

Możliwości poszerzania wolności wyboru w polskim systemie ubezpieczenia społecznego

MIROSLAW KSIĄŻKOWSKI
Instytut Polityki Społecznej UW

STRESZCZENIE: *Celem przeprowadzonej w tym opracowaniu analizy było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest obecnie zwiększenie zakresu wolności wyboru w ubezpieczeniu emerytalnym w Polsce, by lepiej odpowiadał on jednemu z postulowanych przez UNDP celów rozwoju społecznego, jakim jest powiększanie zakresu wyboru przez ludzi. Rozważam kolejno: argumenty przemawiające za utrzymaniem zasady przymusu ubezpieczenia emerytalnego, powody ograniczenia swobody wyboru instytucji ubezpieczającej i możliwości wprowadzenia instytucji elastycznej emerytury. Doszedłem do wniosku, że zwiększenie zakresu wolności wyboru w ubezpieczeniu emerytalnym nie jest obecnie możliwe, a to ze względu na sytuację na rynku pracy i stabilność finansową systemu ubezpieczeń emerytalnych. Pożądane jest jednak prowadzenie działań, które zwiększąby zdolność do dokonywania wyboru tych generacji, które będą przechodzić na emeryturę za kilkadziesiąt lat.*

SŁOWA KLUCZOWE: *wolność wyboru, ubezpieczenie emerytalne w Polsce, przymus ubezpieczenia, elastyczny wiek emerytalny*

Wprowadzenie

W pierwszym Raportcie o Rozwoju Społecznym (*Human Development Report*), wydanym przez Program Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP) w 1990 r., rozwój społeczny zdefiniowano jako *proces powiększania zakresu wyboru przez ludzi*¹. Chodziło przede wszystkim o te wybory, które mogą prowadzić do długiego i zdrowego życia, do uzyskania odpowiedniego poziomu wykształcenia oraz do osiągnięcia przyzwoitego standardu życia².

W tej definicji nietrudno doszukać się bezpośredniego wpływu koncepcji indyjskiego ekonomisty Amartyi Sena, dla którego pojęcie rozwoju społecznego łączy się nierozdzielnie z wolnością dokonywania wyboru, a dysponowanie taką wolnością przez obywateli jest uwa-

żane za jeden z ważniejszych czynników warunkujących ten rozwój³.

Wolność jest zwykle zaliczana do katalogu głównych wartości polityki społecznej⁴. Jej znaczenie w strategii krajowych polityk społecznych i w konstrukcji poszczególnych programów socjalnych zależy przede wszystkim od tego, jaki model tej polityki jest w danym kraju realizowany. Tam, gdzie polityka społeczna opiera się na założeniach liberalnych/neoliberalnych, wolność jest uważana za wartość najważniejszą. W konsekwencji zapewnienie obywatelom wolności wyboru nie tylko nie budzi kontrowersji, ale jest w najwyższym stopniu pożądane. Uwaga polityków koncentruje się głównie na tym, by ingerencja władz publicznych, mająca na celu realizację pozostałych wartości polityki społecznej, w możliwie

¹ *A process of enlarging people's choices* – tłum. własne. *Human Development Report 1990*, United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, Oxford 1991, s. 10.

² Ibidem.

³ Por. np. takie opracowania A. Sena, jak: *Freedom Of Choice. Concept and Content*, *European Economic Review* 32, North-Holland 1988 czy *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York 1999.

⁴ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2001, s. 138–139, 233.

najmniejszym stopniu (a najlepiej wcale) ograniczała swobodę działania jednostki⁵.

Z kolei w krajach, w których modele polityki społecznej odpowiadają założeniom modelu konserwatywnego lub socjaldemokratycznego, wolność wyboru obywateli jest zwykle ograniczana, jeżeli jest to potrzebne do realizacji takich wartości, jak bezpieczeństwo społeczne, równość czy solidarność. Dzieje się tak najczęściej w systemach zabezpieczenia społecznego poprzez wprowadzanie obowiązkowej przynależności wszystkich pracujących i ich pracodawców do różnych programów ubezpieczeń społecznych.

Rozważania o potrzebie i możliwościach poszerzenia zakresu możliwości wyboru w systemach zabezpieczenia społecznego koncentrują się współcześnie przede wszystkim na 3 elementach tych systemów: 1) ubezpieczeniu emerytalnym, 2) ochronie zdrowia (wraz z ubezpieczeniem zdrowotnym), 3) świadczeniach opiekuńczych dla osób starych i niepełnosprawnych.

W niniejszym opracowaniu ograniczono się jedynie do ubezpieczenia emerytalnego, i to tylko tej części, która regulowana jest ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶ oraz dwoma wcześniejszymi ustawami: z 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych⁷ i z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁸. Starano się odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest już obecnie w Polsce poszerzenie zakresu wolności wyboru w ramach ubezpieczenia emerytalnego

i w jakim zakresie oraz w jaki konkretnie sposób mogłoby to nastąpić.

Rozważania oparto na analizie aktów prawnych, literaturze przedmiotu, powszechnie dostępnych danych oraz wtórnej interpretacji wyników zastanych badań.

Czy ubezpieczenie emerytalne powinno być obowiązkowe?

