

# *Metody ewaluacji w polityce emerytalnej — debaty*

## *Wprowadzenie*

Prezentujemy poniżej pierwszą z trzech debat, jakie zostały przeprowadzone 23 marca 2018 roku podczas ogólnopolskiego seminarium nt. „Metody ewaluacji w polityce emerytalnej”. Jego organizatorem był Zakład Teorii i Metodologii Polityki Społecznej Instytutu Polityki Społecznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W każdej z debat — prowadzonych przez moderatorów — wzięli udział zaproszeni referenci oraz zgromadzeni na sali goście konferencji.

## *Debata I — „Adekwatność systemu emerytalnego”*

Uczestnicy dyskusji panelowej: dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak, dr hab. prof. PŁ Filip Chybalski, dr Alicja Jajko-Siwiek, dr hab. prof. UW Ryszard Szarfenberg — moderator.

### *Ryszard Szarfenberg*

Ogólny temat naszego panelu to adekwatność systemu emerytalnego. Zagadnienie to jest bardzo interesujące, szczególnie w kontekście teorii, metodologii ewaluacji jako takiej. Stawiam hipotezę, że ewaluacja świadczeń pieniężnych, albo tych polityk społecznych, których produktem są świadczenia pieniężne, jest słabo rozwinięta. Typowe ewaluacje są przeprowadzane na programach, projektach, których produkty nie są świadczeniami pieniężnymi. Panelistom zostały przesłane cztery pytania. Pierwsze z nich dotyczy tego, jak polityka społeczna definiuje adekwatność świadczeń. Istotny problem w kontekście teorii ewaluacji polega na odniesieniu adekwatności do standardowych kryteriów ewaluacyjnych: skuteczności, efektywności, użyteczności i trafności.

Drugie pytanie, a właściwie trzy pozostałe pytania dotyczą operacjonalizacji, czyli pomiaru. Jak mierzyć adekwatność w kontekście możliwości finansowych? Czy stopa zastąpienia jest wystarczającą miarą adekwatności czy też powinniśmy przejść na wielowymiarowe indeksy syntetyczne? A w kontekście możliwości finansowych w ewaluacji istnieje

dość rozwinięty obszar ewaluacji ekonomicznej, czyli wyznaczania relacji między kosztem a skutecznością czy między kosztami a korzyściami. Pytanie, czy o systemach emerytalnych również możemy myśleć w ten sposób myśleć. Kwestia finansowania systemu pojawiła się wcześniej i wyraźniej niż zagadnienie adekwatności. Kolejny punkt to pytanie, jak mierzyć ubóstwo emerytalne, zmieniające się w czasie. Przechodzimy więc do jednego z wymiarów tej adekwatności, bo system świadczeń emerytalnych który pozostawia wielu emerytów w ubóstwie, nie będzie oceniany pozytywnie. Trzeba tu pamiętać, że system emerytalny to nie całość świadczeń przeznaczonych dla osób starszych. W związku z czym nasuwa się ogólniejsze zagadnienie, mianowicie kwestia, czym są świadczenia emerytalne w kontekście świadczeń adresowanych dla osób starszych. Przykładowo, czy zasiłek z pomocy społecznej jest częścią systemu emerytalnego czy też nie jest, ale jeżeli już nie jest, to czy należy go wyłączyć z oceny polityki świadczeniowej adresowanych do osób starszych. Mówimy o tym dlatego, że powinniśmy się zastanowić, czy ubóstwo emerytalne to jest część ubóstwa osób starszych, czy jest to zmieniające się w czasie ubóstwo emerytalne, a więc można przewidywać, że emeryt w pierwszym okresie emerytalnym jest mniej ubogi albo w ogóle nie jest ubogi, a ubóstwo pojawia się później, w dalszym przebiegu emerytury. Ostatnie pytanie dotyczy pomiaru czegoś, co jest równie enigmatyczne, jak adekwatność. Jak mierzyć solidarność międzypokoleniową w systemie emerytalnym? Solidarność to bardzo interesujące pojęcie, ale jest jeszcze sprawiedliwość międzypokoleniowa. Mamy tutaj do czynienia z wieloma interesującymi zagadnieniami. Między innymi głoszona jest teza, że sprawiedliwość międzypokoleniowa polega na tym, że rodzice inwestują swoje pieniądze w edukację dzieci, po to, żeby dzieci, jako osoby dorosłe, mając kapitał ludzki, sfinansowały system emerytalny.

Na wypowiedź każdy z uczestników dyskusji ma 15 minut. Dziękuję, zapraszam panią profesor Chłoń-Domińczak.

*Agnieszka Chłoń-Domińczak*

Bardzo dziękuję za zaproszenie i możliwość udziału w dyskusji. Pytania są faktycznie ciekawe i wymagające refleksji. Problem, w jaki sposób określić adekwatność systemów emerytalnych, istnieje od czasu, kiedy cel, jakim jest adekwatność świadczeń, stał się elementem otwartej metody koordynacji polityki społecznej w Unii Europejskiej.

Adekwatność z perspektywy polityki społecznej to ważne zagadnienie systemowe. W tym kontekście warto nawiązać do tego, w jaki sposób określamy główne cele polityki emerytalnej, do czego nawiązują chociażby profesorowie Nicholas Baar i Peter Diamond w swoich książkach. Te cele to, po pierwsze, wygładzenie konsumpcji w przebiegu życia, po drugie — ochrona przed ubóstwem. Adekwatność systemu emerytalnego możemy mierzyć w tych dwóch kontekstach. Z jednej strony, trzeba określić, w jakim stopniu instrumenty szeroko rozumianej polityki emerytalnej, nie tylko system bazowy, ale także te instrumenty, które możemy zaliczyć do szeroko rozumianej polityki zabezpieczenia emerytalnego, są efektywne jako instrumenty wygładzenia dochodu w przebiegu życia. Z drugiej zaś strony, trzeba ustalić, w jaki sposób te instrumenty pozwalają na ochronę

przed ubóstwem osób starszych, które już nie są w stanie pracować. Na pewno w tych dwóch kontekstach należy mierzyć adekwatność.

W mojej ocenie trudno jest precyzyjnie zdefiniować adekwatność, na przykład jako określony procent mediany dochodów ludności, bo w zależności od kraju, w zależności od kontekstu, w zależności od sytuacji bardzo różnych pokoleń, w różnych krajach poziom dochodów i oczekiwania dotyczące konsumpcji są różne. Jest to jedna z przyczyn, dla których trudno jest zdefiniować adekwatność systemów emerytalnych.

Jak wyglądały dochody osób na emeryturach i jak one mogą wyglądać w przyszłości? To jest, moim zdaniem, bardzo istotne zagadnienie, zarówno obecnie, jak i w nadchodzących dekadach. Systemy emerytalne w sposób ciągły podlegają zmianom związanym z regulacjami, które są wprowadzane w różnym kierunku, w zależności od preferencji politycznych, które to zmiany mają wpływ na to, jak będą wyglądały emerytury w przyszłości. W związku z tym pomiar adekwatności to jest na pewno pomiar, który powinien być dokonywany w odniesieniu do obecnych świadczeń, ale także z uwzględnieniem tego, co może się stać w przyszłości.

