

Łukasz Jurek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Emerytura obywatelska w systemie zabezpieczenia emerytalnego. Opcja dla Polski?

DOI: 10.19195/1643-0328.24.6

Słowa kluczowe: system emerytalny, emerytura obywatelska

Wprowadzenie

Dokonujące się współcześnie przeobrażenia demograficzne (starzenie się ludności), społeczne (zmiana struktury i funkcji rodziny) i gospodarcze (prekaryzacja pracy) wymuszają przeprowadzenie zmian w systemie zabezpieczenia emerytalnego. System ten musi ewoluować, gdyż w przeciwnym razie staje się skostniały, a przez to nieefektywny i nieadekwatny do otaczającej go rzeczywistości.

W Polsce ostatnimi czasy coraz częściej pojawiają się sugestie, jakoby należało wprowadzić tzw. emeryturę obywatelską¹. Miałyby to być odpowiedź na multiplikujące się kryzysy związane między innymi z prognozowanym obniżeniem stopy zastąpienia, czyli ze spadkiem wartości świadczeń emerytalnych, a także (przede wszystkim) z powiększaniem się zbiorowości osób starych bez stażu pracy gwarantującego chociażby emeryturę minimalną.

Rekonstrukcja systemu emerytalnego zawsze wzbudza wiele kontrowersji². Jest to przedsięwzięcie na tyle doniosłe, że warto się nad nim pochylić i dokładnie je przeanalizować. W polityce emerytalnej nie ma rozwiązań doskonałych. Każda opcja ma swoje wady i zalety³. Ważne jest zatem dokładne poznanie istoty proponowanych zmian, aby można było racjonalnie ocenić ich pozytywne i negatywne aspekty.

¹ Por. m.in.: M. Sołtys, K. Jagodziński, *Model emerytur obywatelskich*, Warszawa 2011; wywiad z prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych G. Uścińską, *Wiek emerytalny niedługo zniknie z debaty*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.05.2017.

² M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 15.

³ L.H. Thompson, *The Advantages and disadvantages of different social welfare strategies*, „Social Security Bulletin” 1994, nr 57 (3), s. 3–10.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie roli i miejsca emerytury obywatelskiej w systemie zabezpieczenia emerytalnego. W pierwszej kolejności skupiono się na jej genezie i istocie, a w dalszej części, na podstawie badań literaturowych, omówiono jej mocne i słabe strony, a także potencjalne szanse i zagrożenia wynikające z ewentualnego wprowadzenia w Polsce.

Rys historyczny

W okresie ostatnich kilkuset lat praktycznie nie kwestionowano zasadności udzielania pomocy osobom starym, które były pozbawione wsparcia ze strony osób bliskich. W krajach anglosaskich były one kwalifikowane do grona tzw. godnych pomocy (ang. *deserving poor*), czyli tych, którzy z obiektywnych przyczyn nie są w stanie utrzymać się z pracy zarobkowej. Zasadniczym problemem był jednak sposób udzielania pomocy. Prywatna dobroczynność oraz przytułki nie spełniały należycie swojej funkcji ze względu na to, że nie zapewniały świadczeniobiorcom poczucia stabilności (pomoc udzielana była *ad hoc*) i prowadziły do obniżenia ich prestiżu społecznego. Konieczne było stworzenie powszechnego systemu zabezpieczenia dla osób starych. Przemawiały za tym przesłanki zarówno humanitarne, jak i ekonomiczne⁴. Z początku zdecydowanie dominowały te pierwsze — były manifestowane przez filantropów i społeczników pragnących ograniczyć skalę ubóstwa wśród starców i zapewnić im godziwe warunki bytu. Później zaczęto odwoływać się głównie do argumentów ekonomicznych. W tamtym czasie gospodarka w coraz większym stopniu opierała się na wytwórczości przemysłowej, w której wydajność uzależniona jest od siły i sprawności fizycznej pracownika. Osoby starsze z naturalnych względów przegrywały konkurencję z osobami młodymi, a pracodawcy zaczęli je postrzegać jako obciążenie i źródło problemów. Pojawił się zatem postulat, aby w jakiś sposób wykluczyć starszy odłam siły roboczej poza rynek pracy.

Pionierski system zabezpieczenia emerytalnego został utworzony w Niemczech z inicjatywy kanclerza Ottona von Bismarcka. Za datę jego powstania przyjmuje się rok 1889, choć rzeczywiste prace nad nim rozpoczęły się już na początku dekady lat osiemdziesiątych XIX w., a pełne jego wdrażanie trwało kilkanaście lat. Świadczenia emerytalne były finansowane z obowiązkowych składek opłacanych przez pracowników i pracodawców. Pobierane składki i wypłacane świadczenia były proporcjonalne do uzyskiwanego dochodu z pracy. Za wiek emerytalny przyjęto 70. rok życia. Głównym celem tego systemu było zrekompensowanie utraty dochodu w wyniku — naturalnego dla podeszłego wieku — osłabienia organizmu. Stworzono tym samym mechanizm względnego wyrównywania konsumpcji w cyklu życia, przenoszono bowiem część dochodu z okresu aktywności zawodowej na okres starości. Ze względu na swą konstrukcję system ograniczał się tylko do pracowników, bo tylko oni byli w stanie regularnie uiszczać składki emerytalne. Taka konstrukcja systemu była zgodna z pruską tradycją — już wcześniej w różnych branżach

⁴ F.S. Baldwin, *Old age pension schemes: A criticism and a program*, „The Quarterly Journal of Economics” 1910, nr 24 (4), s. 714.

