

Received: 19.03.2021
Accepted: 3.05.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 689-697
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6217
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Mirosław Włodarczyk*
Nr ORCID: 0000-0002-1974-1584

W POSZUKIWANIU MODELU ZABEZPIECZENIA FINANSOWEGO NA WYPADEK STAROŚCI

IN SEARCH OF A FINANCIAL PROTECTION MODEL FOR OLD AGE

Streszczenie: Dyskusje odnoszące się do braków systemu emerytalnego i jego kształtu prowokują do postawienia pytania o to, w jaki sposób można zapewnić godne życie po zakończeniu aktywności zawodowej. Według aktualnie przyjętego modelu zabezpieczenia starości zasadniczo odpowiedzialnością obciąża się państwo i jego struktury. Pojawia się w tym kontekście wiele pytań, a w szczególności: czy jest to podejście racjonalne z punktu widzenia jego optymalności, albo też czy odpowiedzialności tej nie należałoby rozdzielić pomiędzy różne podmioty: władze publiczne, pracodawców, pracowników lub kogoś jeszcze.

Słowa kluczowe: system emerytalny, emerytura, starość, zabezpieczenie społeczne, osoby starsze

Summary: Discussions about the shortcomings of the pension system and its design raise the question of how to ensure a dignified life after working life. According to the currently adopted model of old age security, the responsibility is generally placed on the state and its structures. A number of questions arise in this context, in particular whether this is a rational approach from the point of view of its optimality, or whether the responsibility should not be distributed among various actors: public authorities, employers, employees or someone else.

Keywords: retirement, old age, elderly, retirement system, social security

I

Tytułowe zagadnienie sprowokowane zostało przez toczące się w ostatnich latach w Polsce w środowiskach politycznych, ale także naukowych, dyskusje odnoszące się do braków systemu emerytalnego i jego kształtu. Przede wszystkim zaś chodzi o odniesienie się do podzielanego

* dr hab., prof. UŁ; Uniwersytet Łódzki. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e:mail: Mwlodarczyk@wpia.uni.lodz.pl

powszechnie niemal stanowiska, że system ten nie jest w stanie zapewnić warunków materialnych dla godnego spędzenia czasu po zakończeniu aktywności zawodowej. Według aktualnie przyjętego modelu zabezpieczenia starości zasadniczo odpowiedzialnością obciąża się państwo i jego struktury, a w tym przypadku Zakład Ubezpieczeń Społecznych i pozostające w jego dyspozycji fundusze. Zważywszy zaś na wynikające z prawa gwarancje wypłaty świadczeń emerytalnych obciążające budżet państwa, ostateczną odpowiedzialność ponosi więc państwo. Pojawia się w tym kontekście wiele pytań, a w szczególności: czy jest to podejście racjonalne z punktu widzenia zwłaszcza jego optymalności; czy odpowiedzialności tej nie należałoby przynajmniej w pewnym zakresie przesunąć na inne podmioty – na ubezpieczonych lub na ich pracodawców; a w przypadku przyjęcia wskazanego ostatnio rozwiązania – za które elementy takiego systemu państwo powinno jednak nadal odpowiadać.

II

Sięgając do doświadczeń historycznych, należy zauważyć, że w okresie przedkapitałistycznym, ale również w początkowej fazie kapitalizmu – do czasu powstania systemu ubezpieczeń społecznych – opiekę dla osób starszych zapewniały przede wszystkim ich wspólnoty rodzinne, co wynikało z faktu, że osoby te przyczyniały się do pomnażania zasobów takiej wspólnoty w okresie posiadania jakiejkolwiek zdolności do pracy. Poziom ochrony materialnej starszej osoby zależny był więc od sytuacji majątkowej owych wspólnot, która nierzadko z kolei zależna była też od wkładu, jaki ów podopieczny w przeszłości wniósł do jej zasobów. W owym czasie problemem społecznym było zapewnienie środków utrzymania osobom, które na pomoc rodziny liczyć nie mogły, tj. ubogim. Najczęściej w takich wypadkach pomoc niosły środowiska lokalne: sąsiedzi, gmina, instytucje kościelne (parafie). Przykładowo pochodząca z siedemnastego wieku angielska ustawa o ubogich porządkowała zasady organizacji tej pomocy, dzieląc te obowiązki pomiędzy państwo i władze lokalne. Atomizacja społeczeństwa w okresie wczesnego kapitalizmu, spowodowana dużą ruchliwością i tworzeniem zbiorowości heterogennych, ograniczyła istotnie opiekuńcze funkcje rodziny. Dyktowane doktryną liberalną i dużą konkurencją na rynku pracy dochody z pracy również nie tworzyły warunków sprzyjających w skali powszechnej gromadzeniu środków finansowych w formie zapasów na wypadek utraty zdolności do wykonywania pracy. W warunkach miejskich realne formy pomocy sprowadzały się zasadniczo do dobroczynności społecznej, która najczęściej przejawiała się organizacją szpitali lub przytułków¹.