Jeżeli chodzi o dochody osób, które już są na emeryturze, istnieje relatywnie niewiele instrumentów, które mogą sytuację znacząco zmienić, oczywiście poza świadczeniami typu zasiłek stały czy różnego typu świadczeniami pieniężnymi przeznaczonymi dla osób ubogich. Inaczej wygląda sytuacja, gdy chodzi o przyszłość. Jeżeli wiemy, że system emerytalny nie będzie gwarantował adekwatnego dochodu, zachodzi pytanie, jakie działania można wdrożyć, żeby tę sytuację zmienić. Zmiany mające miejsce w polskim systemie emerytalnym, w tym zmiana wieku emerytalnego, a szczególnie obniżenie wieku emerytalnego kobiet, oczywiście będą rodziły skutki w postaci niższych świadczeń w przyszłości, biorąc pod uwagę to, w jaki sposób system emerytalny w Polsce jest skonstruowany. Niższy dochód z pracy w przebiegu życia, związany z krótszym okresem aktywności zawodowej, oznacza relatywnie niższe świadczenia w przyszłości. Dlatego też bardzo ważne jest to, żeby starać się zmierzyć wpływ zmian wdrażanych w polityce publicznej z perspektywy dzisiejszej, czyli na przykład poziomu ubóstwa lub dochodów osób starszych dzisiaj, ale równie ważne jest zrozumienie procesów, które będą miały miejsce w przyszłości. Już dzisiaj są dokonywane projekcje wysokości emerytur w przyszłości. Są to na przykład oceny systemów emerytalnych, które są przygotowywane przez OECD, czy też raport dotyczący adekwatności emerytur, który jest publikowany przez Komisję Europejską raz na trzy lata. Chciałabym jednak zwrócić uwagę — że projekcje będące podstawą tych szacunków uwzględniają dosyć wystandaryzowane założenia dotyczące przebiegu życia osób, które będą korzystać z emerytur w przyszłości. Zakładają one, że ktoś wchodzi na rynek pracy, mając lat 25, pracuje nieprzerwanie do osiągnięcia wieku emerytalnego i będzie dostawał emeryturę. Oznacza to, że porównujemy między sobą systemy emerytalne w sytuacji *de facto* nieistniejącej — pełnej kariery zawodowej. Relatywnie niewiele osób ma za sobą ścieżkę kariery zawodowej bez żadnych przerw. Projekcje te uwzględniają również scenariusze krótszej aktywności: co będzie, jeżeli nastąpi dłuższa, na przykład dwuletnia, przerwa ze względu na bezrobocie, trzyletnia przerwa na opiekę nad dzieckiem i tym podobne. Nadal jednak to nie odzwierciedla w pełni typowych ścieżek przebiegu życia, które obserwujemy

wśród Europejczyków. Wspólnie z profesorem Ireną Kotowską, z profesorem Markiem Górą, doktor Igą Magdą, doktor Anną Ruzik-Sierdzińską i doktorem Pawłem Strzeleckim przeprowadziliśmy analizy, które bazowały na odtworzonych ścieżkach przebiegu życia osób, które były respondentami badania SHARE (badania zdrowia, zatrudnienia i procesów przechodzenia na emeryturę w Europie). Analizy te pokazały, że uwzględnienie różnic w przebiegu życia zawodowego, które wynikają z płci, w tym zróżnicowania osiągniętych zarobków, ale także przerwanych ścieżek zawodowych lub pracy w niepełnym wymiarze, dowodzi, że rzeczywistość jest inna niż te założenia, które przyjmujemy.

Kobiety mniej intensywnie uczestniczą w rynku pracy właściwie we wszystkich krajach. Co ciekawe, obserwujemy to także w krajach uważanych za modelowe w zapewnianiu równego dostępu kobiet do rynku pracy, takich jak Szwecja czy Niemcy. W krajach tych często sposobem na godzenie pracy z życiem rodzinnym jest praca kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy. Co oczywiście ma konsekwencje dla przyszłych emerytur i luka wysokości emerytur w Szwecji wynosi około jednej czwartej. W Polsce też zaobserwowaliśmy ścieżki zawodowe kobiet związane ze znacznym zmniejszeniem aktywności zawodowej, chociaż częściej jednak kobiety pracowały na pełnym etacie. Nadal, ze względu na niższy wiek emerytalny i zarobki, emerytury kobiet są niższe. Luka płci w emeryturach, związana z różnym przebiegiem aktywności zawodowej w przebiegu życia, nie jest dobrze oceniona i mierzona w dyskursie czy to badawczym, czy tym bardziej politycznym, jeżeli chodzi o miarę adekwatności systemów emerytalnych.

Ogólnie rzecz biorąc, to, jak wyglądają ścieżki aktywności zawodowej, ma ogromne znaczenie dla emerytur i to też bardzo wyraźnie widać przy próbie symulacji, jaką na przykład przeciętny Polak osiągnąłby emeryturę, gdyby jego kariera zawodowa przebiegała w Szwecji. Byłaby ona znacznie niższa, dlatego że przeciętny Polak pracuje mniej niż przeciętny Szwed. W związku z tym adekwatność systemów emerytalnych jest konsekwencją podejmowanych decyzji i także polityki w obszarze rynku pracy, która pozwala na mniejszą lub większą aktywność na rynku pracy, przekładającą się na emerytury zgodnie z teorią rzeczonoego wygładzania dochodu w przebiegu życia. Tak więc, teoria adekwatności w kontekście możliwości finansowania, w mojej ocenie, powinna właśnie łączyć te aspekty przebiegu życia i różnych ścieżek przebiegu życia, które zmiernają do określonej emerytury w przypadku *consumption smoothing*.

Kolejna rzecz, o której chciałam powiedzieć, to jest adekwatność z punktu widzenia ochrony przed ubóstwem i instrumentów, które temu służą. W polskim systemie emerytalnym tym instrumentem jest przede wszystkim emerytura minimalna. Jest to świadczenie przyznawane osobom, które miały odpowiednio długi staż pracy (20 lat — kobiety, 25 lat — mężczyźni). Emerytura minimalna w nowym systemie emerytalnym jest dofinansowywana z podatków, z budżetu państwa. Jest to więc świadczenie, którego wysokość teoretycznie nie musi być ustalana tak, jak jest dzisiaj, czyli zgodnie z zasadami waloryzacji wszystkich innych świadczeń. Dwa lata temu emerytura minimalna była w większym stopniu dofinansowywana, niż wynikałoby to ze wskaźników waloryzacji. Jest to w mojej ocenie ten instrument, który powinien dokładnie podlegać monitorowaniu, w jakim stopniu wysokość świadczenia emerytalnego daje możliwość ochrony przed ubóstwem. Jeżeli

nie daje, to oczywiście emerytura minimalna powinna być ustalona na takim poziomie, żeby ten cel systemu emerytalnego osiągnąć.

Kolejne pytanie dotyczy tego, jak mierzyć ubóstwo emerytalne zmieniające się w czasie. Musimy planować instrumenty obecnie, próbując ocenić to, jak decyzje, które są podejmowane dzisiaj, wpłyną na dochody emerytów i wydatki systemów emerytalnych za 20, 30, 40 lat. Perspektywa dynamicznego mierzenia sytuacji bieżącej i przyszłej jest absolutnie konieczna, bo dziś wdrażane są rozwiązania, które mogą zmienić sytuację w przyszłości. Oczywiście tego typu analizy powinny być prowadzone na bieżąco. W swoim czasie, kiedy wprowadzana była reforma emerytalna, pojawił się postulat utworzenia instytucji Aktuariusza Krajowego, która by regularnie prowadziła analizy sytuacji systemu emerytalnego, zarówno od strony finansowej, jak i od strony adekwatności świadczeń. Tego typu — stała, regularna — ocena systemu emerytalnego na pewno jest potrzebna. Tak się dzieje w Wielkiej Brytanii, gdzie funkcjonuje urząd Government Actuary's Department. Podobnie w Stanach Zjednoczonych, gdzie corocznie publikowany jest tak zwany *Trustees' Report*, w którym prezentowane są projekcje sytuacji systemu emerytalnego, a także rentowego i ubezpieczeń zdrowotnych, co pozwala na prowadzenie dyskursu wokół stabilnej, regularnej, spodziewanej przez wszystkich oceny.

