

Prakseologiczne podejście do oceny działania systemu emerytalnego

Filip Chybalski

Politechnika Łódzka, Katedra Zarządzania
filip.chybalski@p.lodz.pl

Summary

Praxiological Approach to the Assessment of Pension System

The effectiveness and the efficiency of the pension system is a problem that is not frequently mentioned in scientific writing, especially in its praxeological context. The objective of the article is to present the concept of the praxeological approach to assessment of the pension system. The first part of the article presents the objectives of the pension system. In the second part the praxeological approach to the assessment of pension system is discussed.

The third part includes the definition and the multidimensional characteristics of the effectiveness and efficiency of the pension system. In the fourth part the concept of the measurement of effectiveness and efficiency with the use of multidimensional statistical analysis is proposed.

Key words: pension system, praxeology, effectiveness, efficiency, multidimensional statistical analysis

Wstęp

Współczesne procesy demograficzne spowodowały, że od kilkudziesięciu lat reformom poddawane są systemy emerytalne na całym świecie. Nie ominęło to również krajów postkomunistycznych, gdzie na przełomie XX i XXI wieku zmian w systemach emerytalnych podjęły się jako pierwsze w regionie Węgry oraz Polska. Literatura z zakresu ekonomii oraz polityki społecznej coraz więcej miejsca poświęca reformom emerytalnym, konstrukcjom systemów emerytalnych, ekonomii oraz finansom emerytalnym

czy też zarządzaniu funduszami emerytalnymi. Małym zainteresowaniem wśród badaczy cieszy się natomiast kwestia skuteczności i efektywności systemu emerytalnego, wobec której zastosowano by podejście prakseologiczne, mające na celu ocenę szeroko rozumianej sprawności działania systemu emerytalnego.

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji prakseologicznego podejścia do oceny sprawności działania systemu emerytalnego, obejmujące również koncepcję jej pomiaru. Zaproponowane podejście oparte jest na tezie, że separacja dwóch składowych sprawności działania systemu emerytalnego: skuteczności i efektywności, jest kluczowa dla oceny systemu emerytalnego.

W pierwszej części artykułu zdefiniowano system emerytalny oraz jego cele. W części drugiej przedstawiono uzasadnienie dla przyjętego prakseologicznego podejścia do oceny działania systemu emerytalnego. W części trzeciej omówiono skuteczność i efektywność działania systemu emerytalnego, po czym część czwarta poświęcona została problematyce ich pomiaru. Artykuł kończy podsumowanie, zawierające syntetyczne wnioski z podjętych rozważań.

System emerytalny i jego cele

System emerytalny (zabezpieczenie emerytalne) jest w literaturze definiowany w sposób niejednolity, akcentowane są różne jego funkcje. Poniżej przedstawiono wybrane definicje systemu emerytalnego.

„System zabezpieczenia emerytalnego (w skrócie: zabezpieczenie emerytalne, system emerytalny) można zdefiniować jako istniejące rozwiązania instytucjonalne, zmierzające – na ogół poprzez ustanowienie zasad: 1) gromadzenia oszczędności emerytalnych oraz 2) dokonywania wypłat świadczeń emerytalnych – do zapewnienia uczestnikom systemu niezarobkowych odpowiednich środków do utrzymania na okres starości” (Szumlicz 2006).

„System emerytalny jest sposobem dokonywania podziału bieżącego PKB między pokolenie pracujące i pokolenie emerytów. Z punktu widzenia indywidualnego uczestnika system jest również narzędziem alokacji jego dochodu w cyklu życia” (Góra 2003). Definicja ta jest zbieżna z podejściem przedstawionym przez Nicolasa Barra (Barr 1993).

Według innych definicji system emerytalny to po prostu ogół źródeł zabezpieczenia dochodów pieniężnych na okres starości (Bodie 1990; Mattil 2006; Żukowski 1997).