Wraz z wytworzeniem się przekonania (przełom XIX i XX w.), że praca powinna w pełni zabezpieczyć byt człowiekowi, który ją wykonuje, rozpowszechniać zaczyna się też opinia, że płaca winna wystarczyć na utrzymanie robotnika i jego rodziny oraz na zabezpieczenie przed ryzykiem niedostatku w przyszłości. Owo zabezpieczenie wyrażało się w tej części płacy, która przeznaczona mogła zostać na opłacenie składki na ubezpieczenie społeczne. Zaopatrzenie społeczne pojawiło się w kolejnej fazie rozwoju kapitalizmu w dwóch podstawowych formach: zabezpieczeniowej (np. Dania, Szwecja, Wielka Brytania, Australia) oraz ubezpieczeniowej (np. Niemcy, Austria, Belgia, Francja, Holandia, Włochy). Formą uzupełniającą

¹ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, Warszawa 1964, s. 6 i n.

była metoda opiekuńcza – rozwijana zasadniczo we wszystkich krajach jako wsparcie dwóch wyżej, wskazane przede wszystkim poprzez organizację pomocy społecznej². W tym miejscu należy podnieść kwestię, czy ograniczenie modelu zabezpieczenia finansowego na wypadek starości do wyłącznie wskazanych powyżej form można uznać za satysfakcjonujące.

III

W zamożnych krajach kapitalistycznych (Europa Zachodnia, Ameryka Północna, Japonia, Australia) po II wojnie światowej dokonał się dynamiczny proces bogacenia się społeczeństwa, wyrażający się w poważnym zwiększeniu liczbowym kategorii społecznej kwalifikowanej jako klasa średnia (status społeczny wyznaczony przez satysfakcjonujące dochody z różnych źródeł, przede wszystkim z pracy zawodowej, oraz nagromadzone zasoby majątkowe skapitalizowane w formie dóbr trwałych i wartości pieniężnych). W zasadniczej mierze o zwiększeniu się liczby osób zaliczanych do tej kategorii społecznej zdecydowała polityka wysokiej płacy, pozwalająca gromadzić osobom zarobkującym oszczędności, zaś z gospodarczego punktu widzenia budować siłę nabywczą społeczeństwa (gospodarki) i stabilizować krajowe stosunki przemysłowe³. Polityka wysokiej płacy pozwoliła w tych warunkach osobie zatrudnionej zaspokajać zarówno bieżące potrzeby związane z reprodukcją siły roboczej (koszty utrzymania rodziny, kształcenia dzieci itp.), przeznaczać stosowne kwoty na opłaty związane z obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym, jak i – ponadto jeszcze – na gromadzenie osobistych oszczędności. W tej sytuacji zabezpieczenie finansowe starości gwarantowane jest zasadniczo z dwóch źródeł: systemu ubezpieczenia społecznego (lub zabezpieczenia – w niektórych państwach) oraz własnych oszczędności gromadzonych w różnych formach.