Ostatnia kwestia, jaką chciałabym poruszyć, dotyczy tego, jak mierzyć solidarność międzypokoleniową w systemie emerytalnym. Solidarność międzypokoleniowa jest kluczowa w systemie emerytalnym. Każdy system emerytalny, bez względu na to, jak on jest skonstruowany, opiera się, de facto, na relacjach między pokoleniami w zakresie, tak czy inaczej sformułowanej, sprawiedliwości międzypokoleniowej, czy to przez regulacje prawne, czy też przez różnego rodzaju systemy, instytucje, które wokół systemu emerytalnego powstają. Z pewnością wszystkie rozwiązania, które są wprowadzane w systemie emerytalnym, powinny uwzględniać sprawiedliwość i równowagę międzypokoleniową. Sprawiedliwość międzypokoleniowa jest bardzo trudna do osiągnięcia w Polsce, bo w przeszłości system nie w pełni ją zapewniał, sprawiedliwości międzypokoleniowej w istocie nie było. Bazując na dywidendzie demograficznej, w przeszłości wprowadzono szereg rozwiązań, dzięki którym te pokolenia, które obecnie korzystają z systemów emerytalnych, są uprzywilejowane w stosunku do każdego kolejnego pokolenia. I trzeba to bardzo wyraźnie powiedzieć, że jest tak nie tylko w Polsce. Stąd też bardzo trudno odnosić miarę solidarności czy sprawiedliwości międzypokoleniowej do przyszłych pokoleń, biorąc pod uwagę to, jak wyglądał system emerytalny. Na pewno to, na co warto patrzeć, to nie tylko tradycyjne miary, jakich na przykład używamy w demografii, czyli mierzące relacje międzypokoleniowe, ilościowe, wyznaczające współczynnik obciążenia demograficznego. One nam pokazują pewne tendencje, które są bardzo ważne i które będą miały w przyszłości wpływ na solidarność i sprawiedliwość międzypokoleniową. Warto też zwrócić uwagę na to, jak instytucje i systemy przekładają się na ekonomiczne transfery pomiędzy pokoleniami. Taką miarą wynikającą z narodowych rachunków transferów jest metoda oceny dochodów, konsumpcji i transferów pomiędzy pokoleniami, która mierzy zagregowany deficyt życia w relacji do zagregowanego dochodu w przebiegu życia w oparciu o bieżące systemy. Ta miara dla Polski pokazuje, że mamy bardzo duże obciążenie ekonomiczne w relacji do

obciążenia demograficznego. Zagregowane dochody z pracy są niższe niż w wielu innych krajach. Polacy wcześniej się wycofują z rynku pracy, czyli dochód z pracy *per capita* osób do 50. roku życia bardzo szybko spada, co przy wysokich transferach (relatywnie do wynagrodzeń) rodzi znaczące obciążenie ekonomiczne. W Szwecji, która ma dużo wyższe współczynniki obciążenia demograficznego, obciążenie ekonomiczne jest znacznie niższe, pomimo że jest to system w o wiele większym stopniu postrzegany jako społecznie adekwatny, ale także jest to system, w którym aktywność zawodowa jest bardzo wysoka, co pozwala na utrzymanie bardzo dobrej relacji między pokoleniami.

*Filip Chybalski*

Proszę państwa, postawione pytania faktycznie są bardzo trudne. Nie ma tu jednoznacznych odpowiedzi, prostych rozwiązań, więc pozwolę sobie rozpocząć od kwestii zdefiniowania adekwatności emerytalnej. Jeżeli mówimy o adekwatności w systemie emerytalnym, to od razu pojawia się pytanie: system emerytalny adekwatny względem czego? Jaki w ogóle jest benchmark? Uważam, że odpowiednim punktem wyjścia do dyskusji nad adekwatnością systemów emerytalnych jest trójwymiarowe podejście do niej, zastosowane w otwartej metodzie koordynacji, o czym mówiła profesor Chłoń-Domińczak. Pierwszy wymiar, czyli ochrona przed ubóstwem, jak uważam, będzie zyskiwać na znaczeniu kosztem wygładzania konsumpcji. Drugim wymiarem jest właśnie wygładzanie konsumpcji, a trzecim — pewne równouprawnienie czy sprawiedliwość pod względem płci w systemie emerytalnym. Przy czym ten trzeci wymiar jest pochodną dwóch pierwszych, czyli ubóstwa, czy ochrony przed ubóstwem i wygładzania konsumpcji, a pytanie o równouprawnienie w ramach otwartej metody koordynacji dotyczy tego, w jakim stopniu udaje się ten cel pewnej równości dochodowej emerytów w przekroju obu płci zrealizować. Zaczniemy od ochrony przed ubóstwem. Jaki tu benchmark można by zastosować? Tym najbardziej powszechnym jest faktycznie 60% mediany dochodów, ponieważ warto opierać się na wskaźnikach, które są gromadzone przez OECD czy przez Eurostat, dzięki czemu możemy dokonywać pewnych porównań międzynarodowych. One są kluczowe dzisiaj, bo analiza, ocena, ewaluacja systemu emerytalnego, bez odpowiednich odniesień do tej adekwatności czy stabilności systemów emerytalnych w innych krajach, jest w ogóle niemiarodajna. Więc mamy 60% mediany dochodów jako granicę ubóstwa. I to jest miara bardzo niedoskonała. Dla przykładu, kiedy analizowaliśmy adekwatność systemów emerytalnych w latach 2005–2013, tym, co nas uderzyło, były wysokie stopy zagrożenia ubóstwem w Szwajcarii. Trudno sobie wyobrazić szwajcarskiego emeryta żyjącego w biedzie. Skąd się te wysokie wskaźniki zagrożenia ubóstwem w Szwajcarii brały? No stąd, że jest tam relatywnie duże zróżnicowanie dochodów populacji emerytów i z tego powodu duża część emerytów miała dochody poniżej 60% mediany dochodów w całej populacji. Ale też łatwo sobie wyobrazić pewną hipotetyczną sytuację, że wszyscy emeryci żyją w skrajnej nędzy. Dla przykładu, załóżmy, że w Polsce emerytura nie przekracza 200 zł i wszyscy otrzymują świadczenie na poziomie 200 zł, a tym samym stopa zagrożenia