(głównie w górnictwie) wykształciło się zabezpieczenie oparte na ubezpieczeniach wzajemnych.

W późniejszym okresie zabezpieczenie emerytalne oparte na modelu niemieckim rozprzestrzeniło się w krajach kulturowo powiązanych z Niemcami: Austrii (1906 r.) i Węgrzech (1907 r.).

W krajach nordyckich i anglosaskich przyjęto odmienną perspektywę spojrzenia na zabezpieczenie emerytalne. Uznano, że jego głównym celem nie powinno być rekompensowanie utraconego dochodu, lecz ograniczanie ubóstwa wśród ludzi starych. W rezultacie szeroko zakrojonej debaty publicznej i naukowej zakwestionowano zasadność tworzenia systemu emerytalnego w oparciu o model niemiecki, zwracając uwagę na jego dwie zasadnicze wady: 1) wysokie koszty administracyjne, 2) wykluczenie z systemu dużej części społeczeństwa, która nie pracuje zawodowo (chodziło głównie o kobiety, które w tamtych czasach z reguły prowadziły gospodarstwa domowe) lub pracuje jedynie w sposób dorywczy⁵. Powszechnie dominowała opinia, że ubóstwo osób starych jest niezawinione, a skalę tego zjawiska powinna ograniczać emerytura, która jest bezskładkowa, finansowana z podatków i wypłacana w sposób uniwersalny każdej osobie powyżej określonego wieku⁶.

Drugim krajem na świecie, w którym wdrożono publiczny system zabezpieczenia emerytalnego, była w 1891 r. Dania. Głównym celem tego systemu było ograniczenie skali ubóstwa wśród ludzi w podeszłym wieku (także wśród kobiet) oraz wyłączenie ich z ogólnego systemu pomocy dla osób ubogich, który to system z założenia był represyjny i poniżający dla świadczeniobiorców. Świadczenia emerytalne w całości finansowane były z podatków, a ich wysokość — zróżnicowana i uzależniona od lokalnych uwarunkowań. Za wiek emerytalny przyjęto 60. rok życia. Prawo do emerytury przysługiwało wszystkim obywatelom, którzy wykazywali akceptowane społecznie zachowania, czyli na przykład nie byli przestępcami lub nie nadużywali alkoholu.

W późniejszym okresie zabezpieczenie emerytalne oparte na modelu duńskim rozprzestrzeniło się w krajach nordyckich i anglosaskich: Nowej Zelandii (1898 r.), Australii i Anglii (1908 r.) oraz Szwecji (1913 r.).

Koncepcja wielofilarowego systemu zabezpieczenia emerytalnego

Na przełomie XX i XXI w. zaczęto konfrontować z sobą oba (niemiecki i duński) modele emerytalne. Zauważono, że żaden z nich nie zapewnia skutecznej ochrony finansowej na starość i nie jest w pełni odporny na nowoczesne wyzwania, jakie niesie z sobą modernizacja społeczno-gospodarcza. W rezultacie zaczęto promować łączenie obu modeli. Starano się w ten sposób wykorzystać efekt synergii, czyli z jednej strony czerpać korzyści

⁵ F. Hoffman, *The Problem of poverty and pensions in old age*, „American Journal of Sociology” 1908, nr 14, s. 185.

⁶ Por. P. Thane, *The History of Retirement*, [w:] *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, red. G. Clark, A. Munnell, J. Orszag, New York 2006, s. 41.

z różnorodności poprzez kumulację zalet płynących z różnych rozwiązań, z drugiej zaś ograniczać ryzyko poprzez jego dywersyfikację.

Jednym z najpopularniejszych przykładów takiej hybrydy modelowej jest zaproponowana przez Bank Światowy koncepcja wielofilarowego systemu emerytalnego. Stanowi ona teoretyczny model służący do celów diagnostycznych i normatywnych. Cel diagnostyczny polega na ułatwieniu porównań międzynarodowych w zakresie konstrukcji różnych systemów emerytalnych. Cel normatywny z kolei sprowadza się do wskazania kierunku pożądaných zmian strukturalnych w tym systemie.

W 1994 r. Bank Światowy zaproponował trójfilarową konstrukcję systemu emerytalnego. Złożona była ona z następujących elementów: „pierwszy filar”, który jest obowiązkowy, repartycyjny i zarządzany przez państwo; „drugi filar”, który jest obowiązkowy, kapitałowy i zarządzany przez podmioty prywatne; „trzeci filar”, który jest dobrowolny (uzupełniający), kapitałowy⁷. Ta koncepcja została uwzględniona w reformach emerytalnych przeprowadzonych w wielu krajach Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również w Polsce⁸.

