerytalnym można ponadto dokonać według kryterium źródeł finansowania. Duża część systemów emerytalnych oparta została na metodzie ubezpieczeniowej, a podstawowym źródłem finansowania są składki. Wówczas, jeśli źródłem finansowania redystrybucji są składki wpływające do systemu, można ją określić mianem redystrybucji finansowanej wewnętrznie. Jeśli natomiast elementy redystrybucji finansowane są ze źródeł pozaskładkowych

(np. podatków), mamy do czynienia z redystrybucją finansowaną zewnątrznie³⁴⁷. Redystrybucja zewnętrzna może dotyczyć redystrybucji wewnątrzpokoleniowej lub międzypokoleniowej. Redystrybucją finansowaną zewnątrznie jest np. ta wielkość środków wpływających z systemu podatkowego, której otrzymanie przez emeryta jest uzależnione od posiadania odpowiedniego stażu w systemie ubezpieczeń emerytalnych.

T. Szumlicz rozróżnia redystrybucję dochodów (transferów socjalnych) w zależności od modelowych źródeł finansowania systemów zabezpieczenia społecznego, proponując wyodrębnienie:

- redystrybucji budżetowej polegającej na proporcjonalnie większym udziale obywateli lepiej sytuowanych w finansowaniu dóbr publicznych i świadczeń socjalnych,
- redystrybucji ubezpieczeniowej polegającej na finansowaniu przez wszystkich członków danej wspólnoty ryzyka strat ponoszonych przez niektórych tylko jej członków (transfer od wspólnoty do poszkodowanych),
- redystrybucji charytatywnej polegającej na przepływie środków od darczyńców w kierunku osób potrzebujących wsparcia³⁴⁸.

Opowiada się on za wyraźnym preferowaniem, również w ubezpieczeniach emerytalnych, redystrybucji o charakterze horyzontalnym (między osobami, które zostały i które nie zostały dotknięte ryzykiem) i ograniczaniem redystrybucji wertykalnej (między osobami z różnych grup dochodowych, między osobami o wyższym i niższym ryzyku przy ustalaniu zryczałtowanej składki). Uważa on, że redystrybucja wertykalna jest właściwa dla finansowania budżetowego i charytatywnego³⁴⁹. Autorka niniejszej pracy uznaje za przydatne rozróżnienie rodzajów redystrybucji według kryterium funduszy, z których jest ona finansowana (składkowych, budżetowych, charytatywnych). Nie podziela jednak opinii, iż ubezpieczenie jest mechanizmem redystrybucji horyzontalnej.

N. Barr³⁵⁰ posługuje się pojęciami redystrybucji wewnątrzjednostkowej (ang. *intra-individual*)³⁵¹ i międzyjednostkowej (ang. *inter-individual*). Podział ten jest nierozłącznie związany z dwiema podstawowymi funkcjami zabezpieczenia emerytalnego: przeciwdziałaniem ubóstwu oraz wygładzeniem konsumpcji w cyklu życia. Ze względu na skład-

³⁴⁷ Dobrym przykładem redystrybucji zewnętrznej jest podwyższenie świadczenia do emerytury minimalnej, gdy ubezpieczony spełni wymagane warunki stażu w systemie.

³⁴⁸ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 86; T. Szumlicz, *O modelach...*, op.cit., s. 99–100.

³⁴⁹ Ibidem. Zob. także: M. Książkowski, *Ubezpieczenia społeczne*, w: *Leksykon Polityki Społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 215.

³⁵⁰ Zob. A.C. Stahlberg, *Redistribution Across the Life Course in Social Protection Systems: An Overview*, w: *Modernising Social Policy for the New Life Course*, OECD, 2007, N. Barr, *The Welfare...*, op.cit., s. 5.

³⁵¹ Wewnątrzjednostkową redystrybucję M. Rymśa określił redystrybucją w cyklu życia. Zob. M. Rymśa, *Ewolucja...*, op.cit., s. 245.

kowy charakter systemów ubezpieczeniowych oraz uzależnienie wysokości świadczeń od wysokości wcześniej uzyskiwanych dochodów, duża część dokonywanych za ich pośrednictwem transferów ma charakter przesunięcia dochodów w cyklu życia (redystrybucji wewnątrz-jednostkowej)³⁵². Transfer taki, zdaniem autorki, nie powinien być nazywany redystrybucją, gdyż nie dokonuje zmiany podziału dochodów wśród ubezpieczonych – jego celem jest wygładzenie konsumpcji w cyklu życia ubezpieczonego, a nie korygowanie nierówności dochodowych wśród uczestników.

W literaturze przedmiotu³⁵³ występują ponadto pojęcia redystrybucji zamierzonej (celowej, ang. *intentional*) i niezamierzonej (przypadkowej, ang. *unintentional*). Redystrybucja zamierzona to celowe działanie państwa w celu podwyższenia świadczenia bądź stopy zastąpienia osób najbiedniejszych dzięki wprowadzeniu:

- emerytury minimalnej,
- progresywnej formuły emerytalnej (np. malejącej stopy zastąpienia),
- jednolitych tablic dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn stosowanych przy obliczaniu świadczeń emerytalnych (podnoszenie wysokości świadczeń żyjących dłużej kobiet),
- uwzględniania przy obliczaniu wysokości emerytury jedynie części faktycznego okresu ubezpieczenia (np. ograniczenie liczby uwzględnianych lat składkowych do 20) lub faworyzowanie zarobków osiągniętych na określonym etapie aktywności zawodowej przez stosowanie wyższego mnożnika³⁵⁴.

Niezamierzone skutki przejawiające się w niepożądanym kierunku redystrybucji może mieć natomiast:

- przyjmowanie do kalkulacji świadczenia zarobków z małej liczby lat – taka formuła faworyzuje bowiem lepiej wykształconych i bogatszych (posiadają oni historię zarobkowania o rosnących dochodach),

³⁵² W krajach o uniwersalnych systemach zabezpieczenia społecznego, w których świadczenia wypłacane są wszystkim osobom objętym systemem, większość redystrybucji to redystrybucja wewnątrz-jednostkowa: 82% redystrybucji w cyklu życia w Szwecji i 76% redystrybucji we Włoszech. W systemach nakierowanych na pomoc jedynie najbiedniejszym i niższe ogólne wydatki na świadczenia, redystrybucja wewnątrz-jednostkowa osiąga bardziej umiarkowane wartości, np. 38–52% w Australii. Redystrybucja jest rozumiana jako transfery otrzymywane przez jednostkę z programów publicznych. A.C. Stahlberg, op.cit., s. 214. Wskazała ona ponadto, że efekt redystrybucyjny jest mniejszy, gdy analiza dotyczy poziomu dochodów cyklu życia, a nie ogranicza się jedynie do konkretnego roku.

³⁵³ A.M. Schwarz, *Redistributive Impact of Pension Systems*, FIAP, Varna 2007; G. Tullock, op.cit. s. 6–16; A.M. Schwarz, *Pension System Reforms...*, op.cit., s. 8–9.

³⁵⁴ Taka formuła emerytalna ma na celu podwyższenie świadczeń osób, które z niezależnych od siebie przyczyn, mają krótsze okresy składkowe. Formuła ta zniechęca jednak większość ubezpieczonych do opłacania składek po osiągnięciu wymaganego stażu ubezpieczeniowego, gdyż dodatkowe lata ubezpieczenia nie wpływają na podwyższenie świadczenia.

- stosowanie przy obliczaniu świadczeń emerytalnych uśrednionych tablic dalszego trwania życia bez podziału na grupy dochodowe – tablice takie faworyzują osoby bogate, którzy z reguły żyją dłużej³⁵⁵.

W sposób niezamierzony redystrybucja dochodowa może także wystąpić w wyniku wprowadzenia wielu możliwości konsumowania środków emerytalnych. Dlatego aby jej uniknąć, w większości zreformowanych obowiązkowych systemów emerytalnych o zdefiniowanej składce jedyną możliwą formą wypłaty świadczeń emerytalnych jest renta dożywotnia z określonymi gwarancjami³⁵⁶.

Część zreformowanych kapitałowych systemów emerytalnych krajów Ameryki Łacińskiej dopuszcza, oprócz renty dożywotniej, możliwość konsumpcji kapitału w drodze wypłat programowanych (tabela 20).

Tabela 20. Formy wypłaty świadczeń emerytalnych w krajach Ameryki Łacińskiej

Kraj	Renta dożywotnia	Wypłata programowana	Renta odroczone	Stały dochód*	Emerytura częściowa
Argentyna	•	•			•
Boliwia	•				
Chile	•	•	•		
Kolumbia	•	•	•		
Kostaryka	•			•	
Salwador	•	•	•		
Meksyk	•	•			
Panama**	•	•	•		
Peru	•	•	•		
Dominikana	•	•			
Urugwaj	•				

* Stały dochód polega na otrzymywaniu trwałej emerytury w wysokości odsetek od środków zgromadzonych na rachunku emerytalnym. W przypadku śmierci emeryta środki są dziedziczone.

** System emerytalny obowiązkowy tylko dla funkcjonariuszy sektora publicznego.

Źródło: D. Stańko, *Rynek rent dożywotnich*, „Studia i Prace”, zeszyt 15, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, SGH, Warszawa 2008, s. 824.

³⁵⁵ A. Schwarz, *Pension System Reforms...*, op.cit., s. 8–9.

³⁵⁶ M.in. systemy emerytalne w Unii Europejskiej, Japonii, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, Brazylii, Filipinach, Szwajcarii. Wśród systemów o zdefiniowanej składce obowiązek zakupu renty dożywotniej za całość zgromadzonego kapitału emerytalnego wprowadziła Boliwia. Drogą tą podążyła również Polska, wprowadzając obowiązek zakupu renty dożywotniej z drugiego filara w jednej z określonych ustawowo opcji. S. Valdes-Prieto, op.cit., s. 36.

Umożliwienie wypłaty emerytury w różnych formach (w tym w formie wypłat programowanych) może doprowadzić do sytuacji, iż konkretny produkt będzie wybierany głównie przez osoby przewidujące życie krótsze lub dłuższe od przeciętnego. W konsekwencji śmiertelność w grupie wybierającej dany produkt będzie niższa od śmiertelności w całej populacji, powodując nacisk na zmianę jego ceny. Przy odgórnym wyznaczaniu tablic przeciętnego dalszego trwania życia, które mogą być stosowane przy kalkulacji świadczeń, zakłady ubezpieczeń będą zmuszone zastosować dodatkowe gwarancje związane z możliwością niższej, niż ogólnie wyznaczona, śmiertelności ubezpieczonych.

Dopuszczenie możliwości różnych form wypłat emerytalnych ma zarówno przeciwników, jak i zwolenników. Część ekspertów jest zdania, iż należy udostępnić emerytom wypłaty programowane, aby umożliwić im ucieczkę od niekorzystnej redystrybucji spowodowanej manipulowaniem oficjalnymi tablicami dalszego trwania życia³⁵⁷. Zdaniem autorki, ze względu na fakt obowiązkowości systemów emerytalnych i przymus opłacania składek, państwo powinno zapewnić prawidłową i efektywną konsumpcję zgromadzonych środków w okresie emerytalnym, chroniąc uczestników przed stratami mogącymi wystąpić w przypadku zachowań krótkowzrocznych. Stąd większość obowiązkowych systemów emerytalnych nie przewiduje możliwości jednorazowej wypłaty całości zgromadzonych środków – rozwiązanie to jest jednak możliwe i szeroko stosowane w dodatkowych, dobrowolnych częściach systemów.

W systemach emerytalnych występuje wiele rodzajów redystrybucji dochodowej (tabela 21). Dla usystematyzowania występujących podziałów, można wyróżnić różne odmiany redystrybucji emerytalnej przy pomocy następujących kryteriów:

- liczba pokoleń, między którymi dokonywane są transfery (redystrybucja międzypokoleniowa i wewnątrzpokoleniowa),
- płeć beneficjentów (redystrybucja od mężczyzn do kobiet lub od kobiet do mężczyzn),
- wskazywanie beneficjentów w odniesieniu do poziomu dochodu (redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych lub od gorzej do lepiej sytuowanych),
- etap uczestnictwa w systemie, na którym stosowane są narzędzia redystrybucyjne (redystrybucja składkowa lub redystrybucja świadczeniowa),
- źródło finansowania (redystrybucja wewnętrzna lub zewnętrzna),
- metoda finansowania (redystrybucja budżetowa, ubezpieczeniowa, charytatywna),
- celowość (redystrybucja zamierzona i niezamierzona).

³⁵⁷ S. Valdes-Prieto, op.cit., s. 2 i 45.

Tabela 21. Rodzaje redystrybucji dochodowej występującej w systemach emerytalnych

Kryterium podziału	Rodzaje redystrybucji		
Liczba zaangażowanych pokoleń	międzypokoleniowa	wewnątrzpokoleniowa	
Płeć	od kobiet do mężczyzn	od mężczyzn do kobiet	
Dochód	od bogatych do ubogich	od ubogich do bogatych	
Moment zastosowania	składkowa	świadczeniowa	
Źródło finansowania	wewnętrzna	zewnętrzna	
Metoda finansowania	budżetowa	ubezpieczeniowa	charytatywna
Celowość	zamierzona		niezamierzona

Źródło: Opracowanie własne.

2.4. Narzędzia redystrybucji emerytalnej

2.4.1. Stopa składki emerytalnej

Redystrybucja może dokonywać się zarówno na etapie gromadzenia kapitałów bądź uprawnień emerytalnych, jak i na etapie wypłaty świadczeń. Transfer pomiędzy uczestnikami systemu na etapie wnoszenia składek może mieć dwojaki charakter:

- wnoszenia składek emerytalnych według skali progresywnej,
- finansowania/kredytowania składek na rzecz osób z niższych grup dochodowych.

System składek progresywnych oznacza wzrost stopy składek wraz ze wzrostem dochodów. System taki funkcjonował m.in. w Wielkiej Brytanii w 1985 r. i skutkowało redystrybucją dochodów od osób lepiej do gorzej sytuowanych.

Kredytowanie składek bądź uprawnień emerytalnych polega na ich uzupełnianiu przez państwo za okresy, kiedy ubezpieczony nie mógł z niezależnych od siebie przyczyn podjąć zatrudnienia (np. okres urlopu z tytułu opieki nad dzieckiem lub członkiem rodziny). Państwo może ponadto decydować o systematycznym dodatkowym uzupełnianiu uprawnień bądź kapitałów osób uzyskujących dochody niższe od określonego poziomu. Takie uzupełnianie kapitału emerytalnego jest szczególnie istotne w finansowanych kapitałowo systemach o zdefiniowanej składce.

2.4.2. Wysokość opłat

W przypadku kapitałowego finansowania systemu emerytalnego, oszczędności emerytalne są gromadzone przez uczestników na rachunkach w funduszach emerytalnych, których administratorzy zarządzają środkami, inwestując je i pomnażając na rynku

finansowym. Za wykonywane usługi instytucje te pobierają opłaty, które mogą być potrącane z wpłacanej składki (opłata od składki, ang. *upfront fee*), zgromadzonych aktywów (ang. *management fee*) lub jednocześnie na dwa wymienione sposoby. Opłata od składki może przyjmować formę kwotowego ryczałtu lub wartości określonej procentowo od wpływających środków. Podobnie opłata za zarządzanie aktywami może być określona kwotowo, procentowo (również z możliwością ustalenia maksymalnego limitu kwotowego), może również zależeć od wyników inwestycyjnych funduszu. Wprowadzenie kwotowej opłaty od składki powoduje relatywnie większe uszczuplenie środków emerytalnych osoby o niższym poziomie zarobków, powodując redystrybucję od osób gorzej sytuowanych do pozostałych uczestników systemu.

2.4.3. Zróżnicowanie wieku emerytalnego

Dla określenia zasad funkcjonowania systemu emerytalnego niezbędne jest określenie obowiązującego wieku emerytalnego lub minimalnego elastycznego wieku emerytalnego, wyznaczającego umownie granicę starości. Wiek ten może być zróżnicowany dla różnych grup obywateli lub jednolity, obowiązujący wszystkich ubezpieczonych.

Ustalenie wieku emerytalnego dla wybranej grupy ubezpieczonych poniżej wieku innych uczestników systemu prowadzi w systemie o zdefiniowanym świadczeniu do redystrybucji dochodowej na rzecz tych pierwszych, niezależnie od sposobu finansowania. W systemach o zdefiniowanym świadczeniu przejście na emeryturę w wieku niższym niż standardowy powoduje zwykle redukcję wcześniejszego świadczenia w stopniu mniejszym, niż wynika to z zasad aktuarialnych. W systemach o zdefiniowanej składce zakres redystrybucji zależy od rodzaju stosowanych tablic przeciętnego dalszego trwania życia. Przy stosowaniu jednolitych tablic dla obu płci, wcześniejsze emerytury kobiet potęgują efekt redystrybucji, natomiast przy użyciu tablic odrębnych świadczenie ulega obniżeniu o aktuarialnie obliczoną wartość wynikającą z dłuższego dalszego trwania życia.

Wymienione zróżnicowanie wysokości wieku emerytalnego odnosi się zwykle do kobiet i mężczyzn, jednak niższy wiek emerytalny może również przysługiwać uprzywilejowanym grupom zawodowym. Wprowadzane obecnie zrównoważone aktuarialnie systemy emerytalne dążą do usunięcia zjawiska subsydiowania jednych grup emerytów z dochodów pozostałych uczestników. Ze względu jednak na obowiązkowy i solidarnościowy charakter muszą również znaleźć równowagę pomiędzy opiekuńczością państwa a ekwiwalentnością i elastycznością rozwiązań systemowych³⁵⁸. W konsekwencji można zaobserwować zjawisko, iż w systemach o zdefiniowanym świadczeniu, zawierających rozwiązania umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę, ubezpieczeni są „zachęcani” do wcześniejszego

³⁵⁸ S. Valdes-Prieto, op.cit, s. 31–32.

rozpoczęcia pobierania emerytury i jednoczesnego częściowego kontynuowania pracy zarobkowej (do pewnych limitów nie powoduje ona zawieszenia świadczeń), gdyż korzystają wówczas z możliwości uzyskiwania dochodów z dwóch źródeł. Problem ten może zostać wyeliminowany przez wprowadzenie formuły o zdefiniowane składce, w przypadku której wcześniejsze przejście na emeryturę oznacza odpowiednio niższe świadczenie.

2.4.4. Tablice przeciętnego dalszego trwania życia

Podstawową i najczęściej występującą formą wypłaty emerytur w systemach bazowych są świadczenia dożywotnie (renty dożywotnie, anuitety, ang. *annuity*) wypłacane z częstotliwością miesięczną. W systemach o zdefiniowanej składce ich wysokość jest obliczana na podstawie m.in. tablic przeciętnego dalszego trwania życia. Przeciętne dalsze trwanie życia różni się znacznie w zależności od płci, z różnicami sięgającymi kilkudziesięciu miesięcy dla osób w wieku 60 lat. Różnice w przeciętnym dalszym trwaniu życia występują również między grupami osób charakteryzujących się różnym wykształceniem, miejscem zamieszkania (miasto/wieś) czy rasą³⁵⁹. Istotnym elementem wpływającym na dalsze trwanie życia jest ponadto stan zdrowia (komercyjny rynek określa jako *impaired life annuity* produkty dla osób o stanie zdrowia nietypowym dla ich wieku i płci). Ze względu na solidarnościowy i publiczny charakter bazowych systemów emerytalnych, nie dopuszcza się różnicowania ubezpieczonych według kryteriów innych niż wiek i płeć, przy czym drugie z wymienionych jest także często odrzucane przez decydentów w poszczególnych krajach.

Tworząc system emerytalny o zdefiniowanej składce, należy podjąć decyzję, czy przy kalkulacji świadczenia stosowane będą tablice jednolite powodujące redystrybucję od żyjących krócej mężczyzn do dłużej żyjących kobiet, czy też wysokość świadczeń będzie obliczana według tablic odrębnych dla każdej płci³⁶⁰. W niektórych systemach emerytalnych, głównie w Ameryce Łacińskiej, stosowane są odrębne tablice przy kalkulacji świadczeń dla kobiet i mężczyzn, natomiast w pozostałej części systemów o zdefiniowanej składce wykorzystuje się tablice jednolite (tzw. *unisex*).

³⁵⁹ Brak rozróżnienia na rasy w systemie emerytalnym Stanów Zjednoczonych powoduje, że Afroamerykanie, którzy żyją krócej niż przeciętna populacja, płacą relatywnie wysoką cenę za emeryturę lub inaczej – otrzymują relatywnie niższe świadczenia niż wynika to z tablic ich dalszego trwania życia. G. Ferro, *On annuities: an overview of the issues*, Munich Personal RePEc Archive Paper No. 15436, 2008, s. 5.

³⁶⁰ Np. w polskim systemie emerytalnym uwzględnienie płci w kalkulacji świadczenia emerytalnego istotnie zróżnicowałoby emerytury kobiet i mężczyzn. Emerytury kobiet byłyby wówczas do 20% niższe niż świadczenia mężczyzn. Zastosowanie tablic jednolitych powoduje wzrost świadczenia kobiet o 8–9% przy jednoczesnym obniżeniu świadczeń dla mężczyzn o 10,3–12,6%. T. Szumlicz (red.), B. Więckowska, J. Bijak, *Analiza ubezpieczeniowych implikacji wyników prognozy przeciętnego dalszego trwania życia uzyskanej metodą Lee i Cartera*, Wydanie Specjalne „Wiadomości Ubezpieczeniowych”, styczeń 2009, s. 48.

Korzystanie z oddzielnych tablic dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn zostało zabronione w obowiązkowych systemach emerytalnych Holandii, Danii, Irlandii, Szwecji, Węgier, Słowenii, Słowacji, Grecji i Luksemburga. W Niemczech od 2006 r. jednolite tablice muszą być stosowane przy kalkulacji świadczenia również z dobrowolnej części objętej zachętami podatkowymi ze strony państwa tzw. *Riesterrente*³⁶¹.

Ze stosowaniem jednolitych tablic dalszego trwania życia dla danej kohorty wiąże się jeszcze jeden aspekt. W opisach badań systemów emerytalnych można się spotkać z wnioskami, iż gorzej wykształceni, mniej zarabiający pracownicy odznaczają się wyższą śmiertelnością i krótszym dalszym przeciętnym trwaniem życia³⁶² – w konsekwencji aktuariaalnie obliczone świadczenie osób gorzej zarabiających powinno być wyższe niż osób o ponadprzeciętnych zarobkach z uwagi na krótszy okres pobierania emerytury. Różnicowanie emerytów według poziomu uzyskiwanych wcześniej dochodów nie jest jednak stosowane w obowiązkowych systemach emerytalnych ze względu na ich solidarnościowy i publiczny charakter. Niepożądane transfery w kierunku osób z najwyższych grup dochodowych mogą być jednak ograniczane przez wprowadzenie gwarantowanych okresów wypłaty, możliwość dziedziczenia części aktywów emerytalnych lub emerytury małżeńskie³⁶³. Dodatnia korelacja wysokości dochodów z długością przeciętnego dalszego trwania życia nie została potwierdzona w polskich realiach³⁶⁴.

Niepewność dotycząca kształtowania się tablic dalszego trwania życia powoduje, że towarzystwa ubezpieczeniowe oferują ceny wyższe, niż wynikałoby to z bieżących tablic dalszego trwania życia. Stosują wówczas tzw. skorygowane tablice dalszego przeciętnego trwania życia, które uwzględniają trendy związane z wydłużaniem trwania życia i uwzględniają ewentualny czynnik antyselekcji (w przypadku świadczeń dobrowolnych lub wielości form wypłaty świadczeń).

W Wielkiej Brytanii zakłady ubezpieczeń wypracowały odrębne tablice dla systemu obowiązkowego i ubezpieczeń dobrowolnych, które różnią się od bieżącego dalszego trwania życia dla całej populacji. Statystyki pokazują, że dobrowolne renty są nabywane przez osoby o znacznie niższej śmiertelności niż osoby z systemów obowiązkowych. Dla wybranych

³⁶¹ *Adequate...*, op.cit., s. 143.

³⁶² Zob. S. Valdes-Prieto, op.cit., s. 35 oraz *Annuities...*, op.cit., s. 7. Taka niezamierzona redystrybucja została zaobserwowana w systemie emerytalnym Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i USA. W Stanach Zjednoczonych śmiertelność osób w wieku 50+ z najniższego kwartyła dochodowego jest średnio cztery razy wyższa niż osób z najwyższego kwartyła dochodowego. To powoduje, że nawet do 20% aktywów emerytalnych najbiedniejszych uczestników może służyć redystrybucji w kierunku osób najbogatszych.

³⁶³ *Annuities...*, op.cit., s. 7.

³⁶⁴ Zobacz *Uzasadnienie do projektu ustawy o emeryturach kapitałowych z 27 kwietnia 2007 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2007.

10 krajów (500 mln mieszkańców) średni poziom anselekcji (różnicy w dalszym trwaniu życia) kupujących renty w stosunku do całej populacji wynosi co najmniej 25%³⁶⁵.

Rodzaj stosowanych tablic przeciętnego dalszego trwania życia może wpływać na redystrybucję międzypokoleniową w systemie emerytalnym. W sytuacji wydłużania się dalszego trwania życia stosowanie tablic przekrojowych, które są niedoszacowane, skutkuje redystrybucją od pokolenia pracujących do pokolenia emerytów³⁶⁶. Redystrybucję tę można ograniczyć przez zastosowanie tablic kohortowych, które uwzględniają zmiany w długości dalszego trwania życia.

2.4.5. Parametryzacja świadczeń

Ewentualna progresywność systemu emerytalnego może wynikać z faktu zastosowania do obliczania świadczeń emerytalnych nieliniowej funkcji dochodów osiągniętych w okresie aktywności zawodowej³⁶⁷. Parametryzacja wysokości świadczenia występuje w systemach o zdefiniowanym świadczeniu. Przy odpowiednio dobranych parametrach osoby z niższych grup dochodowych otrzymują relatywnie wyższą emeryturę, a osoby z grup o wyższych dochodach – świadczenie relatywnie niższe, co jest konsekwencją kompensowania utraty dochodów w różnym zakresie. W takiej sytuacji następuje redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych. Dla kształtowania stopy zastąpienia, poziomu świadczeń i redystrybucji emerytalnej duże znaczenie mają części socjalne równe dla wszystkich ubezpieczonych, sposób obliczania podstawy wymiaru świadczenia, zakres uwzględniania okresów nieskładkowych i ograniczenie z góry wysokości świadczenia emerytalnego³⁶⁸. Wyższa stopa zastąpienia w przypadku systemów o zdefiniowanym świadczeniu może być także osiągana w drodze stosowania wyższych przeliczników za lata pracy przy obliczaniu emerytur dla wybranych grup³⁶⁹.

Obliczanie podstawy wymiaru emerytury na bazie zarobków jedynie z części okresu aktywności zawodowej preferuje osoby o zróżnicowanej historii zarabkowania poprzez możliwość uwzględnienia w podstawie wymiaru świadczenia lat kalendarzowych charakteryzujących się najlepszą relacją uzyskiwanego wynagrodzenia do wynagrodzenia przeciętnego.

Zmniejszenie redystrybucji w systemach o zdefiniowanym świadczeniu może być osiągane dzięki wydłużeniu okresów³⁷⁰, z których zarobki są uwzględniane przy kalkulacji

³⁶⁵ O. Mitchell, D. McCarthy, *Annuities for An Ageing World*, Working Paper 21/02, Center for Research on Pensions and Welfare Politics, 2002, s. 6–12.

³⁶⁶ Za tę uwagę autorka dziękuje Barbarze Więckowskiej.

³⁶⁷ J.R. Brown, J.L. Coronado, D. Fullerton, *The progressivity of Social Security*, NBER, 2006, s. 5.

³⁶⁸ Zwłaszcza jeśli nie ma ograniczeń co do wysokości opłacanej składki. M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 43.

³⁶⁹ Wyższe niż standardowe współczynniki są np. stosowane w Polsce przy kalkulacji świadczeń emerytalnych ze starego systemu emerytalnego dla górników.

³⁷⁰ Np. Stany Zjednoczone wydłużyły ten okres do 35 lat.

świadczenia emerytalnego³⁷¹. Krótkie, kilkuletnie okresy brane pod uwagę przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytur faworyzują bowiem lepiej wykształcone osoby i osoby o dynamicznie zmieniającym się poziomie wynagrodzenia w trakcie kariery zawodowej.

2.4.6. Emerytura minimalna

Szeroko stosowanym w obowiązkowych systemach emerytalnych narzędziem polityki redystrybucyjnej jest minimalna wysokość świadczenia emerytalnego. Jest ona odzwierciedleniem wbudowanego w politykę społeczną elementu egalitaryzmu i dążenia do realizowania sprawiedliwości rozdzielczej przez korektę w podziale dochodu społecznego³⁷².

Emerytury minimalne, obywatelskie lub dopłaty do wysokości emerytur minimalnych finansowane są przeważnie z budżetu państwa. W większości systemów emerytalnych Unii Europejskiej gwarancje minimalnej emerytury są ściśle powiązane z wysokością wypracowanego świadczenia i uzależnione od posiadania wymaganego stażu ubezpieczeniowego (tabela 22).

Przedstawione gwarancje minimalnej wysokości świadczeń obejmują jedynie rozwiązania wbudowane bezpośrednio w system emerytalny, których odbiorcami mogą być wyłącznie osoby podlegające ubezpieczeniu emerytalnemu i posiadające wymagany staż. W zestawieniu pominięto tzw. emerytury obywatelskie, które nie są bezpośrednio związane z systemem ubezpieczeniowym i są należne każdej osobie, która zamieszkiwała na terenie państwa przez określoną liczbę lat przed emeryturą. Świadczenia te są wypłacane w równej wysokości wszystkim emerytom i, choć wpływają na wysokość stopy zwrotu, nie są związane z wysokością uzyskiwanych wcześniej wynagrodzeń. Emerytury takie wypłacane są praktycznie wszystkim emerytom w Danii (99%, *Folkepension*), Holandii (100%, *Residence-based state pension*), Wielkiej Brytanii (96–98%, *Basic state pension*) i części emerytów w Szwecji, Grecji, Irlandii, Włoszech oraz Estonii (nazywane emeryturą bazową, podstawową, nieskładkową, państwową)³⁷³. Specjalne świadczenia dla osób ubogich w wieku emerytalnym, które nie posiadają wymaganego stażu w systemie są również wypłacane na Cyprze, Malcie, Litwie, Łotwie, Węgrzech w Portugalii, Słowacji, Niemczech, Danii i Finlandii – prawo do tych świadczeń oparte jest zwykle na testowaniu dochodów (ang. *means-tested programmes*).

³⁷¹ Doskonałym przykładem wydłużania okresu pracy uwzględnianego przy kalkulacji świadczenia z części repartycyjnej są Włochy. Na skutek reformy Amato z 1992 r. – wydłużono ten okres do 10 lat, a następnie do całego okresu aktywności zawodowej (dla ubezpieczonych przystępujących do systemu po 31 grudnia 1992 r.). Wcześniej uwzględniany okres wynosił 5 lat dla pracowników sektora prywatnego i wysokość ostatnich zarobków dla pracowników sektora publicznego. Reforma Diniego z 1995 r. wprowadziła natomiast zasadę zdefiniowanej składki i uzależnienie świadczenia od wysokości składek wpłaconych w całym okresie aktywności zawodowej. J. Plak, op.cit., s. 66 i 80–81.

³⁷² W. Szubert, *Przedmiot...*, op.cit., s. 37.

³⁷³ *Adequate...*, op.cit., s. 56.

Tabela 22. Gwarancje emerytury minimalnej w krajach Unii Europejskiej w 2005 r.

Państwo	Rodzaj gwarancji świadczenia minimalnego	Dopłata uzależniona od poziomu dochodów	Emeryci korzystający z dopłat
Belgia	emerytura minimalna	b.d.	33%
	minimalne uprawnienia emerytalne (min. 15 lat stażu)	tak	
Czechy	minimalna wysokość emerytury	nie	b.d.
Dania	emerytura uzupełniająca (ATP)	nie	68%
Holandia	BRAK (emerytura obywatelska)	–	–
Luksemburg	emerytura minimalna	nie	15,4%
Wielka Brytania	kredyt emerytalny	tak	22,9%
Francja	minimalne świadczenie dla emerytów w wieku min. 65 lat	tak	5%
Finlandia	BRAK (emerytura obywatelska i pomoc społeczna)	–	–
Niemcy	BRAK (pomoc społeczna)	–	–
Estonia	BRAK (emerytura państwowa dla osób nieposiadających wymaganego stażu)	–	–
Grecja	emerytura minimalna	tak	70%
Hiszpania	gwarantowana minimalna emerytura składkowa	tak	20%
Irlandia	minimalna emerytura składkowa	tak	60%
Włochy	minimalny dodatek emerytalny	tak	39%
Cypr	emerytura minimalna	nie	17,5%
Łotwa	emerytura minimalna	nie	37,3%
Litwa	BRAK (pomoc społeczna dla niespełniających warunków systemowych)	–	–
Węgry	emerytura minimalna	nie	3%
Malta	emerytura minimalna	nie	b.d.
Austria	emerytura minimalna	tak	11,6%
Polska	emerytura minimalna	tak	b.d.
Portugalia	emerytura minimalna	nie	58,8%
Słowenia	minimalna stopa zastąpienia (uzależniona od płci świadczeniobiorcy)	nie	b.d.
Słowacja	BRAK (pomoc społeczna)	–	–
Szwecja	BRAK (emerytura obywatelska i dodatki do kosztów utrzymania)	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Adequate and sustainable pensions*, Komisja Europejska, Luksemburg 2006, s. 56–64.

W niektórych krajach (np. Portugalia) odrębna wysokość emerytury minimalnej jest wyznaczana w systemach zabezpieczenia społecznego rolników. Zestawienie powyższe nie obejmuje szczególnych systemów emerytalnych utworzonych wyłącznie dla uprzywilejowanych grup zawodowych.

W Australii występuje świadczenie minimalne uzależnione od dochodów i majątku (ang. *means- and asset tested*) emeryta albo pary emeryckiej, które otrzymuje w sumie ponad połowa emerytów³⁷⁴.

Z postulatami dokładnego badania sytuacji majątkowej ubezpieczonych przy dopłatach do emerytury minimalnej występuje J.E. Stiglitz. Jego zdaniem, znaczna część redystrybucji dochodowej w systemach emerytalnych osiągana jest poprzez weryfikację jedynie wysokości zarejestrowanego dochodu z pracy (wpłaconych składek), a nie ogólnego poziomu zamożności czy faktycznych środków utrzymania. Uzależnienie działania redystrybucyjnych elementów systemu od stanu majątkowego świadczeniobiorców służyłoby sprawiedliwości i pozwoliłoby ograniczyć wydatki³⁷⁵. Postulat ten nie jest jednak społecznie popularny. Ponadto, bardziej szczegółowa weryfikacja sytuacji majątkowej świadczeniobiorców podniosłaby na pewno koszty instytucji wykonującej te zadania.

Gwarancje wbudowane w systemach emerytalnych narażone są na pokusę nadużycia ze strony jego uczestników. Posiadając gwarancje świadczenia minimalnego lub minimalnej stopy zwrotu, indywidualny uczestnik jest skłonny do podjęcia większego ryzyka. Stąd gwarancje powinny dotyczyć emerytur otrzymywanych ze środków inwestowanych konserwatywnie, aby nie narażać państwa na nadmierne obciążenia spowodowane ryzykownymi zachowaniami uczestników³⁷⁶.

2.4.7. Waloryzacja świadczeń

Zastosowanie konkretnego rodzaju indeksacji (inflacyjnej, płacowej lub mieszanej) może powodować efekt redystrybucji szczególnie w systemach finansowanych metodą repartycyjną. W systemach stosujących indeksację cenową świadczeń, emerytury zachowują realną wartość, lecz ich wzrost nie jest powiązany ze stopą wzrostu gospodarczego. W konsekwencji, w latach rozkwitu gospodarki emeryci nie uczestniczą we wzroście gospodarczym, gdyż ich świadczenia nie rosną wraz ze wzrostem realnych płac. Jednak w latach spadku produkcji zyskują w porównaniu z grupą opłacających składki, gdyż ich świadczenia utrzymują realną wartość. Redystrybucja pomiędzy pokoleniami pracują-

³⁷⁴ G. Ferro, *On annuities: an overview of the issues*, Munich Personal RePEc Archive Paper No. 15436, 2008, s. 14.

³⁷⁵ J.E. Stiglitz, op.cit., s. 451.

³⁷⁶ G. Ferro, op.cit., s. 11.

cych i emerytów zależy w tym przypadku od stopy wzrostu gospodarczego³⁷⁷. Zmiany dokonywane obecnie w bazowych systemach emerytalnych zakładają zwykle wprowadzenie inflacyjnej waloryzacji świadczeń.

Waloryzowanie świadczeń za pomocą wskaźnika wzrostu płac³⁷⁸ umożliwia emerytom uczestniczenie we wzroście gospodarczym, powodując jednocześnie, że w latach dekonunktury ponoszą konsekwencje gorszych wyników gospodarczych. Taka waloryzacja zapewnia stabilizację relatywnej wysokości emerytur, nie chroniąc jednak ich wysokości nominalnej. Indeksacją uzależnioną od poziomu wzrostu gospodarczego charakteryzują się często kapitałowe systemy emerytalne o zdefiniowanej składce.

Ze względu na specyficzne cechy systemów o zdefiniowanej składce i zdefiniowanym świadczeniu oraz uwzględniając repartycyjną i kapitałową metodę finansowania, do wymienionych głównych typów systemów można przyporządkować określone narzędzia redystrybucyjne (tabela 23).

Tabela 23. Narzędzia redystrybucyjne w systemach emerytalnych

		Formuła emerytalna	
		zdefiniowane świadczenie (DB)	zdefiniowana składka (DC)
FINANSOWANIE	Repartycyjne (<i>PAYG</i>)	<p>progresywna stopa składki, parametryzacja świadczenia (składnik socjalny, lata nieskładkowe, preferencyjne uwzględnianie lat składkowych, limit wysokości świadczenia), wcześniejsze emerytury, zróżnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń</p>	<p>kredytowanie składek, waloryzacja uprawnień, wspólne tablice dalszego trwania życia, zróżnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń</p>
	Kapitałowe (<i>Funded</i>)	<p>progresywna stopa składki, parametryzacja świadczenia (składnik socjalny, lata nieskładkowe, preferencyjne uwzględnianie lat składkowych, limit wysokości świadczenia), wcześniejsze emerytury, zróżnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń</p>	<p>kredytowanie składek, wysokość opłat, wspólne tablice dalszego trwania życia, zróżnicowany wiek emerytalny, emerytura minimalna, waloryzacja świadczeń</p>

Źródło: Opracowanie własne.

³⁷⁷ Zob. szerzej A. Kruse, op.cit., s. 8–10.

³⁷⁸ Waloryzacja płacowa może opierać się np. na stopie wzrostu wynagrodzeń w gospodarce lub wzroście sumy przypisu składek emerytalnych. Drugie z rozwiązań sprzyja stabilności systemu emerytalnego, gdyż uwzględnia korektę wzrostu płac w związku z przemianami demograficznymi i na rynku pracy.

2.5. Redystrybucja a ekwiwalentność systemu emerytalnego

Ekwiwalentność świadczeń i składek w ubezpieczeniowych systemach emerytalnych jest odpowiedzią na potrzebę zapewnienia finansowej stabilności systemów, zaoferowania świadczeń emerytalnych umożliwiających utrzymanie standardu życia na emeryturze oraz stworzenia odpowiednich zachęt do oszczędzania i przedłużania aktywności zawodowej. Redystrybucja realizuje natomiast cel ochrony przed ubóstwem w okresie starości. Publiczny system emerytalny powinien zaspokajać obie potrzeby, szukając optymalnego punktu równowagi pomiędzy redystrybucją a ekwiwalentnością.

W odniesieniu do rozwiązań ubezpieczeniowych w systemie emerytalnym ekwiwalentność może mieć wymiar indywidualny lub funduszowy. Ekwiwalentność funduszowa systemu odnosi się do sumy składek i świadczeń i oznacza tworzenie funduszu ubezpieczeniowego w wielkości adekwatnej do sumy wypłacanych z niego świadczeń. Natomiast ekwiwalentność indywidualna (kompensacyjna) rozpatrywana jest z punktu widzenia indywidualnego uczestnika przez porównanie wysokości otrzymanego świadczenia z wielkością wniesionej składki³⁷⁹. Oba rodzaje ekwiwalentności wywodzą się z zasady równowagi oraz równowartości składek i świadczeń. Pojęcie ekwiwalentności powstało wcześniej w odniesieniu do systemu podatkowego.

Jedną z reguł teorii opodatkowania mówi o idei ekwiwalentu świadczeń pomiędzy państwem i podatnikiem (ang. *benefit principle*, niem. *Äquivalenzprinzip*). Reguła ta opiera się na gotowości płatnika do płacenia podatków, a nie faktycznych możliwościach płatniczych. Przyjmuje się, że jeśli podmiot jest gotowy zapłacić podatek, oznacza to akceptację przez niego kosztów produkcji danego dobra publicznego w kontekście przyszłych korzyści. Model uzasadniający regułę ekwiwalentności został nazwany modelem Wicksella-Lindahla³⁸⁰. Zakłada on pełną ekwiwalentność podatków, które oprócz tego, że są sprawiedliwe, są także ekonomicznie efektywne – nie rodzą więc konfliktu pomiędzy poczuciem sprawiedliwości i wymogiem efektywności. Idea ekwiwalentnej wymiany pomiędzy państwem a obywatelem została w XX w. wyparta przez ideę sprawiedliwości społecznej, która jest wymierzana w specyficzny sposób – arbitralnie przez samą instytucję państwa. Obecnie, po wyznaczeniu należnych sobie wpływów, państwo koncentruje się jedynie na propagandowo „sprawiedliwym” rozdziale obciążeń podatkowych pomiędzy obywateli³⁸¹.

³⁷⁹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 94.

³⁸⁰ F. Grądalski, op.cit., s. 44. Tam również omówienie elementów modelu.

³⁸¹ Ibidem, s. 208. Zdaniem F. Grądalskiego, Polska jest przykładem przeistoczenia się w okresie transformacji idei państwa sprawiedliwości społecznej w fiskalne i skorumpowane państwo niesprawiedliwości społecznej.

Wprowadzenie pełnej proporcjonalności pomiędzy składkami i świadczeniami nie powoduje praktycznie żadnej redystrybucji od lepiej do gorzej sytuowanych, z wyjątkiem sytuacji, gdy osoby bogatsze żyją przeciętnie dłużej niż biedniejsze. Redystrybucja wystąpi jednak w sytuacji nieuwzględniania płci, wieku czy zarobków ubezpieczonych, w przypadku przyznawania równych kwotowych świadczeń przy składkach uzależnionych od zarobków lub pobierania składek według skali progresywnej³⁸², a także przy dopłatach do emerytury minimalnej. Pełna ekwiwalentność systemu emerytalnego oznacza, że świadczenia wypłacane są w aktuarialnie obliczonej wysokości, z uwzględnieniem charakterystyki ryzyka wnoszonego do wspólnoty przez ubezpieczonego i sumy wpłaconych przez niego składek (czysty system o zdefiniowanej składce). Sytuacja taka nie występuje w bazowych systemach emerytalnych, gdyż ich podstawowym celem jest zapewnienie wszystkim uczestnikom podstawowego dochodu w okresie starości. Reformy emerytalne, pierwotnie podążające w kierunku wyższej ekwiwalentności i wprowadzania zdefiniowanej składki, zaczynają koncentrować się coraz bardziej na dostarczaniu minimalnego powszechnego zabezpieczenia emerytalnego, w tym osobom pozostającym poza formalnym sektorem zatrudnienia. Druga fala reform emerytalnych podąża w kierunku zwiększenia obszaru redystrybucji emerytalnej, finansowanej jednak zaopatrzeniowo, i pozostawienia wyższej ekwiwalentności w systemach uzupełniających.