ubóstwem będzie wynosić 0, bo nie będzie emeryta, którego świadczenie byłoby na poziomie niższym niż 60% mediany. Można zatem zapytać, jaka miara jest bardziej obiektywna, bardziej miarodajna i, wydaje się, mająca lepsze zastosowanie także do regulowania emerytury minimalnej, o której mówiła profesor Chłoń-Domińczak, bo emerytura minimalna jest głównym narzędziem walki z ubóstwem wśród emerytów. Taką miarą jest na przykład wskaźnik deprivacji materialnej. Mamy w tym wypadku zdefiniowanych dziewięć potrzeb i wskaźnikiem tym mierzymy odsetek populacji emerytów, którzy ze względów finansowych nie są w stanie zaspokoić przynajmniej trzech spośród tych potrzeb, a w przypadku wskaźnika pogłębionej deprivacji materialnej przynajmniej czterech spośród nich. Te potrzeby to na przykład odpowiednie ogrzewanie mieszkania, opłacenie rachunków związanych z mieszkaniem, posiadanie telewizora kolorowego, odpowiednie odżywianie się, możliwość sfinansowania 7-dniowego wyjazdu na urlop wypoczynkowy raz w roku — tak te potrzeby definiuje Eurostat. To jest miara o wiele bardziej obiektywna, o wiele bardziej precyzyjna i przywracająca Szwajcarię do pierwszej trójki krajów z najmniejszym ubóstwem, podczas gdy stopa zagrożenia ubóstwem sugerowałaby poniekąd, że to ubóstwo wśród emerytów szwajcarskich jest relatywnie wysokie. W przypadku wygładzania konsumpcji, czyli drugiego wymiaru adekwatności, o wiele trudniej jest zdefiniować benchmark. Tym benchmarkiem zazwyczaj są dochody w okresie aktywności zawodowej, bo podstawową miarą oceny stopnia wygładzania konsumpcji jest stopa zastąpienia. Można ją mierzyć dla danych wzdłużnych, dla danych poprzecznych, dla generacji czy kohort, dla populacji. Najpierw odniosę się do tej najpowszechniej chyba stosowanej przez Eurostat miary, jaką jest zagregowana stopa zastąpienia. Pominę stopę zastąpienia szacowaną przez OECD, dlatego że to jest faktycznie prognoza lub projekcja. Zatem zagregowana stopa zastąpienia to stopa odnosząca się do obecnych dochodów emerytów. Nie jest to oczywiście miara doskonała. Uważam bowiem, że na system emerytalny, jakkolwiek byśmy go definiowali, powinniśmy patrzeć szeroko, bo generalnie chodzi o to, aby ocenić szeroko pojętą sytuację materialną populacji emerytów, czyli osób w okresie poprodukcyjnym. Nieważne, czy te świadczenia nazywamy emeryturami czy też nazywamy je w jakiś inny sposób. Nieważne, czy te świadczenia są wypłacane z systemu zarządzanego przez państwo, zarządzanego publicznie, czy są to świadczenia wypłacane z instytucji sektora prywatnego. Ważne jest, jaki poziom dochodu ten system zapewnia. I ta zagregowana stopa zastąpienia jest oparta, po pierwsze, na dochodach brutto, po drugie — tylko na dochodach emerytalnych. To są jej wady jako miary szeroko rozumianej adekwatności w wymiarze wygładzania konsumpcji. Czy istnieje alternatywa? Alternatywą jest relatywna mediana dochodów, która po pierwsze uwzględni dochody netto, po drugie — wszystkie dochody do dyspozycji gospodarstwa domowego emerytów, w relacji do analogicznych dochodów populacji w wieku 0–65. Jeżeli porówna się już sam pakiet informacyjny, mam na myśli materiał liczbowy zawarty we wskaźnikach zagregowanej stopy zastąpienia i relatywnej mediany dochodów, okazuje się, że oczywiście korelacja między nimi jest znacząca, ale współczynnik korelacji nie jest bliski wartości jeden, co sugeruje, że informacje zawarte w tych dwóch wskaźnikach nie są identyczne i nie są w pełni powielane. Jeżeli chcielibyśmy poszukać takiej syntetycznej miary

adekwatności systemu emerytalnego, to mimo że zazwyczaj za tę miarę przyjmujemy stopę zastąpienia, okazuje się, że wielowymiarowo pojmowaną adekwatność systemu emerytalnego obejmującą również ubóstwo o wiele lepiej reprezentuje właśnie mediana relatywnych dochodów. Ona mierzy to lepiej, w większym stopniu oprócz dochodów uwzględnia także ubóstwo, a odnosimy się do niej rzadziej niż do stopy zastąpienia. I trzeci wymiar, czyli zróżnicowanie dochodów między płciami. W tym przypadku, moim zdaniem, bardzo trudno jest zdefiniować benchmark. Oczywiście, na pierwszy rzut oka wydaje się, że sytuacją idealną jest sytuacja, kiedy stopa zastąpienia w systemie emerytalnym dla kobiet i mężczyzn jest równa i stopa ubóstwa czy stopa zagrożenia ubóstwem dla kobiet i mężczyzn też jest równa. Ale nie możemy abstrahować od tego, że jednak mamy zróżnicowany wiek emerytalny i bardzo zróżnicowane okresy aktywności zawodowej. Czy benchmarkiem faktycznie powinien być brak różnic, czy też benchmarkiem powinno być powielenie różnic z okresów aktywności zawodowej w okresie emerytalnym? Oczekiwanie, że tym benchmarkiem będzie zero, to pewna utopia. Na razie nie ma przesłanek, aby tak myśleć, aczkolwiek tendencja do podwyższania i zrównywania wieku emerytalnego, na przykład w krajach OECD, jest niezaprzeczalna, to się dzieje mniej więcej od początku tego wieku. Faktycznie, ustawowy wiek emerytalny oraz efektywny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn podnosi się i staje się coraz bardziej zbieżny. My tutaj, mam na myśli Polskę, idziemy ewidentnie pod prąd. Chodzi o adekwatność w kontekście możliwości finansowania i o solidarność czy sprawiedliwość międzypokoleniową. Jak mierzyć sprawiedliwość międzypokoleniową? Chodzi generalnie o to, żeby system emerytalny nie zaburzał pewnej równowagi międzypokoleniowej. Trudno tę równowagę oczywiście zdefiniować. Co jest warunkiem zapewnienia adekwatności w długim okresie? Warunkiem zapewnienia adekwatności w systemie emerytalnym w długim okresie jest jego stabilność finansowa. O ile bowiem brak stabilności finansowej można rekompensować w krótkim okresie wzrostem długu publicznego, w długim okresie jest to po prostu niemożliwe. I teraz, jeżeli zaczynamy mówić o stabilności finansowej systemu emerytalnego, to faktycznie wprowadzamy kryterium efektywności do systemu emerytalnego. Stabilność systemu emerytalnego jest również wielowymiarowa. Po pierwsze, chodzi o relację wydatków emerytalnych do PKB, jedną z podstawowych miar systemu emerytalnego, aczkolwiek ona nie jest do końca porównywalna w przekroju międzynarodowym, co podkreśla zresztą Eurostat. Więc tę relację — wydatki emerytalne do PKB — trzeba jeszcze odnieść do uwarunkowań demograficznych, czy na przykład do stopy obciążenia demograficznego. Oczywiście im mniejszy udział wydatków emerytalnych w relacji do PKB, tym ten system efektywniejszy. Po drugie, chodzi o to, ile kosztuje nas zapewnienie adekwatności, czyli ile pokolenie pracujące płaci za to, żeby nie było ubóstwa wśród emerytów. Ile pokolenie pracujące płaci za to, żeby udało się wygładzić konsumpcję w cyklu życia? To jest drugi wymiar tej efektywności systemu emerytalnego. Trzeci wymiar, powiązany z tym drugim, moim zdaniem kluczowy, to jest oddziaływanie systemu emerytalnego na rynek. Mamy ogromny problem, zresztą nie tylko my, z nienadążaniem efektywnego wieku emerytalnego za oczekiwaną długością trwania życia osób w wieku



okołoemerytalnym. Ale to się skądś wzięło. To się wzięło z polityki pełnego zatrudnienia, realizowanej w krajach Europy kontynentalnej w latach 70. i 80., ponieważ wtedy uważano, że wypychanie osób starszych z rynku pracy rozwiąże problem bezrobocia wśród młodych. I tę politykę realizowano w latach 70., 80., po czym, głównie w Europie kontynentalnej, okazało się, że ta polityka zbankrutowała. Ona się okazała zupełnie nieskuteczna i nieefektywna. Ale, niestety, te mechanizmy wypychania czy zachęcania do przechodzenia na wcześniejsze emerytury i obniżony wiek emerytalny pozostały. Konieczność jego podwyższania jest w świetle przesłanek ekonomicznych i demograficznych oczywista, ale w świetle przesłanek politycznych nie jest to już tak oczywiste. Faktycznie, jest po prostu ogromnym wyzwaniem. Za to dzisiaj płacimy, za tę politykę z lat 70., 80. Oczywiście, niektóre kraje były odporne na tę politykę. Świetnymi przykładami są Islandia i kraje skandynawskie, które minimalizowały politykę przechodzenia na wcześniejsze emerytury. W Islandii wskaźnik zatrudnienia w populacji 55–64 jest na poziomie 80%, w Polsce — ponad 40%. Wskaźnik zatrudnienia w populacji 65–74 w Islandii jest na poziomie 30%, w Polsce — poniżej 10%. To jest przepaść, ale ustawowy wiek emerytalny w Islandii od 50 lat wynosi dla kobiet i mężczyzn 67 lat. W Norwegii jest podobnie, oni obniżyli ten wiek z 70 do 67 lat, ale mają fundusz oparty na przychodach ze sprzedaży ropy naftowej. Ostatnio ten fundusz zanotował kolejny raz wysoką stopę zwrotu, a aktywa zakumulowane w tym funduszu w przeliczeniu na jednego Norwega wynoszą ok. 700 tys. złotych.