W rozważaniach dotyczących istoty zabezpieczenia społecznego często pojawia się pojęcie bezpieczeństwa społecznego, które ma gwarantować świadczenia wypłacane w ramach krajowych systemów zabezpieczenia społecznego⁹. To ostatnie pojęcie można określić jako stan wolności od zagrożeń związanych z wystąpieniem zdarzeń, określanych mianem ryzyk społecznych¹⁰. Począwszy od końca XIX w., najczęściej stosowaną metodą gwarantowania bezpieczeństwa społecznego w razie zaistnienia takich ryzyk było ubezpieczenie społeczne.

Od samego początku wprowadzania pierwszych ubezpieczeń społecznych¹¹ problem obowiązkowości i dobrowolności poszczególnych rodzajów ubezpieczeń był – i jest w dalszym ciągu – szeroko dyskutowany. Mogłoby się wydawać, że pierwsze ubezpieczenia emerytalne będą miały dobrowolny charakter, bowiem ryzyko starości – jako stosunkowo dobrze przewidywalne i w dużym stopniu nieuchronne – nieźle nadaje się do odwołania do zasady przezroczności indywidualnej, tak cenionej przez liberalistów. Tak się jednak nie stało, a wprowadzane stopniowo w poszczególnych krajach ubezpieczenia emerytalne – począwszy od lat 80. XIX w. – miały charakter obowiązkowy.

⁵ Trzeba pamiętać, że ta reguła nie dotyczy osób, które korzystają z różnego rodzaju zasiłków pomocy społecznej. Uzyskanie pomocy jest bowiem zwykle (współcześnie w niektórych krajach, np. USA, prawie zawsze) połączone z koniecznością spełnienia narzuconych z góry warunków co do zachowania jednostki (np. podjęcie jakiegokolwiek pracy, udział w szkoleniu itp.).

⁶ Dz.U z 1998 r., nr 162, poz. 1118 ze zm.

⁷ Dz.U z 1997 r., nr 139, poz. 932 ze zm.

⁸ Dz.U z 1997 r., nr 139, poz. 934 ze zm.

⁹ Por. np. A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 433.

¹⁰ M. Książkowski, *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*, [w:] A. Piekara, J. Supińska (red.), *Polityka społeczna we okresie przemian*, PWE, Warszawa 1985, s. 18–20.

¹¹ W literaturze przedmiotu i w języku potocznym pojęcie ubezpieczenia społecznego występuje zarówno w liczbie pojedynczej, jak i w liczbie mnogiej. Przyjmuję za T. Szumliczem, że **ubezpieczenie społeczne** oznacza konkretną metodę społeczną, a określenie **ubezpieczenia społeczne** powinno być stosowane na oznaczenie zestawu rozwiązań społecznych. Patrz T. Szumlicz, *Reforma systemu zabezpieczenia społecznego: ku rozwiązaniom ubezpieczeniowym*, [w:] M. Rymasa (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 51.

Można przypuszczać, że było to przede wszystkim wynikiem niskiej zdolności ubezpieczeniowej wielu pracujących, którym często brakowało środków na utrzymanie, i co do których trudno było oczekiwać, że dobrowolnie będą odkładać pieniądze na starość. O ograniczonej zdolności ubezpieczeniowej najlepiej może świadczyć bardzo słaby rozwój dobrowolnych kas emerytalnych, które jedynie w Belgii miały masowy charakter¹².

Nawet jednak w krajach, w których najwcześniej wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, miały one w praktyce niewielkie znaczenie dla poziomu życia ludzi starych, bowiem pierwsze wypłaty ubezpieczeniowych emerytur miały nastąpić dopiero za kilkadziesiąt lat¹³. Przez cały ten okres jedyną formą pomocy państwa, na jaką mogła liczyć jednostka w razie starości – zarówno w tych, jak i pozostałych krajach – pozostawały zapomogi z opieki społecznej.

Trzeba jednak dodać, że w pierwszym etapie rozwoju ubezpieczeń emerytalnych obejmowały one zwykle – wzorem Niemiec – głównie robotników. Ograniczony zasięg zarówno tych, jak i części pozostałych rodzajów ubezpieczeń wiązał się z panującym ówczesnie przeświadczeniem, że polityka społeczna to tak naprawdę działania jednych grup ludności na rzecz innych grup obywateli. Inicjatywa wprowadzenia pierwszych ubezpieczeń społecznych nie była pomysłem robotników ani odpowiedzią na żądania nich samych czy organizacji ich reprezentujących, ale wynikała z potrzeby zapewnienia współudziału pracobiorców w ponoszeniu kosztów zapewnienia im środków utrzymania na starość.

Jedynie w krajach skandynawskich (z wyjątkiem Finlandii) zdobyła sobie uznanie teza, że jakiegokolwiek działania państwa na rzecz za-

pewnienia bezpieczeństwa socjalnego nie mogą być ograniczone do wybranych grup społecznych. Uważano, iż powinny one w miarę możliwości obejmować wszystkich obywateli, którym zagraża wystąpienie danego zdarzenia losowego.

