

Redystrybucyjność bazowego systemu emerytalnego w Polsce

1. Wprowadzenie

Reforma przeprowadzona w 1999 r. dokonała istotnych zmian w funkcjonowaniu polskiego systemu emerytalnego. Wobec niemożności utrzymania dotychczasowego poziomu świadczeń bez podniesienia i tak wysokich już składek dokonano zmiany formuły emerytalnej oraz metod finansowania świadczeń. Hojny system o zdefiniowanym świadczeniu opierający się na umowie międzypokoleniowej i zawierający rozbudowane przywileje różnych grup zawodowych, zastąpiono wielowarstwowym systemem o zdefiniowanej składce opartym na finansowaniu repartycyjno-kapitałowym. Pod hasłem „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” powołano do życia system emerytalny złożony z trzech elementów, z których dwa zastąpiły dotychczasowy bazowy i obowiązkowy system zarządzany publicznie. Prawie wszystkie osoby w wieku poniżej 50 lat zostały objęte nowopowstałym systemem o zdefiniowanej składce¹.

Zastosowanie zasady zdefiniowanej składki i uzależnienie wysokości emerytury od zgromadzonego kapitału oraz dalszego przeciętego trwania życia spowoduje, iż stopa zastąpienia ze zreformowanego systemu będzie niższa niż z systemu dotychczasowego. Nowy system emerytalny nie będzie zatem już tak szczodry jak poprzedni. Formuła zdefiniowanej składki sugeruje ponadto znaczne ograniczenie redystrybucji dochodowej dokonywanej poprzez system emerytalny. Nie została ona jednak całkowicie wyeliminowana, lecz zmieniło się jej instrumentarium. Celem opracowania jest dokonanie analizy polskiego systemu emerytalnego przed reformą oraz nowego systemu obowiązującego od 1999 r. pod kątem ich redystrybucyjności. Analiza obejmie przede wszystkim wskazanie narzędzi redystrybucyjnych zastosowanych w obu systemach, z opisaniem ich konsekwencji dla ubezpieczonych. W procesie jej przygotowania wykorzystano dostępną literaturę i akty prawne regulujące funkcjonowanie polskiego systemu emerytalnego. Dla uzyskania pełnego obrazu przemiany systemowej, przed omówieniem elementów redystrybucyjnych przedstawiono w skrócie główne przyczyny reformy i charakterystykę obu rozwiązań, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu obliczania świadczeń emerytalnych.

2. Od „starego” do nowego systemu emerytalnego

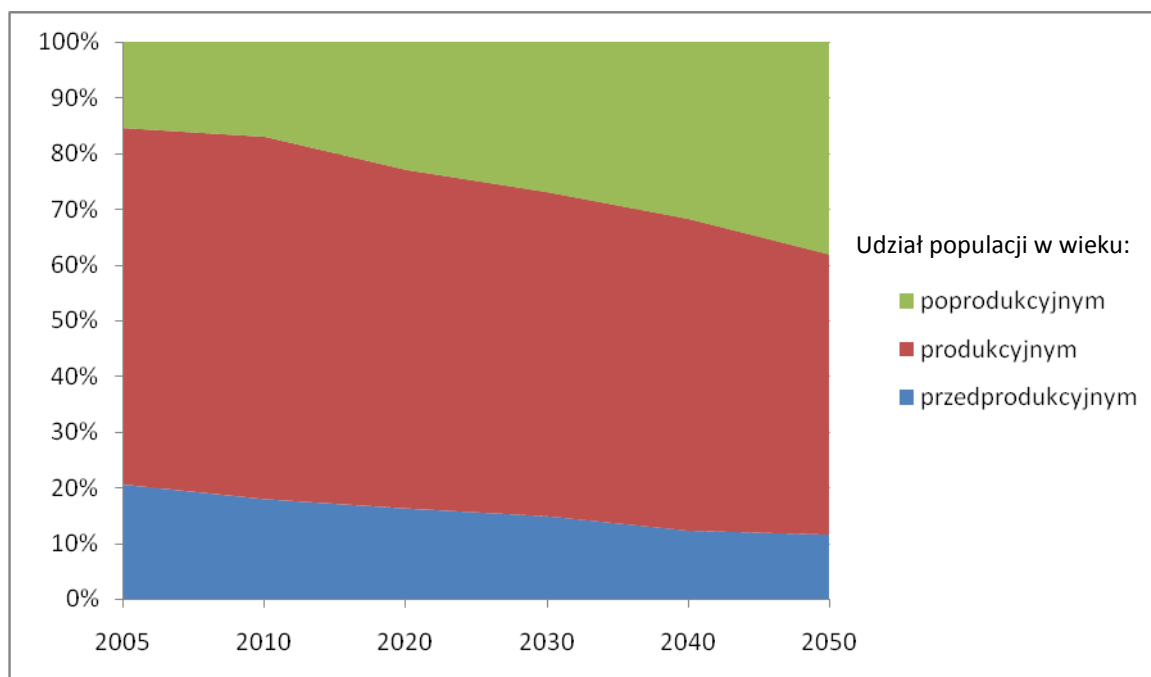
Główną przesłanką przeprowadzenia głębokiej reformy polskiego systemu emerytalnego była pogarszająca się sytuacja demograficzna przejawiająca się wzrostem udziału ludzi w wieku poprodukcyjnym. Na skutek spadającego wskaźnika urodzeń oraz wydłużania się dalszego trwania życia, systematycznie ulegał także pogorszeniu wskaźnik obciążenia demograficznego obliczany jako relacja liczby osób w wieku 65 lat i więcej do liczby osób opłacających składki (w wieku 15-64). W 2004 roku wskaźnik ten wynosił 18,64 a prognozy na rok 2050 wskazują na wzrost do wartości znacznie ponad 50. Oznacza to, iż w 2004 r. na jedną osobę wieku 65+ przypadało ponad 5 osób w wieku 15-64 lata, natomiast w 2050 roku sytuacja znacznie się pogorszy osiągając relację mniejszą niż 1 do 2.

¹ Z systemu zdefiniowanej składki zostały jedynie wyłączone osoby uprawnione do wcześniejszych emerytur obliczanych na zasadach dotychczasowych, rolnicy oraz wszystkie grupy, dla których istnieją odrębne, zaopatrzeniowe systemy emerytalne m.in. prokuratorzy, policjanci, żołnierze zawodowi.

Tabela nr 1. Udziały poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji w latach 2005-2050

| Populacja w wieku: | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| przedprodukcyjnym | 20,6% | 18,0% | 16,3% | 14,9% | 12,3% | 11,6% |
| produkcyjnym | 64,0% | 65,0% | 60,8% | 58,2% | 56,0% | 50,3% |
| poprodukcyjnym | 15,4% | 17,0% | 22,9% | 26,9% | 31,7% | 38,1% |

Wykres nr 1. Udział poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji w latach 2005-2050.



Źródło: *Prognoza wpływów i wydatków z funduszu emerytalnego do 2050 roku, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2006, s. 8.*

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych była niezbędna, gdyż mimo podniesienia składki z 15,5% obowiązującej od 1981 r. do 38% w 1990 r. i do 45% w 1998 r.², systemowi groziła utrata stabilności finansowej, nie tylko w rezultacie niekorzystnych zjawisk demograficznych, ale także wzrostu zadłużenia płatników składek (szczególnie dużych przedsiębiorstw państwowych), wzrostu szarej strefy zatrudnienia i utrzymującego się wysokiego poziomu bezrobocia³. Dzięki reformie systemu emerytalnego, wskaźnik relacji publicznych wydatków emerytalnych do PKB ma spaść o 8,1% w latach 2000-2050⁴.

System emerytalny przed 1999 rokiem oparty był całkowicie na umowie międzypokoleniowej. Świadczenia dla pokolenia emerytów były finansowane ze składek wnoszonych na bieżąco przez osoby aktywne zawodowo. Składka na ubezpieczenie emerytalne stanowiła część ogólnej składki na ubezpieczenia społeczne wynoszącej przed

² 70 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934-2004), s. 53.

³ A. Wiktorow, *Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1998, s. 6.

⁴ *OECD Economic Outlook 2005*, No. 76, 2004, s. 44.

wejściem w życie reformy 45%⁵ wynagrodzenia brutto pracownika i finansowanej wyłącznie ze środków pracodawcy. Instytucją odgrywającą główną rolę w pobieraniu składek emerytalnych oraz obliczaniu i wypłacie świadczeń był Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ubezpieczony nie był obowiązany do wykazywania szczególnej inicjatywy związanej z faktem uczestniczenia w systemie, gdyż większość zadań wykonywana była przez pracodawcę i instytucje ubezpieczeniowe.

Schemat nr 1. Cechy polskiego systemu emerytalnego przed zmianą

| Kryterium | Charakterystyka |
|----------------------|--------------------------|
| Struktura | Jednoelementowy |
| Zasada przystąpienia | Obowiązkowy |
| Cel świadczenia | Emerytura standardowa |
| Rodzaj finansowania | Repartycyjny |
| Formuła emerytalna | Zdefiniowane świadczenie |
| Zarządzanie | Publiczny |

Źródło: opracowanie własne.

Warunkiem nabycia prawa do emerytury w starym „systemie” emerytalnym było osiągnięcie wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn⁶ oraz minimalnego okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego odpowiednio 20 i 25 lat⁷. Liczne grupy zawodowe posiadały jednak przywileje w postaci emerytur wcześniejszych, które pozwalały na pobieranie świadczeń przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, czy przywileje polegające na zastosowaniu korzystniejszych współczynników przy obliczaniu świadczeń⁸.

