

Ryzyko ubóstwa osób starszych a konstrukcja zreformowanego systemu emerytalnego w Polsce*

Marek Szczepański**

Streszczenie: *Cel* – Celem poznawczym artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy radykalne zmiany w konstrukcji systemu emerytalnego w Polsce wprowadzone w roku 1999, a następnie w latach 2011 i 2013 w wystarczającym stopniu zapewniają ochronę przed ryzykiem ubóstwa osób starszych.

Metodologia badania – W prezentowanych badaniach wykorzystano następujące metody: opisu, wyjaśnienia, literaturową, porównawczą oraz statystyczną.

Wynik – W wyniku przeprowadzonych analiz sformułowano generalną konkluzję, iż istniejąca w zreformowanym systemie emerytalnym ustawowa gwarancja w postaci emerytury minimalnej nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przed ubóstwem osób starszych. Składa się na to wiele przyczyn, m.in. relatywnie bardzo niski poziom najniższych gwarantowanych świadczeń emerytalnych, a także wymagany staż ubezpieczeniowy (minimalny okres składkowy i nieskładkowy dla mężczyzn wynosi 25 lat, dla kobiet 20 lat, uprawniający do emerytury minimalnej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego). Co więcej, w związku ze stopniowym wydłużaniem i zrównaniem wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, również ten minimalny okres ubezpieczeniowy stopniowo będzie się wydłużać. Osoby, które z różnych powodów (długotrwałe bezrobocie, przerwy w pracy, opieka nad dziećmi czy rodzicami w przypadku kobiet etc.) nie wypracują minimalnych okresów składkowych, nie będą miały prawa do emerytury minimalnej, a co najwyżej do zasiłku z opieki społecznej, często na poziomie minimum egzystencji.

Ponadto zagrożenie ubóstwem kolejnych roczników przechodzących na emeryturę z nowego, wprowadzonego po 1999 roku systemu emerytalnego zwiększa zmiana formuły naliczania świadczenia ze zdefiniowanego świadczenia na zdefiniowaną składkę, co spowoduje znaczące obniżenie stopy zastąpienia (relacji świadczeń emerytalnych do ostatnich zarobków), a także ograniczenie redystrybucji dochodowej międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej w systemie emerytalnym.

W polskim systemie emerytalnym brakuje tzw. filaru zerowego, gwarantującego minimalny dochód chroniący przed ubóstwem. Niezbędne jest wprowadzenie istotnych zmian w tym zakresie, dostosowujących poziom ochrony przed ubóstwem osób starszych do standardów zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej. *Oryginalność/wartość* – Kwestie dotyczące filaru zerowego w publicznym systemie emerytalnym nie były szerzej dyskutowane w polskim piśmiennictwie naukowym.

Słowa kluczowe: ryzyko ubóstwa osób starszych, system emerytalny, filar zerowy, minimalny dochód gwarantowany

* Tekst przygotowany w ramach programu „Badanie ekonomicznych problemów polskiej gospodarki”, finansowanego ze środków na działalność statutową Wydziału Inżynierii Zarządzania Politechniki Poznańskiej.

** dr hab. Marek Szczepański, prof. nadzw. Politechniki Poznańskiej, Katedra Nauk Ekonomicznych, Wydział Inżynierii Zarządzania, ul. Strzelecka 11, 60-965 Poznań, e-mail: marek.szczepanski@put.poznan.pl.

Wprowadzenie

Zaspokojenie potrzeb osób starszych to problem wieloaspektowy, który nabiera coraz większego znaczenia wraz z postępującym w krajach rozwiniętych gospodarczo procesem demograficznego starzenia się społeczeństwa (wzrost udziału osób starszych w wieku poprodukcyjnym w całym społeczeństwie, a także w relacji do pokolenia w wieku produkcyjnym). Starzenie się społeczeństwa to duże wyzwanie dla systemów emerytalnych we wszystkich krajach rozwiniętych gospodarczo, w tym – państwach członkowskich Unii Europejskiej. W opublikowanym przez Komisję Europejską dokumencie programowym pt. „BIAŁA KSIĘGA Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur” z 2012 roku, którego tezy pozostają nadal aktualne, znalazło się charakterystyczne stwierdzenie (Komisja Europejska 2012: 4): „Starzenie się społeczeństwa to duże wyzwanie dla systemów emerytalnych we wszystkich państwach członkowskich. Jeśli kobiety i mężczyźni, żyjąc dłużej, nie będą również dłużej aktywni zawodowo i nie zaoszczędzą więcej pieniędzy na swoją emeryturę, nie będzie można im zagwarantować adekwatnych emerytur, ponieważ wymagany wzrost wydatków byłby niemożliwy do utrzymania. Według prognoz, do 2060 roku średnie trwanie życia w chwili urodzenia wydłuży się w przypadku mężczyzn o 7,9 roku, a w przypadku kobiet o 6,5 roku w porównaniu z 2010 rokiem”.