3. Redystrybucja emerytalna w świetle reformowania systemów emerytalnych – tendencje zmian

W XX w. w systemach emerytalnych następowało rozluźnienie związku pomiędzy składkami i świadczeniami, co było głównie spowodowane wprowadzeniem szeregu przywilejów emerytalnych zwiększających redystrybucyjne elementy systemu. Obecnie można zauważyć trend ściślejszego powiązania wysokości świadczenia z wysokością wpłaconych do systemu składek dzięki wprowadzaniu formuły zdefiniowanej składki. Przyczyną tych działań jest starzenie się ludności, obserwowane we wszystkich częściach świata, oraz niestabilność finansowa repartycyjnych systemów emerytalnych w długim horyzoncie czasowym, będąca w dużej mierze konsekwencją wcześniejszego zwiększania hojności systemów. W obliczu istotnych zmian demograficznych wiele państw dokonało już modyfikacji systemów emerytalnych, polegających głównie na:

- obniżeniu wysokości świadczeń z obowiązkowych systemów emerytalnych,
- zwiększeniu ekwiwalentności systemów,
- ograniczeniu redystrybucji,
- wprowadzaniu zachęt do dodatkowego oszczędzania na emeryturę.

³⁸² N. Barr, *The Pension...*, op.cit., s. 11.

Najważniejszą zmianą z punktu widzenia ekwiwalentności systemu i dokonywanej za jego pomocą redystrybucji jest przechodzenie od systemów o zdefiniowanym świadczeniu (*Defined Benefit*, DB) do systemów o zdefiniowanej składce (*Defined Contribution*, DC), w których wysokość emerytury jest ściśle powiązana z wysokością wpłaconych do systemu składek. Zmiana formuły emerytalnej zwiększa ekwiwalentność systemów, powodując jednocześnie obniżenie stóp zastąpienia i konieczność wprowadzenia dodatkowych mechanizmów podwyższających dochody emerytalne osób najbardziej potrzebujących.

Wprowadzenie do systemów emerytalnych formuły zdefiniowanej składki skutkuje znacznym ograniczeniem redystrybucyjnych elementów tych systemów, odgrywających istotną rolę w dotychczasowym zabezpieczeniu emerytalnym³⁸³. Część ekspertów sugeruje, iż wysoka ekwiwalentność ubezpieczeniowych systemów emerytalnych, taka jak obecnie we Włoszech, na Węgrzech i w nowym polskim systemie emerytalnym, może oznaczać likwidację praktycznie wszelkich cech ich wcześniejszej redystrybucyjności³⁸⁴. Przypuszczenia te nie są jednak uzasadnione, choć faktycznie redystrybucja będzie realizowana przy wykorzystaniu odmiennych narzędzi. Zakres i kierunek redystrybucji w zreformowanych systemach emerytalnych jest jeszcze zwykle nieznanymi, z uwagi na niedojrzałość nowych rozwiązań i przygotowywane dopiero regulacje w sferze wypłat emerytalnych.

Pomimo pozostawienia w systemach pewnych elementów redystrybucyjnych, można sformułować stwierdzenie, iż progresywność zreformowanych systemów emerytalnych uległa obniżeniu. Redystrybucja dochodów jest ograniczana w wyniku zmiany formuł emerytalnych i przenoszona poza system emerytalny na inne pola aktywności państwa, w tym głównie system podatkowy i pomoc społeczną. Równocześnie zmieniają się źródła jej finansowania – w zreformowanych systemach emerytalnych część elementów redystrybucyjnych finansowana jest zewnętrznie z podatków, a nie jak dotychczas – z ogółu wnoszonych składek emerytalnych. Przykładem może być kredytowanie składek i dopłaty do wysokości minimalnej emerytury, zwanej często także emeryturą wyrównawczą.

Warto zauważyć, iż nadmiernie rozbudowane elementy redystrybucyjne w dotychczasowych systemach emerytalnych zniechęcały wielu ubezpieczonych do podejmowania działań w obszarze dodatkowego oszczędzania na starość. Wysoka stopa zastąpienia i „spłaszczony” poziom świadczeń nie stanowiły bodźca do uruchomienia indywidualnej przezorności ubezpieczeniowej, gdyż fakt odprowadzania wyższych składek emerytalnych nie powoduje zbliżonego do proporcjonalnego wzrostu świadczenia. Ograniczając zakres

³⁸³ A.L. Gustman i T.L. Steinmeier uważają, iż wprowadzenie indywidualnych kapitałowych rachunków do bazowych systemów emerytalnych pozbawia państwo istotnych narzędzi wyrównywania dochodu pomiędzy bogatymi i biednymi lub pomiędzy gospodarstwami z dwójką żywicieli a gospodarstwami z jednym żywicielem rodziny. Więcej A.L. Gustman, T.L. Steinmeier, op.cit. s. 3–4.

³⁸⁴ Nie można oczywiście mówić o zupełnym wyeliminowaniu redystrybucji z systemów bazowych, gdyż miałyby one miejsce wyłącznie przy zastosowaniu w pełni aktuarialnej kalkulacji świadczenia, z uwzględnieniem stanu zdrowia, płci i innych cech przyszłego emeryta.

dotychczas bardzo hojnych ubezpieczeniowych systemów emerytalnych, ich twórcy i reformatorzy zwracają również uwagę na kreowanie zachęt podatkowych do dobrowolnych oszczędności, głównie dla tych osób, których stopa zastąpienia będzie niska, pomimo iż posiadają dodatkowe środki finansowe, aby uczestniczyć w warstwie uzupełniającej i nabyć emeryturę dodatkową.

Po pierwszej fali reform w kierunku systemów o zdefiniowanej składce trwającej niemal trzydzieści lat, kraje Ameryki Łacińskiej zmieniają optykę postrzegania systemu emerytalnego i jego głównych celów. Po ogłoszeniu przez Bank Światowy zmodyfikowanej pięciofilarowej koncepcji modelowej systemu emerytalnego, należy oczekiwać fali kolejnych zmian, tym razem w kierunku systemów wielofilarowych zawierających jednak w części bazowej wiele rozwiązań redystrybucyjnych.



MIARY REDYSTRYBUCJI EMERYTALNEJ

Redystrybucja dochodowa w systemach zabezpieczenia społecznego analizowana jest za pomocą trzech rodzajów miar:

- 3) związanych z wysokością dochodów emerytalnych i adekwatnością świadczeń dostarczających wstępnej odpowiedzi na pytanie: czy w systemie występuje redystrybucja dochodowa?,
- 4) wskaźników ogólnego stopnia redystrybucji odpowiadających na pytanie: jaki jest ogólny stopień redystrybucji?,
- 5) mierników uwzględniających wartości przepływów emerytalnych z punktu widzenia jego uczestników udzielających odpowiedzi na pytanie: jakie są kierunki i siła transferów pomiędzy grupami uczestników?

W ramach pierwszej grupy miar wyróżnić można:

- 1) wskaźnik zróżnicowania wysokości emerytur,
- 2) stopy zastąpienia.

Drugą grupę tworzą:

- 1) miara efektywnej progresywności (ang. *effective progression*),
- 2) indeksy progresywności (ang. *progressivity index*).

Natomiast do trzeciej należą następujące miary redystrybucji³⁸⁵:

- 1) wartość przepływów emerytalnych netto (ang. *net social security wealth, Net SSW*),
- 2) stopa oskładkowania netto (ang. *net social security tax rate*),
- 3) współczynnik bieżącej wartości emerytury (ang. *present value ratio, PVR, money's worth ratio, MWR*),
- 4) wskaźnik zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu (ang. *internal rate of return, IRR*).

³⁸⁵ J.R. Brown, J.L. Coronado, D. Fullerton, op.cit., s. 3; M. Borella, F.C. Moscarola, *Distributive Properties of Pension Systems: A Simulation of the Italian Transition from Defined Benefit to Defined Contribution*, Working Paper 42/05, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Turyn 2005, s. 19–20.

Do pomiaru zakresu redystrybucji w systemach zabezpieczenia społecznego przyjmuje się ponadto, że zakres finalnej redystrybucji (ang. *final redistribution*) zależy od stopnia zorientowania polityki społecznej na transfery w kierunku osób najbardziej potrzebujących (ang. *degree of low-income targeting*) oraz wielkości redystrybucyjnego budżetu (ang. *redistributive budget size*). Wielkość redystrybucji jest funkcją wymienionych dwóch zmiennych. Przy czym, im ściślejsze adresowanie świadczeń do osób najbardziej potrzebujących, tym mniejszy wymagany budżet redystrybucyjny. Zależność ta wskazuje, że niemożliwa jest jednoczesna maksymalizacja stopnia marginalizacji polityki oraz rozmiarów budżetu redystrybucyjnego³⁸⁶.

1. Miary zróżnicowania wysokości i adekwatności świadczeń emerytalnych

1.1. Wskaźnik zróżnicowania wysokości emerytur

Analiza wysokości pierwszego świadczenia emerytalnego przeprowadzana jest zwykle z uwzględnieniem wieku, płci, stażu ubezpieczeniowego i zarobków uczestników. Świadczenia emerytalne mogą być wypłacane w równej kwocie dla wszystkich ubezpieczonych (ang. *flat-rate benefits*) lub mogą być ściśle powiązane z wysokością uzyskiwanych wcześniej zarobków i stażem ubezpieczeniowym. W ubezpieczeniowych systemach emerytalnych wysokość świadczenia nie zależy zwykle od płci (zob. rozdział I, punkt 3). Jest natomiast pozytywnie skorelowana z wysokością zarobków³⁸⁷ i długością okresów składkowych. Im luźniejsze powiązanie wpłaconych składek z wysokością emerytury oraz im bardziej „spłaszczony” rozkład wysokości świadczeń, tym większa redystrybucja dochodowa w systemie.

Wysokość świadczeń emerytalnych jest nierozłącznie związana z problemem ich adekwatności. Adekwatne świadczenia powinny pozwolić na pokrycie kosztów zaspokojenia podstawowych potrzeb emerytów, które wykazują tendencję wzrostową, głównie z powodu wydłużania się okresu niedołężności na emeryturze, kosztów opieki długoterminowej i związanych z nią usług³⁸⁸. Przy badaniu skuteczności systemu emerytalnego ważna jest zatem siła nabywcza świadczeń, która odpowiada za poziom zaspokojenia potrzeb emerytów. Ustalona w momencie przejścia na emeryturę siła nabywcza emerytur może ulec

³⁸⁶ W. Korpi, J. Palme, *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*, „American Sociological Review”, Vol. 63, No. 5, 1998, s. 661–687.

³⁸⁷ Pozytywna korelacja z wysokością zarobków występuje zwykle do wysokości górnych limitów składkowania, np. w Polsce jest to 250% przeciętnego wynagrodzenia.

³⁸⁸ J. Piotrowski wskazuje, że w podeszłym wieku wzrasta się nie tylko potrzeba opieki lekarskiej, ale także potrzeba wyřeki i pomocy w zajęciach domowych. J. Piotrowski, op.cit., s. 121.

obniżeniu w trakcie ich pobierania, głównie na skutek niewystarczającej waloryzacji. Jak omówiono w rozdziale III, waloryzacja cenowa pozwala utrzymać siłę nabywczą, lecz nie pozwala emerytom uczestniczyć we wzroście gospodarczym. Stosowanie waloryzacji płacowej można tłumaczyć dążeniem do zapewnienia emerytom udziału we wzroście dobrobytu społecznego. W nowym polskim systemie emerytalnym obowiązkowa waloryzacja cenowo-płacowa została wprowadzona jedynie w części repartycyjnej i w okresie pobierania okresowej emerytury kapitałowej.

Zróżnicowanie wysokości świadczeń emerytalnych można badać poprzez analizę rozpiętości ich wysokości w wielkościach nominalnych (np. różnica pomiędzy najwyższym a najniższym świadczeniem) lub relatywnych (relacja najwyższego do najniższego świadczenia, odniesienie ich wysokości do emerytury przeciętnej). Mierniki te nie uwzględniają jednak wysokości ciężarów finansowych (składek) ponoszonych przez uczestników, które z punktu widzenia funkcjonowania ubezpieczeniowego systemu emerytalnego mają istotny wpływ na występowanie redystrybucji lub jej brak³⁸⁹.

Zdaniem autorki, lepszym wskaźnikiem zróżnicowania wysokości emerytur, badającym występowanie redystrybucji dochodowej, byłaby miara uwzględniająca rozpiętość świadczeń w relacji do rozpiętości wysokości składek emerytalnych opłacanych od wynagrodzeń stanowiących podstawę ich wymiaru³⁹⁰. Wskaźnik relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur (DP), według propozycji autorki, powinien przyjąć następującą postać:

$$D_p = \frac{\frac{E_{\max}}{E_{\min}}}{\frac{C_{\max}}{C_{\min}}} = \frac{\frac{E_{\max}}{E_{\min}}}{\frac{C_{\max} \times w_{\max}}{C_{\min} \times w_{\min}}}$$

gdzie:

E_{\max} – wysokość emerytury osoby zarabiającej kwotę stanowiącą górny limit podstawy wymiaru składek,

E_{\min} – wysokość emerytury osoby zarabiającej minimalne wynagrodzenie,

C_{\min} – kwota składki emerytalnej opłacanej od wynagrodzenia minimalnego,

C_{\max} – kwota składki emerytalnej opłacanej od wynagrodzenia stanowiącego górny limit podstawy wymiaru składek,

³⁸⁹ Np. w systemie składkowych emerytur uniwersalnych, porównanie rozpiętości świadczeń sugerowałoby występowanie silnej redystrybucji, która faktycznie wystąpi, jeśli ubezpieczeni będą wpłacać składki wynoszące określony procent ich wynagrodzenia. Zjawisko redystrybucji nie wystąpi jednak, gdy ubezpieczeni zobowiązani są do wnoszenia składek w jednakowej wysokości kwotowej.

³⁹⁰ W polskim systemie przedział ten wyznaczany jest z dołu – przez wynagrodzenie minimalne, a z góry – przez górny limit podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne. Przyjmując, że wynagrodzenie minimalne stanowi 40% wynagrodzenia przeciętnego, przedział zmienności wynosi 40–250% przeciętnego wynagrodzenia.

- c_{\min} – stopa składki emerytalnej od wynagrodzenia minimalnego,
 c_{\max} – stopa składki emerytalnej od wynagrodzenia stanowiącego górny limit podstawy wymiaru składek,
 w_{\max} – wysokość wynagrodzenia odpowiadającego górnemu limitowi podstawy wymiaru składek,
 w_{\min} – wysokość minimalnego wynagrodzenia.

Jeśli relację wysokości wynagrodzenia odpowiadającego górnemu limitowi podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne do wysokości minimalnego wynagrodzenia zastąpimy stosunkiem górnego limitu podstawy wymiaru składek, wyrażonego jako wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia, do minimalnego wynagrodzenia, wyrażonego jako część wynagrodzenia przeciętnego, otrzymamy:

$$D_p = \frac{c_{\min}}{c_{\max}} \times \frac{w_{i,\min}}{w_{i,\max}} \times \frac{E_{\max}}{E_{\min}}$$

gdzie:

$w_{i,\max}$ – relacja górnego limitu podstawy wymiaru składek emerytalnych do przeciętnego wynagrodzenia,

$w_{i,\min}$ – wskaźnik udziału minimalnego wynagrodzenia w wynagrodzeniu przeciętnym.

Przy braku zróżnicowania stóp składek emerytalnych wzór przyjmie postać:

$$D_p = \frac{w_{i,\min}}{w_{i,\max}} \times \frac{E_{\max}}{E_{\min}}$$

Wskaźnik relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur powinien być obliczany dla ubezpieczonych o tych samych cechach, różniących się wyłącznie dochodem. Jeżeli wskaźnik jest mniejszy od 1, w systemie występuje redystrybucja, jeżeli jest równy 1 – system jest w pełni ekwiwalentny, natomiast jeżeli przyjmie wartość większą od jedności – występuje regresywność. Do niewątpliwych zalet zaproponowanej miary należy odniesienie jej do podstawy wymiaru składek – dzięki temu elementowi D_p dostarcza informacji o redystrybucji również w systemach emerytur uniwersalnych (ang. *flat-rate*), o równych kwotach składek czy zróżnicowanych stopach składkowania. Za cenę prostoty obliczeń nie pozwala jednak dokładnie ocenić kierunków redystrybucji i grup beneficjentów.

1.2. Stopy zastąpienia

Jedną z najczęściej wykorzystywanych miar do oceny systemu emerytalnego jest stopa zastąpienia (ang. *replacement rate*) liczona jako relacja wysokości emerytury do

wysokości uzyskiwanego wcześniej wynagrodzenia. Wskaźnik ten informuje, w jakim stopniu emerytura kompensuje utracone zarobki, i jest zwykle wyrażany w procentach.

$$\text{Stopa zastąpienia} = \frac{E}{w} \times 100\%$$

gdzie:

E – wysokość świadczenia emerytalnego,

w – wysokość wynagrodzenia.

Stopa zastąpienia może być obliczana jako relacja pierwszej emerytury do ostatniego wynagrodzenia (indywidualna stopa zastąpienia), średniej emerytury do średniego wynagrodzenia (ogólna stopa zastąpienia, ang. *benefit ratio, average replacent rate*) lub jako relacja wysokości pierwszej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia (względna stopa zastąpienia³⁹¹, ang. *relative pension level*). Można obliczać relację wartości brutto, po oskładkowaniu lub netto. Zróżnicowanie wysokości stóp zastąpienia dla różnych grup ubezpieczonych, przy jednoczesnym opłacaniu składki według tej samej stopy procentowej, świadczy o występowaniu redystrybucji w systemie emerytalnym.

Jeśli stopy zastąpienia spadają wraz ze wzrostem dochodu ubezpieczonych, system jest progresywny i dokonuje się redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych. Jeśli natomiast stopy zastąpienia wzrastają wraz ze wzrostem dochodu – system jest regresywny. T. Szumlicz proponuje stosowanie wskaźnika redystrybucji w ubezpieczeniu społecznym odzwierciedlającego zróżnicowanie stóp zastąpienia w określonym przedziale kompensowania strat przez świadczenie³⁹². Za najwłaściwszy przyjmuje przedział zróżnicowania wynagrodzeń (dochodów) w granicach 50–250% przeciętnego wynagrodzenia³⁹³. Wskaźnik ten informuje o zróżnicowaniu stóp zastąpienia, lecz nie przesądza, zdaniem autorki, o poziomie występującej w systemie redystrybucji, z uwagi na nieuwzględnianie wysokości wpłacanych składek. W systemie o równych kwotowo składkach i równych emeryturach wskaźnik przyjąłby wartość 6,25, pomimo niewystępowania redystrybucji pomiędzy różnymi grupami dochodowymi.

³⁹¹ M. Kawiński, *Komparatystyka polityki społecznej – wybrane zagadnienia*, w: *Nauki ekonomiczno-społeczne i rozwój*, red. K. Żukrowska, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 524.

³⁹² T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 148–152. Zdaniem T. Szumlicza, stary system emerytalny cechuje wysoki poziom redystrybucji funduszu emerytalnego z uwagi na duże różnice między indywidualnymi wskaźnikami zastąpienia, wynoszące od 90,5% dla osób zarabiających połowę średniej krajowej do 52,1% dla osób, które zarabiały 2,5-krotność średniego wynagrodzenia.

³⁹³ Przy założonym przedziale, wskaźnik redystrybucji wyniesie dla starego polskiego systemu emerytalnego 1,74. Jest on następnie porównywany ze wskaźnikami charakteryzującymi pozostałe części systemu ubezpieczeń społecznych związane z innymi ryzykami społecznymi. Ibidem, s. 152.

W analizie redystrybucyjności systemów emerytalnych istotne znaczenie ma fakt, iż stopy zwrotu są nierozłącznie związane z przyjętą w systemie formą świadczeń emerytalnych: emeryturami uniwersalnymi (obywatelskimi, ang. *flat-rate benefits*) lub emeryturami proporcjonalnymi uzależnionymi od zarobków (ang. *earnings-related benefits*). Stopy zastąpienia w systemach z emeryturami uniwersalnymi będą wykazywały silniejsze spadki stóp zastąpienia wraz z rosnącym dochodem, natomiast w systemach proporcjonalnych spadek stóp będzie łagodniejszy.

Najsilniejszy spadek stóp zastąpienia wraz ze wzrostem dochodu można zaobserwować w Irlandii i Wielkiej Brytanii (tabela 24) – świadczy to o silnej redystrybucyjności repartycyjnych systemów emerytalnych tych krajów, opartej w dużej mierze na konstrukcji emerytury uniwersalnej. Progresywność widoczna jest ponadto w systemie francuskim, włoskim oraz szwedzkim, natomiast regresywność odnotować można w przypadku Hiszpanii i Niemiec.

Tabela 24. Stopy zastąpienia netto z repartycyjnych systemów emerytalnych siedmiu wybranych krajów europejskich (%)

Kraj	Wysokość wynagrodzenia jako procent wynagrodzenia przeciętnego		
	50%	100%	150%
Francja	78,4	63,1	58,0
Hiszpania	82,0	84,5	85,2
Irlandia	65,8	38,5	29,3
Niemcy	54,4	58,0	59,2
Szwecja	81,4	64,0	71,9
Wielka Brytania	66,1	41,1	30,6
Włochy	81,8	77,9	78,1

Źródło: G. Demange, *Competition between Unfunded Systems: A European Union Challenge*, Docweb No. 0808, Centre Pour La Recherche Economique Et Ses Applications, Septembre 2008, s. 5, Tab. 1. *Net replacement rates in 7 EU countries at 50%, 100% and 150% of average earnings.*

Stopy zastąpienia są bardzo użyteczną miarą redystrybucji ze względu na nieskomplikowany charakter obliczeń, jednak nie uwzględniają innych, poza dochodem, cech osób ubezpieczonych ani wysokości wnoszonych wcześniej składek emerytalnych. Jeśli formuła emerytalna nie zawiera elementu związanego z wysokością zarobków osiągniętych w całym okresie aktywności zawodowej, wiekiem emerytalnym czy płcią świadczeniobiorcy, stopy zastąpienia nie wykażą redystrybucji dokonującej się między wcześniejszymi a późniejszymi emerytami, kobietami a mężczyznami oraz między osobami o „płaskich” lub dynamicznych karierach zawodowych. Ponadto, w przypadku waloryzacji innej niż płacowa, wyznaczone stopy zastąpienia obrazują relacje wysokości świadczeń do wynagrodzenia jedynie w momencie przejścia na emeryturę. Ich faktyczna wysokość w trakcie pobierania emerytury zmienia się, w zależności od stosowanej metody waloryzacji świadczeń.

2. Miary ogólnego stopnia redystrybucji

2.1. Wskaźnik efektywnej progresywności

Miara efektywnej progresywności³⁹⁴ (ang. *effective progression*) obliczana jest jako relacja współczynników Giniego (ang. *Gini coefficient*) przed i po oskładkowaniu.

Współczynnik Giniego mierzy stopień nierówności dochodowych i jest zdefiniowany następująco³⁹⁵:

$$G = \frac{1}{2\mu n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|$$

gdzie:

μ – dochód przeciętny,

n – liczebność grupy,

$x_i - x_j$ – różnica pomiędzy dochodami i -tej i j -tej osoby.

Współczynnik Giniego stanowi pole obszaru pomiędzy krzywą Lorenza (opisującą stopień koncentracji dochodów) a przekątną kwadratu jednostkowego pomnożone przez 2. W przypadku, gdy bok kwadratu jest różny od 1 (krzywa Lorenza jest nieznormalizowana), wzór przyjmuje postać:

$$G = \frac{a}{a + b}$$

³⁹⁴ Miara ta stosowana jest głównie do badania redystrybucji poprzez system podatkowy. R.A. Musgrave, T. Thin, *Income Tax Progression, 1929–48*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 56, No. 6 (Dec. 1948), The University of Chicago Press, s. 510–511.

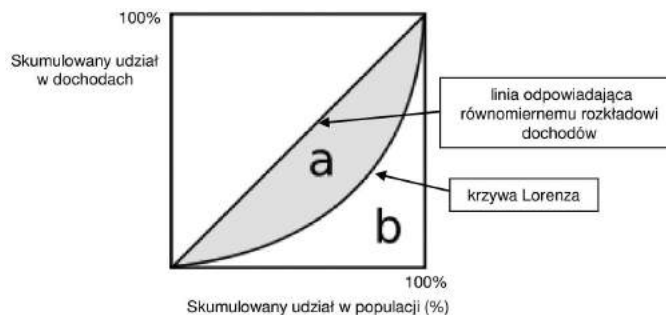
³⁹⁵ S.M. Kot, *Metodologiczne dylematy pomiaru nierówności i dobrobytu*, materiał z konferencji „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, Rzeszów 2002, s. 6. Formuły wyrażające współczynnik Giniego przyjmują różne zapisy. Do najczęściej stosowanych należy również:

$$G(y) = 1 - \frac{1}{n^2 \bar{y}} \sum_{i=1}^n [2(n-i) + 1] y_i, \text{ gdzie } \bar{y} \text{ oznacza przeciętny dochód, a } \bar{y}_i \text{ dochód } i\text{-tej osoby.}$$

T. Panek, *Zróźnicowanie zamożności społeczeństwa polskiego okresie transformacji*, publikacja z seminarium „Kluczowe problemy polskiej statystyki”, GUS, Warszawa 2008, s. 116; oraz

$G = 1 - \frac{1}{\mu} \int_0^{y^*} (1 - F(y))^2 dy$, gdzie μ oznacza średni dochód, y^* dochód maksymalny, a $F(y)$ – skumulowane częstości funkcji rozkładu dochodów, R. Dorfman, *A Formula for the Gini Coefficient*, „The Review of Economics and Statistics”, Vol. 61, No. 1 (Feb. 1979), s. 147.

Rysunek 10. Współczynnik Giniego i krzywa Lorenza – interpretacja graficzna



Źródło: Opracowanie własne.

Współczynnik Giniego przyjmuje wartości z przedziału $<0,1>$. Wartość 0 oznacza równy rozkład dochodów, a wartość 1 – skrajnie nierówny (cały dochód osiągany jest przez jedną osobę).

Miara efektywnej progresywności określona jest wzorem³⁹⁶:

$$EP = \frac{1 - G_{AT}}{1 - G_{BT}}$$

gdzie:

G_{AT} – współczynnik Giniego po oskładkowaniu,

G_{BT} – współczynnik Giniego przed oskładkowaniem.

Wskaźnik efektywnej progresywności równy 1 oznacza, że system emerytalny nie ma wpływu na zróżnicowanie dochodów, nie powoduje redystrybucji. EP większe od jedności oznacza, że system jest progresywny, natomiast $EP < 1$ wskazuje na jego regresywność³⁹⁷. W przypadku proporcjonalnego oskładkowania (równej stopy składki emerytalnej), wskaźnik będzie równy jedności. Gdy jednak w systemie z równą stopą składki uwzględni się limity podstawy wymiaru składek, EP wskaże na regresywność systemu.

Miara efektywnej progresywności informuje o poziomie ogólnej progresywności systemu wynikającej jedynie ze zróżnicowania stóp oskładkowania. Nie bada zróżnicowania dochodów na etapie wypłaty świadczeń, co powoduje, że jej wykorzystanie w procesie badania redystrybucji w ubezpieczeniowych systemach emerytalnych ma ograniczone zastosowanie. Nie informuje o kierunkach i zakresie redystrybucji między poszczególnymi grupami uczestników. Ponadto, do jej obliczenia niezbędne jest dysponowanie danymi umożliwiającymi oszacowanie stopnia nierówności dochodowych dla wszystkich uczestników ogółem.

³⁹⁶ J.L. Coronado, D. Fullerton, T. Glass, op.cit., s. 16.

³⁹⁷ R.A. Musgrave, T. Thin, op.cit., s. 510.

2.2. Indeksy progresywności

Inną postacią miary efektywnej progresywności jest indeks progresywności (ang. *progressivity index*)³⁹⁸, którego konstrukcja opiera się na współczynniku Giniego obliczonym odrębnie dla dochodów z publicznych emerytur oraz dla dochodów ogółu społeczeństwa. Indeks progresywności skonstruowany i wykorzystywany przez OECD wygląda następująco³⁹⁹:

$$P = 100\% - \frac{G_P}{G_E}$$

gdzie:

G_E – współczynnik Giniego dla dochodów osób aktywnych zawodowo,

G_P – współczynnik Giniego dla emerytur publicznych.

Dla krajów charakteryzujących się równą wysokością publicznych emerytur (ang. *flat-rate systems*), np. Nowej Zelandii czy Irlandii, indeks progresywności jest równy 100%. Dla krajów, w których występuje ściśle uzależnienie wysokości emerytury od osiągniętych wcześniej zarobków (wplaconych składek), w tym Finlandii, Włoch, Holandii czy Węgier, wskaźnik progresywności systemu jest niższy od 10%. Do tej drugiej grupy należy również Polska, dla której wskaźnik progresywności dla nowego systemu obliczony przez OECD wynosi 6,5% przy współczynniku Giniego dla emerytur wynoszącym 25,4%⁴⁰⁰.

Indeksy progresywności dla polskiego starego systemu emerytalnego zostały przedstawione w tabeli 25. Do ich obliczenia wykorzystano wskaźniki Giniego dla dochodów pracowników oraz dochodów emerytów publikowane przez Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 25. Indeks progresywności polskiego bazowego systemu emerytalnego w latach 2003–2008

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indeks progresywności	26,53%	29,36%	30,14%	27,94%	30,59%	28,61%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Budżety gospodarstw domowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009, s. 229.

³⁹⁸ A.G. Biggs, M. Sarney, C.R. Tamborini, *A Progressivity Index for Social Security*, Social Security Administration Issue Paper, No. 2009–01, Washington 2009.

³⁹⁹ *Progressivity of Pension Entitlements*, „CESifo DICE Report 4/2007”, OECD 2007, s. 51.

⁴⁰⁰ Ibidem. Indeks progresywności został obliczony w oparciu o uśrednione dane dotyczące rozkładu dochodów ogółem w krajach OECD, stąd różni się od wartości indeksu obliczonych dla lat 2003–2008 na podstawie danych GUS.

Wysokość indeksów progresywności sugeruje wyższą niż wskazywana przez OECD progresywność polskiego starego systemu emerytalnego. Różnice mogą wynikać z faktu, że do obliczenia indeksów przedstawionych w tabeli posłużono się wskaźnikiem Giniego dla dochodów gospodarstw domowych emerytów ogółem, a nie wskaźnikiem wyłącznie dla emerytur publicznych. Ponadto, w miejsce wskaźnika Giniego dla dochodów osób aktywnych zawodowo uwzględniono wskaźnik dla dochodów gospodarstw domowych pracowników. Konieczność modyfikacji formuły spowodowana została dostępnym zakresem danych. Biorąc jednak pod uwagę, iż wskaźniki Giniego dla dochodów ogółem, dochodów gospodarstw domowych pracowników i dochodów gospodarstw domowych pracujących na własny rachunek są w Polsce zbliżone⁴⁰¹, zastosowana modyfikacja nie tłumaczy tak dużej rozbieżności w wysokości indeksów⁴⁰².

Opisany powyżej indeks progresywności stosowany przez OECD nie jest jedynym miernikiem ogólnego stopnia redystrybucji. W zależności od potrzeb, indeksy progresywności są modyfikowane i dostosowywane do specyfiki konkretnych systemów zabezpieczenia społecznego. Ostatnie propozycje⁴⁰³ dotyczą uwzględniania w indeksie progresywności rozkładu podatków (składek) w cyklu życia oraz rozkładu świadczeń w cyklu życia. Zgodnie z koncepcją zaproponowaną przez A.G. Biggsa, M. Sarneya i C.R. Tamboriniego, indeks progresywności porównuje rozkład obecnej wartości świadczeń w cyklu życia oraz rozkład obecnej wartości składek w cyklu życia dla wybranej kohorty. Indeks bazuje na krzywej Lorenza zmodyfikowanej w taki sposób, aby określała rozkład bieżącej wartości składek i bieżącej wartości świadczeń.

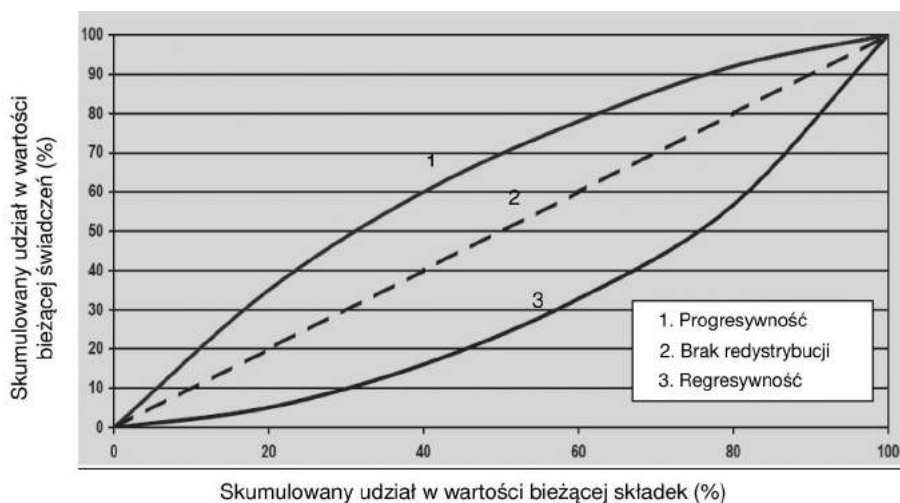
Krzywa oznaczająca równomierny rozkład świadczeń w cyklu życia w stosunku do rozkładu składek w cyklu życia oznaczona została linią przerywaną (rys. 11). System emerytalny wykazuje progresywność, gdy skumulowany udział świadczeń jest wyższy od skumulowanego udziału składek (linia oznaczona nr 1) – występuje wówczas redystrybucja w kierunku płacących niższe składki (krzywa Lorenza przebiega powyżej krzywej równomiernego rozkładu składek i świadczeń). Regresywność wystąpi natomiast w sytuacji odwrotnej (linia oznaczona nr 3).

⁴⁰¹ W 2008 r. współczynniki Giniego dla Polski wynosiły odpowiednio: 0,339 dla dochodów ogółem, 0,340 dla dochodów gospodarstw domowych pracowników i 0,387 dla dochodów gospodarstw domowych pracujących na własny rachunek. *Budżety gospodarstw domowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009, s. 229.

⁴⁰² Zdaniem autorki, różnice mogą wynikać również z odmiennego definiowania świadczeń z systemu emerytalnego. W materiałach publikowanych przez międzynarodowe organizacje dane liczbowe dotyczące polskiego systemu emerytalnego są bardzo często podawane z uwzględnieniem systemu rentowego.

⁴⁰³ A.G. Biggs, M. Sarney, C.R. Tamborini, op.cit.

Rysunek 11. Indeks progresywności A.G. Biggsa, M. Sarneya i C.R. Tamboriniego – ilustracja graficzna



Źródło: A.G. Biggs, M. Sarney, C.R. Tamborini, *A Progressivity Index for Social Security*, Social Security Administration Issue Paper, No. 2009-01, Waszyngton 2009, s. 4.

Indeks progresywności jest równy relacji pola poniżej krzywej Lorenza wyznaczonej dla danego systemu (jest to linia ciągła powyżej lub poniżej linii przerywanej – w zależności od funkcjonującego systemu, niech powierzchnia pola pod linią wynosi B) oraz pola pod linią przerywaną charakteryzującą brak redystrybucji (pole o powierzchni A) pomniejszonej o 1:

$$PI = \left[\frac{B}{A} \right] - 1 = \left[\frac{B}{0,5} \right] - 1 = 2B - 1$$

Dodatnia wartość indeksu świadczy o progresywności systemu, natomiast ujemna – o jego regresywności. Powyższy indeks jest wrażliwy na rozkład dochodów w populacji. Przy równomiernym rozkładzie dochodów w cyklu życia, indeks wykaże bardzo niską progresywność lub jej brak, pomimo występowania progresywnej formuły świadczeń. Ponadto, zmiany w rozkładzie dochodów w cyklu życia będą powodowały wzrost lub spadek indeksu, nawet w sytuacji braku zmian w systemie zabezpieczenia społecznego⁴⁰⁴.

Chociaż indeks progresywności i miara ogólnej efektywnej progresywności są wygodne dla celów porównawczych, gdyż informują, jaki jest ogólny poziom redystrybucji systemu,

⁴⁰⁴ Ibidem, s. 5.

nie informują jednak o kierunkach i zakresie redystrybucji pomiędzy różnymi grupami obywateli lub uczestników systemu emerytalnego. Funkcję tę spełniają mierniki uwzględniające wysokość składek i świadczeń emerytalnych wyodrębnionych grup obywateli.

3. Miary bazujące na wartości przepływów emerytalnych

Wskaźnikami dostarczającymi najbardziej szczegółowych informacji o redystrybucji dochodowej w systemie emerytalnym są wskaźniki bazujące na wielkości przepływów emerytalnych. Przy okazji ich obliczania powstaje zwykle pytanie, jaką wielkość składek i świadczeń emerytalnych uwzględnić w kalkulacji przepływów emerytalnych. Część ekspertów opowiada się za uwzględnianiem jedynie składek finansowanych przez pracowników⁴⁰⁵, natomiast zdecydowana większość uwzględnia także składkę finansowaną przez pracodawcę, ponieważ składka ta jest niejako wkalkulowana w koszt zatrudnienia, wpływając na niższe wynagrodzenie brutto⁴⁰⁶. W przypadku świadczeń powstaje natomiast pytanie, czy uwzględniać jedynie świadczenia należne ubezpieczonemu, czy także transfery należne po śmierci ubezpieczonego członkom jego rodziny lub wskazanym beneficjentom. W zależności od potrzeb i celu badania, uwzględnia się szerszą lub bardziej selektywną grupę składek i świadczeń. Przepływy emerytalne mogą być liczone na dowolny moment uczestnictwa indywidualnej osoby w systemie. Najczęściej są jednak kalkulowane na moment przejścia na emeryturę.

3.1. Wartość bieżąca przepływów emerytalnych netto

Wartość bieżąca przepływów emerytalnych netto (ang. *net social security wealth*) bazuje na aktuarialnej wartości świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (ang. *social security wealth*, SSW) autorstwa M. Feldsteina⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Zob. R. Myers, B. Schoebel, *An Updated Money's Worth Analysis of Social Security Retirement Benefits*, „Transactions of the Society of Actuaries”, 1992.

⁴⁰⁶ J. Geanakoplos, O.S. Mitchell, S.P. Zeldes, op.cit., s. 18; J. Gruber, *The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile*, NBER Working Paper 5053, National Bureau of Economic Research, Boston 1995.

⁴⁰⁷ M. Feldstein, A. Pellechio, *Social Security Wealth: The Impact of Alternative Inflation Adjustments*, NBER Working Paper nr 212, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1977, s. 2 i 17.

Aktuarialna wartość emerytur odpowiada obecnej zdyskontowanej wartości oczekiwanej sumy przyszłych świadczeń emerytalnych dla konkretnego ubezpieczonego lub grupy ubezpieczonych. Przyjmuje ona postać⁴⁰⁸:

$$SSW_t(R) = \sum_{s=R+1}^n B_s(R) \times B_s(R) \times p_{(s|t)} \times \nu^{(s-t)}$$

gdzie:

- $SSW_t(R)$ – aktuarialna wartość wszystkich przyszłych świadczeń, emerytalnych w roku t otrzymywanych od momentu przejścia na emeryturę w wieku R ,
- $B_s(R)$ – świadczenia emerytalne otrzymane w roku s po przejściu na emeryturę w wieku R , przy czym $s \geq R+1$,
- $p_{(s|t)}$ – warunkowe prawdopodobieństwo przeżycia roku s pod warunkiem dożycia do roku t ,
- $\nu = \frac{1}{1+r}$ – współczynnik dyskontujący, gdzie r jest stopą procentową,
- T – maksymalna długość życia (w praktyce T zależy od dostępnych tablic trwania życia).

Jeżeli system jest aktuarialnie zrównoważony i sprawiedliwy⁴⁰⁹ (ang. *actuarially-fair*), aktuarialna wartość świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (SSW) powinna być równa aktualnej wartości wpłaconych do systemu składek, bez względu na wiek przejścia na emeryturę. Jeśli ten warunek nie jest spełniony, system zachęca do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (SSW malejące wraz z wiekiem) lub przedłużania aktywności zawodowej (SSW wyższe od bieżącej sumy wpłaconych składek).

Wartość przepływów emerytalnych netto (ang. *net social security wealth*, *Net SSW*, *net present value*⁴¹⁰, *NPV*, *net public pension wealth*⁴¹¹, *NPPW*) obliczana jest jako różnica pomiędzy aktuarialną wartością świadczeń a aktuarialną wartością składek⁴¹²:

$$Net\ SSW = PV_B - FV_C$$

gdzie:

- PV_B – wartość bieżąca świadczeń w momencie przejścia na emeryturę,
- FV_C – wartość bieżąca składek w momencie przejścia na emeryturę.

⁴⁰⁸ R. Raab, op.cit., s. 15.

⁴⁰⁹ Aktuarialna sprawiedliwość odnosi się do obliczania wysokości świadczeń w oparciu o cechy indywidualnego ryzyka wnoszonego przez ubezpieczonych. Jest zatem odmienna od pojęcia sprawiedliwości w ujęciu politycznospołecznym.

⁴¹⁰ J. Geanakoplos J., O.S. Mitchell, S.P. Zeldes, op.cit., s. 5.

⁴¹¹ G. Demange, op.cit., s. 3.

⁴¹² M. Feldstein, A. Pellechio, op.cit., s. 17.

Uwzględnienie aktuarialnej wartości zarówno świadczeń, jak i składek powoduje, iż SSW netto jest odpowiednikiem wartości systemu zabezpieczenia emerytalnego z punktu widzenia jego uczestnika⁴¹³.

Jeśli SSW jest wyższy od zera, uczestnik zyskuje na uczestnictwie w systemie emerytalnym, natomiast jeśli $SSW < 0$, uczestnik traci. Miara ta pozwala wskazać grupy uczestników, którzy zyskują lub tracą na uczestnictwie w systemie. Dla dokonania obliczeń niezbędne jest przyjęcie założeń co do stopy dyskontującej przepływy emerytalne, uwzględniającej zarówno stopę zwrotu, jak i inflację. Obliczone korzyści i straty są wyrażone w wartościach absolutnych – wyniki nie są zatem porównywalne dla różnych grup dochodowych.

3.2. Stopa oskładkowania netto

Stopa oskładkowania netto (ang. *net social security tax rate, lifetime net tax rate*) to różnica pomiędzy składkami a otrzymanymi świadczeniami, wyrażona jako procent dochodów otrzymanych w cyklu życia⁴¹⁴. Stopa oskładkowania w cyklu życia jest ujemną relacją wartości przepływów emerytalnych netto (SSW) do bieżącej wartości dochodów uzyskanych z pracy w cyklu życia⁴¹⁵.

$$\text{Stopa oskładkowania netto} = \frac{-SSW}{FV_W} \times 100\% = \frac{FV_C - PV_B}{FV_W} \times 100\%$$

gdzie:

FV_C – skapitalizowana wartość bieżąca składek w momencie przejścia na emeryturę,

PV_B – oczekiwana zdyskontowana wartość bieżąca świadczeń w momencie przejścia na emeryturę,

FV_W – skapitalizowana wartość bieżąca dochodów w momencie przejścia na emeryturę.