Świadczenie emerytalne (E) dla osób pozostających w „starym” systemie obliczane jest według następującej formuły⁹.

$$E = 24\% KB + 1,3\% \times IPW \times \text{liczba lat składkowych} + 0,7\% \times IPW \times \text{liczba lat nieskładkowych}$$

gdzie:

KB – kwota bazowa, obliczana na podstawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce; jej wysokość jest systematycznie aktualizowana; kwota bazowa obowiązuje w okresach rocznych rozpoczynających się od 1 marca każdego roku,

IPW – indywidualna podstawa wymiaru składek stanowiąca iloczyn indywidualnego wskaźnika podstawy wymiaru emerytury; nie może być wyższa niż 250% kwoty bazowej.

⁵ § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 roku w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz. U. nr 7, poz. 41 z późn. zm.).

⁶ W praktyce duża część ubezpieczonych skorzystała z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę na w sytuacji zgromadzenia wystarczająco długiego stażu ubezpieczeniowego (30 lat stażu w przypadku kobiet i 35 lat stażu w przypadku mężczyzn). Wiek uprawniający do emerytury to w takich przypadkach odpowiednio 55 i 60 lat.

⁷ Art. 26 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. nr 40 poz. 267 z późn. zm.) zastąpiony od 1999 r. przez art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 39 poz. 353). Przy czym długość uwzględnionych okresów nieskładkowych nie może przekraczać 1/3 uwzględnionych okresów składkowych.

⁸ Główne grupy uprzywilejowanych to górnicy, kolejarze, nauczyciele i osoby pracujące w uciążliwych warunkach lub w szczególnym charakterze. Ponadto, poza systemem ogólnym pozostawały i nadal pozostają m.in. służby mundurowe, sędziowie, rolnicy.

⁹ Art. 53 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

Pierwsza część formuły emerytalnej (24% KB) zwana jest często składnikiem socjalnym, gdyż przyjmowanie jej w takiej samej wysokości dla wszystkich osób występujących o świadczenie, powoduje spłaszczenie wysokości obliczanych emerytur. Pozostałe elementy uzależnione są od wysokości indywidualnej podstawy wymiaru oraz długości lat składkowych i nieskładkowych. Stosowana formuła obliczania emerytury nie zależy od płci świadczeniobiorcy. Świadczenie nie jest w żaden sposób zmniejszane w przypadku rozpoczęcia jego pobierania przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Przedłużenie okresu aktywności zawodowej powoduje podwyższenie świadczenia o 1,3% indywidualnej podstawy wymiaru za każdy dodatkowy rok składkowy¹⁰. Emerytura jest dożywotnia a w formule jej wypłaty nie przewidziano żadnych dodatkowych gwarancji na wypadek śmierci emeryta.

Najważniejszą zmianą dokonaną w ramach całościowej reformy jest odejście od formuły zdefiniowanego świadczenia na rzecz obliczania emerytur w myśl zasady zdefiniowanej składki. Dotychczasowe emerytury zależne od stażu ubezpieczeniowego i zarobków z wybranych lat zastąpiono systemem świadczeń niemal wprost proporcjonalnych do wpłaconych składek. Taka zmiana uzyskała ogromną akceptację społeczną, gdyż dotychczasowy system uznawany był za niesprawiedliwy¹¹. Wprowadzenie większej ekwiwalentności powoduje jednak, że emerytury części ubezpieczonych będą znacznie niższe niż świadczenia, które otrzymaliby według starej formuły. Dotyczy to zwłaszcza osób mniej zamożnych, których stopy zastąpienia w starym systemie byłyby wyższe dzięki uwzględnianiu w formule emerytalnej składnika socjalnego (24% kwoty bazowej). Formuła zdefiniowanej składki powoduje ponadto, że tzw. okresy nieskładkowe będą miały negatywny wpływ na wysokość świadczeń emerytalnych skutkując znacznie niższymi emeryturami, szczególnie w przypadku kobiet. Świadczenia z nowego systemu będą bardziej ekwiwalentne, co oznacza uwzględnienie każdej wpłaty do systemu i jedynie nikły, bo wynikający z waloryzacji lub stopy zwrotu, przyrost uprawnień emerytalnych w okresie nieopłacania składek. Nowy system ma zachęcać ubezpieczonych do wydłużania aktywności zawodowej, w myśl zasady: im dłużej pracujesz, im więcej odłożysz i im jesteś starszy w momencie przejścia na emeryturę, tym wyższe otrzymasz świadczenie.

Istotnej przemianie uległy także źródła finansowania systemu. Repartycyjny system o zdefiniowanym świadczeniu zastąpiono systemem repartycyjno-kapitałowym o zdefiniowanej składce¹². Po latach funkcjonowania jednoelementowego publicznego systemu emerytalnego powołano do życia system wielofilarowy o mieszanym finansowaniu, kierując się zasadą rozpraszania ryzyka, również w obszarze emerytalnym. Poza częścią repartycyjną opartą na umowie międzypokoleniowej powstał obowiązkowy element finansowany kapitałowo. Pojawiło się wiele nowych podmiotów funkcjonujących na uregulowanym przez państwo

¹⁰ Podjęcie decyzji o przedłużeniu okresu aktywności zawodowej i przesunięcia momentu przejścia na emeryturę nie jest dla ubezpieczonego korzystne. Ze względu na brak ograniczeń w dodatkowym zarabkowaniu emerytów, którzy osiągnęli ustawowy wiek emerytalny, bardziej opłacalne jest przejście na emeryturę, podjęcie pracy i systematyczne występowanie o podwyższanie świadczenia z tytułu dodatkowych okresów składkowych.

¹¹ Zob. *Emerytury i renty w społecznej świadomości*, komunikat CBOS nr 1586, maj 1996.

¹² W nowym polskim systemie emerytalnym zastosowano połączenie finansowania repartycyjno-kapitałowego z formułą o zdefiniowanej składce. Należy jednak zauważyć, że sposób finansowania nie determinuje formuły emerytalnej. Wśród spotykanych na całym świecie rozwiązań emerytalnych możemy odnaleźć dowolną konfigurację wymienionych cech: systemy repartycyjne o zdefiniowanej składce, systemy repartycyjne o zdefiniowanym świadczeniu, systemy kapitałowe o zdefiniowanej składce oraz systemy kapitałowe o zdefiniowanym świadczeniu. Metoda finansowania i formuła emerytalna są odrębnymi kryteriami klasyfikacji systemów emerytalnych.

rynku emerytalnym, w tym głównie jego aktorzy: otwarte fundusze emerytalne i powszechne towarzystwa emerytalne.

Nowy polski system emerytalny składa się z trzech filarów. Filar pierwszy i drugi reprezentują część obowiązkową, w której wysokość świadczeń jest powiązana ze składkami płaconymi przez całe życie zawodowe, natomiast trzeci filar stanowią dodatkowe formy oszczędzania na starość¹³. Trójfilarową strukturę nowego systemu emerytalnego¹⁴ przedstawia schemat nr 2.

Schemat nr 2. Konstrukcja polskiego systemu ubezpieczeń emerytalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 271.

Bazową część systemu emerytalnego tworzy część oparta na umowie międzypokoleniowej zarządzana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (I filar) oraz część kapitałowa – otwarte fundusze emerytalne zarządzane przez powszechne towarzystwa emerytalne (II filar). Świadczenie z obu części ma zapewnić emeryturę standardową. Obie części oparte są na indywidualnych kontach (konto w ZUS i rachunek w OFE) i funkcjonują w myśl zasady zdefiniowanej składki. Rozwiązanie zastosowane w części repartycyjnej zarządzanej przez ZUS zwane jest również systemem o niefinansowej zdefiniowanej składce (*Notional Defined Contribution, NDC*) ze względu na niefinansowy sposób rolowania długu publicznego oparty na wroście gospodarczym¹⁵.

Dla ubezpieczonych, którzy uczestniczyli w systemie emerytalnym przed 1999 r. rokiem, dokonano „przeniesienia” uprawnień emerytalnych ze starego systemu w formie

¹³ M. Góra, *Ekonomiczne podstawy funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w Polsce*, http://reformaemerytalna.mpips.gov.pl/autorzy_o_reformie/bdr.html.

¹⁴ Por. M. Góra, *Inwestowanie składek w nowym polskim systemie emerytalnym*, Warszawa 2001, s. 2.

¹⁵ Tamże, s. 6.

„kapitału emerytalnego”¹⁶ dopisywanego do ich konta w ZUS. Kapitał ten reprezentuje składki wpłacone za nich do systemu dotychczasowego, a jego wysokość obliczona została przy wykorzystaniu dotychczasowej formuły emerytalnej¹⁷.

Do nabycia prawa do emerytury w nowym systemie wymagany jest jedynie, poza osiągnięciem wieku emerytalnego, fakt opłacania składek¹⁸. Świadczenia z pierwszego filara polskiego systemu emerytalnego zależą wyłącznie od wysokości zgromadzonych w ciągu okresu aktywności zawodowej uprawnień (stanu konta) i przeciętnego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Zdecydowano się na zastosowanie jednolitych tablic dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn. Wyliczenie wysokości emerytury z filara pierwszego można przedstawić w postaci następującej zależności:

$$Emerytura_t = \frac{\text{zwaloryzowane uprawnienia}}{\text{średnie dalsze trwanie życia}}$$

Zwaloryzowane uprawnienia emerytalne to suma zwaloryzowanych składek emerytalnych zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego w ZUS powiększona o zwaloryzowany kapitał początkowy.