Stwarza to poważne wyzwanie ekonomiczne i finansowe dla systemów zabezpieczenia społecznego – zwłaszcza systemu emerytalnego. Emerytury stanowią bardzo dużą i wciąż rosnącą część wydatków publicznych: obecnie średnio ponad 10% PKB, a w 2060 roku może nawet 12,5% dla całej UE (Komisja Europejska 2012: 4).

Problemem jest pogodzenie długofalowej stabilności systemów emerytalnych, których finansowanie nie powinno stanowić zagrożenia dla finansów publicznych i realizacji innych ważnych celów społecznych (np. edukacji, polityki mieszkaniowej, realizacji potrzeb osób młodych m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój nauki itp.) z adekwatnością świadczeń emerytalnych, zapewniających godziwy (uznawany w danym społeczeństwie za odpowiedni, wystarczający) poziom świadczeń. Odpowiedzią na wyzwania były reformy emerytalne wprowadzone w większości państw UE, także w Polsce, pod koniec XX wieku i na początku XXI wieku. Wiele państw postsocjalistycznych – np. Bułgaria, Rumunia, Serbia, Czechy i Słowacja – wprowadziło reformy emerytalne o charakterze parametrycznym (np. wydłużenie okresów składkowych i nieskładkowych wymaganych do uzyskania pełnego świadczenia emerytalnego, przeliczanie stażu ubezpieczeniowego na specjalnie wyliczane punkty – rozwiązanie wzorowane na Niemczech itp.), a podstawa finansowania systemu emerytalnego pozostała niezmieniona i oparta na umowie pokoleniowej, czyli repartycji (finansowanie bieżących świadczeń emerytalnych ze składek ubezpieczeniowych lub ogólnych podatków pokolenia pracującego, które w zamian nabywa uprawnienia do emerytur finansowanych z wpłat następnego pokolenia pracującego). Natomiast reformy w Polsce oraz w takich krajach, jak Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia i Bułgaria miały charakter radykalny, systemowy. Oznaczały wprowadzenie do publicznego systemu emerytalnego

prywatnie zarządzanych funduszy emerytalnych, przy czym zakres tej częściowej prywatyzacji publicznego systemu emerytalnego był bardzo zróżnicowany (Mueller 2011: 89–91).

Było to zgodne z zaleceniami ekspertów Banku Światowego, która to międzynarodowa instytucja finansowa aktywnie włączyła się w promowanie modelu trójfilarowego w krajach postsocjalistycznych. Szczególną rolę w tym względzie odegrał słynny raport Banku Światowego pt. „Averting the old-age crisis”, w którym bardzo silnie akcentowano ryzyko demograficzne w systemach emerytalnych finansowanych metodą repartycji, a bardzo pozytywnie oceniano wprowadzenie do systemów publicznych filaru (warstwy) finansowanej kapitałowo, wzorując się w tym względzie na doświadczeniach państw południowoamerykańskich, zwłaszcza Chile, które jako pierwsze całkowicie sprywatyzowało swój publiczny system emerytalny w 1981 roku (World Bank 1994). W Polsce najbardziej widocznym elementem nowego systemu emerytalnego stały się nowopowstałe otwarte fundusze emerytalne (OFE), do których skierowano znaczącą część składki emerytalnej (7,3%), pozostała (12,22%) pozostawiając w filarze finansowanym na zasadzie repartycji, administrowanym przez ZUS. Powstał w ten sposób system mieszany, repartycyjno-kapitałowy, który miał zapewnić dywersyfikację ryzyka w systemie emerytalnym i zwiększyć odporność systemu na ryzyko demograficzne.

Mniej akcentowanym, a bardzo istotnym novum była konsekwentna, obejmująca oba filary nowego systemu emerytalnego (finansowany repartycyjnie I filar i finansowany kapitałowo II filar) zmiana formuły naliczania świadczeń emerytalnych z formuły o zdefiniowanym świadczeniu (*defined benefit*, DB) na zdefiniowaną składkę (*defined contribution*, DC). W systemie o zdefiniowanym świadczeniu (DB) wysokość emerytur danego pracownika nie jest oparta na wysokości zgromadzonego przez niego kapitału (w formie uprawnień emerytalnych lub aktywów finansowanych w funduszu emerytalnym), lecz na historii zarobków, z ewentualnym uwzględnieniem stażu pracy (Barr, Diamond 2014: 42). Wysokość świadczenia w proporcji do zarobków jest z góry określona, a ryzyko zapewnienia określonego poziomu emerytur ponosi prowadzący system emerytalny (państwo – w systemach publicznych, zakład pracy – w pracowniczym programie emerytalnym typu DB). Zupełnie inaczej wygląda podział ryzyka w systemie ze zdefiniowaną składką (DC), zwanym też systemem indywidualnych rachunków (kont emerytalnych). Każdy uczestnik wpłaca do systemu określoną część swoich dochodów, które są inwestowane w aktywa finansowe (jeśli system jest finansowany kapitałowo) lub rejestrowane jako kapitał uprawnień emerytalnych (jeśli system jest finansowany repartycyjnie). Po przejściu danej osoby na emeryturę zgromadzony kapitał emerytalny jest zamieniany na rentę dożywotnią. Wartość zgromadzonego na indywidualnym koncie kapitału może zmaleć, na przykład wskutek spadku wartości aktywów finansowych w funduszu emerytalnym lub pogorszenia warunków indeksacji w części repartycyjnej. Ryzyko z tym związane ponosi uczestnik systemu emerytalnego. Formuła zdefiniowanej składki nie gwarantuje bowiem określonej wysokości świadczenia, zdefiniowana jest jedynie wysokość składki.