Powyższe definicje wskazują, że system emerytalny to ogół form gromadzenia kapitału emerytalnego, który po osiągnięciu wieku emerytalnego zostaje wypłacony w formie świadczenia emerytalnego. Jednak definicje Barra i Góry wydają się najbardziej adekwatne do współczesnych uwarunkowań. System emerytalny nie gwarantuje bowiem dzisiaj dochodów populacji w okresie niedołęznej starości, ponieważ świadczenie emerytalne jest zazwyczaj wypłacane osobom zdolnym do pracy i nierzadko pracującym, które w ten sposób łączą dochody w postaci świadczenia emerytalnego z dochodami z pracy lub z innego rodzaju dochodami, np. rentą z kapitału. Jest to efekt alokacji dochodu w cyklu życia. Część proporcji tej alokacji jest uczestnikowi systemu emerytalnego narzucona przez państwo w formie obowiązkowej składki emerytalnej, odprowadzanej do publicznego systemu emerytalnego. Natomiast pozostała część jest wynikiem swobodnie podjętych decyzji uczestnika. Przez to kombinacje proporcji alokacji dochodu w cyklu życia mogą być bardzo różne. Jeden uczestnik może podejmować decyzje w zakresie tej alokacji (decyzje emerytalne) z nastawieniem, że cały jego dochód w okresie starości będzie pochodził ze świadczenia emerytalnego, inny zaś uczestnik może podejmować decyzje emerytalne, zakładając, że w okresie starości nadal będzie świadczył pracę i w ten sposób dochód ze świadczenia emerytalnego będzie łączył z dochodem z pracy. Obaj uczestnicy podejmują te decyzje w warunkach niepewności i ryzykują. Wydaje się, że przedstawione powyżej podejście do współczesnego zabezpieczenia emerytalnego należy uwzględnić w jego ocenie, także tej opartej na przesłankach o charakterze prakseologicznym. Stąd dla dalszych rozważań przyjmujemy „szeroką” definicję systemu emerytalnego, zgodnie z którą jest on narzędziem alokacji dochodu w cyklu życia w celu zapewnienia konsumpcji na odpowiednim poziomie w okresie starości.

W przedstawionej powyżej definicji systemu emerytalnego zawarto jego cel – zapewnienie konsumpcji w okresie starości na odpowiednim poziomie, co można utożsamiać z zapewnieniem dochodu w okresie starości. Należy jednak zauważyć, że w literaturze nierzadko stawiano przed systemem emerytalnym również inne cele. A precyzyjne zdefiniowanie tych

celów jest kluczowe dla przyjęcia prakseologicznego podejścia do oceny systemu emerytalnego.

Podstawowy cel systemu emerytalnego został zapisany w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Art. 25 tego dokumentu mówi, że „Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny” (*Powszechna Deklaracja...*, 1948).

Jako cel systemu emerytalnego wymienia się również ubezpieczenie, którego konieczność stosowania wynika z ryzyka zbyt długiego życia, zgodnie z którym istnieje prawdopodobieństwo różne od zera, że dana osoba będzie żyła na tyle długo, że zgromadzone przez nią oszczędności okażą się niewystarczające (Szumlicz, Żukowski 2004: 11).

Ludzie za pomocą współczesnego systemu emerytalnego transferują część swojego dochodu z okresu aktywności zawodowej do okresu starości. Dążą oni bowiem do odpowiedniego standardu życia w całym jego okresie, a nie tylko w wybranych podokresach. Nie chodzi o to, by w okresie aktywności zawodowej maksymalizować konsumpcję kosztem przyszłej konsumpcji w okresie emerytalnym. Celem systemu emerytalnego jest więc wygładzenie tej konsumpcji właśnie poprzez wspomniany jej transfer z okresu aktywności zawodowej do okresu emerytalnego (zob. Barr, Diamond 2006). Ten sam cel w literaturze określa się także mianem alokacji dochodu w cyklu życia (zob. Góra 2003). Z funkcją dochodową systemu emerytalnego wiąże się również kolejny jego cel – redystrybucja. Może ona być dokonywana na kilku płaszczyznach: między pokoleniami, od ludzi zamożniejszych do ludzi biedniejszych, od opłacających składki emerytalne i podatki do nieopłacających (np. kobiet wychowujących dzieci).