Urzeczywistnienie idei powszechności ubezpieczenia emerytalnego najwcześniej rozpoczęto w Szwecji, a szwedzka ustawa emerytalna z 1913 r. była pierwszym w świecie aktem prawnym z dziedziny ubezpieczeń społecznych, obejmującym wszystkie osoby pracujące w wieku 16–66 lat¹⁴. W większości innych krajów rozwiniętych rozszerzanie zakresu podmiotowego ubezpieczeń emerytalnych trwało przez kilkadziesiąt lat, a proces ten przybrał na sile dopiero w kilkanaście lat po zakończeniu II wojny światowej. Najdłużej trwało to w odniesieniu do grup samodzielnie zarobkujących, czyli osób prowadzących na własny rachunek działalność rzemieślniczą, handlową lub usługową oraz osób wykonujących wolne zawody. Większość samodzielnie zarobkujących przez długi czas była przeciwna obejmowaniu ich różnymi formami (obowiązkowego) ubezpieczenia społecznego. Sądzono, że poradzą sobie oni, zawierając dobrowolne umowy w ramach ubezpieczeń prywatnych albo przez tworzenie kas ubezpieczeniowych obejmujących jedynie członków danej grupy. Stosunkowo mała liczebność większości grup samodzielnie zarobkujących i znaczące zmniejszenie różnic dochodowych między tymi osobami a pracownikami najemnymi w powojennych dekadach spowodowały istotne pogorszenie możliwości funkcjonowania takich odrębnych kas ubezpieczeniowych, co stopniowo zmieniło negatywne nastawienie samodzielnie zarobkujących do ich włączenia do publicznych, powszechnych systemów emerytalnych¹⁵.

¹² W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys ogólny*, ZUS, Warszawa 1984, s. 21.

¹³ Pierwsze ubezpieczenia emerytalne miały charakter kapitałowy, tzn. świadczenia były finansowane przede wszystkim ze składek wpłaconych przez ubezpieczonych i ich pracodawców i z ewentualnych zysków od zgromadzonych w ten sposób funduszy.

¹⁴ M. Ksiezopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Śląsk, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1999, s. 29.

¹⁵ Proces ten w odniesieniu do krajów europejskich dobrze scharakteryzował Peter Baldwin. Patrz: P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

Po II wojnie światowej nastąpiły jeszcze dwie istotne zmiany w konstrukcji krajowych systemów ubezpieczeń emerytalnych, które w dużym stopniu determinują obecnie możliwości rezygnacji z obowiązkowego charakteru tych ubezpieczeń. Pierwsza z nich wiąże się z wprowadzeniem dwustopniowych systemów emerytalnych. W tych krajach, w których funkcjonowały do tego okresu systemy gwarantujące świadczenia zależne od wysokości uprzednich zarobków, organizowano systemy emerytur powszechnych zapewniające osobom, którym nie przysługiwały emerytury ubezpieczeniowe (lub były one na zbyt niskim poziomie), pewien minimalny standard ochrony (np. Holandia, Włochy). Z kolei tam, gdzie istniały już takie powszechne (bazowe, obywatelskie, ludowe) systemy emerytalne gwarantujące wszystkim obywatelom świadczenia na minimalnym poziomie, wprowadzano różnego rodzaju systemy tzw. emerytur uzupełniających, rekompensujących utracone dochody (np. Finlandia, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania). Natychmiastowe rozpoczęcie wypłat świadczeń w ramach tych systemów było możliwe dzięki drugiej z wyżej zasygnalizowanych zmian, jaką było odejście od kapitałowej metody ich finansowania na rzecz metody repartycyjnej.

Wprowadzenie dwustopniowych systemów emerytalnych spowodowało znaczne rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do emerytur (zarówno tych minimalnych, jak i zależnych od uprzednich dochodów), natomiast zmiana systemu ich finansowania w praktyce oznaczała, że emerytury wypłacane były z funduszy zasilanych przez bieżąco opłacane składki wnoszone przez generację pracujących. Rozszerzenie zakresu podmiotowego świadczeniobiorców poprzez wprowadzenie emerytur rekompensujących utracone dochody miało znaczenie przede wszystkim dla pracowników fizycznych, osób zatrudnionych w usługach, czy generalnie pracujących w małych przedsiębiorstwach. O ile bowiem pracownicy umysłowi, a także pozostałe osoby pracujące w du-

żych (zwykle zatrudniających nie mniej niż 50 osób) zakładach pracy objęte były zwykle (i często w dalszym ciągu są też obecnie) jakimś zakładowym (pracowniczym) programem emerytalnym, współfinansowanym przez pracodawcę, o tyle pozostali zatrudnieni mogą się jedynie ubezpieczać dobrowolnie na własną rękę, ponosząc samodzielnie cały koszt składek na ten cel.

Można powiedzieć, iż o ile nadanie obowiązkowego charakteru pierwszym społecznym ubezpieczeniom emerytalnym było sposobem na zmuszenie części pracujących do odkładania środków finansowych na ewentualne przyszłe świadczenia emerytalne, o tyle po II wojnie światowej obowiązkowa przynależność do takich ubezpieczeń uzasadniana jest przede wszystkim koniecznością przeciwdziałania przez władze publiczne tzw. **efektem zewnętrznym** nieubezpieczenia lub niedostatecznego ubezpieczenia się na starość¹⁶. Ci, którzy celowo nie ubezpieczają się lub nie gromadzą w inny sposób środków na utrzymanie w okresie starości (porównuje się ich często do „pasażerów na gapę”) oraz te osoby, które z innych powodów nie są w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb po zakończeniu aktywności zawodowej, generują koszty, które władze publiczne lub inne podmioty zmuszone są ponieść, aby zagwarantować im co najmniej minimalny standard życia.