Trzeba jednak przyznać, że zmiana formuły naliczania emerytur oraz wprowadzenie indywidualnych kont emerytalnych (zarówno w I filarze repartycyjnym, jak II filarze kapitałowym) pozwoliło na ustabilizowanie wysokości składek emerytalnych na poziomie ok. 20% wynagrodzenia (przed 1999 r. były podnoszone wielokrotnie, co zwiększało koszty pracy). Z międzynarodowych porównań wynika, że w dłuższej perspektywie zreformowany polski system emerytalny będzie wymagał znacznie mniejszych dopłat niż systemy większości pozostałych krajów UE. Z aktualnej prognozy przygotowanej na zlecenie Komisji Europejskiej na temat wyzwań dla stabilności finansowej państw członkowskich UE związanych z finansowaniem systemów emerytalnych, systemów opieki zdrowotnej oraz systemu długoterminowej opieki nad osobami starszymi wynika, że w porównaniu do stanu z 2014 roku, udział wydatków na cele emerytalne w PKB spadnie w Polsce w 2030 roku o 0,3 punktu procentowego, a w 2060 roku o 0,8 punktu procentowego (European Commission 2015: 7). Jednakże długoterminowa stabilność finansowa (*sustainability*), korzystna dla finansów publicznych, nie idzie w parze z innym – nie mniej ważnym, a z punktu widzenia przyszłych emerytów najistotniejszym – celem reform emerytalnych, jakim jest zapewnienie adekwatnych świadczeń (*adequacy*).

Zmiana formuły emerytalnej spowodowała bowiem, że stopa zastąpienia z nowego systemu emerytalnego w Polsce wprowadzonego w 1999 roku będzie zdecydowanie niższa niż w starym systemie z formułą o zdefiniowanym świadczeniu. Istnieje wiele różnych symulacji przyszłej stopy zastąpienia z nowego publicznego systemu emerytalnego. Na przykład z symulacji przeprowadzonych przez T. Szumlicza (2005: 266) wynika, że mężczyzna osiągający dochody na poziomie 100% średniego wynagrodzenia, po przepracowaniu i opłaceniu składek emerytalnych przez 35 lat, przechodząc na emeryturę w wieku 65 lat ze starego systemu otrzymałby świadczenie emerytalne na poziomie 73% ostatniego wynagrodzenia, a z nowego odpowiednio 63%. Warto zwrócić uwagę na niemal całkowite ograniczenie redystrybucji w nowym systemie emerytalnym. Według T. Szumlicza, mężczyzna osiągający niższe dochody (50% średniego wynagrodzenia) przy tym samym okresie pracy i opłacania składki, co w powyższym przykładzie, ze starego systemu zastąpienia mógłby liczyć na stopę zastąpienia ok. 96%, a z nowego tylko 63%. Jak podkreśla autor tej symulacji, jest to wariant optymistyczny (Szumlicz 2005: 266). Wszelkie przerwy w pracy spowodują w nowym systemie jeszcze większy spadek stopy zastąpienia. Jeszcze gorzej przedstawia się sytuacja kobiet, które na ogół mają niższe dochody w okresie aktywności zawodowej i częstsze przerwy w pracy związane z opieką nad dziećmi czy swoimi rodzicami, gdy osiągną podeszły wiek.

Co prawda również w nowym systemie emerytalnym występuje w niewielkim zakresie redystrybucja wewnątrzpokoleniowa w tym samym roczniku (kohorcje demograficznej) osób osiągających wiek emerytalny, gdyż wysokość przyszłej emerytury jest obliczana na podstawie podziału zgromadzonego kapitału emerytalnego przez dalszą oczekiwaną dla danego rocznika długość życia obliczaną na podstawie wspólnych dla obu płci tablic życia (tzw. *unisex*). Jest to rozwiązanie korzystniejsze dla kobiet, które przeciętnie żyją dłużej