IV

Przechodząc na polski grunt, wspomnieć należy w pierwszej kolejności o modelu zabezpieczenia starości, który był przyjęty w krajach realnego socjalizmu. Stosowane wówczas rozwiązania z różnych powodów mogą wydawać się dla części społeczeństwa, zwłaszcza dla osób starszych, bardzo atrakcyjne. Model ten opierał się formalnie na modelu ubezpieczeniowym (na wzór bismarckowski), który jednak był wspierany bardzo istotnie metodą opiekuńczą. Był to model repartycyjny, w którym wymiar emerytury ustalony został zgodnie z zasadą zdefiniowanego świadczenia. Niski poziom świadczeń emerytalnych, zaspokajających bowiem jedynie podstawowe potrzeby osób starszych, państwo socjalistyczne łagodziło odpowiednim kształtowaniem polityki mieszkaniowej (niskie czynsze) oraz szeregiem bezpłatnych świadczeń, z których najistotniejszym była opieka zdrowotna. Ograniczone jednak możliwości zaspokajania potrzeb w tym zakresie powodowały, że system korzystania z tych świadczeń był oceniany jako nieefektywny i korupcyjogeny. Był też niesprawiedliwy w różnych jego przejawach, w szczególności bowiem wartość świadczeń w dużym stopniu zależna była od gałęzi gospodarki, w której usytuował się uprawniony

² J. Piotrowski, *Zabezpieczenie...*, s. 18 i n.; U. Kalina-Prasznica, *O reformowaniu ubezpieczenia emerytalnego*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica” 2001, 154, s. 41-42; Z. Czepulis-Rutkowska, *Reformy publicznych ubezpieczeniowych systemów emerytalnych*, [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego*, Warszawa 2013, s. 526 i n.

³ Por. Z. Czepulis-Rutkowska, *Reformy publicznych...*, s. 526-528.

– wpływowe politycznie sektory gospodarki uzyskiwały liczne przywileje w okresie zatrudnienia, a w konsekwencji też na czas po nim następujący. System ten więc w odniesieniu do statystycznej większości uprawnionych charakteryzował się niskim przeciętnym poziomem świadczeń (rent i emerytur), a ponadto postępującą z upływem czasu ich dewaluacją, wymuszającą okresowe waloryzowanie świadczeń – co nie usuwało wskazanego braku w sposób systemowy⁴. Relatywnie jednak sytuacja osób starszych w pewnych okolicznościach mogła być uznawana za satysfakcjonującą. Bez wątplenia cała odpowiedzialność za funkcjonowanie tego modelu spoczywała na strukturach publicznych. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że w przypadku Polski funkcjonowanie owego systemu przypadło na korzystny dlań okres, w którym wieku emerytalnego nie sięgały jeszcze wyżej demograficzne okresy powojennego.

Działanie opisanego systemu zabezpieczenia starości w warunkach polskich zostało poważnie rozstrojone w okresie pierwszych lat transformacji gospodarczej. Przyczyniły się do tego w głównej mierze zmiany w strukturze organizacyjnej gospodarki, którym towarzyszyły w szczególności rozpoczęte jeszcze przed transformacją silne procesy inflacyjne, wysokie poziom bezrobocia, często o charakterze długotrwałym oraz przesunięcie do szarej strefy znacznej części zatrudnienia pracowniczego. Działania władz publicznych w tych warunkach zmierzały do racjonalizacji przejętej po gospodarce socjalistycznej konstrukcji. Jednym zaś z kluczowych założeń tych zmian było przekonanie o konieczności podziału odpowiedzialności za zabezpieczenie środków na wypadek starości pomiędzy państwo i inne podmioty⁵, w tym ubezpieczonych. Przeprowadzona w końcu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku reforma przedmiotowego systemu doprowadziła w rezultacie do zbyt daleko idącego przesunięcia tej odpowiedzialności na ubezpieczonych. Wynika to w głównej mierze z faktu, że po reformie systemu emerytalnego o wysokości przyszłej emerytury decydować ma wielkość środków zgromadzonych przez ubezpieczonego w okresie zatrudnienia. Przyjęty w nowym modelu system zdefiniowanej składki, na którym oparto tryb ustalania wysokości tego świadczenia, prowadzi od kapitalizacji środków stanowiących podstawę wymiaru emerytury (świadczenie zależy od zebranych składek, które przechowuje państwo) i zindywidualizowania odpowiedzialności za zgromadzony kapitał na koncie ubezpieczonego (każdy odpowiada za własne świadczenie). Od tej pory metoda repartycyjna służy jedynie pozyskiwaniu funduszy na bieżące wypłaty – lecz wymiar emerytury w indywidualnym przypadku nie jest już powiązany z ogólnym wolumenem środków zgromadzonych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Częściową odpowiedzialność za funkcjonowanie tego systemu ponosi państwo, które w szczególności odpowiedzialne jest za ewidencjonowanie danych i realizację świadczeń poprzez ZUS, jako gwarant wypłaty świadczenia w określonym terminie i określonej wysokości. Państwo też może w pewnym zakresie manipulować wymiarem świadczeń – poprzez działalność ustawodawczą może kształtować zasady ich waloryzacji oraz wysokość wieku emerytalnego⁶.