W 2005 r., czyli po ponad dekadzie od przedstawienia pierwotnej koncepcji, eksperci Banku Światowego zrewidowali ją i przedstawili bardziej rozbudowaną strukturę, która zapewnia większą skuteczność (pełniejszą ochronę przed ubóstwem) oraz różnorodność (większą dywersyfikację ryzyka)⁹. Ta zrewidowana koncepcja została wzbogacona w stosunku do pierwotnej wersji o dwa nowe filary: bezskładkowy „zerowy filar” oraz niefinansowy „czwarty filar”. Idea „czwartego filara” sprowadza się do wsparcia nieformalnego w ramach rodziny oraz społeczności lokalnej, a także do majątku rzeczowego (np. nieruchomości lub dzieł sztuki), który może zostać wykorzystany jako źródło dochodu na starość. Co się tyczy zaś „zerowego filara”, to chodzi tutaj o bezskładkowe świadczenia pieniężne wypłacane regularnie z budżetu państwa (ewentualnie z budżetów samorządowych), mające na celu ograniczenie skrajnego ubóstwa wśród ludzi starych. Takie bezskładkowe świadczenie emerytalne określane jest mianem emerytury socjalnej, której odmianą jest emerytura obywatelska.

Istota emerytury obywatelskiej

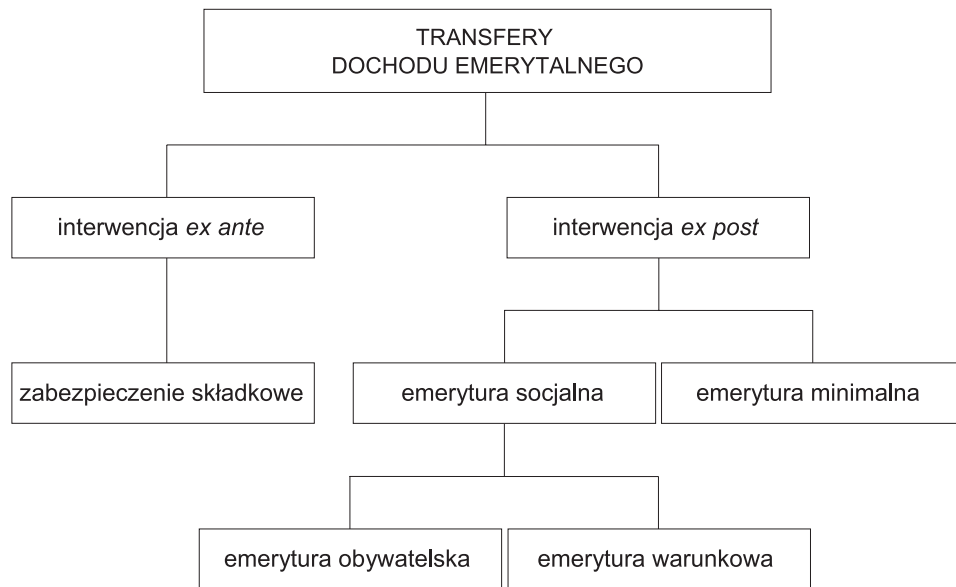
Transfer dochodu emerytalnego może się odbywać w dwojaki sposób: albo jest uruchamiany w momencie osiągnięcia przez daną osobę wieku emerytalnego (tzw. interwencja *ex post*), albo jest uruchamiany już w okresie pracy zawodowej poprzez opłacanie składek ubezpieczeniowych i/lub gromadzenie kapitału, z którego później finansowane

⁷ Bank Światowy, *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York 1994.

⁸ J. Owczarek, *Druga fala reform emerytalnych w świetle zmodyfikowanej wielofilarowej koncepcji Banku Światowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2011, nr 1 (10), s. 9.

⁹ R. Holzmann, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension System and Reform*, Waszyngton 2005.

są świadczenia emerytalne (tzw. interwencja *ex ante*)¹⁰. Podziały transferów zostały zaprezentowane na rycinie 1.



Rycina 1. Taksonomia transferów dochodu emerytalnego

Źródło: D. Robalino, R. Holzmann, *Overview and Preliminary Policy Guidance*, [w:] *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pension and Other Retirement Income Transfers*, red. R. Holzmann, D. Robalino, N. Takayama, Waszyngton 2009, s. 3.

Emerytura socjalna jest formą interwencji *ex post*, jeśli chodzi o transfer dochodu emerytalnego. Jest świadczeniem bezskładkowym, finansowanym z budżetu państwa. Ze względu na dostępność dla potencjalnych świadczeniobiorców można ją podzielić na dwa rodzaje: emeryturę obywatelską, która jest dostępna w sposób bezwarunkowy, oraz emeryturę warunkową, która jest dedykowana tylko osobom spełniającym kryterium dochodowe i/lub majątkowe.

Ogólnie można stwierdzić, że emerytura obywatelska jest bezwarunkową formą emerytury socjalnej — a dokładniej, że jest to bezskładkowe świadczenie pieniężne o stałej wysokości, wypłacane regularnie z budżetu państwa wszystkim mieszkańcom danego kraju, którzy osiągnęli wiek emerytalny.

Emeryturę obywatelską wyróżniają trzy podstawowe cechy. Po pierwsze: stała wysokość, co oznacza, że wszyscy emeryci otrzymują taką samą kwotę. Po drugie: uniwersalność, co oznacza, że do otrzymywania tego świadczenia uprawnione są wszystkie osoby mieszkające w danym kraju, które osiągnęły wiek emerytalny. Po trzecie: bezwarunkowość, co oznacza, że świadczenia są przyznawane wszystkim osobom uprawnionym nie-

¹⁰ D. Robalino, R. Holzmann, *Overview and Preliminary Policy Guidance*, [w:] *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pension and Other Retirement Income Transfers*, red. R. Holzmann, D. Robalino, N. Takayama, Waszyngton 2009, s. 3.

zależnie od ich statusu zawodowego, stażu pracy, uzyskiwanych dochodów, zgromadzonych zasobów czy sytuacji rodzinnej.

