Ekonomia 18 2010
Acta Universitatis Wratislaviensis
No 3398

Mariusz Dybał
Uniwersytet Wrocławski

Istota i rodzaje systemów emerytalnych

JEL Classification: H55

Keywords: pension, pension scheme, pension system.

Abstract

The nature and types of pension schemes

The main goal of the article is to present the nature and types of pension schemes. A number of criteria characterizing the pension systems were presented in the article. The author tried to present a taxonomy of pension systems implemented in different countries. To obtain the aim, the most common method of classification proposed by the International Labour Organisation, World Bank, Organization for Economic Cooperation and Development was used. As a result, pension systems in different countries are varied. This is due to differences in legal, social and economic factors that affect the shape of the pension system in the country.

Wstęp

W Konstytucji RP zapisano: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”[1]. Oznacza to, że zapewnienie środków finansowych w okresie starości jest jednym z elementów systemu zabezpieczenia społecznego, którego celem jest zapewnienie obywatelom Rzeczypospolitej bezpieczeństwa socjalnego oraz ochrona przed różnymi rodzajami ryzyka socjalnego[2].

W związku z tym, że historycznie zabezpieczenie społeczne nie chroniło obywateli przed wystąpieniem wszystkich rodzajów ryzyka naraz, w odniesieniu do części dotyczącej ryzyka osiągnięcia wieku emerytalnego mówi się o zabezpieczeniu emerytalnym lub o podsystemie zabezpieczenia emerytalnego w ramach

[1] Zob. Art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483.

[2] Do katalogu ryzyk socjalnych, których wystąpienie powoduje utratę dochodów, oprócz starości, zaliczamy: trwałą lub okresową niezdolność do pracy; śmierć żywiciela; przejściową niezdolność lub niemożność świadczenia pracy; wypadek przy pracy lub chorobę zawodową; niezdrowie; bezrobocie, niedostatek dochodów w rodzinie; trudne sytuacje życiowe. Powyższy katalog jest zgodny z klasyfikacją Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r.

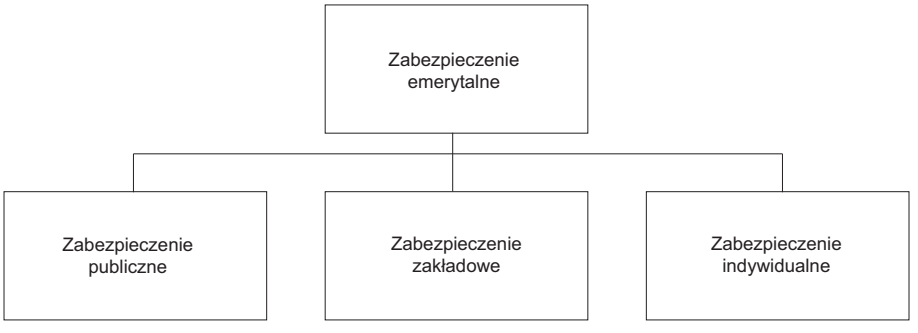
© for this edition by CNS

systemu zabezpieczenia społecznego. Sam podsystem zabezpieczenia emerytalnego jest jednak na tyle autonomiczny, że nazywa się go potocznie systemem emerytalnym. Systemem, czyli ogółem norm prawnych oraz struktur organizacyjnych regulujących funkcjonowanie wypłat świadczeń emerytalnych i gromadzenie środków z przeznaczeniem na wypłatę tychże.

Elementy zabezpieczenia emerytalnego

Powyższy wywód umożliwia stwierdzenie, że system emerytalny może składać się z kilku elementów. W związku z tym również emerytura, rozumiana jako „transfer pieniężny wypłacany okresowo (z reguły co miesiąc) od określonego momentu w późniejszej fazie życia aż do śmierci beneficjenta”[3], może być wynikiem połączenia transferów pieniężnych z kilku źródeł.

Uznając za kryterium klasyfikacji podmiot, któremu przypada inicjatywa w zabezpieczeniu emerytalnym, na system emerytalny składają się trzy podsystemy przedstawione na rysunku 1.



Rys. 1. Struktura zabezpieczenia emerytalnego

Źródło: M. Dybał, *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, Warszawa 2008, s. 14.

Powyższe trzy części zabezpieczenia emerytalnego tworzą „formalne” możliwości zabezpieczenia emerytalnego obejmujące tylko dochody pieniężne.

Metody „formalne” poszerzone o „nieformalne” — nazywane również „naturalnymi”[4], czyli: pomoc rodziny, otoczenia, różnych organizacji — można zde-

[3] M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań 1997, s. 17.

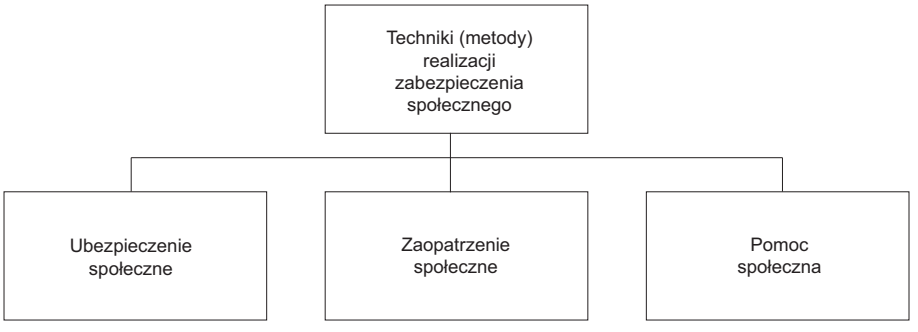
[4] M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 28.