⁴ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 178, 318-319; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa 1994, s. 196-198; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003, s. 66.

⁵ T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 9-10.

⁶ K. Antonów, *Ubezpieczenie emerytalne*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 809 i n.; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 193 i n.

W nowym schemacie zabezpieczenia starości zwolniono natomiast niemal całkowicie z odpowiedzialności w tym zakresie podmioty zatrudniające. Stworzono bowiem warunki funkcjonowania przedsiębiorców i innych zatrudniających, w których mogą oni działać na rynku pracy niemal jak dziewiętnastowieczni fabrykanci – stosując bez ograniczeń formy zatrudnienia dające im największe korzyści finansowe kosztem osoby zatrudnianej. W praktyce przejawia się to w szczególności: niskim poziomem płac niedających możliwości odprowadzania zbyt wysokich składek na ubezpieczenie społeczne; stosowaniem podstaw prawnych zatrudnienia, które pozwalają unikać obowiązku składowego (umowy cywilnoprawne); rozwojem wspomnianej już szarej strefy, w ramach której w całości albo częściowo zatrudnienie pozostaje poza ewidencją – co pozwala nie naliczać w takim wypadku zwłaszcza składek na ubezpieczenie społeczne. Obok tego doszło do rozwoju takich form aktywności zawodowej, które pozwalają na stałe albo długookresowe ograniczanie lub wyłączenie obowiązku składowego (samozatrudnienie, działalność gospodarcza o małej skali)⁷. W konsekwencji wystąpienia tych zjawisk wypłacane po reformowaniu systemu emerytalnego świadczenia okazały się mało satysfakcjonujące w odbiorze większości uprawnionych, zwłaszcza w porównaniu ze świadczeniami tych emerytów, którzy pozostali w dawnym klasycznym repartycyjnym systemie⁸.

V

Celem niniejszych rozważań jest próba sformułowania odpowiedzi na wynikające z jego tytułu pytanie. Kwestię tę rozpocząć warto od stwierdzenia, że toczące się dziś dyskusje w literaturze przedmiotu sprowadzają się najczęściej do ustalenia wad (ewentualnie zalet) aktualnego modelu ubezpieczenia emerytalnego, a przede wszystkim do poszukiwania sposobów wyprowadzenia go z grożącej mu jakoby niewypłacalności czy zapaści. Głównym motywem i powodem tych obaw są zasadniczo dwie okoliczności: niski wiek emerytalny oraz sytuacja demograficzna. Ta pierwsza skutkuje przede wszystkim niskim poziomem świadczenia emerytalnego – zważywszy zwłaszcza na ograniczone w warunkach gospodarki rynkowej możliwości zarobkowe wielu grup zawodowych (długie niekiedy luki stażu pracy), co wpływa na czas gromadzenia składki, a tym samym na wielkość zgromadzonych na koncie emerytalnym środków. Druga okoliczność wiąże się z obawą, że czynna zawodowo część społeczeństwa w perspektywie kilkudziesięciu lat nie będzie w stanie zaspokoić swoimi bieżącymi składkami potrzeb funduszu ubezpieczeniowego, co spowoduje konieczność przerzucenia tej powinności na budżet państwa, a więc pomniejszy pulę środków publicznych pochodzących z podatków, które mogą być przeznaczone na inne cele⁹.

