



Ryszard BUGAJ*

Ubezpieczenia społeczne – propozycja korekty reformy

Korekta programu reformy ubezpieczeń społecznych zdaje się być konieczna i celowa (staje się też pilna) zarówno z powodu przyszłych niekorzystnych implikacji społecznych, jak też z powodu następstw tej reformy dla finansów publicznych, które w ciągu najbliższych lat (choćby w następstwie wstąpienia do Unii) wymagają głębokiej sanacji¹. Reforma z 1999 roku wymaga też uzupełnienia². Program drugiej fazy zmian powinien wynikać przede wszystkim z generalnych założeń dotyczących modelu zabezpieczenia społecznego i z preferencji w zakresie rozstrzygnięć „technologicznych”.

Perspektywa drugiej (korygującej) fazy reform nie pokrywa się więc z opcją forsowaną w ostatnim okresie w programach rządowych, zorientowanych jednoznacznie na poszukiwanie oszczędności wydatków publicznych³. Reformowanie zabezpieczenia społecznego na starość nie może pomijać problemów finansów publicznych, ale rozstrzygnięcia w tym zakresie nie mogą też być po prostu podporządkowane np. kwestii ograniczenia długu publicznego.

* Autor jest pracownikiem Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w styczniu 2004 r.

¹ Co najmniej w średnim okresie wyzwaniem dla budżetu państwa będzie sfinansowanie kosztów akcesji do UE. Wg oceny Ministerstwa Finansów [Wernik], w latach 2004-2006 budżet musi wydać z tego tytułu 86 mld zł (kwota ta nie obejmuje wydatków na tworzenie i funkcjonowanie urzędniczego aparatu koniecznego dla utrzymywania kontaktów z Unią oraz dystrybucji unijnych środków). Problemem jest też rozmiar deficytu sektora finansów publicznych (szczególnie budżetu państwa), który wymaga zmniejszenia.

² Całkowicie poza polem reformy znalazły się pewne grupy ubezpieczonych (rolnicy i – do pewnego stopnia – samozatrudnieni poza rolnictwem) oraz wykluczono zmianę w stosunku do niektórych aspektów ubezpieczeń (przede wszystkim kwestia wieku emerytalnego).

³ Punktem wyjścia programu [Hausnera, Program..., 2003] jest szacunek kwot ograniczeń wydatków budżetu państwa, „rozpisywany” potem między innymi na zmiany w obrębie ubezpieczeń, które prowadzić mają do ograniczenia wydatków. Taka „inspiracja” nie przekreśla racjonalności przynajmniej części propozycji.

Przyjmuję tu – jako orientację generalną – że państwo opiekuńcze jest źródłem społecznej stabilności, gwarantuje odpowiedni poziom wytwarzania dóbr społecznych i kumulacji kapitału społecznego, co w długim okresie sprzyja rozwojowi gospodarczemu [Acocella, 2002 (szcz. rozdział 4 i 11) oraz [Księżopolski, 1999]. Jednak rozwinięte państwo opiekuńcze wymaga wysokiego poziomu obciążeń podatkowych, co negatywnie motywuje pracodawców, ale także niekorzystnie oddziałuje na zachowania pracownicze. Polityka społeczno-gospodarcza wymaga zarówno poszukiwania równowagi między tymi sprzecznymi racjami, jak i „testowania” różnych rozwiązań „technologicznych”.

Spółeczna akceptacja kolejnej fazy zmian w ogromnym stopniu zależy będzie od powiększenia świadomości ubezpieczonych dotyczącej potencjalnych następstw obowiązującego obecnie systemu. Choć wyniki inwestycyjne PTE i fala publikacji wskazujących, że przyszłe emerytury mogą być bardzo niskie, podważyła już utopijne nadzieje wykreowane przede wszystkim przez zmasowaną reklamę towarzystw ubezpieczeniowych, to ciągle jednak złudzenia są rozpowszechnione. Jednocześnie towarzystwa emerytalne mają ogromny potencjał oddziaływania na środowiska polityczne i opinię publiczną. Szczególnie znaczenie mają – mniej lub bardziej formalne – więzi personalne ze światem polityki i duża zdolność oddziaływania na media. Przeprowadzenie korekty systemu emerytalnego nie jest więc możliwe bez naruszenia bardzo wpływowych interesów, które wykreował nowy system, jak i bez naruszenia interesów dużych grup dotychczas reformą faktycznie nie objętych (rolnicy, samozatrudnieni poza rolnictwem). Warunkiem wstępnym jest pobudzenie publicznej debaty.

Jakkolwiek można mieć zasadniczą wątpliwość co do globalnej orientacji reformy z 1999 r. (radikalne odejście od systemu repartycyjnego i ustanowienie systemu trójfilarowego)⁴, to nie ma też rozstrzygających argumentów za odrzuceniem tego modelu reformy. Być może większe jeszcze znaczenie ma fakt, że reforma została już wdrożona i jej demontaż w celu zrobienia miejsca dla koncepcji alternatywnej byłby niebywale kosztowny. Wiązałoby się z tym też ogromne ryzyko. W tym tekście „wariant kontrreformacyjny” jest więc a priori odrzucony, natomiast przedstawiona wcześniej diagnoza jest bazą postulatów korygujących (i uzupełniających) program reformy bez intencji podważania jej kluczowych założeń.

Prześciowe podwyższenie świadczeń z I filru

W świetle przedstawionej wcześniej diagnozy za cel istotny uznać trzeba poprawienie poziomu podstawowego zabezpieczenia na starość, ale nie wolno postulować ani dalszego podniesienia bardzo już wysokich obciążeń na rzecz ubezpieczeń (raczej ich zmniejszenie), ani powiększania dotacji budżetowych. Przyjmuję zatem, że wzrost wydatków państwa wynikający z przedstawionych

⁴ Prawdopodobnie najdalej idące zastrzeżenia do programu reformy z 1999 roku sformułował [Jończyk, 1997].

niżej sugestii powinien być co najmniej zrekompensowany przez oszczędności wynikające z realizacji innych proponowanych zmian⁵.