© for this edition by CNS

finiować jako zabezpieczenie na starość[5]. Cechą charakterystyczną metod nieformalnych jest to, że opierają się również na świadczeniach rzeczowych.

Techniki zabezpieczenia emerytalnego

W zależności od tego, jakie normy prawne przyjęto, system zabezpieczenia społecznego, a więc i jego składowa — system emerytalny, może być zrealizowany za pomocą wyszczególnionych na rysunku 2 technik (metod).



Rys. 2. Techniki (metody) realizacji zabezpieczenia społecznego

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe metody (techniki) różnią się między sobą sposobem administrowania, źródłem finansowania, prawami i obowiązkami podmiotów uprawnionych do świadczenia i rodzajem otrzymanego świadczenia. Dlatego najlepiej omówić je z punktu widzenia następujących elementów składowych: administracja, finansowanie, uprawnieni, świadczenia. Charakterystykę wymienionych metod zawiera tabela 1.

Technika opiekuńcza, czyli pomoc społeczna, jest metodą uzupełniającą w stosunku do pozostałych, choć historycznie jest najstarsza — wywodzi się już ze starożytności. W społecznościach lokalnych — parafie, gminy — silnie rozwijała się w Europie od XVII w. W związku z tym opiera się na podstawowych jednostkach terytorialnych. To gminni urzędnicy decydują o tym, jaka pomoc się należy. Chociaż uprawnieni do jej otrzymania są wszyscy obywatele danego kraju, to pomoc otrzymają ci, którzy zamieszkują terytorium danej gminy oraz są w trudnej sytuacji. Zatem świadczenie jest indywidualne i uznaniowe. Nierzadko zamiast niskiego świadczenia finansowego, które zapewnia tylko minimum egzy-

[5] M. Żukowski, *op. cit.*, s. 17; J. Wawer-Bernat, *Wykorzystanie informacji finansowo księgowych do oceny rentowności funduszy emerytalnych*, Szczecin 2003, s. 7–8; R. Holzmann, *The World Bank Approach to Pension Reform*, „International Social Security Review" 2000, nr 1, s. 1.

© for this edition by CNS

stencji, mamy do czynienia ze świadczeniem rzeczowym. Istotne jest, że w tej metodzie brak roszczenia po stronie ubiegającego się o świadczenie. Brak także składki, a finansowanie odbywa się z funduszy publicznych — zarówno centralnych, jak i lokalnych.

Tab. 1. Techniki administracyjno-finansowe zabezpieczenia społecznego

Elementy różnicujące	Ubezpieczenie	Zaopatrzenie	Pomoc
Administracja	Zdecentralizowana: publiczne zakłady ubezpieczeń	Scentralizowana: administracja państwowa	Zdecentralizowana: gmina
Finansowanie	Zdecentralizowane fundusze składkowe	Budżet centralny państwa — brak składek	Budżet gminy, pomocniczo budżet państwa — brak składki
Uprawnieni	Pracownicy lub zawodowo aktywni	Całość ludności lub określone grupy	Całość ludności
Świadczenia	Typowe, zależne od wkładu pracy (składki) — roszczeniowe	Typowe, zależne od potrzeb — roszczeniowe	Indywidualne, zależne od potrzeb — uznaniowe

Źródło: W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2007, s. 96.

Składka nie występuje również w metodzie zaopatrzeniowej. Finansowanie odbywa się ze zgromadzonych przez państwo podatków i to organy publiczne administrują tą formą zabezpieczenia społecznego. Uprawniona może być cała ludność kraju lub wybrane grupy zawodowe, jak na przykład służby mundurowe, urzędnicy. Świadczenie przeważnie jest jednakowe dla wszystkich i służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb. W przeciwieństwie do techniki opiekuńczej świadczenie w metodzie zaopatrzeniowej ma charakter roszczeniowy.

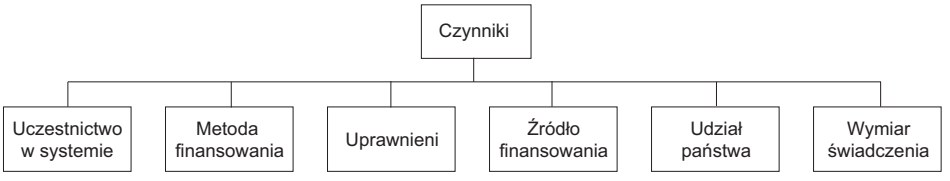
Również w metodzie ubezpieczeniowej mamy do czynienia ze świadczeniem o charakterze roszczeniowym. Technika wywodzi się z ubezpieczeń gospodarczych, dlatego występuje składka, wspólny fundusz, oznaczone ryzyko, szkoda i świadczenie jako pokrycie szkody. Dobrowolność została jednak zastąpiona przymusowością, dlatego systemem zarządza lub przynajmniej go nadzoruje organ publiczny.

Wysokość składki zależy od prawdopodobieństwa wystąpienia szkody i jej rozmiaru. Ciężar szkody jest rozłożony na wszystkich uczestników systemu. Samo świadczenie jest zróżnicowane według wysokości i liczby opłaconych składek. Przy czym system oparto na solidarności społecznej, czyli redystrybucji środków od lepiej uposażonych do bardziej potrzebujących.