Ograniczanie dyskusji do wskazanych kierunków wydaje się zubażać analizowaną problematykę i nie doprowadzi do rozwiązania satysfakcjonującego społecznie. Zdecydowanie zatem trzeba, co już częściowo ma miejsce w praktyce społecznej, poszerzyć perspektywę dyskusji i badań. W tym celu należy się odwołać do analiz i poglądów dotyczących wyglądu zabezpieczenia na starość, w których od dawna zwracano uwagę, że zabezpieczenia tego na poziomie w pełni satysfakcjonującym nie będzie w stanie zapewnić działające samotnie

⁷ Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, s. 87-88, 108.

⁸ Z. Czepulis-Rutkowska, *Reformy publicznych...*, s. 534 i n.

⁹ Tamże, s. 528 i n.

państwowe (publiczne) ubezpieczenie czy zaopatrzenie społeczne. Wskazane wydaje się zatem założenie, że model ten składać się powinien z trzech części (filarów¹⁰), dla których kluczowe będzie wskazanie sposobu gromadzenia środków oraz zasady ich przechowywania i zabezpieczenia przed utratą wartości¹¹.

Pierwszą częścią tego modelu winno być więc świadczenie z powszechnego i publicznego funduszu, którego wypłacalność będzie gwarantowana przez państwo. Może być ona zbudowana w oparciu o ideę ubezpieczeniową (która w polskiej tradycji jest silnie umocowana; nie jest przy tym istotne, czy przyjmuje ona formułę repartycyjną czy kapitałową) albo zaopatrzeniową (ku której skłaniają się niektóre systemy krajów północnej Europy). Ta druga metoda zdaje się w ostatnim czasie zdobywać nowe obszary, jeśli za jej wyraz można uznać tendencję ku podejmowanym coraz częściej zamysłom dotyczącym ustanowienia minimalnego dochodu gwarantowanego. W zależności od modelu fundusze na pokrycie tych świadczeń mogą być tworzone w oparciu o metodę składkową (ubezpieczenie społeczne) albo podatkową (metoda zaopatrzeniowa). W przypadku metody składkowej należy jednak rozważyć przyjęcie założenia, że każda osoba, która w przyszłości stanie się prawdopodobnym beneficjentem systemu, powinna zostać zobowiązana do wnoszenia składek – a jeśli z określonych powodów (bezrobocie, czasowa niezdolność do pracy) nie uzyskiwałaby dochodów, składki powinny być wnoszone przez inny wskazany przez prawo podmiot (np. państwo). Można nawet rozważyć, że obowiązek składkowy co do zasady powinien być łączony nie tyle z aktywnością zawodową, lecz z potencjalną z przynależnością do kategorii podmiotów objętych określonym ryzykiem (w tym przypadku starości)¹².

Druga część rozważanego modelu to świadczenie uzyskiwane ze zgromadzonych oszczędności indywidualnych przy istotnym zorganizowanym wsparciu państwa i pracodawców. W tym przypadku decyzja o oszczędzaniu podejmowana jest indywidualnie przez ubezpieczonego, lecz formy gromadzenia, zachowania wartości funduszy i ich pomnażania są nadzorowane i gwarantowane przez podmioty publiczne. Przykładem takich form mogą być funkcjonujące na polskim rynku pracownicze programy emerytalne, indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego czy wdrażane ostatnio pracownicze plany kapitałowe. Władze publiczne poprzez swoje struktury powinny zadbać o zapewnienie przede wszystkim bezpieczeństwa i efektywności takich urządzeń, a także o ich upowszechnienie, stosując system zachęt i zwolnień fiskalnych. Istotna rola przypadać powinna także w tym przypadku pracodawcom, którzy mogą wspierać pomnażanie tych funduszy, przy okazji mogąc je też wykorzystać dla podniesienia konkurencyjności swojej firmy¹³.

Trzeci wreszcie element tego systemu to osobiste prywatne oszczędności, zgromadzone w okresie aktywności zawodowej i pozyskane w inny sposób (np. w drodze dziedziczenia), zabezpieczone w formie różnych aktywów majątkowych, jak walory pieniężne, ruchomości lub nieruchomości. Pierwotne przeznaczenie i sposoby oszczędzania i pomnażania tych środków mogą być różnorodne. Jeśli chodzi o środki pieniężne, mogą to być zwykłe konta oszczędnościowe, lokaty w obligacje, w fundusze inwestycyjne, inwestycje giełdowe

¹⁰ Termin „filar” może się w tym przypadku wydać dyskusyjny z uwagi na przypisywanie mu w ostatnim czasie bardzo różnych znaczeń.