W celu obliczenia wysokości miesięcznej emerytury, stan indywidualnego konta ubezpieczonego jest dzielony przez średnie dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę¹⁹. Wiek ubezpieczonego w momencie przejścia na emeryturę wyraża się w ukończonych latach i miesiącach. Zgodnie z przedstawionym wzorem, im wyższy stan konta w pierwszym filarze i im wyższy wiek emerytalny, tym wyższe świadczenie przysługujące z części repartycyjnej.

Drugi filar nowego systemu emerytalnego należy do obowiązkowej, bazowej części systemu i ma charakter kapitałowy. Przekazywane jest do niego 3/8 składki na ubezpieczenie emerytalne (7,3% wynagrodzenia brutto), która jest gromadzona w otwartych funduszach emerytalnych (OFE) i inwestowana w instrumenty finansowe. Otwartymi funduszami emerytalnymi zarządzają powszechne towarzystwa emerytalne (PTE). Ubezpieczony nie ma bezpośredniego wpływu na politykę inwestycyjną funduszu, której limity określone są obowiązującym prawem²⁰.

Kapitał emerytalny gromadzony w otwartych funduszach emerytalnych podlega dziedziczeniu, lecz tylko do momentu zakupu emerytury dożywotniej. Po przejściu na emeryturę ze środków które ubezpieczony zgromadził na swoim rachunku wypłacane jest świadczenie. Możliwe jest otrzymywanie emerytury w jednej z dwóch form:

- okresowej emerytury kapitałowej,

¹⁶ Pojęcia kapitału użyto w cudzysłowie, gdyż nie jest to *de facto* kapitał rzeczywisty ze względu na repartycyjny charakter tej części systemu. W pierwszym filarze uczestnicy gromadzą bowiem uprawnienia emerytalne oznaczane również skrótem MKUE – Międzypokoleniowy Kapitał Uprawnień Emerytalnych.

¹⁷ Wielkość kapitału początkowego obliczana jest jako wysokość emerytury należnej ze „starego” systemu na dzień 31 grudnia 1998 r., bez uwzględnienia wymogu wieku i stażu pracy, pomnożona przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku 62 lat. Art. 173-175 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

¹⁸ Jednak bez spełnienia wymogu stażowego 20 lat (kobiety) lub 25 lat (mężczyźni) niemożliwe jest uzyskanie dopłaty do emerytury minimalnej.

¹⁹ Art. 25 i 26 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS. Dla osoby w wieku 60 lat przeciętne trwanie życia wynosi 247,3 mies. a dla osoby w wieku 65 lat – 204,6 mies. Komunikat Prezesa GUS z 25 marca 2009 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (M.P. nr 20, poz. 253).

²⁰ Głównie ustawą z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. nr 139, poz. 934 z późn. zm.) oraz wydanych do niej aktów wykonawczych.

- dożywotniej emerytury kapitałowej²¹.

Ubezpieczony nabywa prawo do emerytury okresowej, jeżeli ukończył 60 lat i kwota środków zgromadzonych na jego rachunku w OFE, ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego²². Wysokość okresowej emerytury kapitałowej obliczana jest według wzoru²³:

$$E_{OK} = \frac{\textit{stan rachunku w OFE}}{\textit{średnie dalsze trwanie życia}}$$

Przy kalkulacji okresowej emerytury kapitałowej wykorzystuje się tablice średniego dalszego trwania życia stosowane dla potrzeb wyznaczania emerytury z części repartycyjnej, wspólne dla kobiet i mężczyzn. Im wyższy stan rachunku w OFE i wyższy wiek przejścia na emeryturę, tym wyższa wartość emerytury okresowej. W trakcie wypłacania emerytury okresowej środki pozostają nadal w otwartym funduszu emerytalnym, są pomnażane i podlegają dziedziczeniu. Okresowa emerytura kapitałowa jest waloryzowana corocznie na zasadach i w trybie określonym dla emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁴.

Prawo do okresowej emerytury kapitałowej wygasa:²⁵

- 1) w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego;
- 2) z dniem poprzedzającym dzień, w którym członek otwartego funduszu emerytalnego ukończył 65 rok życia,
- 3) w przypadku wyczerpania środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym.

Po osiągnięciu przez ubezpieczonego 65 lat, nabywa on prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej, bez względu na fakt, czy pobierał wcześniej emeryturę okresową. Dożywotnia emerytura kapitałowa jest ustalana na wniosek ubezpieczonego po dokonaniu przez niego wyboru oferty dożywotniej emerytury kapitałowej. W sytuacji wcześniejszego pobierania emerytury okresowej lub renty z tytułu niezdolności do pracy, ubezpieczony nie ma obowiązku ponownego składania wniosku – musi jednak wskazać wybraną ofertę emerytury dożywotniej, pod rygorem wstrzymania wypłaty świadczeń. Emerytura dożywotnia nie może być przyznana, gdy stan środków na rachunku w OFE jest bardzo niski i wyliczona dla niego hipotetyczna emerytura kapitałowa²⁶ jest niższa od 50% dodatku pielęgnacyjnego – wówczas środki są przekazywane do funduszu emerytalnego powiększając indywidualne konto w ZUS i ubezpieczony uzyskuje świadczenie jedynie z części repartycyjnej.

Wysokość dożywotniej emerytury kapitałowej obliczana jest według wzoru²⁷:

$$E_{DK} = \textit{Stawka}_{DK} \times \frac{\textit{stan rachunku w OFE}}{1000}$$

Gdzie;

²¹ Art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. nr 228, poz. 1507).

²² Art. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

²³ Art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

²⁴ Art. 26 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

²⁵ Art. 9 ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

²⁶ Hipotetyczna emerytura kapitałowa jest równa ilorazowi stanu środków na koncie w OFE przez przeciętne dalsze trwanie życia stosowane przy obliczaniu emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Art. 10 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

²⁷ Art. 27 ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

Stawka_{DK} – stawka miesięcznej dożywotniej emerytury kapitałowej, właściwej dla wieku emeryta za każdy tysiąc zgromadzonych środków, zawarta w wybranej ofercie dożywotniej emerytury kapitałowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczenia.

Po ustaleniu prawa do dożywotniej emerytury kapitałowej, środki ubezpieczonego są przekazywane w formie wypłaty transferowej do wybranej instytucji oferującej emeryturę dożywotnie. W zamian za zgromadzone oszczędności otrzymuje on dożywotnie comiesięczne świadczenie z gwarancją wypłaty części przekazanych środków, gdyby zmarł w ciągu pierwszych trzech lat od przejścia na emeryturę.

Aby wyeliminować sytuacje związane z tzw. „szokiem przejścia”, w kapitałowej części funkcjonuje rozwiązanie umożliwiające zwrot części środków za które nabyta została dożywotnia emerytura kapitałowa, gdy emeryt zmarł w ciągu pierwszych 36 miesięcy jej pobierania. Zakład emerytalny wypłaci wówczas wskazanym przez emeryta osobom wypłatę gwarantowaną. Wypłata gwarantowana obliczana jest zgodnie ze wzorem:²⁸

$$WG = \text{Środki przekazane z OFE} \times \left(1 - \frac{\text{czas pobierania emerytury}}{37}\right)$$

Czas pobierania emerytury określony jest jako liczba pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono dożywotnią emeryturę kapitałową, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta.

Zasady wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych nie przewidują waloryzacji świadczeń. Ich wysokość może ulec zmianie w przypadku wystąpienia zysku lub nadwyżki w funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych²⁹. Ewentualne podwyższenie świadczeń zależy od wyników inwestycyjnych z lokowania środków funduszy dożywotnich emerytów kapitałowych oraz wzrostu umieralności osób pobierających świadczenia.

Rozpoczęcie pobierania emerytury z pierwszego i drugiego filara następuje jednocześnie. Emeryturę z pierwszego filara finansowana będzie z funduszu emerytalnego funkcjonującego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanego przez ZUS, a z drugiego – ze środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym. Ubezpieczony będzie otrzymywał jeden przelew emerytalny z obu części przekazywany przez ZUS, który wcześniej otrzyma z powszechnego towarzystwa emerytalnego lub zakładu emerytalnego środki na wypłatę emerytury kapitałowej³⁰.

3. Redystrybucyjność „starego” systemu emerytalnego

Systemy ubezpieczeniowe charakteryzują się tym, że część ubezpieczonych otrzymuje wypłaty wyższe niż wyniosła suma wpłaconych przez nich składek natomiast wypłaty innych są niższe od wpłaconych do systemu kwot. Jest to związane z niepewnością zdarzeń losowych i niemożnością wskazania podmiotów, w przypadku których wystąpi zdarzenie określone jako niepożądane. W systemie emerytalnym osoby żyjące dłużej otrzymują z systemu znacznie więcej niż wpłaciły natomiast osoby, które zmarły tuż po przejściu na emeryturę otrzymują mniej. Sam mechanizm ubezpieczenia nie jest sam w sobie niesprawiedliwy. Jest to produkt finansowy, którego cena jest aktuarialnie wyznaczana w oparciu m.in. o wiek, płeć i wielkość wpłaconych składek. Redystrybucja dochodów pojawia się wówczas, gdy dla osób

²⁸ Art. 29 ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

²⁹ Art. 28 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

³⁰ Art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych.

dokonujących podobnych wpłat oczekiwana wartość wypłat znacznie się różni, np. ze względu poziom uzyskiwanych wcześniej dochodów, sytuację rodzinną czy płeć³¹.