© for this edition by CNS

Czynniki charakteryzujące system emerytalny

Zarówno stosowane techniki administracyjno-finansowe, jak i wybór podmiotów, które mają inicjatywę przy zabezpieczeniu emerytalnym, wpływają na charakter systemu emerytalnego. Ten z kolei można charakteryzować za pomocą czynników przedstawionych na rysunku 3.



Rys. 3. Czynniki charakteryzujące system emerytalny

Źródło: opracowanie własne.

Uczestnictwo w systemie może być dobrowolne lub przymusowe. Przymus może być wykorzystany zarówno w technice ubezpieczeniowej, jak i zaopatrzeniowej. Najczęściej jest dobrowolne, gdy to obywatel jest podmiotem decydującym o oszczędzaniu na cel emerytalny. Podobnie, gdy podmiotem inicjującym zabezpieczenie emerytalne jest zakład pracy. Mogą jednak występować branże lub zakłady pracy, w których zabezpieczenie emerytalne jest obowiązkowe.

Obowiązkowe uczestnictwo jest charakterystyczne dla części publicznej systemu emerytalnego. W literaturze przedmiotu[6] wskazywane są zarówno wady, jak i zalety interwencjonizmu państwa w zabezpieczenie emerytalne. Poniżej przedstawiono najważniejsze przyczyny, które sprawiają, że publiczne systemy zabezpieczenia emerytalnego są obowiązkowe.

Gdyby pozostawić obywatelom swobodę w kształtowaniu zabezpieczenia emerytalnego, to okazałoby się, że część społeczeństwa nie zabezpieczy swoich dochodów na starość w ogóle albo w niewystarczającej części. Takie nieświadome działanie nosi nazwę krótkowzroczności — myopia[7]. Dotyczy ona w szczególności ludzi młodych, którzy charakteryzują się skłonnością do ryzyka. Przypisują oni większe znaczenie zaspokajaniu bieżących potrzeb niż zabezpiecze-

[6] World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York 1994; N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993; P. Diamond, *Economic support in the old age*, Washington 1995; M. Friedman, R. Friedman, *Free to choose*, London 1980.

[7] Zob. H. Verbon, *The evolution of Public Pension Schemes*, Berlin 1998, s. 22–25; M. Góra, *op. cit.*, s. 23; S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 2002, s. 70.

© for this edition by CNS

niu okresu starości. W tym momencie wkracza państwo, które przymusza swoich krótkowzrocznych obywateli do racjonalniejszej alokacji ich dochodów w postaci obowiązkowego systemu emerytalnego.

Krótkowzroczność może być również świadoma. W sytuacji, gdy nie ma obowiązku odkładania na emeryturę, niektórzy obywatele mogą dojść do wniosku, że państwo i tak nie pozostawi ich samych sobie w okresie starości. Takie zachowanie nosi nazwę *free-riding*[8], czyli „jazda na gapę" lub „cwaniactwo" albo „efekt gapowicza"[9].

Kolejnym ważnym argumentem przemawiającym za przymusowością uczestnictwa w systemie jest sprawiedliwość społeczna[10], która wskazuje na potrzebę redystrybucji, czyli wtórnego podziału dochodów w kierunku biedniejszej części społeczeństwa. W zdecydowanej większości rozwiniętych społeczeństw państwo nie pozostaje obojętne na problemy najbiedniejszych, w tym ludzi starych. Aparat państwa zdaje sobie sprawę, że objęcie społeczeństwa obowiązkowym systemem emerytalnym nawet o znacznym stopniu redystrybucji jest tańsze i powoduje większy „pokój społeczny" niż implikacje pozostawienia ludziom swobody wyboru ubezpieczenia lub jego zaniechania.

Kolejną wadą rynku ubezpieczeniowego[11], wyjaśniającą zaangażowanie państwa w zabezpieczenie emerytalne, jest kwestia kosztu systemu emerytalnego. A mianowicie, powszechne systemy państwowe dzięki wykorzystaniu korzyści skali są po prostu relatywnie tanie[12]. Koszt funkcjonowania systemu na jednego uczestnika jest niższy niż w systemach dobrowolnych.

Stosując kryterium sposobu nabywania uprawnień do świadczeń, możemy dokonać podziału na systemy związane z zatrudnieniem oraz te, które dotyczą całej ludności mieszkającej lub mającej obywatelstwo albo prawo do stałego pobytu w danym kraju. Te pierwsze odnoszą się do techniki ubezpieczeniowej, drugie do zaopatrzeniowej.

Różne są również metody finansowania systemu emerytalnego. Jedną z nich jest finansowanie kapitałowe (*fully funded*). Jego cechą jest to, że składki są systematycznie wpłacane do funduszu emerytalnego. Następnie są one inwestowane na rynku finansowym w celu pomnożenia kapitału. Wypłacane emerytury opierają się więc nie tylko na składkach, lecz również na dochodach z zainwestowanych składek.

---

[8] Zob. A.S. Blinder, *Why is the Government in the Pension Business?*, [w:] *Social Security and Private Pensions. Providing for Retirement in the Twenty-first Century*, red. S.M.Watcher, Toronto 1998, s. 28–31; S. Golinowska, *op. cit.*, s. 70.