¹¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 191 i n.

¹² Por. np. U. Kalina-Prasznica, *O reformowaniu...*, s. 44 i n.

¹³ K. Antonów, *Ubezpieczenie emerytalne...*, s. 827 i n.

czy wreszcie także wyspecjalizowane lokaty bankowe o charakterze „rentierskim”. Cechą tych form gromadzenia zasobów jest brak bezpośredniej ingerencji ze strony państwa czy innych podmiotów trzecich (w szczególności pracodawców).

VI

Efektywność działania systemu utworzonego w opisany wyżej sposób można będzie ocenić na podstawie realizacji celów stawianych poszczególnym elementom składowym modelu jak i jego wydzielonych części. Przy tej ocenie w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę zakres podmiotowy ochrony tworzonej przez składające się nań urządzenia, w drugiej zaś – rezultaty społeczne ich działania, czyli stopień zaspokojenia potrzeb osób starszych. W założeniu pierwsza część systemu obejmować powinna wszystkie osoby starsze (po osiągnięciu wieku emerytalnego – oczywiście po spełnieniu określonych warunków: np. staż pracy lub określony wkład składkowy) i zapewnić im docelowo środki gwarantujące życie na poziomie minimum socjalnego. W zależności od rozwiązania dotyczącego gromadzenia środków może mieć miejsce różnicowanie świadczeń. W przypadku pozyskiwania środków wyłącznie z tego źródła i poniżej wartości minimum socjalnego konieczne będzie wsparcie państwa poprzez pomoc społeczną¹⁴. Ten element systemu uznać trzeba za najważniejszy, lecz niekoniecznie gwarantujący poziom życia porównywalny do okresu aktywności zawodowej¹⁵. Ważne też jest, by świadczenia te podlegały rewaloryzacji stosownie do zmieniających się kosztów utrzymania¹⁶, zachowując ustaloną w określony sposób stopę zastąpienia.

Formy oszczędzania należące do drugiej części systemu zapewniać powinny dodatkowe środki pieniężne, zależne od zgromadzonych zasobów, ale dające już możliwość przekroczenia minimum socjalnego – zasadniczo ten element (oczywiście dodany do pierwszego) powinien decydować o standardzie życia osoby starszej. Zakres podmiotowy stosowania tych rozwiązań również powinien być niemal powszechny, a brak tych oszczędności byłby usprawiedliwiony w przypadku osób o bardzo niskich dochodach oraz tych, którzy wykazać się mogą na tyle krótkimi okresami zatrudnienia, które wykluczają możliwości uczestniczenia w przedmiotowych formach organizacyjnych.

Trzeci z kolei element systemu, dodany do dwóch pierwszych lub występujący obok świadczenia pierwszego rodzaju, powinien pozwolić na co najmniej zachowanie standardu życia porównywalnego z okresem aktywności zawodowej. Ponieważ w tym przypadku chodzi o oszczędności o znaczącej wielkości, pozwalające na uzupełnianie dochodu z emerytury i ewentualnie wypłat ze wspieranych przez państwo celowych form oszczędzania na starość, poziom jego rozpowszechnienia w dużym stopniu zależeć będzie od zasobności danego społeczeństwa, a przede wszystkim od sposobu podziału dochodów z pracy pomiędzy jego aktywnych zawodowo członków – osiągnięcie oczekiwanego efektu społecznego możliwe będzie tam, gdzie stosowana jest polityka płac pozwalająca na zgromadzenie stosownych zasobów przez większość obywateli.

¹⁴ Realizując w takim wypadku zasady pomocniczości i solidarności zabezpieczenia społecznego: T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 19-20.

¹⁵ Dając możliwość realizacji zasady personalizmu, co stwarza każdej jednostce sposobność do kształtowania własnych warunków życia: T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 19.

¹⁶ T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 196-198; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, s. 65-67.