System w obecnym kształcie prowadzi do emerytur przeciętnie relatywnie niskich (w rozumieniu niskiej stopy zastąpienia) i bardzo zróżnicowanych (także w konsekwencji różnego momentu przejścia na emeryturę). Należy więc poszukiwać możliwości choćby niewielkiego powiększenia względnego poziomu świadczeń emerytalnych, a przede wszystkim zmniejszenia ich zróżnicowania poprzez wyeliminowanie faktycznie nierównego traktowania różnych grup ubezpieczonych.

Czynnikiem, który niezależnie od modelu ubezpieczeń będzie wpływał na względny poziom świadczeń są długotrwałe rozmiary zatrudnienia, ponieważ nawet niskie płace generują wyższy poziom składki emerytalnej od składki odprowadzanej za bezrobotnych. Jednak, co najmniej w perspektywie średniookresowej, trudno zakładać obniżenie bezrobocia poniżej 10%.

Zatem w okresie przejściowym (ale po uzyskaniu doraźnej poprawy sytuacji budżetowej) konieczne wydaje się pewne podniesienie stopy waloryzacji świadczeń wypłacanych przez ZUS, a następnie w bardzo długim okresie... jej obniżanie. Podstawowe świadczenia emerytalne decydują o elementarnych warunkach funkcjonowania dużej grupy gospodarstw domowych i tylko w bardzo długim okresie mogą one przez własne oszczędności zapewnić sobie – poza gwarantowanym świadczeniem – znaczące dochody dodatkowe. Reforma wprowadzona w 1999 r. tych okoliczności nie respektuje dostatecznie, a ubezpieczonym nie uświadomiono nawet, że „zostali przeniesieni” do systemu znacznie oszczędniejszego. Brak szerszego zainteresowania III filarem, to nie tylko następstwo niskich bieżących dochodów, ale też rezultat przekonania, że relacja emerytur do płac pozostanie względnie wysoka⁶.

Można oczekiwać, że dopiero w stosunkowo długim okresie (rzędu 10-15 lat) istotnie wzrosną realne płace, a więc nawet niska stopa zastąpienia oznaczać będzie świadczenie w wyższej kwocie bezwzględnej. Spowolnienie procesu ograniczania społecznego zabezpieczenia powiększa też szansę indywidualnego nagromadzenia oszczędności na starość. Wszystkie te argumenty uzasadniają celowość przejściowego powiększenia stopy waloryzacji podstawowych świadczeń. Realia budżetowe (co najmniej w średnim okresie) wyklu-

⁵ To założenie ma charakter „konserwatywny”. Zarówno projekty rządowe (por. dokument przywołany w przypisie 3), jak i sugestie organizacji międzynarodowych i oceny wielu ekonomistów krajowych (por. np.: [Rapacki, Kemme, 2003]) sugerują konieczność i możliwość wprowadzenia w ubezpieczeniach takich zmian, które przyniosą znaczący spadek względnego udziału (w stosunku do PKB) wydatków na zabezpieczenie społeczne.

⁶ Bezpieczeństwo dzięki zapobiegliwości. Raport Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Warszawa, maj 2001. [Rószkiewicz, 2003, s. 52] opierając się na badaniach empirycznych konstatuje: *w 1998 r. te gospodarstwa domowe, którym reforma gwarantowała zabezpieczenie starości, czyli znajdujące się najbliższej fazy wieku emerytalnego, w najmniejszym stopniu były skłonne ponosić koszty związane z potencjalnymi potrzebami okresu starości, licząc na tradycyjny i dobrze znany system... gospodarstwa, na których nadchodzące zmiany miały wymusić zachowania zabezpieczające, w większym stopniu odczuły presję nowego rodzaju odpowiedzialności.*

czają jednak zmiany dalej idące. Ale też trzeba pamiętać, że prawdopodobnym substytutem poprawy zabezpieczenia „systemowego” stać się muszą dodatkowe nakłady na opiekę społeczną i dofinansowanie najniższych świadczeń. Z punktu widzenia budżetu różnica związana jest raczej z czasem poniesienia wydatków niż z ich wysokością⁷.

Obecnie waloryzacja obliczana jest jako 1/5 tempa wzrostu realnych wynagrodzeń, a rozważane jest jej dalsze ograniczenie⁸. Oznacza to, że w przypadku gdy płace będą rosły realnie o 2-3% średniorocznie, to deprecjacja względny poziomu świadczeń będzie postępować już bardzo szybko.

Wydaje się zatem, że co najmniej w okresie 5-7 lat norma waloryzacji nie powinna być niższa od 1/2 stopy wzrostu realnych wynagrodzeń, a projektowany obecnie poziom osiągnąć nie wcześniej niż po dekadzie od upływu tego okresu. Jednocześnie ubezpieczeni powinni być uczciwie informowani, że względny poziom podstawowego świadczenia będzie się w długim okresie systematycznie obniżać, a jedyna droga do poprawy sytuacji materialnej na starość oznacza konieczność celowego oszczędzania.

Korekty reguł II filaru

Przede wszystkim konieczne i celowe jest zniesienie przymusu kierowania przez ubezpieczonych z góry ustalonej części składki do prywatnych PTE, nawet łącznie z prawem do całkowitej rezygnacji z udziału w II filarze ubezpieczeń. Uregulowania obecnie obowiązującego trudno bronić argumentami wywodzonymi z logiki nowego systemu, natomiast rodzi się podejrzenie, że odzwierciedla ono lobbystyczny sukces grup interesów związanych z PTE⁹.

Sugestia pozostawienia decyzji o oszczędzaniu w PTE w rękach ubezpieczonego ma charakter radykalny, ale nie podważa zasady obligatoryjności gromadzenia środków na przyszłą emeryturę. Jest ona też zgodna z fundamen-

⁷ Można nawet oczekiwać, że „systemowa” poprawa standardów zabezpieczenia społecznego może być mniej kosztowna, ponieważ koszty transakcyjne powinny być niższe niż w wypadku powiększenia na dużą skalę zakresu świadczeń zindywidualizowanych (poprzez system opieki społecznej).

⁸ Program rządowy zakłada ograniczenie waloryzacji tylko do rekompensat wzrostu kosztów utrzymania. Prowadziłoby to do zamrożenia realnej wartości świadczenia dożywotniego po przejściu na emeryturę.