Stopy oskładkowania netto liczone są dla odmiennych grup ubezpieczonych różniących się poziomem uzyskiwanych dochodów i płcią. Dodatnia stopa oskładkowania świadczy o redystrybucji dokonywanej na rzecz danej grupy ubezpieczonych, natomiast ujemna – o redystrybucji od danej grupy na rzecz innych beneficjentów. Im wyższa stopa,

⁴¹³ Ibidem, s. 18.

⁴¹⁴ J.L. Coronado, D. Fullerton, T. Glass, op.cit., s. 15.

⁴¹⁵ J.R. Brown, J.L. Coronado, D. Fullerton, op.cit., s. 20.

tym większa redystrybucja dochodowa. Jeśli stopa oskładkowania rośnie wraz z dochodem, oznacza to, że system jest progresywny⁴¹⁶.

Stopy składkowania netto w publicznych i repartycyjnych systemach emerytalnych Francji, Niemiec i Holandii przedstawia tabela 26. We wszystkich wymienionych krajach stopa składkowania netto dla przykładowych ubezpieczonych wskazuje na redystrybucję międzypokoleniową w kierunku wcześniejszych pokoleń (różnice sięgają od 3 do 16 pkt. proc.), przy czym najsilniejsza redystrybucja międzypokoleniowa występuje w systemie francuskim, a najslabsza – w holenderskim. Ponadto w systemie francuskim zauważyć można redystrybucję w kierunku osób pozostających w związkach małżeńskich, kosztem ubezpieczonych będących osobami samotnymi.

Tabela 26. Stopa składkowania netto we Francji, Niemczech i Holandii

Kraj	Osoba samotna, wiek 20 lat	Osoba pozostająca w związku małżeńskim, wiek 20 lat	Osoba samotna, wiek 40 lat	Osoba pozostająca w związku małżeńskim, wiek 40 lat
Francja	-6%	-4%	8%	12%
Niemcy	-16%	-16%	-11%	-11%
Holandia	-31%	-31%	-28%	-28%

Źródło: G. Demange, *Competition between Unfunded Systems: A European Union Challenge*, Docweb No. 0808, Centre Pour La Recherche Economique Et Ses Applications, Septembre 2008, s. 4, Tab. 1. *Net public pension wealth as a percentage of lifetime wealth*.

Niewątpliwą zaletą stopy oskładkowania netto jest odniesienie przepływów emerytalnych netto do wysokości wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń. Problemem jest jednak wyznaczenie wartości bieżącej składek i świadczeń, które wymaga przyjęcia założeń dotyczących stóp zwrotu i inflacji (stopy dyskontującej) dla długiego horyzontu czasowego. W związku z tym, wyniki są zwykle obciążone ryzykiem błędu.

3.3. Współczynnik wartości bieżącej

Współczynnik wartości bieżącej (ang. *Present Value Ratio*, *PVR*, *Benefit/Tax Ratio*, *Money's Worth Ratio*⁴¹⁷, *MWR*) odzwierciedla relację aktuarialnej wartości świadczeń eme-

⁴¹⁶ M. Borella, F.C. Moscarola, op.cit., s. 20.

⁴¹⁷ Współczynniki wartości bieżącej bazują zawsze na bieżącej wartości przepływów emerytalnych, można jednak spotkać w literaturze różne ich ujęcia. Najwęższe, przyjęte w przedłożonej pracy, odnosi się do relacji bieżącej wartości świadczeń i składek. Czasami pojęcie *Money's Worth* służy także do określenia całej grupy wskaźników bazujących na przepływach emerytalnych, co zdaniem autorki

rytalnych do bieżącej wartości zapłaconych składek na dzień przejścia na emeryturę⁴¹⁸ i pozwala ocenić aktuarialną sprawiedliwość (ang. *actuarial fairness*) świadczeń przysługujących z systemu emerytalnego.

$$MWR = \frac{PV_B}{FV_C}$$

gdzie:

PV_B – oczekiwana wartość bieżąca świadczeń emerytalnych zdyskontowana na dzień przejścia na emeryturę,

$$PV_B = \sum_{i=1}^n \left(B_i p \frac{1}{(1+r)^i} \right),$$

FV_C – kapitał i uprawnienia w dniu przejścia na emeryturę,

B_i – wartość świadczenia emerytalnego w roku i ,

p – prawdopodobieństwo, że jednostka przeżyje do roku i po przejściu na emeryturę,

r – techniczna stopa procentowa równa stopie wolnej od ryzyka.

MWR większe od jednego wskazuje, że uczestnik ma szansę otrzymać świadczenia wyższe od wpłaconych składek. Natomiast MWR niższe od jedności oznacza, że uczestnik otrzymuje świadczenie aktuarialnie niższe niż wpłacone do systemu składki. Współczynnik wartości bieżącej jest zwykle mniejszy od jedności ze względu na fakt, iż występuje negatywna selekcja⁴¹⁹ (pobierający świadczenia żyją dłużej niż wskazują tablice dalszego trwania życia dla całej populacji) oraz ze względu na koszty transakcyjne.

W celu obliczenia współczynnika *Money's Worth Ratio* emerytur wykorzystuje się także relację aktuarialnej ceny renty (określanej jako *fair annuity price*) do ceny oferowanej przez rynek (ang. *market price*). Typowy wynik waha się w granicach 85–90%. Wskaźnik ten nie mierzy jednak sprawiedliwości (ang. *fairness*) ceny renty dla jej nabywców. Po uwzględnieniu oczekiwanej długości życia rentobiorców, wskaźnik oscyluje zwykle wokół 100%. Głównym problemem jest oszacowanie oczekiwanej długości dalszego trwania życia, zwłaszcza w krajach rozwijających się. W wielu krajach nie ma też płynnych rynków

jest nieprecyzyjne. Por. J. Geanakoplos, O.S. Mitchell, S.P. Zeldes, op.cit., s. 5. Autorzy wymienionego raportu badają *Money's Worth* systemu emerytalnego w Stanach Zjednoczonych, posługując się wewnętrzną stopą zwrotu, współczynnikami wartości bieżącej, nazywając je *benefit/tax ratio*, i wartością bieżącą przepływów emerytalnych netto.

⁴¹⁸ G. Ferro, op.cit., s. 12.

⁴¹⁹ Czynniki ten wystąpi, gdy jest kilka form wypłaty świadczeń lub w systemach dobrowolnych.

długoterminowych obligacji, na skutek czego trudno określić współczynnik dyskontujący późniejsze świadczenia. *MWR* nie uwzględnia ryzyka bankructwa zakładów ubezpieczeń oferujących renty dożywotnie. Ponadto, przy obliczaniu współczynników zakłada się, że znana jest przyszła śmiertelność, pomimo że mogą wystąpić istotne błędy w jej szacowaniu. Gdy uwzględnimy te ryzyka, wyjaśniona jest duża część różnicy pomiędzy sprawiedliwą (ang. *fair*) aktuarialną ceną renty a ceną oferowaną na rynku⁴²⁰.

Tabela 27. Money's Worth Ratio (*MWR*) na rynkach rent w Australii, Kanadzie, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych

Kraj	Charakterystyka ubezpieczonych			
	Mężczyzna, 65 lat, stopa obligacji państwowych	Kobieta, 65 lat, stopa obligacji państwowych	Mężczyzna, 65 lat, stopa obligacji korporacyjnych	Kobieta, 65 lat, stopa obligacji korporacyjnych
AUSTRALIA				
cała populacja	0,914	0,914	0,846	0,839
nabywcy renty dożywotniej	0,986	0,970	0,906	0,885
KANADA				
cała populacja	0,925	0,937	0,869	0,874
nabywcy renty dożywotniej	1,014	1,015	0,947	0,941
WIELKA BRYTANIA				
cała populacja	0,897	0,910	0,854	0,860
nabywcy renty dożywotniej	0,966	0,957	0,916	0,901
STANY ZJEDNOCZONE				
cała populacja	0,816	0,829	0,742	0,745
nabywcy renty dożywotniej	0,916	0,893	0,825	0,797

Założenia: świadczenie jest wypłacane w formie renty stałej, stałe stopy dyskontujące odpowiadające oprocentowaniu obligacji państwowych/obligacji korporacyjnych.

Źródło: G. Ferro, *On annuities: an overview of the issues*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 15436, Monachium, 2009, s. 13.

Wskaźnik *MWR* < 1 charakteryzuje rynek rent w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Australii (tabela 27).

⁴²⁰ Zob. *Annuities...*, op.cit., s. 6–7.

Na rynku rent w Kanadzie⁴²¹ $MWR > 1$, co jest efektem większej konkurencji wśród towarzystw, które przyjmując wyższą stopę procentową⁴²², oferują wyższe świadczenia w zamian za tę samą składkę⁴²³.

W chilijskim systemie emerytalnym od 2002 r. MWR jest wyższe od jedności⁴²⁴. Po roku 2004⁴²⁵ wskaźniki MWR uległy znacznemu zbliżeniu, szczególnie dla osób o niskich dochodach. Dzięki wprowadzeniu przejrzystego systemu kwotowań oraz rozwojowi rynku, chilijscy emeryci mogą otrzymywać świadczenia w relatywnie wyższej wysokości niż świadczeniobiorcy w innych krajach.

3.4. Zróznicowanie wewnętrznych stóp zwrotu

Wewnętrzna stopa zwrotu (ang. *internal rate of return, IRR*) to stopa, dla której aktualna wartość świadczeń emerytalnych równa się skapitalizowanej wartości wpłaconych do systemu składek na moment przejścia na emeryturę⁴²⁶.

Porównując wysokość wewnętrznej stopy zwrotu dla różnych grup ubezpieczonych, można ocenić kierunek i zakres redystrybucji. Im wyższa stopa w porównaniu do stóp uzyskiwanych przez innych ubezpieczonych, tym silniejsza redystrybucja w kierunku osoby osiągającej wyższą wewnętrzną stopę zwrotu. Wewnętrzna stopa zwrotu nie wymaga założeń dotyczących wysokości stopy inflacji czy też stopy zysku osiąganej z lokowania aktywów emerytalnych. Jest to niewątpliwa zaleta, dzięki której znacznie ograniczone są

⁴²¹ Taka sytuacja występuje też w Szwajcarii i Singapurze.

⁴²² Chodzi zwykle o stopę wyższą od stopy wolnej od ryzyka (ang. *risk free rate*).

⁴²³ G. Ferro, op.cit., s. 12.

⁴²⁴ Występują tam różnice pomiędzy MWR uzależnione od rodzaju produktu, płci czy wieku emeryta:

- MWR emerytur małżeńskich jest niższe od MWR emerytur indywidualnych,
- MWR indywidualnych emerytur kobiet jest wyższe od MWR indywidualnych emerytur mężczyzn,
- MWR dla osób przechodzących na emeryturę później są odpowiednio wyższe od MWR dla przechodzących na emeryturę wcześniej, bez względu na płeć,
- występuje pozytywna zależność pomiędzy wysokością składki a wysokością MWR ,
- MWR dla emerytur z okresem gwarantowanym są niższe niż dla emerytur bez okresu gwarantowanego.

Ibidem, s. 16.

⁴²⁵ Po reformie systemu emerytalnego polegającej m.in. na obniżeniu prowizji dla agentów i wprowadzeniu elektronicznego systemu kwotowania emerytur – tzw. aukcji emerytur.

⁴²⁶ A. Freiden, D. Leimer, R. Hoffman, *Internal Rates of Return to Retired Worker-Only Beneficiaries under Social Security, 1967–70*, „Studies in Income Distribution”, No. 5, Social Security Administration, Washington 1976, s. 9. S. Caldwell. M. Favreault, A. Gantman, J. Gokhale, T. Johnson, L. Kotlikoff, *Social Security Treatment of Postwar Americans*, NBER Working Paper 6603, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1998, s. 59; J. Geanakoplos, O.S. Mitchell, S.P. Zeldes, op.cit., s. 4.

błędy związane z niewłaściwym prognozowaniem tych parametrów. Niezbędne do obliczeń dane obejmują nominalną wartość wpłaconych do systemu składek oraz nominalną wartość otrzymanych świadczeń. Ewentualna stopa inflacji oraz stopa zwrotu z aktywów są zawarte w wewnętrznej stopie zwrotu. *IRR* jest dobrym miernikiem redystrybucji wewnątrzpokoleniowej pomiędzy ubezpieczonymi należącymi do tej samej kohorty. Relatywnie wyższe stopy zwrotu określonych grup ubezpieczonych wskazują na redystrybucję w ich kierunku. Natomiast brak redystrybucji to sytuacja, w której wszyscy ubezpieczeni osiągają jednakowe wewnętrzne stopy zwrotu. Redystrybucja międzypokoleniowa widoczna jest w przypadku osiągania różnych *IRR* przez różne kohorty ubezpieczonych. Miara ta zostanie wykorzystana w dalszej części pracy do pomiaru wewnątrzpokoleniowej redystrybucji w polskim systemie emerytalnym.

Analiza wysokości wewnętrznych stóp zwrotu pozwala ocenić kierunki redystrybucji, nie wskazuje jednak jej ogólnego stopnia i zasięgu. Brak jest bowiem bezwzględnego punktu odniesienia reprezentującego wewnętrzną stopę zwrotu, przy której redystrybucja nie występuje. Wysokość wewnętrznych stóp zwrotu osiągniętych faktycznie przez daną kohortę zależy od wielu czynników:

- cech systemu emerytalnego, w tym szczególnie formuły emerytalnej i metody finansowania,
- stopy wzrostu gospodarczego i stóp zwrotu na rynku finansowym,
- charakterystyki demograficznej kohorty,
- zasad waloryzacji składek i świadczeń.

Bardziej szczegółowych informacji o zakresie redystrybucji dostarcza badanie zróżnicowania stóp zwrotu dla różnych grup ubezpieczonych. W dalszej części pracy autorka przyjęła, że punktem odniesienia przy określaniu zakresu redystrybucji będzie zróżnicowanie *IRR* wyznaczone przez relację najwyższej i najniższej wewnętrznej stopy zwrotu obliczonych dla ubezpieczonych zróżnicowanych według jednego, wybranego kryterium (płeć, dochód, wiek przejścia na emeryturę, okres opłacania składek). W tym celu autorka skonstruowała wskaźnik zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu, który można przedstawić za pomocą wzoru:

$$W_{IRR} = \frac{IRR_{\max}}{IRR_{\min}} \times 100\%$$

gdzie:

IRR_{\max} – najwyższa wewnętrzna stopa zwrotu osiągnięta w grupie ubezpieczonych różniących się jedynie jedną wybraną cechą,

IRR_{\min} – najniższa wewnętrzna stopa zwrotu osiągnięta w grupie ubezpieczonych różniących się jedynie jedną wybraną cechą.

Wskaźnik zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu przyjmuje wartości nie niższe niż 100%. Wartość równa 100% oznacza brak redystrybucji ze względu na wybraną cechę,

natomiast wartości większe od 100% wskazują na występowanie redystrybucji, której siłę autorka oceniła umownie⁴²⁷ dla potrzeb analizy polskiego systemu emerytalnego według przedziałów przedstawionych poniżej (tabela 28).

Tabela 28. Wskaźnik zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu a natężenie redystrybucji

Wartość wskaźnika zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu (proc.)	Natężenie redystrybucji
$100 < W_{IRR} \leq 120$	bardzo słabe
$120 < W_{IRR} \leq 140$	słabe
$140 < W_{IRR} \leq 160$	umiarkowane
$160 < W_{IRR} \leq 180$	silne
$W_{IRR} > 180$	bardzo silne

Źródło: Opracowanie własne.

4. Problemy pomiaru redystrybucji w systemach emerytalnych

Określenie poziomu redystrybucji dochodowej dokonywanej w systemie emerytalnym jest zadaniem niezwykle skomplikowanym ze względu na możliwość przyjęcia różnych miar redystrybucji, różnych definicji dochodów (również indywidualnych lub rodzinnych⁴²⁸), zmieniających się na przełomie lat warunków ekonomicznych (różne kohorty uzyskują dochody na innych poziomach, odmienna jest stopa aktywności zawodowej kobiet), konieczność uwzględnienia zmienności poziomu dochodów, historii zatrudnienia, stanu cywilnego, tablic śmiertelności i innych czynników wpływających na relacje pomiędzy wpłaconymi składkami a kwotą otrzymanych świadczeń. Dokładne oszacowanie redystrybucji możliwe jest jedynie w sytuacji posiadania kompletnych danych o składkach, dochodach i świadczeniach emerytalnych każdego uczestnika systemu emerytalnego. Dane

⁴²⁷ Umowność odnosi się do wyznaczenia rozpiętości poszczególnych przedziałów przypisanych do kolejnych stopni redystrybucji. W praktyce, maksymalna wysokość wskaźnika zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu zależy od formuły emerytalnej i jest najwyższa dla systemów o progresywnych składkach i równych świadczeniach (ang. *flat-rate benefits*). Ze względu na różnorodność występujących systemów emerytalnych, wyznaczenie jednej standardowej skali napotyka na istotne problemy.

⁴²⁸ Gdyby przyjąć potencjalne zarobki gospodarstw domowych (z uwzględnieniem pracy w gospodarstwie domowym) w Stanach Zjednoczonych i porównać je z wysokością otrzymywanych z systemu świadczeń, system ubezpieczeń społecznych nie wykazuje żadnej progresywności (właściwie nie zmienia się współczynnik Giniego). Natomiast w obliczu porównania zarobków indywidualnych z indywidualnymi świadczeniami z systemu emerytalnego redystrybucja dochodowa występuje w znacznym zakresie. J.R. Brown, J.L. Coronado, D. Fullerton, op.cit., s. 1 i 4.

takie często nie są dostępne, są niekompletne lub nie są udostępniane podmiotom innym niż gromadzące je instytucje ubezpieczeniowe. Stąd szacowanie redystrybucji emerytalnej ma zwykle charakter przybliżony i opiera się na wyznaczaniu wskaźników redystrybucji dla wybranych grup ubezpieczonych. Za cenę pewnego uproszczenia rzeczywistości działania takie umożliwiają jednak zbadanie redystrybucji pod kątem skuteczności konkretnych narzędzi redystrybucyjnych zastosowanych w systemach emerytalnych.

Przybliżony charakter szacowania redystrybucji wynika również z konieczności przyjmowania szeregu założeń, które mogą być obciążone istotnymi błędami. Założenia dotyczą głównie stopy zwrotu z inwestycji, stopy wzrostu wynagrodzeń, stopy inflacji i długości dalszego trwania życia. Można ich uniknąć jedynie w sytuacji szacowania redystrybucji *ex post*. W pozostałych przypadkach są nieodłącznym elementem wszystkich symulacji emerytalnych.



REDYSTRYBUCYJNOŚĆ POLSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

1. Stary system emerytalny

1.1. Podstawowe zasady funkcjonowania systemu

Funkcjonujący w Polsce przed 1999 r. system emerytalny z ubezpieczenia społecznego miał charakter monopolistyczny – istniał jedynie system zarządzany przez scentralizowaną państwową administrację⁴²⁹. Zabezpieczenie emerytalne obejmowało system ubezpieczenia emerytalnego dla pracowników, system rolniczy i system dla służb mundurowych (wojska, policji i pracowników więziennictwa)⁴³⁰. Niejednorodność systemu

⁴²⁹ M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 140.

⁴³⁰ Z. Czepulis-Rutkowska, *Analiza istniejącego systemu*, w: *Reforma Systemu Emerytalno-Rentowego*, red. S. Golinowska, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 13. O braku jednorodności systemu emerytalnego przed reformą świadczyć może chociażby liczba aktów prawnych traktujących o zabezpieczeniu emerytalnym, obowiązujących przed 1999 r.: Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 267 z późn. zm.), Ustawa z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. nr 31, poz. 145 z późn. zm.), Ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz.U. z 1995 r. nr 30, poz. 154 z późn. zm.), Ustawa z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz.U. nr 23, poz. 99 z późn. zm.), Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz.U. nr 29, poz. 156), Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 24 z późn. zm.), Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. nr 53, poz. 214 z późn. zm.), Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. nr 10, poz. 36 z późn. zm.).

była konsekwencją nadanych po II wojnie światowej przywilejów emerytalnych⁴³¹. Rozważania przedstawione w dalszej części pracy odnoszą się do systemu pracowniczego (tzw. pozarolniczego), którym objęta była największa część obywateli.

Systemem emerytalnym objęci byli obowiązkowo wszyscy pracownicy oraz osoby prowadzące działalność gospodarczą, za które opłacano składki na ubezpieczenia społeczne⁴³². Składka była finansowana ze środków własnych pracodawcy, a jej poborem, administracją całego systemu oraz wypłatą świadczeń zajmował się Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako centralny organ administracji państwowej. Podstawowe cechy starego systemu emerytalnego przedstawia tabela 29.

Tabela 29. Cechy polskiego systemu emerytalnego przed zmianą

Kryterium	Charakterystyka
Struktura	jednoelementowa
Zasada przystąpienia	obowiązkowy
Cel świadczenia	zabezpieczenie bazowe
Rodzaj finansowania	repartycyjny
Formuła emerytalna	zdefiniowane świadczenie
Zarządzanie	publiczne

Źródło: Opracowanie własne.

Wiek emerytalny wynosił 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, przy czym otrzymanie emerytury uzależnione było od spełnienia kryterium stażu zatrudnienia i okresów równorzędnych: 20 lat – w przypadku kobiet, 25 lat – w przypadku mężczyzn⁴³³. Wcześniejsze przejście na emeryturę było możliwe w przypadku kobiet po ukończeniu 55 lat, jeśli ubezpieczona posiadała 30-letni staż lub 20-letni staż i została uznana za niezdolną do pracy. Mężczyźni mogli natomiast przejść na wcześniejszą emeryturę w wieku 60 lat, jeśli posiadali

⁴³¹ Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000, s. 84.

⁴³² Składka na ubezpieczenie emerytalne nie była wyodrębniona ze składki na ubezpieczenia społeczne.

⁴³³ Art. 26 Ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin zastąpiony od 1999 r. przez art. 27 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., nr 39, poz. 353). Przed rokiem 1999 zamiast warunku niezdolności do pracy, ustawy emerytalne posługiwały się pojęciem I i II grupy inwalidztwa. Od 1999 r. staż zatrudnienia i okresy równorzędne zastąpiono pojęciami okresów składkowych i nieskładkowych, przy czym długość uwzględnionych okresów nieskładkowych nie może przekraczać 1/3 uwzględnionych okresów składkowych.

25-letni staż i zostali uznani za niezdolnych do pracy⁴³⁴. Liczne grupy zawodowe⁴³⁵ posiadały przywileje uprawniające do przejścia na emeryturę w wieku niższym niż ustawowy.

Bazowy system emerytalny w opisanym kształcie nadal funkcjonuje dla osób urodzonych przed 1949 r. oraz osób, które przed 2008 r. nabyły prawo do wcześniejszej emerytury. Osoby, które w dniu wprowadzenia nowego systemu miały ponad 50 lat, nie zostały objęte nowymi rozwiązaniami w ramach systemu obowiązkowego. Niemal cały okres aktywności zawodowej tych osób przypada bowiem na czas funkcjonowania starego systemu emerytalnego. Uznano zatem, że należy w ich przypadku respektować prawa do emerytury nabyte według dotychczasowych zasad. W takim zakresie stary system emerytalny obowiązuje nadal, równoległe z systemem nowo utworzonym, i w najbliższych latach będzie wypłacał świadczenia najstarszej części uczestników.

1.2. Finansowanie

System emerytalny przed rokiem 1999 oparty był całkowicie na finansowaniu repartycyjnym. Świadczenia dla pokolenia emerytów były finansowane ze składek emerytalnych wnoszonych na bieżąco przez płatników za osoby aktywne zawodowo. Składka na ubezpieczenie emerytalne nie była wyodrębniona z ogólnej składki na ubezpieczenia społeczne finansującej ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe. Stopa składki na ubezpieczenia społeczne wynosiła przed wejściem w życie reformy 45%⁴³⁶ wynagrodzenia brutto pracownika i była finansowana wyłącznie ze środków pracodawcy⁴³⁷. Składki wpływały do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), który był ujednoczony i włączony do budżetu państwa. Taka konstrukcja organizacji i finansowania umożliwiały wykorzystywanie nadwyżek wpływów ze składek na inne cele państwowe⁴³⁸. Ponadto, niedobory w niektórych rodzajach ubezpieczeń społecznych mogły być pokrywane przez nadwyżki z innych – w ramach jednej ogólnej składki na ubezpieczenia społeczne. Od 1990 r. dochody ze składek nie pokrywały wydatków, co spowodowało konieczność przekazywania do FUS uzupełniającej dotacji budżetowej (rys. 12)⁴³⁹. Rosnące wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe przedstawia rys. 13.

⁴³⁴ Art. 27 Ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

⁴³⁵ M.in. górnicy, pracownicy kolei, nauczyciele.

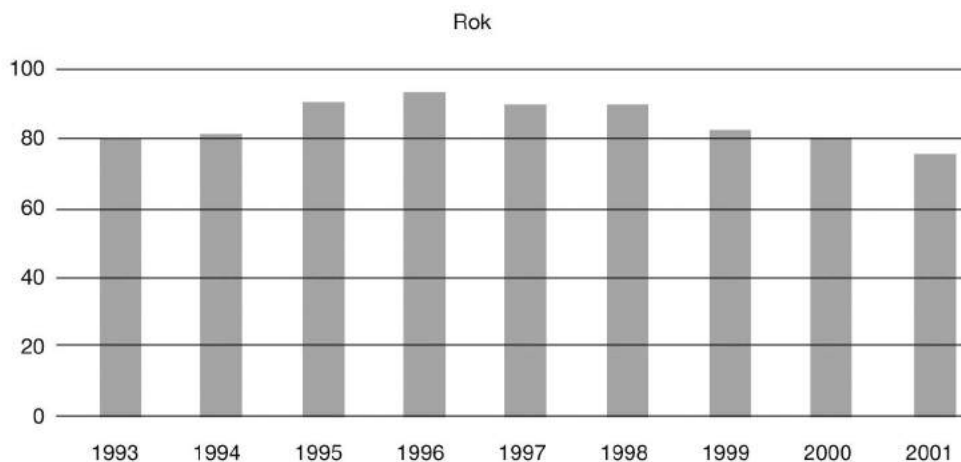
⁴³⁶ §4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. nr 7, poz. 41 z późn. zm.).

⁴³⁷ Art. 33 ust. 1 Ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 1989 r. nr 25, poz. 137 z późn. zm.).

⁴³⁸ M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 138.

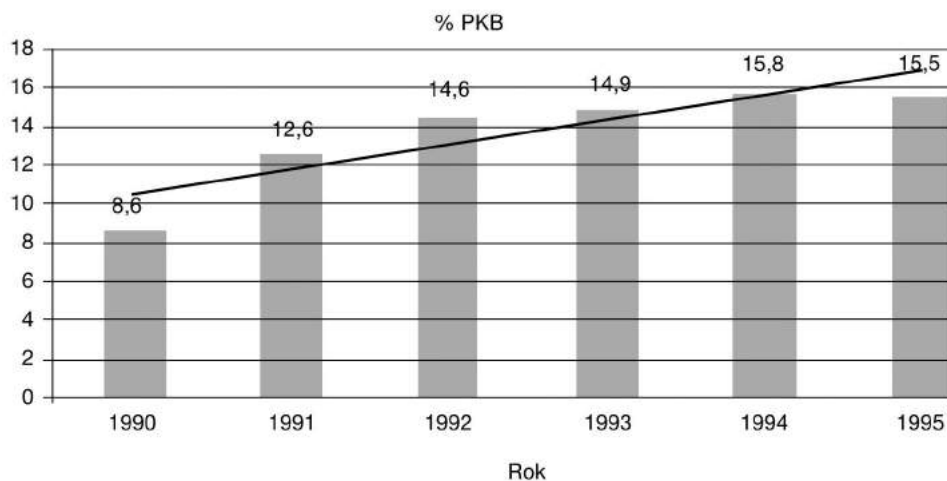
⁴³⁹ Z. Czepulis-Rutkowska, *Analiza...*, op.cit., s. 13.

Rysunek 12. Wskaźnik pokrycia wydatków FUS dochodami ze składek w latach 1993–2001



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Rysunek 13. Udział wydatków emerytalno-rentowych w PKB w Polsce w latach 1990–1995



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Golinowska, *Cele reformy systemu emerytalno-rentowego*, w: *Reforma Systemu Emerytalno-Rentowego*, red. S. Golinowska, CASE, Warszawa 1977, s. 8, Tabela 1. *Wielkość i struktura publicznych (rządowych i samorządowych) wydatków społecznych w Polsce 1990–1995*.

1.3. Wypłata świadczeń

Emerytura ze starego systemu obliczana jest w oparciu o formułę zdefiniowanego świadczenia, która uzależnia jej wysokość od poziomu wynagrodzeń osiąganych w najlepszych latach aktywności zawodowej oraz liczby lat składkowych i nieskładkowych. Wysokość świadczenia emerytalnego dla osób pozostających w starym systemie jest sumą następującej trzelementowej formuły⁴⁴⁰:

$$\boxed{\begin{array}{c} 24\% \text{ } KB \\ \text{(składnik socjalny)} \end{array}} + \boxed{\begin{array}{c} PW \times 1,3\% \times \text{lata} \\ \text{składkowe} \\ \text{(składnik składkowy)} \end{array}} + \boxed{\begin{array}{c} PW \times 0,7\% \times \text{lata} \\ \text{nieskładkowe} \\ \text{(składnik nieskładkowy)} \end{array}}$$

gdzie:

KB – kwota bazowa, obliczana na podstawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce (pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne potrącane z wynagrodzenia pracownika); jej wysokość jest systematycznie aktualizowana; ogłoszona kwota bazowa obowiązuje w okresach rocznych rozpoczynających się od 1 marca każdego roku;

PW – indywidualna podstawa wymiaru składki stanowiąca iloczyn indywidualnego wskaźnika podstawy wymiaru emerytury (relacji osiąganych wynagrodzeń do płacy przeciętnej) i kwoty bazowej; nie może być wyższa niż 250% kwoty bazowej.

Niezależnie od długości okresów składkowych i nieskładkowych, kalkulacja każdego świadczenia uwzględnia jednakową wysokość obowiązującej w danym momencie kwoty bazowej. Dlatego też pierwsza część formuły emerytalnej (24% *KB*) zwana jest składnikiem socjalnym, gdyż taka sama jej wysokość dla wszystkich ubezpieczonych powoduje spłaszczenie wysokości emerytur. Pozostałe elementy uzależnione są od wysokości indywidualnej podstawy wymiaru, która przed 1999 r. obliczana była w oparciu o wynagrodzenia osiągnięte w ciągu ostatnich 4 kwartałów lub kolejnych 3 lat z ostatnich 12 lat poprzedzających złożenie wniosku o emeryturę⁴⁴¹. Od 1999 r. podstawa wymiaru świadczenia w starym systemie emerytalnym obliczana jest na podstawie kolejnych 10 lat wybranych z 20-letniego okresu poprzedzającego przejście na emeryturę⁴⁴² oraz liczby lat składko-

⁴⁴⁰ Art. 53 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁴¹ Art. 16 ust. 2 Ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

⁴⁴² Okres 10 kolejnych lat wybierany jest z okresu 20 lat poprzedzających przejście na emeryturę lub, na wniosek ubezpieczonego, indywidualną podstawę wymiaru oblicza się na bazie zarobków z dowolnych 20 lat wybranych z całego okresu aktywności zawodowej.

wych i nieskładkowych. Formuła przewiduje, że za każdy rok składkowy emerytura jest podwyższana o 1,3% indywidualnej podstawy wymiaru. Niektóre grupy zawodowe posiadają jednak przywileje polegające na stosowaniu korzystniejszych współczynników przy uwzględnianiu okresów składkowych⁴⁴³.

Emerytura dla osób posiadających wymagany staż ubezpieczeniowy (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn) nie może być niższa od kwoty emerytury minimalnej⁴⁴⁴, której wysokość jest corocznie wyznaczana przez państwo i obowiązuje od 1 marca roku kalendarzowego. Dopłaty do emerytury minimalnej są finansowane z budżetu państwa. Emerytura nie może być wyższa od 100% podstawy jej wymiaru, chyba że przekroczenie tej granicy wynika z dopłaty do wysokości emerytury minimalnej.

Stosowana formuła obliczania emerytury nie zależy od płci ani wieku świadczeniobiorcy. Świadczenie nie jest w żaden sposób zmniejszane w przypadku rozpoczęcia jego pobierania przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Przedłużenie okresu aktywności zawodowej powoduje podwyższenie świadczenia o 1,3% indywidualnej podstawy wymiaru za każdy dodatkowy rok składkowy⁴⁴⁵. Emerytura jest dożywotnia, a w formule jej wypłaty nie przewidziano żadnych dodatkowych gwarancji na wypadek śmierci emeryta.

Świadczenia emerytalne ze starego systemu są corocznie waloryzowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym⁴⁴⁶.

2. Nowy system emerytalny

2.1. Przesłanki zmiany systemu emerytalnego

Główną przesłanką przeprowadzenia reformy polskiego systemu emerytalnego był wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. Sytuacja ta spowodowana była niskim

⁴⁴³ Przy obliczaniu emerytury dla górników, okresy pracy górniczej są uwzględniane w wyższym wymiarze, dzięki korzystniejszym przelicznikom wynoszącym od 1,2 do 1,8 za każdy rok pracy. Art. 51 i 52 Ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁴⁴ Ibidem, art. 85. Od 1 marca 2011 r. emerytura minimalna wynosi 728,18 zł.

⁴⁴⁵ Podjęcie decyzji o przedłużeniu okresu aktywności zawodowej i przesunięciu momentu przejścia na emeryturę nie jest dla ubezpieczonego korzystne. Ze względu na brak ograniczeń w dodatkowym zarabkowaniu emerytów, którzy osiągnęli ustawowy wiek emerytalny, bardziej opłacalne jest przejście na emeryturę, kontynuowanie pracy i systematyczne występowanie o podwyższenie świadczenia z tytułu dodatkowych okresów składkowych.

⁴⁴⁶ Art. 88–89 Ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

faktycznym wiekiem przejścia na emeryturę oraz relatywnie wysokimi świadczeniami. W długim okresie wyzwaniem dla systemu były prognozowane zmiany demograficzne. Na skutek spadającego wskaźnika urodzeń oraz wydłużania się dalszego trwania życia, systematycznie pogorszeniu ulegał współczynnik obciążenia ekonomicznego ludźmi starymi (ang. *the old-age dependency ratio*)⁴⁴⁷ obliczany jako relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) do ludności w wieku produkcyjnym (w wieku 15–64 lat). W 2004 r. wskaźnik ten wynosił 18,7 (tabela 30), a prognozy na rok 2050 wskazują, że wartość wskaźnika może wynieść ponad 50%⁴⁴⁸. Oznacza to, iż w 2004 r. na jedną osobę w wieku 65+ przypadało ponad 5 osób w wieku 15–64 lata, natomiast w 2050 r. sytuacja znacznie się pogorszy, osiągając relację mniejszą niż 1 do 2.

Tabela 30. Liczba emerytów i wskaźnik obciążenia ekonomicznego systemu w latach 1997–2008

Rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liczba emerytów (mln)	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6	3,8	3,9	4,4	4,6	4,8
Wskaźnik obciążenia ekonomicznego	17,3	17,5	17,8	18,1	18,3	18,4	18,6	18,7	18,9	18,9	19,0	19,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2005 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2008 r., s. 15; *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2008, s. 14; *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2008 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2009, s. 14; *Rocznik Demograficzny 2007*, GUS, Warszawa 2008, s. 54–55; *Rocznik Demograficzny 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 54, *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007 roku*, GUS, Warszawa, styczeń 2008.

Tabela 31. Prognoza udziału poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji w latach 2010–2050

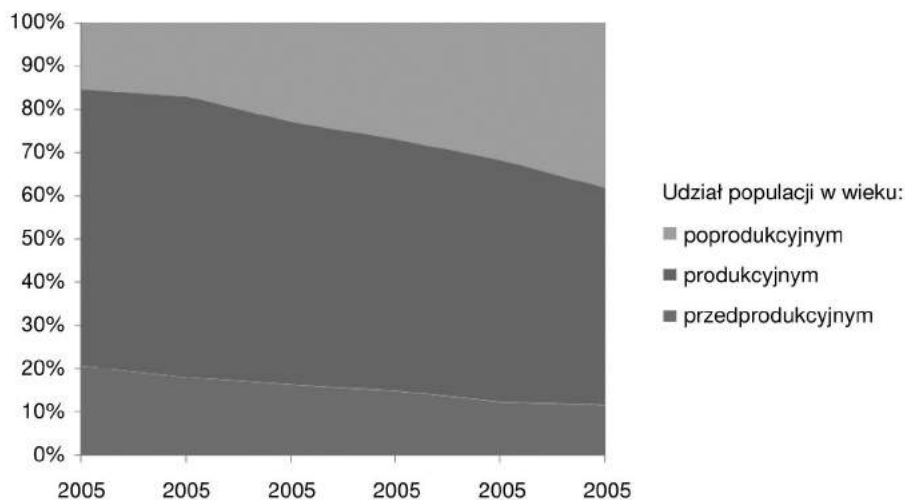
Populacja w wieku:	2010	2020	2030	2040	2050
Przedprodukcyjnym	18,0%	16,3%	14,9%	12,3%	11,6%
Produkcyjnym	65,0%	60,8%	58,2%	56,0%	50,3%
Poprodukcyjnym	17,0%	22,9%	26,9%	31,7%	38,1%

Źródło: *Prognoza wpływów i wydatków z funduszu emerytalnego do 2050 roku*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2006, s. 8.

⁴⁴⁷ B. Więckowska, *Ubezpieczenia...*, op.cit., s. 87.

⁴⁴⁸ *Adequate...*, op.cit., s. 151–261.

Rysunek 14. Udział poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji w latach 2005–2050



Źródło: *Prognoza wpływów i wydatków z funduszu emerytalnego do 2050 roku*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2006, s. 8.

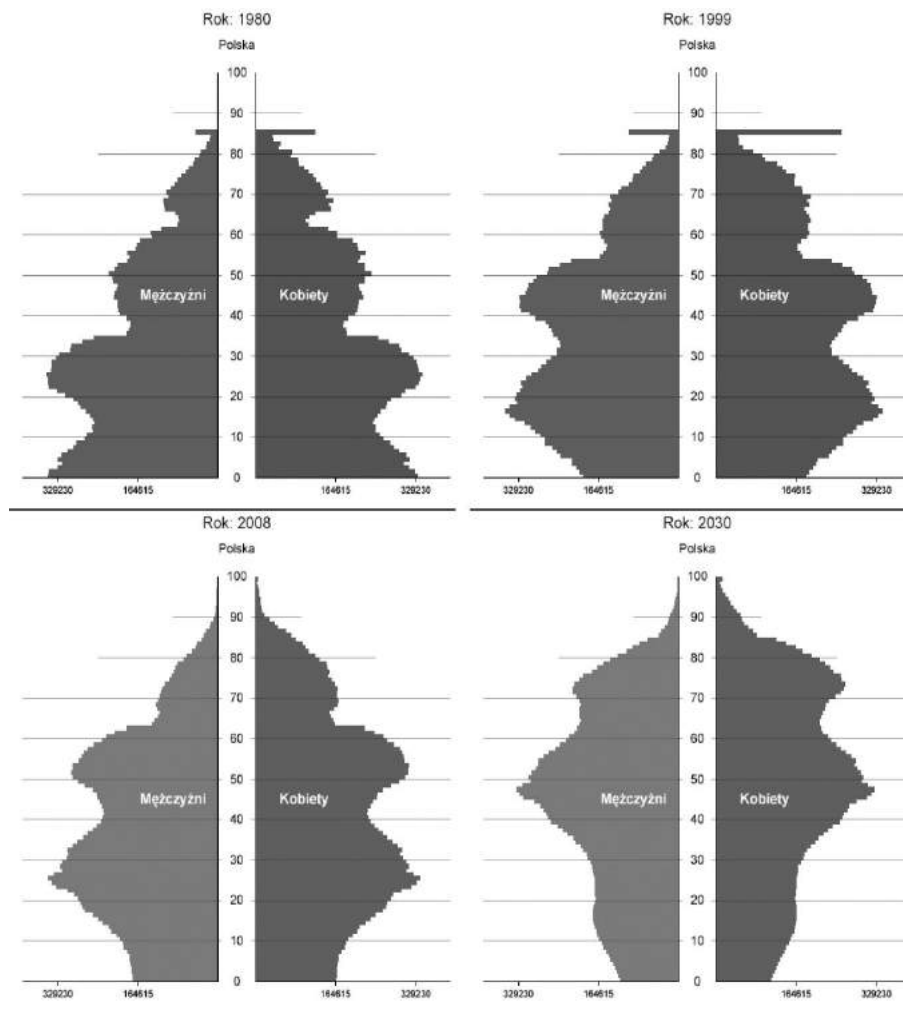
Reforma systemu ubezpieczeń społecznych była niezbędna, gdyż mimo podniesienia składki na ubezpieczenia społeczne z 15,5% obowiązującej od 1981 r. do 38% w 1990 r. i 45%⁴⁴⁹ w 1998 r.⁴⁵⁰, systemowi nadal groziła utrata stabilności finansowej. Rosnący udział świadczeń emerytalnych w produkcie krajowym brutto (PKB) przedstawia rys. 16. Wobec niemożności dalszego podnoszenia składki emerytalnej, niekorzystnych zmian na rynku pracy⁴⁵¹ oraz w obliczu starzenia się społeczeństwa, na początku 1999 r. dokonano systemowej zmiany zabezpieczenia emerytalnego.

⁴⁴⁹ Przed reformą składka emerytalna nie była wyodrębniona z ogólnej składki na ubezpieczenia społeczne. Przyjmuje się, że udział składki emerytalnej w składce ogółem odpowiadał podziałowi dokonanyemu wraz z wdrożeniem reformy. Składka emerytalna wynosiła 19,52% z ogółu 36,59% składki na ubezpieczenia społeczne. Można zatem przyjąć, że przed reformą na cele emerytalne przekazywana była składka wynosząca 24% podstawy wymiaru. Należy jednak pamiętać, że podstawą były wynagrodzenia pracowników przed „ubruttowieniem”.

⁴⁵⁰ *70 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934–2004)*, ZUS, s. 53.

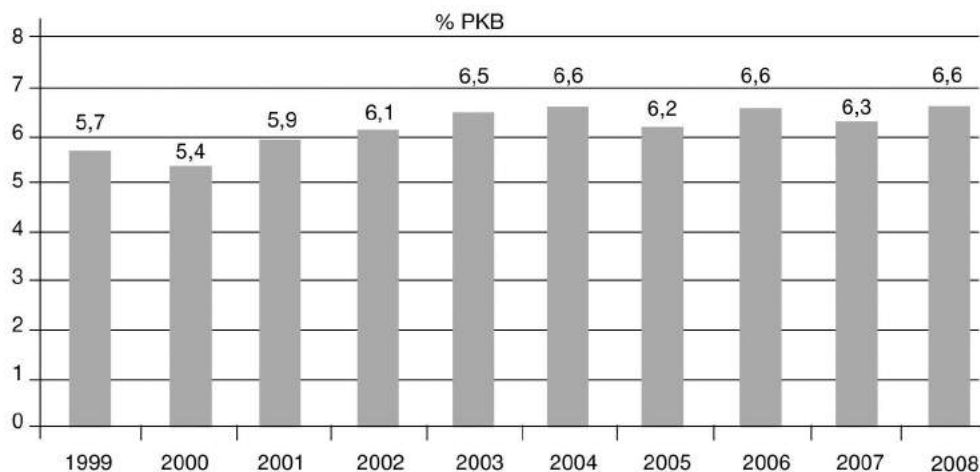
⁴⁵¹ Chodzi o wzrost szarej strefy zatrudnienia oraz utrzymujące się wysokie bezrobocie. Następował ponadto wzrost zadłużenia płatników składek. A. Wiktorow, *System emerytalno-rentowy. Przestanki i możliwości reformowania*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996, s. 3–4.