[9] M. Góra, *op. cit.*, s. 24.

[10] M. Lundholm, *Compulsory Social Insurance — A Critical Review*, Uppsala 1991, s. 47–48.

[11] Więcej na temat wad rynku ubezpieczeniowego w: N. Barr, *op. cit.*, s. 747–749.

[12] C.B. Mulligan, X. Sala-i-Martin, *Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform*, Cambridge 1999, s. 22.

© for this edition by CNS

Inaczej wygląda finansowanie w drugiej metodzie, nazywanej repartycją lub PAYG[13]. W systemie PAYG fundusz tworzony ze składek pokolenia pracującego jest na bieżąco przeznaczany na świadczenia dla osób będących na emeryturze. Jest to swego rodzaju umowa międzypokoleniowa, opierająca się na tym, że młodsze pokolenia finansują pokolenia starsze. Obie metody mają swoje wady oraz zalety, które zaprezentowano w tabeli 2.

Tab. 2. Cechy systemu opartego na repartycji oraz systemu kapitałowego

Cecha	System repartycyjny	System kapitałowy
Wydłużanie się życia	Nieodporny	Odporny
Spadek przyrostu naturalnego	Nieodporny	Odporny
Wzrost bezrobocia	Nieodporny	Odporny
Spadek produkcji i/lub płac realnych	Nieodporny	Odporny
Przetargi polityczne	Nieodporny	Odporny
Załamanie na rynkach kapitałowych	Odporny	Nieodporny
Wysoka inflacja	Odporny	Nieodporny
Koszty funkcjonowania	Niskie	Wysokie
Wpływ na oszczędności	Negatywny	Pozytywny

Źródło: M. Dybał, *op. cit.*, s. 22.

Dla części niepublicznej systemu emerytalnego charakterystyczne jest finansowanie kapitałowe. Również pierwsze publiczne systemy emerytalne były finansowane metodą kapitałową, ale wielki kryzys w latach 1929–1933, II wojna światowa oraz wstrząsy inflacyjne doprowadziły do poważnego uszczuplenia lub zniszczenia zebranych kapitałów[14]. Dlatego też od lat 30. daje się zauważyć odchodzenie systemów publicznych od metody kapitałowej na rzecz repartycji. Proces ten zakończył się pod koniec lat 50. — wtedy wszystkie powszechne systemy emerytalne w Europie były już finansowane metodą PAYG. W USA przejście to nastąpiło w roku 1977.

Kryterium źródła gromadzenia środków na wypłatę świadczeń umożliwia wyodrębnienie systemów finansowanych ze składek przeznaczonych na cel emerytalny albo systemów finansowanych z podatków powszechnych. Te pierwsze są charakterystyczne dla metody ubezpieczeniowej, drugie dla metody zaopatrzeniowej.

[13] PAYG od skrótu *Pay As You Go*.

[14] Z. Szewczyk-Nadrzewia, Z. Wilimowska, *Fundusze emerytalne na polskim rynku*, Bydgoszcz 2000.

© for this edition by CNS

Składki mogą być płacone przez pracownika i pracodawcę osobno lub wspólnie, możliwe są również dopłaty państwa.

Kolejny czynnik charakteryzujący system emerytalny dotyczy wymiaru świadczenia. Wyróżnia się systemy ze zdefiniowanym świadczeniem (DB — *defined benefit*) oraz systemy ze zdefiniowaną składką (DC — *defined contribution*).

Te pierwsze charakteryzują się tym, że wysokość przyszłej emerytury jest z góry określona wzorem, przy czym świadczenie może mieć charakter kwotowy (emerytura jednakowa dla wszystkich). Świadczenie może być również powiązane z ilością przepracowanych lat i zarobkami pracownika. Wtedy, w systemach repartycyjnych, wysokość składki jest dopasowywana do zdefiniowanego świadczenia. W systemach finansowanych kapitałowo wymagane jest z kolei osiąganie odpowiednich, w stosunku do spodziewanych wypłat świadczeń, wyników inwestycyjnych.

Pewną odmianą systemu ze zdefiniowanym świadczeniem jest system punktowy. Polega ona na tym, że pracownicy otrzymują punkty emerytalne. Ich liczba jest pochodną zarobków oraz okresu uczestnictwa w systemie. Świadczenie emerytalne powstaje w wyniku pomnożenia uzbieranych punktów przez wartość punktu emerytalnego.

Z kolei systemy ze zdefiniowaną składką przenoszą ryzyko wysokości przyszłego świadczenia na jednostkę. Jest to spowodowane tym, że wysokość przyszłej emerytury jest uzależniona od wniesionych na indywidualne konto składek, powiększonych o dochody z inwestycji kapitałowych (w systemach kapitałowych) lub waloryzację składek[15] (w systemach repartycyjnych).

Gdy składki są powiększane o dochody z inwestycji kapitałowych, wtedy mamy do czynienia z finansowym systemem zdefiniowanej składki (FDC — *financial defined contribution*). Natomiast gdy składki są waloryzowane, to taki system nazywamy niefinansowym systemem zdefiniowanej składki (NDC — *non-financial defined contribution*)[16].