W jaki sposób mierzyć sprawiedliwość międzypokoleniową? Niestety, nie ma odpowiedzi na to pytanie i teraz realizujemy projekt, którego tytuł brzmi „Sprawiedliwość międzypokoleniowa w porządkach państwa dobrobytu: międzynarodowe studium porównawcze”. No i oczywiście zaczynamy od definiowania sprawiedliwości międzypokoleniowej. A teraz zastanawiamy się nad tym, jak ją mierzyć, na przykład w systemie emerytalnym. Naturalnie mamy do czynienia ze zjawiskiem wielowymiarowym. Nie ma jednego wskaźnika, który by pozwolił to zmierzyć, ale uważam, że niezłą aproksymantą takiej równowagi międzypokoleniowej w systemie emerytalnym może być efektywny wiek emerytalny. Nie ustawowy, tylko efektywny, bo celem jest podnoszenie efektywnego wieku emerytalnego. Ustawowy wiek emerytalny jest, co najwyżej, narzędziem do realizacji celu, jednym z wielu. Więc to może być jedna miara. Drugą miarą może być stopa zastąpienia analizowana w ujęciu dynamicznym, czyli patrzymy, co się dzieje ze stopą zastąpienia w systemie emerytalnym w czasie, jak zmienia się jej wartość. Na tej podstawie jesteśmy w stanie ocenić, w jakim stopniu jest zachowana sprawiedliwość międzypokoleniowa w wymiarze dochodów emerytalnych. I — po trzecie — miara demograficzna, np., stopa obciążenia demograficznego, ale definiowana w sposób bezpośredni, czyli jako relacja populacji emerytów do populacji osób w wieku produkcyjnym. Jest to miara prosta, ale kluczowa. Ona pokazuje praktycznie, jaka jest relacja międzypokoleniowa. Gdyby abstrahować od czynników politycznych, łatwo sobie wyobrazić sytuację, w której stabilność systemu emerytalnego w długim okresie jest zachowana, tym samym utrzymana jest adekwatność w systemie emerytalnym — pod jednym warunkiem, takim, że ustawowy wiek emerytalny mamy ściśle powiązany właśnie z tą relacją. Dziękuję bardzo.

Przede wszystkim serdecznie dziękuję za zaproszenie mnie do uczestnictwa w dyskusji. Chciałabym przedstawić podejście indywidualne, to znaczy z punktu widzenia indywidualnego uczestnika systemu emerytalnego. Patrząc z tej strony, wydaje się, że taką kluczową miarą służącą do pomiaru adekwatności musi być miara, która spełnia trzy warunki. Po pierwsze powinna to być miara, która będzie prosta do obliczenia. Po drugie — miara, która będzie możliwa w ogóle do obliczenia poprzez posiadanie odpowiednich danych, i wreszcie, po trzecie — miara, która będzie łatwa w interpretacji z punktu widzenia indywidualnego uczestnika systemu. Myślę, że wobec takich wymagań idealną miarą jest jednak stopa zastąpienia. Uważam, że miary syntetyczne są doskonałe do porównywania systemów. Natomiast kapitał emerytalny, który jest sam w sobie dobrą miarą, jest zbyt skomplikowany obliczeniowo dla indywidualnej osoby, która chciałaby oszacować swoje dochody emerytalne i ocenić je w kontekście innych osób. Patrząc na trzy aspekty adekwatności, to jest: ochronę przed ubóstwem, wygładzenie konsumpcji w cyklu życia i solidarność międzypokoleniową, należałoby jednak stopę zastąpienia zróżnicować. W odniesieniu do ubóstwa odpowiednią miarą byłaby relacja emerytury do przeciętnego wynagrodzenia. Pozwoliłaby ona na porównanie świadczenia emerytalnego danej osoby w kontekście innych osób. W zakresie możliwości zachowania wcześniejszego standardu życia, czyli wygładzenia konsumpcji, najlepszą miarą jest natomiast relacja własnej emerytury do własnych wcześniejszych wynagrodzeń. W przypadku badania redystrybucji właściwym odniesieniem dla indywidualnej emerytury jest także wynagrodzenie przeciętne.

Idąc dalej, ważne jest również wskazanie punktów krytycznych, benchmarków, pozwalające określić, jaki poziom stóp zastąpienia oznacza adekwatność. W kontekście ochrony przed ubóstwem, rolę taką zdecydowanie może pełnić emerytura minimalna, o której mówiła pani profesor. Uważam, że relacja emerytury minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia mogłaby być dobrym punktem odniesienia. Oczywiście, trzeba poziom tego benchmarku monitorować w czasie. Natomiast odnosząc się do kwestii zachowania na emeryturze wcześniejszego standardu życia, warto spojrzeć na oczekiwania społeczne w zakresie poziomu świadczeń emerytalnych. Badania ankietowe na ten temat przeprowadził między innymi doktor Radosław Kurach z Wrocławia. Widać z nich wyraźnie, że ludzie oczekują wysokich stóp zastąpienia. Spodziewają się, że późniejsze emerytury w około 70% zastąpią wcześniejsze wynagrodzenia. Stopy zastąpienia podawane powszechnie przez ZUS za ubiegłe lata są właśnie zbliżone do tych wartości.

W dalszej kolejności, dysponując zróżnicowanymi typami stóp zastąpienia oraz posiadając odpowiednie wartości krytyczne, warto w ramach oceny adekwatności dokonać charakterystyk osób, które takie świadczenia adekwatne uzyskują. W tym celu sięgnęłabym do różnego typu wielowymiarowych metod statystycznych, szczególnie metod eksploracyjnych, które pozwalają na „przeszukanie” dużych zasobów stóp zastąpienia. Metody te pozwolą zbadać charakterystyki wielu osób ze względu na różnorodne czynniki, i to nie tylko ilościowe, takie jak dochody czy liczba posiadanych dzieci, ale także specyficzne, jakościowe, takie jak chociażby stan zdrowia czy typ gospodarstwa domowego. Tym samym

pozwolą one uchwycić pełne spektrum działania wszystkich tych czynników w kontekście adekwatności. Metody eksploracyjne mają także zdolności predykcyjne, co oznacza, że sklasyfikują osoby uzyskujące adekwatne świadczenie, a ponadto pokażą, czyje emerytury będą adekwatne w przyszłości. Oczywiście warto sięgnąć także po analizę korespondencji. Należy również pamiętać, że metody eksploracyjne są odporne na braki danych, które niewątpliwie w takich badaniach wystąpią. Natomiast analizując zachowanie na emeryturze wcześniejszego standardu życia, należałoby wykorzystać metody wzdlużne. Najbardziej pomocna może być tutaj analiza sekwencji cyklu życia, pokazująca, jakie sekwencje zdarzeń, jakie stany doprowadzają do uzyskania adekwatnego świadczenia emerytalnego.