Rysunek 15. Struktura ludności według wieku w latach 1980, 1999, 2008 i prognoza na rok 2030



Źródło: Struktura ludności według wieku w latach 1975–2030, http://www.stat.gov.pl/PI_gus/ludnosc_piramida/start.htm, odczyt z dnia 17 października 2008 r.

Rysunek 16. Relacja wydatków z funduszu emerytalnego (w ramach FUS) do PKB w latach 1999–2008



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1999–2002*, ZUS, Warszawa 2003, s. 13; *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2007, s. 17; *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2006 r.*, ZUS, Warszawa 2007, s. 14; *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r.*, ZUS, Warszawa 2008, s. 12; *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2008 r.*, ZUS, Warszawa 2009, www.stat.gov.pl

Przedstawiona relacja wydatków emerytalnych w stosunku do PKB wykazuje tendencję wzrostową. Jej niewielki spadek w roku 2000, 2005 i 2007 wynikał ze stosunkowo wysokiej dynamiki wzrostu PKB w tych latach, pomimo rosnącego odsetka liczby emerytów w strukturze ludności ogółem. Wskaźnik udziału wydatków emerytalnych w PKB powinien zacząć się poprawiać, gdy system emerytalny osiągnie dojrzałość, co nastąpi wówczas, gdy na emeryturę zaczną odchodzić osoby, które przez cały okres aktywności zawodowej objęte były nowym systemem. Dzięki reformie systemu emerytalnego, wskaźnik relacji publicznych wydatków emerytalnych (ze wszystkich systemów, w tym ubezpieczenia rolniczego i branżowych systemów zaopatrzeniowych) do PKB ma spaść do 7,9% w latach 2000–2050⁴⁵².

⁴⁵² 2009 Ageing Report. *Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*. Statistical Annex, Komisja Europejska, Bruksela 2009, s. 34.

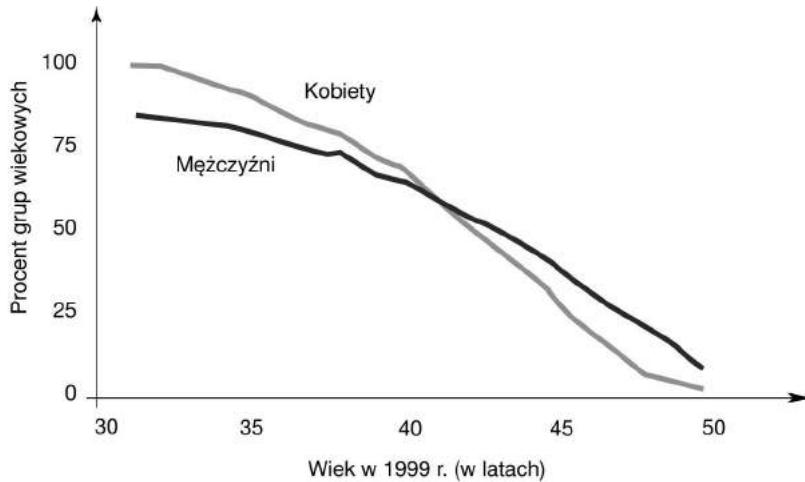
2.2. Zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu systemu

Po latach funkcjonowania jednoelementowego publicznego systemu emerytalnego powołano do życia system wielofilarowy o mieszanym finansowaniu, kierując się zasadą rozpraszania ryzyka, również w obszarze emerytalnym. Reforma systemu emerytalnego wprowadziła większą ekwiwalentność składek i świadczeń, indywidualizację systemu i zaoferowała ubezpieczonym szerszy wybór w zakresie decyzji emerytalnych. System o zdefiniowanym świadczeniu, bardzo hojny ze względu na rozbudowane przywileje różnych grup zawodowych, zastąpiono wielowarstwowym systemem o zdefiniowanej składce. Zastosowano zróżnicowane metody finansowania, aby chronić system przed szeregiem ryzyk – politycznych, demograficznych i rynkowych. Pod hasłem „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” powołano do życia system emerytalny złożony z trzech elementów, z których dwa zastąpiły dotychczasowy bazowy i obowiązkowy system repartycyjny zarządzany przez ZUS. Poza częścią repartycyjną opartą na umowie międzypokoleniowej powstał obowiązkowy element finansowany kapitałowo. Pojawiło się wiele nowych podmiotów funkcjonujących na uregulowanym przez państwo rynku emerytalnym, w tym głównie jego aktorzy: otwarte fundusze emerytalne i powszechne towarzystwa emerytalne.

Dotychczasowe emerytury zależne od zarobków z wybranych lat i stażu ubezpieczeniowego, w tym lat nieskładkowych, zastąpiono systemem świadczeń niemal wprost proporcjonalnych do wpłaconych składek. Taka zmiana uzyskała ogromną akceptację społeczną – do otwartych funduszy emerytalnych przystąpiła większość uprawnionych do tego osób (rys. 17)⁴⁵³. Ubezpieczeni przystępowali do kapitałowej części systemu zachęceni obietnicami przyszłych zysków inwestycyjnych, które mogą wypracować otwarte fundusze emerytalne, prawem dziedziczenia środków i wyobrażeniem o posiadaniu części kapitału emerytalnego na własność.

⁴⁵³ Z systemu zdefiniowanej składki zostały jedynie wyłączone osoby uprawnione do wcześniejszych emerytur obliczanych na zasadach dotychczasowych, rolnicy oraz wszystkie grupy, dla których istnieją odrębne, zaopatrzeniowe systemy emerytalne, m.in. prokuratorzy, policjanci, żołnierze zawodowi.

Rysunek 17. Decyzje o przystąpieniu do systemu emerytalnego według wieku osób podejmujących decyzję



Źródło: M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003, s. 193.

Zmieniona formuła emerytalna i wybór podmiotu zarządzającego środkami emerytalnymi przeniósł część odpowiedzialności za „odpowiedniość” zabezpieczenia emerytalnego na samych ubezpieczonych: wysokość ich emerytury zależy nie tylko od kariery zawodowej, ale także od wyników inwestycyjnych osiągniętych przez wybraną przez nich instytucję finansową zarządzającą kapitałem emerytalnym. Indywidualizacja nowego systemu została wyraźnie podkreślona przez:

- wprowadzenie udziału pracownika w finansowaniu składki emerytalnej i przyjęcie, że składka przekazywana do OFE jest potrącana z jego wynagrodzenia,
- umożliwienie wyboru funduszu emerytalnego i późniejszej jego zmiany,
- odrębną ewidencję składek emerytalnych na imiennym koncie w ZUS i imiennym rachunku w OFE,
- przekazywanie ubezpieczonym informacji o stanie uprawnień/środków zgromadzonych na kontach w ZUS i rachunkach w OFE,
- określenie zasad własności środków zgromadzonych na rachunku w OFE i wprowadzenie ich dziedziczenia,
- wybór zakładu emerytalnego wypłacającego świadczenie z części kapitałowej.

T. Szumlicz, omawiając przyjętą koncepcję reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego, zwraca uwagę na jej najważniejsze cechy⁴⁵⁴:

⁴⁵⁴ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 269.

- 1) uzyskanie konsensusu politycznego,
- 2) przyjęcie prezentacji filarowej,
- 3) zastosowanie ujęcia funduszowego, ustanowienie zasady zdefiniowanej składki,
- 4) uwzględnienie finansowania kapitałowego,
- 5) urzeczywistnienie zasady ekwiwalentności ubezpieczeniowej,
- 6) wprowadzenie obciążenia pracowników składkami emerytalnymi,
- 7) sformułowanie nowej roli państwa,
- 8) uznanie udziału instytucji prywatnych,
- 9) określenie inicjatywy pracodawców,
- 10) ustalenie zakresu uczestnictwa według wieku,
- 11) założenie inicjatywy przyszłych emerytów,
- 12) spowodowanie zabiegania o uczestników.

Reformę emerytalną przeprowadzoną w Polsce w 1999 r. można określić mianem rewolucji. Zakres podstawowych zmian zestawiono w tabeli 32.

Tabela 32. Porównanie starego i nowego systemu emerytalnego

	STARY SYSTEM	NOWY SYSTEM
Architektura systemu	jednoelementowy	wieloelementowy
Sposób finansowania	repartycyjny	repartycyjno-kapitałowy
Płacący składki	pracodawca	pracownik i pracodawca
Podstawa wymiaru emerytury	zarobki z wybranych lat	składki opłacone w trakcie całej aktywności zawodowej
Udokumentowanie uprawnień emerytalnych	dokumenty potwierdzające zatrudnienie i wysokość wynagrodzenia przedstawiane w momencie przejścia na emeryturę	indywidualne konto w ZUS ¹ i rachunek w OFE
Wiek emerytalny	60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, faktyczny wiek niższy ze względu na przywileje emerytalne	minimalny: 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet
Formuła emerytury	o zdefiniowanym świadczeniu	o zdefiniowanej składce
Zarządzanie	publiczne	publiczno-prywatne

* Podstawa indywidualna to wynagrodzenie z najlepszych kolejnych 10 lat aktywności zawodowej lub z 20 najlepszych lat wybranych z całego okresu aktywności zawodowej, nie może być jednak wyższa od 250% przeciętnej płacy.

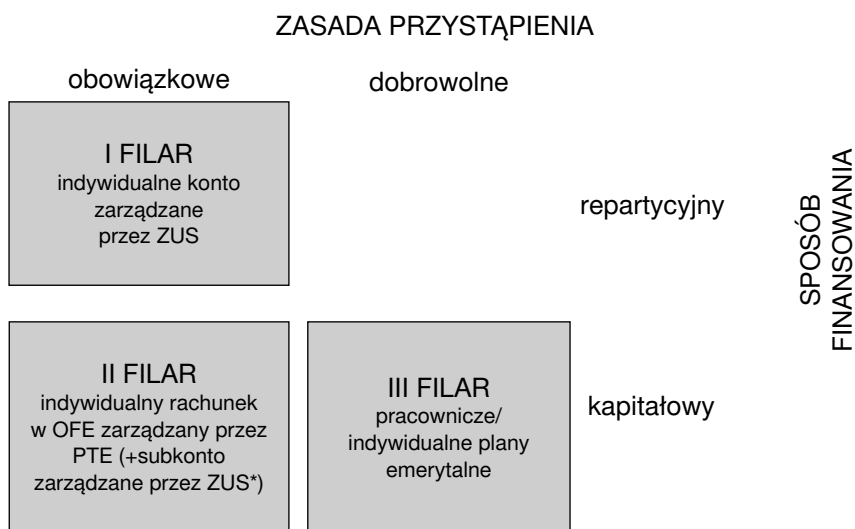
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Chłoń, *Pension reform and public information in Poland*, World Bank 2000, Table 1. *A comparison of the old and new pension systems*, s. 11.

2.3. Podstawowe zasady funkcjonowania nowego systemu

Nowy polski system emerytalny składa się z trzech filarów. Filar pierwszy i drugi reprezentują część obowiązkową, w której wysokość świadczeń jest powiązana ze składkami

placonymi przez całe życie zawodowe, natomiast trzeci filar obejmuje dodatkowe formy oszczędzania na starość⁴⁵⁵. Trójfilarową strukturę nowego systemu emerytalnego⁴⁵⁶ przedstawia rys. 18.

Rysunek 18. Konstrukcja systemu ubezpieczeń emerytalnych w Polsce



* Subkonto w ZUS wprowadzone zostało od 1 maja 2011 r. Nie ma ono charakteru kapitałowego, chociaż jest częścią II filara.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Szumlicz, *Vademecum funduszy emerytalnych (1)*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998, nr 10, s. 16.

Bazowy system emerytalny tworzy część oparta na umowie międzypokoleniowej zarządzana przez ZUS oraz część kapitałowa – otwarte fundusze emerytalne zarządzane przez powszechne towarzystwa emerytalne. Świadczenie z obu części ma zapewnić podstawowy standard życia na emeryturze. Obie części oparte są na indywidualnych kontach i funkcjonują w myśl zasady zdefiniowanej składki: o wysokości emerytury decyduje wysokość kapitału lub uprawnień zgromadzonych na kontach.

Trzeci filar polskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego obejmuje z założenia wszystkie dodatkowe formy oszczędzania na starość. Według prognoz organu nadzoru z 2001 r., stopa zastąpienia w nowym systemie dla pierwszego i drugiego filara łącznie wynosić będzie od 56% do 69% dla pracującego 40 lat mężczyzny i od 38% do 44%

⁴⁵⁵ M. Góra, *Ekonomiczne podstawy funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w Polsce*, http://reformaemerytalna.mpips.gov.pl/autorzy_o_reformie/bdr.html, odczyt z dnia 27 października 2000 r.

⁴⁵⁶ Por. M. Góra, *Investowanie ...*, s. 2.

dla pracującej 35 lat kobiety⁴⁵⁷. Dlatego też, aby utrzymać standard życia na emeryturze na poziomie z okresu aktywności zawodowej, ubezpieczeni powinni zwrócić uwagę na dodatkowe możliwości gromadzenia środków na starość. Z systemowego punktu widzenia oszczędności te posiadać powinny jednak kilka podstawowych cech, które odróżniają je od inwestycji nieprzeznaczonych na zabezpieczenie emerytalne. Są to mianowicie:

- systematyczne oszczędzanie,
- indywidualna inicjatywa ubezpieczonego⁴⁵⁸,
- zachęta fiskalna stosowana przez państwo,
- możliwość wypłaty środków po przejściu na emeryturę.

Wraz z wprowadzeniem finansowania kapitałowego, na rynku emerytalnym pojawiły się prywatne firmy zarządzające aktywami otwartych funduszy emerytalnych (OFE) – powszechnie towarzystwa emerytalne (PTE) oraz nowe instytucje emerytalne, jak np. Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE), agenci transferowi, depozytariusze OFE czy pracownicze towarzystwa emerytalne⁴⁵⁹.

System emerytalny obejmuje zdecydowaną większość osób aktywnych zawodowo. Poza nim pozostają rolnicy, służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy. Osoby objęte ubezpieczeniem emerytalnym nie stanowią jednorodnej grupy pod względem przysługujących im uprawnień do korzystania ze zreformowanego systemu emerytalnego. W chwili zmiany systemu ubezpieczeni zostali podzieleni na grupy, w stosunku do których określono, w jakim stopniu mogą oni uczestniczyć w nowych rozwiązaniach:

- urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. – pozostają w dotychczasowym publicznym systemie emerytalnym, mają jedynie możliwość skorzystania z dodatkowego oszczędzania na starość (III filar),
- urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. – uczestniczą w nowym systemie emerytalnym, mogli jednak wybrać, czy uczestniczyć w części kapitałowej, dzieląc składkę emerytalną, czy przekazywać całość składki do części repartycyjnej,
- urodzeni po 31 grudnia 1968 r. – obowiązkowo uczestniczą w nowym systemie emerytalnym, ich składka jest dzielona oraz przekazywana do części repartycyjnej i kapitałowej.

⁴⁵⁷ *Bezpieczeństwo dzięki zapobiegliwości*, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnym, Warszawa 2001, s. 19.

⁴⁵⁸ Indywidualna inicjatywa ubezpieczonego polega na przystąpieniu do programu organizowanego przez pracodawcę (pracownicze programy emerytalne, PPE) lub wyborze instytucji finansowej i formy indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego (indywidualne konta emerytalne, IKE). Od 1 stycznia 2012 r. katalog rozwiązań trzeciofilarowych zostanie powiększony o Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE).

⁴⁵⁹ UNFE zostało w kwietniu 2002 r. zastąpione przez Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (KNUiFE), która w 2006 r. została włączona do nowo powołanej Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

Nowy obowiązkowy system emerytalny objął swoim zasięgiem wszystkie osoby aktywne zawodowo urodzone po 31 grudnia 1948 r., a więc ubezpieczonych w wieku do 50 lat. Pozostałym osobom emerytury będą wypłacane według starych zasad, ze względu na krótki okres do osiągnięcia uprawnień emerytalnych, a tym samym ograniczone możliwości wypracowania wzrostu poziomu świadczeń w drodze inwestowania składek. Osobom w wieku 30–50 lat pozostawiono wybór przystąpienia do II filara systemu (podzielenia składki między dwa filary) lub też uczestniczenia jedynie w pierwszym filarze opartym na kontach indywidualnych. Decyzja podjęta przez ubezpieczonych była ostateczna⁴⁶⁰.

Pierwszy filar systemu ubezpieczeń emerytalnych ma charakter obowiązkowy. Powszechność osiągnięto poprzez obowiązek przynależności do systemu. Zreformowane zabezpieczenie emerytalne w ramach tej części finansowane jest przy użyciu tradycyjnej metody repartycyjnej i administrowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴⁶¹. Podstawową cechą odróżniającą tę część od starego systemu jest funkcjonowanie według zasady zdefiniowanej składki i wprowadzenie indywidualnych kont emerytalnych, na których zapisywane są uprawnienia uczestników systemu (system NDC). Do nabycia prawa do emerytury wymagane jest jedynie, poza osiągnięciem wieku emerytalnego, opłacanie składek⁴⁶², a okres ich opłacania i wysokość mają wpływ na wysokość świadczenia.

Dla ubezpieczonych, którzy uczestniczyli w systemie emerytalnym przed 1999 r., dokonano „przeniesienia” uprawnień emerytalnych ze starego systemu w formie kapitału emerytalnego⁴⁶³ dopisywanego do ich konta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Kapitał ten reprezentuje składki wpłacone za nich do systemu dotychczasowego, a jego wysokość obliczona została przy wykorzystaniu dotychczasowej formuły emerytalnej⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ Art. 111 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.). Ostateczną decyzję można było jednak zmienić, jeśli na skutek przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego, ubezpieczony utracił prawo do skorzystania z wcześniejszej emerytury. Taką wyjątkową procedurę wprowadziły, na wniosek Rzecznika Ubezpieczonych, powszechne towarzystwa emerytalne zarządzające OFE. Od lutego 2008 r. można rozwiązać umowę z OFE na mocy zmienionej ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Anulowanie umowy jest możliwe na wniosek ubezpieczonego, jeśli ZUS ustali jego prawo do emerytury wcześniejszej lub mieszanej.

⁴⁶¹ *Projekt ustawy o zakładach emerytalnych. Uzasadnienie*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 1998.

⁴⁶² Bez spełnienia wymogu stażowego niemożliwe jest uzyskanie dopłaty do emerytury minimalnej.

⁴⁶³ Nie jest to *de facto* kapitał w sensie finansowym ze względu na repartycyjny charakter tej części systemu. W pierwszym filarze uczestnicy gromadzą bowiem uprawnienia emerytalne oznaczane również skrótem MKUE – Międzypokoleniowy Kapitał Uprawnień Emerytalnych.

⁴⁶⁴ Wielkość kapitału początkowego obliczana jest jako wysokość emerytury należnej ze starego systemu na dzień 31 grudnia 1998 r., bez uwzględnienia wymogu wieku i stażu pracy, pomnożona przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku 62 lat. Art. 173–175 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

Drugi filar nowego systemu emerytalnego należy do obowiązkowej, bazowej części systemu i ma charakter kapitałowy⁴⁶⁵. Składka emerytalna przekazywana do części kapitałowej jest gromadzona w otwartych funduszach emerytalnych (OFE) i inwestowana w instrumenty finansowe. Otwartymi funduszami emerytalnymi zarządzają powszechne towarzystwa emerytalne (PTE). Ubezpieczony nie ma bezpośredniego wpływu na politykę inwestycyjną funduszu, której limity określone są obowiązującym prawem⁴⁶⁶.

Każdy ubezpieczony posiada indywidualny rachunek w jednym z OFE⁴⁶⁷, na którym gromadzi kapitał emerytalny. Ubezpieczeni mają możliwość zmiany wybranego otwartego funduszu emerytalnego, jednak może się to wiązać z dodatkowymi opłatami, jeżeli zmiana nastąpi przed upływem dwóch lat od daty przystąpienia do danego OFE. Członkowie OFE otrzymują nie rzadziej niż raz w roku informację o wysokości środków zgromadzonych na rachunku⁴⁶⁸.

Kapitał emerytalny gromadzony w otwartych funduszach emerytalnych podlega dziedziczeniu, lecz tylko do momentu zakupu emerytury dożywotniej. Po osiągnięciu wieku emerytalnego przez członka funduszu ze środków, które ubezpieczony zgromadził na swoim rachunku, wypłacana jest emerytura.

Ustawowy wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn⁴⁶⁹. Jest to wiek minimalny, po osiągnięciu którego ubezpieczony uzyskuje prawo do świadczenia. Nie ma jednak obowiązku przejścia na emeryturę, co powoduje, iż można kontynuować aktywność zawodową bez górnego limitu wieku. Automatycznie przechodzą na emeryturę po osiągnięciu wieku minimalnego jedynie osoby pobierające renty z tytułu niezdolności do pracy⁴⁷⁰. Niższy wiek emerytalny obowiązuje uprzywilejowane grupy zawodowe – m.in. nauczycieli, górników, pracowników kolei⁴⁷¹. Ponadto, dla osób zatrudnionych

⁴⁶⁵ Charakteru kapitałowego nie ma już niestety wydzielone od 1 maja 2011 r. w ramach II filaru subkonto w ZUS, na które przekazywana jest część składki emerytalnej mającej pierwotnie trafiać na rachunek w OFE. W trakcie przygotowania rozprawy doktorskiej oraz w momencie jej ukończenia zmiany dotyczące ograniczenia wysokości składki przekazywanej do części kapitałowej nie były jeszcze ani w fazie planowania ani wdrażania. Stąd charakterystyka systemu oraz pomiar redystrybucji zostały dokonane w oparciu o przepisy obowiązujące na początku 2010 r.

⁴⁶⁶ Głównie Ustawą z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. nr 139, poz. 934 z późn. zm.) oraz wydanych do niej aktów wykonawczych.

⁴⁶⁷ Od 1 maja 2011 r. drugi filar obejmuje także subkonto zarządzane przez ZUS, na które trafia część składki emerytalnej przekazywanej pierwotnie wyłącznie do OFE.

⁴⁶⁸ Art. 191 Ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

⁴⁶⁹ Art. 24 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁷⁰ Osobie pobierającej rentę z tytułu niezdolności do pracy przyznaje się emeryturę z urzędu po osiągnięciu przez nią wieku emerytalnego. Art. 24a Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁷¹ Nauczyciele mający 30-letni okres zatrudnienia, w tym 20 lat pracy w szczególnym charakterze, mogą przejść na emeryturę bez względu na wiek; art. 88 Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r.

w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wprowadzono system emerytur pomostowych, umożliwiając wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej i pobieranie emerytury pomostowej do czasu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego oraz możliwości skorzystania z emerytury na zasadach ogólnych⁴⁷².

2.4. Finansowanie

Reforma emerytalna z 1999 r. przyniosła istotną zmianę w zasadach rozliczania i ewidencjonowania obowiązkowej składki na ubezpieczenie emerytalne. Ogólna składka na ubezpieczenia społeczne, wynosząca 45% wynagrodzenia pracownika i finansowana wyłącznie przez pracodawcę, została podzielona na części, z których finansowane jest ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Podjęto również decyzję o współudziale pracownika w jej finansowaniu. Aby nie spowodować zmniejszenia wynagrodzenia otrzymywanego przez pracownika, zastosowano zabieg ubruttowienia, w wyniku którego płaca po oskładkowaniu pozostała bez zmian, pomimo uczestniczenia pracowników w finansowaniu składek emerytalnej i rentowej oraz całej składki na ubezpieczenie chorobowe. Od 1 stycznia 1999 r. składkę na ubezpieczenia społeczne wynoszącą po ubruttowieniu wynagrodzeń 36,59% podstawy wymiaru podzielono na:

- składkę na ubezpieczenie emerytalne (19,52% podstawy wymiaru),
- składkę na ubezpieczenia rentowe (13%⁴⁷³ podstawy wymiaru),
- składkę na ubezpieczenie chorobowe (2,45% podstawy wymiaru),
- składkę na ubezpieczenie wypadkowe (1,62%⁴⁷⁴ podstawy wymiaru)⁴⁷⁵.

Składka emerytalna jest finansowana w równych częściach przez pracownika i pracodawcę (po 9,76% podstawy wymiaru). Podział pomiędzy część repartycyjną i kapitałową odbywa się w relacji przedstawionej na rys. 19.

Karta Nauczyciela (Dz.U. nr 3, poz. 19). Górnicy mogą przejść na emeryturę już w wieku 50 lub 55 lat, a pracownicy kolei – w wieku 55 lub 60 lat. Art. 40 i 50a Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

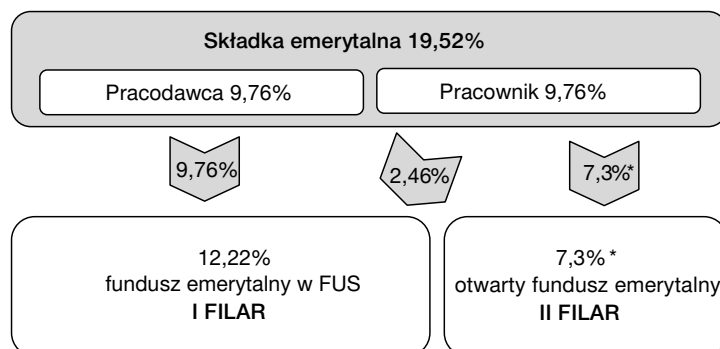
⁴⁷² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. nr 237, poz. 1656).

⁴⁷³ Obecnie składka ta wynosi 6%.

⁴⁷⁴ Obecnie składka ta wynosi od 0,4% do 8,12% podstawy wymiaru, zależnie od branży działalności.

⁴⁷⁵ Art. 22 i 121 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Rysunek 19. Składka emerytalna w polskim publicznym systemie emerytalnym od 1999 r.



* Od 1 maja 2011 r. część składki przekazywanej pierwotnie na rachunek w OFE (5 pkt. proc.) jest ewidencjonowana na subkoncie zarządzanym przez ZUS. Pomimo że oficjalnie jest to nadal II filar, ta część składki trafia do systemu repartycyjnego zarządzanego przez ZUS. Do OFE jest natomiast przekazywane jedynie 2,3 pkt. proc. z całej drugofilarowej składki emerytalnej.

Źródło: Opracowanie własne.

W 1999 r. zdecydowano, że z całej składki emerytalnej równej 19,52% podstawy wymiaru część równa 12,22% przekazywana będzie do systemu repartycyjnego (I filar) do funduszu emerytalnego będącego częścią FUS, natomiast 7,3%⁴⁷⁶ podstawy wymiaru pochodzące z wynagrodzenia pracownika przekazywane będzie do części kapitałowej, czyli otwartego funduszu emerytalnego (II filar). Środki wpływające do funduszu emerytalnego w części repartycyjnej są na bieżąco wydatkowane na wypłatę świadczeń dla bieżących emerytów. Środki przekazywane na indywidualne rachunki uczestników w otwartych funduszach emerytalnych są natomiast inwestowane w instrumenty finansowe, a po przejściu na emeryturę – przeznaczone na wypłatę emerytury okresowej lub zakup emerytury dożywotniej w wybranym przez ubezpieczonego zakładzie ubezpieczeń emerytalnych⁴⁷⁷.

2.5. Wypłata świadczeń

Rozpoczęcie pobierania emerytury z pierwszego i drugiego filara następuje jednocześnie. Ubezpieczony będzie otrzymywał świadczenie emerytalne w formie jednego łącznego

⁴⁷⁶ Od 1 maja 2011 r. drugofilarowa składka dzieli się na składkę przekazywaną do OFE (2,3% podstawy wymiaru) oraz składkę ewidencjonowaną na subkoncie w ZUS (5% podstawy wymiaru).

⁴⁷⁷ Do chwili zakończenia prac nad niniejszą rozprawą doktorską brak było ustawy określającej funkcjonowanie instytucji finansowych wypłacających emerytury dożywotnie.

przelewu przekazywanego przez ZUS, obejmującego emeryturę z części repartycyjnej i emeryturę kapitałową⁴⁷⁸.

2.5.1. Formuła emerytury repartycyjnej

Wysokość emerytury z pierwszego filara zależy od sumy zwaloryzowanych składek i kapitału początkowego zapisanych na indywidualnym koncie oraz przeciętnego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę, liczonego łącznie dla obu płci⁴⁷⁹. Zdecydowano się na zastosowanie jednolitych tablic przeciętnego dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn, co stanowi element redystrybucji, gdyż w przypadku oddzielnego traktowania płci, emerytury kobiet byłyby znacznie niższe wskutek dłuższego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę⁴⁸⁰ oraz niższych zarobków osiągniętych w okresie aktywności zawodowej. Wyliczenie wysokości emerytury z filara pierwszego można przedstawić w postaci poniższego wzoru:

$$Emerytura_I = \frac{\text{zwaloryzowane uprawnienia}}{\text{przeciętne dalsze trwanie życia}}$$

Zwaloryzowane uprawnienia emerytalne to suma zwaloryzowanych składek emerytalnych zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego w ZUS, powiększona o zwaloryzowany kapitał początkowy.

W celu obliczenia wysokości miesięcznej emerytury, stan indywidualnego konta ubezpieczonego jest dzielony przez przeciętne dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę⁴⁸¹. Wiek ubezpieczonego w momencie przejścia na emeryturę wyraża się w ukończonych latach i miesiącach. Zgodnie z przedstawionym wzorem, im wyższy stan konta w pierwszym filarze i im wyższy wiek przejścia na emeryturę, tym wyższe świadczenie przysługujące z części repartycyjnej.

Świadczenia z części repartycyjnej są corocznie waloryzowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym⁴⁸².

⁴⁷⁸ W celu przekazania łącznej emerytury z systemu bazowego (I i II filara), ZUS otrzymuje wcześniej z powszechnego towarzystwa emerytalnego lub zakładu emerytalnego środki na wypłatę emerytury kapitałowej. Art. 30 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. nr 228, poz. 1507).

⁴⁷⁹ Art. 25 i 26 Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁸⁰ W roku 2000 wskaźnik ten dla kobiet w wieku 60 lat wynosił 21,51 lat, a dla mężczyzn w tym samym wieku 16,72 lat (www.stat.gov.pl/serwis/nierregularne/trwanie).

⁴⁸¹ Art. 25 i 26 Ustawy z 18 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁸² Ibidem, art. 88–89.

2.5.2. Formuła emerytury kapitałowej

Środki gromadzone na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych i pomnażane przez powszechne towarzystwa emerytalne w okresie aktywności zawodowej uczestnika systemu są, po przejściu ubezpieczonego na emeryturę, przeznaczane na wypłatę emerytur kapitałowych. Emerytura kapitałowa przysługuje członkom otwartych funduszy emerytalnych mającym ustalone prawo do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (I filara) i może być wypłacana w jednej z form:

- 5) okresowej emerytury kapitałowej lub
- 6) dożywotniej emerytury kapitałowej⁴⁸³.

Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego do ukończenia 65. roku życia. Dożywotnia emerytura kapitałowa przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego dożywotnio po ukończeniu 65. roku życia. Różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn powoduje, że ze świadczenia okresowego mogą korzystać tylko kobiety.

Ubezpieczony nabywa prawo do emerytury okresowej, jeżeli ukończył 60 lat i kwota środków zgromadzonych na jego rachunku w OFE, ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, jest równa lub wyższa od 20-krotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego⁴⁸⁴. Wysokość okresowej emerytury kapitałowej obliczana jest według wzoru⁴⁸⁵:

$$E_{OK} = \frac{\text{stan rachunku w OFE}}{\text{przeciętne dalsze trwanie życia}}$$

Przy kalkulacji okresowej emerytury kapitałowej wykorzystuje się tablice przeciętnego dalszego trwania życia stosowane dla potrzeb wyznaczania emerytury z części repartycyjnej, wspólne dla kobiet i mężczyzn. Im wyższy stan rachunku w OFE i wyższy wiek przejścia na emeryturę, tym wyższa wartość emerytury okresowej. W trakcie wypłacania emerytury okresowej środki pozostają nadal w otwartym funduszu emerytalnym i są pomnażane. Powszechne towarzystwo emerytalne potrąca na bieżąco kwoty na sfinansowanie kolejnych wypłat emerytur okresowych i przekazuje je do ZUS. W czasie pobierania emerytury okresowej środki zgromadzone na rachunku podlegają dziedziczeniu. Okresowa emerytura kapitałowa jest waloryzowana corocznie na zasadach i w trybie określonym dla emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (I filara)⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Art. 7 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

⁴⁸⁴ Ibidem, art. 8.

⁴⁸⁵ Ibidem, art. 24.

⁴⁸⁶ Ibidem, art. 26 ust. 1.

Prawo do okresowej emerytury kapitałowej wygasa⁴⁸⁷:

- 1) w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego;
- 2) z dniem poprzedzającym dzień, w którym członek otwartego funduszu emerytalnego ukończył 65. rok życia,
- 3) w przypadku wyczerpania środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym.

Po osiągnięciu przez ubezpieczonego 65 lat, nabywa on prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej, bez względu na fakt, czy pobierał wcześniej emeryturę okresową. Dożywotnia emerytura kapitałowa jest ustalana na wniosek ubezpieczonego po dokonaniu przez niego wyboru oferty dożywotniej emerytury kapitałowej. W sytuacji wcześniejszego pobierania emerytury okresowej lub renty z tytułu niezdolności do pracy, ubezpieczony nie ma obowiązku ponownego składania wniosku – musi jednak wskazać wybraną ofertę emerytury dożywotniej, pod rygorem wstrzymania wypłaty świadczeń. Emerytura dożywotnia nie może być przyznana, gdy stan środków na rachunku w OFE jest bardzo niski i wyliczona dla niego hipotetyczna emerytura kapitałowa⁴⁸⁸ jest niższa od 50% dodatku pielęgnacyjnego – wówczas środki są przekazywane do funduszu emerytalnego, powiększając indywidualne konto w ZUS, i ubezpieczony uzyskuje świadczenie jedynie z części repartycyjnej.

Wysokość dożywotniej emerytury kapitałowej obliczana jest według wzoru⁴⁸⁹:

$$E_{DK} = Stawka_{DK} \times \frac{\text{stan rachunku w OFE}}{1000}$$

gdzie:

$Stawka_{DK}$ – miesięczna stawka dożywotniej emerytury kapitałowej, właściwej dla wieku emeryta, za każdy tysiąc zgromadzonych środków, zawarta w wybranej ofercie dożywotniej emerytury kapitałowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczenia.

Po ustaleniu prawa do dożywotniej emerytury kapitałowej środki ubezpieczonego są przekazywane w formie wypłaty transferowej do wybranego zakładu emerytalnego, w którym nabył on dożywotnią emeryturę kapitałową. W zamian za zgromadzone oszczędności otrzymuje on dożywotnie comiesięczne świadczenie z trzyletnią gwarancją.

⁴⁸⁷ Ibidem, art. 9.

⁴⁸⁸ Hipotetyczna emerytura kapitałowa jest równa ilorazowi stanu środków na koncie w OFE przez przeciętne dalsze trwanie życia stosowane przy obliczaniu emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ibidem, art. 10 ust. 2.

⁴⁸⁹ Ibidem, art. 27.

Aby wyeliminować sytuacje związane z tzw. „szokiem przejścia”, w kapitałowej części wprowadzono rozwiązanie umożliwiające zwrot części środków, za które nabyta została dożywotnia emerytura kapitałowa, gdy ubezpieczony umiera w ciągu pierwszych 36 miesięcy od momentu przejścia na emeryturę. Zakład emerytalny wypłaci wówczas wskazanym przez emeryta osobom wypłatę gwarantowaną. Wypłata gwarantowana obliczana jest zgodnie ze wzorem⁴⁹⁰:

$$WG = \text{Środki przekazane z OFE} \times \left(1 - \frac{\text{czas pobierania emerytury}}{37}\right)$$

Środki przekazywane z OFE do zakładu emerytalnego traktowane są jako jednorazowa składka, za którą zakupiona została dożywotnia emerytura kapitałowa. Natomiast czas pobierania emerytury określony jest jako liczba pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono dożywotnią emeryturę kapitałową, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta.

Zasady wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych nie przewidują waloryzacji świadczeń. Ich wysokość może ulec zmianie w przypadku wystąpienia zysku lub nadwyżki w funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych⁴⁹¹. Ewentualne podwyższenie świadczeń zależy od wyników inwestycyjnych z lokowania środków funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych oraz ewentualnego wzrostu umieralności osób pobierających świadczenia. Cenowa waloryzacja emerytur kapitałowych wymagałaby przygotowania odpowiednich instrumentów finansowych, zwłaszcza obligacji indeksowanych wskaźnikiem inflacji emitowanych przez Skarb Państwa⁴⁹².

Nowy system emerytalny jest mniej szczodry niż system funkcjonujący przed reformą. Przysługujące z niego świadczenia emerytalne będą relatywnie niższe, zapewniając niższą stopę zastąpienia. W konsekwencji pojawić się może konieczność dopłaty do świadczeń dla osób najbardziej potrzebujących, których świadczenia nie pokryją podstawowych potrzeb w okresie emerytalnym. Wielość formuł emerytalnych i źródeł finansowania świadczeń z systemu bazowego komplikuje monitorowanie wysokości emerytur bazowych otrzymywanych przez ubezpieczonych. Jednak dzięki wypłacaniu wszystkich świadczeń przez ZUS w formie jednego przelewu, możliwe jest ustalenie łącznej wysokości emerytury z obowiązkowych części i dokonywanie dopłat, gdyby wysokość sumy świadczeń obliczonych z obu filarów nie osiągała wysokości emerytury minimalnej. W nowym systemie emerytalnym funkcjonują dopłaty do emerytury minimalnej dla osób posiadających wymagany staż ubezpieczeniowy:

- 20 lat dla kobiet,
- 25 lat dla mężczyzn.

⁴⁹⁰ Ibidem, art. 29.

⁴⁹¹ Ibidem, art. 28 ust. 1.

⁴⁹² A. Chłoń-Domińczak, *Emerytury z II filara – między ubezpieczeniem społecznym a prywatnym*, „Dziennik Ubezpieczeniowy” nr 172 (1321) z 8 września 2005 r.

Jeśli emerytura przysługująca z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych łącznie z emeryturą kapitałową jest dla tych ubezpieczonych niższa od kwoty emerytury minimalnej, ZUS podwyższa świadczenie z części repartycyjnej, aby ich suma osiągnęła wymienioną kwotę. Podwyższenie podlega refundacji z budżetu państwa⁴⁹³.

Za gwarancje dla wysokości świadczeń uznać należy omówione wcześniej zasady waloryzacji emerytur z części repartycyjnej oraz okresowej emerytury kapitałowej. Negatywnie ocenić należy natomiast brak waloryzacji dożywotnich emerytur kapitałowych i oferowanie podwyżki tych świadczeń jedynie w sytuacji wystąpienia nadwyżki w funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych.

3. Redystrybucyjność starego systemu emerytalnego

Stary system emerytalny jest w wysokim stopniu redystrybucyjny⁴⁹⁴. O redystrybucji dokonywanej w ramach systemu decydują przede wszystkim elementy naruszające ubezpieczeniową zasadę ekwiwalentności świadczeń i składek oraz nieuwzględnianie w formule emerytalnej przeciętnego dalszego trwania życia emeryta.

3.1. Parametryzacja formuły emerytalnej

Formuła emerytalna o zdefiniowanym świadczeniu funkcjonująca w starym systemie emerytalnym zawiera kilka elementów powodujących redystrybucję emerytalną: składnik socjalny, lata nieskładkowe oraz podstawę wymiaru liczoną w oparciu o najlepsze lata aktywności zawodowej. Redystrybucja występuje także w sytuacji stosowania korzystniejszych przeliczników lat składkowych przysługujących wybranym grupom zawodowym⁴⁹⁵.

Największe znaczenie dla niwelowania różnic w wysokości świadczeń ma składnik socjalny przyjmowany w równej wysokości dla wszystkich ubezpieczonych przechodzących w danym momencie na emeryturę, który powoduje spłaszczenie wysokości świadczeń emerytalnych. Dzięki zastosowaniu składnika socjalnego świadczenia osób biedniejszych są relatywnie wyższe, w odniesieniu do uzyskiwanych wcześniej wynagrodzeń, niż świadczenia osób bogatszych. Stopień kompensaty utraconego dochodu z pracy przez świadczenie emerytalne obrazuje stopa zastąpienia (tabela 33).

⁴⁹³ Art. 87 Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁹⁴ M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 141.

⁴⁹⁵ Np. za każdy rok pracy górniczej stosowany jest przelicznik 1,2 do 1,8. Art. 51 i 52 Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

Tabela 33. Teoretyczne stopy zastąpienia w starym systemie emerytalnym dla osób zarabiających 50%, 100% i 250% przeciętnego wynagrodzenia

	Wariant I	Wariant II	Wariant III
Relacja osiąganego wynagrodzenia do przeciętnej płacy	50%	100%	250%
Lata składkowe	35	35	35
Lata nieskładkowe	5	5	5
Stopa zastąpienia	97%	73%	58,6%

Źródło: Obliczenia własne.

Stopa zastąpienia osoby osiągającej minimalne wynagrodzenie wynosi znacznie ponad 90%. Wraz ze wzrostem poziomu osiąganych wynagrodzeń stopa zastąpienia spada, co świadczy o występowaniu redystrybucji od osób lepiej sytuowanych do osób gorzej sytuowanych poprzez relatywnie większy zakres kompensaty oferowanej przez system osobom z niższych grup dochodowych. Część socjalna stanowiła przeciętnie 31,6% świadczenia przyznanego w systemie emerytur pozarolniczych w 1994 r.⁴⁹⁶

T. Szumlicz⁴⁹⁷, posługując się wskaźnikiem redystrybucji w ubezpieczeniu społecznym wyrażonym przez relację najwyższej i najniższej stopy zastąpienia w przedziale kompensowania dochodów wynoszącym 50–250%, wskazuje, że wskaźnik ten w systemie emerytalnym wynosi 1,74, natomiast w zabezpieczeniu na wypadek niezdolności do pracy 1,83. Świadczy to o większej redystrybucji w systemie rentowym w porównaniu z systemem emerytalnym.

Kolejnym elementem redystrybucyjnym formuły emerytalnej są okresy nieskładkowe podwyższające wysokość świadczenia. Uwzględnienie lat nieskładkowych (np. okresu studiów, pobierania zasiłku chorobowego czy urlopu wychowawczego) powoduje podwyższenie świadczeń emerytalnych części ubezpieczonych, pomimo że do systemu emerytalnego nie wpłacono żadnych składek za wymienione okresy. Powoduje to redystrybucję w kierunku osób legitymujących się długimi okresami nieskładkowymi. Ze względu na reparycyjne finansowanie systemu, środki na podwyższenie emerytur tych osób pochodziły ze składek pokolenia osób pracujących, a w przypadku zbyt małych wpływów z tytułu składek – z podatków osób aktywnych zawodowo.

⁴⁹⁶ Udział składnika socjalnego w przeciętnej wysokości emerytury przyznanej w 2008 r. wynosił 31,3%. Obliczenia własne na podstawie: *Emerytury i renty przyznane w 2008 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, maj 2009, s. 1.

⁴⁹⁷ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 152.

Tabela 34. Stopy zastąpienia ze starego systemu dla osób zarabiających 80% i 100% przeciętego wynagrodzenia o różnych stażach ubezpieczeniowych

	Wariant A	Wariant B	Wariant C	Wariant D	Wariant E	Wariant F
Relacja osiąganego wynagrodzenia do przeciętnej płacy	80%			100%		
Lata składkowe	30	30	35	30	30	35
Lata nieskładkowe	0	5	0	0	5	0
Stopa zastąpienia	69%	72,5%	75,5%	63%	66,5%	69,5%

Źródło: Obliczenia własne.