Podsumowując, należy uznać, że pierwsza część systemu, reprezentowana w polskich warunkach przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (i państwo), ma bez wątpienia charakter zasadniczy, gwarantujący podstawowy poziom dochodu dla wszystkich w oparciu o zasadę solidaryzmu. W takim modelu istnienie części drugiej i trzeciej opiera się w głównej mierze już na indywidualnej zaradności, na trosce jednostki o siebie – z takim jednak zastrzeżeniem, że owa indywidualna zaradność powinna mieć miejsce od początku kariery zawodowej.

By wskazane cele każdej z części opisanego modelu mogły zostać wypełnione, władze publiczne winny zadbać o stworzenie pewnych minimalnych warunków ich realizacji. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie osobom aktywnym zawodowo dochodów pozwalających na realizację wskazanych zobowiązań i zaleceń, czyli dochodów:

- 1) pozwalających na pokrycie bieżące potrzeb osoby zatrudnionej i jej rodziny na poziomie minimum socjalnego (godziwe wynagrodzenie);
- 2) pozwalających na opłacanie składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości gwarantującej emeryturę zapewniającą utrzymanie na poziomie minimum socjalnego;
- 3) pozwalających na odprowadzenie oszczędności osobiście lub środków pochodzących od pracodawcy do zorganizowanych form oszczędzania na starość;
- 4) pozwalających, przynajmniej w niektórych okresach (zwłaszcza po osiągnięciu stabilizacji zawodowej), gromadzić dodatkowe oszczędności¹⁷.

Odpowiedzialność władz publicznych w analizowanym zakresie opiera się na zapisanej w Konstytucji powinności sterowania organizacją państwową zgodnie z zasadami społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) i powinności realizacji idei „demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji)¹⁸. W sferze gospodarczej władze publiczne winny zaprzestać w polityce płacowej preferowania fiskalnych i gospodarczych celów prowadzących do taniego zatrudnienia. Niska płaca bowiem (powiązana z malejącym zatrudnieniem) oznacza niedostateczne finansowanie ochrony socjalnego ryzyka (zwłaszcza emerytur i rent), obniża ponadto wydatki konsumpcyjne ludności, a więc i konsumpcyjne podatki¹⁹ – co rodzi konsekwencję zamkniętego koła niemożności. Dodać jeszcze można, że w przypadku zasobów gromadzonych w ramach drugiej i trzeciej części państwo powinno być odpowiedzialne za prowadzenie takiej polityki gospodarczej, by gromadzone oszczędności nie były zagrożone utratą wartości spowodowanej przede wszystkim procesami inflacyjnymi. Z kolei odpowiedzialność i powinności przedsiębiorców i innych podmiotów zatrudniających wynikają z osiągniętego poziomu rozwoju kulturowego i gospodarczego – co w głównej mierze wyraża idea społecznej odpowiedzialności biznesu.

¹⁷ Por. J. Jończyk, *O społecznej naturze zatrudnienia*, PiZS 2011, nr 6, s. 3. Por. też: J. Piotrowski, *Zabezpieczenie...*, s. 29 i n.; R. Pacud, *Ubezpieczenie społeczne oparte na pracy?*, [w:] *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, Łódź 2015, s. 731 i n.; D. Dzienisz, *Bezpieczeństwo socjalne pracowników – między gospodarką a ochroną organizowaną przez państwo*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Milkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 88 i n.; D. Dzienisz, *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2016, s. 164 i n.

¹⁸ T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 9-10; J. Jończyk, *O modernizacji prawa pracy*, PiZS 2011, nr 9, s. 4.

¹⁹ J. Jończyk, *O społecznej...*, s. 3-4.

Bibliografia

- Antonów K., *Ubezpieczenie emerytalne*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Reformy publicznych ubezpieczeniowych systemów emerytalnych*, [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wratnego*, Warszawa 2013.
- Dzienisiuk D., *Bezpieczeństwo socjalne pracowników – między gospodarką a ochroną organizowaną przez państwo*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.
- Dzienisiuk D., *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2016.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003.
- Kalina-Prasznic U., *O reformowaniu ubezpieczenia emerytalnego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2001, 154.
- Pacud R., *Ubezpieczenie społeczne oparte na pracy?*, [w:] *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, Łódź 2015.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne*, Warszawa 1964.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa 1994.