(Jajko-Siwiek 2014: 190). Przy zastosowaniu oddzielnych tablic życia dla kobiet i mężczyzn emerytury kobiet byłyby jeszcze niższe (z reguły zarabiają mniej niż mężczyźni, a żyją dłużej). Ponadto przerwy w opłacaniu składek związane z macierzyństwem zostały przynajmniej częściowo skompensowane. W 2013 roku weszła w życie zasada naliczania za osoby przebywające na urloпах wychowawczych składki emerytalnej od 60% przeciętnego wynagrodzenia (Chłoń-Domińczak 2012: 11). Oczywiście, znajdzie to swoje odzwierciedlenie w wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych. Działania redystrybucyjne wewnątrzpokoleniowe kierowane są przede wszystkim do kobiet z niskimi wynagrodzeniami oraz przerwami w pracy powodowanymi urloпами wychowawczymi. Jednakże zakres redystrybucji wewnątrzpokoleniowej jest – jak wynika z analiz A. Jajko-Siwiek – stosunkowo niewielki, gdyż mieści się w granicach średnio od 0,08 do 5,61 punktu procentowego stopy zastąpienia (Jajko-Siwiek 2014: 196). Z symulacji przeprowadzonych przez tę autorkę wynika również, że dopłata do gwarantowanego świadczenia minimalnego (najniższej gwarantowanej emerytury) będzie konieczna wobec osób, które w czasie kariery zawodowej osiągały niskie wynagrodzenie lub osób uzyskujących przeciętne wynagrodzenie i odprowadzających składki emerytalne przez mniej niż 31 lat (Jajko-Siwiek 2014: 196).

Obniżony poziom zabezpieczenia finansowego na starość, jaki jest w stanie zapewnić nowy system emerytalny, nie zostanie zmniejszony przed dodatkowe oszczędności emerytalne, o ile nie zostaną wprowadzone nowe, bardziej efektywne zachęty i produkty emerytalne¹.

Mimo licznych modyfikacji wprowadzonych w III, dobrowolnym filarze systemu emerytalnego w ciągu ostatnich 10 lat, zarówno w pracowniczych, jak w indywidualnych dodatkowych systemach (planach) emerytalnych oszczędza tylko niewielka część pracujących w Polsce (Bielawska, Petru, Pieńkowska-Kamieniecka, Szczepański, Żukowski 2014: 11). W pracowniczych programach emerytalnych (PPE) uczestniczy tylko ok. 2,4% ogółu pracowników, indywidualne konta emerytalne (IKE) posiada ok. 5,2%, a indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) 3,2% aktywnych zawodowo. Na dodatek tylko na część kont IKE i IKZE wpływają regularnie wpłaty.

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można przypuszczać, że osoby o niskich zarobkach oraz część osób o przeciętnych dochodach, które z różnych powodów będą miały przerwy w opłacaniu składek emerytalnych, otrzymają z nowego systemu bardzo niskie świadczenia emerytalne. Te osoby zagrożone są ubóstwem na starość. Osoby o wyższych dochodach, które nie zgromadzą dodatkowych oszczędności emerytalnych, też odczuwają znaczący spadek dotychczasowego poziomu życia po przejściu na emeryturę, aczkolwiek nie zagraża im ubóstwo.

W związku z tym nasuwa się pytanie: czy wprowadzona w 1999 roku radykalna, systemowa reforma emerytalna oraz zmiany wprowadzone do publicznego systemu emerytalnego

¹ Taki wniosek sformułowali autorzy raportu „Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian”, przygotowanego przez zespół J. Ruteckiej pod egidą towarzystwa Ekonomistów Polskich na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP. Por. Bielawska, Petru, Pieńkowska-Kamieniecka, Szczepański, Żukowski (2014).

w 2011 i 2013 roku umożliwiają realizację jednej z najbardziej istotnych funkcji systemów zabezpieczenia emerytalnego, jaką jest ochrona przed ubóstwem osób starszych, niezdolnych z racji wieku do samodzielnego osiągnięcia dochodu z pracy zawodowej? Poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie – istotne poznawczo i z punktu widzenia praktyki polityki społecznej – poświęcone jest niniejsze opracowanie.

1. Ochrona przed ubóstwem osób starszych jako jeden z celów systemu emerytalnego i jego realizacja w Polsce

W tym miejscu warto przypomnieć podstawowe funkcje systemów emerytalnych (systemów zabezpieczenia emerytalnego). Są nimi (Barr, Diamond 2010: 26–27):

- stwarzanie mechanizmu do wyrównywania czy też „wygładzania” konsumpcji („*consumption smoothing*”) w cyklu życia jednostki, przeniesienie części dochodu z okresu aktywności zawodowej na okres po jej zakończeniu, ubezpieczenie przed brakiem dochodu na starość,
- zabezpieczenie przed ubóstwem oraz redystrybucja dochodu i majątku (lub praw majątkowych dających zabezpieczenie finansowe na starość).

Jak już wcześniej wskazano, wprowadzona w 1999 roku i istotnie zmodyfikowana (poprzez redukcję części finansowanej kapitałowo w 2011 r. i zmianę statusu uczestnictwa OFE w obowiązkowego na dobrowolny od 2014 r.) reforma polskiego publicznego systemu emerytalnego doprowadziła do znaczącego obniżenia stopy zastąpienia w nowym systemie oraz zwiększyła zagrożenie ubóstwem na starość osób o niskich dochodach oraz osób o dochodach przeciętnych, które nie będą mogły z różnych przyczyn wylegitymować się stażem składkowym powyżej 30 lat.