Stosowana w starym systemie formuła emerytalna wykorzystuje także narzędzie redystrybucyjne w postaci uwzględniania przy obliczaniu świadczenia jedynie zarobków z wybranych lat aktywności zawodowej. Dla osób przechodzących na emeryturę ze starego systemu, dla potrzeb obliczenia indywidualnej podstawy wymiaru świadczenia brane są pod uwagę zarobki z kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat poprzedzających przejście na emeryturę lub, na wniosek ubezpieczonego, z dowolnych 20 lat wybranych z całego okresu aktywności zawodowej. W takiej sytuacji wskazywane są okresy charakteryzujące się najlepszą relacją osiągniętych zarobków do przeciętnego wynagrodzenia, a redystrybucja dokonuje się od osób o „płaskich” karierach zawodowych w kierunku ubezpieczonych odznaczających się większą zmiennością relacji zarobków do przeciętnych wynagrodzeń (dynamicznych karier zawodowych).

Wysokość emerytury nie zależy od wieku przejścia na emeryturę i przewidywanego okresu jej pobierania (przeciętnego dalszego trwania życia). Sytuacja taka jest efektem nieuwzględnienia w formule emerytalnej parametru demograficznego. Stąd, zarówno dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 60 lat, jak i osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 65 lat, świadczenie emerytalne wyniesie tyle samo, przy założeniu równej indywidualnej podstawy wymiaru i identycznej długości okresów składkowych i nieskładkowych. Sytuacja taka powoduje redystrybucję od osób przechodzących na emeryturę później w kierunku osób przechodzących na emeryturę wcześniej.

3.2. Zróżnicowanie wieku emerytalnego

W starym systemie emerytalnym występuje zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – ustawowy wiek emerytalny wynosi odpowiednio 60 i 65 lat. Do przejścia na emeryturę w wieku niższym niż ustawowy uprawnione są osoby o długim stażu ubezpieczeniowym (emerytury wcześniejsze na zasadach ogólnych) oraz wybrane grupy osób pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Formuła nie

powoduje obniżenia świadczenia w przypadku rozpoczęcia pobierania emerytury w wieku niższym niż ustawowy, co nie zachęca do odkładania momentu przejścia na emeryturę, gdy ubezpieczony spełni warunki uprawniające do emerytury wcześniejszej. Wcześniejsze świadczenia powodują redystrybucję w kierunku osób dłużej pobierających świadczenia (wcześniejszych emerytów). Ze względu na repartycyjny sposób finansowania systemu, zwiększone wydatki na wypłatę wcześniejszych emerytur obciążają pokolenie pracujące. Według stanu na koniec 2007 r. aż 26,2% kobiet i 23,5% mężczyzn pobierających emerytury było w wieku niższym niż ustawowy wiek emerytalny (tabela 35).

Tabela 35. Struktura wieku osób pobierających świadczenia emerytalne w 2007 r.

Wiek	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni
	w proc.		
Ogółem	100,0	100,0	100,0
54 lata i mniej	3,1	2,4	4,4
55–59	15,8	23,8	3,6
60–64	19,9	22,8	15,5
65–69	21,0	17,5	26,2
70–74	18,2	15,0	23,2
75–79	12,6	10,1	16,2
80 lat i więcej	9,4	8,4	10,9
Średni wiek w latach	68,0	70,1	66,7

Źródło: *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2008 r., s. 17.

Tabela 36. Struktura wieku osób, którym przyznano świadczenia emerytalne w 2007 r.

Wiek	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni
	w proc.		
Ogółem	100,0	100,0	100,0
49 lat i mniej	3,8	1,8	7,9
50–54	7,5	7,3	7,9
55–59	54,3	78,3	5,3
60–64	24,7	12,1	50,3
65 lat i więcej	9,7	0,5	28,6
Średni wiek w latach	57,1	55,8	59,7

Źródło: *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2008 r., s. 31.

Średni wiek polskiego emeryta, wynoszący dla kobiet nieco ponad 70 lat, a dla mężczyzn niespełna 67 lat, wynika z przechodzenia na emeryturę średnio o 4,2 roku wcześniej w przypadku kobiet i średnio o ponad 5 lat wcześniej w przypadku mężczyzn. W konsekwencji, ani średni wiek przejścia na emeryturę, ani średni wiek osoby, której przyznano emeryturę w 2007 r. (tabela 36), zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn, nie osiągnął nawet wysokości odpowiadającej ustawowemu wiekowi emerytalnemu kobiet.

3.3. Emerytura minimalna

Świadczenie emerytalne nie może być niższe od kwoty emerytury minimalnej. W przypadku, gdy obliczone świadczenie nie osiąga kwoty najniższej emerytury, a ubezpieczony posiada wymagany staż ubezpieczeniowy⁴⁹⁸, przyznawana jest emerytura w wysokości emerytury minimalnej. Dopłaty do świadczenia finansowane są z budżetu państwa. Dopłaty do emerytury minimalnej powodują redystrybucję międzypokoleniową od pokolenia pracujących do pokolenia emerytów, finansowaną zewnętrznie z systemu podatkowego. W 2007 r. 4,7% emerytów pobierało świadczenia nieprzekraczające 600 zł, a 9,9% emerytury mieszczące się w przedziale 601–800 zł⁴⁹⁹, przy minimalnej emeryturze równej 597,46 zł.

3.4. Waloryzacja świadczeń

Na zakres redystrybucji międzypokoleniowej dokonywanej poprzez system emerytalny ma także wpływ sposób waloryzacji świadczeń. Ze względu na dokonywanie indeksacji o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, emeryci nie biorą w pełni udziału we wzroście gospodarczym. A zatem występuje redystrybucja międzypokoleniowa od pokolenia emerytów do pokolenia pracujących. Sposób inflacyjnej indeksacji świadczeń, dokonywanej od 2004 r. do końca 2007 r. (indeksacja przeprowadzana raz na trzy lata, o ile skumulowany wskaźnik inflacji liczony od ostatniej waloryzacji nie przekroczył wcześniej 105%) powodowała spotęgowanie wymienionego efektu, gdyż nie gwarantowała nawet utrzymania realnego poziomu świadczeń⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Art. 27 Ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁹⁹ Zob. *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2008, s. 39.

⁵⁰⁰ Art. 88 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, obowiązujący od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2007 r., zmieniony Ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach

4. Elementy redystrybucyjne w nowym bazowym systemie emerytalnym

4.1. Koszty transformacji systemu

Podzielenie składki pomiędzy części systemu finansowane repartycyjnie i kapitałowo spowodowało zmniejszenie wpływów do systemu repartycyjnego w stosunku do stanu sprzed reformy. Ubytek we wpływach musi być na bieżąco pokrywany ze względu na zobowiązania związane z wypłatą świadczeń dla obecnych emerytów oraz osób, które pozostały w starym systemie i w najbliższych latach uzyskają prawo do świadczeń obliczanych na zasadach dotychczasowych. Deficyt powstały w wyniku przekazywania 3/8 składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych miał zostać pokryty ze środków pochodzących z prywatyzacji spółek państwowych. Już w pierwszych latach okazało się jednak, że wpływy z prywatyzacji są znacznie niższe od planowanych, a deficyt powstający w funduszu emerytalnym wyodrębnionym w ramach FUS musi być finansowany z dotacji z budżetu państwa⁵⁰¹. Oznacza to redystrybucję międzypokoleniową od pokolenia pracujących do pokolenia emerytów. Redystrybucja ta powinna występować jedynie w okresie przejściowym, do chwili osiągnięcia przez nowy system pełnej dojrzałości.

4.2. Kapitał początkowy

Odpowiedzią na problem uwzględnienia w systemie o zdefiniowanej składce okresów podlegania ubezpieczeniu przed wprowadzeniem reformy jest kapitał początkowy.

i rentach z FUS (Dz.U. nr 191, poz. 1368). Do 1986 r. emerytury były podnoszone uznaniowo. Dopiero w 1986 r. wprowadzono mechanizm waloryzacji. M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 138.

⁵⁰¹ M. Żukowski jeszcze przed wprowadzeniem reformy wskazywał, że nadzieje związane ze sfinansowaniem kosztów transformacji systemu emerytalnego z wpływów z prywatyzacji były przeceniane. Zob. M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op.cit., s. 165.

Rosnący deficyt funduszu emerytalnego w ramach FUS spowodowany przekazywaniem składki do OFE i wymuszający coraz większe dotacje z budżetu do systemu repartycyjnego spowodował w 2011 r. obniżenie składki emerytalnej przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru. W wyniku tej zmiany pozostała część składki (5% podstawy wymiaru) jest przekazywana do części administrowanej przez ZUS na specjalne subkonto, będące oficjalnie elementem II filara. W kolejnych latach składka emerytalna przekazywana do części kapitałowej (OFE) ma być systematycznie zwiększana aż do osiągnięcia poziomu 3,5% podstawy wymiaru. Zmiany zostały wprowadzone Ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 75, poz. 398).

Stanowi on ekwiwalent składek opłaconych za ubezpieczonego do systemu dotychczasowego i wyliczono go dla każdej osoby podlegającej ubezpieczeniu emerytalnemu przed 1 stycznia 1999 r. przez co najmniej 6 miesięcy. Kapitał początkowy został obliczony jako kwota hipotetycznej emerytury, która przysługiwałaby ubezpieczonemu w dniu poprzedzającym wdrożenie nowego systemu, pomnożona przez przeciętne dalsze trwanie życia osoby w wieku 62 lat wyrażone w miesiącach⁵⁰². Jego wysokość zależała od liczby lat składkowych i nieskładkowych, indywidualnej podstawy wymiaru składek i wieku ubezpieczonego. Uwzględnienie przy kalkulacji kapitału początkowego elementu socjalnego i okresów nieskładkowych, spowoduje w przyszłości redystrybucję od osób opłacających składki podlegających wyłącznie systemowi o zdefiniowanej składce do osób pobierających świadczenia wyliczone częściowo w oparciu o zasadę zdefiniowanej składki a częściowo według formuły zdefiniowanego świadczenia. Z tego względu świadczenia osób, którym obliczono i dopisano do konta w I filarze kapitał początkowy, nie odzwierciedlają w pełni zasad i formuły emerytalnej zastosowanej w nowym systemie. Kapitał początkowy przestanie występować jako składnik uprawnień zgromadzonych w systemie repartycyjnym, gdy na emeryturę zaczną przechodzić osoby, które wypracowały całość uprawnień i kapitału w nowym systemie. Wówczas system osiągnie dojrzałość i zakończony zostanie okres przejściowy polegający na uwzględnianiu przy obliczaniu emerytury uprawnień nabytych według zasad funkcjonujących przed 1999 r.

4.3. Kredytowanie składek

Kredytowanie składek bądź uprawnień emerytalnych polega na ich uzupełnianiu z budżetu państwa za okresy, kiedy ubezpieczony nie mógł z niezależnych od siebie przyczyn podjąć zatrudnienia (np. okres urlopu z tytułu opieki nad dzieckiem lub innym członkiem rodziny). Państwo może także decydować o systematycznym dodatkowym uzupełnianiu uprawnień bądź kapitałów osób uzyskujących dochody niższe od określonego poziomu. Takie uzupełnianie kapitału emerytalnego jest szczególnie istotne w finansowanych kapitałowo systemach o zdefiniowanej składce.

W polskim systemie emerytalnym formuła zdefiniowanej składki uzależnia wprost wysokość emerytury od wysokości zgromadzonych uprawnień lub kapitału emerytalnego, a te zależą od kwot wpłaconych składek. Zależność ta powoduje, iż świadczenia osób przebywających np. na urlopach macierzyńskich czy wychowawczych, za które

⁵⁰² Przyjęte do obliczeń dalsze przeciętne trwanie życia było jednakowe dla kobiet i mężczyzn i wynosiło 209 miesięcy. Przy obliczaniu kapitału początkowego socjalną część emerytury (24% kwoty bazowej) skorygowano współczynnikiem, którego wysokość zależała od wieku i stażu ubezpieczonego na dzień 31 grudnia 1998 r.

pracodawca nie opłaca składek, byłyby znacznie niższe. Aby uchronić przed ubóstwem na emeryturze wymienione grupy, których krótsze okresy opłacania składek wynikają z wychowywania dzieci, wprowadzono zasadę finansowania składek emerytalnych za te osoby w całości przez budżet państwa za pośrednictwem ZUS. Podstawę wymiaru składki stanowi kwota pobieranego zasiłku macierzyńskiego, a w odniesieniu do osób przebywających na urlopie wychowawczym – kwota nie wyższa niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia⁵⁰³.

Finansowanie składek emerytalnych z budżetu świadczy o redystrybucji dokonywanej na etapie opłacania składek od osób pracujących do osób przebywających na urlopiach macierzyńskich i wychowawczych. Ze względu na różne zasady finansowania I i II filara, redystrybucja ta przybiera formę redystrybucji międzypokoleniowej dla części repartycyjnej i redystrybucji wewnątrzpokoleniowej dla części kapitałowej. Na koncie w I filarze zapisywane są bowiem jedynie dodatkowe uprawnienia, które zostaną sfinansowane przez przyszłe pokolenie, natomiast w II filarze składki emerytalne finansowane są przez te same pokolenia, do których należą rodzice wychowujący dziecko. W obu przypadkach jest to redystrybucja zewnętrzna, gdyż jej finansowanie oparte jest na środkach niepochodzących ze składek, lecz z wpływów do budżetu.

4.4. Indeksacja uprawnień

Składki wpłacane do repartycyjnej części polskiego systemu emerytalnego są ewidencjonowane na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS. Aby zachować realną wartość uprawnień gromadzonych w I filarze, podlegają one corocznej waloryzacji (w dniu 1 czerwca każdego roku) o wskaźnik równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. Wskaźnik ten nie może być niższy niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz nie może powodować obniżenia stanu konta⁵⁰⁴. Taka konstrukcja mechanizmu waloryzacyjnego powoduje, iż uczestnicy systemu są zabezpieczeni przed spadkiem realnej wartości uprawnień, uczestnicząc jednocześnie w wypracowywanym przez nich wzroście gospodarczym. Ze względu na wprowadzenie pełnej waloryzacji cenowo-płacowej, w systemie może wystąpić redystrybucja od pokolenia pracujących do pokolenia emerytów. Jeśli bowiem w okresie gromadzenia uprawnień wystąpią dłuższe okresy dekoniunktury i spadku dynamiki wzrostu PKB, wskaźnik waloryzacji uprawnień może przekroczyć wskaźnik wzrostu PKB, obciążając przyszłe pokolenia nadmiernymi wydatkami emerytalnymi.

⁵⁰³ Art. 18 ust. 5b Ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

⁵⁰⁴ Art. 25 Ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS.

Warto ponadto zwrócić uwagę, że opisana waloryzacja przyjmie cechy waloryzacji cenowej, gdy Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie odnotuje realnego wzrostu sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. Biorąc pod uwagę fakt, iż przypis ten zależy od liczby ubezpieczonych opłacających składki i wysokości ich wynagrodzeń, niekorzystne zmiany demograficzne (spadek liczby aktywnych zawodowo) mogą spowodować, iż przez pewien czas chroniona będzie jedynie realna wartość uprawnień, nie dając ubezpieczonym prawa do zwwyżki świadczeń spowodowanej wzrostem wynagrodzeń.

4.5. Dziedziczenie środków

W przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego, środki zgromadzone na jego rachunku podlegają dziedziczeniu. Jeżeli członek funduszu pozostawał w związku małżeńskim, fundusz dokonuje wypłaty transferowej połowy środków stanowiących przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej na rachunek małżonka w otwartym funduszu emerytalnym. Środki niewykorzystane w powyższy sposób przekazywane są osobom wskazanym przez zmarłego w złożonym wcześniej oświadczeniu, a w przypadku ich braku – wchodzi w skład spadku⁵⁰⁵.

Wprowadzenie zasady dziedziczenia środków w fazie ich gromadzenia w kapitałowej części systemu emerytalnego powoduje uszczuplenie środków przeznaczonych na wypłatę emerytur w przyszłości. Część środków przekazywana obowiązkowo na rachunek współmałżonka w OFE, jest przejawem redystrybucji wewnątrzpokoleniowej od osób niedożywiających momentu przejścia na emeryturę w kierunku ich współmałżonków. Z kolei wypłacenie środków osobom wskazanym przez zmarłego członka OFE, powoduje transfer środków poza system emerytalny (redystrybucja zewnętrzna) do osób najbliższych z tego samego lub innego pokolenia (redystrybucja wewnątrzpokoleniowa lub międzypokoleniowa).

4.6. Stopa zwrotu OFE

Kapitałowa część bazowego systemu emerytalnego opiera się na zasadzie inwestowania składek na rynku finansowym. Kapitał emerytalny gromadzony na rachunku w OFE zdecyduje o wysokości przyszłej emerytury. Wysokość kapitału emerytalnego zależy od wysokości wpłaconych składek, długości okresu ich pomnażania oraz stopy zwrotu osiągniętej przez OFE. Stopa zwrotu ma zatem kluczowe znaczenie dla wysokości przyszłych emerytur. Powszechnie uznaje się, że kapitałowy system emerytalny jest mniej wrażliwy

⁵⁰⁵ Art. 131 i 132 Ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

na zmiany demograficzne, gdyż kapitał emerytalny ma swoje pokrycie w aktywach finansowych kupionych na rynku w odróżnieniu od systemów repartycyjnych finansowanych z bieżących składek⁵⁰⁶. Należy jednak pamiętać, iż cena aktywów finansowych zależy od kształtowania się podaży i popytu na nie. W obliczu starzenia się społeczeństwa, coraz mniej osób będzie wchodziło na rynek pracy i będzie zobowiązanych do przystępowania do otwartych funduszy emerytalnych. Do OFE będzie wpływało mniej składek, co oznacza mniejszy popyt na aktywa sprzedawane przez liczniejszą grupę osób odchodzących na emeryturę. Ceny aktywów ulegną wówczas obniżeniu, a kończący aktywność zawodową ubezpieczeni osiągną niższe stopy zwrotu od tych, które osiągnęliby przy korzystniejszej strukturze wiekowej uczestników systemu. Zjawisko to, będące transferem środków pomiędzy pokoleniami, może nosić znamiona redystrybucji, gdyż w jego wyniku różne pokolenia osiągną różne stopy zwrotu z tytułu lokowania oszczędności emerytalnych, otrzymując w konsekwencji różne wysokości świadczeń.

Połączenie finansowania repartycyjnego z kapitałowym w miejsce funkcjonującej dotychczas umowy międzypokoleniowej sugerować może ograniczenie redystrybucji międzypokoleniowej i obciążeń kolejnych pokoleń pracujących. Nie można jednak zapominać, że zarówno uprawnienia emerytalne zgromadzone na koncie w ZUS, jak i kapitał odłożony w OFE, muszą w przyszłości znaleźć pokrycie w produkcie wytworzonym przez kolejne pokolenia ubezpieczonych. Pod tym względem zarówno system repartycyjny, jak i kapitałowy, nie są wolne od ryzyka demograficznego, a poziom i kierunek występującej w nich redystrybucji międzypokoleniowej zależy od stopy waloryzacji uprawnień na koncie w I filarze oraz stóp zwrotu wypracowanych przez OFE.

4.7. Tablice przeciętnego dalszego trwania życia

Podstawową i najczęściej występującą formą wypłaty świadczeń emerytalnych są renty dożywotnie. W systemach o zdefiniowanej składce, ich wysokość jest obliczana na podstawie m.in. tablic przeciętnego dalszego trwania życia. Przeciętne dalsze trwanie życia kobiet i mężczyzn znacznie się różni – nawet o kilkudziesiąt miesięcy dla osób w wieku 60 lat. Tworząc system emerytalny o zdefiniowanej składce, należy podjąć decyzję, czy przy kalkulacji świadczenia stosowane będą tablice jednolite powodujące redystrybucję od żyjących krócej mężczyzn do bardziej długowiecznych kobiet, czy wysokość świadczeń będzie obliczana według tablic odrębnych dla każdej płci.

Ze stosowaniem jednolitych tablic dalszego trwania życia dla danej kohorty wiąże się jeszcze jeden aspekt. W opisach badań systemów emerytalnych można się spotkać

⁵⁰⁶ Zob. R. Holzmann, op.cit., s. 10.

ze stwierdzeniami, iż mniej zarabiający pracownicy odznaczają się wyższą śmiertelnością i krótszym przeciętnym dalszym trwaniem życia⁵⁰⁷ – w konsekwencji aktuarialnie obliczone świadczenie osób gorzej zarabiających powinno być wyższe niż osób o ponadprzeciętnych zarobkach ze względu na krótszy okres konsumpcji emerytury. Dodatnia korelacja wysokości dochodów z długością dalszego przeciętnego trwania życia nie została potwierdzona w polskich realiach⁵⁰⁸. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych zakłada równe traktowanie wszystkich ubezpieczonych w zakresie ustalania wysokości emerytur kapitałowych, bez względu na płeć, stan zdrowia, stan cywilny lub rodzinny⁵⁰⁹.

Problem tablic przeciętnego dalszego trwania życia wiąże się ściśle z problemem zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Pomimo podjęcia wielu prób, nie udało się dotychczas zrealizować planu podniesienia wieku emerytalnego kobiet, co powoduje, iż w pierwszych latach funkcjonowania wypłat z nowego systemu na emeryturę będą przechodziły wyłącznie kobiety. Wobec przyjęcia rozwiązania zakładającego stosowanie wspólnych dla obu płci tablic przeciętnego dalszego trwania życia oraz decyzji o wypłacie świadczeń w formie emerytury dożywotniej, konieczne było wprowadzenie dodatkowych regulacji dotyczących świadczeń wypłacanych osobom w wieku 60–65 lat, czyli wyłącznie kobietom. W przypadku umożliwienia kobietom w wieku 60 lat zakupu emerytury dożywotniej w zakładzie emerytalnym, tablice dalszego trwania życia przyjęte dla kalkulacji tych świadczeń musiałyby odpowiadać tablicom dalszego trwania życia kobiet, gdyż cała kohorta przechodząca na emeryturę w tym wieku byłaby płci żeńskiej. Świadczenia te byłyby znacznie niższe, co nie znajdowało akceptacji społecznej. W konsekwencji zdecydowano o wprowadzeniu dodatkowej formy, emerytury okresowej, jako świadczenia emerytalnego wypłacanego przed osiągnięciem 65 lat. Gdy dana kohorta osiągnie 65 lat, wśród osób pobierających emeryturę będą zarówno kobiety, jak i mężczyźni, co umożliwi stosowanie wspólnych tablic przeciętnego dalszego trwania życia.

Zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w powiązaniu ze stosowaniem wspólnych tablic przeciętnego dalszego trwania życia spowoduje, poza redystrybucją wewnątrzpokoleniową od mężczyzn do kobiet, dalsze konsekwencje redystrybucyjne o trudnym do przewidzenia kierunku. Z uwagi na niemożność określenia *ex ante*, jak będzie wyglądała struktura konkretnej kohorty emerytów rozpoczynającej pobieranie świadczenia w danym roku, różnice w strukturze płci emerytów w stosunku do założeń przyjętych przy budowaniu przez GUS tablic przeciętnego dalszego trwania życia mogą

⁵⁰⁷ Zob. S. Valdes-Prieto, *op.cit.*, s. 35.

⁵⁰⁸ J. Owczarek, *Przyczyny i rodzaje redystrybucji w systemach emerytalnych*, „Studia i Prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego”, zeszyt 15, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 868.

⁵⁰⁹ Art. 2 ustawy.

okazać się znaczne⁵¹⁰. Jeśli wśród osób faktycznie przechodzących w danym roku na emeryturę będzie więcej kobiet niż szacowano przy budowie tablic, nastąpić może redystrybucja w kierunku kobiet. Źródłem jej finansowania będą kapitały instytucji zarządzających Funduszami Dożywotnych Emerytur Kapitałowych lub fundusz emerytalny w ramach FUS, a w razie konieczności dopłat do niego – budżet państwa.

Warto zauważyć, że jednolite tablice przeciętnego dalszego trwania życia stosowane w nowym polskim systemie emerytalnym spowodują także nieznaczną redystrybucję od kobiet do mężczyzn. Redystrybucja ta wynika z trzyletniego okresu gwarancji dołączonego do dożywotniej emerytury kapitałowej – cena tej gwarancji, w konsekwencji stosowania tablic jednolitych, jest równa dla kobiet i mężczyzn, pomimo wyższej śmiertelności tych drugich⁵¹¹.

4.8. Wielość form wypłaty świadczeń emerytalnych

Ze względu na wprowadzenie dwóch form wypłaty emerytur (emerytury okresowe oraz indywidualne emerytury dożywotnie) i odmienne odnoszące się do nich ograniczenia wiekowe w systemie wystąpić może, niezamierzona zdaniem autorki, redystrybucja od mężczyzn do kobiet. Wcześniejsze rozpoczęcie pobierania świadczenia emerytalnego przez kobiety w formie emerytury okresowej spowoduje, iż zaczną one szybciej konsumować kapitał emerytalny w częściach wynikających z podzielenia kapitału przez wspólne przeciętne dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach, przy zachowaniu zasady dziedziczenia środków i waloryzacji świadczeń zgodnej z zasadami określonymi dla części repartycyjnej. Po zakończeniu wypłat okresowych może się okazać, iż pozostały na rachunku w OFE kapitał nie wystarczy na wykupienie emerytury dożywotniej osiągającej łącznie ze świadczeniem z I filara kwotę nie niższą od emerytury minimalnej. Wówczas, na skutek wcześniejszej konsumpcji środków, z budżetu państwa sfinansowana zostanie podwyżka emerytury repartycyjnej, aby łączna kwota świadczeń osiągnęła wysokość emerytury minimalnej. Wystąpi redystrybucja międzypokoleniowa od podatników w kierunku kobiet pobierających świadczenia emerytalne.

Dodatkowym narzędziem redystrybucyjnym wbudowanym w system wypłaty świadczeń z kapitałowej części systemu jest zwrot środków w przypadku śmierci emeryta

⁵¹⁰ Różnice w strukturze emerytów mogą wystąpić zwłaszcza w pierwszych latach od momentu uzyskania przez daną kohortę wieku emerytalnego. Trudno jest określić, jak duża jej część zdecyduje się na przejście na emeryturę po uzyskaniu minimalnego wieku, a jaka część odłoży decyzję emerytalną na później, licząc na wyższe świadczenia w przyszłości. Budując tablice przeciętnego dalszego trwania życia, GUS będzie musiał przyjąć, ile będzie kobiet i ilu mężczyzn w kohorcie przechodzącej na emeryturę.

⁵¹¹ Za tę ceną uwagę dziękuję Barbarze Więckowskiej.

w okresie pierwszych trzech lat od momentu rozpoczęcia pobierania emerytury dożywotniej. Mechanizm ten ma pełnić funkcję amortyzacji tzw. szoku przejścia, rozumianego jako utrata przez ubezpieczonego poczucia prawa własności do zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym oszczędności, związana z wykupieniem dożywotniego świadczenia⁵¹². Wypłacenie części środków z systemu emerytalnego już w fazie ich konsumowania i po wykupieniu świadczenia dożywotniego spowoduje podrożenie systemu (obniżenie świadczeń) i redystrybucję polegającą na wytransferowaniu funduszy poza system emerytalny, zarówno wewnątrz-, jak i międzypokoleniową.

4.9. Emerytura minimalna

Gwarancje emerytury minimalnej obejmują podwyższenie świadczeń osób, których łączne świadczenie emerytalne obliczone na podstawie stanu indywidualnego konta ubezpieczonego w ZUS i kapitału emerytalnego zgromadzonego w OFE, będzie niższe od minimalnej emerytury określonej przez państwo. Aby skorzystać z gwarancji minimalnej emerytury, ubezpieczeni, którzy osiągnęli wiek co najmniej 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni), muszą ponadto wykazać się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym:

- 20 lat składkowych i nieskładkowych w przypadku kobiet,
- 25 lat składkowych i nieskładkowych w przypadku mężczyzn⁵¹³.

Biorąc pod uwagę obniżenie stopy zastąpienia w wyniku zastosowania formuły emerytalnej o zdefiniowanej składce, można przypuszczać, iż w przyszłości konieczność podwyższenia świadczenia do wysokości emerytury minimalnej może dotyczyć znacznej części emerytów. Podwyższanie świadczeń do minimalnej wysokości będzie finansowane ze środków budżetu państwa, a zatem podatków zapłaconych przez pokolenie aktualnie pracujących (redystrybucja zewnętrzna międzypokoleniowa).

4.10. Waloryzacja emerytury

Waloryzacja świadczeń emerytalnych może przybierać formę indeksacji cenowej, indeksacji płacowej lub indeksacji mieszanej (cenowo-płacowej). Indeksacja cenowa gwarantuje utrzymanie realnej wartości świadczeń, nie umożliwiając jednak emerytom uczestniczenia we wzroście gospodarczym. Waloryzowanie świadczeń za pomocą

⁵¹² *Uzasadnienie do projektu ustawy z 17 października 2008 r. o emeryturach kapitałowych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008, s. 4.

⁵¹³ Art. 87 ust. 1 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

wskaźnika wzrostu płac powoduje, iż grupa emerytów uczestniczy we wzroście gospodarczym i zapewnia stabilizację relatywnej wysokości emerytur, nie chroniąc jednak ich wysokości nominalnej.

Od 1 stycznia 2008 r. zmieniono zasady waloryzacji świadczeń emerytalnych z polskiego bazowego systemu emerytalnego. Waloryzacja cenowa została zastąpiona indekacją mieszaną. Emerytury podlegają corocznej waloryzacji od dnia 1 marca o wskaźnik waloryzacji równy średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększonemu o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Zwiększenie wskaźnika o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Jeżeli Komisja nie dojdzie do porozumienia w sprawie wysokości zwiększenia, Rada Ministrów określa wskaźnik w drodze rozporządzenia⁵¹⁴. Zmiana w kierunku uwzględnienia realnego wzrostu płac we wskaźniku waloryzacji świadczeń emerytalnych zasługuje na ocenę pozytywną, gdyż umożliwi emerytom uczestniczenie, choć w niewielkim zakresie, we wzroście gospodarczym. Im mniejsza część realnego wzrostu wynagrodzeń będzie uwzględniana do obliczenia wskaźnika waloryzacji, tym większa będzie redystrybucja od osób starszych do pokolenia aktywnych zawodowo.

⁵¹⁴ Art. 88 i 89 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.



WPŁYW REDYSTRYBUCJI NA ZRÓŻNICOWANIE EMERYTUR BAZOWYCH – PRZYKŁAD POLSKIEGO SYSTEMU UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

1. Metoda badawcza

W celu oceny redystrybucji emerytalnej w polskim systemie bazowym autorka posłużyła się następującymi miarami: wysokością świadczeń, wskaźnikiem relatywnego zróżnicowania wysokości świadczeń, stopą zastąpienia, wewnętrzną stopą zwrotu i wskaźnikiem zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu (zob. rozdział IV). Wysokość świadczeń z nowego systemu obliczono zgodnie z przepisami obowiązującymi na początku 2010 r. Dokonując wyboru miar, uwzględniono zakres dostępnych danych o polskim systemie emerytalnym dotyczących w szczególności okresu składkowania i wypłaty świadczeń emerytalnych. Wybranie kilku miar umożliwiło nie tylko ustalenie występowania redystrybucji, ale także jej kierunków i natężenia.

Wymienione miary obliczono dla 24 modelowych ubezpieczonych różniących się płcią, wiekiem przejścia na emeryturę, długością okresu opłacania składek i wysokością uzyskiwanych wynagrodzeń, zgodnie z tabelą 37.

Dla wszystkich modelowych ubezpieczonych obliczono wysokość świadczeń, stopy zastąpienia i wewnętrzne stopy zwrotu w starym⁵¹⁵ i nowym systemie emerytalnym, przy uwzględnieniu następujących założeń:

- 1) wiek przejścia na emeryturę wynosi 60 lub 65 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn;
- 2) wynagrodzenia odpowiadają 40%⁵¹⁶, 50%, 100%, 250%, 300%, 500% przeciętnego wynagrodzenia;

⁵¹⁵ Świadczenia ze starego systemu obliczono w oparciu o zasady obowiązujące dla osób, które przeszły na emeryturę po 1998 r. Mają do nich zastosowanie przepisy Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁵¹⁶ 40% odpowiada w przybliżeniu relacji najniższego wynagrodzenia do wynagrodzenia przeciętnego na początku 2009 r. Minimalne wynagrodzenie obowiązujące w 2009 r. wynosiło 1276 zł, co

Tabela 37. Charakterystyka modelowych ubezpieczonych przyjęta do kalkulacji wysokości świadczeń

Płeć (K/M)	Wiek przejścia na emeryturę	Lata składkowe	Lata nieskładkowe*	Wynagrodzenie jako procent wynagrodzenia przeciętnego
K	60	30	5	40%
K	60	30	5	50%
K	60	30	5	100%
K	60	30	5	250%
K	60	30	5	300%
K	60	30	5	500%
K	65	30	5	40%
K	65	30	5	50%
K	65	30	5	100%
K	65	30	5	250%
K	65	30	5	300%
K	65	30	5	500%
K	65	35	5	40%
K	65	35	5	50%
K	65	35	5	100%
K	65	35	5	250%
K	65	35	5	300%
K	65	35	5	500%
M	65	35	5	40%
M	65	35	5	50%
M	65	35	5	100%
M	65	35	5	250%
M	65	35	5	300%
M	65	35	5	500%

* Lata nieskładkowe uwzględniane przy kalkulacji świadczenia emerytalnego ze starego systemu emerytalnego, czyli okresy nieskładkowe w rozumieniu art. 7 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r., nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

Źródło: Opracowanie własne.

- 3) ubezpieczeni charakteryzują się płaską karierą zawodową – relacja zarobków do wynagrodzenia przeciętnego nie zmienia się w okresie objętym symulacją;
- 4) ubezpieczeni charakteryzują się 30- lub 35-letnim okresem składkowym oraz 5-letnim okresem nieskładkowym⁵¹⁷, staż ubezpieczeniowy jest liczony od osiągnięcia przez ubezpieczonych wieku 25 lat i wygląda następująco: początkowe 3 lata to lata nieskładkowe, następnie 9 lat składkowych, 2 lata nieskładkowe i odpowiednio 21 lub 26 lat składkowych;
- 5) kwota bazowa w pierwszym roku objętym symulacją, gdy ubezpieczeni mają 25 lat, we wszystkich przypadkach wynosi 2000 zł;
- 6) emerytura minimalna stanowi 26% kwoty bazowej⁵¹⁸ – w momencie przechodzenia przez ubezpieczonych na emeryturę po ukończeniu 60 lub 65 lat emerytura minimalna osiągnie wysokość odpowiednio 1039,94 zł i 1148,18 zł.
- 7) wynagrodzenia⁵¹⁹, kwota bazowa oraz emerytura minimalna rosną w tempie 2% rocznie⁵²⁰;
- 8) wartość kwoty bazowej po 35 latach i 40 latach po rozpoczęciu aktywności zawodowej wynosi odpowiednio 3999,78 zł i 4416,08 zł. Z kolei wartości wynagrodzeń brutto odpowiadających tym kwotom to odpowiednio 4635,28 zł oraz 5117,72 zł;
- 9) średnioroczna stopa zwrotu z części kapitałowej przyjęta przy obliczaniu świadczeń emerytalnych wynosi 5%⁵²¹;

stanowiło 40% wynagrodzenia w I kwartale 2009 r. (3185,61zł). Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 24 lipca 2008 r. w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2009 r. (M.P. nr 55, poz. 499).

⁵¹⁷ Długość okresów składkowych i nieskładkowych przyjęto w oparciu o dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z założeniem że w przyszłości faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę wzrośnie, zbliżając się do poziomu wieku ustawowego. Zgodnie z danymi ZUS, staż pracy osób pobierających emerytury w 2008 r. wynosił średnio 33,9 lata, przy czym dla kobiet był on równy 31,9 lat, natomiast dla mężczyzn – 36,9 lat. Wśród osób, którym przyznano świadczenia emerytalne w 2008 r., przeciętny staż wynosił 37,4 lat, a średni okres nieskładkowy zaliczany do stażu pracy dla nowo przyznanych emerytur i rent – 3,9 roku. *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2008 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009, s. 20. *Emerytury i renty przyznane w 2008 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009, s. 14.

⁵¹⁸ Przyjęty wskaźnik emerytury minimalnej otrzymano z podzielenia obowiązującej od 1 marca 2009 r. wysokości emerytury minimalnej (675,10 zł) przez wysokość obowiązującej kwoty bazowej (2578,26 zł).

⁵¹⁹ Wysokość wynagrodzenia w pierwszym roku analizy obliczona jest na podstawie kwoty bazowej, przyjmując, że składki potrącane z wynagrodzenia pracownika to 13,71% podstawy wymiaru.

⁵²⁰ Wysokość stopy wzrostu wynagrodzeń przyjęto na podstawie prognoz Komisji Europejskiej dotyczących stopy wzrostu wydajności pracy w Polsce w latach 2007–2060. Średnia prognozowana roczna stopa wzrostu wydajności pracy w tym okresie wynosi 2,4%, przy czym prognozowany jest trend spadkowy (stopa prognozowana dla okresu od 2040 roku wynosi 1,7%). Zob. *2009 Ageing Report...*, op.cit., s. 17.

⁵²¹ Wysokość rocznej stopy zwrotu przyjęto na podstawie analizy dotychczasowych realnych stóp zwrotu, osiąganych przez kapitałowe systemy emerytalne. Korzystając z danych Międzynarodowego Stowarzyszenia Zarządzających Funduszami Emerytalnymi (FIAP), autorka obliczyła, że średnie roczne realne stopy zwrotu osiągnięte do końca 2008 r. wynosiły od 7,62% w Chile do 3,34% w Republice Dominikany. Dla Polski wartość ta osiągnęła poziom 5,73% dla okresu 1999–2008. Źródło: www.fiap.cl, odczyt z dnia 3 lutego 2010 r. Realne stopy zwrotu wykazują tendencję spadkową, stąd w kalkulacji przyjęto realną stopę

- 10) techniczna stopa zwrotu dla dożywotnich emerytur kapitałowych wynosi 1%;
- 11) koszty administracyjne wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych są równe 3,5% wartości miesięcznego świadczenia;
- 12) symulacja nie uwzględnia inflacji, jest przeprowadzana w wielkościach realnych.

Wysokość świadczeń obliczono na podstawie wartości świadczeń z nowego systemu emerytalnego obliczonych przez J. Bijaka i B. Więckowską⁵²² dla 60-letniej kobiety oraz 65-letniego mężczyzny zarabiających 100% przeciętnego wynagrodzenia⁵²³. Wartości te stanowiły podstawę samodzielnego obliczenia wysokości emerytur z nowego systemu dla pozostałych 22 ubezpieczonych. Wysokość emerytur ze starego systemu emerytalnego została obliczona samodzielnie na podstawie formuł świadczeń emerytalnych opisanych w rozdziale V.

Wskaźnik relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur obliczono na podstawie autorskiej formuły opisanej w rozdziale IV. Uwzględniono jednolitą stopę całkowitej składki emerytalnej, wynoszącą dla wszystkich ubezpieczonych 19,52%. Rozpiętość wysokości podstawy wymiaru składek emerytalnych przyjęto w przedziale od wynagrodzenia minimalnego (40% przeciętnego wynagrodzenia) do górnego limitu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne (250% przeciętnego wynagrodzenia). Przedstawione w dalszej części wyniki otrzymano w oparciu o następującą formułę wskaźnika relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur:

$$D_p = \frac{E_{\max}}{E_{\min}} \times \frac{w_{i,\min}}{w_{i,\max}} = 0,16 \times \frac{E_{250\%}}{E_{40\%}}$$

gdzie:

$E_{250\%}$ – wysokość świadczenia emerytalnego dla osoby zarabiającej 250% przeciętnego wynagrodzenia,

zwrotu dla polskiego kapitałowego systemu emerytalnego w wysokości 5%. W długim okresie realne stopy zwrotu powinny być zbliżone do stopy wzrostu gospodarczego (Zob. M. Góra, K. Rybiński, L. Sobolewski, *System emerytalny do przeglądu*, „Gazeta Wyborcza”, 21 maja 2009 r.). Jednak dla gospodarek, w których nie występuje nadwyżka kapitału, oczekiwane stopy zwrotu powinny być wyższe o 2–3 pkt. proc. od stopy wzrostu płac i zatrudnienia, dlatego też np. w Chile stopa zwrotu wykorzystywana przy kalkulacjach emerytalnych nie powinna być niższa od 5%. R. Acuna, A. Iglesias, *Chile's Pension Reform After 20 Years*, Working Paper No. 0129, World Bank, grudzień 2001, s. 29. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej, w Polsce stopa wzrostu PKB do roku 2020 będzie się kształtowała na poziomie ok. 3,8%. Źródło: *2009 Ageing Report...*, op.cit., s. 62.

⁵²² J. Bijak, B. Więckowska, *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej” 2010, nr 12.

⁵²³ Było to możliwe ze względu na przyjęcie w symulacji takich samych stóp zwrotu, stopy wzrostu wynagrodzeń, stażu ubezpieczeniowego oraz kosztów zakładów emerytalnych i technicznej stopy zwrotu. Założenia te zostały przyjęte w kształcie zaproponowanym przez J. Bijaka i B. Więckowską, gdyż ich wysokość odpowiada obecnym realiom prawno-gospodarczym.

$E_{40\%}$ – wysokość świadczenia emerytalnego dla osoby zarabiającej 40% przeciętnego wynagrodzenia,

$w_{i,\max}$ – relacja górnego limitu podstawy wymiaru składek emerytalnych do przeciętnego wynagrodzenia (250%),

$w_{i,\min}$ – wskaźnik udziału minimalnego wynagrodzenia w wynagrodzeniu przeciętnym (40%).

Wskaźniki relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur obliczono dla następujących grup modelowych ubezpieczonych:

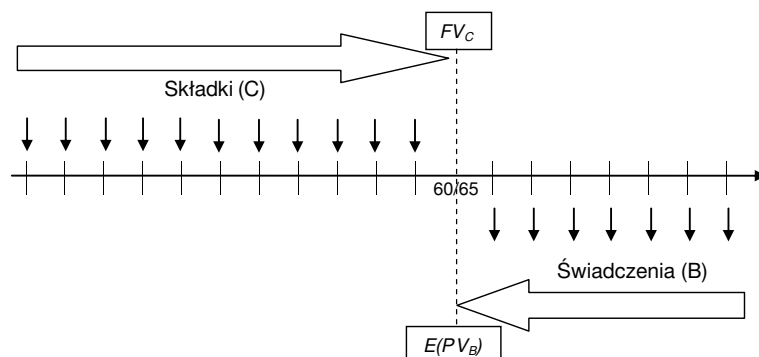
- 1) kobiet przechodzących na emeryturę w wieku 60 lat z 35-letnim stażem,
- 2) kobiet przechodzących na emeryturę w wieku 65 lat z 35-letnim stażem,
- 3) kobiet przechodzących na emeryturę w wieku 65 lat z 40-letnim stażem,
- 4) mężczyzn przechodzących na emeryturę w wieku 65 lat z 40-stażem.

Stopy zastąpienia zostały obliczone jako iloraz wysokości świadczenia emerytalnego przez indywidualną kwotę bazową. Indywidualna kwota bazowa to iloczyn kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia po składkowaniu stanowiącego podstawę wymiaru emerytury ze starego systemu) obowiązującej w dniu przejścia na emeryturę i wskaźnika wysokości wynagrodzenia danego ubezpieczonego stanowiącego relację jego wynagrodzenia do wynagrodzenia przeciętnego. Stopy zastąpienia zostały obliczone samodzielnie na podstawie oszacowanej wcześniej wysokości świadczeń emerytalnych według poniższego wzoru:

$$\text{Stopa zastąpienia} = \frac{\text{wysokość emerytury}}{\text{wskaźnik wysokości wynagrodzenia} \times \text{kwota bazowa}}$$

Wewnętrzne stopy zwrotu (IRR) wyznaczono w wysokości, dla której skapitalizowana wartość wszystkich składek (FV_C) równa się aktuarialnej wartości świadczeń na dzień przejścia na emeryturę (60 lub 65 lat) oznaczonej jako $E(PV_B)$. Wpływy emerytalne uwzględniają składkę emerytalną opłacaną zarówno przez pracownika, jak i pracodawcę. Wszystkie przepływy kalkulowane są w wartościach brutto (przed opodatkowaniem).