Uwzględniając finansowy charakter świadczeń emerytalnych, przyjęłam dwie definicje redystrybucji emerytalnej:

- (1) Redystrybucja emerytalna występuje w sytuacji nierównowagi pomiędzy ceną świadczenia emerytalnego (aktualną wartością wpłaconych składek) a ustaloną aktuarialnie wartością świadczeń³².
- (2) Redystrybucja emerytalna występuje w sytuacji otrzymywania przez różne grupy emerytów transferów emerytalnych netto w różnej wielkości. Brak redystrybucji to sytuacja, w której wszystkie grupy emerytów charakteryzują się jednakowymi transferami emerytalnymi netto wyrażonymi przez stosunek bieżącej wartości oczekiwanej świadczeń do bieżącej wartości wpłaconych składek.

Odnosząc się do pierwszej definicji i mając na uwadze ograniczenia w ocenie indywidualnego ryzyka uczestników bazowego systemu emerytalnego przyjmuję, że aktuarialnie ustalona cena za produkt emerytalny uwzględnia wiek, płeć i wielkość wpłaconych składek w odróżnieniu od zasady przyjętej w części funkcjonujących systemów emerytalnych polegającej na uwzględnianiu jedynie częściowej lub pełnej historii zarobkowania i niekiedy wieku ubezpieczonych.

Podstawowym elementem decydującym o redystrybucji dokonywanej w ramach starego systemu emerytalnego jest wbudowanie w formule emerytalnej składników niezależnych od wysokości osiąganych wcześniej zarobków i niepowiązanych z okresami faktycznego opłacania składek. Największe znaczenie dla zniwelowania różnic w wysokości świadczeń ma przy tym składnik socjalny, który powoduje, iż stopa zastąpienia osoby osiągającej minimalne wynagrodzenie wynosi znacznie ponad 90%. Wraz ze wzrostem poziomu osiąganych wynagrodzeń stopa zastąpienia, liczona jako relacja otrzymanej emerytury do wcześniejszych zarobków, spada. Zjawisko to świadczy o występowaniu redystrybucji od osób bogatych do biednych poprzez relatywnie większy zakres kompensaty oferowanej przez system dla osób z niższych grup dochodowych.

Tabela nr 2. Stopy zastąpienia z dotychczasowego systemu emerytalnego dla osób zarabiających 50%, 100% i 250% przeciętnego wynagrodzenia.

| | Wariant I | Wariant II | Wariant III |
|---|------------------|-------------------|--------------------|
| Relacja osiąganego wynagrodzenia do przeciętnej płacy | 50% | 100% | 250% |
| Lata składkowe | 30 | 30 | 30 |
| Lata nieskładkowe | 5 | 5 | 5 |
| Stopa zastąpienia | 90,5% | 66,5% | 52,1% |

Źródło: obliczenia własne.

³¹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 448.

³² Por. J. Owczarek, *Przyczyny i rodzaje redystrybucji w systemach emerytalnych*, Studia i Prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008, s. 903. W przypadku systemów emerytalnych przy szacowaniu ryzyka dopuszcza się możliwość różnicowania świadczeń ze względu na wiek ubezpieczonego. W przeważającej części nie dopuszcza się jednak możliwości uwzględniania czynnika płci, wykształcenia, zawodu czy poziomu dochodów, które są zwykle brane pod uwagę przy aktuarialnej kalkulacji świadczeń oferowanych poza systemem ubezpieczeń społecznych.

Stopy zastąpienia obliczone dla osób z różnych grup dochodowych pokazują, iż system jest silnie redystrybucyjny. Składnik socjalny wbudowany w formułę emerytalną decyduje o relatywnie wyższych stopach zastąpienia osób z niższych grup dochodowych. Efekt redystrybucyjny zastosowanego sposobu obliczania świadczeń wzmacniany jest poprzez uwzględnianie okresów nieskładkowych, pomimo niższego mnożnika indywidualnej podstawy wymiaru składek zastosowanego dla tej części okresu uczestniczenia w systemie.

Tabela nr 3. Stopy zastąpienia ze „starego” systemu dla osób zarabiających 80% i 100% przeciętnego wynagrodzenia o różnych stażach ubezpieczeniowych

| | Wariant A | Wariant B | Wariant C | Wariant D | Wariant E | Wariant F |
|---|------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|
| Relacja osiąganego wynagrodzenia do przeciętnej płacy | 80% | | | 100% | | |
| Lata składkowe | 30 | 30 | 35 | 30 | 30 | 35 |
| Lata nieskładkowe | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| Stopa zastąpienia | 69% | 72,5% | 75,5% | 63% | 66,5% | 69,5% |

Źródło: obliczenia własne.

Uwzględnienie lat nieskładkowych (np. okresu studiów czy pobierania zasiłku chorobowego) powoduje podwyższenie świadczeń emerytalnych części ubezpieczonych pomimo, iż do systemu emerytalnego nie wpłacono żadnych składek za wymienione okresy. Ze względu na repartycyjne finansowanie systemu, środki na podwyższenie emerytur osób legitymujących się okresami nieskładkowymi będą pochodziły ze składek pokolenia osób pracujących, w przypadku zbyt małych wpływów z tytułu składek – z podatków osób aktywnych zawodowo.

Stosowana w starym systemie formuła emerytalna wykorzystuje także narzędzie redystrybucyjne w postaci uwzględniania przy obliczaniu świadczenia jedynie zarobków z wybranych lat aktywności zawodowej. Dla osób przechodzących na emeryturę ze starego systemu, dla potrzeb obliczenia indywidualnej podstawy wymiaru świadczenia brane są pod uwagę zarobki z kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat poprzedzających przejście na emeryturę lub, na wniosek ubezpieczonego, z dowolnych 20 lat wybranych z całego okresu aktywności zawodowej. W takiej sytuacji wskazywane są okresy charakteryzujące się najlepszą relacją osiągniętych zarobków do przeciętnego wynagrodzenia a redystrybucja dokonuje się od osób o „płaskich” karierach zawodowych w kierunku ubezpieczonych odznaczających się większą zmiennością relacji zarobków do przeciętnych wynagrodzeń (dynamicznych karier zawodowych).

W przypadku, gdy obliczone świadczenie jest niższe od kwoty emerytury minimalnej a ubezpieczony posiada wymagany staż ubezpieczeniowy³³, przyznawana jest emerytura w wysokości minimalnej. Dopłaty do świadczenia finansowane są z budżetu państwa, stąd transfery te posiadają cechy redystrybucji finansowanej zewnętrznie z systemu podatkowego czyli od pokolenia pracujących.

Formuła emerytalna nie uzależnia wysokości świadczenia od wieku przejścia na emeryturę i przewidywanego okresu jej pobierania. Stąd, zarówno dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku lat 50 jak i osoby przechodzącej w tym samym czasie na emeryturę w wieku 65 lat świadczenie emerytalne wyniesie tyle samo, przy założeniu równej indywidualnej podstawy wymiaru oraz identycznej długości okresów składkowych i

³³ 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Emerytura ze „starego systemu” przysługuje po osiągnięciu wieku emerytalnego także przy niższym stażu ubezpieczeniowym – min. 15 lat dla kobiet i 20 lat dla mężczyzn – wówczas nie przysługuje jednak podwyższenie do emerytury minimalnej. Art. 27, 28, 54 i 85 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

nieskładkowych. Formuła nie powoduje obniżenia świadczeń w przypadku rozpoczęcia pobierania emerytury w wieku niższym niż ustawowy, co nie zachęca do odkładania momentu przejścia na emeryturę, gdy ubezpieczony spełni warunki uprawniające do emerytury wcześniejszej. Wcześniejsze świadczenia powodują redystrybucję w kierunku osób dłużej pobierających świadczenia. Ze względu na przyjęty sposób finansowania systemu, zwiększone wydatki na wypłatę wcześniejszych emerytur obciążają pokolenie pracujące. Stosunkowo niski średni wiek polskiego emeryta, wynoszący dla kobiet nieco ponad 70 lat a dla mężczyzn niespełna 67 lat wynika z przechodzenia na emeryturę średnio o 4,2 roku wcześniej w przypadku kobiet i średnio ponad 5 lat wcześniej w przypadku mężczyzn (tabela nr 5). Dodatkowo, niektóre grupy zawodowe poza niższym wiekiem emerytalnym zagwarantowały sobie wyższą stopę zastąpienia dzięki stosowaniu wyższych współczynników przy obliczaniu świadczeń emerytalnych (np. 1,7% indywidualnej podstawy wymiaru zamiast 1,3% za każdy rok okresu składkowego³⁴).

Tabela nr 4. Struktura według wieku osób, którym przyznano świadczenia emerytalne w 2007 r.

| Wiek | Ogółem | Kobiety | Mężczyźni |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | w % | | |
| Ogółem | 100 | 100 | 100 |
| 49 lat i mniej | 3,8 | 1,8 | 7,9 |
| 50-54 | 7,5 | 7,3 | 7,9 |
| 55-59 | 54,3 | 78,3 | 5,3 |
| 60-64 | 24,7 | 12,1 | 50,3 |
| 65 lat i więcej | 9,7 | 0,5 | 28,6 |
| Średni wiek w latach | 57,1 | 55,8 | 59,7 |

Źródło: Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r., ZUS, Warszawa, maj 2008, s. 31.