⁹ Różne sugestie rozluźnienia przymusu kierowania ściśle określonej części składki do PTE były już formułowane np. [Monkiewicz, 2001] pisał: *czy raczej mają ci, którzy postulują... możliwość powrotu do systemu ZUS. Być może warto otworzyć taką furtkę. I dalej: należy poważnie zastanowić się nad możliwością realizacji programu „drugofilarowego” poza systemem funduszy emerytalnych.* Tego typu sugestie spotykały się jednak ze stanowczą – choć werbalną – krytyką przedstawicieli PTE. Np. [Lewicka, 2002] (w przeszłości pełnomocnik rządu ds. zabezpieczenia społecznego, a obecnie przewodnicząca izby gospodarczej PTE) podkreśla, że: *takie wypowiedzi (chodzi o wypowiedź przewodniczącego OPZZ – przyp. RB) podważają zaufanie do otwartych funduszy emerytalnych i instytucji finansowych w ogóle. Reforma miała na celu odciążyć Fundusz Ubezpieczeń Społecznych... (...) Instytucje międzynarodowe chwala nas za reformę.*

talną cechą nowego systemu – składka jest własnością ubezpieczonego. To ubezpieczony powinien więc decydować, czy – więcej ryzykując – chce szukać szansy na być może wyższą emeryturę z udanych inwestycji kapitałowych, które przeprowadzi PTE. Ale ubezpieczony powinien mieć też prawo wybrać pewność i akceptację wyliczalnego (zdefiniowanego) świadczenia z ZUS-u. Każdy ubezpieczony (na warunkach określonych w ustawie) miałby więc prawo do „wyjścia” ze zgromadzonym kapitałem z PTE i przekazania go do ZUS-u. Każdy mógłby też określić jaką część składki emerytalnej (w ramach obowiązującego 19,52% wynagrodzenia) chce kierować do PTE (i w określonych warunkach móc to zmienić). Oczywiście, ze względu na fakt, że świadczenie z PTE nie jest zdefiniowane (w przypadku głębokiej bessy giełdowej i niepowodzeń inwestycyjnych konkretnego PTE może być ono bardzo niskie), część składki kierowanej do ZUS-u nie może być zbyt niska (np. nie mniej niż 10% przeciętnego wynagrodzenia).

W następstwie tych zmian prawdopodobnie wzrosłoby znaczenie świadczeń ZUS-kich, a jednocześnie przejściowo podwyższona stopa waloryzacji wyznaczałaby de facto (niewygórowaną jednak) stopę zwrotu ze składek kierowanych do PTE. PTE musiałyby liczyć się z potencjalną ucieczką składki (i kapitału), jeżeli nie osiągną pewnego minimalnego standardu przychodowości wyznaczonego przez normę waloryzacji w I filarze. Te rozwiązania powinny więc przeciwdziałać kształtowaniu się niskich przeciętnych świadczeń dwoma kanałami: bezpośrednio (ale przejściowo) przez podwyższenie stopy waloryzacji i pośrednio wskutek zaostrzenia standardów przychodowości (i kosztów) PTE. Nie bez znaczenia jest też fakt, że ubezpieczeni po prostu w większym stopniu decydowaliby o swojej własnej sytuacji. Wybór PTE – ZUS ma (w przeciwieństwie do możliwości wyboru i zmiany konkretnego PTE¹⁰) znacznie bardziej realny charakter. Nie ma jednak powodu, by zakładać, że proponowane zmiany przyniosą masowe wycofywanie kapitałów z PTE. Trzeba przecież uwzględnić, że nawet w okresie przejściowym, gdy podniesiona by była stopa waloryzacji w ZUS-ie, PTE miałyby wszelkie szanse uzyskiwania wyższej przychodowości niż ekwiwalent w postaci waloryzacji.

Bilans proponowanych zmian z punktu widzenia budżetu byłby w długim okresie prawdopodobnie neutralny. Przejściowe podwyższenie stopy waloryzacji prowadzi do zwiększonych wydatków ZUS-u, ale jednocześnie pewna liczba ubezpieczonych zrezygnowałaby z PTE, a więc ZUS uzyskałby oszczędności na transferach do PTE przeznaczonych na „przekuwanie” systemu. Ponadto kapitały wycofywane z PTE i przekazane do ZUS-u umożliwiłyby ograniczenie skali bieżącego dotowania funduszu ubezpieczeń społecznych, choć w długim okresie mogłoby to powiększyć zobowiązania tej instytucji. Jednak w bardzo długim okresie zakończy się proces „przekuwania” systemu i ustaną publiczne

¹⁰ W debacie nad funkcjonowaniem II filaru w obecnym kształcie wskazywano na zjawiska patologiczne związane ze zmianami PTE. Bardzo wysokie prowizje dla agentów skłaniają ich do agresywnego działania, a niska świadomość ubezpieczonych stwarza podatny grunt dla tych działań.

wydatki z tego tytułu, a jednocześnie obniży się stopa waloryzacji. Nie należy więc oczekiwać niebezpiecznego skumulowania zobowiązań (wiele będzie zależało od długookresowego poziomu aktywności zawodowej). Niepokój może budzić raczej inna konsekwencja: możliwość pomniejszenia wielkości przymusowych oszczędności publicznych. Ale nie musi nastąpić ograniczenie oszczędności w ogóle i negatywne oddziaływanie na stopę wzrostu PKB.

Dla – na pewno celowego – zmniejszenia zróżnicowania „systemowego” wysokości świadczeń znaczenie rozstrzygające może mieć zastosowanie zasad rachunku aktuarialnego nie do całej zbiorowości ubezpieczonych, ale osobno do wyodrębnionych grup dochodowych. Ta zmiana – paradoksalnie – zbliżała by reguły systemu do zasady odpowiedniości sumy nagromadzonych składek z sumą wypłacanych świadczeń – zasady deklarowanej werbalnie, ale zastosowanej w szczególny sposób. W praktyce oznaczałoby to wyeliminowanie wewnętrznej redystrybucji systemu dokonującej się obecnie na rzecz zamożniejszych grup ubezpieczonych, kosztem ubezpieczonych o niższych dochodach. Formalnie rzecz biorąc oznaczałoby to (przy równym okresie składkowym) regresję świadczeń względem wysokości składek.