Od początku reformy jedynym mechanizmem zabezpieczenia przed brakiem środków finansowych na starość (ale nie przed ubóstwem) była i jest emerytura minimalna dla osób, dofinansowana z dotacji budżetu państwa w sytuacji, gdy dana osoba w trakcie pracy zawodowej nie odprowadzi do publicznego systemu emerytalnego wystarczającej kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne². Czy jest to rozwiązanie wystarczające?

O tym, że najniższe gwarantowane świadczenie emerytalne nie chroni przed ryzykiem ubóstwa na starość świadczy nie tylko jego niski poziom (844,45 zł brutto – stan na koniec stycznia 2015 r.), ale przede wszystkim to, że nie ma ono powszechnego charakteru, lecz uzależnione jest od stażu ubezpieczeniowego (minimalny okres składkowy i nieskładkowy dla mężczyzn wynosi 25 lat, dla kobiet 20 lat, uprawniający do emerytury minimalnej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego). Co więcej, w związku ze stopniowym

² Ścisłej mówiąc, płatnikiem składki emerytalnej odprowadzanej do ZUS-u jest pracodawca. Składka na ubezpieczenie emerytalne w Polsce wynosi 19,52% podstawy wynagrodzenia przyjmowanej do naliczania składek na ubezpieczenie społeczne, z czego połowę opłaca pracodawca, a pozostałą połowę pracownik. Może zatem zdarzyć się i niestety często się zdarza, że pracodawca nie z winy pracownika nie odprowadza regularnie składek emerytalnej, co oczywiście przekłada się później na znaczące obniżenie świadczeń emerytalnych pracownika.

wydłużaniem i zrównaniem wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, również ten minimalny okres ubezpieczeniowy stopniowo będzie się wydłużać (np. dla kobiet od 2016 r. wyniesie już 22 lata, a od 2022 r. 25 lat). Osoby, które z różnych powodów (długotrwałe bezrobocie, przerwy w pracy, opieka nad dziećmi czy rodzicami w przypadku kobiet etc.) nie wypracują minimalnych okresów składkowych, nie będą miały prawa do emerytury minimalnej, a co najwyżej do zasiłku z opieki społecznej, często na poziomie minimum egzystencji (np. w 2014 r. zasiłek stały dla osoby starszej, samotnej i pozbawionej środków do życia nie mógł przekroczyć 529 zł).

W polskim systemie emerytalnym brakuje tzw. filaru zerowego, gwarantującego minimalny dochód na starość chroniący przed ubóstwem³. Co ciekawe, potrzebę utworzenia takiego filaru zerowego dostrzegli też eksperci Banku Światowego. W wydanym w 2005 roku raporcie „Old Age Income Support in the 21st Century” dokonali oni daleko idącej rewizji modelu trójfilarowego propagowanego przez Bank Światowy w latach 90. XX wieku, zastępując go modelem składającym się aż z pięciu filarów, w tym właśnie filaru zerowego dostępnego dla wszystkich mieszkańców danego kraju lub jego rezydentów (Holzmann, Hinz 2005). Być może wpłynęły na to doświadczenia państw Ameryki Południowej, której najwcześniej dokonały częściowej lub pełnej prywatyzacji publicznych systemów emerytalnych oraz wprowadziły system indywidualnych kont emerytalnych w celu zapewnienia ekwiwalentności świadczeń wobec wniesionych do systemu składek i ograniczenia redystrybucji. Na przykład w Chile, gdzie w 1981 roku dokonano pełnej prywatyzacji publicznego systemu emerytalnego (pełnego zastąpienia finansowania repartycyjnego przez finansowanie kapitałowe, oparte na prywatnie zarządzanych funduszach emerytalnych) okazało się, że wiele osób nie było w stanie regularnie opłacać składek do prywatnie zarządzanych funduszy emerytalnych i w efekcie otrzymało bardzo niskie świadczenia emerytalne. Wymusiło to wprowadzenie w Chile filaru zerowego⁴.

Jak słusznie zauważa K. Hagemajer, „doświadczenia międzynarodowe wskazują, że taki filar bazowy (rozumiany tu jako zerowy – M. Sz.) potrzebny jest zwłaszcza tam, gdzie składkowa część systemu emerytalnego skonstruowana jest na zasadzie zdefiniowanej składki” (Hagemajer 2011: 13).

Z taką sytuacją mamy właśnie do czynienia w Polsce. Niezależnie od tego, jaka część składki była odprowadzana do części repartycyjnej, a jaka do OFE, nie wpłynie to

³ Od lat 90. XX wieku GUS publikuje regularnie dane dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego szacowanego na podstawie wyników badania budżetów domowych. Stosowane są różne granice ubóstwa, gdyż nie ma jednej określonej urzędowo granicy ubóstwa. Granica ubóstwa na poziomie minimum egzystencji oznacza tzw. ubóstwo skrajne. Na zbliżonym poziomie wyznaczono tzw. granicę ustawową (próg interwencji) wskazującą na grupę osób, która zgodnie z obowiązującymi przepisami jest uprawniona do świadczenia pieniężnego z opieki społecznej. Natomiast zastosowanie relatywnej granicy ubóstwa na poziomie 50% średnich wydatków wskazuje na tych, których poziom konsumpcji zdecydowanie odbiega od przeciętnego.