W dyskursie naukowym emerytura obywatelska stała się obiektem zainteresowania stosunkowo niedawno. Na tyle niedawno, że nie osiągnięto jeszcze porozumienia co do tego, jak to świadczenie powinno się nazywać. Równolegle funkcjonuje kilka określeń i wciąż toczą się dywagacje semantyczne na temat ich trafności i zasadności¹¹. W niniejszym artykule zastosowano określenie „emerytura obywatelska” (odpowiednik anglojęzycznego *citizen's pension*), gdyż wydaje się, że jest ono najgłębiej zakorzenione w polskiej nomenklaturze. Należy jednak zaznaczyć, że ta nazwa nie jest doskonała, gdyż sugeruje, że prawo do emerytury mają wyłącznie obywatele danego kraju, podczas gdy w rzeczywistości może ono przysługiwać również legalnym rezydentom niemającym obywatelstwa; osoby mające obywatelstwo, ale mieszkające na stałe poza granicami swojego kraju, mogą zaś takiego prawa nie mieć. Często spotykanym określeniem jest też „emerytura uniwersalna” (z ang. *universal pension*). Podobnie jak poprzednia nazwa, ta również jest obciążona pewnymi ułomnościami, może bowiem odnosić się do szerokiego spektrum programów socjalnych: od pomocy społecznej (prawo do skorzystania z niej mają wszystkie osoby starsze) aż po ubezpieczenia emerytalne (wszyscy mają prawo przystąpienia do ubezpieczenia). Ciekawym określeniem, niestety rzadko stosowanym, jest „demogrant” (skrót od: grant demograficzny), czyli świadczenie pieniężne wypłacane przez instytucje publiczne po spełnieniu kryterium demograficznego, w tym wypadku — po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wydaje się, że najtrafniejszym określeniem, które najpełniej oddaje istotę omawianego świadczenia, jest „emerytura podstawowa” (ang. *basic pension*), cechy tej emerytury bowiem są zbieżne z cechami dochodu podstawowego (ang. *basic income*)¹². Zasadniczo jest to właśnie forma dochodu podstawowego, którego zasięg jest ograniczony tylko do osób starych (emerytów).

Emerytura obywatelska może stanowić jedyną formę zabezpieczenia emerytalnego lub może być częścią bardziej rozbudowanej konstrukcji (zgodnie z koncepcją Banku Światowego). Jeśli jest ona elementem szerszego systemu, wówczas jej podstawową funkcją jest zabezpieczanie osób starych przed skrajnym ubóstwem, podczas gdy pozostałe elementy (świadczenia składkowe) umożliwiają względne wyrównywanie konsumpcji w cyklu życia. Taka konstrukcja systemu zapewnia jasny podział odpowiedzialności pomiędzy państwem a jednostką: rolą państwa jest ochrona osób starych przed deprivacją podstawowych potrzeb, a rolą jednostek jest zabezpieczenie sobie we własnym zakresie — zgodnie z indywidualnymi możliwościami i preferencjami — dodatkowego dochodu emerytalnego, który umożliwia zaspokajanie pozostałych (wyższych) potrzeb.

Kwestią sporną pozostaje wysokość emerytury obywatelskiej¹³. Ustalana jest ona drogą politycznej decyzji i powinna stanowić konsensus pomiędzy oczekiwaniami społecznymi a możliwościami finansowymi państwa. Jak wiadomo, te dwie zmienne są zwykle

¹¹ L. Willmore, *Universal pensions for developing countries*, „World Development” 2007, nr 35 (1), s. 29–33.

¹² Por. m.in.: P. Van Parijs, *Dochód podstawowy dla wszystkich*, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 11, s. 141; B. Surdykowska, *Dochód podstawowy*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 4, s. 21.

¹³ Por. m.in.: N. Vinson, *Sharing the rice bowl — A citizen's pension*, „Citizen's Income Bulletin” 1998, nr 25, s. 7.

rozbieżne, to znaczy osoby stare oczekują maksymalnie hojnych świadczeń, podczas gdy władza publiczna — stojąc w obliczu deficytu środków budżetowych — stara się ograniczać wydatki socjalne. Z perspektywy funkcji, jaką wypełnia emerytura obywatelska, oraz ze względu na jej miejsce w systemie zabezpieczenia emerytalnego wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem jest sytuacja, gdy świadczenia są jednocześnie nie za wysokie i nie za niskie. Powinny być na tyle wysokie, aby chroniły przed skrajnym ubóstwem, czyli umożliwiały zaspokojenie podstawowych potrzeb biologicznych, i jednocześnie powinny być na tyle niskie, aby zachęcały do indywidualnego oszczędzania na starość.