Przyjęcie zasady dobrowolności udziału w II filarze ubezpieczeń zmniejsza ryzyko nieefektywności działania tego filaru. Może ono być dodatkowo ograniczone dzięki rezygnacji ze zbiorowego monopolu PTE na kapitałowe pomnażanie zasobów składkowych. Nie widać uzasadnionych powodów, dla których ubezpieczeni nie mieliby mieć prawa korzystania z innych instytucji kapitałowo pomnażających ich akumulowaną składkę. Pod warunkiem prawnego przymusu przekazywania zadeklarowanej części składki do którejś z „dopuszczonych” (poza PTE) instytucji finansowej, wolny wybór powinien być akceptowany. Wydaje się, że do kategorii instytucji upoważnionych do gromadzenia i pomnażania oszczędności na starość dopuszczone powinny być w szczególności niektóre banki. Powinny one spełniać zaostrzone kryteria bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych (blokowanych aż do osiągnięcia wieku emerytalnego osoby ubezpieczonej) i – prawdopodobnie – uzyskiwać stosowne pozwolenie (koncesję) tylko pod warunkiem zobowiązania się do osiągnięcia pewnej minimalnej stopy przychodowości – np. nie mniejszej niż stopa od kredytów refinansowych banku centralnego¹¹. Takie rozwiązanie zakłada, że banki koncesjonowane w zakresie oszczędności emerytalnych musiałyby dysponować relatywnie większymi kapitałami własnymi i przyjmować ryzyko dopłaty do kapitałów emerytalnych w przypadku niespełnienia normy minimalnej.

Norma oprocentowania kredytów refinansowych nie jest wygórowana, ale – inaczej niż w przypadku PTE – dopłata nie wynikałaby z „odstawiania” wyników konkretnego banku (lub innej instytucji) od przeciętnych osiągnięć kon-

¹¹ Używam tu ogólnego terminu „oprocentowanie kredytów refinansowych”. W Polsce refinansowanie banków komercyjnych dokonuje się przede wszystkim w trybie udzielania przez NBP kredytu redyskontowego i lombardowego. O wysokości stóp tych kredytów decyduje NBP [Dębski, 2002]. Minimalna norma zwrotu z inwestycji składek ubezpieczeniowych powinna być prawdopodobnie średnią normą oprocentowania kredytu redyskontowego i lombardowego.

kurentów, ale z pewnej „normy makroekonomicznej”¹². Dopuszczenie banków do rynku oszczędności emerytalnych pozwoliłoby wykreować pośredni (między PTE i ZUS-em) sektor rynku. Świadczenia uzyskiwane z oszczędności w tym sektorze nie byłyby tak ściśle definiowane, jak w przypadku ZUS-u, ale byłyby zabezpieczone (czego nie gwarantują PTE) przed szczególnie niską efektywnością inwestowania składki (także wtedy gdy stanowi to rezultat giełdowej bessy).

Zarówno w następstwie odstąpienia od zasady przymusu odprowadzania ustalonej części składki do w II filaru, jak i podmiotowej dywersyfikacji rynku instytucji pomnażających oszczędności emerytalne, można mieć nadzieję rozwiązania pewnych problemów nękających dziś zbiorowość PTE. W szczególności dylemat: konsolidacja (i niższe koszty) versus konkurencja (i presja efektywnościowa) mógłby zostać rozstrzygnięty na rzecz konsolidacji, ponieważ proponowane zmiany w znacznej mierze tworzą presję na rzecz efektywnego działania całej zbiorowości PTE¹³.

Problemy dystrybucji świadczeń

Kwestią podjętą w reformie z 1999 r., ale dotychczas konkretnie nie rozstrzygniętą pozostają procedury wypłaty świadczeń. W zasadzie założono, że świadczenia z I filaru wypłacać będzie ZUS i podlegać one będą waloryzacji na ogólnych zasadach, natomiast w II filarze działać będą konkurujące ze sobą prywatne zakłady emerytalne dokonujące inwestycji przekazywanych im z PTE (mocą decyzji ubezpieczonych) kapitałów emerytalnych. Reguły działania tych zakładów nie zostały skonkretyzowane. I w tym przypadku celowe wydaje się wprowadzenie elastycznego uregulowania.

Przede wszystkim dopuścić chyba należy kwotową wypłatę części kapitału zgromadzonego na koniec okresu składkowego w obydwu (ewentualnie tylko w jednym) filarach – oczywiście poza kwotą stanowiącą niezbędne zabezpieczenie podstawowej dożywotniej emerytury. Nadwyżka mogłaby być swobodnie rozdysponowana przez ubezpieczonego. Mogłaby być też kierowana do odpowiedniego zakładu emerytalnego. Podstawowe jednak świadczenie (również gdy składałyby się na nie kapitały z obydwu filarów) powinno być wypłacane wyłącznie przez ZUS i podlegać ogólnym zasadom waloryzacji. Za takim rozwiązaniem bezwzględnie przemawia konieczność wykluczenia ryzyka co do wysokości podstawowego świadczenia. Takie rozwiązanie sprzyjałoby także ograniczeniu kosztów transakcyjnych. Jednocześnie realizacja tych propozycji nie eliminuje możliwości skorzystania przez ubezpieczonego z usług

¹² Nie można wykluczyć znacznych nawet zmian oprocentowania kredytów refinansowych, jednak zawsze to oprocentowanie jest dodatnie, a o wielkości minimalnej stopy zwrotu w długim okresie decydowałyby przeciętne w długim okresie poziomy oprocentowania kredytów refinansowych. Wartość kapitałów ubezpieczeniowych w przypadku lokowania ich w bankach nie podlegałaby silnym wahaniom (wykluczony byłby spadek ich wartości).

¹³ Istotne znaczenie miałyby w tym przypadku „konkurencja potencjalna” [Pajewski, 2003].

wyspecjalizowanych prywatnych ubezpieczeń stwarzających szanse dalszego rynkowego pomnażania kapitału emerytalnego.