Ostatnie kryterium opisujące system emerytalny dotyczy udziału państwa w systemie. Pole manewru jest szerokie. Państwo przede wszystkim tworzy ramy prawne, w których działają zainteresowane podmioty. Może również tworzyć instytucje, które będą rozliczać, zarządzać, wypłacać zgromadzone fundusze. Jednak równie dobrze wymienione procesy mogą być przeprowadzane przez przedsiębiorstwa prywatne. Charakterystyczne jest, że udział państwa w systemach publicznych jest wyższy niż w pozostałych.

---

[15] Waloryzacja składek oznacza urealnienie wartości składek zdeprecjonowanych wzrostem cen.

[16] NDC jest również tłumaczone jako *notional defined contribution.*

© for this edition by CNS

Taksonomia systemów emerytalnych

Jak można zauważyć, istnieje wiele kryteriów charakteryzujących systemy emerytalne. Dodatkowo, w ramach każdego mieści się wiele możliwości wyboru optymalnego rozwiązania. W efekcie systemy emerytalne w poszczególnych krajach są zróżnicowane. Wynika to z różnic prawnych, społecznych oraz ekonomicznych czynników, które oddziałują na kształt systemu emerytalnego w danym kraju.

Tab. 3. Cechy charakterystyczne różnych koncepcji systemów emerytalnych

Instytucja	Filar I	Filar II	Filar III
MOP	Obowiązkowe uczestnictwo, PAYG, finansowanie z podatków, jednolite świadczenie minimalne dostępne dla wszystkich (z testem dochodowym), zarządzanie państwowe	Obowiązkowe uczestnictwo, zbiorowa kapitalizacja (niewykluczona inna metoda), finansowanie ze składek pracowników i pracodawców (lub podatków), zdefiniowane świadczenie, zarządzanie państwowe	Dobrowolne uczestnictwo, indywidualna kapitalizacja, finansowanie głównie ze składek pracowników, zdefiniowana składka, zarządzanie prywatne
Bank Światowy	Przymusowe uczestnictwo, PAYG, finansowanie z podatków, zdefiniowane świadczenie, zarządzanie państwowe	Przymusowe uczestnictwo, indywidualna kapitalizacja, finansowanie głównie ze składek pracowników, zdefiniowana składka, zarządzanie prywatne	Dobrowolne uczestnictwo, indywidualna kapitalizacja, finansowanie głównie ze składek pracowników, zdefiniowana składka, zarządzanie prywatne
OECD	PAYG, finansowanie z podatków (od płac), zdefiniowane świadczenie, zarządzanie państwowe	Zakładowe programy emerytalne, zarządzanie prywatne	Indywidualne plany emerytalne, zarządzanie prywatne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ILO, *Social Insurance and Social Protection — Report of the Director-General, Part I*, 80th Session of the International Labour Conference, International Labour Organisation, Geneva 1993; World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York 1994; OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing 1998.

© for this edition by CNS

Taki stan rzeczy powoduje, że trudno jest przedstawić jakiś podział systematyczny, który odnosiłby się do wszystkich krajów. Najbardziej rozpowszechnione są metody klasyfikacji proponowane przez Międzynarodową Organizację Pracy[17], Bank Światowy[18], Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju[19]. Cechy charakterystyczne różnych koncepcji systemów emerytalnych przedstawia tabela 3.

Powyższe propozycje zwracają uwagę na poszczególne części, z których składa się system emerytalny. Zatem mówi się o systemie emerytalnym jako konstrukcji złożonej z filarów lub warstw (stopni). Ogniskuje się w ten sposób uwagę na tym, że najlepsze systemy to te, które są najbardziej różnorodne, a emerytura jest wynikiem transferu z wielu źródeł.

Kolejna propozycja Banku Światowego[20] również wspiera ujęcie filarowe. Tym razem Bank Światowy proponuje system z pięcioma filarami. W propozycji zauważalny jest cel, jaki mają zapewnić emerytom poszczególne filary. Podzielono również społeczeństwo na grupy docelowe. Kryterium podziału była przynależność do formalnego systemu emerytalnego oraz zamożność. W ten sposób możliwe stało się określenie relatywnej ważności poszczególnych filarów dla danych grup docelowych w realizacji założonych celów.

Opisaną wielofilarową taksonomię emerytalną Banku Światowego prezentuje tabela 4.

Przywołane dotąd sposoby klasyfikacji systemów emerytalnych są raczej receptą a nie opisem systemów. Wynika to z tego, że wymienione struktury były propozycjami, jak powinien wyglądać system emerytalny. Za każdym razem koncepcja była nieco inna, a wywodziła się z punktu widzenia organizacji propagującej określony kształt systemu emerytalnego. W efekcie jest bardzo trudne, lub wręcz niemożliwe, wykorzystanie którejś z wymienionych klasyfikacji do przedstawienia istniejących na świecie systemów emerytalnych.

Aby porównać systemy emerytalne w poszczególnych krajach, należy skorzystać z taksonomii zaproponowanej przez OECD dla swoich członków[21]. Ta propozycja okazała się na tyle ciekawa, że postanowiono ją zastosować ponownie w 2007 r.[22] Również Unia Europejska i Bank Światowy postanowiły ją zaimplementować.

---

[17] Zob. ILO, *Social Insurance and Social Protection — Report of the Director-General, Part I*, 80th Session of the International Labour Conference, International Labour Organisation, Geneva 1993.

[18] Zob. World Bank, *Averting the Old Age Crisis...*

[19] Zob. OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Organisation for Economic Cooperation and Development Publishing 1998.