Rysunek 20. Przepływy emerytalne na dzień przejścia na emeryturę



Źródło: Opracowanie własne.

Wartość bieżąca składek emerytalnych została obliczona przy wykorzystaniu wzoru na wartość przyszłą renty płatnej z dołu z częstotliwością mniejszą niż roczna⁵²⁴ oraz zasad kapitalizacji kapitału. Zgodnie z przyjętymi założeniami, wzór na wartość bieżącą składek, można przedstawić następująco:

– dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 60 lat po 35 latach składkowych i nieskładkowych:

$$FV_{60} = \sum_{t=4}^{35} \left[19,52\% \times w_t \left(\frac{IRR}{12((1+IRR)^{\frac{1}{12}} - 1)} \right) (1+IRR)^{35-t} \right]$$

– dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 65 lat po osiągnięciu 40 lat składkowych i nieskładkowych:

$$FV_{65} = \sum_{t=4}^{40} \left[19,52\% \times w_t \left(\frac{IRR}{12((1+IRR)^{\frac{1}{12}} - 1)} \right) (1+IRR)^{40-t} \right]$$

gdzie:

w_t – roczne wynagrodzenie ubezpieczonego w roku t , stanowiące podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne,

IRR – szukana wewnętrzna stopa zwrotu.

Wartość bieżącą świadczeń na moment przejścia na emeryturę w starym systemie oraz dla osób przechodzących na emeryturę z nowego systemu emerytalnego w wieku 65 lat obliczono, korzystając ze wzoru na wartość obecną emerytury dożywotniej płatnej z góry z częstotliwością miesięczną⁵²⁵:

$$PV_{E65} = 12_D^E \ddot{a}_{65}^{(12)} = 12_D^E \left[\alpha(12) \sum_{k=0}^{\infty} \frac{{}^k p_{65}}{(1+IRR)^k} - \beta(12) \right]$$

gdzie:

E_D – miesięczne dożywotnie świadczenie emerytalne

$$\alpha(12) = 1, \quad \beta(12) = \frac{12-1}{2 \times 12} = \frac{11}{24}$$

${}^k p_{65}$ – prawdopodobieństwo, że osoba w wieku 65 lat przeżyje kolejne k lat,

IRR – szukana wewnętrzna stopa zwrotu.

⁵²⁴ B. Błaszczyszyn, T. Rolski, *Podstawy matematyki ubezpieczeń na życie*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004, s. 34.

⁵²⁵ Ibidem, s. 147.

Według powyższego wzoru jest także liczona wartość bieżąca emerytury z części repartycyjnej nowego systemu dla 60-letniej kobiety. Wyjątek stanowi wartość bieżąca emerytury z części repartycyjnej wypłacanej z uwzględnieniem dopłat do wysokości emerytury minimalnej, których wysokość zależy od otrzymywanej emerytury okresowej lub dożywotniej emerytury kapitałowej. W takim przypadku, wartość bieżąca emerytury z I filara liczona jest następująco:

$$PV_{E60} = 12E_{D1} \left[\alpha(12) \sum_{k=0}^4 \left(\frac{1}{1+IRR} \right)^k {}_k p_{60} - \beta(12) (1 - {}_5 p_{60} \frac{1}{(1+IRR)^5}) \right] +$$

$$+ 12E_{D2} \left[\alpha(12) \sum_{k=0}^{\infty} \left(\frac{1}{1+IRR} \right)^k {}_k p_{65} - \beta(12) \right] {}_5 p_{60} \frac{1}{(1+IRR)^5}$$

gdzie:

E_{D1} – emerytura z części repartycyjnej dla kobiety w wieku 60 lat (jako uzupełnienie do wysokości emerytury minimalnej przy uwzględnieniu wysokości emerytury okresowej),

E_{D2} – emerytura z części repartycyjnej wypłacana po okresie pobierania emerytury okresowej (uzupełnienie do wysokości emerytury minimalnej przy uwzględnieniu wysokości dożywotniej emerytury kapitałowej).

Natomiast w przypadku kapitałowej części nowego systemu emerytalnego, wartość bieżącą świadczeń na moment przejścia na emeryturę dla 60-letniej kobiety obliczono z uwzględnieniem płatności okresowej emerytury kapitałowej, kapitałowej emerytury dożywotniej oraz dziedziczenia środków. Wartość bieżącą emerytury okresowej, z uwzględnieniem dziedziczenia środków obliczono według wzoru:

$$PV_{E_{OK}} + K \times ({}_1 q_{60} + {}_1 q_{61} \times {}_1 p_{60} + {}_1 q_{62} \times {}_2 p_{60} + {}_1 q_{63} \times {}_3 p_{60} + {}_1 q_{64} \times {}_4 p_{60}) +$$

$$+ 12 \times A_{60:50}^1 \times \ddot{s}_{51}^{(12)} \times E_O$$

gdzie:

K – kapitał zgromadzony na rachunku w OFE w momencie przejścia na emeryturę,

E_{OK} – wysokość emerytury okresowej,

$A_{60:50}^1$ – wysokość składki jednorazowej za ubezpieczenie na dożycie dla osoby w wieku 60 lat na okres 5 lat,

$\ddot{s}_{51}^{(12)}$ – wartość przyszła miesięcznej renty płatnej z góry przez 5 lat.

Po uwzględnieniu, że:

$$\ddot{s}_5^{(12)} = \frac{[(1 + IRR)^5 - 1] \times (1 + IRR)^{\frac{1}{12}}}{12 \times [(1 + IRR)^{\frac{1}{12}} - 1]}$$

oraz

$$A_{60:5}^1 = {}_5p_{60} \times \frac{1}{(1 + IRR)^5}$$

otrzymujemy następujący wzór na wartość bieżącą świadczeń otrzymanych w ciągu 5 lat od momentu przejścia na emeryturę przez 60-letnią kobietę:

$$PV_{EO60} = K({}_1q_{60} + {}_1q_{61} \times {}_1p_{60} + {}_1q_{62} \times {}_2p_{60} + {}_1q_{63} \times {}_3p_{60} + {}_1q_{64} \times {}_4p_{60}) + \\ + {}_5p_{60} \frac{1 - \frac{1}{(1+RR)^5}}{1 - \frac{1}{(1+IRR)^{\frac{1}{12}}}} E_{OK}$$

Wartość bieżąca kapitałowej emerytury dożywotniej dla kobiety przechodzącej na emeryturę w wieku 60 lat obliczono następująco:

$$PV_{ED60} = 12E_D (\alpha(m) \sum_{k=0}^{\infty} \left(\frac{1}{1 + IRR} \right)^k {}_k p_{65} - \beta(m)) \frac{1}{(1 + IRR)^5} {}_5 p_{60}$$

Dla 60-letniej kobiety wartość bieżąca świadczeń z nowego systemu jest sumą trzech składników:

- bieżącej wartości emerytury dożywotniej z części repartycyjnej,
- bieżącej wartości emerytury okresowej z części kapitałowej,
- bieżącej wartości emerytury dożywotniej z części kapitałowej.

2. Źródła danych

Przy obliczaniu wysokości świadczeń z nowego systemu emerytalnego dla hipotetycznych ubezpieczonych bazowano na wysokości świadczeń dla 60-letniej kobiety i 65-letniego mężczyzny zarabiających 100% przeciętnego wynagrodzenia, wyznaczonych przez J. Bijaka i B. Więckowską w opracowaniu *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*⁵²⁶. Wysokość pozostałych świadczeń emerytalnych z nowego systemu

⁵²⁶ „Problemy Polityki Społecznej” 2010, nr 12, s. 183–201.

oraz świadczenia ze starego systemu emerytalnego zostały obliczone samodzielnie, przy uwzględnieniu przyjętych założeń. Stopy zastąpienia dla hipotetycznych ubezpieczonych obliczono na podstawie uzyskanej wysokości świadczeń emerytalnych oraz wysokości kwot bazowych w dniu przejścia na emeryturę. Oceniając redystrybucję na podstawie teoretycznych stóp zastąpienia, wykorzystano raport Komisji Europejskiej *Current and prospective theoretical pension replacement rates* z 2006 r.

Niezbędna do kalkulacji wewnętrznych stóp zwrotu aktuarialna wartość świadczeń emerytalnych na dzień przejścia na emeryturę obliczona została z wykorzystaniem tablic przekrojowych Głównego Urzędu Statystycznego dla roku 2008 oraz wzorów matematyki finansowej i matematyki ubezpieczeń na życie⁵²⁷.

3. Wyniki empiryczne

3.1. Wysokość świadczeń emerytalnych

Wysokość świadczeń emerytalnych ze starego i nowego systemu emerytalnego dla hipotetycznych ubezpieczonych została przedstawiona w tabeli 38. Wysokość świadczeń emerytalnych rośnie wraz z wysokością wynagrodzenia do momentu, w którym wynagrodzenie ubezpieczonego osiąga 250% płacy przeciętnej. Zależność ta występuje zarówno w starym, jak i nowym systemie emerytalnym i jest spowodowana ograniczeniem wskaźnika indywidualnej podstawy wymiaru emerytury lub podstawy wymiaru składek do 250% przeciętnego wynagrodzenia.

Emerytury obliczone według starej formuły zdefiniowanego świadczenia są wyższe od świadczeń obliczonych według nowej formuły zdefiniowanej składki – wyjątkiem są świadczenia osób, które przeszły na emeryturę w wieku 65 lat i zarabiały co najmniej 250% przeciętnego wynagrodzenia. Wysokość emerytur dla osób zarabiających co najmniej 250% przeciętnego wynagrodzenia jest taka sama – wynika to z ograniczenia podstawy wymiaru składek i podstawy wymiaru świadczeń do 2,5-krotności przeciętnej płacy. W przypadku kalkulacji świadczeń z nowego systemu emerytalnego wystąpiła konieczność ich podwyższenia do wysokości emerytury minimalnej dla wszystkich ubezpieczonych otrzymujących wynagrodzenie minimalne oraz dla 60-letnich kobiet z 35-letnim stażem ubezpieczeniowym zarabiających 50% przeciętnego wynagrodzenia. Kwoty uwzględniające podwyższenie świadczenia do wysokości emerytury minimalnej wyróżniono w tabeli pogrubieniem.

⁵²⁷ B. Błaszczyszyn, T. Rolski, *Podstawy matematyki ubezpieczeń na życie*, op.cit.

Tabela 38. Wysokość świadczeń w starym i nowym systemie emerytalnym

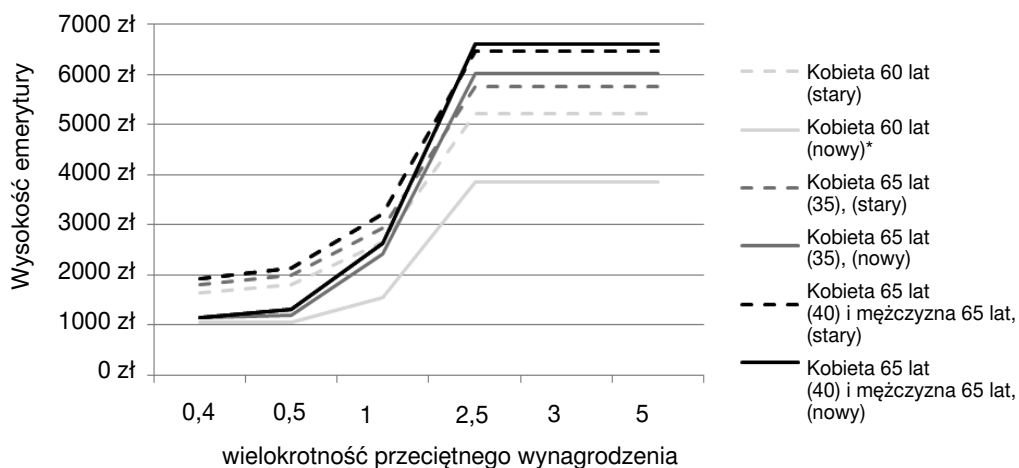
Wiek i płeć ubezpieczonego	Wynagrodzenie jako wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia					
	0,4	0,5	1	2,5	3	5
Kobieta 60 lat (stary)	1 599,91	1 809,90	2 659,85	5 209,71	5 209,71	5 209,71
Kobieta 60 lat (nowy)*	1 039,94	1 039,94	1 540,25	3 850,63	3 850,64	3 850,64
w tym:						
– emerytura z I filara	796,53** 806,56**	735,67** 721,15**	931,71	2 329,28	2 329,28	2 329,28
– emerytura okresowa	243,42	304,27	608,54	1 521,35	1 521,36	1 521,36
– dożywotnia emerytura kapitałowa	341,62	427,03	854,06	2 135,15	2 135,15	2 135,15
Kobieta 65 lat (35**), (stary)	1 766,43	1 998,28	2 936,69	5 751,94	5 751,94	5 751,94
Kobieta 65 lat (35**), (nowy)	1 148,18	1 204,47	2 408,93	6 022,34	6 022,34	6 022,34
Kobieta 65 lat (40**), (stary)	1 766,43	2 141,80	3 223,74	6 469,56	6 469,56	6 469,56
Kobieta 65 lat (40**), (nowy)	1 148,18	1 319,02	2 638,03	6 595,08	6 595,08	6 595,08
Mężczyzna 65 lat (stary)	1 766,43	2 141,80	3 223,74	6 469,56	6 469,56	6 469,56
Mężczyzna 65 lat (nowy)	1 148,18	1 319,02	2 638,03	6 595,08	6 595,08	6 595,08

* Emerytura łączna z nowego systemu dla 60-letniej kobiety przedstawiona została w wysokości przysługującej w momencie przejścia na emeryturę i składa się z emerytury dożywotniej z części repartycyjnej (I filar, pierwsza z wartości) i okresowej emerytury kapitałowej wypłacanej z OFE (druga z podanych wartości). Emerytura okresowa, po osiągnięciu przez ubezpieczoną 65 lat, zostanie zamieniona na dożywotnią emeryturę kapitałową (ostatnia z podanych wartości). W tym zakresie dokonano korekty obliczeń opublikowanych w materiale źródłowym, uwzględniając, że suma świadczeń nie może być niższa od emerytury minimalnej z uwagi na spełnienie warunku stażu ubezpieczeniowego.

** Podanie dwóch wartości emerytury z I filara wynika z faktu, że wysokość dopłaty do emerytury minimalnej podwyższającej emeryturę z części repartycyjnej obliczana jest w momencie przejścia na emeryturę, a następnie w momencie ukończenia 65 lat i rozpoczęcia pobierania dożywotniej emerytury kapitałowej.

*** W przypadku 65-letniej kobiety, analizowany jest przypadek 30- i 35-letniego okresu składkowego (odpowiednio 35- lub 40-letniego stażu ubezpieczeniowego), stąd zastosowano w tabeli dodatkowe rozróżnienie związane ze stażem. Staż ubezpieczeniowy w każdym przypadku występuje począwszy od osiągnięcia przez ubezpieczoną 25 lat. W konsekwencji, w pierwszym z rozróżnianych przypadków moment przejścia na emeryturę jest poprzedzony 5-letnim okresem niezaliczanym do okresu składkowego i nieskładkowego.

Źródło: Obliczenia własne oraz J. Bijak, B. Więckowska, *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej”, 2010, nr 12.

Rysunek 21. Wysokość emerytury ze starego i nowego systemu emerytalnego

* Wysokość świadczenia emerytalnego przysługującego kobiecie w wieku 60 lat (suma emerytury okresowej z OFE i emerytury z części repartycyjnej).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: J. Bijak, B. Więckowska, *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej” 2010, nr 12 oraz własnych obliczeń.

Wysokość emerytury nie zależy od płci. Emerytury 65-letniej kobiety i 65-letniego mężczyzny są sobie równe, zarówno w starym, jak i nowym systemie. Wysokość świadczenia zależy natomiast od długości stażu ubezpieczeniowego i okresu opłacania składek – im dłuższy okres opłacania składek i uczestnictwa w systemie, tym wyższe są świadczenia emerytalne. Wysokość emerytury 65-letniej kobiety z 35-letnim stażem ubezpieczeniowym jest niższa niż wysokość świadczenia kobiety w tym samym wieku ze stażem 40-letnim. Jest to spowodowane uwzględnianiem w starej formule emerytalnej lat składkowych i nieskładkowych. W nowym systemie natomiast zależność ta wynika z wyższych uprawnień emerytalnych będących konsekwencją dłuższego okresu opłacania składek.

W starym systemie emerytalnym świadczenie nie zależy od wieku przejścia na emeryturę. Zarówno kobieta 60-letnia, jak i 65-letnia otrzymują to samo świadczenie, jeśli posiadają identyczny staż ubezpieczeniowy. Wynika to z braku uwzględnienia w formule czynnika związanego z przeciętnym dalszym trwaniem życia. W nowym systemie świadczenie zależy od wieku przejścia na emeryturę i jest tym wyższe, im później ubezpieczony zdecyduje się na zakończenie aktywności zawodowej. Taka sytuacja jest konsekwencją dwóch czynników: 1) późniejszy moment przejścia na emeryturę skutkuje uwzględnianiem w kalkulacji niższego przeciętnego dalszego trwania życia, gdyż krótszy jest „teoretyczny” okres pobierania świadczenia, 2) przedłużanie aktywności zawodowej oznacza wydłużenie

okresu gromadzenia uprawnień emerytalnych (ich pomnażania), a tym samym ich wyższą wartość będącą podstawą kalkulacji emerytury. Pozytywny wpływ wydłużania okresu gromadzenia uprawnień emerytalnych na wysokość uprawnień/kapitału emerytalnego może wynikać z dwóch czynników: dłuższego okresu waloryzacji uprawnień w części repartycyjnej i dłuższego okresu inwestowania środków emerytalnych w części kapitałowej (efekt procentu składanego) oraz wpłaty dodatkowych składek emerytalnych, jeśli ubezpieczony jest aktywny zawodowo w okresie poprzedzającym przejście na emeryturę.

Analiza wysokości świadczeń wskazuje na występowanie zarówno elementów ekwiwalentności, jak i elementów redystrybucji dochodów. Ekwiwalentność przejawia się dodatnią zależnością wysokości świadczeń od wysokości zarobków, przy czym związek ten jest ściślejszy w nowym systemie. Redystrybucję natomiast sygnalizuje brak prostej proporcjonalności pomiędzy wysokością świadczeń i wysokością wcześniej otrzymywanych wynagrodzeń oraz pomiędzy wysokością świadczeń a długością stażu ubezpieczeniowego. Różnice w wysokości świadczeń ze starego systemu emerytalnego wskazują, że występuje redystrybucja od bogatych do biednych, zwłaszcza korzystających z dopłat do emerytury minimalnej, oraz od osób o dłuższym stażu ubezpieczeniowym do ubezpieczonych charakteryzujących się krótszymi okresami składkowymi i nieskładkowymi (brak pełnej proporcjonalności w oparciu o te zmienne). Wysokość świadczeń z nowego systemu sugeruje natomiast redystrybucję w kierunku ubezpieczonych korzystających z dopłat do emerytur minimalnych. Stara i nowa formuła emerytalna nie rozróżniają świadczeniobiorców ze względu na płeć (świadczenia są równe, przy pozostałych cechach identycznych), w konsekwencji występuje redystrybucja od krócej żyjących mężczyzn do dłużej żyjących kobiet. Emerytury ze starego systemu nie są zróżnicowane ze względu na wiek przejścia na emeryturę, co sugeruje redystrybucję w kierunku osób przechodzących na emeryturę wcześniej. Natomiast w nowym systemie wiek emeryta wpływa na wysokość świadczenia, a funkcjonująca w tym przypadku zasada pełnej proporcjonalności (im niższe przeciętne dalsze trwanie życia w momencie przejścia na emeryturę, tym wyższe świadczenie) sugeruje brak redystrybucji ze względu na wiek.

Wysokość świadczeń emerytalnych jako narzędzie pomiaru redystrybucji charakteryzuje się ograniczeniami, wynikającymi głównie z faktu, iż dostarcza informacji o nominalnej wysokości świadczeń w momencie przejścia na emeryturę i ich zróżnicowaniu. Nie dostarcza jednak informacji o zróżnicowaniu poziomu kompensaty utraconych zarobków przez świadczenia dla różnych grup ubezpieczonych oraz o wartości przepływów emerytalnych poszczególnych ubezpieczonych w całym cyklu ich życia, w fazie opłacania składek oraz w okresie pobierania świadczeń. Ponadto, porównywalność wysokości świadczeń dla osób przechodzących na emeryturę w wieku 60 i 65 lat jest ograniczona ze względu na różne kwoty bazowe obowiązujące w dniu rozpoczęcia pobierania emerytury.

Dalsza analiza umożliwi ocenę relatywnych wysokości świadczeń dzięki odniesieniu wartości nominalnych do wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń oraz ocenę przepływów emerytalnych w cyklu życia dla modelowych ubezpieczonych przez pryzmat wewnętrznych stóp zwrotu, które osiągają w wyniku funkcjonowania mechanizmu ubezpieczenia emerytalnego.

3.2. Wskaźnik relatywnego różnicowania wysokości świadczeń

Wartości wskaźnika relatywnego różnicowania wysokości emerytur wynoszące poniżej jedności świadczą o progresywności systemów i występowaniu redystrybucji dochodowej zarówno w starym, jak i nowym rozwiązaniu (tabela 40). Stary system charakteryzował się silniejszą redystrybucją niż nowy, dla którego wskaźniki osiągnęły wartości bliższe jedności (reprezentującej brak redystrybucji). Wskaźnik różnicowania świadczeń w starym systemie kształtował się na zbliżonym poziomie dla wszystkich grup ubezpieczonych, niezależnie od wieku i płci. Nieznaczna różnica widoczna jest jedynie w wysokości wskaźnika obliczonego dla grup o różnym stażu ubezpieczeniowym – wskaźnik dla osób z 35-letnim stażem jest nieznacznie niższy niż dla ubezpieczonych z 40-letnim okresem składkowym i nieskładkowym. Świadczenia charakteryzują się zatem umiarkowaną ekwiwalentnością w stosunku do wpłaconych do systemu składek.

Tabela 39. Wskaźnik relatywnego różnicowania wysokości emerytur

System	Kobiety 60 lat (35)	Kobiety 65 lat (35)	Kobiety 65 lat (40)	Mężczyźni 65 lat (40)
Stary	0,52	0,52	0,59	0,59
Nowy	0,59	0,84	0,92	0,92

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźniki relatywnego różnicowania wysokości emerytur obliczone dla wysokości świadczeń z nowego systemu emerytalnego wykazują mniejszy zakres redystrybucji po reformie. Relatywna rozpiętość świadczeń sugeruje wysoki stopień ekwiwalentności nowych rozwiązań, pomimo że świadczenia dla wszystkich osób z najniższej grupy dochodowej zostały obliczone z wykorzystaniem mechanizmu dopłaty do emerytury minimalnej. Im wyższy wiek przejścia na emeryturę i im dłuższy okres opłacania składek, tym większa rozpiętość świadczeń emerytalnych i mniejsza progresywność.

3.3. Stopy zastąpienia

Wysokość stóp zastąpienia dla hipotetycznych ubezpieczonych, obliczonych na podstawie wysokości świadczeń ze starego i nowego systemu emerytalnego zaprezentowano w tabeli 40.

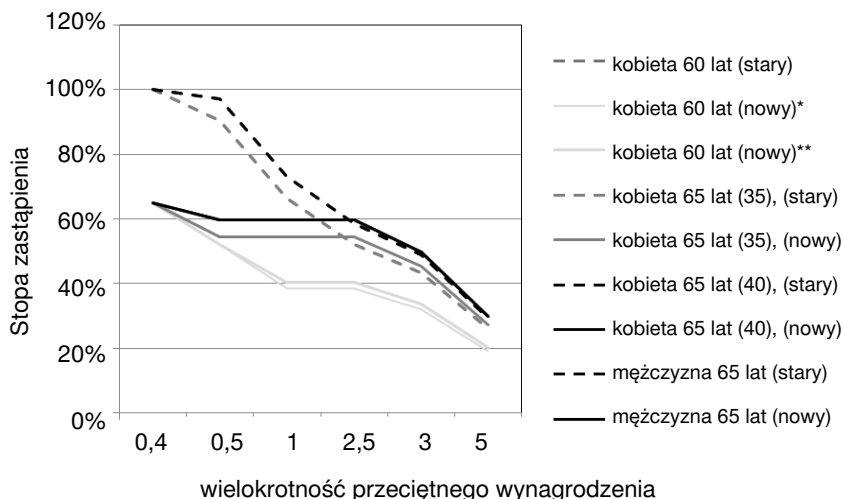
Tabela 40. Stopy zastąpienia w starym i nowym systemie emerytalnym

Wiek i płeć ubezpieczonego	Wynagrodzenie jako wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia					
	0,4	0,5	1	2,5	3	5
Kobieta 60 lat (stary)	100,00%	90,50%	66,50%	52,10%	43,42%	26,05%
Kobieta 60 lat (nowy)*	65,00%	52,00%	38,51%	38,51%	32,09%	19,25%
	65,00%	52,00%	40,44%	40,44%	33,70%	20,22%
Kobieta 65 lat (35), (stary)	100,00%	90,50%	66,50%	52,10%	43,42%	26,05%
Kobieta 65 lat (35), (nowy)	65,00%	54,55%	54,55%	54,44%	45,46%	27,27%
Kobieta 65 lat (40), (stary)	100,00%	97,00%	73,00%	58,60%	48,83%	29,30%
Kobieta 65 lat (40), (nowy)	65,00%	59,74%	59,74%	59,74%	49,78%	29,87%
Mężczyzna 65 lat (stary)	100,00%	97,00%	73,00%	58,60%	48,83%	29,30%
Mężczyzna 65 lat (nowy)	65,00%	59,74%	59,74%	59,74%	49,78%	29,87%

* Stopy zastąpienia z nowego systemu dla 60-letniej kobiety obliczono na moment rozpoczęcia pobierania okresowej emerytury kapitałowej, a następnie na moment rozpoczęcia pobierania dożywotniej emerytury kapitałowej.
Źródło: Opracowanie własne.

Wysokość stóp zastąpienia w starym systemie (linie przerywane) spada wraz ze wzrostem dochodu, co wskazuje na progresywność systemu emerytalnego. Redystrybucja dochodowa dokonywana jest poprzez znaczne zróżnicowanie zakresu kompensaty straty przez świadczenie. Osoby otrzymujące minimalne wynagrodzenie osiągają 100% stopę zastąpienia, podczas gdy zarabiający 2,5-krotność przeciętnej płacy – od 52,10% do 58,60%. 100-procentowa stopa zastąpienia osiągnięta bez dopłat do emerytury minimalnej oznacza, że ubezpieczeni o krótszym stażu ubezpieczeniowym, których świadczenie ze starego systemu nie osiąga emerytury minimalnej, mogą otrzymywać świadczenie wyższe niż wcześniejsze wynagrodzenie po składkowaniu skutkujące stopą zastąpienia powyżej 100%⁵²⁸. Stopy zastąpienia w starym systemie są zróżnicowane ze względu na wysokość wynagrodzenia i staż ubezpieczeniowy. Nie zależą od płci i wieku przejścia na emeryturę (linie stóp zastąpienia 65-letniej kobiety i 65-letniego mężczyzny z równym stażem ubezpieczeniowym pokrywają się, podobnie stopy zastąpienia 60-letniej i 65-letniej kobiety o 35-letnim stażu ubezpieczeniowym).

⁵²⁸ Wysokość emerytury w starym systemie emerytalnym nie może przekroczyć 100% podstawy wymiaru świadczenia. Ograniczenie to nie ma zastosowania w przypadku ubezpieczonych korzystających z dopłaty do emerytury minimalnej. Art. 86 Ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Rysunek 22. Stopy zastąpienia w starym i nowym systemie emerytalnym

* Stopa zastąpienia w dniu przejścia na emeryturę (w dniu rozpoczęcia pobierania okresowej emerytury kapitałowej).

** Stopa zastąpienia w dniu rozpoczęcia pobierania dożywotniej emerytury kapitałowej.

Źródło: Opracowanie własne.

Reforma systemu emerytalnego spowoduje znaczne obniżenie stóp zastąpienia. Dla 60-letniej kobiety otrzymującej przeciętne wynagrodzenie stopa zastąpienia obniży się z 66,5% do 38,51%, natomiast dla 65-letniego mężczyzny: z 73% do 59,74%. Nowy system oferuje równe stopy zastąpienia dla osób z różnych grup dochodowych, jeśli ubezpieczeni nie korzystają z dopłat do emerytury minimalnej i nie zarabiają więcej niż 250% przeciętnego wynagrodzenia. Dla osób uprawnionych do emerytury minimalnej stopa zastąpienia jest podwyższana przez dopłatę, a dla osób najbogatszych stopa zastąpienia obniża się na skutek ograniczenia podstawy wymiaru składek do 250% przeciętnej płacy. Stopy zastąpienia z nowego systemu dla osób zarabiających 40% przeciętnego wynagrodzenia oraz kobiet zarabiających 50% przeciętnego wynagrodzenia i przechodzących na emeryturę w wieku 60 lat obliczono jako iloraz wysokości emerytury minimalnej (26% kwoty bazowej) i indywidualnej kwoty bazowej odpowiadającej wynagrodzeniu tych osób (40% lub 50% kwoty bazowej). Działanie takie było konieczne ze względu na fakt, iż świadczenia obliczone dla tych osób w oparciu o formułę zdefiniowanej składki nie osiągnęły wysokości emerytury minimalnej (skorygowane stopy zaznaczono pogrubieniem w tabeli 4). W nowym systemie emerytalnym stopy zastąpienia zależą od stażu ubezpieczeniowego i wieku przejścia na emeryturę. Im dłuższy staż ubezpieczeniowy i późniejszy wiek przejścia na emeryturę, tym wyższa osiągana stopa zastąpienia. Najniższa obliczona stopa zastąpienia (19,25%) dotyczy 60-letniej kobiety z 35-letnim stażem zarabiającej pięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia, natomiast najwyższa (65%) jest osiągana przez osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne i korzystające z dopłat do emerytury minimalnej.

Stopy zastąpienia nie różnią się ze względu na płeć zarówno w starym, jak i nowym systemie emerytalnym, co świadczy o redystrybucji od mężczyzn do kobiet. Zróżnicowanie stóp dla różnych grup dochodowych potwierdza natomiast redystrybucję od bogatych do biednych w starym systemie oraz w kierunku najbiedniejszych (otrzymujących emeryturę minimalną) w nowym systemie. Stopy zastąpienia w starym systemie nie zależą od wieku przejścia na emeryturę, co wskazuje na redystrybucję od osób przechodzących na emeryturę później do wcześniejszych emerytów. Natomiast dodatnia zależność stażu ubezpieczeniowego i stóp zastąpienia w starym systemie nie wskazuje na występowanie redystrybucji w tym zakresie lub jej ograniczony zakres. Podobne zależności występują w nowym systemie pomiędzy wiekiem przejścia na emeryturę i stażem ubezpieczeniowym a stopami zastąpienia – redystrybucja ze względu na te cechy występuje w ograniczonym zakresie.

Powyższe obliczenia i wnioski potwierdzają wcześniejsze prognozy Komitetu Zabezpieczenia Społecznego⁵²⁹, działającego w ramach Komisji Europejskiej, który wskazywał, że reforma emerytalna spowoduje istotny spadek stóp zastąpienia oferowanych przez polski bazowy system emerytalny. Spadek stóp zastąpienia pomiędzy rokiem 2004 a 2050 jest spowodowany zmianą formuły emerytalnej i prognozowanym wydłużaniem się przeciętnego dalszego trwania życia. W początkowym okresie wypłaty świadczeń z nowego systemu stopy zastąpienia nie spadną drastycznie do 40% lub 30%, lecz będą systematycznie malały od 2009 do 2050 r. wraz ze spadkiem udziału kapitału początkowego w uprawnieniach zgromadzonych przez ubezpieczonego do momentu przejścia na emeryturę (tabela 41). Dopiero stopa zastąpienia obliczona dla osób przechodzących na emeryturę w 2050 r. będzie odzwierciedleniem uprawnień nabytych w całości w nowym systemie emerytalnym. Przy kalkulacji stóp zastąpienia dla osób przechodzących na emeryturę przyjęto, iż w 2004 r. i 2010 r., emerytura jest obliczana według starych zasad. Stopa zastąpienia oznaczona jako 10 lat po przejściu na emeryturę odnosi się do mężczyzny, który zaczął pobierać świadczenie w 2004 r. (wówczas stopa zastąpienia netto wynosiła 77,7%), jednak na skutek waloryzacji nieuwzględniającej pełnego wzrostu wynagrodzeń, faktyczna stopa zastąpienia spada po 10 latach do 53,5%. Dla pracownika przechodzącego na emeryturę w wieku 65 lat po 40 latach otrzymywania przeciętnego wynagrodzenia, obliczenia Komisji Europejskiej dotyczące teoretycznej stopy zastąpienia wykazują jej stopniowy spadek między rokiem 2005 a 2050 z poziomu netto 78% (brutto 63%) do 44% (brutto 36%), chyba że utrzymają się proporcje między długością okresu zatrudnienia i okresu emerytury (spadek jest niższy dla osób przechodzących na emeryturę w wieku 67 lat po 42 latach płacenia składek). Obliczenia te opierają się na założeniu wzrostu wynagrodzeń równoległe ze stosunkowo dużym wzrostem wydajności przy jednolitej stopie procentowej dla UE, a odejście od tych założeń może przełożyć się na mniej wyraźny spadek stopy zastąpienia.

⁵²⁹ *Current and prospective theoretical pension replacement rates*, Komisja Europejska, 2006, s. 100. Obliczenia dla stanu prawnego z połowy 2005 r.

Tabela 41. Teoretyczne stopy zastąpienia dla ubezpieczonych objętych nowym systemem emerytalnym

Rok	Osoba zarabiająca 100% przeciętnego wynagrodzenia				Osoba zarabiająca 2/3 przeciętnego wynagrodzenia		Osoba o zarobkach rosnących liniowo od 80% do 120% przeciętnego wynagrodzenia		Osoba o zarobkach rosnących od 100% do 200% przeciętnej płacy		Osoba o niepełnym okresie zarobkowania (10 lat bezrobocia, 30 lat stażu ubezp.)*		Kobieta 60 lat, 35 lat stażu ubezpieczeniowego		Wiek przejścia na emeryturę 67 lat, 42 lata stażu ubezpieczeniowego		
	2004	po 10 latach**	2010	2030	2050	2004	2050	2004	2050	2004	2050	2004	2050	2004	2050	2004	2050
Stopa zastąpienia brutto z nowego systemu emerytalnego	63,2	43,5	63,2	51,7	35,7	67,6	38,7	60,4	29,7	59,5	26,8	55,9	26,8	57,8	25,9	65,3	40,4
Stopa zastąpienia netto	77,7	53,5	77,7	63,8	43,9	83,2	43,8	74,7	36,6	73,2	33,0	68,7	32,9	71,1	31,9	80,4	49,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Current and prospective theoretical pension replacement rates*, Komisja Europejska, 2006, s. 100.

Do obliczeń przyjęto następujące założenia:

- jeśli nie oznaczono inaczej: ubezpieczony to mężczyzna w wieku 65 lat z 40-letnim stażem pracy, zarabiający przez cały okres aktywności zawodowej 100% przeciętnego wynagrodzenia,
- stopa wzrostu PKB w latach 2005–2030 wyniesie 3,6%, a w latach 2031–2050 będzie równa 0,9%
- wzrost wynagrodzeń w latach 2005–2030 jest równy 3,3% w skali roku, a w latach 2031–2050 – 1,9%.

* niepełny okres zarobkowania został określony w następujący sposób: 15 lat pracy, następnie 10 lat okresu bezrobocia bez prawa do zasiłku, po czym poprzedzające emeryturę 15 lat pracy.

** Stopa zastąpienia po 10 latach została wyznaczona jako relacja wysokości emerytury pobieranej przez emeryta po upływie 10 lat do wysokości przeciętnej płacy w tym okresie (spadek stopy zastąpienia wynika z indeksacji i niepełnego uczestniczenia przez emerytów we wzroście gospodarczym).

Stopy zastąpienia obliczone dla 2004 r. odzwierciedlają redystrybucję od bogatych do biednych występującą w starym systemie emerytalnym. Ich wysokość spada bowiem wraz ze wzrostem poziomu wynagrodzeń uwzględnianych przy kalkulacji świadczeń. Formuła zdefiniowanej składki zastosowana w nowym systemie powoduje, iż stopy zastąpienia nie wykazują już takiej zależności. Ich wysokość zależy bowiem od wielkości wpłaconych składek i momentu dokonania wpłaty. Warto zauważyć, że szczególnie niskie świadczenia będą przysługiwały kobietom przechodzącym na emeryturę 5 lat wcześniej niż mężczyźni (stopa zastąpienia netto 31,9%), pomimo przyjęcia do kalkulacji tej samej wysokości wynagrodzeń i stażu ubezpieczeniowego. Problem ten nabiera jeszcze większej ostrości przy uwzględnieniu niższych wskaźników aktywności zawodowej kobiet. Sytuacja taka może zagrozić adekwatności emerytur, szczególnie ze względu na krótsze u kobiet okresy składkowe i niższe przeciętne zarobki. Aby uniknąć takiej sytuacji, słusznie wprowadzono elementy redystrybucyjne (kredytowanie składek, wspólne tablice trwania życia) powodujące podwyższenie świadczeń tej grupy ubezpieczonych. Warto także podkreślić, iż powiązanie świadczeń ze składkami wynikające z wprowadzenia systemu opartego na zdefiniowanej składce oraz komponentu kapitałowego powinno przyczynić się do przedłużania aktywności zawodowej i opóźniania momentu przechodzenia na emeryturę. Decyzja o przedłużeniu aktywności zawodowej o 2 lata powoduje bowiem podwyższeniem stopy zastąpienia prawie o 6 pkt. proc. (z 43,9 do 49,7%).

3.4. Wewnętrzne stopy zwrotu

Wewnętrzna stopa zwrotu (*IRR*) to stopa procentowa, przy której skapitalizowana na moment przejścia na emeryturę wartość składek równa się aktuarialnej wartości świadczeń na ten sam moment. Ze względu na możliwość uwzględnienia przy jej kalkulacji szerokiego spektrum cech osoby ubezpieczonej, jest doskonałą miarą redystrybucji w systemie emerytalnym. Analiza redystrybucji w polskim systemie emerytalnym na podstawie wewnętrznych stóp zwrotu została przeprowadzona dla ubezpieczonych różniących się płcią, dochodami, stażem ubezpieczeniowym i wiekiem przejścia na emeryturę. *IRR* wyznaczone dla hipotetycznych ubezpieczonych przedstawia tabela 42.

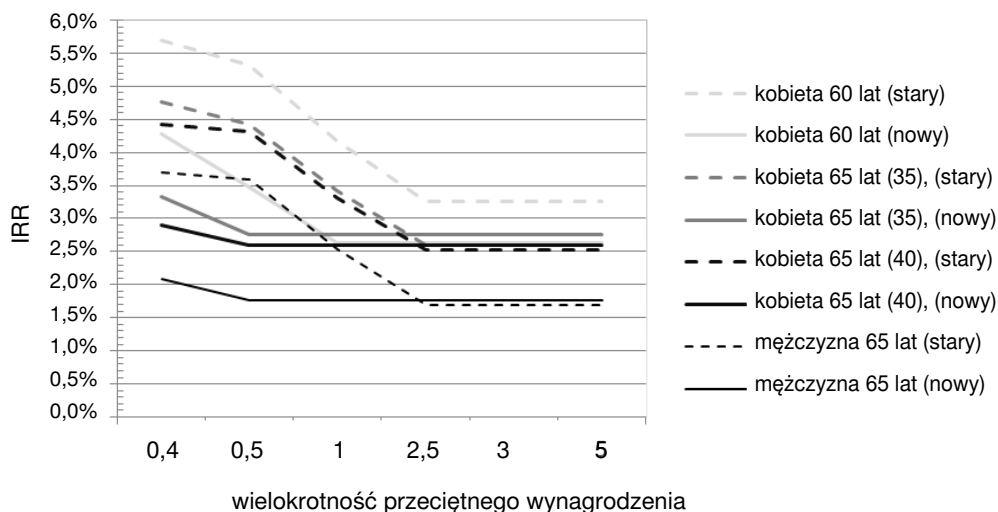
Wewnętrzne stopy zwrotu w starym systemie emerytalnym są wyższe niż stopy obliczone dla nowego systemu, z wyjątkiem stóp obliczonych dla osób przechodzących na emeryturę wieku 65 lat i zarabiających co najmniej 250% przeciętnego wynagrodzenia. Występuje zatem redystrybucja międzypokoleniowa przejawiająca się osiągnięciem różnych (wyższych lub niższych) stóp zwrotu przez różne grupy ubezpieczonych spowodowana stosowaniem odmiennej formuły emerytalnej.

Tabela 42. Wysokość wewnętrznych stóp zwrotu (*IRR*) w starym i nowym systemie emerytalnym

Wiek i płeć ubezpieczonego	Wynagrodzenie jako wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia					
	0,4	0,5	1	2,5	3	5
Kobieta 60 lat (stary)	5,69%	5,32%	4,16%	3,25%	3,25%	3,25%
Kobieta 60 lat (nowy)	4,28%	3,47%	2,63%	2,63%	2,63%	2,63%
Kobieta 65 lat (35), (stary)	4,75%	4,42%	3,41%	2,60%	2,60%	2,60%
Kobieta 65 lat (35), (nowy)	3,33%	2,75%	2,75%	2,75%	2,75%	2,75%
Kobieta 65 lat (40), (stary)	4,42%	4,31%	3,30%	2,52%	2,52%	2,52%
Kobieta 65 lat (40), (nowy)	2,89%	2,59%	2,59%	2,59%	2,59%	2,59%
Mężczyzna 65 lat (stary)	3,70%	3,59%	2,52%	1,68%	1,68%	1,68%
Mężczyzna 65 lat (nowy)	2,08%	1,76%	1,76%	1,76%	1,76%	1,76%

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 23. Wysokość wewnętrznych stóp zwrotu (*IRR*) w starym i nowym systemie emerytalnym



Źródło: Opracowanie własne.

W starym systemie najwyższe wewnętrzne stopy zwrotu (5,69%) osiągały kobiety przechodzące na emeryturę w wieku 60 lat, a najniższe (1,68%) – mężczyźni przechodzący na emeryturę w wieku 65 lat (redystrybucja w kierunku kobiet przechodzących wcześniej na emeryturę). Przy uwzględnianiu jednakowego wieku przejścia na emeryturę i jednakowego stażu ubezpieczeniowego, stopa zwrotu osiągnięta przez kobiety jest nadal

wyższa niż w przypadku mężczyzn, co jest spowodowane nieuwzględnieniem w formule emerytalnej różnic w dalszym przeciętnym trwaniu życia pomiędzy kobietami a mężczyznami. Wewnętrzne stopy zwrotu maleją wraz ze wzrostem stażu ubezpieczeniowego, wieku przejścia na emeryturę i dochodu. Dopiero po osiągnięciu 2,5-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, wewnętrzne stopy zwrotu stabilizują się na poziomie: 3,25% dla 60-letniej kobiety z 35-letnim stażem ubezpieczeniowym, 2,52% dla 65-letniej kobiety z 40-letnim stażem oraz 1,68% dla 65-letniego mężczyzny z 40-letnim stażem. Stopa zwrotu dla 65-letniego mężczyzny stanowi niecałe 52% stopy uzyskiwanej przez 60-letnią kobietę i niecałe 67% stopy uzyskiwanej przez kobietę w wieku 65 lat. Zróżnicowanie stóp maleje jednak wraz ze spadkiem dochodu.