Uzupełnienie programu reformy

Ewentualne przyjęcie proponowanych korekt programu reformy może w praktyce doprowadzić do tego, że w ZUS-ie w pewnych okresach pojawiają się nadwyżki finansowe. W żadnym razie nie powinny one być konfiskowane przez budżet, należy natomiast dopuścić do ich lokowania na rachunkach bankowych i inwestowania w najbardziej bezpieczne instrumenty finansowe (chyba tylko w krajowe obligacje rządowe). ZUS pełniąc tak szerokie funkcje powinien dysponować środkami rezerwowymi, przy czym aż do osiągnięcia ich maksymalnego poziomu bieżące nadwyżki powinny powiększać saldo tych funduszy. Dopiero po zakumulowaniu pełnych rezerw (można wątpić, czy byłoby to zdarzenie prawdopodobne) nadwyżka mogłaby być zużyta na zwiększenie stopy waloryzacji (przy założeniu ochrony minimalnych rezerw).

ZUS będąc organizacją quasi monopolistyczną powinien być objęty bardzo starannym nadzorem. Kluczowe znaczenie ma tu zagwarantowanie racjonalnego poziomu kosztów. Na pewno rozważenia wymaga więc bardziej generalna zmiana statusu tej organizacji. ZUS nie może być poddany rygorom korporacyjnym (nie maksymalizuje wyniku finansowego), ale powinien być nadzorowany przez ciało niezależne od rządu i systematycznie poddawany audytowi zewnętrznemu. Być może ZUS nie powinien w przyszłości korzystać z gwarancji budżetu państwa¹⁴.

Reforma emerytalno-rentowa z roku 1999 niejako intencjonalnie (po części z obawy przed społecznymi reakcjami) nie podjęła próby rozwiązania pewnych nabrzmiałych problemów. Powinny one być podjęte obecnie. Dotyczy to takich kwestii, jak ubezpieczenia samozatrudnionych (w tym rolników), a także kwestie zabezpieczenia dla osób w cyklu życia nie otrzymujące dochodów (lub otrzymujące je przez stosunkowo krótki czas).

Ze względu na manipulacje zobowiązaniami składkowymi (przez wybór formy zarobkowania i/lub pozyskiwania usług pracy) rozważenia wymaga postulat objęcia składką wszelkich dochodów związanych z aktywnością zarobkową. Sytuacja, w której dochód tej samej wysokości (pochodzący z tego samego rodzaju działalności zarobkowej) jest obciążony różną marżą składki w zależności od formalnoprawnej formy jego uzyskania, nie może być uznana za uzasadnioną. Rodzi to potencjalne preferencje dla aktywności w ramach szczególnych form prawnoorganizacyjnych. Rozszerzenie podstawy dochodów oskładkowanych umożliwiłoby zresztą obniżenie jej przeciętnego poziomu, co jest z pewnością celowe. Wyrównanie obciążeń sprzyjałoby też normalnej kon-

¹⁴ Wtedy powinien jednak dysponować możliwością względnie swobodnego zaciągania pożyczek. Jednak budżet nie może być zwolniony z „ostatecznej” odpowiedzialności za wypłatę podstawowych świadczeń.

kurencji różnych form aktywności zarobkowej i zabezpieczało przed wymuszaniem oszczędności na obecnie zarobkujących przyszłych emerytach¹⁵.

Szczególne znaczenie dla zrównania warunków ubezpieczenia ma rezygnacja z praktyki wnoszenia degresywnej składki przez samozatrudnionych. Ta grupa jest zobowiązana do wnoszenia składki od podstawy 60% przeciętnego wynagrodzenia niezależnie od wielkości uzyskiwanego dochodu. Ale samozatrudnieni mają też prawo (z którego korzystają powszechnie) do wnoszenia składki nie wyższej niż minimalnie wymagana. W praktyce więc osoby samozatrudnione osiągające wysokie dochody (2,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia stanowi ogólny limit „oskładkowania”¹⁶) nie płacą składki, tak jak zatrudnieni, lecz kilkanaście procent. Jednocześnie ci, którzy uzyskują z samozatrudnienia np. 30% przeciętnego wynagrodzenia (co przecież zdarza się początkującym i prowadzącym działalność na małą skalę) są obciążeni składką zbliżoną do uzyskiwanego dochodu!

Wyrównanie obciążeń składkowych (poprzez powiązanie składki z dochodem) – jakkolwiek celowe – byłoby związane z komplikacjami, ponieważ niesie zmianę w strukturze kosztów, a rezygnacja z minimalnej (w istocie kwotowej) składki od samozatrudnionych, wobec znacznej podatności (przy działalności gospodarczej na rachunek własny) kosztów przychodu na manipulację, mogłoby przynieść spadek sumy składek odprowadzanych przez samozatrudnionych. Jednak spodziewać się można tylko przejściowych perturbacji, które w znacznej mierze można ograniczyć przez (i tak konieczne) uwiarygodnienie rejestracji dochodów uzyskiwanych przez samozatrudnionych. W długim okresie wyrównanie obowiązku składkowego powinno przynieść wzrost kwoty pozyskiwanej składki.

Poważnym problemem, który wypada choćby zasygnalizować, jest zabezpieczenie świadczeń na starość dla osób w cyklu życia nie zarobkujących z przyczyn obiektywnych lub w jakimś sensie z wyboru. Podobną kategorię stanowią osoby zawodowo aktywne, ale osiągające dochody tak niskie, że nie pozwalające im na opłacenie składki ubezpieczeniowej zapewniającej choćby minimalne świadczenie. Ta ostatnia kategoria dotyczy przede wszystkim dużej grupy rolników.

W tym obszarze nadal funkcjonują rozwiązania ustanowione w różnych specyficznych okolicznościach historycznych. Zobowiązania państwa w stosunku do tych grup są zarazem zbyt hojne i nieuzasadnione, jak i niedostateczne i dyskryminujące. W przypadku systemu ubezpieczeń rolniczych [Wóycicka (red.), 2000] (w ponad 90% zasilanego dotacjami z budżetu) przeciętne świad-

¹⁵ Zwolnienie ze składki niektórych rodzajów dochodów wydaje się reliktem czasów, gdy „etat” miał rozstrzygające znaczenie dla dochodów indywidualnych. Ta sytuacja uległa już zmianie.