⁴ Opisane zjawisko stało się zresztą argumentem na rzecz krytyki prywatyzacji systemów emerytalnych. Por. Orenstein (2013), Oręziak (2014).

zasadniczo na wysokość końcowego świadczenia⁵. Oznacza to, że w przyszłości większa część populacji osób starszych po przejściu na emeryturę zagrożona będzie ubóstwem niż obecnie, kiedy zdecydowana większość emerytur wypłacana jest jeszcze ze starego systemu emerytalnego, w którym świadczenia naliczane są zgodnie z formułą zdefiniowanego świadczenia, a zakres redystrybucji wewnątrz- i międzypokoleniowej w systemie jest znacznie większy niż w nowym systemie.

W tym miejscu warto doprecyzować pojęcie ubóstwa. Od lat 90. XX wieku GUS publikuje regularnie dane dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego szacowanego na podstawie wyników badania budżetów domowych. Stosowane są różne granice ubóstwa, gdyż nie ma jednej określonej urzędowo granicy. Granica ubóstwa na poziomie minimum egzystencji oznacza tzw. ubóstwo skrajne. Na zbliżonym poziomie wyznaczono tak zwaną granicę ustawową (próg interwencji) wskazującą na grupę osób, która zgodnie z obowiązującymi przepisami jest uprawniona do świadczenia pieniężnego z opieki społecznej. Natomiast zastosowanie relatywnej granicy ubóstwa na poziomie 50% średnich wydatków wskazuje na tych, których poziom konsumpcji zdecydowanie odbiega od przeciętnego.

Według danych GUS, w Polsce, według przyjętych na dany rok granic ubóstwa, osoby relatywnie ubogie stanowiły 16,2% populacji, 12,8% spełniało warunki ubóstwa ustawowego uprawniającego do zasiłku z opieki społecznej, a 7,4% żyło w ubóstwie skrajnym (minimum egzystencji).

Nasuwa się pytanie, czy takim filarem zerowym nie jest świadczenie z opieki społecznej, funkcjonując już poza systemem emerytalnym, ale w ramach szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego. Możliwa jest taka interpretacja. Czy jednak, w warunkach utrzymującego się w Polsce i w wielu krajach UE strukturalnego bezrobocia, gdy liczba osób, które nie będą w stanie wypracować wystarczającej liczby okresów składkowych i nieskładkowych, uprawniających do emerytury minimalnej, system emerytalny finansowany ze składek ubezpieczeniowych nie powinien być uzupełniony o filar zerowy finansowany z ogólnych podatków, oparty na minimalnym dochodzie gwarantowanym, bez testów dochodowych stosowanych w przypadku świadczeń z opieki społecznej?

⁵ Z dokonanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Pracy przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego, który miał dostarczyć argumentów na rzecz wprowadzonych potem zasadniczych zmian w publicznym systemie emerytalnym (transfer połowy aktywów z OFE zainwestowanych w obligacjach i innych papierach skarbowych do ZUS-u i ich umorzenie, wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa w OFE), wynika, że stopy zwrotu z inwestycji OFE (po odjęciu opłat) oraz indeksacji w ZUS w latach 2000–2012 były zbliżone (ZUS 6,8%, OFE 6,6%). Co prawda wielu ekspertów krytykowało to porównanie i prezentowało inne wyliczenia (na korzyść OFE), czy też wskazywało, że nie można bezpośrednio porównywać inwestycji na rynku finansowym ze zmianą zapisu księgowego na wirtualnym koncie w ZUS, ale można przypuszczać, że w dłuższej perspektywie stopy zwrotu z inwestycji na rynku kapitałowym są zbliżone do tempa wzrostu gospodarczego, które przekłada się na wzrost płac (stanowiący obok inflacji podstawę indeksacji kont emerytalnych w ZUS). Dla emeryta liczy się finalna wysokość emerytury, a zapisy na koncie w ZUS-ie mają charakter zobowiązań finansowych państwa (inna sprawa, że znacznie łatwiej jest zmienić zasady indeksacji – wystarczy do tego zmiana ustawy przeforsowana przez partie mające większość posłów w parlamencie – niż wpływać na stopy zwrotu z inwestycji na rynku kapitałowym). Por. *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu* (2013).

Taki filar zerowy byłby zbieżny z koncepcją dochodu obywatelskiego. Pojęcie to używane jest zamiennie z określeniem dochodu podstawowego lub minimalnego dochodu gwarantowanego. Niektórzy autorzy zwracają jednak uwagę na różnice znaczeniowe. „Minimalny dochód gwarantowany” – pojęcie stosowane w różnych dokumentach Unii Europejskiej – oznacza „pieniężną pomoc społeczną wypłacaną tylko ubogim i niemogącym znaleźć pracy, ale na zasadach mniej uznaniowych niż to bywało w dawnych czasach” (Szarfelberg 2012: 1), podczas gdy dochód podstawowy (obywatelski) to pieniężne świadczenie określonej wartości, wypłacane każdemu, niezależnie od stażu pracy.