Na zakres redystrybucji międzypokoleniowej dokonywanej poprzez system emerytalny ma także wpływ sposób indeksacji świadczeń. Ze względu na dokonywanie indeksacji o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększony o co najmniej 20 % realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, emeryci nie biorą w pełni udziału we wzroście gospodarczym i konsumują coraz mniejszą część wytwarzanego w przyszłości PKB. A zatem występuje redystrybucja międzypokoleniowa od pokolenia emerytów do pokolenia pracujących. Sposób inflacyjnej indeksacji świadczeń, dokonywanej od 2004 r. do końca 2007 r. (indeksacja przeprowadzana raz na trzy lata, o ile skumulowany wskaźnik inflacji liczony od ostatniej waloryzacji nie przekroczył wcześniej 105%) powodowała spotęgowanie wymienionego efektu, gdyż nie gwarantowała ona nawet utrzymania realnego poziomu świadczeń³⁵.

4. Elementy redystrybucyjne w nowym bazowym systemie emerytalnym

Nowy system emerytalny ograniczył znacznie redystrybucję dochodową pomiędzy jego uczestnikami poprzez wprowadzenie formuły zdefiniowanej składki. Zlikwidował tym samym równą dla wszystkich socjalną część formuły emerytalnej powodującą, iż świadczenia osób o niższych dochodach kompensowane były w większym zakresie niż świadczenia osób z

³⁴ Wyższe niż standardowe współczynniki są np. stosowane w Polsce przy kalkulacji świadczeń emerytalnych ze „starego” systemu emerytalnego dla górników. Art. 52 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

³⁵ Art. 88 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku z emeryturach i rentach z FUS obowiązujący od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2007 r., zmieniony ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. nr 191, poz. 1368).

wyższych grup dochodowych. Zmodyfikowane zasady obliczania świadczeń wymusiły zastosowanie innych narzędzi redystrybucji, w tym również pozwalających na łagodne przejście z systemu o relatywnie wysokich stopach zastąpienia do rozwiązań gwarantujących niższy standard emerytalny a zachęcających do przedłużania aktywności zawodowej. Konieczne było także wprowadzenie rozwiązań przejściowych umożliwiających uwzględnienie uprawnień nabytych w starym systemie. Poniżej prezentuję narzędzia redystrybucyjne zastosowane w nowym systemie emerytalnym.

Podzielenie składki pomiędzy części systemu finansowane repartycyjnie i kapitałowo spowodowało zmniejszenie wpływów do systemu repartycyjnego w stosunku do stanu sprzed reformy. Ubytek we wpływach musi być na bieżąco pokrywany ze względu na zobowiązania związane z wypłatą świadczeń dla bieżących emerytów oraz osób, które pozostały w starym systemie i w najbliższych latach uzyskają prawo do świadczeń obliczanych na zasadach dotychczasowych. Deficyt powstały w wyniku przekazywania 3/8 składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych miał zostać pokryty ze środków pochodzących prywatyzacji spółek państwowych. Już w pierwszych latach okazało się jednak, że wpływy z prywatyzacji są znacznie niższe od planowanych a deficyt powstający w funduszu emerytalnym wyodrębnionym w ramach FUS musi być finansowany z dotacji budżetu państwa. Oznacza to przymusowy transfer środków od pokolenia pracujących do pokolenia emerytów. Redystrybucja ta powinna występować jedynie w okresie przejściowym, do chwili osiągnięcia przez nowy system pełnej dojrzałości.

Dla osób podlegających systemowi emerytalnemu przed reformą obliczono i zapisano na indywidualnym koncie w ZUS kapitał początkowy. Stanowi on ekwiwalent składek opłaconych za ubezpieczonego do systemu dotychczasowego i wyliczono go dla każdej osoby podlegającej ubezpieczeniu emerytalnemu przed 1 stycznia 1999 r. przez co najmniej 6 miesięcy. Kapitał początkowy jest obliczany jako kwota hipotetycznej emerytury, która przysługiwałaby ubezpieczonemu w dniu poprzedzającym wdrożenie nowego systemu, pomnożona przez dalsze przeciętne trwanie życia osoby w wieku 62 lat wyrażone w miesiącach³⁶. Jego wysokość zależy od liczby lat składkowych i nieskładkowych, indywidualnej podstawy wymiaru składek i wieku ubezpieczonego. Uwzględnienie przy kalkulacji kapitału początkowego elementu socjalnego i okresów nieskładkowych, spowoduje w przyszłości redystrybucję od osób opłacających składki podlegających wyłącznie systemowi o zdefiniowanej składce do osób pobierających świadczenia wyliczone częściowo w oparciu o zasadę zdefiniowanej składki a częściowo według formuły zdefiniowanego świadczenia. Świadczenia osób, którym obliczono i dopisano do konta w I filarze kapitał początkowy, nie odzwierciedlają w całości zasad i formuły emerytalnej zastosowanej w nowym systemie. System osiągnie dojrzałość dopiero wówczas, gdy osoby przechodzące na emeryturę, wypracują całość uprawnień i kapitału z nowego systemu. Wówczas zakończony zostanie okres przejściowy polegający na uwzględnianiu przy obliczaniu emerytury uprawnień nabytych według zasad funkcjonujących przed 1999 rokiem.

Formuła zdefiniowanej składki uzależnia wprost wysokość emerytury od wysokości zgromadzonych uprawnień lub kapitału emerytalnego, a te wprost zależą m.in. od kwot wpłaconych składek. Zależność ta powoduje, iż świadczenia osób przebywających np. na urloпах macierzyńskich czy wychowawczych, za które pracodawca nie opłaca składek, byłyby znacznie niższe. Aby uchronić przed ubóstwem na emeryturze wymienione grupy, których krótsze okresy opłacania składek wynikają z wychowywania dzieci, wprowadzono zasadę finansowania składek emerytalnych za te osoby w całości przez budżet państwa za

³⁶ Przyjęte do obliczeń dalsze przeciętne trwanie życia było jednakowe dla kobiet i mężczyzn i wynosiło 209 miesięcy. Przy obliczaniu kapitału początkowego socjalną część emerytury (24% kwoty bazowej) skorygowano współczynnikiem, którego wysokości zależy od wieku i stażu ubezpieczonego na dzień 31 grudnia 1998 r.

pośrednictwem ZUS. Finansowanie składek emerytalnych z budżetu świadczy o redystrybucji dokonywanej na etapie opłacania składek od osób aktywnych zawodowo do osób przebywających na urloпах macierzyńskich i wychowawczych. Ze względu na różne zasady finansowania I i II filara, redystrybucja ta przybiera formę redystrybucji międzypokoleniowej dla części repartycyjnej i redystrybucji wewnątrzpokoleniowej dla części kapitałowej. Na koncie w I filarze zapisywane są bowiem jedynie dodatkowe uprawnienia, które zostaną sfinansowane przez przyszłe pokolenie, natomiast w II filarze składki emerytalne finansowane są przez te same pokolenia, do których należą rodzice wychowujący dziecko. W obu przypadkach jest to redystrybucja zewnętrzna, gdyż środki na jej sfinansowanie nie pochodzą ze składek lecz z wpływów budżetowych.

Składki wpłacane do repartycyjnej części systemu są ewidencjonowane na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS. Aby zachować realną wartość uprawnień gromadzonych w I filarze podlegają one corocznej waloryzacji (od 1 czerwca każdego roku) o wskaźnik równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonemu o realny wzrost sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. Wskaźnik ten nie może być niższy niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz nie może powodować obniżenia stanu konta.³⁷ Taka konstrukcja mechanizmu waloryzacyjnego powoduje, iż uczestnicy systemu są zabezpieczeni przed spadkiem realnej wartości uprawnień, uczestnicząc jednocześnie w wypracowywanym przez nich wzroście gospodarczym. Ze względu na wprowadzenie pełnej waloryzacji cenowo-płaconej, w systemie może wystąpić redystrybucja od pokolenia pracujących do pokolenia emerytów. Jeśli bowiem w okresie gromadzenia uprawnień wystąpią dłuższe okresy dekonunktury i spadku dynamiki wzrostu PKB, wskaźnik waloryzacji uprawnień może przekroczyć wskaźnik wzrostu PKB obciążając przyszłe pokolenia nadmiernymi wydatkami emerytalnymi.

Indeksacja uprawnień przyjmie cechy indeksacji cenowej, gdy Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie odnotuje realnego wzrostu sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. Biorąc pod uwagę fakt, iż przypis ten zależy od liczby ubezpieczonych opłacających składki i wysokości ich wynagrodzeń, niekorzystne zmiany demograficzne (spadek liczby aktywnych zawodowo) mogą spowodować, iż chroniona będzie jedynie realna wartość uprawnień, nie dając ubezpieczonym prawa do wyżki świadczeń spowodowanej wzrostem wynagrodzeń.