¹⁶ Wprowadzenie limitu 2,5-krotności jako górnej granicy dochodu podlegającego oskładkowaniu jest rozstrzygnięciem wysoce dyskusyjnym. Wobec bardzo dużej rozpiętości wysokości wynagrodzeń (i dochodów), a także ze względu na wysokie dotacje budżetowe z tytułu ubytku składki (spowodowanego przez wprowadzenie limitu) należałoby co najmniej zasadniczo powiększyć wielkość tego limitu.

czenia są bardzo niskie, ale jednocześnie (rozwarstwienie dochodowe w rolnictwie jest szczególnie silne) korzystają z nich rolnicy o bardzo nawet wysokich dochodach. Jak wiadomo rozpowszechnionym zjawiskiem jest fikcyjne ubezpieczenie rolnicze, które uzyskują posiadacze niewielkich i nie uprawianych (na ogół) działek rolnych, posiadających jednocześnie (często wysokie) dochody z pozarolniczych źródeł zarobkowych.

„Docelowo” system emerytalny rolników powinien być włączony do systemu ogólnie obowiązującego. Objęcie składką wszystkich dochodów zarobkowych natychmiast pozbawiłoby motywacji do ubezpieczania się w KRUS-ie przez osoby faktycznie osiągające dochody poza rolnictwem. Wysokość składki w ubezpieczeniach rolniczych powinna być skorelowana z realnym dochodem (analogicznie jak w pozarolniczej działalności na rachunek własny). Dochód może być oczywiście (jak dla celów podatku rolniczego) szacowany wg zasad uproszczonych. Świadczenia na podstawie tak określonych składek w ogromnej większości przypadków byłyby z pewnością bardzo niskie i dlatego powinny być uzupełniane z dotacji budżetowej do pewnego poziomu stanowiącego minimalny standard emerytury rolniczej, podobnie jak określany jest minimalny standard emerytury pozarolniczej.

Inna wymagająca podjęcia kwestia, to zabezpieczenie rentowo-emerytalne kobiet nie pracujących zawodowo (i nie zarejestrowanych jako bezrobotne)¹⁷. Docelowo (w okresach dobrowolnej bierności zawodowej) powinna obowiązywać zasada, że odpowiednia składka pokrywana jest z dochodu małżonka, przy czym powinna być określona tylko jej wysokość minimalna. Jednocześnie w zdefiniowanych okresach wychowywania dzieci, składki za matki (zarówno wcześniej pracujące, jak i niepracujące) pokrywane powinny być ze środków budżetowych. Ta zasada miałaby też znaczenie w polityce pronatalistycznej, która jest z pewnością już od dawna potrzebna. Tak jak dotychczas budżet powinien pokrywać składkę za bezrobotnych i inwalidów niezdolnych do zarobkowania. Państwo nie może się także uchylić od wypłacenia minimalnych świadczeń (ale kanałem pomocy społecznej) dla starych osób, które w okresie potencjalnej aktywności zawodowej nie uzyskiwały dochodów (nawet bez uzasadnionych powodów) i nie wносиły składki.

Korekta reformy a problemy długiego okresu

Również zmodyfikowany (choćby wg przedstawionych sugestii) system kapitałowego zabezpieczenia na starość – analogicznie jak stary model repartycyjny – nie może w praktyce gwarantować hojnych świadczeń, gdy gospodarka rozwija się wolno. Jego wypłacalność w długim okresie – gdy postępuje proces starzenia się ludności – może też być tylko formalna, czyli może zapewnić wypłatę świadczeń, ale o zmniejszonej realnej wartości.

¹⁷ Znaczna grupa kobiet otrzymujących świadczenia emerytalne po śmierci współmałżonka zmienia emeryturę na wyższą rentę rodzinną.

Niska w długim okresie stopa wzrostu PKB nie stwarza nadziei na wysoką przychodowość inwestycji kapitałowych, a powolny wówczas wzrost płac, niskie zatrudnienie i niskie dochody budżetowe muszą prowadzić do problemów z wypłatą hojnych świadczeń w filarze I (repartycyjnym). Żaden kraj nie może w dłuższym okresie zapewnić dobrobytu swoim emerytom jeżeli rozwija się wolno. Oczywiście – formalnie rzecz biorąc – możliwe jest dalsze windowanie obciążeń składowych (i/lub podatkowych) i wypłacanie podwyższonych świadczeń. Jednak nie sposób założyć, że negatywne skutki motywacyjne takiego działania nie doprowadzą do silniejszego jeszcze zahamowania procesów wzrostowych.

W praktyce żaden system ubezpieczeniowy nie może zagwarantować emerytom nawet ochrony realnej wartości świadczeń, jeżeli sztywny jest wiek przechodzenia na emeryturę, a zasadniczo wydłuża się przeciętny czas trwania życia. Przez pewien okres (nawet przez kilkadziesiąt lat) problem ten może być „rozwiązywany” właśnie poprzez powiększanie wysokości stawki ubezpieczeniowej i dotowanie przez budżet funduszy ubezpieczeniowych (z ogólnych dochodów podatkowych i/lub dzięki zadłużaniu się państwa). Jednak kompensowanie zmian demograficznych przez zmiany zasad podziału jest szczególnie konfliktowe, jeżeli dokonuje się w warunkach niskiej stopy wzrostu. W skrajnym przypadku musiałoby to prowadzić do spadku płac realnych jako warunku utrzymania realnej wartości świadczeń.

Trzeba podkreślić, że problemu tego nie można rozwiązać przez przejście na system kapitałowy – co sugerują zwolennicy tej zmiany w Polsce¹⁸. Przejście na system kapitałowy w najlepszym razie (a i to wydaje się iluzoryczne) zdejmuje z państwa formalną odpowiedzialność, ale – oczywiście – także w systemie kapitałowym systematyczne wydłużanie okresu wypłacania świadczeń przy niezmiennym okresie pobierania składek musi w praktyce prowadzić do relatywnego obniżenia tych pierwszych.