[20] Zob. R. Holzmann, R. Hinz, *Old Age Income Suport in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank, Washington 2005, s. 10.

[21] OECD, *Pensions At a Glance, Public Policies across OECD Countries*, Paris 2005.

[22] OECD, *Pensions At a Glance. Public Policies across OECD Countries 2007 Edition*, Paris 2007.

© for this edition by CNS

Tab. 4. Wielofilarowa taksonomia emerytalna Banku Światowego

Cel	Filar	Grupy docelowe			Główne kryteria		
		Ubodzy	Spoza formalnego systemu emerytalnego	Z formalnego systemu emerytalnego	Charakterystyka	Uczestnictwo	Finansowanie/zabezpieczenie
Ochrona osób starszych przed ubóstwem	0	X	X	X	Emerytura podstawowa lub socjalna, co najmniej w formie pomocy społecznej, świadczenie wynikające z wieku i zamieszkania lub testu dochodowego	Z tytułu zamieszkania	Budżet/ wpływy
Ochrona osób starszych przed ubóstwem i wygładzanie konsumpcji	1			X	System publiczny, zarządzany przez państwo, zdefiniowane świadczenie lub niefinansowy system zdefiniowanej składki	Przymusowe	Składki/ rezerwy finansowe
Wygładzanie konsumpcji i ochrona osób starszych przed ubóstwem za pomocą minimalnej emerytury	2			X	Emerytura zakładowa lub indywidualna, metoda kapitałowa (zdefiniowane świadczenie lub finansowy system zdefiniowanej składki)	Przymusowe	Aktywa finansowe

© for this edition by CNS

Cd. tab. 4

Wygładzanie konsumpcji	3	X	X	X	Emerytura zakładowa lub indywidualna, częściowo lub w pełni metoda kapitałowa (zdefiniowane świadczenie lub zdefiniowana składka)	Dobrowolne	Aktywa finansowe
Ochrona osób starszych przed ubóstwem i wygładzanie konsumpcji	4	X	X	X	Dostęp do nieformalnych źródeł (np. wsparcie rodziny), innych programów społecznych (np. ochrona zdrowia) oraz indywidualnych finansowych i niefinansowych aktywów (np. odwrócona hipoteka)	Dobrowolne	Aktywa finansowe i niefinansowe

Źródło: R. Holzmann, R. Hinz, *Old Age Income Suport in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington 2005, s. 10.

W czym zatem tkwi skuteczność propozycji OECD? Mianowicie w tym, że nie wspiera żadnego z opisanych modeli reformowania systemów emerytalnych. Jest na tyle uniwersalna, że może stanowić punkt odniesienia wszystkich koncepcji. Ponadto jest kompleksowa. W publikacji Banku Światowego[23] badaniu poddano już 53 kraje. Pokrywają one czwartą część ludności Ziemi oraz około 58% pracowników na całym świecie, którzy objęci są formalnym systemem emerytalnym.

[23] E. Whitehouse, *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 Countries*, Washington 2007.

© for this edition by CNS

Przyjęte podejście bazuje na roli oraz celu, jakie realizuje każda z części systemu emerytalnego. Wyodrębniono trzy warstwy — dwie są obowiązkowe (redystrybucyjna oraz ubezpieczeniowa) i jedna dobrowolna (zakładowe lub indywidualne plany emerytalne). Redystrybucyjny komponent, o cechach metody zaopatrzeniowej, zaprojektowano w celu zapewnienia obywatelom co najmniej minimalnych standardów życia na emeryturze. Z kolei część ubezpieczeniowa ma za zadanie zapewnić emerytom standard życia bazujący na tym sprzed przejścia na emeryturę. Następnie w ramach warstw systemy są dalej klasyfikowane ze względu na swoją formę (publiczne lub prywatne, zdefiniowane świadczenie lub zdefiniowana składka)[24]. Opisaną typologię w podziale na przymusowe warstwy prezentuje tabela 5.

Tab. 5. Struktura obowiązkowych systemów emerytalnych

Warstwa: funkcja	Pierwsza warstwa: obowiązkowa, powszechna, redystrybucyjna			Druga warstwa: obowiązkowa, ubezpieczeniowa	
Zabezpieczenie	Publiczne			Publiczne	Prywatne
Typ	Ukierunkowane	Podstawowe	Minimalne	Typ	Typ
Kraje OECD o wysokim dochodzie					
Australia	x				DC
Austria	x			DB	
Belgia	x		x	DB	
Kanada	x	x		DB	
Dania	x	x		DB + DC	DC
Finlandia	x			DB	
Francja	x		x	DB + punktowy	
Niemcy	x			Punktowy	
Grecja	x		x	DB	
Islandia	x				DB
Irlandia	x	x			
Włochy	x			NDC	
Japonia		x		DB	
Korea Południowa		x		DB	
Luksemburg	x	x	x	DB	
Holandia	x	x			DB
Nowa Zelandia		x			
Norwegia	x	x		Punktowy	
Portugalia	x		x	DB	
Hiszpania			x	DB	
Szwecja	x			NDC	DB + DC
Szwajcaria	x		x	DB	Hybryda DB i DC
Wielka Brytania	x	x	x	DB	

[24] OECD, *Pensions At a Glance, Public Policies across OECD Countries*, Paris 2005, s. 22.