Koszty związane z emeryturą obywatelską

Dla władzy publicznej koszt emerytury obywatelskiej związany jest zarówno z bezpośrednimi wydatkami finansowymi, jak i z pozafinansowymi kosztami pośrednimi. Koszt finansowy jest stosunkowo łatwy do kalkulacji i wynosi:

$$W = L \times E + A$$

gdzie:

- W — wydatki publiczne ponoszone na emeryturę obywatelską
- L — liczba emerytów (beneficjentów świadczenia)
- E — wysokość świadczenia emerytalnego
- A — koszty administracyjne

Stała wysokość, uniwersalizm i bezwarunkowość to cechy, które powodują, że emerytura obywatelska jest świadczeniem prostym w konstrukcji i niewymagającym angażowania skomplikowanych działań o charakterze biurokratycznym. Koszty administracyjne w tym przypadku są na tyle niskie, że w zasadzie można je pominąć.

Jeśli pominąć koszty administracyjne (jeśli $A = 0$), to wysokość wydatków publicznych na emeryturę obywatelską jest wypadkową dwóch zmiennych: liczby emerytów i wysokości świadczenia. Wydatki są tym większe, im świadczenie jest bardziej hojne i im więcej osób je otrzymuje. Przy założeniu na przykład, że w jakimś kraju odsetek osób w wieku emerytalnym wynosi 5% ($L = 0,05$), a świadczenie emerytalne wynosi 10% PKB *per capita* ($E = 0,1$), wydatki publiczne na emeryturę obywatelską kształtują się na poziomie 0,5% PKB. Jeśli natomiast odsetek emerytów wynosi 30%, a świadczenie wynosi 30% PKB *per capita*, wówczas wydatki te są wyraźnie wyższe i kształtują się na poziomie 9% PKB.

Gdyby w Polsce wprowadzono emeryturę obywatelską, to wydatki publiczne na ten cel kształtowałyby się tak, jak to zostało przedstawione w tabeli 1. Przyjęto dwie potencjalne wysokości świadczenia: 1) 500 zł, czyli wartość zbliżona do minimum egzystencji dla jednej osoby w gospodarstwie emeryckim, oraz 2) 1000 zł, czyli wartość zbliżona do minimum socjalnego dla jednej osoby w gospodarstwie emeryckim¹⁴. Co się tyczy wieku emerytalnego, to przyjęto trzy potencjalne warianty: 60 lat, 65 lat oraz 70 lat.

¹⁴ W 2016 r. minimum egzystencji dla gospodarstwa emeryckiego wynosiło 527,30 zł w wypadku gospodarstwa jednoosobowego i 439,55 zł w przypadku gospodarstwa dwuosobowego (w przeliczeniu na 1 osobę). Minimum socjalne wynosiło natomiast odpowiednio: 1094,92 zł i 908,89 zł. Dane pochodzą ze strony www.ipiss.gov.pl (dostęp: 3 czerwca 2017).

Tabela 1. Potencjalne wydatki na emeryturę obywatelską w Polsce (według danych za 2015 r.)

		miesięczna wysokość świadczenia (w zł)	
		500	1000
wiek emerytalny (rok życia)	60	52,5 mld zł 2,9% PKB 7,2% wydatków publicznych	105 mld zł 5,87% PKB 14,4% wydatków publicznych
	65	36 mld zł 2% PKB 4,9% wydatków publicznych	72 mld zł 4% PKB 9,8% wydatków publicznych
	70	23,6 mld zł 1,3% PKB 3,2% wydatków publicznych	47,1 mld zł 2,6% PKB 6,4% wydatków publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Gdyby przyjąć, że w Polsce została by wprowadzona emerytura obywatelska, z wiekiem emerytalnym na poziomie 65 lat i świadczeniem emerytalnym wynoszącym 500 zł miesięcznie, to w 2015 r. wydatki publiczne na ten cel wyniosłyby 36 mld zł, co stanowiłoby 2% PKB i około 5% ogólnych wydatków sektora finansów publicznych. Ze względu na intensywny proces starzenia się ludności należałoby się spodziewać szybkiego wzrostu tych wydatków. Przy braku waloryzacji (stałej nominalnej wartości świadczenia) wydatki rosłyby proporcjonalnie do wzrostu liczby emerytów. W perspektywie 35 lat wzrosłyby one o 73% i osiągnęły poziom 62,5 mld zł. Oczywiście te wydatki częściowo zostałyby zrekompensowane zmianą alokacji środków w obrębie różnych obszarów finansów publicznych, a dokładniej — transferem beneficjentów różnych programów socjalnych (głównie pomocy społecznej) do systemu emerytalnego. Oznacza to, że w pewnym stopniu wydatki dotychczas ponoszone na pomoc społeczną i wsparcie ubogich seniorów zostałyby zastąpione wydatkami na emeryturę obywatelską.