Połączenie finansowania repartycyjnego z kapitałowym w miejsce funkcjonującej dotychczas umowy międzypokoleniowej sugerować może ograniczenie redystrybucji międzypokoleniowej i obciążeń kolejnych pokoleń pracujących. Nie można jednak zapominać, iż zarówno uprawnienia emerytalne zgromadzone na koncie w ZUS jak i kapitał odłożony w OFE, muszą w przyszłości znaleźć pokrycie w produkcie wytworzonym przez kolejne pokolenia ubezpieczonych. Pod tym względem zarówno system repartycyjny jak i kapitałowy, nie są wolne od ryzyka demograficznego a poziom i kierunek występującej w nich redystrybucji międzypokoleniowej zależy od stopy waloryzacji uprawnień na koncie w I filarze oraz stóp zwrotu wypracowanych przez OFE. Powszechnie uznaje się, że kapitałowy system emerytalny jest mniej wrażliwy na zmiany demograficzne, gdyż kapitał emerytalny ma swoje pokrycie w aktywach finansowych w odróżnieniu od systemów repartycyjnych finansowanych z bieżących składek³⁸. Cena aktywów finansowych zależy jednak od kształtowania się podaży i popytu na nie. W obliczu starzenia się społeczeństwa, coraz mniej osób będzie wchodziło na rynek pracy i będzie zobowiązanych do przystępowania do

³⁷ Art. 25 ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

³⁸ Zob. R. Holzmann, *The World Bank Approach to Pension Reform*, World Bank 1999, s. 10. Jest to jeden z tzw. mitów emerytalnych. Zob. N. Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund, 2000, s. 8-11.

otwartych funduszy emerytalnych. Do OFE będzie wpływało mniej składek, co oznacza mniejszy popyt na aktywa sprzedawane przez liczniejszą grupę osób odchodzących na emeryturę. Ceny aktywów ulegną wówczas obniżeniu a kończący aktywność zawodową ubezpieczeni osiągną niższe stopy zwrotu od tych, które osiągnęłyby przy korzystniejszej strukturze wiekowej uczestników systemu. Zjawisko to, będące transferem środków pomiędzy pokoleniami, może nosić znamiona redystrybucji, gdyż w jego wyniku różne pokolenia osiągną różne stopy zwrotu z tytułu lokowania oszczędności emerytalnych otrzymując w konsekwencji różne wysokości świadczeń.

W kapitałowej części systemu wprowadzono dziedziczenie środków na etapie ich gromadzenia³⁹. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego, środki zgromadzone na rachunku zmarłego są wypłacane uprawnionym. Jeżeli członek funduszu pozostawał w związku małżeńskim, fundusz dokonuje wypłaty transferowej połowy środków stanowiących przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej na rachunek małżonka w otwartym funduszu emerytalnym. Środki niewykorzystane w powyższy sposób przekazywane są osobom wskazanym przez zmarłego w złożonym wcześniej oświadczeniu, a w przypadku ich braku – wchodzi w skład spadku⁴⁰.

Wprowadzenie zasady dziedziczenia środków w fazie ich gromadzenia w kapitałowej części systemu emerytalnego powoduje uszczuplenie środków przeznaczonych na wypłatę emerytur w przyszłości. Część przekazywana obowiązkowo na rachunek współmałżonka w OFE, jest przejawem redystrybucji wewnątrzpokoleniowej od osób niedożywających momentu przejścia na emeryturę w kierunku ich współmałżonków. Z kolei wypłacenie środków osobom wskazanym przez zmarłego członka OFE, powoduje transfer środków poza system emerytalny (redystrybucja zewnętrzna) do osób najbliższych z tego samego lub innego pokolenia (redystrybucja wewnątrzpokoleniowa lub międzypokoleniowa).

Forma wypłaty świadczeń emerytalnych z bazowej części systemu ma chronić emerytów przed ryzykiem długowieczności, stąd każdy emeryt w wieku co najmniej 65 lat będzie pobierać świadczenie w formie renty dożywotniej. Wysokość renty jest wyznaczana m.in. w oparciu o tablice średniego dalszego trwania życia wspólne dla obu płci. Przeciętne dalsze trwanie życia kobiet i mężczyzn znacznie się różni, z różnicami sięgającymi kilkudziesięciu miesięcy dla osób w wieku 60 lat, stąd tablice jednolite powodują redystrybucję od żyjących krócej mężczyzn do bardziej długowiecznych kobiet. Ze stosowaniem jednolitych tablic dalszego trwania życia wiąże się jeszcze jeden aspekt. W opisach badań systemów emerytalnych można się spotkać ze stwierdzeniami, iż mniej zarabiające osoby odznaczają się wyższą śmiertelnością i krótszym dalszym przeciętnym trwaniem życia⁴¹ - w konsekwencji aktuarialnie obliczone świadczenie osób gorzej zarabiających powinno być wyższe niż osób o ponadprzeciętnych zarobkach z względu na krótszy okres konsumpcji emerytury. Różnicowanie emerytów z względu na poziom uzyskiwanych wcześniej dochodów nie jest jednak stosowane w obowiązkowych systemach emerytalnych z uwagi na ich solidarnościowy i publiczny charakter. Dodatnia korelacja wysokości dochodów z długością dalszego przeciętnego trwania życia nie została potwierdzona w polskich realiach⁴². Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych zakłada równe traktowanie wszystkich ubezpieczonych w zakresie ustalania

³⁹ Wprowadzone od początku 2009 r. zasady wypłaty emerytur kapitałowych wprowadziły także dziedziczenie środków na etapie pobierania okresowej emerytury kapitałowej z OFE. Dziedziczenie to dotyczy jedynie kobiet, pobierających emeryturę okresową do czasu ukończenia 65 lat i nabycia emerytury dożywotniej.

⁴⁰ Art. 131 i 132 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., nr 159, poz. 1667 z późn. zm.).

⁴¹ Zob. S.Valdes-Prieto, *Risks in Pensions and Annuities: Efficient Designs*, The World Bank, 1998, s. 35.

⁴² J. Owczarek, *op.cit.*, s. 868.

wysokości emerytur kapitałowych, bez względu na płeć, stan zdrowia, stan cywilny lub rodzinny⁴³.

Problem tablic przeciętnego dalszego trwania życia wiąże się ściśle z problemem zróżnicowane wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Pomimo podjęcia wielu prób, nie udało się dotychczas zrealizować planu podniesienia wieku emerytalnego kobiet, co powoduje iż w pierwszych latach funkcjonowania wypłat z nowego systemu, na emeryturę będą przechodziły wyłącznie kobiety. Wobec przyjęcia rozwiązania zakładającego stosowanie wspólnych dla obu płci tablic przeciętnego dalszego trwania życia oraz decyzji o wypłacie świadczeń w formie emerytury dożywotniej, konieczne było wprowadzenie dodatkowych regulacji dotyczących świadczeń wypłacanych osobom w wieku 60-65 lat, czyli wyłącznie kobietom. W przypadku umożliwienia kobietom w wieku 60 lat zakupu emerytury dożywotniej w zakładzie emerytalnym, tablice dalszego trwania życia przyjęte dla kalkulacji tych świadczeń musiałyby odpowiadać tablicom dalszego trwania życia kobiet, gdyż cała kohorta przechodząca na emeryturę w tym wieku byłaby płci żeńskiej. Świadczenia te byłyby znacznie niższe. Aby rozwiązać ten problem zdecydowano o wprowadzeniu dodatkowej formy, okresowej emerytury kapitałowej, jako świadczenia emerytalnego wypłacanego przed osiągnięciem 65 lat. Gdy dana kohorta osiągnie wiek 65 lat, wśród osób pobierających emeryturę będą zarówno kobiety, jak i mężczyźni, co umożliwi stosowanie wspólnych tablic przeciętnego dalszego trwania życia.

Zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w powiązaniu ze stosowaniem wspólnych tablic przeciętnego dalszego trwania życia spowoduje, poza redystrybucją wewnątrzpokoleniową od mężczyzn do kobiet, dalsze konsekwencje redystrybucyjne o trudnym do przewidzenia kierunku. Z uwagi na niemożność określenia *ex ante*, jak będzie wyglądała struktura konkretnej kohorty emerytów rozpoczynającej pobieranie świadczenia w danym roku, różnice w strukturze płci emerytów w stosunku do założeń przyjętych przy budowaniu przez GUS tablic średniego dalszego trwania życia mogą okazać się znaczne⁴⁴. Jeśli wśród osób faktycznie przechodzących w danym roku na emeryturę będzie więcej kobiet niż szacowano przy budowie tablic, nastąpić może redystrybucja w kierunku kobiet. Źródłem jej finansowania będą kapitały instytucji zarządzających Funduszami Dożywotnich Emerytur Kapitałowych lub fundusz emerytalny w ramach FUS, a w razie konieczności dopłat do niego – budżet państwa.

Ze względu na wprowadzenie dwóch form wypłaty emerytur (emerytury okresowe oraz indywidualne emerytury dożywotnie) i odmienne odnoszące się do nich ograniczenia wiekowe w systemie wystąpić może, niezamierzona zdaniem autora, redystrybucja od mężczyzn do kobiet. Wcześniejsze rozpoczęcie pobierania świadczenia emerytalnego przez kobiety w formie emerytury okresowej spowoduje, iż zaczną one szybciej konsumować kapitał emerytalny w częściach wynikających z podzielenia kapitału przez średnie dalsze trwanie życia wspólne dla obu płci wyrażone w miesiącach, przy zachowaniu zasady dziedziczenia środków i waloryzacji świadczeń zgodnej z zasadami określonymi dla części repartycyjnej. Po zakończeniu wypłat okresowych może się okazać, iż pozostały na rachunku w OFE kapitał nie wystarczy na wykupienie emerytury dożywotniej osiągającej łącznie ze świadczeniem z I filara kwotę nie niższą od emerytury minimalnej. Wówczas, na skutek wcześniejszej konsumpcji środków, z budżetu państwa sfinansowana zostanie podwyżka emerytury repartycyjnej, aby łączna kwota świadczeń osiągnęła wysokość emerytury

⁴³ Art. 2 wymienionej ustawy.