W nowym systemie emerytalnym szczególnie wysokie stopy zwrotu osiągają osoby otrzymujące dopłaty do emerytury minimalnej – ich stopy są wyższe o 11–70% od stóp osiąganych przez ubezpieczonych niekorzystających z dopłat. Dla osób nieotrzymujących dopłat do emerytury minimalnej, wewnętrzna stopa zwrotu nie zależy od wysokości zarobków i wynosi: 2,63% dla 60-letnich kobiet, 2,75% i 2,59% dla 65-letnich kobiet z odpowiednio 35-letnim i 40-letnim stażem ubezpieczeniowym oraz 1,76% dla 65-letnich mężczyzn. Kobiety, bez względu na wiek przejścia na emeryturę, osiągają stopy zwrotu wyższe niż mężczyźni. Jest to efekt stosowania jednolitych tablic dalszego trwania życia przy kalkulacji świadczeń.

Zarówno w starym, jak i nowym systemie emerytalnym wewnętrzne stopy zwrotu wykazują redystrybucję od mężczyzn do kobiet spowodowaną nieuwzględnieniem w formule emerytalnej dłuższego przeciętnego dalszego trwania życia kobiet. Stary system charakteryzuje ponadto redystrybucja od bogatych do biednych oraz w kierunku osób przechodzących na emeryturę wcześniej oraz ubezpieczonych o krótszym stażu ubezpieczeniowym. Wysokość wewnętrznych stóp zwrotu z nowego systemu emerytalnego wskazuje na ograniczenie redystrybucji dochodowej do transferów w kierunku osób korzystających z dopłat do wysokości emerytury minimalnej. *IRR* dla kobiet rosną w nowym systemie wraz z wiekiem przejścia na emeryturę, co jest spowodowane stosowaniem jednolitych tablic przeciętnego dalszego trwania życia. Im niższy wiek przejścia na emeryturę, tym większy wpływ na wewnętrzną stopę zwrotu wywierany przez „korzystne dla kobiet” tablice przeciętnego dalszego trwania życia. Wewnętrzne stopy zwrotu obliczone dla 65-letnich kobiet maleją jednak wraz ze wzrostem stażu. Biorąc pod uwagę cechy nowej formuły emerytalnej, zjawisko to można wytłumaczyć przyjęciem do kalkulacji kapitałów i uprawnień emerytalnych stopy zwrotu (5%) znacznie przewyższającej osiągnięte przez te osoby wewnętrzne stopy zwrotu. W takim przypadku różnice pomiędzy wartościami skapitalizowanych składek obliczonymi na dzień przejścia na emeryturę przy wykorzystaniu wewnętrznych stóp zwrotu są większe niż różnice pomiędzy wartościami skapitalizowanych składek osób różniących się stażem obliczone z wykorzystaniem wyższych realnych stóp zwrotu. Zmienia się relacja wysokości kapitałów emerytalnych tych

osób w stosunku do relacji występującej przy kalkulacji świadczeń emerytalnych. Kierunek redystrybucji uzależnionej od stażu ubezpieczeniowego zależy zatem od stóp zwrotu przyjętych do kapitalizacji składek i ich relacji do wewnętrznych stóp zwrotu konkretnych ubezpieczonych.

4. Ocena redystrybucji w nowym bazowym systemie emerytalnym

Wprowadzenie systemu o zdefiniowanej składce spowodowało ściślejsze powiązanie wysokości emerytury z wartością wpłaconych składek. W konsekwencji zmieniły się cechy redystrybucji dochodowej dokonywanej za pośrednictwem systemu emerytalnego. Silna progresywność występująca w starym systemie emerytalnym i powodująca, że utracone dochody osób z niższych grup dochodowych były kompensowane w relatywnie wyższym zakresie niż ubytek w dochodach osób bogatszych, została częściowo wyeliminowana. Spłaszczenie dochodów emerytalnych w dotychczasowym systemie wynikające ze stosowania składnika socjalnego, uwzględniania okresów nieskładkowych i przyjmowania do kalkulacji podstawy wymiaru emerytury jedynie zarobków z wybranych lat aktywności zawodowej ustąpiły miejsca kredytowaniu składek (opłacaniu składek z budżetu za okresy urlopu macierzyńskiego i wychowawczego) oraz szerzej wykorzystywanej gwarancji emerytury minimalnej. Widoczna w starym systemie redystrybucja od osób bogatszych do biedniejszych, od mężczyzn do kobiet oraz od osób o płaskiej karierze zawodowej do osób o wyższej dynamice wzrostu wynagrodzeń w okresie aktywności zawodowej została ograniczona głównie do redystrybucji od mężczyzn do kobiet, zwłaszcza przechodzących wcześniej na emeryturę, oraz w kierunku osób najuboższych. Zakres redystrybucji międzypokoleniowej uzależniony został od elementów finansowania kapitałowego, w szczególności stopy zwrotu, oraz sytuacji gospodarczej i demograficznej.

Świadczenia oferowane przez nowy system emerytalny uległy obniżeniu. Największe zmiany w tym zakresie dotyczą kobiet przechodzących na emeryturę pięć lat wcześniej niż mężczyźni. Świadczenia są ściślej powiązane z wysokością uzyskiwanych wcześniej wynagrodzeń, a dodatkowym czynnikiem różnicującym jest wiek przejścia na emeryturę. Wzrost wskaźnika relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur (w kierunku jedności) informuje o ograniczeniu progresywności systemu. Na znaczny wzrost ekwiwalentności świadczeń i składek miała wpływ zmiana formuły emerytalnej na formułę o zdefiniowanej składce.

Znacznej redukcji uległy stopy zastąpienia, głównie dla uczestników zarabiających poniżej 2,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Nadal występuje prawidłowość kompensowania w większym zakresie utraconych dochodów osób najuboższych, jednak grupa beneficjentów została inaczej zdefiniowana. W starym systemie emerytalnym osoby otrzymujące dopłaty do emerytur minimalnych mogły otrzymywać świadczenie

przekraczające wysokość ich zarobków po oskładkowaniu. W nowym systemie kompensata ta nie przekracza 65%. Przy przyjęciu realnej stopy zwrotu na poziomie 5%, z dopłat do emerytur minimalnych skorzysta w nowym systemie duża część kobiet zarabiających poniżej 100% przeciętnego wynagrodzenia oraz mężczyzn zarabiających poniżej 50% przeciętnego wynagrodzenia. Wysokość stóp zastąpienia, zarówno w starym, jak i nowym systemie emerytalnym, nie zależy od płci ubezpieczonych.

Wykorzystane w analizie mierniki redystrybucji dostarczyły zróżnicowanych, czasami sprzecznych, informacji o kierunkach redystrybucji w starym i nowym systemie emerytalnym. Podsumowanie wniosków płynących z analizy otrzymanych wielkości zamieszczono w poniższych tabelach.

Tabela 43. Kierunki redystrybucji w starym bazowym systemie emerytalnym

Miernik	Cechy beneficjentów			
	Płeć	Wynagrodzenie	Staż ubezpieczeniowy	Wiek przejścia na emeryturę
Wysokość świadczeń	brak zróżnicowania	mniej zarabiający	pracujący krócej	brak zróżnicowania
Wskaźnik relatywnego zróżnicowania emerytur	brak zróżnicowania	mniej zarabiający	pracujący krócej	brak zróżnicowania
Stopa zastąpienia	brak zróżnicowania	mniej zarabiający	pracujący krócej	brak zróżnicowania
Wewnętrzna stopa zwrotu	kobiety	mniej zarabiający	pracujący krócej	wcześniejsi emeryci
OCENA SYNTETYCZNA	KOBIETY	MNIEJ ZARABIAJĄCY	PRACUJĄCY KRÓCEJ	WCZEŚNIEJSI EMERYCI

Źródło: Opracowanie własne.

Formuła emerytalna funkcjonująca w starym systemie nie uwzględnia płci ani wieku ubezpieczonych przy obliczaniu świadczenia. W konsekwencji, trzy pierwsze mierniki nie wykazywały zróżnicowania ze względu na tę cechę. Kierunki redystrybucji w oparciu o wynagrodzenie oraz staż ubezpieczeniowy autorka wyznaczyła poprzez sprawdzenie, czy wysokość miernika rośnie proporcjonalnie w przypadku podwyższenia wybranej zmiennej. Najpełniejszej informacji o kierunkach redystrybucji w starym systemie dostarczyła wysokość wewnętrznych stóp zwrotu dla hipotetycznych ubezpieczonych, co okazało się niezwykle istotne zwłaszcza dla zmiennych nieuwzględnianych w formule emerytalnej. Bazując na analizie wielkości czterech wybranych mierników, autorka wnioskuje, że system emerytalny przed reformą dokonywał redystrybucji od mężczyzn do kobiet, od bogatych do biednych oraz w kierunku osób o krótszym stażu ubezpieczeniowym i wcześniej przechodzących na emeryturę.

Tabela 44. Kierunki redystrybucji w nowym bazowym systemie emerytalnym

Miernik	Cechy beneficjentów			
	Płeć	Wynagrodzenie	Staż ubezpieczeniowy	Wiek przejścia na emeryturę
Wysokość świadczeń	brak zróżnicowania	korzystający z dopłat do emerytury minimalnej	brak redystrybucji	brak redystrybucji
Wskaźnik relatywnego zróżnicowania emerytur	brak zróżnicowania	mniej zarabiający	pracujący krócej	wcześniejsi emeryci
Stopa zastąpienia	brak zróżnicowania	korzystający z dopłat do emerytury minimalnej	brak redystrybucji	brak redystrybucji
Wewnętrzna stopa zwrotu	kobiety	korzystający z dopłat do emerytury minimalnej	pracujący krócej/dłużej (kierunek zależny od stopy kapitalizowania składek)	kobiety przechodzące wcześniej na emeryturę
OCENA SYNTETYCZNA	KOBIETY	POBIERAJĄCY EMERYTURĘ MINIMALNĄ	ZMIENNA GRUPA BENEFICJENTÓW	WCZEŚNIEJSZE EMERYTKI

Źródło: Opracowanie własne.

Formuła zdefiniowanej składki powoduje, że w nowym systemie emerytalnym na wysokość świadczenia wpływa wysokość wniesionych składek, okres ich opłacania i pomnażania, osiągnięta stopa zwrotu, stopa waloryzacji uprawnień w części repartycyjnej oraz długość przeciętnego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Nie występuje zróżnicowanie świadczeń i stóp zastąpienia ze względu na płeć. Redystrybucja pod tym względem została oceniona w oparciu o wysokość wewnętrznych stóp zwrotu. Pozostałe cechy ubezpieczonych wpływają wprost proporcjonalnie na wysokość świadczeń emerytalnych i stóp zastąpienia, co sugeruje brak redystrybucji, z wyjątkiem sytuacji występowania dopłat do emerytury minimalnej (jedyna grupa beneficjentów przy rozróżnieniu ubezpieczonych wyłącznie ze względu na wysokość wynagrodzeń). W nowym systemie emerytalnym ubezpieczeni różnią się jedynie poziomem dochodów i nieotrzymujący dopłat do emerytury minimalnej uzyskują jednakową wewnętrzną stopę zwrotu z tytułu uczestnictwa w systemie. Stopy te osiągają jednak różną wartość w zależności od wieku przejścia na emeryturę, stażu ubezpieczeniowego i płci świadczeniobiorcy. Beneficjentami redystrybucji są kobiety przechodzące na emeryturę wcześniej. Trudno natomiast jednoznacznie wskazać beneficjentów przy podziale ubezpieczonych ze względu na długość okresu opłacania składek. Formuła emerytalna przewiduje wprawdzie pełną proporcjonalność wysokości zgromadzonego kapitału (który zależy od wpłaconych składek) i wysokości świadczeń emerytalnych, jednak na wewnętrzne stopy zwrotu ma także wpływ aktuarialny aspekt wartości przepływów emerytalnych związany z jednolitymi tablicami przeciętnego dalszego trwania życia.

Tabela 45. Zakres redystrybucji w starym i nowym systemie emerytalnym – wskaźniki zróżnicowania *IRR*

Cechy ubezpieczonych	Stary system	Nowy system
REDYSTRYBUCJA OD LEPIEJ DO GORZEJ SYTUOWANYCH		
Kobiety 60 lat	175,08%	162,74%
Kobiety 65 lat (35)	182,69%	121,09%
Kobiety 65 lat (40)	175,40%	111,58%
Mężczyźni 65 lat	220,24%	118,18%
REDYSTRYBUCJA OD MĘŻCZYŹN DO KOBIEC		
65 lat, 40% przeciętnego wynagrodzenia	119,46%	138,94%
65 lat, 50% przeciętnego wynagrodzenia	120,06%	147,16%
65 lat, 100% przeciętnego wynagrodzenia	130,95%	147,16%
65 lat, 250% przeciętnego wynagrodzenia	150,00%	147,16%
65 lat, 300% przeciętnego wynagrodzenia	150,00%	147,16%
65 lat, 500% przeciętnego wynagrodzenia	150,00%	147,16%
REDYSTRYBUCJA OD „PÓŹNIEJSZYCH” DO „WCZEŚNIEJSZYCH” EMERYTÓW*		
Kobieta (35), 40% przeciętnego wynagrodzenia	119,79%	128,53%
Kobieta (35), 50% przeciętnego wynagrodzenia	120,36%	126,18%
Kobieta (35), 100% przeciętnego wynagrodzenia	121,99%	104,56%*
Kobieta (35), 250% przeciętnego wynagrodzenia	125,00%	104,56%*
Kobieta (35), 300% przeciętnego wynagrodzenia	125,00%	104,56%*
Kobieta (35), 500% przeciętnego wynagrodzenia	125,00%	104,56%*
REDYSTRYBUCJA ZALEŻNA OD DŁUGOŚCI STAŻU UBEZPIECZENIOWEGO**		
Kobieta 65 lat, 40% przeciętnego wynagrodzenia	107,47%	115,22%
Kobieta 65 lat, 50% przeciętnego wynagrodzenia	102,55%	106,18%
Kobieta 65 lat, 100% przeciętnego wynagrodzenia	103,33%	106,18%
Kobieta 65 lat, 250% przeciętnego wynagrodzenia	103,17%	106,18%
Kobieta 65 lat, 300% przeciętnego wynagrodzenia	103,17%	106,18%
Kobieta 65 lat, 500% przeciętnego wynagrodzenia	103,17%	106,18%

* Kierunek tego rodzaju redystrybucji w nowym systemie emerytalnym jest zależny od występowania dopłat do emerytury minimalnej, kursywą oznaczono wskaźniki charakteryzujące redystrybucję na rzecz późniejszych emerytów.

** Przeprowadzona analiza wykazała redystrybucję między ubezpieczonymi różniącymi się stażem ubezpieczeniowym w kierunku osób o niższym okresie składkowania. Faktyczny kierunek tego rodzaju redystrybucji zależy jednak w dużej mierze od stóp zwrotu osiągniętych w okresie składkowania oraz przeciętnego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę.

Źródło: Opracowanie własne.

Porównanie wysokości trzech wybranych mierników pozwoliło wskazać kierunki redystrybucji emerytalnej w systemie przed reformą i po reformie. Wnioskując o zakresie (sile) redystrybucji, autorka posłużyła się wskaźnikami zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu obliczonymi poniżej dla starego i nowego systemu emerytalnego. Wskaźniki zróżnicowania informują o rozpiętości *IRR* w ramach grupy ubezpieczonych różniących się jedynie jedną cechą (dochodem, płcią, stażem ubezpieczeniowym lub wiekiem przejścia na emeryturę). Każdy ze wskaźników zróżnicowania *IRR* obliczony został jako relacja najwyższej i najniższej wewnętrznej stopy zwrotu osiągniętej w danej grupie ubezpieczonych.

Bardzo silna redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych charakteryzowała stary system emerytalny. Najwyższy wskaźnik zróżnicowania *IRR* odnosi się do przepływów emerytalnych mężczyzn (220,24%) przy niewiele słabszej redystrybucji dochodowej w grupie kobiet (wskaźnik równy odpowiednio 182,69% i 175,40% dla kobiet o 35- lub 40-letnim stażu). Redystrybucja w kierunku najbiedniejszych występuje także w nowym systemie, lecz uległa znacznemu osłabieniu – wysoki wskaźnik (162,74%) dotyczy jedynie 60-letnich kobiet, z których duża część korzysta z dopłat do emerytur minimalnych.

Oba systemy przewidują podobny, umiarkowany poziom redystrybucji od mężczyzn do kobiet – wskaźniki zróżnicowania *IRR* kształtują się na poziomie ok. 150% dla ubezpieczonych zarabiających ponad 100% przeciętnego wynagrodzenia. Niskie wskaźniki dla niższych grup dochodowych w starym systemie emerytalnym są w dużej mierze konsekwencją bardzo wysokich wewnętrznych stóp zwrotu osiągniętych zarówno przez najbiedniejszych mężczyzn, jak i najbiedniejsze kobiety. Nominalna różnica pomiędzy wewnętrznymi stopami zwrotu kobiet i mężczyzn nie uległa znacznym zmianom – wynosiła i nadal wynosi ok. 0,7-0,8 pkt. proc. Reforma spowodowała obniżenie wszystkich *IRR*, zmieniając relację stóp osiągniętych przez kobiety i mężczyzn.

W starym systemie emerytalnym występowała słaba redystrybucja w kierunku wcześniejszych emerytów. Nowy system wyeliminował praktycznie ten rodzaj redystrybucji. Wskaźniki zróżnicowania *IRR* wskazują nadal na słabą redystrybucję w kierunku wcześniejszych emerytów w dolnych grupach dochodowych – wynika ona jednak głównie z dopłat do emerytur minimalnych. Ewentualna redystrybucja w kierunku wcześniejszych lub późniejszych emerytów może zostać spowodowana wyższą lub niższą stopą zwrotu z inwestowania kapitałów emerytalnych osiąganą przez konkretnych ubezpieczonych.

Wskaźniki zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu uzależnione od stażu ubezpieczeniowego wykazały bardzo słabą redystrybucję, zarówno w starym, jak i w nowym systemie emerytalnym. Stan taki wynika z faktu uwzględniania w obu formułach emerytalnych długości stażu ubezpieczeniowego lub okresu opłacania składek.

Przeprowadzona analiza redystrybucji nie obejmuje redystrybucji międzypokoleniowej, która wystąpi w sytuacji osiągnięcia różnych stóp zwrotu przez różne pokolenia

ubezpieczonych. Wysokość wewnętrznych stóp zwrotu z punktu widzenia analizy redystrybucji międzypokoleniowej zależy ponadto od wzrostu gospodarczego, inflacji i sytuacji demograficznej, które wpływają na waloryzację uprawnień emerytalnych na etapie ich gromadzenia oraz na waloryzację emerytur w okresie ich pobierania.

ZAKOŃCZENIE

Systemy emerytalne są tworzone z myślą o zapewnieniu odpowiednich dochodów na okres starości, po zakończeniu aktywności zawodowej. Istotną rolę w ich funkcjonowaniu odgrywa państwo, realizując dwa podstawowe cele polityki emerytalnej: zapewnienie wygładzenia konsumpcji w cyklu życia oraz ochronę przed ubóstwem w okresie starości, realizowaną poprzez transfery pieniężne w kierunku osób najbiedniejszych. Od końca XX w. systemy emerytalne przeżywają problemy związane z procesem starzenia się ludności. Wielu z nich, finansowanym repartycyjnie, zagraża ryzyko niestabilności finansowej w przypadku niepodjęcia poważnych reform. Sytuacja ta jest konsekwencją rosnącej stopy obciążenia demograficznego oraz rezultatem wzrostu hojności systemów emerytalnych we wcześniejszych latach, przejawiającej się wprowadzaniem coraz to nowych przywilejów dla różnych grup zawodowych. Obecnie funkcjonujące systemy emerytalne dobrze wypełniają funkcję dostarczania dochodu na pokrycie podstawowych potrzeb w okresie starości. Dostarczanie adekwatnych świadczeń emerytalnych odbywa się jednak wysokim kosztem – duża część produktu krajowego brutto jest przeznaczana na konsumpcję emerytalną, a starzenie się ludności uniemożliwia utrzymanie takiego stanu w przyszłości. Problemy wynikające z rosnącego obciążenia budżetów państw wydatkami emerytalnymi pogłębiają dodatkowo obecne tendencje na rynku pracy (późniejsze wchodzenie na rynek i wcześniejsze z niego wychodzenie), co dodatkowo zmniejsza wpływy publiczne oraz zwiększa liczbę świadczeniobiorców.

Procesy demograficzne istotnie zmieniły oblicze ryzyka starości. Dożycie wieku emerytalnego staje się zjawiskiem powszechnym. Wymusiło to zmianę podejścia państwa do zasad funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego i stopnia jego odpowiedzialności za adekwatność świadczeń z systemów bazowych.

Zabezpieczenie emerytalne wykorzystuje trzy metody zabezpieczenia społecznego: zaopatrzeniową, ubezpieczeniową i opiekuńczą. Są one związane odpowiednio z następującymi źródłami finansowania oraz metodami zabezpieczenia społecznego: darowiznami i funduszami charytatywnymi (metoda filantropijna), podatkami i funduszami budżetowymi (metoda zaopatrzeniowa) oraz składkami i funduszami ubezpieczeniowymi (metoda

ubezpieczeniowa). Metody zabezpieczenia emerytalnego opierają się na trzech sposobach zarządzania ryzykiem starości, odpowiednio: transferze ryzyka, repartycji strat poprzez rozłożenie ciężaru strat na większą liczbę osób oraz ubezpieczeniu polegającym na tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego ze składek wnoszonych przez członków wspólnoty ryzyka wydatkowanego następnie na świadczenia emerytalne. Za integralny element zabezpieczenia emerytalnego można też uznać metodę oszczędnościową, która zwykle wiąże się z zastosowaniem preferencji (głównie podatkowych) w gromadzeniu kapitału emerytalnego.

Można przyjąć, że ubezpieczeniowy system emerytalny to istniejące rozwiązania instytucjonalne zmierzające – na ogół poprzez ustanowienie zasad 1) wnoszenia składki do funduszu emerytalnego oraz 2) dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu dożywotnich, niezarobkowych środków utrzymania na okres starości. Elementem ubezpieczeniowym w tak zdefiniowanym systemie emerytalnym jest tworzenie wspólnego funduszu ze składek emerytalnych oraz oferowanie świadczeń dożywotnich członkom danej wspólnoty ryzyka.

W systemach emerytalnych wykorzystuje się w najszerszym zakresie metodę ubezpieczeniową oraz – w mniejszym zakresie – metodę zaopatrzeniową. Metoda ubezpieczenia wykorzystywana jest w najszerszym zakresie do osiągnięcia celu wyrównania konsumpcji w cyklu życia, choć część rozwiązań ubezpieczeniowych zakłada również redystrybucję w kierunku osób najuboższych. Metoda zaopatrzeniowa występuje zwykle w obszarze zapewniania minimalnego dochodu emerytalnego.

Stosowanie zasady ubezpieczeniowej wymaga, aby zachowana była ekwiwalentność pomiędzy wysokością wpłaconych do systemu składek a wysokością świadczeń. Pomimo scharakteryzowanych w pracy odstępstw od zasady ubezpieczeniowej, systemy emerytalne uważane są za ubezpieczeniowe, jeśli dominującą rolę w finansowaniu świadczeń odgrywa fundusz utworzony z wnoszonych przez uczestników składek, zaś świadczenia mają formę wypłat dożywotnich. Należy przy tym podkreślić, iż państwo nie powinno umożliwiać wypłaty oszczędności emerytalnych z systemu obowiązkowego w formie wypłat okresowych lub wypłaty jednorazowej.

Biorąc pod uwagę różnorodność występujących systemów emerytalnych, dokonuje się ich klasyfikacji według kryterium zaspokojenia podstawowych potrzeb na emeryturze (systemy bazowe i dodatkowe), przymusu uczestnictwa (obowiązkowe i dobrowolne), sposobu finansowania (repartycyjne i kapitałowe), zastosowanej formuły emerytalnej (systemy o zdefiniowanym świadczeniu i systemy o zdefiniowanej składce), sposobu zarządzania (publiczne i prywatne) oraz sposobu podziału produktu krajowego brutto pomiędzy pokolenie emerytów i pokolenie pracujących (systemy tradycyjne i nowoczesne).

W obliczu niekorzystnych procesów demograficznych wiele państw zdecydowało się na wprowadzenie zmian obejmujących redukcję wysokości świadczeń bazowych, zwiększanie ekwiwalentności, wprowadzanie elementów finansowania kapitałowego,

ograniczanie redystrybucji, eliminowanie przywilejów emerytalnych, zmniejszanie roli partnerów społecznych, oddzielanie ubezpieczeniowych świadczeń emerytalnych od świadczeń dla osób starych finansowanych z podatków, wprowadzanie zachęt do dodatkowego oszczędzania.

W ostatnich latach, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej i Europie Środkowo-Wschodniej, dokonuje się jednak weryfikacji indywidualizacji systemów emerytalnych. Prywatyzacja systemów emerytalnych nie jest już oceniana z takim entuzjazmem jak w końcu XX w. – następuje swoisty powrót do elementów publicznych w obowiązkowych systemach emerytalnych. W drugiej rundzie reform udział państwa ulega zwiększeniu poprzez umożliwienie powrotu do systemu repartycyjnego (Peru, Urugwaj, Słowacja, Węgry), wprowadzenie mechanizmów redystrybucyjnych realizujących zasadę solidaryzmu społecznego (Kolumbia, Chile), tworzenie publicznych rezerwowych funduszy emerytalnych (Chile). Druga fala reform jest też zorientowana na zapewnienie ochrony przed ubóstwem w okresie starości, redystrybucję w kierunku najbiedniejszych, ochronę uczestników przez ryzykami rynkowymi; coraz większe znaczenie zyskują zasiłki emerytalne i emerytury uniwersalne (ang. *flat-rate*). Ze względu na rosnące obciążenia budżetów państw związane z wypłatą świadczeń emerytalnych, coraz częstszym elementem reform jest też podwyższanie wieku emerytalnego. Wyższy wiek emerytalny powoduje nie tylko bieżącą poprawę stanu finansów publicznych, zmniejsza także obciążenia przyszłych pokoleń – wpływając na ograniczenie redystrybucji między pracującymi a pobierającymi świadczenia.

Najważniejszą, zdaniem autorki, zmianą w funkcjonowaniu systemów emerytalnych jest **przechodzenie od systemów o zdefiniowanym świadczeniu do zrównoważonych aktuarialnie systemów o zdefiniowanej składce**. Zmiana ta, prowadząc **do znacznego wzrostu ekwiwalentności systemu i ograniczenia elementów redystrybucyjnych**, zachęca do przedłużania aktywności zawodowej i promuje indywidualną przezorność emerytalną.

Cele redystrybucyjne państwa zależą w dużej mierze od przyjmowanych koncepcji sprawiedliwości społecznej, przy czym jako „sprawiedliwy” ekonomiści uznają często wyrównany podział dochodów. Uważa się, że egalitaryzm jest w polityce społecznej skierowany na „osiąganie równości”, „szukanie sprawiedliwości”, „równy dostęp do świadczeń”, „usuwanie nierówności” czy „dawanie równych szans”. Jego odzwierciedleniem może być równość elementarna, równość sytuacji, równość miar. Sprawiedliwość podziału dochodu może być oceniana względem zasług, potrzeb, legalności źródeł pozyskania dochodu czy jego użyteczności. Kryterium sprawiedliwości społecznej ma zatem charakter względny, opiera się na przyjętym systemie wartości i zależy od wyborów politycznych.

Redystrybucja jest ponownym podziałem zasobów i może być dokonywana w formie pieniężnej (redystrybucja dochodowa) lub w naturze. Ze względu na pieniężny charakter składek i świadczeń emerytalnych, w systemie zabezpieczenia emerytalnego występuje redystrybucja dochodowa.

Przyjmując, że ubezpieczenie jest produktem zapewniającym ochronę przed stratami w zasobach, spowodowanymi przez określone zdarzenia, autorka przyjęła, że czysta metoda ubezpieczeniowa nie zakłada redystrybucji. Składka wnoszona do funduszu ubezpieczeniowego, z którego następnie wypłacane są świadczenia dla osób, które poniosły straty na skutek wystąpienia zdarzeń ubezpieczeniowych, jest „uczciwą” ceną za świadczoną ochronę ubezpieczeniową. Nie nosi ona cech redystrybucji, jeśli odpowiada ryzyku wnoszonemu do wspólnoty (zasada równości składek i świadczeń). W tym miejscu należałoby się zgodzić, że opłacanie składek przez wiele osób, z których świadczenia są wypłacane tylko nielicznym, nie jest redystrybucją, lecz przejawem zasady solidarności społecznej (wzajemności ubezpieczeniowej). Redystrybucja pojawia się wówczas, gdy świadczenia są wypłacane w wysokości wynikającej z jednej z zasad sprawiedliwości (w ujęciu polityczno-społecznym) i w sensie aktuarialnym nie odpowiadają w pełni wysokości opłaconej wcześniej składki.

Redystrybucja emerytalna występuje w sytuacji nierównowagi pomiędzy ceną świadczenia emerytalnego (skapitalizowaną wartością wpłaconych składek) a ustaloną aktuarialnie wartością świadczeń, w sytuacji otrzymywania przez różne grupy ubezpieczonych transferów emerytalnych netto w różnej wielkości. Brak redystrybucji to sytuacja, w której wszystkie grupy emerytów charakteryzują się jednakowymi transferami emerytalnymi netto wyrażonymi stosunkiem aktualnej wartości świadczeń do aktualnej wartości wpłaconych składek.

Stopień, kierunki i narzędzia redystrybucji w systemach emerytalnych zależą od zastosowanej formuły emerytalnej (systemy o zdefiniowanej składce i systemy o zdefiniowanym świadczeniu) oraz sposobu finansowania (repartycyjne lub kapitałowe). Systemy repartycyjne o zdefiniowanym świadczeniu są zwykle bardziej redystrybucyjne ze względu na stosowanie formuły emerytalnej spłaszczającej różnice dochodowe i występowanie zobowiązań międzypokoleniowych. Warto jednak mocno podkreślić, iż **redystrybucja zależy od całokształtu zestawu regulacji w zakresie zabezpieczenia emerytalnego obejmującego zasady organizacji i funkcjonowania systemu: obowiązku wnoszenia składek, wysokości składek, wieku emerytalnego, wysokości i formuły obliczania świadczeń oraz późniejszej ich waloryzacji.**

W systemach emerytalnych występuje wiele rodzajów redystrybucji dochodowej (wyróżnianych z wykorzystaniem różnych kryteriów):

- **redystrybucja międzypokoleniowa i wewnątrzpokoleniowa** (kryterium liczby pokoleń, między którymi dokonywane są transfery),
- **redystrybucja od mężczyzn do kobiet lub od kobiet do mężczyzn** (kryterium płci beneficjentów),
- **redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych lub od gorzej do lepiej sytuowanych** (kryterium grupy dochodowej beneficjentów),

- **redystrybucja składkowa lub redystrybucja świadczeniowa** (kryterium etapu uczestnictwa w systemie, na którym stosowane są narzędzia redystrybucyjne),
- **redystrybucja wewnętrzna lub zewnętrzna** (kryterium źródeł finansowania),
- **redystrybucja budżetowa, ubezpieczeniowa, charytatywna** (kryterium metod finansowania),
- **redystrybucja zamierzona i niezamierzona** (kryterium celowości).

W ubezpieczeniowych systemach emerytalnych występuje przede wszystkim redystrybucja międzypokoleniowa i wewnątrzpokoleniowa, od lepiej do gorzej sytuowanych oraz od mężczyzn do kobiet. Jak wykazały studia literaturowe i badania podjęte w rozprawie, większość redystrybucji jest dokonywana dzięki narzędziom stosowanym na etapie obliczania świadczeń. Transfery są finansowane wewnętrznie przy użyciu funduszy ubezpieczeniowych, z pewnym udziałem finansowania zewnętrznego ze środków budżetowych. Systemy emerytalne zapewniają przede wszystkim wygładzenie konsumpcji w cyklu życia (przesunięcie dochodu w czasie), skutecznie chroniąc także przed ubóstwem w okresie starości, dzięki dokonywaniu transferów w kierunku osób najbardziej narażonych na to ryzyko.

W ubezpieczeniowym systemie emerytalnym redystrybucja następuje na skutek: **parametryzacji świadczeń, zróżnicowania wysokości stopy składki emerytalnej, systemu opłat, waloryzacji uprawnień i świadczeń, wysokości stóp zwrotu, tablic przeciętnego dalszego trwania życia, zróżnicowania wieku emerytalnego, dopłat do emerytury minimalnej**. Parametryzacja świadczeń (składniki socjalne, lata nieskładkowe, uwzględnianie w podstawie wymiaru świadczenia jedynie najlepszych lat składkowych, korzystniejsze mnożniki lat składkowych) oraz progresywna stopa składki stosowane są w systemach o zdefiniowanym świadczeniu. Redystrybucja wynikająca z przyjętego systemu opłat oraz wysokości osiągniętych stóp zwrotu może wystąpić w systemach kapitałowych o zdefiniowanej składce. Kredytowanie składek jest wykorzystywane w systemach o zdefiniowanej składce, bez względu na metodę finansowania, a zasady waloryzacji uprawnień – w niefinansowych systemach o zdefiniowanej składce (NDC). Pozostałe elementy (emerytury minimalne, tablice trwania życia, waloryzacja świadczeń) mogą wystąpić w każdym systemie emerytalnym.

Nadmiernie rozbudowane elementy redystrybucyjne w tradycyjnych repartycyjnych systemach emerytalnych zniechęcały wielu ubezpieczonych do dodatkowego oszczędzania na starość. Z jednej strony, wysoka stopa zastąpienia osiągnięta przez beneficjentów redystrybucji nie stanowiła bodźca dla indywidualnej przeczności ubezpieczeniowej, a z drugiej strony – „spłaszczony” poziom świadczeń stanowił silny czynnik demotywujący lepiej zarabiających, gdyż fakt odprowadzania wyższych składek emerytalnych nie powodował proporcjonalnego wzrostu świadczenia. Przeprowadzone zmiany systemów emerytalnych, wprowadzające większą ekwiwalentność między składkami i świadczeniami, spowodowały obniżenie wskaźników progresywności (redystrybucji) w systemie zabezpieczenia

emerytalnego. **Redystrybucja dochodów jest ograniczana w wyniku zmiany formuł emerytalnych i przenoszona poza system emerytalny, głównie do systemu podatkowego i pomocy społecznej.** Równocześnie zmieniają się źródła jej finansowania – **w zreformowanych systemach emerytalnych większa część redystrybucji finansowana jest zewnątrz (z podatków),** a nie jak dotychczas – z funduszy ubezpieczeniowych. **W systemach o zdefiniowanej składce do głównych narzędzi redystrybucyjnych należy kredytowanie składek i dopłaty do wysokości emerytury minimalnej.**

Redystrybucja dochodowa w systemach zabezpieczenia społecznego w literaturze przedmiotu analizowana jest za pomocą:

- **miar związanych z wysokością dochodów emerytalnych i adekwatnością świadczeń** (wskaźnik zróżnicowania wysokości emerytur oraz stopy zastąpienia),
- **wskaźników ogólnego stopnia redystrybucji** (miara efektywnej progresywności, indeksy progresywności),
- **mierników uwzględniających wartości przepływów emerytalnych z punktu widzenia jego uczestników** (wartość przepływów emerytalnych netto, stopa oskładkowania netto, współczynnik bieżącej wartości emerytury, wewnętrzna stopa zwrotu, wskaźnik zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu).

Określenie poziomu redystrybucji dochodowej dokonywanej w systemie emerytalnym jest zadaniem niezwykle skomplikowanym ze względu na możliwość przyjęcia różnych miar redystrybucji, zmieniających się czynników ekonomicznych (stopy zwrotu, inflacja, wysokość wynagrodzeń), warunków społecznych (historie zatrudnienia, tablice śmiertelności) i innych zmiennych wpływających na relacje pomiędzy wpłaconymi składkami a kwotą otrzymanych świadczeń. Dokładne oszacowanie redystrybucji możliwe jest jedynie w sytuacji posiadania kompletnych danych o składkach, dochodach i świadczeniach emerytalnych każdego uczestnika systemu emerytalnego. W konsekwencji, pomiar redystrybucji emerytalnej ma zwykle charakter przybliżony i opiera się na wyznaczeniu wskaźników redystrybucji dla wybranych grup ubezpieczonych. Za cenę pewnego uproszczenia rzeczywistości, działania takie umożliwiają jednak zbadanie redystrybucji pod kątem skuteczności konkretnych narzędzi redystrybucyjnych zastosowanych w systemach emerytalnych.

Reforma systemu emerytalnego w Polsce została przeprowadzona pod hasłem wprowadzenia ekwiwalentności składek i świadczeń, indywidualizacji systemu oraz zaofiarowania ubezpieczonym szerszego zakresu decyzji emerytalnych. Najważniejszą zmianą jest odejście od formuły zdefiniowanego świadczenia na rzecz obliczania emerytur w myśl zasady zdefiniowanej składki. W miejsce systemu repartycyjnego wprowadzono system mieszany, repartycyjno-kapitałowy. Dotychczasowe emerytury zależne od stażu ubezpieczeniowego i zarobków z wybranych lat zastąpiono systemem świadczeń niemal wprost proporcjonalnych do wpłaconych składek, zależnych od wielkości zgromadzonych uprawnień repartycyjnych i kapitałowych oraz wieku przejścia na emeryturę.

Przeprowadzone w rozprawie obliczenia wskazują, że **wprowadzanie zasady ekwiwalentności i zastosowanie zrównoważonej aktuarialnie formuły zdefiniowanej składki**, uwzględniającej wiek osoby przechodzącej na emeryturę, powoduje, że **emerytury większości ubezpieczonych będą znacznie niższe niż świadczenia, które otrzymaliby według starej formuły**. Dotyczy to zwłaszcza osób mniej zamożnych, których stopy zastąpienia w starym systemie są znacznie wyższe dzięki uwzględnianiu w wysokości świadczenia składnika socjalnego. Formuła zdefiniowanej składki powoduje ponadto, że tzw. okresy nieskładkowe będą miały niekorzystny wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych, szczególnie w przypadku kobiet (w okresach nieskładkowych uzyskiwanie niższego – wynikającego z niskich składek kredytowanych przez państwo lub braku kredytowania – przyrostu uprawnień emerytalnych). Na skutek nieuwzględniania okresów nieskładkowych i braku elementów socjalnych w formule emerytalnej, wyeliminowana zostanie część redystrybucji dokonywanej dotychczas w ramach systemu emerytalnego. Narzędzia stosowane w systemie o zdefiniowanym świadczeniu zostały zastąpione nowymi instrumentami polityki emerytalnej, właściwymi dla mieszanego (repartycyjno-kapitałowego) systemu o zdefiniowanej składce (tabela 46).

Tabela 46. Narzędzia redystrybucyjne w starym i nowym systemie emerytalnym w Polsce

Narzędzie redystrybucyjne	Stary system	Nowy system
Kredytowanie składek		•
Stopa zwrotu OFE		•
Waloryzacja uprawnień emerytalnych		•
Dziedziczenie kapitału		•
Składnik socjalny formuły emerytalnej	•	
Lata nieskładkowe zaliczane do stażu ubezpieczeniowego	•	
Podstawa wymiaru emerytury obliczana jedynie z wybranych lat	•	
Nieuwzględnianie wieku w formule emerytalnej	•	
Wspólne tablice dalszego trwania życia		•
Zróznicowanie wieku emerytalnego	•	•
Wielość form wypłaty emerytur		•
Emerytura minimalna	•	•
Waloryzacja świadczeń	•	•

Źródło: Opracowanie własne.

Nowy system ma zachęcać ubezpieczonych do wydłużania aktywności zawodowej, w myśl zasady: „im dłużej pracujesz, im więcej odłożysz i im jesteś starszy w momencie przejścia na emeryturę, tym wyższe otrzymasz świadczenie”. Zwiększeniu ekwiwalentności

systemu nie towarzyszy jednak zwiększenie adekwatności świadczeń emerytalnych. Obliczenia przeprowadzone dla 24 modelowych osób potwierdzają, że emerytury wyznaczone według formuły zdefiniowanej składki są znacznie niższe od świadczeń obliczonych na podstawie starej formuły zdefiniowanego świadczenia – wyjątkiem są świadczenia osób, które przeszły na emeryturę w wieku 65 lat i zarabiały co najmniej 250% przeciętnego wynagrodzenia. Wysokość świadczeń z obu systemów zależy od długości stażu ubezpieczeniowego i okresu opłacania składek – im dłuższy okres opłacania składek i uczestnictwa w systemie, tym wyższe są świadczenia emerytalne. W nowym systemie emerytalnym wszyscy badani ubezpieczeni otrzymujący wynagrodzenie minimalne (40% przeciętnego wynagrodzenia) oraz 60-letnie kobiety osiągające 50% przeciętnego wynagrodzenia będą korzystać z dopłat do emerytur minimalnych. Zmiana formuły emerytalnej spowoduje zatem znaczne zwiększenie grupy ubezpieczonych korzystających z tej gwarancji. W przypadku minimalnego wymaganego stażu ubezpieczeniowego i niskich stóp zwrotu osiągniętych w okresie gromadzenia uprawnień, dopłaty do emerytury minimalnej mogą otrzymywać kobiety zarabiające nawet 100% przeciętnego wynagrodzenia⁵³⁰. **Pobieranie emerytury w wysokości emerytury minimalnej może w przyszłości nabrać cech powszechności.**

Na skutek obniżenia świadczeń emerytalnych zmniejszy się także zakres kompensaty utraconych zarobków przez świadczenie – stopa zastąpienia dla 60-letniej kobiety otrzymującej przeciętne wynagrodzenie obniży się o 42% (z 66,5% do 38,5%), natomiast dla 65-letniego mężczyzny – o 18% (z 73,0% do 59,7%). Osoby uzyskujące minimalne wynagrodzenie osiągają w starym systemie 100% stopę zastąpienia, mimo niekorzystania z dopłat do emerytury minimalnej. Nowy system oferuje równe stopy zastąpienia dla osób z różnych grup dochodowych, jeśli ubezpieczeni nie korzystają z dopłat do emerytury minimalnej i nie zarabiają więcej niż 250% przeciętnego wynagrodzenia. Dla osób uprawnionych do emerytury minimalnej stopa zastąpienia jest podwyższana przez dopłatę, uzyskując poziom 65%.

Wskaźnik relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur potwierdził występowanie redystrybucji dochodowej zarówno w starym, jak i nowym systemie. Wskaźnik obliczony dla starego systemu dla poszczególnych grup ubezpieczonych wynosi od 0,52 do 0,59, natomiast dla nowego systemu – od 0,59 do 0,92, co oznacza, że **stary system emerytalny charakteryzuje się silniejszą redystrybucją niż nowy**. Relatywnie większa rozpiętość świadczeń w nowym systemie informuje o wysokim stopniu ekwiwalentności nowych

⁵³⁰ J. Owczarek, B. Więckowska, *Ryzyko dopłaty do emerytury minimalnej w nowym systemie emerytalnym w Polsce*, w: *Studia ubezpieczeniowe. Społeczno-gospodarcze aspekty funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego*, red. J. Lisowski, zeszyt nr 181, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.

rozwiązań, pomimo iż świadczenia dla wszystkich osób z najniższej grupy dochodowej zostały obliczone z uwzględnieniem mechanizmu dopłaty do emerytury minimalnej.