© for this edition by CNS

Cd. tab. 5

Stany Zjednoczone	x			DB	
Kraje Europy Wschodniej i Azji Środkowej					
Bułgaria	x		x	DB	DC
Chorwacja		x		Punktowy	DC
Czechy	x	x	x	DB	
Estonia	x	x		Punktowy	DC
Węgry			x	DB	DC
Łotwa			x	NDC	DC
Litwa		x		DB	DC
Polska			x	NDC	DC
Słowacja			x	Punktowy	DC
Turcja	x		x	DB	
Kraje Ameryki Łacińskiej i Karaibów					
Argentyna		x			DC
Chile	x				DC
Kolumbia	x				DC
Kostaryka	x			DB	DC
Dominikana	x				DC
Salwador	x				DC
Meksyk	x				DC
Peru	x				DC
Urugwaj	x			DB	DC
Kraje Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej					
Algieria			x	DB	
Bahrajn			x	DB	
Dżibuti			x	DB	
Egipt			x	DB	
Iran			x	DB	
Jordania			x	DB	
Libia			x	DB	
Maroko			x	DB	
Tunezja			x	DB	
Jemen				DB	

Źródło: OECD, *Pensions At a Glance, Public Policies across OECD Countries*, Paris 2005; E. Whitehouse, *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 Countries*, Washington 2007; OECD, *Pensions At a Glance. Public Policies across OECD Countries 2007 Edition*, Paris 2007.

Podsumowanie

Prawie wszystkie kraje przeciwdziałają ubóstwu wśród ludzi starszych. Te działania zaliczają się do pierwszej, redystrybucyjnej warstwy i mogą przybrać następujące formy: oddzielne programy ukierunkowane na określone grupy docelowe, podstawowe plany emerytalne, minimalne emerytury. Wszystkie wymienione typy są dostarczane przez uczestnictwo w obowiązkowym, publicznym zabezpieczeniu emerytalnym.

© for this edition by CNS

Świadczenie w podstawowych planach emerytalnych jest albo jednakowe dla wszystkich, albo jest zależne od lat pracy (ale nie od zarobków). Dodatkowe dochody z innych źródeł nie powodują wygaśnięcia prawa do korzystania z podstawowych planów emerytalnych[25].

Ten typ jest powszechny w systemach emerytalnych krajów OECD o wysokim dochodzie (10 spośród 24) oraz w Europie Wschodniej i Azji Środkowej (4 spośród 10). Nie występują jednak w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Nie są również popularne w krajach Ameryki Łacińskiej i Karaibów (1 spośród 9).

Pozostałe dwa typy w ramach pierwszej warstwy kierują płatności ku ludziom starszym o niskich dochodach. Różnica między nimi tkwi w sposobie doboru uprawnionych do świadczenia.

Niejednakowe świadczenie oferują programy ukierunkowane na określone grupy docelowe. Wyższe świadczenie otrzymują biedniejsi emeryci, a niższe lepiej sytuowani. Wysokość świadczenia może zależeć tylko od dochodów z innych źródeł albo zarówno od dochodów, jak i posiadanych zasobów[26].

Na podstawie tabeli można stwierdzić, że jest to najbardziej rozpowszechniona forma zabezpieczania bytu emerytów o niskich dochodach. Należy jednak pamiętać, że ten typ obejmuje również pomoc społeczną dla ubogich emerytów w krajach, które nie oferują specjalnych ukierunkowanych programów.

Minimalne emerytury są podobne do ukierunkowanych. Także w ich wypadku celem jest zapobieganie obniżeniu emerytury poniżej pewnego poziomu. Różnią się jednak założeniami instytucjonalnymi i warunkami kwalifikacji uprawnionych. Główne różnice są dwie. Pierwsza polega na tym, że świadczenie w ramach minimalnych emerytur ma związek z zarobkami. Druga mówi o tym, że aby otrzymać świadczenie, emeryt musi wcześniej przez ileś lat opłacać składki. Oznacza to, że emerytury minimalne mają charakter planów z drugiej warstwy — odnoszą się do zarobków[27].

Ogólnie rzecz biorąc, 8 krajów OECD o wysokim dochodzie stosuje system minimalnych emerytur. Jest on również popularny w krajach Europy Wschodniej i Azji Środkowej (7 spośród 10 krajów), jak również w krajach Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (wszystkie oprócz Jemenu).

Podsumowując pierwszą warstwę, należy stwierdzić, że około połowa spośród krajów OECD o wysokich dochodach oraz Europy Wschodniej i Azji Środkowej polega na tylko jednym typie programów chroniących ludzi starszych przed biedą. Druga połowa wprowadziła system składający się z co najmniej dwóch typów programów. W krajach z pozostałych dwóch ugrupowań wprowadzono tylko po jednym typie programów emerytalnych.

---

[25] Zob. OECD, *Pensions At a Glance...*, 2007, s. 21.

[26] E. Whitehouse, *op. cit.*, s. 6–7.

[27] Zob. OECD, *Pensions At a Glance...*, 2005, s. 23–24.

© for this edition by CNS

Druga warstwa w prezentowanej typologii odgrywa rolę ubezpieczeniową. Jej celem nie jest ochrona przed biedą, lecz zapewnienie emerytom adekwatnej stopy zastąpienia. Podobnie jak warstwa pierwsza, również druga jest obowiązkowa. Tylko Irlandia i Nowa Zelandia nie oferują jakiejś formy obowiązkowego zabezpieczenia w ramach drugiej warstwy.