⁴⁴ Różnice w strukturze emerytów mogą wystąpić zwłaszcza w pierwszych latach od momentu uzyskania przez daną kohortę wieku emerytalnego. Trudno jest określić, jak duża jej część zdecyduje się na przejście na emeryturę po uzyskaniu minimalnego wieku a jaka część odłoży decyzję emerytalną na później licząc na wyższe świadczenia w przyszłości. Budując tablice przeciętnego dalszego trwania życia, GUS będzie musiał przyjąć, ile będzie kobiet a ile mężczyzn w kohorcie przechodzącej na emeryturę.

minimalnej. Wystąpi redystrybucja międzypokoleniowa od podatników w kierunku kobiet pobierających świadczenia emerytalne.

Dodatkowym narzędziem redystrybucyjnym wbudowanym w system wypłaty świadczeń z kapitałowej części systemu jest zwrot środków w przypadku śmierci emeryta w okresie pierwszych trzech lat od momentu rozpoczęcia pobierania emerytury dożywotniej. Wypłacenie części środków z systemu emerytalnego już w fazie ich konsumowania i po wykupieniu świadczenia dożywotniego spowoduje podrozenie systemu (obniżenie świadczeń) i redystrybucję polegającą na transferze środków poza system emerytalny, zarówno wewnątrz- jak i międzypokoleniową.

Nowy system emerytalny jest mniej szczodry niż system funkcjonujący przed reformą. Przysługujące z niego świadczenia emerytalne będą niższe, oferując niższą stopę zastąpienia. W konsekwencji pojawić się może konieczność dopłaty do świadczeń dla osób najbiedniejszych. W polskim systemie emerytalnym funkcjonują dopłaty do emerytury minimalnej dla osób posiadających wymagany staż ubezpieczeniowy:

- 20 lat dla kobiet,
- 25 lat dla mężczyzn.

Jeśli emerytura przysługująca z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych łącznie z emeryturą kapitałową są dla tych ubezpieczonych będą niższe od kwoty emerytury minimalnej, ZUS podwyższa świadczenie z części repartycyjnej, aby ich suma osiągnęła wymienioną kwotę. Podwyższenie podlega refundacji z budżetu państwa⁴⁵. W 2007 roku 4,7% emerytów pobierało świadczenia nieprzekraczające 600 zł, a 9,9% emerytury mieszczące się w przedziale 601-800 zł,⁴⁶ przy minimalnej emeryturze równej 597,46 zł. Biorąc pod uwagę obniżenie stopy zastąpienia w wyniku zastosowania formuły emerytalnej o zdefiniowanej składce, można przypuszczać, iż w przyszłości konieczność podwyższenia świadczenia do wysokości emerytury minimalnej może dotyczyć kilkunastu procent emerytów. Podwyższanie świadczeń do minimalnej wysokości będzie finansowane ze środków budżetu państwa, a zatem wniesionych w formie podatków przez pokolenie obecnie pracujących (redystrybucja zewnętrzna międzypokoleniowa).

O redystrybucji dokonywanej w ramach systemu emerytalnego decyduje również sposób waloryzacji świadczeń emerytalnych. Zgodnie z art. 88 i 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, emerytury z części repartycyjnej podlegają corocznej waloryzacji od dnia 1 marca o wskaźnik waloryzacji równy średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększonemu o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Takiej waloryzacji podlegają również emerytury okresowe wypłacane ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Zwiększenie wskaźnika o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Jeżeli Komisja nie dojdzie do porozumienia w sprawie wysokości zwiększenia, Rada Ministrów określa wskaźnik w drodze rozporządzenia. Zmiana w kierunku uwzględnienia realnego wzrostu płac we wskaźniku waloryzacji świadczeń emerytalnych, zasługuje na ocenę pozytywną, gdyż umożliwia emerytom uczestniczenie, choć w niewielkim zakresie, we wzroście gospodarczym. Im mniejszy część realnego wzrostu wynagrodzeń będzie uwzględniana do obliczenia wskaźnika waloryzacji, tym większa będzie redystrybucja od osób starszych do pokolenia aktywnych zawodowo. Negatywnie ocenić

⁴⁵ Art.87 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

⁴⁶ Zob. *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2008, s. 39.

należy natomiast brak waloryzacji dożywotnich emerytur kapitałowych i oferowanie podwyżki tych świadczeń jedynie w sytuacji wystąpienia nadwyżki w funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych.

5. Wpływ reformy systemu emerytalnego na redystrybucję dochodową

Zreformowanie systemu w kierunku systemu o zdefiniowanej składce spowodowało ściśle powiązanie wysokości emerytury z wysokością wpłaconych wcześniej składek, znacznie ograniczając redystrybucję dochodową dokonywaną poprzez system emerytalny. W konsekwencji, istotnie zmieniły się wykorzystywane narzędzia redystrybucyjne. Na skutek wprowadzenia większej ekwiwalentności, zasada relatywnie większej kompensaty dla osób z najniższych grup dochodowych i relatywnie mniejszej dla osób z najwyższych grup dochodowych została prawie całkowicie wyeliminowana. Świadczenia są wprost proporcjonalne do zgromadzonego kapitału i uprawnień emerytalnych a występujące wcześniej spłaszczenie emerytur osiągane poprzez uwzględnianie socjalnego składnika emerytury, nie znajduje już zastosowania. Podwyższanie świadczeń osób z najniższej grupy dochodowej występuje jedynie w sytuacji, gdy przysługująca im emerytura łącznie z I i II filara nie osiąga kwoty emerytury minimalnej. Wówczas podwyższenie świadczenia i osiąganej stopy zwrotu następuje ze środków budżetowych (redystrybucja międzypokoleniowa finansowana zewnętrznie). Większość okresów nieskładkowych uwzględnianych przy kalkulacji emerytury według formuły zdefiniowanego świadczenia została zlikwidowana a pozostałe uwzględnione zostały dzięki mechanizmowi kredytowania składek (opłacania z budżetu składek za okresy urlopu macierzyńskiego i wychowawczego). W tym zakresie redystrybucja wewnątrz i międzypokoleniowa nie została zlikwidowana, zmienił się jednak znacznie jej zakres i stosowane narzędzia.

Zastosowanie finansowania repartycyjno-kapitałowego w miejsce funkcjonującej dotychczas umowy międzypokoleniowej nie zlikwidowało redystrybucji międzypokoleniowej i obciążeń kolejnych pokoleń pracujących. Uprawnienia emerytalne zgromadzone na koncie w ZUS i kapitał na rachunku w OFE, muszą bowiem w przyszłości znaleźć pokrycie w PKB wytworzonym przez kolejne pokolenia przyszłych emerytów. Żadna reforma systemu emerytalnego o cechach ubezpieczeniowych nie jest w stanie uwolnić systemu od ryzyka demograficzne związane z starzeniem się społeczeństw.

Do pomiaru redystrybucji w systemach emerytalnych wykorzystywany jest indeks progresywności⁴⁷, którego konstrukcja opiera się na współczynniku Gini'ego (mierzącego równość podziału dochodu). Dla krajów charakteryzujących się równą wysokością publicznych emerytur dla wszystkich uczestników systemu (*flat-rate systems*), np. Nowej Zelandii czy Irlandii, wskaźnik progresywności jest równy 100%. Dla krajów, w których występuje ściśle uzależnienie wysokości emerytury od osiąganych wcześniej zarobków (wpłaconych składek), w tym Finlandii, Włoch, Holandii czy Węgier, wskaźnik progresywności systemu jest niższy od 10%. Do tej drugiej grupy należy również Polska, dla której wskaźnik progresywności dla nowego systemu obliczony przez OECD wynosi 6,5% przy współczynniku Gini'ego dla emerytur wynoszącym 25,4%⁴⁸.

Badając zmiany systemu emerytalnego, w tym zmiany w kierunkach redystrybucji emerytalnej, można wykorzystać stopę zastąpienia oferowaną dla poszczególnych grup dochodowych. T. Szumlicz proponuje zastosowanie wskaźnika redystrybucji w ubezpieczeniu

⁴⁷
$$P = 100 - \frac{G_P}{G_E}$$

Gdzie: G_P – współczynnik Gini'ego dla dochodów emerytalnych, G_E – współczynnik Gini'ego dla ogółu wynagrodzeń; *Progressivity of Pension Entitlements*, „CESifo DICE Report 4/2007”, s. 51.

⁴⁸ *Tamże*, s. 51.

społecznym odzwierciedlającego zróżnicowanie stóp zastąpienia w określonym przedziale kompensowania strat przez świadczenie. Jego zdaniem, „stary” system emerytalny cechuje wysoki poziom redystrybucji funduszu emerytalnego z uwagi na duże różnice między indywidualnymi wskaźnikami zastąpienia, wynoszące od 90,5% dla osób zarabiających połowę średniej krajowej do 43,3% dla osób które zarabiały trzykrotność średniego wynagrodzenia.⁴⁹ System emerytalny przed reformą zakładał obliczanie wysokości emerytury na podstawie wysokości zarobków z kolejnych 10 lat w okresie ostatnich 20 lat przed złożeniem wniosku o emeryturę. Wyższe świadczenia mogły zatem otrzymać osoby charakteryzujące się wzrostem wynagrodzeń w latach poprzedzających przejście na emeryturę. Osoby, które w czasie całej aktywności zawodowej wniosły do systemu taką samą relatywną wielkość składek lecz których wynagrodzenie nie charakteryzowały się istotną zmiennością w czasie, otrzymywały świadczenia niższe niż grupa opisana wcześniej. Dokonywała się zatem redystrybucja od osób o „płaskich” karierach zawodowych do osób o większej zmienności wynagrodzeń w stosunku do wielkości średnich. Nowy system emerytalny zlikwidował wymienione narzędzie redystrybucji opierając formułę emerytalną o kapitał i uprawnienia emerytalne zgromadzone w całym okresie aktywności zawodowej. W świetle obowiązujących zasad, każda składka wpłacona do systemu ma wpływ na wysokość przyszłego świadczenia. Stopy zastąpienia zależą będą od wysokości składek (wynagrodzeń stanowiących podstawę ich wymiaru) i długości okresów ich opłacania. Zgodnie z obliczeniami Komitetu Zabezpieczenia Społecznego, działającego w ramach Komisji Europejskiej, stopy zastąpienia z nowego polskiego systemu emerytalnego będą się kształtowały następująco:

⁴⁹ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 152.