Istotnym celem systemu emerytalnego, oprócz zapewnienia środków na finansowanie konsumpcji kolejnych pokoleń emerytów, powinno być możliwie najmniejsze obciążanie pokoleń pracujących tymże finansowaniem (Góra 2003). Mówi się także o celach systemu emerytalnego związanych bezpośrednio ze wzrostem gospodarczym: czy system emerytalny powinien sprzyjać wzrostowi gospodarczemu czy też wystarczy, że nie stanowi bariery dla tego wzrostu. Trzeba przyjąć, iż celem systemu emerytal-

nego powinna być co najmniej neutralność względem wzrostu gospodarczego. Jednak, jeżeli system emerytalny temu wzrostowi sprzyja, nie jest to z pewnością jego wada, lecz istotna zaleta, ponieważ wzrasta wówczas zarówno baza składkowa tego systemu (czyli zagregowana kwota dochodów, od których naliczane są składki), jak i stopa zwrotu w tym systemie w części niefinansowej (stopa waloryzacji powiązana z miernikami makroekonomicznymi: wzrostem PKB, wzrostem płac, inflacją) i w części finansowej (stopa zwrotu na rynkach finansowych).

Oprócz powyżej sformułowanych celów głównych systemu emerytalnego można również wskazać cele o charakterze bardziej szczegółowym, wynikające z Metody Otwartej Koordynacji systemów emerytalnych krajów Unii Europejskiej (European Commission, 2003; Mattil 2006: 21–22), zgodnych w znacznej części z celami wyznaczonymi systemowi emerytalnemu przez Bank Światowy (zob. Holzman, Hinz, Dorfman 2008). Są to przede wszystkim:

Adekwatność emerytur, obejmująca:

- zapobieganie społecznemu wykluczeniu, w tym zapobieganie ubóstwu wśród ludzi starszych, umożliwienie im udziału w korzystaniu z dobrobytu społeczno-ekonomicznego kraju oraz w życiu publicznym i kulturalnym;

- utrzymanie standardu życia, poprzez umożliwienie ludziom uczestnictwa w publicznym i prywatnym systemie zabezpieczenia emerytalnego;

- promowanie solidarności: pomiędzy pokoleniami, w grupie ludzi starszych, poprzez zwrócenie uwagi na nierówności w starzejących się populacjach.

Stabilność finansowa systemów emerytalnych, obejmująca:

- wzrost poziomu zatrudnienia, głównie poprzez aktywację zawodową kobiet oraz ludzi starszych;

- podwyższanie wieku emerytalnego poprzez: zachęcanie i wspieranie dłuższego pozostawania na rynku pracy oraz przeciwdziałanie szybszemu przechodzeniu na emeryturę, ułatwianie stopniowego przechodzenia na emeryturę;

- stabilność systemu emerytalnego w kontekście zrównoważonych finansów publicznych, gdyż zrównoważony finansowo system emerytalny jest kluczowy z punktu widzenia zrównoważonych finansów publicznych. W tym też kierunku powinny przebiegać reformy emerytalne;

– zachowanie równowagi pomiędzy świadczeniami emerytalnymi a składkami emerytalnymi, co oznacza, iż finansowe skutki procesu starzenia się społeczeństw powinny ponosić zarówno pokolenia czynne zawodowo jak i pokolenia emerytów, czyli odpowiednio finansujący świadczenia oraz je pobierający;

– nadzór państwa nad prywatnymi programami emerytalnymi poprzez tworzenie odpowiednich ram prawnych dla ich funkcjonowania oraz sprawowanie kontroli nad nimi.

Syntetyzując przegląd literatury w zakresie celów systemu emerytalnego, należy uznać, że jego podstawowym celem, który ma charakter społeczny, jest zapewnienie odpowiedniego dochodu (konsumpcji) w okresie starości i cel ten utożsamiany jest zazwyczaj z adekwatnością emerytur. Ma on charakter wielowymiarowy, ponieważ obejmuje: poziom dochodów, zróżnicowanie dochodów, poziom ubóstwa. Realizacja celu społecznego systemu emerytalnego musi uwzględniać koszty, jakie wiążą się z jego realizacją, a te dotyczą stabilności finansowej systemu emerytalnego, a przez to równowagi finansów publicznych i możliwości rozwoju gospodarczego. Można więc przyjąć, że celem ekonomicznym systemu emerytalnego jest jego możliwie największa efektywność przy założonym poziomie realizacji celu społecznego.