Przeprowadziłam wstępne badania adekwatności, stosując powyższe metody dla danych panelowych z badania SHARE 50+ w Europie. Korzystałam z danych przekrojowych z czwartej i z szóstej rundy badania oraz z danych rundy trzeciej, czyli SHARELIFE. Użytkowałam interesujące rezultaty. Jeżeli chodzi o charakterystyki przekrojowe, w kontekście ubóstwa, to polski system emerytalny sprzyja adekwatności emerytur uzyskiwanych przez mężczyzn, którzy funkcjonują w małych, jednoosobowych gospodarstwach domowych lub w takich gospodarstwach domowych, które już zostały opuszczone przez dzieci. Ponadto istotną zmienną dla adekwatności jest stan zdrowia. Uzyskiwaniu adekwatnych emerytur sprzyja dobry i średni stan zdrowia.

Natomiast, jeżeli chodzi o ścieżki życia prowadzące do adekwatnych świadczeń emerytalnych, wyniki wskazują, że wymagania formułowane wobec osób pragnących uzyskać odpowiednio wysokie emerytury nie są zbyt wygórowane. Mianowicie wystarcza już, na przykład, edukacja trwająca do 20., 21. roku życia. Ponadto wystarcza 35 lat stażu pracy. Podobnie jest w kwestii wieku przejścia na emeryturę. Dostateczne jest osiągnięcie wieku 55–58 lat. Typowe dla osób z adekwatnymi świadczeniami jest posiadanie dwojga dzieci. Nie są to zatem zbyt wysokie wymagania. Spełnienie ich pozwalało na uzyskanie emerytury na poziomie adekwatnym, odpowiednio wysokim. Ciekawe jest, że wyraźnie zarysowuje się wśród typowych trajektorii znacząca grupa kobiet, które uzyskały adekwatne świadczenia i nie miały dzieci. Można powiedzieć, że ceną za adekwatną emeryturę jest dla kobiet brak dzieci, rezygnacja z macierzyństwa. Prawidłowość ta jest jednak wyraźnie widoczna tylko w przypadku kobiet, natomiast nie widać jej w przypadku mężczyzn. Z drugiej strony, mamy liczną grupę mężczyzn uzyskujących adekwatne świadczenia, którzy zakładali rodziny wielodzietne. Można byłoby powiedzieć, że wielodzietność stymulowała mężczyzn do bardziej wysiłonej pracy, która zaowocowała później także emeryturą adekwatną.

Chciałabym jeszcze zwrócić uwagę na kwestię redystrybucji w ramach systemu emerytalnego. Doskonałym narzędziem do oceny redystrybucji są drzewa decyzyjne. Drzewa klasyfikacyjne pomagają we wskazaniu zakresu oraz kierunku redystrybucji — i to zarówno międzypokoleniowej, jak i wewnątrzpokoleniowej. Natomiast poziom tej redystrybucji, jej wysokość, można świetnie określić przy użyciu drzew regresyjnych. W Polsce redystrybucja emerytalna — to przepływy od mężczyzn do kobiet. Natomiast jej wysokość jest znikoma.

Na koniec poruszę temat teoretycznych stóp zastąpienia, oszacowanych dla typowych trajektorii życia. Po nałożeniu wspomnianych wcześniej metod eksploracyjnych na teore-

tyczne stopy zastąpienia, możliwe byłoby określenie, jaki wpływ miałyby zmiany systemu emerytalnego na grupę świadczeniobiorców uzyskujących adekwatne świadczenia.

Podsumowując, uważam, że podejmowanie ewaluacji adekwatności świadczeń emerytalnych przy użyciu metod statystycznych jest bardzo obiecujące.

Dziękuję.

*Ryszard Szarfenberg*

Bardzo dziękuję panelistom za wystąpienia. Pojawiło się w nich wiele interesujących zagadnień. Jest co najmniej pięć wymiarów adekwatności, co uświadomił nam profesor Chybalski. Jeśli chodzi o emeryturę minimalną, to pamiętam hasła z lat 80. mówiące, że emerytura minimalna nie powinna być niższa niż minimum socjalne emeryckie. Nie są one zrealizowane do dzisiaj. Jeżeli szukamy jakiegoś standardu, to może minimum socjalne obliczone dla emerytów mogłoby być takim standardem.

*Zofia Czepulis-Rutkowska*

Bardzo się cieszę, że w ogóle mogę uczestniczyć w tej wymianie poglądów. I bardzo mi się podoba temat „Metody ewaluacji w polityce emerytalnej”. Oczywiście rozmawiamy o tych wszystkich wymiarach od wielu lat. O adekwatności, o wieku emerytalnym i również o systemach dodatkowych emerytalnych. Tracimy trochę z pola widzenia zmiany, które zachodzą. Na przykład, jesteśmy tak głęboko przekonani do tego, że należy system ewalować, czyli oceniać, w związku z rynkiem pracy. A już 30, 40 lat temu była taka koncepcja, której autorem był chyba pan Szmidt, która właśnie mówiła o tym, że rynek pracy już nie może być punktem odniesienia w ocenie polityki społecznej w ogóle. Więc ja bym bardzo ostrożnie podchodziła do łączenia systemu emerytalnego z rynkiem pracy. Bardzo się cieszę, że pani profesor Chłoń-Domińczak poruszyła kwestię zmiennych biografii, to jest bardzo cenny wkład. Ale jest tak, że ciągle mówimy o tej nierówności kobiet. A przecież ten system emerytalny, który ciągle mamy, to jest wytwór historyczny, który po prostu powstał w innych okolicznościach rynku pracy, rozwoju przemysłu, i my musimy zawsze o tym pamiętać. Ja przynajmniej staram się od tego wychodzić, że to jest twór historyczny, czyli musimy go tak widzieć. Co się w tej chwili dzieje w debacie nad systemami emerytalnymi na całym świecie, w Unii Europejskiej? Trochę się odchodzi od otwartej metody koordynacji, którą sama się bardzo zajmowałam, miałam sporo publikacji na ten temat. W tej chwili raczej jest zainteresowanie filarem socjalnym, bo właśnie te kryteria z otwartej metody koordynacji ciągle są ważne, ale już widać, że powinno to być troszkę zmienione. Kończąc, powiem, że rynek pracy to jest właściwie ten podstawowy punkt zainteresowania. Jak się zmienia rynek pracy? No, rynek pracy zmienia się po prostu niesamowicie. Podam tylko przykład zatrudnienia na platformach wiertniczych czy pracy w firmie Uber, bo to są rzeczy, o których się mówi. I teraz powinniśmy od tego zacząć. Na koniec dodam tylko taką uwagę, że dodatkowe systemy emerytalne wszędzie tracą, a my chcemy je wprowadzać i o nich ciągle mówimy. Dziękuję bardzo.