Czy wprowadzenie dochodu obywatelskiego jako filaru zerowego w systemie emerytalnym nie jest utopią? Czy byłoby to w ogóle możliwe do sfinansowania?

Koncepcję dochodu obywatelskiego nie tylko dla osób starszych, ale także pracujących, przedstawił J. Warda. Proponowane rozwiązanie, w pewnym uproszczeniu, polega na tym, że zwiększona zostałaby kwota wolna od podatku (dla osób pracujących i osiągających dochody z pracy). W nowym systemie gwarantowanego dochodu kwota ta byłaby bliska minimum egzystencjalnemu albo nawet socjalnemu. W Polsce szacunkowo potrzeba na to około 1000 złotych miesięcznie na osobę. I taki dochód, czyli 12 tysięcy złotych rocznie, byłby zwolniony z podatku. Osoby z dochodami poniżej 1000 złotych miesięcznie otrzymywałyby różnicę właśnie poprzez system podatkowy (np. poprzez zwiększenie podatku dochodowego, ujednoczenie stawki VAT), co wyłączałoby pośrednictwo pomocy społecznej (Szarfelberg 2012: 3).

Wprowadzenie gwarantowanego dochodu obywatelskiego dla wszystkich obywateli byłoby jednak bardzo kosztowne. Z szacunków R. Szarfenberga przeprowadzonych w 2013 roku wynika, że jeśli każdy dorosły obywatel posiadający PESEL otrzymywałby co miesiąc tysiąc złotych, to koszty wynosiłyby ok. 370 mld zł rocznie. To bardzo dużo (wydatki budżetu w 2013 r. przed nowelizacją to 335 mld zł). Oczywiście to nie jest propozycja, którą można wprowadzić w życie od zaraz. O takim rozwiązaniu możemy rozmawiać praktycznie, gdy staniemy się społeczeństwem bardziej zamożnym, za 20, 30 czy 40 lat (Szarfenberg 2013).

Gdyby jednak gwarantowany dochód obywatelski ograniczyć tylko do osób w wieku emerytalnym i potraktować jako zerowy filar systemu emerytalnego, koszt jego sfinansowania byłby o wiele niższy.

Innym możliwym rozwiązaniem jest tak zwana emerytura obywatelska. W tym wypadku nie chodzi o filar zerowy stanowiący uzupełnienie zróżnicowanych emerytur opartych na stażu pracy i opłacanych składkach, ale o jednolitą emeryturę dla wszystkich obywateli. Po uzyskaniu wieku emerytalnego wszyscy obywatele dostaliby taką samą, raczej niską, kwotę (niezależnie od tego, ile przepracowali i jak dużo zarabiali). Taka emerytura obywatelska mogłaby zapewnić ochronę przed ubóstwem osób starszych, jeśli jej wysokość ustalona zostanie na poziomie powyżej względnego czy ustawowego progu ubóstwa. Byłoby to oczywiście rozwiązanie o wiele tańsze i łatwiejsze do wprowadzenia niż gwarantowany dochód obywatelski. Osoby, które chciałyby otrzymać wyższe świadczenia, mogłyby dodatkowo oszczędzać w zakładowych (dobrowolnych lub obowiązkowych) systemach

emerytalnych czy też dodatkowych indywidualnych planach emerytalnych. Takie rozwiązanie z powodzeniem stosowane jest m.in. w Kanadzie i w Nowej Zelandii (Bielawska, Petru, Pieńkowska-Kamieniecka, Szczepański, Żukowski 2014: 89–93).

Jego wprowadzenie wymagałoby kolejnej systemowej reformy emerytalnej. Budziłoby opory zwłaszcza osób o wyższych dochodach, które wnoszą relatywnie wyższe składki i w zamian za to oczekują odpowiednio wyższych emerytur z systemu ubezpieczeń społecznych. Gdyby jednak zgromadzony kapitał uprawnień emerytalnych osób o wyższych dochodach po wydzieleniu części niezbędnej do sfinansowania emerytury obywatelskiej (równiej dla wszystkich) pozostał na indywidualnym koncie uczestnika systemu emerytalnego i mógł zostać zamieniony po przejściu na emeryturę np. na obligacje skarbowe, będące podstawą do wypłaty dodatkowych rent dożywotnich, to można przypuszczać, że opory przed wprowadzeniem jednolitej emerytury obywatelskiej na poziomie chroniącym przed ubóstwem byłyby mniejsze.

Uwagi końcowe

Oczywiście takie rozwiązanie (wprowadzenie filaru zerowego opartego na dochodzie obywatelskim, niepowiązany z okresami opłacania składek emerytalnych, finansowanym z ogólnych podatków czy też alternatywne rozwiązanie w postaci jednolitej emerytury obywatelskiej uzupełnionej o dodatkowe systemy emerytalne – zakładowe i indywidualne) może budzić kontrowersje – jako ewentualna zachęta do bierności zawodowej.