Przesłanki prakseologicznego podejścia do oceny działania systemu emerytalnego

Wojciech Gasparski zauważa, że „współczesna prakseologia w coraz większym stopniu staje się wariacjami na temat... (w miejsce kropek różni autorzy wpisują rozmaite treści” (Gasparski 2010: 26). Autor, wykorzystując wyszukiwarke Google, analizował, w jakim kontekście pojawia się hasło „prakseologia”, „praxiology”, „praxeology”. Idąc śladem Gasparskiego, sprawdzono, czy w tej samej wyszukiwarce hasło „prakseologia” w języku polskim lub angielskim jest łączone z emeryturami (*pensions*). I okazuje się, że w wynikach wyszukiwania trudno jest znaleźć takie, które odpowiadałyby hasłom: „prakseologia systemu emerytalnego”, „praxiology of pension” czy też „praxeology of pension”. Podobnie jest, gdy zamiast słowa „pension” użyjemy słowa „retirement”. Można więc wnioskować, że o prak-

seologii systemu emerytalnego dotychczas wiele nie napisano. Rozważano natomiast w literaturze szeroko efektywność systemu emerytalnego w różnych kontekstach. Nicholas Barr pisał o efektywnym i sprawiedliwym społecznie systemie emerytalnym, rozważając argumenty za interwencją państwa w sferę zabezpieczenia emerytalnego (Barr 1993). W pośredni sposób do skuteczności i efektywności systemu emerytalnego odnosi się Hayek w *Konstytucji wolności*, zwracając uwagę na zagrożenia ze strony inflacji dla wypłacalności systemu emerytalnego, na negatywne skutki publicznego systemu emerytalnego dla efektywności gospodarki (Hayek 2006). Wielu innych autorów rozważa efektywność systemu emerytalnego w kontekście równowagi rynkowej, modeli nakładających się pokoleń (tzw. modeli OLG) czy też modeli cyklu życia (tzw. modeli LCM). Rzadko jednak można spotkać podejście do skuteczności i efektywności, w których precyzyjnie zdefiniowano by cel systemu emerytalnego i względem niego rozważano te dwie cechy. Zresztą zdarza się, że skuteczność i efektywność są pojęciami używanymi zamiennie. Przykładowo A. Mikulec, rozważając system emerytalny, przyzwala wręcz na zrównanie ze sobą tych dwóch cech i pisze, że „próba stwierdzenia, przy zadanym zbiorze cech diagnostycznych, czy analiza dotyczy skuteczności, czy już efektywności systemu emerytalnego może być trudna. W praktyce pomiędzy tymi dwoma podejściami występuje bardzo cienka granica. Warto również zwrócić uwagę na znaczenie określenia »skuteczny«, »efektywny«, które wskazują, że zachodzi następująca implikacja: system efektywny jest (musi jednocześnie być) skuteczny, natomiast system skuteczny nie musi wcale być efektywny i sugerują, że mówiąc o efektywności należy w domyśle pamiętać o skuteczności” (Mikulec 2009: 64). Jednak z punktu widzenia prakseologii nie ma wątpliwości, że te dwa pojęcia mają zupełnie odmienne znaczenie i respektując ich autonomię, należy rozważać sprawność systemu emerytalnego.

Jak uzasadnić prakseologiczne podejście do oceny systemu emerytalnego? Prakseologia jest ogólną teorią sprawnego działania. A na sprawność składają się skuteczność i gospodarność, zwana inaczej ekonomicznością. Skuteczność wyraża zbieżność rezultatu z celem a gospodarność (inaczej ekonomiczność) relację pomiędzy miarą rezultatu a miarą zużytych zasobów (Kotarbiński 1982). Kotarbiński podkreśla więc autonomię skuteczności i ekonomiczności (utożsamianej z efektywnością) i w żaden sposób nie traktuje ich jako synonimy. Zresztą nie jest odosobniony