Najbardziej powszechne są publiczne plany oparte na zdefiniowanych świadczeniach (DB). Występują w 32 spośród 53 krajów. Wysokość świadczenia w tych krajach zależy od lat opłacania składek oraz w pewnym stopniu od zarobków podczas życia zawodowego.

Publiczne systemy o zdefiniowanym świadczeniu występują we wszystkich krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Dla kontrastu są rzadkie w Ameryce Łacińskiej i Karaibach (2 spośród 9 krajów). Z kolei w Europie Wschodniej i Azji Środkowej system ten jest stosowany przez połowę krajów, a w krajach OECD o wysokim dochodzie przez ponad połowę.

Drugą najczęściej spotykaną formą zabezpieczenia w tej warstwie są plany ze zdefiniowaną składką (DC). Występują w 19 spośród 53 krajów i są charakterystyczne dla systemów zarządzanych prywatnie. Powszechnie występują w Krajach Ameryki Łacińskiej i Karaibów, często spotykane są w krajach Europy Wschodniej i Azji Środkowej (8 spośród 10), natomiast dosyć rzadko w krajach OECD o wysokim dochodzie (3 spośród 24). Nie występują w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Ponadto w sześciu krajach istnieje system punktowy, w czterech finansowy system zdefiniowanej składki (FDC), a w Szwajcarii plan mający cechy zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia.

Do trzeciej warstwy zaliczono wszystkie dobrowolne plany, zarówno zakładowe, jak i indywidualne. Ich rola w zabezpieczeniu emerytalnym rośnie coraz bardziej. Świadczą o tym liczby. Wśród 30 krajów należących do OECD w 23 istnieją odpowiednie akty prawne regulujące ten sposób zabezpieczenia godnego życia na emeryturze. Różny jest jednak w poszczególnych krajach stopień pokrycia dobrowolnymi planami zasobów siły roboczej. Dane dotyczące udziału społeczeństwa w największym planie (zakładowym lub emerytalnym) przedstawia tabela 6.

© for this edition by CNS

Tab. 6. Struktura dobrowolnych systemów emerytalnych

Kraj	Stopień pokrycia w %
Niemcy	57
Irlandia	52
Belgia	50
Kanada	50
Stany Zjednoczone	47
Japonia	45
Norwegia	45
Wielka Brytania	43
Czechy	40
Hiszpania	40
Austria	35
Węgry	31
Słowacja	27
Luksemburg	20
Nowa Zelandia	20
Finlandia	15
Francja	10
Włochy	8
Portugalia	4
Grecja	Nieistotny
Korea	Nieistotny
Polska	Nieistotny
Węgry	Nieistotny

Źródło: OECD, *Pensions At a Glance. Public Policies across OECD Countries 2007 Edition*, Paris 2007, s. 77.

W czterech krajach członkami dobrowolnych planów emerytalnych jest połowa lub więcej pracujących. W kolejnych siedmiu za pomocą dobrowolnych planów emerytalnych oszczędza mniej niż pół, ale więcej niż trzecia część siły roboczej. W dalszych ośmiu krajach pokrycie jest mniejsze niż trzecia część, ale wciąż jest istotne. W pozostałych czterech państwach społeczeństwo wykazuje znikome zainteresowanie dobrowolnymi planami emerytalnymi.

© for this edition by CNS

Bibliografia

Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993.

Blinder A.S., *Why is the Government in the Pension Business?*, [w:] *Social Security and Private Pensions. Providing for Retirement in the Twenty-first Century*, red. S.M. Watcher, Toronto 1998.

Diamond P., *Economic suport in the old age*, Washington 1995.

Dybał M., *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, Warszawa 2008.

Friedman M., Friedman R., *Free to choose*, London 1980.

Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 2002.

Góra M., *System Emerytalny*, Warszawa 2003.

Holzmann R., *The World Bank Approach to Pension Reform*, „International Social Security Review" 2000, nr 1.

Holzmann R., Hinz R., *Old Age Income Suport in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington 2005.

ILO, *Social Insurance and Social Protection — Report of the Director-General, Part I*, 80th Session of the International Labour Conference, International Labour Organisation, Geneva 1993.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

Lundholm M., *Compulsory Social Insurance — A Critical Review*, Uppsala 1991.

Mulligan C.B., Sala-i-Martin X., *Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform*, Cambridge 1999.

Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 2007.

OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris 1998.

OECD, *Pensions At a Glance. Public Policies across OECD Countries 2007 Edition*, Paris 2007.

OECD, *Pensions At a Glance, Public Policies across OECD Countries*, Paris 2005.

Szewczyk-Nadrzewia Z., Wilimowska Z., *Fundusze emerytalne na polskim rynku*, Bydgoszcz 2000.

Verbon H., *The evolution of Public Pension Schemes*, Berlin 1998.

Wawer-Bernat J., *Wykorzystanie informacji finansowo księgowych do oceny rentowności funduszy emerytalnych*, Szczecin 2003.

Whitehouse E., *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 Countries*, Washington 2007.

Wilimowska Z., *Metodyka budowy efektywnego portfela projektów inwestycyjnych*, Wrocław 1997.

The World Bank, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York 1994.

Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań 1997.

© for this edition by CNS