Tabela nr 5. Kalkulacja teoretycznych stóp zastąpienia dla ubezpieczonych objętych nowym systemem emerytalnym

| | Osoba zarabiająca 100% przeciętnego wynagrodzenia | | | | | Osoba o zarobkach rosnących liniowo od 80% do 120% przeciętnego wynagrodzenia | | Osoba o zarobkach rosnących ze 100% do 200% przeciętnej płacy | | Osoba o niepełnym okresie zarobkowania (10 lat bezrobocia, 30 lat stażu ubez.)* | | kobieta w wieku 60 lat, 35 lat stażu ubezpieczeniowego | | Wiek przejścia na emeryturę 67 lat, 42 lata stażu ubezpieczeniowego | |
|--|---|----------------|------|------|-------------|---|-------------|---|-------------|---|-------------|--|-------------|---|-------------|
| | 2004 | po 10 latach** | 2010 | 2030 | 2050 | 2004 | 2050 | 2004 | 2050 | 2004 | 2050 | 2004 | 2050 | 2004 | 2050 |
| Stopa zastąpienia brutto z nowego publicznego systemu emerytalnego | 63.2 | 43.5 | 63.2 | 51.7 | 35.7 | 60.4 | 29.7 | 59.5 | 26.8 | 55.9 | 26.8 | 57.8 | 25.9 | 65.3 | 40.4 |
| Stopa zastąpienia netto | 77.7 | 53.5 | 77.7 | 63.8 | 43.9 | 74.7 | 36.6 | 73.2 | 33.0 | 68.7 | 32.9 | 71.1 | 31.9 | 80.4 | 49.7 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Current and prospective theoretical pension replacement rates*, Komisja Europejska, 2006, s. 100.

Dla obliczeń przyjęto następujące założenia:

- jeśli nie oznaczono inaczej: ubezpieczony to mężczyzna w wieku 65 lat z 40 letnim stażem pracy, zarabiający przez cały okres aktywności zawodowej 100% przeciętnego wynagrodzenia,

- stopa wzrostu PKB w latach 2005-2030 wyniesie 3,6%, a w latach 2031-2050 będzie równa 0,9%

- wzrost wynagrodzeń w latach 2005-2030 jest równy 3,3% w skali roku, a w latach 2031-2050 1,9%.

* niepełny okres zarobkowania został określony w następujący sposób: 15 lat pracy, następnie 10 lat okresu bezrobocia bez prawa do zasiłku, po czym poprzedzające emerytury 15 lat pracy

** stopa zastąpienia po 10 latach została wyznaczona jako relacja wysokości emerytury pobieranej przez emeryta po upływie 10 lat do wysokości przeciętnej płacy w tym okresie (spadek stopy zastąpienia wynika z indeksacji i niepełnego uczestniczenia przez emerytów we wzroście gospodarczym).

Spadek stóp zastąpienia na pomiędzy rokiem 2004 a 2050 jest spowodowany zmianą formuły emerytalnej i prognozowanym wydłużaniem się przeciętnego dalszego trwania życia. Warto zwrócić uwagę, że emerytury przyznawane w 2004 oraz 2010 roku zostały obliczone odpowiednio w całości lub przeważającej części na podstawie uprawnień zgromadzonych w starym systemie emerytalnym. Wysokość emerytur przyznawanych w 2030 roku będzie jeszcze w niewielkiej części uzależniona od wysokości kapitału początkowego. Stąd, w początkowym okresie wypłaty świadczeń z nowego systemu stopy zastąpienia nie spadną drastycznie do 40% lub 30% lecz będą systematycznie malały od 2009 do 2050 roku, wraz ze spadkiem udziału kapitału początkowego w uprawnieniach zgromadzonych przez ubezpieczonego do momentu przejścia na emeryturę. Dopiero stopa zastąpienia obliczona dla osób przechodzących na emeryturę w 2050 roku będzie odzwierciedlaniem uprawnień nabytych w całości w nowym systemie emerytalnym.

Stopy zastąpienia obliczone dla 2004 r. odzwierciedlają redystrybucję od bogatych do biednych występującą w starym systemie emerytalnym. Ich wysokość spada bowiem wraz ze wzrostem poziomu wynagrodzeń uwzględnianych przy kalkulacji świadczeń. Formuła zdefiniowanej składki zastosowana w nowym systemie powoduje, iż stopy zastąpienia nie wykazują już takiej zależności. Ich wysokość zależy bowiem od wielkości wpłaconych składek i momentu rozpoczęcia pobierania emerytury. Warto zauważyć, że szczególnie niskie świadczenia będą przysługiwały kobietom przechodzącym na emeryturę 5 lat wcześniej niż mężczyźni (stopa zastąpienia netto 31,9%), pomimo przyjęcia do kalkulacji tej samej wysokości wynagrodzeń i stażu ubezpieczeniowego. Problem ten nabiera jeszcze większej ostrości przy uwzględnieniu niższych wskaźników aktywności zawodowej kobiet. Sytuacja taka może zagrozić odpowiedniości emerytur, szczególnie ze względu na krótsze u kobiet okresy składkowe i niższe przeciętne zarobki. Aby uniknąć takiej sytuacji słusznie wprowadzono elementy redystrybucyjne (kredytowanie składek, wspólne tablice dalszego trwania życia) powodujące podwyższenie świadczeń tej grupy.

Warto także podkreślić, iż powiązanie świadczeń ze składkami wynikające z wprowadzenia systemu opartego na zdefiniowanej składce oraz komponentu kapitałowego powinno przyczynić się do przedłużania aktywności zawodowej i opóźniania momentu przechodzenia na emeryturę. Decyzja o przedłużeniu aktywności zawodowej o 2 lata, skutkuje bowiem podwyższenie stopy zastąpienia prawie o 6 punktów procentowych (z 43,9 do 49,7%).

6. Podsumowanie

Zapoczątkowana w 1999 r. reforma systemu emerytalnego dokonała istotnych zmian w architekturze systemu, zasadach jego finansowania i funkcjonowania. Wyższa ekwiwalentność przejawiająca się w ścisłym powiązaniu wysokości emerytury z wysokością wniesionych do systemu składek spowodowała, iż zakres redystrybucji dochodowej uległ znacznemu ograniczeniu. Widoczna w poprzednim systemie redystrybucja od osób bogatszych do biedniejszych oraz od osób o płaskiej karierze zawodowej do osób o wyższej dynamice wzrostu wynagrodzeń w okresie aktywności zawodowej została zamieniona głównie na redystrybucję od kobiet do mężczyzn a zakres redystrybucji międzypokoleniowej uzależniony został także od elementów finansowania kapitałowego, w szczególności stopy zwrotu. Formuła zdefiniowanej składki wyeliminowała większość stosowanych wcześniej narzędzi redystrybucyjnych: socjalny składnik emerytury, lata nieskładkowe, uwzględnianie przy obliczaniu świadczenia jedynie zarobków z ostatnich lat aktywności zawodowej, niepowiązanie wysokości emerytury z wiekiem osoby wnioskującej o świadczenie. Podwyższenie emerytur osób szczególnie narażonych na ubóstwo w okresie starości, ma zostać osiągnięte dzięki kredytowaniu składek, emeryturze minimalnej i wspólnym tablicom średniego dalszego trwania życia. Redystrybucja dochodów dokonywana wcześniej wewnątrz

systemu emerytalnego została w dużej mierze przeniesiona na inne pola aktywności państwa, w tym głównie na system podatkowy. Przejawem tego zjawiska jest finansowanie składek lub dopłat do świadczeń z budżetu państwa.

Wszystkie skutki dokonanej reformy, w tym zakres i kierunki redystrybucji emerytalnej, ujawnią się w pełni, gdy nowy system osiągnie pełną dojrzałość. Przez pierwszych kilkadziesiąt lat zjawiska towarzyszące jego transformacji (współistnienie dwóch systemów, kapitał początkowy, deficyt w FUS finansowany z budżetu) będą nasilały redystrybucję wewnątrz- i międzypokoleniową występującą w części repartycyjnej, utrudniając ocenę wprowadzonych rozwiązań.

mgr **Joanna Owczarek**, Katedra Ubezpieczenia Społecznego Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Summary of the article

Redistribution in Polish pension system

The reform conducted in 1999 has significantly changed the basic rules of Polish pension system. It was inevitable due to aging society and increasing implicit pension debt. The generous defined benefit system functioning on Pay-As-You-Go basis was replaced by mixed multi-pillar defined benefit one. Almost all people under 50 joined the new system. Defined Contribution formula has reduced the income redistribution present in the previous system but has not eliminated all the transfers between and within the generations. Social components, short employment periods taken into consideration when calculating the benefit and non-contributory periods included in pension formula have been replaced by other redistributive instruments: unisex life tables, financing the contributions from government budget or minimum pension guarantee.

The main aim of the article is to indicate the tools and directions of income redistribution present in Polish pension system before and after its reform. To get the complete view of the change, author presents the fundamental reasons for the reform and short informative description of the two systems.