W końcu 2013 r., kiedy zasadniczo w żadnym kraju rozwiniętym nie kwestionuje się konieczności zapewnienia przez władze publiczne zaspokajania podstawowych potrzeb wszystkim obywatelom w wieku emerytalnym, którzy nie są w stanie tego zrobić sami, wystąpienie efektów zewnętrznych nieubezpieczenia lub niedostatecznego ubezpieczenia jest w praktyce nieuniknione.

We współczesnej Polsce prawdopodobieństwo wystąpienia tego typu zachowań jest zdecydowanie większe niż w wyżej rozwiniętych krajach, co wzmacnia jeszcze siłę argumentacji związanej z efektami zewnętrznymi. Zdecydowanie niższa jest zdolność ubezpieczeniowa

¹⁶ Patrz np. N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1993, s. 212–213; M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997, s. 56.

Polaków¹⁷, a to ze względu na niższy poziom wynagrodzeń i związaną z tym ich małą siłę nabywczą. Negatywny wpływ na możliwości dobrowolnego ubezpieczania się lub oszczędzania na starość ma także bezrobocie, utrzymujące się na relatywnie wysokim poziomie zasadniczo przez cały okres transformacji.

Do tego dochodzi mała popularność prywatnych form ubezpieczeń i promowanych przez państwo indywidualnych programów oszczędności emerytalnych. Słabe zainteresowanie korzystaniem z tego rodzaju sposobów zapewniania sobie środków utrzymania na starość jest widoczne nie tylko w niskich, ale także w średnich grupach dochodowych. Ci ostatni wolą raczej wybierać bardziej zindywidualizowane strategie gospodarowania swoimi nadwyżkami finansowymi, z reguły obarczone wysokim ryzykiem niepowodzenia, a co za tym idzie większym prawdopodobieństwem wystąpienia wspomnianych wyżej efektów zewnętrznych. Dodatkowo niski standard życia znaczącego odsetka aktywnych zawodowo w połączeniu z priorytetem dla konsumpcji indywidualnej pozwala zasadnie przypuszczać, że rezygnacja z obowiązkowej przynależności do ubezpieczenia znacząco zwiększyłaby liczbę osób nieubezpieczonych lub niedostatecznie ubezpieczonych.

W takiej sytuacji, jak sądzę, wprowadzenie zasady dobrowolności ubezpieczenia emerytalnego dla większości zatrudnionych nie jest w Polsce obecnie możliwe.

Oczywiście nie przesądza to o konieczności utrzymania przymusu ubezpieczenia emerytalnego także dla osób, które uzyskują wysokie dochody. Poziom dochodów, które uznamy za wysokie, może być wyznaczany według różnych kryteriów. Oczywiście im będzie on stanowił mniejszą wielokrotność

średnich/przeciętnych dochodów, tym wyższe będzie prawdopodobieństwo wystąpienia efektów zewnętrznych ewentualnego nieubezpieczenia się lub niedoubezpieczenia się osób zwolnionych z obowiązkowej przynależności do ubezpieczenia społecznego. Z pewnością jednak ewentualne koszty zapewnienia takim osobom minimalnej ilości środków utrzymania nie mogą stanowić dostatecznego uzasadnienia dla utrzymania wobec nich przymusu ubezpieczenia emerytalnego.

Wydaje się, że najważniejszy argument przemawiający za potrzebą/koniecznością obowiązkowej przynależności takich osób do ubezpieczenia emerytalnego wynika z trudności sfinansowania bieżących świadczeń emerytalnych, które mogłyby zostać pogłębione przez zmniejszenie ogólnej sumy wpłat, spowodowane spadkiem liczby płatników tych składek. Drugi argument, którym można by uzasadnić utrzymanie przymusu ubezpieczenia wszystkich pracujących, odwołuje się do jednej z głównych wartości, na jakiej oparta jest metoda ubezpieczenia społecznego, jaką jest solidarność, zgodnie z którą wspólnotę ubezpieczeniową stanowią wszyscy obywatele, w tym wypadku wszyscy pracujący¹⁸. W tym też kontekście należy – moim zdaniem – rozpatrywać ewentualność zwolnienia części wysokich dochodów od obowiązku opłacania składki.

Czy ubezpieczenie emerytalne powinno być organizowane przez państwo?