Wydłużenie efektywnego (a bardziej jeszcze formalnego) wieku przechodzenia na emeryturę jest decyzją szczególnie trudną do podjęcia w systemie demokratycznym. Ludzie starsi przejawiają na ogół bardziej aktywne zachowania wyborcze, a gdy zmiana wieku następuje natychmiast lub w perspektywie kilku (nawet kilkunastu) lat, to ich interesy są ewidentnie naruszane. Wydaje się więc, że tego typu zmiana może być wprowadzana tylko bardzo stopniowo i z dużym odroczeniem czasowym. W praktyce wielkie znaczenie może mieć takie ukształtowanie bodźców dla pracowników, które silnie sty-

¹⁸ [Góra, 2002] przeciwstawiając „system tradycyjny” (repartycyjny) „systemowi nowoczesnemu” (kapitałowy) sugeruje, że w tym drugim nie jest możliwa kumulacja zobowiązań podważająca jego stabilność, ponieważ: *cechą odróżniającą nowoczesne systemy od tradycyjnych jest ich niepodatkowy charakter oraz aktuarialne zbilansowanie*. Jednak autor słusznie zauważa, że: *Dług emerytalny to wynikające z obietnicy systemu emerytalnego oczekiwanie ludzi na emeryturze dotyczące ich dochodów emerytalnych* [podkr. RB]. *Ponieważ istotne obniżenie tych oczekiwań jest praktycznie niemożliwe, to pojawia się konkretne „twarde” zobowiązanie, które trzeba finansować z jakichś źródeł*. M. Góra zakłada, że „obietnica” może mieć tylko charakter prawnej regulacji. Trudno się z tym zgodzić.

mulują podwyższenie efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę. Można mieć wątpliwości, czy w ogóle powinna istnieć jedna granica wieku przechodzenia na emeryturę. Należy prawdopodobnie przyjąć dwie granice – niższa powinna być tylko prawem pracownika do przejścia na emeryturę (przy odpowiednio niższym świadczeniu), natomiast wyższa uprawnieniem pracodawcy do skierowania pracownika na emeryturę.

Rozwiązanie takie – zakładające zwiększenie efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę – trudno wprowadzić w warunkach bardzo wysokiego bezrobocia. W takiej sytuacji zmiana może wywoływać szczególnie silne obawy społeczne i prowadzić do wzrostu faktycznego bezrobocia, przy czym oczekiwać można powiększenia się trudności na rynku pracy także osób młodych. Jednak – ponieważ procesy demograficzne są stosunkowo przewidywalne – możliwe jest stosowanie elastycznej polityki waloryzacji w systemie emerytalnym, tak by łagodzić zarówno skutki falowania procesów demograficznych, jak i cyklicznych tendencji w zatrudnieniu. Zakłada to oczywiście elastyczność polityki budżetowej.

Polska (na tle krajów wysoko rozwiniętych) znajduje się o tyle w dogodnej sytuacji, że znaczne przyspieszenie procesów starzenia się ludności jest dopiero przed nami¹⁹. Podjęcie odpowiednich „decyzji systemowych” ze skutkiem silnie odroczonym (gdy zmniejszone zostaną względne rozmiary bezrobocia i łatwiej będzie o społeczną akceptację takiej zmiany), pozwoliłoby uniknąć powstania dramatycznych sytuacji w odległej perspektywie. Ze względu na dużą różnicę w wyjściowym wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn (którzy żyją zresztą średnio o prawie 8 lat krócej) proces wydłużania wieku emerytalnego kobiet powinien być bardziej zdecydowany. Wydaje się to zresztą absolutnie konieczne, ponieważ nawet po skorygowaniu zreformowanego systemu (i zmniejszeniu zróżnicowania świadczeń oraz zwiększeniu względnego ich poziomu) rysuje się perspektywa bardzo niskich świadczeń emerytalnych dla kobiet.

* * *

Polską reformę ubezpieczeń, wdrożoną w 1999 roku, cechuje znaczna doraźna radykalizacja²⁰. Jej program wyrasta niewątpliwie z klimatu intelektualnego ukształtowanego przez żywotny nurt neoliberalizmu. Osiągnięcia teorii ekonomii tworzące ten nurt nie mogą być lekceważone, jednak jego normatywne postulaty nie zawsze przeszły już sprawdzian praktyczny. Na po-

¹⁹ Według prognozy demograficznej GUS [Podstawowe informacje..., 1998] w roku 2020 mężczyźni w wieku 65 lat i więcej stanowić będą 13,4%, a kobiety w wieku 60 lat i więcej 25,2% ogólnej populacji – odpowiednio – mężczyzn i kobiet. Oznacza to kilkuprocentowy wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do stanu z końca wieku. Ale spotkać też można prognozy o jednoznacznie ostrzegawczym charakterze [Eberhard, 1999]. Prognozy te ekstrapolują spadkowy trend przyrostu naturalnego z ostatnich lat i zakładają spadek ludności w długim okresie oraz przyspieszony proces starzenia się ludności.

²⁰ Ale trzeba podkreślić, że system ustanowiony w roku 1999 nie ma charakteru totalnie rynkowego i nie prowadzi do pełnej „prywatyzacji” systemu zabezpieczenia dochodów na starość.

lu systemów emerytalno-rentowych szczególnie dwie kwestie wydają się niezwyfikowane: następstwa obniżenia zabezpieczenia społecznego dla całokształtu uwarunkowań rozwojowych gospodarki²¹ i relatywna efektywność prywatnorynkowych przedsiębiorstw jako „dostawców” świadczeń społecznych.

Nie ma powodów, by kwestionować korzystne następstwa dla wzrostu zmniejszenia ciężarów składowych (co w długim okresie powinna przynieść polska reforma), ale osłabienie standardów społecznego zabezpieczenia może utrudnić proces akumulacji kapitału społecznego. Trzeba chyba przyjąć, że zakres solidarności społecznej nie powinien być generalnie mniejszy niż powszechne oczekiwania. Przyjęcie reguł odbiegających od tego oczekiwanego standardu niekoniecznie musi prowadzić do otwartych konfliktów, ale może się manifestować w niekorzystnych zachowaniach pracowniczych, a zatem w konieczności rozbudowy kosztownego nadzoru. Prowadziłoby to do podwyższenia kosztów transakcyjnych w gospodarce, a zatem niekorzystnie oddziaływało na rozwój gospodarczy.