Adam Szulc

Muszę powiedzieć, że po trzech wystąpieniach, skądinąd bardzo ciekawych, w dalszym ciągu nic nie wiem na temat adekwatności systemów emerytalnych. Pierwszy powód jest natury lingwistycznej, bo wyznaję przesąd, że nazwy są istotne. Problem polega na tym, że słowo „adekwatny” jest zapewne tłumaczeniem z angielskiego słowa *adequate*, które po angielsku oznacza coś innego, na przykład mówi się *adequate English*, co oznacza: angielski poprawny. W języku polskim trzeba powiedzieć adekwatne do czego, na co zwrócił uwagę pan profesor Chybalski. Adekwatność można rozumieć na co najmniej dwa sposoby. Pierwszy, to adekwatność do potrzeb, i tu się otwiera cały wachlarz metod, choćby na temat mierzenia poziomu życia — jest bardzo bogata literatura, to zresztą najbliższy mi temat i jedynie niektóre metody zostały wymienione z nazwy. Drugi rodzaj adekwatności, to adekwatność do możliwości, czyli zasobności systemu emerytalnego. To są rzeczy, które oczywiście nie są zgodne ze sobą, nawet raczej należałoby powiedzieć, że są sprzeczne ze sobą. Jeszcze można mówić o sprawiedliwości, którą ja bym jednak rozumiał w ten sposób, że sprawiedliwość polega na tym, że jak się zabierało komuś pieniądze, pod przymusem zresztą, to wypadałoby je oddać przynajmniej częściowo. To jest realizowane, ale w sposób arbitralny. Skoro można podwyższyć emerytury, to emerytury również można arbitralnie obniżyć. Są jeszcze kryteria polityczne, o których na szczęście nie mówiliśmy, mianowicie ustala się jakiś polityczny cel, na przykład, że kobiety powinny otrzymywać taką samą emeryturę, jak mężczyźni. Ja nie wypowiadam się, czy to jest słuszne czy nie, ale to jest arbitralny cel polityczny. Parę słów właśnie na temat słowa „arbitralność”. Otóż te rozwiązania, które, jak mówię, zostały wymienione głównie nazwy z uwagi na brak czasu, wszystkie opierają się na pewnych arbitralnych założeniach. Weźmy taki najprostszy miernik ubóstwa dochodowego — 60% mediany, metoda utrwalona przez Eurostat, przez OECD, ale dlaczego 60, a nie 64, albo 57%? Na to pytanie nie ma odpowiedzi i tak jest, odnoszę wrażenie, we wszystkich podejściach, które tu zasygnalizowano. Wystąpiło na przykład pojęcie wygładzenia dochodu, ewentualnie konsumpcji, chociaż tu trzeba się zdecydować, czy dochodów czy konsumpcji. Można oczywiście podejść do tego ambitnie, oszacować funkcję dochodu permanentnego zgodnie z teorią Friedmana, co się jeszcze chyba nikomu nie udało w sposób zadowalający. Ale można podejść od drugiego końca, czyli najprościej, jak się da. Takim najprostszym rozwiązaniem jest stopa zastąpienia, ale czy 70% średniej pensji to jest wystarczająco, czy może 60%? A może 52%? Czyli chyba mniej więcej tyle, ile jest obecnie. Emerytura traktowana jest, niestety również na tej sali, jako element polityki społecznej i jako świadczenie. Świadczenie to jest coś, co państwo może przyznać, ale może odebrać. Ale dobrze by było, żeby emerytury jednak nie odebrało, bo to jest coś, co się najpierw zabrało, i — jak mówiłem — wypadałoby oddać. Więc jeżeli my zaczniemy mówić, że emerytura jest świadczeniem, czyli łaską państwa, tak dosadnie to określając, no to politycy na pewno to podchwycą. Dziękuję.

*Kamila Bielawska*

Zdecydowałam się poprosić o głos, kontynuując wątek, który się pojawił w wypowiedzi mojego przedmówcy, czyli adekwatności emerytury do potrzeb świadczeniobiorcy. W większości miar, które są stosowane obecnie, zarówno tych, które były przywołane z raportów OECD, jak i tych z raportów Komisji Europejskiej, koncentrujemy się na ustalaniu oceny tej adekwatności poprzez stopę zastąpienia w momencie osiągnięcia uprawnień emerytalnych. Możemy robić dalsze symulacje, co by było, gdyby ktoś odroczył decyzję przejścia na emeryturę, jak bardzo to wpływa na jego stopę zastąpienia, ale wydaje mi się, że coraz częściej będziemy musieli pochylić się nad problemem, czy tylko będziemy to zabezpieczenie emerytalne oceniać w kontekście wysokości otrzymywanych świadczeń w momencie rozpoczęcia pobierania emerytury czy też w odniesieniu do zaspokojenia zmieniających się z wiekiem potrzeb. Myślę, że wszyscy wiemy, że potrzeby w okresie emerytalnym zmieniają się w czasie. Możemy o tym dyskutować, koncentrując się wyłącznie na ocenie dostępu do świadczeń pieniężnych, ale również możemy myśleć o tym, aby tę kwestię uzupełnienia adekwatności w stosunku do potrzeb rozważyć poprzez inne instrumenty, na przykład przez dostęp do usług materialnych, które mogą być w różny sposób dostarczone emerytom. Mam tu przede wszystkim na myśli usługi związane ze zdrowiem.

*Ryszard Szarfenberg*

To problem opieki długoterminowej. Ubezpieczenie pielęgnacyjne w Niemczech zaadresowało ten problem. Chodzi jednak o to, że ubezpieczenia pielęgnacyjnego zapewne nie włącza się do systemu emerytalnego. Powracamy zatem do kwestii definicji jego granic.

*Tomasz Lasocki*

Sądzę, że warto odróżnić uprawnienia senioralne, powiązane z osiągnięciem pewnego wieku, od uprawnień emerytalnych. Te ostatnie oprócz kryterium wieku powiązane byłyby z wcześniejszą pracą — wkładem w system. Taka była jedna z rekomendacji w podsumowaniu zorganizowanego przez ZUS przeglądu emerytalnego. Ustalając adekwatność świadczeń względem potrzeb z perspektywy dogmatyki prawniczej, zwróciłbym uwagę na artykuł 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zakres zabezpieczenia społecznego określi ustawa. Zabezpieczenie społeczne powinno być pojmowane jako stan zaspokojenia podstawowych potrzeb socjalnych, stan przeciwny wykluczeniu społecznemu. Zabezpieczenie społeczne można obiektywizować, wskazując na pewne minima w oparciu o ogólne statystyki, albo też można wykorzystać podejście subiektywne, zgodnie z którym jednostka po zakończeniu aktywności zawodowej powinna zachować swój dotychczasowy poziom życia. Pierwsze ujęcie będzie prowadziło do spłaszczania wkładu i świadczeń na przykład w postaci emerytur obywatelskich, zaś drugie właściwe jest dotychczasowemu systemowi emerytalnemu. Odnosząc się natomiast do adekwatności świadczeń względem wniesionego wkładu, można ogólnie stwierdzić, że nasz system zdefiniowanej składki jest adekwatny, ponieważ zgro-

madzone aktywa emerytalne zostaną równomiernie rozłożone w czasie i wypłacone do czasu śmierci. Jednakże ujednoczenie wskaźnika średniego dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn sprawia, że przyznawane świadczenia nieczęsto będą wypłacane przez okres równy rzeczywistemu korzystaniu z emerytury. Należy bowiem zauważyć, że żyjąc statystycznie dłużej, bogatsi zdążą wybrać zgromadzony wkład z nawiązką dzięki biedniejszym — umierającym wcześniej, a przez to obniżającym omawiany wskaźnik. Dotyczy to również ujednoczenia współczynnika dla obojga płci. Kryterium aktuarialne traci tym bardziej na znaczeniu w kontekście dopuszczenia stosowania przez ustawodawcę tablic średniego dalszego trwania życia właściwych momentowi osiągnięcia wieku emerytalnego, a nie momentowi realizacji prawa.

*Ryszard Szarfenberg*

Poproszę uczestników naszego panelu o krótkie podsumowanie i ustosunkowanie się do wypowiedzi innych uczestników dyskusji.

*Agnieszka Chłoń-Domińczak*

Podsumowując bardzo bogatą dyskusję, należy powiedzieć, że trudno jest zastosować jedną miarę do ewaluacji tego, co w polityce emerytalnej się dzieje, jeżeli chodzi o adekwatność świadczeń. Na pewno szukałabym pewnego pakietu wskaźników, które odnoszą się do tego, co jest związane z wygładzaniem dochodu czy raczej — co ważniejsze — z wygładzaniem konsumpcji. Oczekiwania konsumpcyjne na starość są oczywiste i dotyczą zarówno zdrowia, jak i po prostu konsumpcji związanej z życiem codziennym oraz z zaspokajaniem innych potrzeb.