Najczęstszym argumentem uzasadniającym potrzebę organizowania ubezpieczenia emerytalnego przez państwo jest powołanie się na jedną z tzw. wad rynku, w tym konkretnym przypadku na niemożność poradzenia sobie

¹⁷ O niskiej zdolności ubezpieczeniowej Polaków dobrze świadczą dane dotyczące skłonności do oszczędzania krajowych gospodarstw domowych na tle innych państw. Jest to wyraźnie widoczne zarówno w statystykach OECD, jak i Eurostatu. Stopa oszczędności gospodarstw domowych w Polsce była w ostatnich dekadach zwykle niższa od średniej unijnej (z wyjątkiem lat: 1999 i 2001), dynamicznie obniżając się w niektórych latach. Przykładowo na przełomie obecnej i minionej dekady (2008–2011) średnia stopa oszczędności wynosiła w Polsce odpowiednio: 2,38; 9,1; 8,46 i 1,7. W tym samym okresie średnia unijna (UE-27) osiągała: 11,27; 13,43, 12,03 i 11,42. Okazuje się także, że oszczędności posiada jedynie niewielki odsetek gospodarstw domowych w Polsce. W badaniach międzynarodowej grupy badawczej Ipsos, przeprowadzonych w latach 1995–2012, brak jakichkolwiek oszczędności deklarowało 70–80% respondentów. Patrz *Zastosowanie wielowymiarowych metod statystycznych w typologii strategii i oszczędności gospodarstw domowych w Polsce*, NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 282, Warszawa 2012, s. 26–27.

¹⁸ M. Ksiezopolski, *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 103.

z nieoczekiwaną inflacją w czasie wypłacania świadczeń przez prywatne kapitałowe systemy emerytalne. W praktyce uniemożliwia to dostosowanie wysokości emerytur do zmian wartości pieniądza bez pośredniej pomocy państwa¹⁹. Inne argumenty najczęściej wymieniane w literaturze przedmiotu to:

- większe bezpieczeństwo zgromadzonych składek, które nie mogą być inwestowane w jakiegokolwiek ryzykowne przedsięwzięcia. Praktycznie nie ma także obaw ich sprzeniewierzenia;
- efekty skali i brak konieczności ponoszenia wydatków na akwizycję i reklamę, co pozwala na potaniecie kosztów administracyjnych funkcjonowania konkretnego ubezpieczenia;
- niedoskonała informacja, która jest kolejną wadą rynku istotną dla wyboru rodzaju ubezpieczenia emerytalnego;
- możliwość dokonywania pionowej redystrybucji dochodów (od wyższych do niższych grup dochodowych) oraz redystrybucji między generacją aktywnych zawodowo a emerytami przez społeczne ubezpieczenia emerytalne finansowane metodą repartycyjną.

Z kolei zwolennicy orientacji liberalnych odwołują się zwykle do przyrodzonego prawa wolności wyboru oraz do korzyści, jakie mogą odnieść przyszli emeryci z inwestycji finansowanych z odłożonych przez nich w różnej formie składek lub oszczędności. Zwraca się także uwagę na większe bezpieczeństwo kapitałowych funduszy emerytalnych, wynikające z uprzedniego odłożenia środków finansowych na starość. Ma to uniezależnić wypłatę przyszłych emerytur od dobrej woli i poziomu dochodów kolejnych generacji pracujących, a także lepiej chronić przed zmianami demograficznymi związanymi ze starzeniem się populacji wielu krajów rozwiniętych²⁰.

Waga przypisywana tym różnym argumentom w pracach nad reformowaniem systemów ubezpieczeń emerytalnych zależy przede wszystkim od tego, jaką orientację ideologiczną reprezentują różne ugrupowania polityczne w poszczególnych krajach. Zdaje się, że w Polsce, podobnie jak w większości innych państw, decydujące znaczenie ograniczające możliwości rezygnacji ze społecznego ubezpieczenia emerytalnego będą miały nie tyle powyższe argumenty na rzecz publicznych i prywatnych systemów, ale zjawisko tzw. **zależności od ścieżki** (ang. *path dependency*). Rozumie się przez to sytuację, w której dotychczas funkcjonujące sposoby rozwiązania danego problemu determinują w decydującym stopniu możliwości wprowadzenia gruntownych zmian, a w szczególności zastąpienia jednych sposobów innymi.

Jak wykazują doświadczenia Polski związane z reformą systemu emerytalnego z końca lat 90., nawet niewielkie zastąpienie publicznego, repartycyjnego ubezpieczenia emerytalnego ubezpieczeniem kapitałowym (zarządzanym przez otwarte fundusze emerytalne) poważnie utrudnia finansowanie bieżących świadczeń. Niemcy i Szwecja, kraje znajdujące się w o wiele lepszej sytuacji gospodarczej niż Polska, zdecydowały się jedynie na wprowadzenie niewielkich elementów kapitałowych do swoich systemów emerytalnych. W Niemczech część kapitałowa ma charakter dobrowolny. Z kolei w Szwecji, w której zgromadzono znaczący emerytalny fundusz rezerwowy, na emerytury kapitałowe przeznaczono zaledwie 2,5% sumy indywidualnych składek²¹.

Wracając do głównego wątku artykułu, wprowadzenie wolności wyboru ubezpieczyciela w odniesieniu do ryzyka starości uważam obecnie za niemożliwe. Nie oznacza to kwestionowania potrzeby umożliwienia zaintereso-

¹⁹ Jeżeli możliwy jest zakup indeksowanych (zgodnie ze stopą inflacji) państwowych obligacji, a prywatny ubezpieczyciel będzie miał w swoim portfelu wystarczającą ich liczbę. Patrz N. Barr, *Ekonomika...*, op. cit., s. 235; M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, op. cit., p. 1.3.1.