W związku z osłabieniem zabezpieczenia społecznego refleksji wymaga też kwestia zachowań konsumentów – pracowników. Trzeba prawdopodobnie przyjąć, że konsekwencją może być zarówno osłabienie mechanizmów automatycznie stabilizujących koniunkturę²², jak też wzrost wrażliwości zachowań konsumentów na fluktuacje produkcji i zatrudnienia. W szczególności powstanie oczekiwań recesyjnych może (wobec słabszego zabezpieczenia społecznego) łatwiej wywoływać skokowy wzrost skłonności do oszczędzania i zwiększać podatność gospodarki na deflację²³.

Efektywność działania prywatnorynkowych dostawców świadczeń społecznych jest wielostronnie uwarunkowana i nie ma tu możliwości szerszego przedstawienia tej kwestii. Można jednak zauważyć, że z faktu, iż instytucje państwa wykazywały znaczną dozę niesprawności w dostarczaniu świadczeń nie wynika, że efektywne muszą być w tym zakresie przedsiębiorstwa prywatne. I w tym przypadku znaczenie rozstrzygające może mieć poziom kosztów transakcyjnych – prawdopodobnie w systemie prywatnorynkowym wyższy niż w agendach państwowych działających według procedur administracyjnych.

²¹ Pogorszenie poziomu zabezpieczenia społecznego musi dodatkowo wzmocnić dokonujący się już gwałtowny proces wzrostu zróżnicowania dochodowego, będący konsekwencją przede wszystkim deregulacji gospodarki. [Krugman, 2002] podaje: *W 1970 górnicy 0,01 procenta podatków otrzymywali 0,7 procenta globalnych dochodów- oni zarabiali „tylko” 70 razy więcej od przeciętnej... Ale w 1998 górnicy 0,01 procenta otrzymywali więcej niż 3 procent całkowitych dochodów.*

²² Przyjmuję, że pogorszenie zabezpieczenia socjalnego oznacza nie tylko zmniejszenie znaczenia transferów socjalnych, ale też likwidację (lub ograniczenie) progresji podatków dochodowych.

²³ [Wojtyna, 2003] zwraca uwagę, że badania empiryczne dowodzą istnienia substytucji między poziomem „samoubezpieczenia” gospodarstw domowych a aktywnością (i skutecznością) makroekonomicznej polityki antycyklicznej, ale zauważa też, że: *Nagły... wzrost skłonności do „samoubezpieczenia się” gospodarstw domowych może być źródłem niestabilności makroekonomicznej. Gdy decyzje takie podejmuje większość gospodarstw domowych, to może wystąpić kryzys gospodarczy (zgodnie z tzw. paradoksem zapobiegliwości).*

Proponowane w tym tekście korekty programu reformy ubezpieczeń emerytalno-rentowych sformułowane zostały przede wszystkim na podstawie diagnozy systemu wprowadzonego w roku 1999, ale są też modelowane zgodnie z ogólniejszą strategią ostrożnego reformowania. Strategią, która przyjmuje założenie, że zmiany radykalne niosą często zbyt wielką niepewność.

Bibliografia

- Acocella N., [2002], *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa.
- Bezpieczeństwo dzięki zapobiegliwości*, Raport Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Warszawa, maj 2001.
- Dębski W., [2002], *Rynek finansowy i jego mechanizmy*, PWN, Warszawa.
- Eberhard P., [1999], *Mało nas*, Rzeczpospolita z 21.12.1999.
- Góra M., [2002], *Finansowanie przejścia od tradycyjnego do nowoczesnego systemu emerytalnego*, Gospodarka Narodowa, 2002 nr 9.
- Jończyk J., [1997], *Kosztowna prywatyzacja ryzyka starości*, Rzeczpospolita.
- Krugman P., [2002], *America revels in a reply of the Gilded Age*, The Times, 26.10.2002.
- Księżopolski M., [1999], *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wyd. Śląsk, Katowice.
- Lewicka E., [2002], *Absurd czy ostrzeżenie*, Dziennik Prawa i Gospodarki z 27.06.2002.
- Monkiewicz J., [2001], *Upadek mitów*, Gazeta Bankowa, 7-13.08.2001.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski*, [1998], GUS, Warszawa.
- Pajewski P., [2003], *Wpływ koncentracji przedsiębiorstw na efektywność gospodarki w ujęciu tradycyjnym i nowej ekonomii przemysłowej*, Studia Ekonomiczne, INE PAN, Warszawa 2003, nr 3.
- Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, [2003], Rada Ministrów, Warszawa, październik 2003.
- Rapacki R., Kemme D., [2003], *Najważniejsze zagrożenia równowagi finansów publicznych w Polsce w przededniu wejścia do Unii Europejskiej*, Studia Ekonomiczne, INE PAN, Warszawa 2003 r., nr 1-2.
- Rószkiewicz M., [2003], *Percepcja systemu ubezpieczeń społecznych a postawy wobec zabezpieczenia własnej starości*, Gospodarka Narodowa, 2003 nr 3.
- Wernik A., *Strategiczne problemy polityki budżetowej*, referat na posiedzenie RSSG.
- Wojtyła A., [2003], *Polityka makroekonomiczna w cyklu koniunkturalnym – nowe nurty w teorii*, Gospodarka Narodowa, 2003 nr 5-6.
- Wóycicka J. (red.), [2002], *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, IBnGR, Gdańsk.

THE SOCIAL SECURITY SYSTEM – REFORM AMENDMENT PROPOSAL

Summary

A diagnosis based on early experience and an analysis of operating conditions of the new system provide a starting point for amendment of the reformed social security system proposed in this article. The diagnosis does not challenge the principal lines of the transformation made in 1999. Nevertheless, it tackles such threats as the potentially great variation in benefits and their relatively low level, insufficient pressure on efficient

activity of insurers in the capital-based pillar, and potentially high budget costs in the system „reforging” process.

The proposed remedial measures include, first of all, the free choice of the scale of contributions made to the capital-based pillar, and making capital market players other than Universal Pension Societies (especially banks) eligible for collecting and investing a part of the mandatory contribution to social insurance.

The article points out the need to implement an additional reform package including, in particular: step-by-step raising of the statutory retirement age, extending upon the self-employed (also in agriculture) the principle of linking the social insurance contribution level to the income level, and making all categories of income subject to payment of social insurance contribution (accompanied by appropriate cuts in the contribution levels).