Wysoki koszt to jeden z najczęściej wysuwanych argumentów przeciwko emeryturze obywatelskiej. Zwykle w opozycji do niej stawiane są świadczenia zawierające kryterium dochodowe i/lub majątkowe (np. pomoc społeczna lub warunkowa emerytura socjalna), które są mniej kosztowne ze względu na mniejszą liczbę świadczeniobiorców. Niższy koszt może się jednak okazać pozorny i wątpliwy moralnie¹⁵. Przede wszystkim świadczenia warunkowe są droższe w obsłudze niż świadczenia bezwarunkowe. Wyższe koszty administracyjne ograniczają korzyści z zawężenia grona świadczeniobiorców. Poza wyższymi kosztami administracyjnymi dedykowanie świadczeń generuje wiele negatywnych efektów psychospołecznych. Po pierwsze, obarczone jest różnymi ułom-

¹⁵ G. Cruz-Martinez, *Means-testing vs. universal targeting: Assumptions of efficiency and affordability*, „Pension watch. Briefings on social protection in older age” 2016, nr 15, s. 2.

nościami systemowymi, które powodują, że świadczenia nie zawsze są dobrze adresowane. Z jednej strony zdarza się, że pomocy nie otrzymują osoby, które jej faktycznie potrzebują. Tyczy się to zwykle osób najbardziej potrzebujących, które nie aplikują o świadczenia ze względu na brak możliwości dotarcia do świadczeniodawcy (ośrodka pomocy) albo z powodu braku umiejętności przebrnięcia przez procedury formalne. Są to tzw. systemowe błędy wykluczenia (ang. *exclusion errors*). Z drugiej strony bywa, że pomoc otrzymują osoby, które w rzeczywistości jej nie potrzebują. Dzieje się tak na skutek różnego rodzaju nadużyć prowadzących do wyłudzenia środków publicznych. Są to tzw. systemowe błędy włączania (ang. *inclusion errors*). Po trzecie, kryterium dochodowe stanowi pułapkę dla osób uzyskujących stosunkowo niskie dochody, jednakże na tyle wysokie, aby być wykluczonym z dostępu do świadczeń. Sytuacja tych osób jest zbliżona, a czasami wręcz gorsza od sytuacji, w jakiej znajdują się beneficjenci pomocy. Wreszcie po czwarte, dedykowanie świadczeń może stygmatyzować świadczeniobiorców jako osoby niesamodzielne finansowo, niezaradne życiowo i uzależnione od pomocy.

Emerytura obywatelska, mimo iż z perspektywy ekonomicznej jest kosztownym programem socjalnym, to ze względu na swój uniwersalizm i bezwarunkowość ogranicza występowanie negatywnych efektów psychospołecznych, typowych dla świadczeń zawierających kryterium dochodowe i/lub majątkowe.

Poza bezpośrednimi kosztami finansowymi emerytura obywatelska pociąga za sobą również niefinansowe koszty pośrednie. Chodzi o to, że perspektywa otrzymania świadczenia w okresie starości wpływa na decyzje społeczne w zakresie aktywności zawodowej i oszczędzania¹⁶. Po pierwsze, jeśli dostęp do świadczeń emerytalnych oraz ich wysokość nie są warunkowane wcześniejszym opłacaniem danin publicznych, to efektem tego może być osłabienie skłonności do formalizacji stosunku pracy, co w długim czasie może prowadzić do poszerzenia szarej strefy i ograniczenia wpływów budżetowych. Po drugie, dostępność świadczeń emerytalnych finansowanych z budżetu państwa może osłabiać indywidualną przezorność i skłonność do oszczędzania, co w długim okresie prowadzi do obniżenia poziomu zagregowanych oszczędności w gospodarce¹⁷.

Emerytura obywatelska: argumenty za i przeciw

Emerytura obywatelska proponowana jest jako opcja reformy emerytalnej przede wszystkim w krajach rozwijających się. Ubezpieczeniem emerytalnym jest tam objęta tylko niewielka część społeczeństwa, głównie osoby mieszkające w dużych miastach i pracujące w oparciu o formalną umowę. Ludność wiejska, która wciąż dominuje pod względem liczebnym, funkcjonuje poza publicznym systemem¹⁸. Jest to efekt tego, że mieszkańcy wsi najczęściej pracują w gospodarce nieformalnej, czyli produkują dobra i usługi na

¹⁶ J. Piggott, D.A. Robalino, S. Jimenez-Martin, *Incentive Effects of Retirement Income Transfers*, [w:] *Closing the Coverage Gap...*, s. 127.

¹⁷ Por. A. Jousten, *Financing Social Pensions*, [w:] *Closing the Coverage Gap...*, s. 151.

¹⁸ J. Johnson, J. Williamson, *Do universal non-contributory old-age pension make sense for rural areas in low-income countries?*, „International Social Security Review” 2006, nr 59, s. 49.

użytek własnego gospodarstwa domowego, a jeśli już pracują poza domem, to zwykle angażują się w prace sezonowe, zajęcia dorywcze lub inne okazjonalne przedsięwzięcia bez formalnej umowy. Poza tym na terenach wiejskich aparat administracyjny państwa jest słabo rozwinięty, przez co możliwość pobierania składek emerytalnych i prowadzenia rejestrów publicznych jest mocno ograniczona. W tych realiach emerytura obywatelska jawi się jako najlepsza opcja rozwoju zabezpieczenia emerytalnego. Po pierwsze, jest to rozwiązanie możliwie najprostsze w konstrukcji i wymagające podejmowania stosunkowo najmniejszej liczby decyzji administracyjnych. Nie wymaga zatem rozbudowanego aparatu biurokratycznego. Po drugie, brak uznaniowości i skomplikowanych kryteriów dostępu do świadczeń powoduje, że system jest czytelny i transparentny, co ogranicza skalę nadużyć i korupcji. Po trzecie, to rozwiązanie skutecznie i na szeroką skalę ogranicza nędzę wśród ludzi starych, zapewniając im stały i przewidywalny dochód.