²⁰ W nauce nie ma zgody co do tego, że emerytury kapitałowe są bezpieczniejsze od repartycyjnych. Często uważa się, że kondycja finansowa tych systemów zależeć będzie przede wszystkim od przyszłej sytuacji gospodarczej, a nie od metody finansowania konkretnego systemu ubezpieczeń emerytalnych. Por. rozważania na ten temat N. Barr, *Ekonomika...*, op. cit., p. 9.3.2 i 9.5.1.

²¹ K. Hinrichs, *Active Citizens and Retirement Planning: Enlarging Freedom of Choice in the Course of Pension Reforms in Nordic Countries and Germany*, ZeS-Arbeitspapiere, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, No. 11/2004.

sowanym dokonywania takiego wyboru w odniesieniu do części osiąganych przez nich dochodów. Moim zdaniem, zwiększenie zakresu wolności wyboru mogłoby być dobrym sposobem na zachowanie powszechnego charakteru nie tylko ubezpieczeń emerytalnych, ale w ogóle całego systemu ubezpieczeń społecznych. W ostatnich kilku dekadach w Polsce mamy do czynienia z wyraźnym spadkiem znaczenia świadczeń z ubezpieczenia społecznego i publicznych usług socjalnych w strategiach życiowych grup nie tylko dobrze, ale także średnio sytuowanych, co wynika przede wszystkim z niskiego poziomu pieniężnych świadczeń socjalnych oraz słabej jakości i małej dostępności usług. Członkowie tych grup coraz częściej korzystają z prywatnych form ubezpieczeń i usług, kwestionując jednocześnie obowiązkową przynależność do poszczególnych rodzajów ubezpieczeń społecznych²² i wysokość podatków, które to obciążenia traktują jako formę podwójnego opodatkowania.

Dopóki przeświadczenie o możliwości poradzenia sobie bez uczestnictwa w publicznych ubezpieczeniach czy korzystania z usług socjalnych ograniczać się będzie głównie do osób osiągających wysokie dochody, dopóty nie będzie to miało zbyt dużego negatywnego wpływu na legitymizację ubezpieczeń społecznych. Przyszłość publicznych, powszechnych systemów emerytalnych będzie jednakże bardzo poważnie zagrożona z chwilą, gdy również członkowie średnich grup dochodowych dojdą do wniosku, że mogą się obejść bez ubezpieczeń i usług oferowanych przez państwo, a pozostawienie im równowartości składek i podatków, zabieranych obecnie na finansowanie świadczeń socjalnych, pozwoliłoby na samodzielne zapewnienie sobie pożądanego standardu zaspokajania potrzeb w razie wystąpienia typowych zdarzeń losowych (np. starości).

Peter Baldwin w swoim studium dotyczącym rozszerzania zakresu ubezpieczeń społecznych na różne grupy pracujących tak podsumował swoją analizę: *solidarność – grupowa decyzja o przeznaczeniu zasobów zgodnie z potrzebami – jest tylko myląco utożsamiana z altruizmem [...]. Solidarność, w tych niewielu przypadkach, gdzie została urzeczywistniona, była rezultatem uogólnionego i wzajemnego interesu własnego. Nie etyka, ale polityka to wyjaśnia* (tłum. wł.)²³. Jeżeli zgodzimy się z powyższą konkluzją, pozostaje nam poszukać sposobów przekształcenia ubezpieczenia emerytalnego tak, by mogłoby być uznane za rozwiązanie korzystne również dla grup osiągających średnie dochody. Ponieważ – jak uznałem wcześniej – rezygnacja z przymusu ubezpieczenia emerytalnego i publicznego charakteru tej instytucji jest obecnie niemożliwa, rozszerzenie możliwości wyboru pozostałych warunków tego ubezpieczenia wydaje się być opcją wartą rozważenia.

Niestety, tu także nie ma dużego pola manewru. Pierwsza opcja, która mogłaby istotnie zwiększyć pole swobodnego wyboru to obniżenie progu dochodów, które nie będą objęte obowiązkiem opłacania składki. Ta opcja została już wykorzystana w pierwotnej wersji reformy pod koniec lat 90. XX w. Uważam zresztą, że ustalona wtedy i obowiązująca nadal granica 250% średniego wynagrodzenia została trafnie dobrana i nie ma obecnie nie tylko możliwości, ale także potrzeby jej ewentualnego obniżania.

Drugi sposób to wprowadzenie tzw. elastycznego wieku emerytalnego. Ta opcja jest z powodzeniem od wielu już lat stosowana m.in. w ubezpieczeniach emerytalnych w Szwecji. W polskim systemie jej rolę pełni do pewnego stopnia instytucja emerytury częściowej²⁴, wypłacanej do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego w wysokości równej 50% kwoty należnej danej osobie emerytury²⁵.

²² Głównie dotyczy to ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych.

²³ *Solidarity – the group's decision to allocate resources by need – is only misleadingly analogous to altruism [...]. Solidarity, in those few instances where it has been realized, has been the outcome of a generalized and reciprocal self-interest. Not ethics, but politics explain it:* P. Baldwin, *The Politics...*, op. cit., s. 299.