Wysokość emerytur jest silnie związana z rynkiem pracy, a zatem patrzenie na to, co się dzieje w przebiegu życia zawodowego, jest bardzo istotne. Tak jak było powiedziane, nie do końca od nas zależy, ile zarabiamy w wieku dorosłym. I zależy to także od cech, które nabyliśmy w okresie dzieciństwa i młodości, osiągniętego statusu społeczno-ekonomicznego. Efektywna polityka publiczna powinna wyposażać osoby w takie cechy, które już na starcie dają im większe szanse. Dlatego, moim zdaniem, efektywny i stabilny system emerytalny zaczyna się od edukacji dzieci, od momentu, kiedy one idą do żłobka czy do przedszkola, kiedy zaczyna się budować ich kapitał społeczny i kapitał ludzki. Polityka publiczna ma wpływ na to, w jaki sposób ten kapitał ludzki jest kształtowany, po to, żeby wyrównywać deficyty, które narastają często od najmłodszych lat. Taka całościowa perspektywa w myśleniu o systemie emerytalnym jest absolutnie kluczowa — i to jest chyba najtrudniejsza rzecz do przekazania w dyskusji emerytalnej. O adekwatności świadczeń nie możemy mówić z perspektywy tego, jakie emerytury mają dzisiejsi świadczeniobiorcy, czy tego, ile będą dostawali za pięć, dziesięć lat, tylko musimy rozważyć, co zrobić, żeby — powiedzmy — za czterdzieści lat przyszli świadczeniobiorcy otrzymywali adekwatne świadczenia. Wymaga to już dzisiaj inwestycji w dzieci. Ewaluacja systemu emerytalnego powinna zaczynać się od zbadania, w jakim stopniu dzisiaj dzieci mają szansę na to, że

w przyszłości będą godnie zarabiać, długo intensywnie funkcjonować na rynku pracy, dzięki czemu będą mieć adekwatne emerytury, i stąd te relacje międzypokoleniowe też tutaj są bardzo ważne.

Warto również oceniać, kim są ci, którzy mają wysokie emerytury dzisiaj, a także ci, którzy mają niskie emerytury. Z jednej strony jest to efektem podejmowanych decyzji indywidualnych, z drugiej strony wynika to z potencjału, z którym wchodzimy na rynek pracy. Tutaj także jest przestrzeń dla polityki publicznej.

*Filip Chybalski*

Przed wszystkim chciałem się odnieść do wypowiedzi pani doktor Czepulis-Rutkowskiej, ponieważ ja się zupełnie z tym nie zgadzam. Trzydzieści, czterdzieści lat temu, kiedy faktycznie uprawiano politykę pełnego zatrudnienia poprzez wypychanie ludzi na wcześniejsze emerytury, można było, prowadząc politykę emerytalną, abstrahować od rynku pracy, a to z tego powodu, że uwarunkowania demograficzne były zupełnie inne niż dzisiaj. Wiem, że na sali są demografowie, więc proszę wybaczyć, jeśli jakieś błędy terminologiczne popełnię, ale w moim odczuciu uwarunkowania demograficzne są nam dane, przynajmniej w krótkim okresie. Profesor Cieślak uczyła mnie, że krótki okres w prognozach demograficznych to okres do pięciu lat, aczkolwiek dzisiaj to trochę mniej, bo chociażby migracja pokazała, jak szybko uwarunkowania demograficzne mogą się zmieniać. Ale te uwarunkowania generalnie są nam dane i jeżeli ja mam być optymistą i przyjąć, że program 500+ okaże się programem skutecznym, efektywnym, poprawi nam „demografię”, to muszę brać pod uwagę, że dopiero za dziewiętnaście, dwadzieścia lat te dzieci „z 500+” wejdą na rynek pracy. Dzisiaj na rynek pracy już nie ma kto wejść, a nie ma innego sposobu na finansowanie emerytur niż z podziału bieżącego PKB. Jak wspominał pan profesor Szarfenberg, mamy dwa lub trzy nakładające się pokolenia i to środkowe pokolenie zawsze finansuje i emerytów, i dzieci. I to odbywa się na zasadzie wzajemności, gdyż później, gdy to pokolenie staje się pokoleniem emerytów, jest finansowane przez swoje dzieci, wtedy już w wieku produkcyjnym, a wcześniej, kiedy się kształciło, było finansowane przez swoich rodziców. Problem polega na tym, że zostały zachwiane proporcje między tymi pokoleniami. Żeby budować prawidłowe proporcje, utrzymać je na jakimś racjonalnym poziomie, gwarantującym stabilność finansową systemu emerytalnego, a bez tej stabilności nie będzie adekwatności, trzeba realizować ideę sprawiedliwości międzypokoleniowej. Żeby ją zrealizować, potrzebujemy właśnie odpowiedniego odsetka populacji na rynku pracy. Bez zachowania rozsądnych proporcji nie da się tego po prostu zrealizować i nie można dzisiaj, moim zdaniem, rozmawiać o systemie emerytalnym i abstrahować od rynku pracy. Dziękuję bardzo.

*Alicja Jajko-Siwiek*

Zacznę od krótkiej uwagi w kontekście wypowiedzi pana profesora. Myślę, że adekwatność, którą mamy obecnie w systemie emerytalnym, jest to głównie adekwatność zwią-



zana z możliwościami systemu. Nas interesowałaby jednak przede wszystkim adekwatność związana z potrzebami, a potrzeby, każdy indywidualnie, powinien kształtować stosownie do wkładu, który wniósł. Nie można potrzeb rozważać bez powiązania z wkładem do systemu. Natomiast ewaluacja adekwatności jest niezbędna. Głównie po to, aby wykazać, czy zaspokojone są potrzeby obecnych emerytów, ale nade wszystko po to, aby wskazać, jakie działania może jeszcze podjąć osoba należąca do systemu w trakcie pracy zawodowej, aby w przyszłości uzyskać adekwatne świadczenie. Wiedza uzyskana dzięki takiej ewaluacji mogłaby zachęcić ubezpieczonych do indywidualnych działań w celu wypracowania odpowiedniego świadczenia. Dzięki takiej wiedzy możliwe byłoby też odpowiednie kształtowanie polityki społecznej poprzez kierowanie zachęt do osób, które powinny i mogą samodzielnie dążyć do wypracowywania adekwatnych emerytur.

*Ryszard Szarfenberg*

Dziękuję bardzo wszystkim uczestnikom dyskusji. W związku z Państwa wypowiedziami chciałbym zapytać, co to znaczy „mieć wkład do”. Czy społeczeństwo, czy tylko rynek pracy określa, że mamy ten wkład? Artykuł, o którym wcześniej wspomniałem, mówi o syntetycznym wskaźniku adekwatności, gdzie jest kilka wymiarów, a dla każdego wymiaru są po dwa wskaźniki. Kolejna kwestia — to ubóstwo relatywne. Trwa dyskusja, czy to w ogóle jest wskaźnik ubóstwa, ponieważ, jak mi się wydaje, większość ekonomistów twierdzi, że to jest raczej wskaźnik nierówności niż ubóstwa. Włączenie wskaźnika ubóstwa absolutnego powoduje, że musimy się odwoływać w Polsce do minimum egzystencji albo do minimum socjalnego. Wydaje mi się, że przy syntetycznych wskaźnikach musimy większość tych dyskusji pominąć, gdyż koncentrujemy się na uzyskaniu syntetycznej miary, która będzie wielowymiarowa, będzie łączyła wiele konstruktów, które składają się na adekwatność emerytalną. Dziękuję bardzo.