Przeciwko wprowadzaniu emerytury obywatelskiej przemawia argument, że — mimo relatywnie niskich kosztów administracyjnych — jest to kosztowny projekt socjalny, generujący znaczny wzrost wydatków publicznych. Ubogich krajów, które borykają się z wieloma problemami, na takie rozwiązanie często nie stać. Innym argumentem przeciwko jest to, że rozwój zabezpieczenia emerytalnego mógłby osłabić system wsparcia wewnątrzrodzinnego i wewnątrzspołnotowego. Taki zarzut opiera się na założeniu, że instytucje państwa opiekuńczego wypierają oddolne inicjatywy, które choć często nieefektywne i obciążone wieloma problemami, stanowią cenną wartość; cenną w kategoriach zarówno ekonomicznych, jak i społeczno-kulturowych.

Emerytura obywatelska jest promowana także w krajach wysoko rozwiniętych. W tym wypadku jej głównym zadaniem ma być jednak nie tyle ograniczanie skrajnego ubóstwa, ile uzupełnianie systemu emerytalnego. Ma ona stanowić „bezpieczną przystań” dla wszystkich osób starych, niezależnie od ich sytuacji zawodowej, rodzinnej czy materialnej. Zapewnia zatem ochronę tym grupom, które w systemie zdefiniowanej składki nie są objęte należytą ochroną. Mowa tutaj przede wszystkim o osobach, które ze względu na swoją sytuację życiową (np. niepełnosprawność) mają ograniczony dostęp do rynku pracy, albo są zatrudniane w atypowych formach, albo poświęcają karierę zawodową na rzecz innych ważnych obowiązków (np. rodzinnych). Na skutek zbyt krótkiej kariery zawodowej i/lub opłacania zbyt niskich składek nie mają one szans na zgromadzenie dostatecznie wysokiego kapitału emerytalnego.

W krajach wysoko rozwiniętych możliwe są dwa warianty wprowadzenia emerytury obywatelskiej. Każdy z nich jest mocno problematyczny i wzbudza wiele kontrowersji. Pierwszy wariant to stworzenie emerytury obywatelskiej jako całkowicie nowego elementu, który zostaje wbudowany w dotychczasowy system emerytalny. Oznacza to, że system zostaje uzupełniony (wzbogacony) o dodatkowy filar. Zastosowanie takiego rozwiązania wydaje się mało prawdopodobne ze względu na potencjalne skutki ekonomiczne. W starych demograficznie krajach spowodowałoby to znaczny wzrost wydatków budżetowych, co przy obecnym poziomie zadłużenia publicznego byłoby co najmniej nieodpowiedzialne. Drugi wariant to transformacja systemu emerytalnego polegająca na zamianie sposobu finansowania świadczeń z metody ubezpieczeniowej na metodę

bezwarunkową. Taka zamiana może być interpretowana jako zmiana przywilejów: jedni zyskują (osoby nieubezpieczone), a inni tracą (osoby o wysokich świadczeniach). Jednakże przy założeniu powszechności ubezpieczenia emerytalnego, gdy cała populacja jest ubezpieczona, taka transformacja oznacza „częściowe bankructwo” systemu emerytalnego. Zastępuje się bowiem świadczenia o zróżnicowanej wysokości (wyższe lub niższe) świadczeniami o stałej, niskiej wysokości. „Częściowe bankructwo” przejawia się zatem odmową wypłaty części świadczeń ponad tę standardową, niską wysokość.

Podsumowanie

Emerytura obywatelska funkcjonuje w 19 krajach na świecie (por. tabela 2). Są to zarówno kraje bogate (Holandia, Nowa Zelandia, Kanada, Brunei), średnio zamożne (Seszele, Namibia, Mauritius), jak i biedne (Tanzania). Dodatkowo emerytura obywatelska funkcjonuje w 2 krajach, ale tylko w niektórych regionach: w Meksyku (w miastach Meksyk i Chiapas oraz na terenach wiejskich) oraz w Brazylii (na terenach wiejskich). Ponadto w Kenii, Zambii i Ugandzie prowadzone są zaawansowane prace mające na celu wprowadzenie emerytury obywatelskiej w niedalekiej przyszłości¹⁹.

Tabela 2. Kraje z emeryturą obywatelską na świecie (2017 r.)

Kraj	Rok wprowadzenia	Wartość nominalna (w USD)	Wartość (% PKB per capita)	Wiek emerytalny	Koszt (% PKB)
Boliwia	1997	36	15	60	1,23
Botswana	1996	32	5,1	65	0,27
Brunei	1984	179	5,7	60	0,37
Gruzja	2006	67	27,9	60K / 65M	4,82
Gujana	1993	84	24	65	1,27
Holandia	1957	1201	33,5	65	6,20
Kanada	1927	428	12,3	65	1,76
Kiribati	2003	36	32,6	67	1,21
Kosowo	2002	83	30,7	65	1,97
Mauritius	1958	140	18,2	60	2,90
Namibia	1992	75	16,7	60	1,15
Nowa Zelandia	1940	1049	36,9	65	4,48

¹⁹ www.pension-watch.net (dostęp: 8 czerwca 2017).