²⁴ Art. 26b ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1118 ze zm.).

²⁵ Po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, na wniosek zainteresowanego, świadczenie może być podwyższone do 100% należnej danej osobie emerytury.

O przyznanie emerytury częściowej mogą ubiegać się ubezpieczeni, którzy osiągnęli wymagany wiek (kobiety – 62 lata, mężczyźni – 65 lat) i mają wymagane okresy składkowe i nieskładkowe. W razie wprowadzenia elastycznego wieku emerytalnego ubezpieczeni mieliby prawo do wcześniejszego lub późniejszego przechodzenia na emeryturę (w określonych ustawowo granicach), a samo świadczenie (obliczone zgodnie z regulami obowiązującymi w całym systemie) byłoby wypłacane w niezmiennej (aktuarialnie pomniejszonej lub podwyższonej) wysokości przez cały okres jego pobierania.

Umożliwienie ubezpieczonym wyboru momentu przechodzenia na emeryturę zależy przede wszystkim od dwóch głównych czynników: sytuacji na krajowym rynku pracy oraz kondycji finansowej systemu ubezpieczeń emerytalnych.

Obecna (początek drugiej dekady XXI w.) sytuacja na polskim rynku pracy zdecydowanie nie sprzyja wprowadzeniu instytucji elastycznej emerytury. Jest to „rynek pracodawcy”, o wyraźnej nadwyżce popytu nad podażą pracy. Jednocześnie ważnym elementem prawie wszystkich strategii, których celem jest zwiększenie konkurencyjności lub obniżenie kosztów funkcjonowania zarówno przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych, jak i różnego rodzaju instytucji publicznych, jest dążenie do obniżania kosztów pracy. Najłatwiejszą drogą do tego celu jest zwykle zmniejszanie stanu zatrudnienia. Uzasadnia to obawy, że pracodawcy mogliby wykorzystywać prawo do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę do zwalniania w pierwszej kolejności właśnie osób uprawnionych do takich świadczeń. Utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia i trudności ze znalezieniem zatrudnienia przez osoby w wieku 50+ powodują, że powrót do pracy osób z tej grupy wiekowej jest mało prawdopodobny. W konsekwencji wolność wyboru momentu przejścia na emeryturę oznaczałaby niejednokrotnie dla takich osób przymusową

zgodę na dożywotnie otrzymywanie obniżonego świadczenia.

Jednocześnie obecne trudności w znalezieniu pracy przez osoby z tej grupy wiekowej w połączeniu z obawami, że możliwości wyboru momentu przechodzenia na emeryturę mogą w każdej chwili zostać ograniczone, zwiększają prawdopodobieństwo natychmiastowego skorzystania z prawa do wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej przez znaczny odsetek uprawnionych. Należy również liczyć się z tym, że podejmowaniu takich decyzji przez zainteresowanych sprzyjać będzie nienajlepszy stan zdrowia osób w wieku przedemerytalnym oraz generalnie niska świadomość negatywnych konsekwencji, jakie wcześniejsze przerwanie aktywności zawodowej może mieć dla ich standardu życia w całym okresie pobierania świadczeń emerytalnych.

Nasilające się i coraz bardziej widoczne trudności w finansowaniu bieżąco wypłacanych świadczeń emerytalnych również nie sprzyjają podejmowaniu przez rząd decyzji, które w praktyce prowadziłyby do zwiększenia deficytu funduszy emerytalnych. Jeżeli dodamy do tego jeszcze opisane wyżej wysokie prawdopodobieństwo dużej liczby wcześniejszych emerytów, trudno wymagać od ustawodawcy zgody na wprowadzenie instytucji elastycznej emerytury.

Moim zdaniem jak długo sytuacja na rynku pracy sprzyjać będzie wcześniejszemu kończeniu aktywności zawodowej, a stabilność finansowa ubezpieczeń emerytalnych nie ulegnie poprawie, tak długo przyznanie prawa do wyboru momentu przechodzenia na emeryturę wszystkim uprawnionym będzie niemożliwe. Można jedynie zastanowić się, czy takiego prawa nie przyznać już obecnie tym ubezpieczonym, którzy mają wymagany staż pracy potrzebny do uzyskania świadczenia i są jednocześnie osobami długotrwale bezrobotnymi. Oczywiście takie rozwiązanie również nadwyreży w jakimś stopniu stabilność finansową ubezpieczeń emerytalnych, ale jego wpro-

²⁶ Przez krótki okres zainteresowani mieli również możliwość wyboru między różnymi ubezpieczycielami (Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub jeden z dowolnych otwartych funduszy emerytalnych) w odniesieniu do części składki (7,3% podstawy wymiaru). Pod koniec 2013 r. rozważano wprowadzenie dobrowolności wyboru ubezpieczyciela w odniesieniu jedynie do 2,92% podstawy wymiaru składki.

wadzenie mogłoby wpłynąć na osłabienie sprzeciwu społecznego wobec podniesienia wieku emerytalnego przynajmniej przez te osoby, dla których jest to w praktyce równoznaczne z wydłużeniem statusu bezrobotnego.