Wprowadzenie filaru zerowego jako uzupełnienia systemu emerytalnego lub jednolitej emerytury obywatelskiej to koncepcje wymagające dalszej dyskusji i dopracowania, także w formie symulacji finansowych i dialogu partnerów społecznych (rządu, pracodawców, pracobiorców)⁶. Warto już teraz zacząć intensywnie pracować nad tego typu rozwiązaniem, stosowanym już w różnych wariantach w wielu krajach (m.in. w Danii, Szwecji, Kanadzie czy wspomnianym wcześniej Chile) po to, aby kolejne pokolenia emerytów chronić przed ryzykiem ubóstwa.

Literatura

- Barr N., Diamond P. (2010), *Pension Reform. A Short Guide*, Oxford University Press, New York.
- Barr N., Diamond P. (2014), *Reformy systemu emerytalnego. Krótki przewodnik*, Polskie Towarzystwo ekonomiczne, Warszawa.
- European Commission (2015), *The 2015 Aging Report*, „European Economy” nr 8.
- Forum Debaty Publicznej (2011), Jak zapewnić godziwe dochody na przyszłość dla przyszłych pokoleń?, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa.
- Holzman R., Hinz R. (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century. An Interational Perspective on Pesion Systems and Reform*, The World Bank, Washinton, D.C.

⁶ Taka dyskusja została już zresztą zapoczątkowana, m.in. z udziałem naukowców i ekspertów w Kancelarii Prezydenta RP, por. *Forum Debaty Publicznej...* (2011).

- Komisja Europejska (2012), *BIAŁA KSIĘGA. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Bruksela, 16.2.
- Jajko-Siwiek A. (2014), *Między i wewnątrzpokoleniowa redystrybucja dochodowa w polskim systemie emerytalnym*, w: *Systemy zabezpieczenia społecznego wobec wyzwań demograficznych i rynkowych. Social security systems against the challenges of demographics and market*, red. M. Szczepański, T. Brzeczek, M. Gajowiak, Publishing House of Poznań University of Technology, s. 187–198.
- Mueller K. (2011), *The politics and outcomes of three-pillar pension reforms in Central and Eastern Europe*, w: *Pension reform in Europe*. Politics, policies and outcomes, Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare, Routledge, New York, s. 87–107.
- Miłosz M. (2013), *Bezwarunkowy dochód podstawowy jest realny*, <http://forsal.pl/artykuly/744762,tysiac-zlotych-od-panstwa-dla-kazdego-bezwarunkowy-dochod-podstawowy-jest-realny.html> (28.01.2015)
- Szarfenberg R. (2012), *Minimalny dochód obywatelski to nie utopia*, www.krytykapolityczna.pl/artykuly/ekonomia/20121221/szarfenberg-dochod-obywatelski-nie-utopia (27.01.2015).
- Orenstein M.A. (2013), *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Oreżniak L (2014), *OFE Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- World Bank (1994), *Averting the Old-Age Crisis*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.

THE RISK OF POVERTY AMONG THE ELDERLY AND THE DESIGN OF THE REFORMED PENSION SYSTEM IN POLAND

Abstract: *Purpose* – The purpose of this article is to answer the question, whether the changes in the structure of the pension system in Poland introduced in 1999, followed in 2011 and 2013, sufficiently protect older people from poverty.

Research methodology – In this study the following methods have been used: description, explanation, literature analysis, comparative analysis and statistical methods.

Result – The analyzes formulated a general conclusion that existing solution in the reformed pension system Poland in the form of legal guarantee minimum pension is not sufficient to prevent poverty among older people. It consists of a number of reasons, among others, relatively very low level of minimum guaranteed pension. Another factor is required length of insurance giving access to the minimum pension (minimum contributory and non-contributory period for men is 25 years for women 20 years). Moreover, due to the gradual lengthening and equalization of the age of retirement age for women and men, the minimum insurance period will gradually lengthen. People who, for various reasons (long-term unemployment, breaks, childcare and parents in the case of women, etc.) will develop no minimum contribution periods, will not have the right to the minimum pension and at most will be in the right to become benefit from social welfare (often the minimum subsistence level). Also the change in pension formula (from defined benefit to defined contribution) and lack of income redistribution within the pension system has increase the poverty risk of elderly people in Poland.

In the Polish pension system, the so-called zero pillar is missing (minimum income guarantee protection against poverty). It is necessary to make major changes in this respect, adapting level of protection against poverty among older people to the social security standards of the European Union.

Originality/value – The issue of zero pillar in the public pension system in Poland has not been widely discussed in the Polish scientific literature.

Keywords: the risk of poverty among the elderly, pension scheme, a pillar of zero, the minimum income guarantee

Cytowanie

- Szczepański M. (2015), *Ryzyko ubóstwa osób starszych a konstrukcja zreformowanego systemu emerytalnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 73, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 441–451; www.wneiz.pl/frfu.