Samoa	1990	59	18,9	65	0,89
Seszele	1979	2086	18,2	63	1,52
Surinam	1973	152	19,8	60	1,56
Tanzania	2016	9	11,6	70	0,00
Timor Wschodni	2008	30	14,6	60	0,53
Wyspy Cooka	1966	336	b.d.	60	b.d.
Wyspy Owcze	b.d.	592	b.d.	67	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie www.pension-watch.net (dostęp: 8 czerwca 2017).

Co zaś dotyczy Polski, to zdaniem Z. Czepulis-Rutkowskiej „propozycja wprowadzenia emerytury obywatelskiej [...] pozostaje na etapie wstępnych analiz”²⁰. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że emerytura obywatelska, a przynajmniej pewna jej namiastka, funkcjonuje w naszym kraju już prawie od półwiecza, a konkretniej od 1972 r. Od tego czasu wypłacane jest tzw. świadczenie honorowe dla wszystkich osób, które ukończyły 100 lat. Kwota tego świadczenia wynosi 100% średniego miesięcznego wynagrodzenia za pracę pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne. Przyznawane jest dożywotnio, bezwarunkowo, jako dodatek do pozostałych dochodów. Spełnione są zatem wszystkie kryteria definicyjne emerytury obywatelskiej. Na tle pozostałych krajów, w których funkcjonuje emerytura obywatelska, wyróżnia nas z jednej strony nadzwyczajna hojność świadczenia, które wynosi prawie 80% PKB *per capita*, z drugiej zaś nadzwyczajnie wysoki wiek emerytalny, wynoszący okrągłe 100 lat. Właśnie ze względu na bardzo ograniczony zakres podmiotowy świadczenie honorowe traktowane jest bardziej w kategoriach symbolicznych niż jako realny komponent systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Bibliografia

- Baldwin F.S., *Old age pension schemes: A criticism and a program*, „The Quarterly Journal of Economics” 1910, nr 24 (4).
- Bank Światowy, *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York 1994.
- Cruz-Martinez G., *Means-testing vs. universal targeting: Assumptions of efficiency and affordability*, „Pension watch. Briefings on social protection in older age” 2016, nr 15.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Emerytura obywatelska. Rozwiązanie problemów polityki emerytalnej?*, [w:] *Rynek pracy i polityka społeczna w XXI wieku. Aktualne problemy*, red. L. Machol-Zajda, C. Sadowska-Snaraska, IPiSS, Białystok-Warszawa 2014.
- Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

²⁰ Z. Czepulis-Rutkowska, *Emerytura obywatelska. Rozwiązanie problemów polityki emerytalnej?*, [w:] *Rynek pracy i polityka społeczna w XXI wieku. Aktualne problemy*, red. L. Machol-Zajda, C. Sadowska-Snaraska, Białystok-Warszawa 2014, s. 98.

- Hoffman F., *The problem of poverty and pensions in old age*, „American Journal of Sociology” 1908, nr 14.
- Holzmann R., *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension system and reform*, World Bank Publications, Waszyngton 2005.
- <http://www.ipiss.gov.pl>.
- <http://www.pension-watch.net>.
- Johnson J., Williamson J., *Do universal non-contributory old-age pension make sense for rural areas in low-income countries?*, „International Social Security Review” 2006, nr 59.
- Jousten A., *Financing Social Pensions*, [w:] *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pension and Other Retirement Income Transfers*, red. R. Holzmann, D. Robalino, N. Takayama, World Bank, Washington 2009.
- Owczarek J., *Druga fala reform emerytalnych w świetle zmodyfikowanej wielofilarowej koncepcji Banku Światowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2011, nr 1 (10).
- Parijs P. Van, *Dochód podstawowy dla wszystkich*, „Problemy Polityki Społecznej” 2009, nr 11.
- Piggott J., Robalino D.A., Jimenez-Martin S., *Incentive Effects of Retirement Income Transfers*, [w:] *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pension and Other Retirement Income Transfers*, red. R. Holzmann, D. Robalino, N. Takayama, World Bank, Washington 2009.
- Robalino D., Holzmann R., *Overview and Preliminary Policy Guidance*, [w:] *Closing the coverage Gap: Role of Social Pension and Other Retirement Income Transfers*, red. R. Holzmann, D. Robalino, N. Takayama, World Bank, Washington 2009.
- Sołtys M., Jagodziński K., *Model emerytur obywatelskich*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.
- Surdykowska B., *Dochód podstawowy*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 4.
- Thane P., *The History of Retirement*, [w:] *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, red. G. Clark, A. Munnell, J. Orszag, Oxford University Press, New York 2006.
- Thompson L.H., *The Advantages and Disadvantages of Different Social Welfare Strategies*, „Social Security Bulletin” 1994, nr 57 (3).
- Vinson N., *Sharing the rice bowl — A citizen’s pension*, „Citizen’s Income Bulletin” 1998, nr 25.
- Wiek emerytalny niedługo zniknie z debaty*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.05.2017.
- Willmore L., *Universal pensions for developing countries*, „World Development” 2007, nr 35 (1).

Citizen’s pension in the retirement system. An option for Poland?

Keywords: retirement system, citizen’s pension

Summary

The aim of the article is to present the role and place of citizen’s pension in the retirement system. Firstly, focused on genesis and essence of citizen’s pension. Then, basing on desk research, discussed its strengths and weaknesses, also potential opportunities and threats resulting from the possible implementation in Poland.