Konkluzje

Celem przeprowadzonej w tym opracowaniu analizy było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest zwiększenie zakresu wolności wyboru w polskim systemie ubezpieczenia emerytalnego, by lepiej odpowiadał on postulowanym przez UNDP celom rozwoju społecznego (*human development*). Okazało się, że nie jest to obecnie możliwe. Nie ma bowiem warunków do rezygnacji zarówno z przymusowej przynależności do systemu ubezpieczeń emerytalnych, jak i pozostawienia ubezpieczonym swobody wyboru ubezpieczyciela.

Jak sądzę to, co można było w tym zakresie zrobić, zostało już wprowadzone ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 1998 r. (zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia części dochodów powyżej 250% średniego wynagrodzenia, umożliwienie przechodzenia na częściową emeryturę)²⁶, chociaż z pewnością nie miało to związku z dążeniem do urzeczywistnienia wolności wyboru jako wartości samej w sobie. Można przypuszczać, że tak długo, jak sytuacja na polskim rynku pracy nie ulegnie gruntownej zmianie (znaczący spadek stopy bezrobocia i istotny wzrost wysokości realnych wynagrodzeń), poszerzenie zakresu wolności wyboru w ramach systemu ubezpieczeń emerytalnych będzie niemożliwe. Nie ma również obecnie możliwości uatrakcyjnienia tą drogą przymusowej przynależności do publicznych systemów ubezpie-

czeń emerytalnych dla członków średnich i wysokich grup dochodowych.

Wnioski, o których piszę wyżej, prawdopodobnie dla wielu czytelników mogą wydać się oczywiste. Wydaje się, że obecna sytuacja gospodarcza, zdecydowanie niesprzyjająca jakimkolwiek dalej idącym próbom zmniejszenia zakresu przymusu w ubezpieczeniach emerytalnych czy prywatyzacji tych systemów, powinna zostać wykorzystana dla zwiększenia zdolności dokonywania wyboru różnych sposobów ograniczania konsekwencji braku dostatecznego poziomu środków utrzymania po zakończeniu aktywności zawodowej. Dotyczy to w szczególności członków tych pokoleń, które mają stosunkowo krótki czas pracy lub które dopiero wkraczają w okres aktywności zawodowej. Najprawdopodobniej pokolenia te będą już mogły z większą dozą samoodpowiedzialności planować swoje przyszłe kariery zawodowe i decydować o przebiegu i długości trwania poszczególnych faz życia. Dlatego też znajomość możliwości i konsekwencji dokonywania różnego typu decyzji życiowych na bezpieczeństwo socjalne w okresie starości będzie tym osobom szczególnie przydatna.

W odniesieniu do pozostałych generacji aktywnych zawodowo konieczne są przede wszystkim działania zwiększające ich wiedzę o funkcjonowaniu zarówno publicznych, jak i zakładowych (pracowniczych) oraz prywatnych ubezpieczeń i oszczędności emerytalnych. Taka wiedza jest niezbędna do lepszego zrozumienia wśród samych ubezpieczonych (ze wszystkich grup dochodowych) przyczyn przemawiających za utrzymaniem przymusu w systemie ubezpieczeń emerytalnych oraz argumentów przemawiających za utrzymaniem ich dominującego publicznego charakteru.

LITERATURA

- Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York 1994.
- Baldwin P., *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
- Hinrichs K., *Active Citizens and Retirement Planning: Enlarging Freedom of Choice in the Course of Pension Reforms in Nordic Countries and Germany*, ZeS-Arbeitspapiere, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, No. 11/2004.
- Ksiezopolski M., *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*, [w:] A. Pickara, J. Supińska (red.), *Polityka społeczna w okresie przemian*, PWE, Warszawa 1985.
- Ksiezopolski M., *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Śląsk, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1999.
- Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne. Zarys ogólny*, ZUS, Warszawa 1984.

- Rajkiewicz A. (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979.
- Rysz-Kowalczyk B., (red.), *Leksykon polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 2001.
- Sen A., *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York 1999.
- Sen A., *Freedom Of Choice. Concept and Content*, European Economic Review 32, North-Holland 1988.
- Szumlicz T., *Reforma systemu zabezpieczenia społecznego: ku rozwiązaniom ubezpieczonym*, [w:] M Rymsza (red.), *Reformy społeczne*. Bilans dekady, ISP, Warszawa 2004.
- Zastosowanie wielowymiarowych metod statystycznych w typologii strategii i oszczędności gospodarstw domowych w Polsce*, NBP, Materiały i Studia, Zeszyt nr 282, Warszawa 2012.
- Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997.

The possibility to enlarge freedom of choice in the Polish pension insurance system

MIROŚLAW KSIĘŻOPOLSKI

SUMMARY: *This article attempts to analyse a possibility to enlarge freedom of choice in the Polish pension insurance system in order to adapt it to the goal of human development, understood as a process of enlarging peoples choices. Trying to do so, I shall examine main reasons used to justify both compulsory and public character of public pension insurance system. I aim to prove that it is impossible to enlarge freedom of choice in pension insurance presently, due to the situation on the Polish labour market and in the face of the present and the predictable financial instability of that system.*

KEY WORDS: *freedom of choice, pension insurance in Poland, flexible retirement age, compulsory insurance*