Wewnętrzne stopy zwrotu wyznaczone jako stopy zwrotu, dla których skapitalizowana wartość składek emerytalnych danego ubezpieczonego na dzień przejścia na emeryturę równa się aktuarialnej wartości jego świadczeń na ten dzień, są wyższe w starym systemie, z wyjątkiem stóp obliczonych dla osób przechodzących na emeryturę w wieku 65 lat i zarabiających co najmniej 250% przeciętnego wynagrodzenia. Najwyższe wewnętrzne stopy zwrotu (5,69%) osiągały w starym systemie kobiety przechodzące na emeryturę w wieku 60 lat, a najniższe (1,68%) – mężczyźni przechodzący na emeryturę w wieku 65 lat. Przy uwzględnianiu jednakowego wieku przejścia na emeryturę i jednakowego stażu ubezpieczeniowego, stopa zwrotu osiągnięta przez kobiety jest nadal wyższa niż osiągnięta przez mężczyzn, co jest spowodowane nieuwzględnianiem w formule emerytalnej różnic w przeciętnym dalszym trwaniu życia kobiet i mężczyzn. Wewnętrzne stopy zwrotu w starym systemie maleją wraz ze wzrostem stażu ubezpieczeniowego, wieku przejścia na emeryturę i dochodu. W nowym systemie emerytalnym najwyższe wewnętrzne stopy zwrotu osiągają osoby otrzymujące dopłaty do emerytury minimalnej. Dla pozostałych osób wewnętrzna stopa zwrotu nie zależy od wysokości zarobków. W nowym systemie kobiety, bez względu na wiek przejścia na emeryturę, osiągają stopy zwrotu wyższe niż mężczyźni, co jest efektem stosowania przy kalkulacji świadczeń jednolitych tablic przeciętnego dalszego trwania życia.

Opisane wyżej ustalenia dotyczące zmian, jakie dokonały się w wyniku przejścia od systemu repartycyjnego o zdefiniowanym świadczeniu do systemu repartycyjno-kapitałowego o zdefiniowanej składce, obrazują efekt dokonujących się przeobrażeń w procesach redystrybucyjnych występujących w bazowym systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce.

Analiza wysokości świadczeń i ich zróżnicowania, stóp zastąpienia oraz wewnętrznych stóp zwrotu w starym i nowym systemie emerytalnym potwierdza występowanie w nich zarówno elementów ekwiwalentności, jak i elementów redystrybucji dochodów. Ekwiwalentność przejawia się dodatnią zależnością wysokości świadczeń od wysokości wynagrodzeń, przy czym związek ten jest ściślejszy w nowym systemie. Redystrybucję natomiast sygnalizuje brak prostej proporcjonalności pomiędzy wysokością świadczeń a wysokością wcześniej otrzymywanych wynagrodzeń oraz pomiędzy wysokością świadczeń a długością stażu ubezpieczeniowego.

Różnice w wysokości świadczeń ze starego systemu emerytalnego wskazują, że występuje redystrybucja od bogatych do biednych oraz od osób o dłuższym stażu ubezpieczeniowym do ubezpieczonych z krótszymi okresami składkowymi i nieskładkowymi. Wysokość świadczeń z nowego systemu sugeruje natomiast redystrybucję w kierunku ubezpieczonych korzystających z dopłat do emerytur minimalnych. Stara i nowa formuła emerytalna nie rozróżniają świadczeniobiorców ze względu na płeć – w konsekwencji

występuje redystrybucja od krócej żyjących mężczyzn do dłużej żyjących kobiet. Emerytury ze starego systemu nie są zróżnicowane ze względu na wiek przejścia na emeryturę, co sugeruje redystrybucję w kierunku osób przechodzących na emeryturę wcześniej. Natomiast w nowym systemie wiek ten wyraźnie wpływa na wysokość świadczenia, a funkcjonująca w tym przypadku zasada pełnej proporcjonalności sugeruje brak redystrybucji ze względu na wiek przejścia na emeryturę.

Stopy zastąpienia nie różnią się ze względu na płeć zarówno w starym, jak i nowym systemie, co świadczy o redystrybucji od mężczyzn do kobiet. Zróżnicowanie stóp zastąpienia dla różnych grup dochodowych potwierdza natomiast redystrybucję „od bogatych do biednych” w starym systemie oraz w kierunku najgorzej sytuowanych materialnie (otrzymujących emeryturę minimalną) w nowym systemie. Stopy zastąpienia w starym systemie nie zależą od wieku przejścia na emeryturę, co wskazuje na redystrybucję od osób przechodzących na emeryturę później do wcześniejszych emerytów.

Analiza wysokości wewnętrznych stóp zwrotu wykazała, że stary system emerytalny dokonywał redystrybucji od mężczyzn do kobiet, od lepiej do gorzej sytuowanych oraz w kierunku osób o krótszym stażu ubezpieczeniowym i wcześniej przechodzących na emeryturę. Natomiast w nowym systemie beneficjentami redystrybucji są kobiety przechodzące na emeryturę wcześniej oraz osoby korzystające z dopłat do emerytur minimalnych. W starym systemie występowała silna redystrybucja od bogatych do biednych (wskaźnik zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu od 175,08% do 220,24%). Redystrybucja w kierunku najbiedniejszych występuje także w nowym systemie – jej natężenie mierzone wskaźnikiem zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu jest jednak słabsze. Oba systemy przewidują podobny, umiarkowany poziom redystrybucji od mężczyzn do kobiet.

Reforma przeprowadzona w 1999 r. ograniczyła ogólną progresywność systemu emerytalnego. Badania empiryczne wykazały, że korekcie uległy kierunki oraz siła redystrybucji dochodowej w systemie emerytalnym (tabela 47). **Bardzo silna redystrybucja od lepiej do gorzej sytuowanych**, będąca konsekwencją stosowanej wcześniej formuły zdefiniowanego świadczenia, **została ograniczona do redystrybucji na rzecz osób korzystających z dopłat do emerytur minimalnych. Zachowano redystrybucję od mężczyzn do kobiet, a zlikwidowano część redystrybucji w kierunku wcześniejszych emerytów.** W wyniku zmiany systemu emerytalnego i konieczności sfinansowania kosztów transformacji wystąpi ponadto redystrybucja międzypokoleniowa, której przejawem jest kapitał początkowy obliczany na podstawie starej formuły emerytalnej.

Niepokój budzić może wynikająca z przeprowadzonego badania duża skala dopłat do emerytur minimalnych spowodowana obniżeniem wysokości świadczeń otrzymywanych z systemu o zdefiniowanej składce. Taka sytuacja rodzi pytanie o konieczne korekty systemu, aby dostarczał on ubezpieczonym świadczenia pozwalające na pokrycie przynajmniej podstawowych potrzeb, nie nadwyrężając przy tym możliwości budżetu państwa. Zasięg dopłat do emerytur minimalnych może zostać ograniczony poprzez zaostrenie warunków

uzyskania prawa do dopłaty (wydłużenie niezbędnego stażu ubezpieczeniowego) lub podwyższenie wieku emerytalnego, zwłaszcza w przypadku kobiet. Obie propozycje będzie jednak trudno wprowadzić w życie ze względu na spodziewany sprzeciw społeczny.

Tabela 47. Kierunki i siła redystrybucji w starym i nowym systemie emerytalnym

System	Kierunek redystrybucji			
	od lepiej do gorzej sytuowanych	od mężczyzn do kobiet	od pracujących dłużej do pracujących krócej	od późniejszych do wcześniejszych emerytów
Stary	XXXXX	XXX	X	XX
Nowy	XX	XXX	X*	X

Natężenie redystrybucji: XXXXXX – bardzo silna, XXXXX – silna, XXX – umiarkowana, XX – słaba, X – bardzo słaba.

* Redystrybucja może, lecz nie musi wystąpić – zależy to m.in. od wysokości osiągniętych stóp zwrotu.

Źródło: Opracowanie własne.

Redystrybucja dochodowa w obowiązkowym systemie emerytalnym w kierunku osób szczególnie zagrożonych ryzykiem ubóstwa przejawiająca się w dopłatach do emerytur minimalnych oraz transferach od mężczyzn do kobiet, nie zagwarantuje ubezpieczonym pokrycia wszystkich kosztów związanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb w okresie starości, zwłaszcza w obliczu rosnących kosztów opieki długoterminowej. Aby utrzymać standard życia po zakończeniu aktywności zawodowej, niezbędne będzie zadbanie o inne źródła dochodów emerytalnych: pracownicze lub indywidualne programy dodatkowego oszczędzania oferujące świadczenie uzupełniające, ponadstandardowe. Do pełnego rozwoju wielofilarowego systemu emerytalnego z adekwatnymi świadczeniami niezbędne jest wprowadzenie silniejszych zachęt fiskalnych do oszczędzania dobrowolnego i podjęcie kompleksowych działań edukacyjnych, głównie przez instytucje rządowe, organizacje reprezentujące interesy ubezpieczonych oraz ekspertów emerytalnych. W obliczu znacznego obniżenia wysokości emerytur i stóp zastąpienia, jednym z najważniejszych zadań polityki społecznej jest uświadomienie przyszłym emerytom, że standard ich życia na emeryturze będzie w decydującej mierze zależał od ich indywidualnej przeczności.



BIBLIOGRAFIA

70 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934–2004), ZUS, Warszawa 2004.

2009 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060). Statistical Annex, Komisja Europejska, Bruksela 2009.

Acemoglu D., Robinson J.A., *Inefficient redistribution*, „The American Political Science Review” 2001, Vol. 95, No. 3.

Acuna R., Iglesias A., *Chile’s Pension Reform After 20 Years*, Working Paper No. 0129, World Bank, grudzień 2001.

Adequate and sustainable pensions – Synthesis report 2006, Komisja Europejska, Luksemburg 2006.

Alesina A., LaFerrara E., *Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities*, „Journal of Public Economics” 2005, nr 89.

Analyzing the Distributional Impact of Reforms, Volume Two: A Practitioners’ Guide to Pension, Health, Labour Markets, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling, red. A. Coudouel, S. Paternostro, World Bank, Washington 2006.

Annuities. Regulating withdrawals from individual pension accounts, World Bank Pension Reform Primer, Report No. 33379, World Bank, 2005.

Antonów K., *Prawo do emerytury*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

Arenas de Mesa A., Bravo D., Behrman J.R., Mitchell O.S., Todd P.E., *The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey*, Working Paper 12401, National Bureau of Economic Research, lipiec 2006.

Auleytner J., *Strategia polityki społecznej*, w: *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000.

Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford 1994.

- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
- Barr N., *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund, 2000.
- Barr N., *The Pension Puzzle. Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*, International Monetary Fund, 2002.
- Barr N., *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001.
- Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom I i II, red. S. Golinowska, IPISS, Warszawa 1993.
- Beck U., *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Bertranou F., Calvo E., Bertranou E., *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 17422, 2009.
- Beveridge Report. Summary of Principles and Proposals*, The Labour Party, The Labour Publications Dept., London 1943.
- Bezpieczeństwo dzięki zapobiegliwości*, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnym, Warszawa 2001.
- Biggs A.G., Sarney M., Tamborini C.R., *A Progressivity Index for Social Security*, „Issue Paper” nr 2009–01, USA Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Waszyngton 2009.
- Bijak J., Więckowska B., *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej” 2010, nr 12.
- Black K., Skipper H., *Life and health insurance*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2000.
- Blake D., *NDSC vs FDC: Pros, Cons and Replication, Non Financial Defined Contribution Systems*, Working Paper No. 09–13, Pensions Institute, 2009.
- Blake D., *Pension Economics*, John Wiley and Sons Ltd, Chichester 2006.
- Blake D., *Pension Finance*, John Wiley and Sons Ltd, Chichester 2006.
- Błaszczyszyn B., Rolski T., *Podstawy matematyki ubezpieczeń na życie*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004.
- Bonin H., *15 Years of Pension Reform in Germany: Old Successes and New Threats*, Discussion Paper No. 09–035, Centre for European Economic Research, Mannheim 2009.
- Borella M., Moscarola F.C., *Distributive Properties of Pension Systems: a Simulation of the Italian Transition from Defined Benefit to Defined Contribution*, Working Paper 42/05, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Turyn 2005.

- Brown J.R., Coronado J.L., Fullerton D., *The progressivity of Social Security*, NBER, 2006.
- Brown R.L., *Economic Security for an Ageing Canadian Population*, Society of Actuaries, SOA Monograph M-RS99-2, June 1999.
- Brunner E.J., Ross S.L., Washington E.L., *Economics and Ideology: Casual Evidence of the Impact of Economic Conditions on Support for Redistribution and Other Ballot Proposals*, NBER Working Paper No. 14091, Cambridge 2008.
- Budżety gospodarstw domowych w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009.
- Caldwell S., Favreault M., Gantman A., Gokhale J., Johnson T., Kotlikoff L., *Social Security Treatment of Postwar Americans*, NBER Working Paper 6603, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1998.
- Cesaratto S., *The Macroeconomics of the Pension Fund Reform and the case of the TRF reform in Italy*, „Quaderni del Dipartimento di Economia Politica” n. 549, Università di Siena, Dicembre 2008.
- Chłoń A., *Pension reform and public information in Poland*, World Bank 2000.
- Chłoń-Domińczak A., *Emerytura z II filara – między ubezpieczeniem społecznym a prywatnym*, „Dziennik Ubezpieczeniowy” nr 172 (1321) z 8 września 2005 r.
- Chou C., Talamain G., *Redistribution and Growth: Pareto Improvements*, The University of British Columbia, Vancouver 1996.
- Coile C., Gruber J., *Social security and retirement*, NBER Working paper 7830, Cambridge 2000.
- Convention No. 102 „Social Security (Minimum Standards) Convention”*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, 1952.
- Coronado J.L., Fullerton D., Glass T., *The Progressivity of Social Security*, NBER Working Paper No. 7520, Cambridge 2000.
- Cremer H., Lozachmeur J.M., Pestieau P., *Collective annuities and redistribution*, CORE Discussion Paper 2007/96, Center for Operations Research and Econometrics, Louvain-la-Neuve 2007.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Analiza istniejącego systemu*, w: *Reforma Systemu Emerytalno-Rentowego*, red. S. Golinkowska, CASE, Warszawa 1997.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, IPISS, Warszawa 2000.
- Cztery reformy w opinii społecznej*, Komunikat CBOS, Warszawa, styczeń 2001.
- Dagdeviren H., van der Hoeven R., Weeks J., *Redistribution Does Matter. Growth and Redistribution for Poverty Reduction*, World Institute for Development Economic Research, Discussion Paper No. 2002/5.

- Demange G., *Competition between Unfunded Systems: A European Union Challenge*, Docweb No. 0808, Centre Pour La Recherche Economique Et Ses Applications, Septembre 2008.
- Dorfman R., *A Formula for the Gini Coefficient*, „The Review of Economics and Statistics”, Vol. 61, No. 1 Feb. 1979.
- Eatwell J., Ellmann M., Karlsson M., Nuti M., Shapiro J., *Hard Budgets, Soft States: Social Policy Choices in Central and Eastern Europe*, Institute for Public Policy Research, London 2000.
- Edwards A.C., James E., *Social Security Rules and Labour Force Participation of Older Workers: Evidence from Chile*, Working Paper WP 2009–202, Michigan Retirement Research Center, University of Michigan, Ann Arbor 2009.
- Emerytura i renty przyznane w 2008 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Politycal Press, Cambridge 1990.
- Feldstein M., Pellechio A., *Social Security Wealth: The Impact of Alternative Inflation Adjustments*, NBER Working Paper nr 212, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1977.
- Ferro G., *On annuities: an overview of the issues*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 15436, Monachium 2009.
- Forecasting Retirement Needs and Retirement Wealth*, red. O.S. Mitchell, P.B. Hammond, A.M. Rappaport, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2000.
- Fox L., Palmer E., *New approaches to multi-pillar pension systems: What in the world is going on?*, World Bank 1999.
- Freeman H.E., Sherwood C.C., *Social Research and Social Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1970.
- Freiden A., Leimer D., Hoffman R., *Internal Rates of Return to Retired Worker-Only Beneficiaries under Social Security, 1967–70*, „Studies in Income Distribution”, No. 5, Social Security Administration, Washington 1976.
- Geanakoplos J., Mitchell O.S., Zeldes S.P., *Social Security Money's Worth*, Working Paper 6722, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1998.
- Gersdorff H., *Alternatives for Funded Pension Pillar*, materiał z prezentacji *WBI Course on Pension Reform: Second Generation and Implementation Issues*, Warszawa, 19 marca 2002.
- Giarini O., *The Four Pillars, the Financial Crisis and Demographics – Challenges and Opportunities*, „The Geneva Papers”, Vol. 34, No. 4, October 2009.
- Golinowska S., *Cele reformy systemu emerytalno-rentowego*, w: *Reforma Systemu Emerytalno-Rentowego*, red. S. Golinowska, CASE, Warszawa 1977.

- Golinowska S., *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, IPiSS, Warszawa 1994.
- Golinowska S., *Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom I, red. S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993.
- Góra M., *Ekonomiczne podstawy funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w Polsce*, http://reformaemerytalna.mpips.gov.pl/autorzy_o_reformie/bdr.html, odczyt z dnia 27 października 2000 r.
- Góra M., *Investowanie składek w nowym polskim systemie emerytalnym*, CASE, Warszawa 2001.
- Góra M., *Kilka uwag o tym, co jest ważne w systemie emerytalnym*, „Forum dyskusyjne ubezpieczeń i funduszy emerytalnych”, Zeszyt 2/2004, KNUiFE, Warszawa 2004.
- Góra M., *Reintroducing Intergenerational Equilibrium: Key Concepts and the Example of the New Polish Pension System*, William Davidson Working Paper No. 574, 2003.
- Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.
- Góra M., Palmer E., *A New Paradigm in Pension Economics*, World Bank 2001.
- Góra M., Rybiński K., Sobolewski L., *System emerytalny do przeglądu*, „Gazeta Wyborcza”, 21 maja 2009.
- Grądzki F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
- Grossman G.M., Helpman E., *Intergenerational redistribution with short-lived governments*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1996.
- Gruat J.V., *Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform*, International Labour Office, Geneva 1997.
- Gruber J., *The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile*, NBER Working Paper 5053, National Bureau of Economic Research, Boston 1995.
- Gustman A.L., Steinmeier T.L., *How effective is redistribution under the social security benefit formula?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2000.
- Hadyniak B., Monkiewicz J., *Fundusze Emerytalne II filar*, Poltext, Warszawa 1999.
- Handschke J., *Funkcje i zasady ubezpieczeń gospodarczych*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998.
- Handschke J., Łyskawa K., Ratajczak J., *Ryzyko emerytalne w systemie zabezpieczenia na starość*, w: *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

- Hayek F.A., *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 2, The Mirage of Social Justice, Routledge & Kegan Paul, London 1976.
- Hills J., *Inequality and the State*, Oxford University Press, New York 2004.
- Hindriks J., De Donder Philippe, *The politics of redistributive social insurance*, Univeristy of London, Economics Working Paper No. 444, London 2001.
- Hochman H.M., Rodgers J.O., *Pareto Optimal Redistribution*, „American Economic Review” nr 4 (59).
- Holzmann R., Jorgensen S., *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper*, Social Protection Discussion Paper No. 9904.
- Holzmann R., MacKellar L., Repansek J., *Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reform*, World Bank, Ljubljana 2009.
- Holzmann R., Palacios R., *Individual Accounts as Social Insurance: A World Bank Perspective?*, World Bank 2001.
- Holzmann R., *The World Bank Approach to Pension Reform*, Social Discussion Paper No. 9807, World Bank 1999.
- Jędrasik-Jankowska I., *Emerytura i inne świadczenia związane w wiekiem*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- Justice and Economic Distribution*, red. J. Arthur, W.H. Shaw, Prentice Hall, Upper Saddle River 1991.
- Kaplow L., Shavell S., *Fairness versus Welfare*, Harvard University Press, Cambridge 2002.
- Kawiński M., *Komparatystyka polityki społecznej – wybrane zagadnienia*, w: *Nauki ekonomiczno-społeczne i rozwój*, red. K. Żukrowska, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Kawiński M., *Ubezpieczenia publiczne i prywatne a skuteczność i efektywność w polityce społecznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, kwiecień 2007 (praca doktorska).
- Kawiński M., Więckowska B., *Finansowy wymiar zadań systemu zabezpieczenia społecznego w dobie starzenia się społeczeństw*, w: *Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, red. J.T. Kowaleski i P. Szukalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Klammer U., *Reforming Public Pensions: Equivalence versus Redistribution*, Universite Nancy, Dusseldorf 2001.

- Korpi W., Palme J., *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*, „American Sociological Review”, Vol. 63, No. 5, 1998.
- Kot S.M., *Metodologiczne dylematy pomiaru nierówności i dobrobytu*, materiał z konferencji „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, Rzeszów 2002.
- Kotowska I., *Demografia systemów emerytalno-rentowych*, Szkoła Główna Handlowa 1998 (materiał powielony).
- Kotsch H., *Umlage versus Kapitaldeckung: Welches soziale Sicherungssystem gewährleistet eine effizientere Diversifikation der Versicherungsrisiken. Eine finanztheoretische Analyse*, ZGVW 1996, No. 2–3.
- Kowalewski E., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Toruń 2006.
- Kowalewski E., *Ryzyko w działalności człowieka i możliwości jego ograniczania*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998.
- Kowalewski E., *Wprowadzenie do teorii ryzyka ubezpieczeniowego*, w: *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*, t. II, red. A. Wąsiewicz, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994.
- Kowalik T., *Nowe tendencje w świecie*, w: *Nierówni i równiejsi*, red. T. Kowalik, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.
- Kruse A., *Pension reforms; Effects on Intergenerational Risk-Sharing and Redistribution*, EISS, Gothenburg 2000.
- Krzczkowski K., *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Instytut Spraw Społecznych, Warszawa 1936.
- Księżopolski M., *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*, w: *Polityka społeczna w okresie przemian*, red. A. Piekara, J. Supińska, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- Księżopolski M., *Ubezpieczenia społeczne*, w: *Leksykon Polityki Społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Księżopolski M., *Zabezpieczenie społeczne*, w: *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. J. Auleytner, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej, Warszawa 1990.
- Kufel-Siemiąńska A., *Podział ubezpieczeń*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998.
- Kufel-Siemiąńska A., *Ubezpieczenie jako usługa*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998.

- Kurzynowski A., *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 2001.
- LaRochelle-Cote S., Myles J., Picot G., *Income Security and Stability During Retirement in Canada*, SEDAP Research Paper No. 236, McMaster University, Hamilton 2008.
- Łazowski J., *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, LEX Wydawnictwo Prawnicze, Sopot 1998.
- Leimer D.R., *Historical redistribution under the Social Security Old-Age and Survivors Insurance program*, ORES Working Paper No. 101, Social Security Administration, Washington 2003.
- Leksykon Polityki Społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Lisowski J., *Zagadnienia finansowe w ubezpieczeniach*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998.
- Łyskawa K., *Grupowe ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, Fundacja WARTY i Kredyt Banku, Warszawa 2007.
- Łyskawa K., *Starość a ryzyko w systemie zabezpieczenia emerytalnego*, w: *Ubezpieczenia społeczne i na życie*, red. H. Worach-Kardas, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2004.
- Marshall T.H., *Social Policy*, Hutchinson University Library, London 1967.
- Milanovic B., *Do More Unequal Countries Redistribute More? Does the Median Voter Hypothesis Hold?*, Policy Research Working Paper 2264, The World Bank, December 1999.
- Milanovic B., *Four Critiques of the Redistribution Hypothesis. An Assesment*, Policy Research Working Paper No. 5145, The World Bank, December 2009.
- Mitchell O.S., McCarthy D., *Annuities for an ageing World*, Working Paper 21/02, Center for Research on Pensions and Welfare Politics, 2002.
- Mitchell O., Orenstein A., *A Political-Institutional Analysis of Pension Reform in the Postcommunist Countries*, Syracuse University, New York 1999.
- Modernising Social Policy for the New Life Course*, OECD, 2007.
- Moulin L., *Życie codzienne zakonników w średniowieczu (X-XV wiek)*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989.

- Musgrave R.A., Thin T., *Income Tax Progression, 1929–48*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 56, No. 6 (Dec. 1948), The University of Chicago Press.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Myers R., Schoebel B., *An Updated Money's Worth Analysis of Social Security Retirement Benefits*, “Transactions of the Society of Actuaries” 1992.
- Nasze starzejące się społeczeństwo. Nadzieje i zagrożenia*, red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Neubourg C., Weigand C., *Social Policy as Social Risk Management, Innovation*; “European Journal of Social Sciences” 2000, Vol. 13(4).
- Nierówni i równiejsi. Sprawiedliwość dystrybucyjna czasu transformacji w Polsce*, red. T. Kowalik, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.
- Nishiyama S., Smetters K., *The Optimal Design of Social Security Benefits*, Working Paper WP 2008–197, Michigan Retirement Research Center, University of Michigan, Ann Arbor 2008.
- Nwaobi G., *Social Security Mechanism (System): Theories, Design and Practice*, Quantitative Economic Research Bureau, Abia State, December 2008.
- OECD Economic Outlook 2005*, No. 76, 2004.
- Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reforms*, red. R. Holzmann, R. Hinz, World Bank 2005.
- Orczyk J., *Polityka społeczna – cele i uwarunkowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Orszag P.R., Stiglitz J.E., *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, World Bank, 1999.
- Outreville J.F., *Theory and practice of insurance*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht–Boston–London 1998.
- Owczarek J., *Przyczyny i rodzaje redystrybucji w systemach emerytalnych*, „Studia i Prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego”, zeszyt 15, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Owczarek J., *Redystrybucja dochodów w polskim systemie emerytalnym*, „Studia i Prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego”, zeszyt 18, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2008.
- Panek T., *Zróżnicowanie zamożności społeczeństwa polskiego w okresie transformacji*, w: *Kluczowe problemy polskiej statystyki*, GUS, Warszawa 2008.

Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reform, red. R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repansek, World Bank, Ljubljana 2009.

Pension Reforms: Results and Challenges, International Federation of Pension Fund Administrators, Santiago 2003.

Pension Sustainability Index 2009, International Pension Papers No. 5/2009, Allianz Global Investors, Monachium 2009.

Pieters D., *Social Security: A Human Right in Search of A New Generation of International Legal Instruments*, materiał z międzynarodowego sympozjum "Unemployment and Poverty – Causes and Remedies", Rzym, 5–10 września 2000.

Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966.

Plak J., *Reformy emerytalne we Włoszech w latach 90. XX wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007 roku, GUS, Warszawa, styczeń 2008.

Polityka społeczna dziś i jutro. Opinie ekspertów, red. J. Supińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

Polityka społeczna, red. A. Kurzynowski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001.

Polityka społeczna, red. A. Rajkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979.

Positioning Pensions for the Twenty-First Century, red. M.S. Gordon, O.S. Mitchell, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1997.

Private Pensions. OECD Classification and Glossary, OECD, Paryż 2005.

Privately Managed Funded Pension Provision and their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions, The Social Protection Committee, Komisja Europejska, Bruksela 2008.

Privately Managed Pension Provision. Report by The Social Protection Committee, Komisja Europejska, Bruksela 2005.

Prognoza wpływów i wydatków z funduszu emerytalnego do 2050 roku, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2006.

Progressivity of Pension Entitlements, „CESifo DICE Report 4/2007”, OECD, 2007.

Projekt ustawy o zakładach emerytalnych. Uzasadnienie, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 1998.

Raab R., *Financial Incentives in the Austrian PAYG-Pension System: Micro-Estimation*, International Studies Program, Working Paper 09–02, Georgia State University, Atlanta 2009.

- Rajkiewicz A., *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979.
- Ravallion M., Lokshin M., *Who Wants to Redistribute? The Tunnel Effect in 1990s Russia*, „Journal of Public Economics” 2000, nr 76.
- Rawls J., *Theory of Justice*, w: *Justice and Economic Distribution*, red. J. Arthur, W.H. Shaw, Prentice Hall, Upper Saddle River 1991.
- Recommendation No. 43 concerning the General Principles of Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, 1933.
- Recommendation No. 67 „Income Security Recommendation”*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, 1944.
- Reforma Systemu Emerytalno-Rentowego*, red. S. Golinowska, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1997.
- Rejda G.E., *Principles of risk management and insurance*, Addison Wesley Longman, 2001.
- Roberts L., *Complementary Retirement Pensions: Towards a Definition of Terms*, „International Social Security Review” 1993, No. 4.
- Rocznik Demograficzny 2007*, GUS, Warszawa 2008.
- Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1999–2002*, ZUS, Warszawa 2003.
- Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2007.
- Ronka-Chmielowiec W., *Ryzyko jako przedmiot ubezpieczenia*, w: *Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko*, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 roku w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego, Dz.U. nr 7, poz. 41 z późn. zm.
- Rutkowski W., *Bazowy system emerytur powszechnych w Holandii*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom II, red. S. Golinowska, IPiSS, Warszawa 1993.
- Rymsza M., *Ewolucja ubezpieczeń społecznych a zasada sprawiedliwości dystrybucyjnej*, w: *Nierówni i równiejsi. Sprawiedliwość dystrybucyjna czasu transformacji w Polsce*, red. T. Kowalik, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.
- Rymsza M., *Ubezpieczenie emerytalne w zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce*, w: *Nierówni i równiejsi. Sprawiedliwość dystrybucyjna czasu transformacji w Polsce*, red. T. Kowalik, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.
- Rymsza M., *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku?*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Tepis, Warszawa 1998.

- Sausgruber R., Tyran J.R., *Pure Redistribution and the Provision of Public Goods*, Discussion Paper 06–24, University of Copenhagen, 2006.
- Schottland C.I., *Introduction*, w: *Welfare State*, red. C.I. Schottland, Harpers Torchbooks, New York 1967.
- Schwarz A.M., *Pension system reforms*, SP Discussion Paper No. 0608, World Bank, 2006.
- Schwarz A.M., *Pension System Reforms*, w: *Analyzing the Distributional Impact of Reforms. Volume Two: A Practitioners' Guide to Pension, Health., Labour Markets, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, red. A. Coudouel, S. Paterostro, World Bank, Washington 2006.
- Schwarz A.M., *Redistributive impact of pension systems*, materiał z konferencji FIAP, Varna, 31 maja–1 czerwca 2007.
- Secomski K., *Ekonomika ubezpieczeń*, Warszawa 1947.
- Secomski K., *Elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1970.
- Serrano C., *Social Security Reform, Income Distribution, Fiscal Policy, and Capital Accumulation*, World Bank, 1999.
- Sharing the Wealth. Demographic Change and Economic Transfers between Generations*, red. A. Mason, G. Tapinos, Oxford University Press, New York 2000.
- Sharpe W., Scott J., Watson J., *Efficient Retirement Financial Strategies*, PRC Working Paper 2007–19, Pension Research Council, The Wharton School, University of Pennsylvania, 2007.
- Social security pensions: development and reform*, red. C. Gillion, J. Turner, C. Bailey, D. Latuilippe, International Labour Office, Geneva 2000.
- Společné aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
- Stahlberg A.C., *Redistribution cross the Life Course in Social Protection Systems: An Overview*, w: *Modernising Social Policy for the New Life Course*, OECD, 2007.
- Stańko D., *Efektywność finansowania kapitałowego w bazowym systemie emerytalnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005 (praca doktorska).
- Stańko D., *Rynek rent dożywotnich*, „Studia i Prace”, zeszyt 15, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, SGH, Warszawa 2008.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- System emerytalny – oceny i postulaty*, Komunikat CBOS, Warszawa, listopad 2008.
- System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

- Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004.
- Systemy i reformy emerytalne. Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska*, IPiSS, Warszawa 1997.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Szatur-Jaworska B., *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987.
- Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, PWE, Warszawa 1979.
- Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1994.
- Szumlicz T., *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów*, w: *Wokół polityki społecznej*, red. K. Głąbicka, M. Grewiński, Politechnika Radomska, Warszawa 2008.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005.
- Szumlicz T., *Vademecum funduszy emerytalnych (1)*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998, nr 10.
- Szumlicz T. (red.), Więckowska B., Bijak J., *Analiza ubezpieczeniowych implikacji wyników prognozy przeciętnego dalszego trwania życia uzyskanej metodą Lee i Cartera*, Wydanie Specjalne „Wiadomości Ubezpieczeniowych” 2009, styczeń.
- Talmain G, Chou C., *Redistribution and Growth: Pareto Improvements*, Discussion Paper No. 96–03, Department of Economics, The University of British Columbia, Vancouver 1996.
- The Four Pillars. Research on Social Security, Insurance and Retirement*, „Geneva Association Information Newsletter” No. 46, March 2010.
- The need for an EU-25 Pension Terminology Model*, EFRP, Bruksela 2006.
- The World Bank Pension Conceptual Framework*, World Bank, 2008.
- Tullock G., *Economics of income redistribution*, Kluwer Academic Publishers, Boston–Dordrecht–London 1997.
- Turner A., *Can pension plans age gracefully?*, “The Online Journal of McKinsey & Co.”, maj 2005.
- Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Poltext, Warszawa 1998.
- Ubezpieczenia społeczne i na życie*, red. H. Worach-Kardas, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2004.

Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej, t. II, red. A. Wąsiewicz, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994.

Ubezpieczenia. Rynek i ryzyko, red. W. Ronka-Chmielowiec, PWE, Warszawa 2002.

Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. nr 124, poz. 1151, z późn. zm.

Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. nr 139, poz. 934 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. nr 40, poz. 267 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. nr 237, poz. 1656.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz.U. nr 228, poz. 1507.

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 75, poz. 398.

Uzasadnienie do projektu ustawy z 17 października 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008.

Uziak W., *Ryzyko emerytalne*, w: *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

Valdes-Prieto S., *Risks in Pensions and Annuities: Efficient Designs*, The World Bank, luty 1998.

Vaughan E.J., Vaughan T.M., *Essentials of Risk Insurance: A Risk Management Perspective*, John Wiley & Sons, New York 1995.

Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2005 r., ZUS, Warszawa 2006.

Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2006 r., ZUS, Warszawa 2007.

Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r., ZUS, Warszawa 2008.

Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2008 r., ZUS, Warszawa 2009.

Weaver R.K., *The Politics of Public Pension Reform*, Center for Retirement Research at Boston College, Working Paper 2003–06, May 2003.

Welfare State, red. C.I. Schottland, Harpers Torchbooks, New York 1967.

Whiteford P., *The Use of Replacement Rates in International Comparisons of Benefit Systems*, Social Policy Research Centre, Discussion Paper No. 54, Sydney 1995.

Whitehouse E., D'Addio A., Chomik R., Reilly A., *Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?*, „The Geneva Papers”, Vol. 34, No. 4, October 2009.

- Whitehouse E., *Pensions During the Crisis: Impact on Retirement Income Systems and Policy Responses*, „The Geneva Papers”, Vol. 34, No. 4, October 2009.
- Whitman K., *Distributional Effects of Raising the Social Security Taxable Maximum*, „Policy Brief” nr 2009–01, USA Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Waszyngton 2009.
- Więckowska B., *Ubezpieczenia pielęgnacyjne*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Wiktorow A., *Reformy systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1998 (materiał powielony).
- Wiktorow A., *System emerytalno-rentowy. Przestanki i możliwości reformowania*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996.
- Williams Jr. C.A., Smith M.L., Young P.C., *Zarządzanie ryzykiem a ubezpieczenia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Włoszczowski B., *Kontrowersje wokół udziału państwa w wydatkach na świadczenia społeczne*, w: *Studia nad redystrybucją cenową i finansową w świadczeniach – usługach społecznych w okresie wczesnej transformacji polskiej*, red. J. Chechliński, L. Miastkowski, Uniwersytet Łódzki, „Folia Oeconomica” 1997, nr 144.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja*, PWN, Warszawa 1996.
- Wokół polityki społecznej*, red. K. Głąbicka, M. Grewiński, Politechnika Radomska, Warszawa 2008.
- Woźniak B., *Finanse publiczne*, w: *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Zieliński P., *System emerytalny w Holandii*, w: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004.
- Żukowski M., *Państwowy system emerytalny w Wielkiej Brytanii*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, tom I, red. S. Golinowska, IPISS, „Studia i materiały”, zeszyt 16 (389), Warszawa 1993.
- Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Żukowski M., *System emerytalny w Wielkiej Brytanii*, w: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, red. T. Szumlicz, M. Żukowski, Twigger, Warszawa 2004.
- Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, AE w Poznaniu, Poznań 1997.



SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Charakterystyka ryzyka starości	23
Rysunek 2. Zabezpieczenie na starość	33
Rysunek 3. Konsumpcja i oszczędności w cyklu życia	35
Rysunek 4. Schemat ideowy metody ubezpieczenia	42
Rysunek 5. Konstrukcja klasycznego systemu emerytalnego	68
Rysunek 6. Liczba systemów emerytalnych z kapitałowymi rozwiązaniami w części obowiązkowej	85
Rysunek 7. Wprowadzanie indywidualnych rachunków emerytalnych w Ameryce Łacińskiej	89
Rysunek 8. Indeks zrównoważonego rozwoju emerytalnego w 2009 r.	93
Rysunek 9. Realne stopy zwrotu z systemu emerytalnego dla różnych kohort w Stanach Zjednoczonych	116
Rysunek 10. Współczynnik Giniego i krzywa Lorenza – interpretacja graficzna	142
Rysunek 11. Indeks progresywności A.G. Biggsa, M. Sarneya i C.R. Tamboriniego – ilustracja graficzna	145
Rysunek 12. Wskaźnik pokrycia wydatków FUS dochodami ze składek w latach 1993–2001	160
Rysunek 13. Udział wydatków emerytalno-rentowych w PKB w Polsce w latach 1990–1995	160
Rysunek 14. Udział poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji w latach 2005–2050	164
Rysunek 15. Struktura ludności według wieku w latach 1980, 1999, 2008 i prognoza na rok 2030	165
Rysunek 16. Relacja wydatków z funduszu emerytalnego (w ramach FUS) do PKB w latach 1999–2008	166

Rysunek 17. Decyzje o przystąpieniu do systemu emerytalnego według wieku osób podejmujących decyzję	168
Rysunek 18. Konstrukcja systemu ubezpieczeń emerytalnych w Polsce	170
Rysunek 19. Składka emerytalna w polskim publicznym systemie emerytalnym od 1999 r.	175
Rysunek 20. Przepływy emerytalne na dzień przejścia na emeryturę	199
Rysunek 21. Wysokość emerytury ze starego i nowego systemu emerytalnego	205
Rysunek 22. Stopy zastąpienia w starym i nowym systemie emerytalnym	209
Rysunek 23. Wysokość wewnętrznych stóp zwrotu (<i>IRR</i>) w starym i nowym systemie emerytalnym	213

SPIS TABEL

Tabela 1. Podstawowe idee ubezpieczeń społecznych i cele otwartej metody koordynacji systemów emerytalnych	29
Tabela 2. Powstanie pierwszych powszechnych systemów emerytalnych w świecie do II wojny światowej	32
Tabela 3. Techniki administracyjno-finansowe zabezpieczenia społecznego	37
Tabela 4. Narzędzia stosowane przez państwo i gospodarstwo domowe w zarządzaniu ryzykiem starości	43
Tabela 5. Wrażliwość systemów na główne ryzyka	59
Tabela 6. Trzy rodzaje indywidualnych rachunków emerytalnych	66
Tabela 7. Klasyczna koncepcja trójfilarowego systemu emerytalnego	67
Tabela 8. Model systemu zabezpieczenia emerytalnego autorstwa Międzynarodowej Organizacji Pracy	70
Tabela 9. Model trójfilarowego systemu emerytalnego według propozycji Banku Światowego z 1994 r.	71
Tabela 10. Pięciofilarowy system emerytalny według propozycji Banku Światowego z 2005 r.	72
Tabela 11. Model emerytalny „starych” krajów członkowskich Unii Europejskiej (EU-15)	74
Tabela 12. Model emerytalny nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (EU-12)	74
Tabela 13. Model Terminologii Emerytalnej EFRP.	76
Tabela 14. Stopy obciążenia systemów emerytalnych i wielkość wydatków emerytalnych w odniesieniu do PKB w krajach Unii Europejskiej	80
Tabela 15. Stopy zastąpienia brutto w krajach Unii Europejskiej	83
Tabela 16. Rozwój kapitałowych obowiązkowych systemów emerytalnych w latach 1980–2009	85

Tabela 17. Obszary reform emerytalnych przeprowadzonych w latach 1990–2009. . .	87
Tabela 18. Reformy emerytalne wprowadzające system kapitałowy	90
Tabela 19. Cele polityki społecznej w wybranych ujęciach	96
Tabela 20. Formy wypłaty świadczeń emerytalnych w krajach Ameryki Łacińskiej . .	119
Tabela 21. Rodzaje redystrybucji dochodowej występującej w systemach emerytalnych	121
Tabela 22. Gwarancje emerytury minimalnej w krajach Unii Europejskiej w 2005 r.	127
Tabela 23. Narzędzia redystrybucyjne w systemach emerytalnych.	129
Tabela 24. Stopy zastąpienia netto z repartycyjnych systemów emerytalnych siedmiu wybranych krajów europejskich	140
Tabela 25. Indeks progresywności polskiego bazowego systemu emerytalnego w latach 2003–2008	143
Tabela 26. Stopa składkowania netto we Francji, Niemczech i Holandii.	149
Tabela 27. <i>Money's Worth Ratio (MWR)</i> na rynkach rent w Australii, Kanadzie, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych	151
Tabela 28. Wskaźnik zróżnicowania wewnętrznych stóp zwrotu a natężenie redystrybucji	154
Tabela 29. Cechy polskiego systemu emerytalnego przed zmianą	158
Tabela 30. Liczba emerytów i wskaźnik obciążenia systemu w latach 1997–2008 . . .	163
Tabela 31. Prognoza udziału poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji w latach 2010–2050	163
Tabela 32. Porównanie starego i nowego systemu emerytalnego	169
Tabela 33. Teoretyczne stopy zastąpienia w starym systemie emerytalnym dla osób zarabiających 50%, 100% i 250% przeciętnego wynagrodzenia.	181
Tabela 34. Stopy zastąpienia z dotychczasowego systemu dla osób zarabiających 80% i 100% przeciętnego wynagrodzenia o różnych stażach ubezpieczeniowych	182
Tabela 35. Struktura wieku osób pobierających świadczenia emerytalne w 2007 r. . .	183
Tabela 36. Struktura wieku osób, którym przyznano świadczenia emerytalne w 2007 r.	183
Tabela 37. Charakterystyka modelowych ubezpieczonych przyjęta do kalkulacji wysokości świadczeń	196
Tabela 38. Wysokość świadczeń w starym i nowym systemie emerytalnym	204
Tabela 39. Wskaźnik relatywnego zróżnicowania wysokości emerytur	207
Tabela 40. Stopy zastąpienia w starym i nowym systemie emerytalnym	208

Tabela 41. Teoretyczne stopy zastąpienia dla ubezpieczonych objętych nowym systemem emerytalnym.	211
Tabela 42. Wysokość wewnętrznych stóp zwrotu (<i>IRR</i>) w starym i nowym systemie emerytalnym	213
Tabela 43. Kierunki redystrybucji w starym bazowym systemie emerytalnym.	216
Tabela 44. Kierunki redystrybucji w nowym bazowym systemie emerytalnym	217
Tabela 45. Zakres redystrybucji w starym i nowym systemie emerytalnym – wskaźniki zróżnicowania <i>IRR</i>	218
Tabela 46. Narzędzia redystrybucyjne w starym i nowym systemie emerytalnym w Polsce.	227
Tabela 47. Kierunki i siła redystrybucji w starym i nowym systemie emerytalnym . .	231