w tym podejściu. Peter Drucker powiedział, że „Efficiency is doing thing right. Effectiveness is doing right things” (Drucker 1993). Efektywność dotyczy więc samego działania, natomiast skuteczność jego rezultatu. Podobnie twierdzą Harry i Schroeder, obrazując przedmiot wydajności (rozumianej jako efektywność) i skuteczności następującą historią (por. Harry, Schroeder 2001: 94): „Pewnej nocy szeryfa obudził telefon (a trzeba dodać, że był to nowy szeryf i nie znał jeszcze dobrze topografii miasteczka). Jakiś człowiek zgłaszał, że na środku ulicy leży martwy koń. Szeryf zapewnił, że za chwilę będzie na miejscu i postara się usunąć zwłoki zwierzęcia. Zanim odłożył słuchawkę, zapytał jeszcze o nazwę ulicy. W odpowiedzi usłyszał: ulica Manzanita. Ale ponieważ nie dosłyszał wyraźnie, poprosił jeszcze rozmówcę o przeliterowanie tej nazwy. Na co ten odpowiedział, że nie wie, jak przeliterować nazwę ulicy, ale zaraz to sprawdzi. Minęło dziesięć minut, zanim ponownie podszedł do telefonu i oświadczył: Szeryfie, nie dowiedziałem się, jak przeliterować Manzanita, więc przeciągnąłem tego martwego konia na ulicę Łatwą. Niech szeryf słucha: Ł-A-T-W-A”. Zdaniem Harrego i Schroedera wydajność polega na pociąganiu za sznurki we właściwy sposób, a skuteczność na pociąganiu za właściwe sznurki.

Podsumowując, w prakseologii nie ma wątpliwości, że skuteczność i efektywność to dwa różne pojęcia, przy czym pierwsze dotyczy stopnia zbieżności rezultatu działania i celu, abstrahując od związanym z tym działaniem nakładów, a drugie odnosi rezultat działania do tych nakładów, abstrahując od stopnia zbieżności rezultatu z celem.

W prakseologii oceniamy sprawność działania. Odnosząc się do klasyfikacji działań P. Cabały (2007), należy uznać, że działanie charakteryzujące system emerytalny jest:

- złożone, gdyż jego cel jest realizowany w oparciu o określone działania proste,
- z założenia celowe, ale w toku funkcjonowania systemu może okazać się niecelowe a nawet przeciwcelowe,
- wielopodmiotowe,
- ze względu na motywy zapobiegawcze lub zachowawcze, w zależności od stanu finansów emerytalnych, oraz z założenia konstrukcyjne,
- ze względu na sposób działania metodyczne (a nawet strategiczne), z pewnością niespontaniczne.

Zdefiniowano system emerytalny, jego cel oraz określono charakter działania systemu emerytalnego. Tym samym kompletne wydają się być przesłanki, które skłaniają do ujęcia systemu emerytalnego w kategoriach skuteczności i efektywności. Ważne jest akcentowanie, że te dwie cechy, warunkujące sprawne działanie, są rozważane oddzielnie, jako że pierwsza służy ocenie stopnia realizacji celu, czyli określa dystans pomiędzy celem a rezultatem, druga natomiast odnosi ten rezultat do nakładów. O ile skuteczność informuje o tym, w jakim stopniu cel osiągnięto, o tyle nie informuje, zużycia jak dużych zasobów to wymagało czy też ile to kosztowało. Natomiast efektywność mówi o tym, ile osiągnięcie uzyskanego rezultatu kosztowało, natomiast nie dostarcza informacji o tym, w jakim stopniu rezultat jest zbieżny z celem. Stąd istotne jest rozważanie w pierwszej kolejności obu cech oddzielnie i następnie ewentualne ich „zagregowanie” w sprawność systemu emerytalnego. Wszystkie rozważane cechy działania systemu emerytalnego, czyli skuteczność, efektywność oraz sprawność, traktowane są co najmniej jako stopniowalne, zgodnie z tym, co pisał Tadeusz Kotarbiński (1982), a w przypadku zmiennych charakteryzujących system emerytalny nawet jako mierzalne.

Sprawność systemu emerytalnego

Aby analizować sprawność systemu emerytalnego, należy zdefiniować skuteczność i efektywność emerytalnego systemu i odpowiedzieć sobie na pytanie, czym jest skuteczny system emerytalny oraz czym jest efektywny system emerytalny.

Definiując skuteczność systemu emerytalnego, trzeba ponownie odnieść się do jego celu społecznego. Bez zdefiniowanego celu nie da się bowiem w świetle podejścia prakseologicznego zdefiniować skuteczności. Skuteczność systemu emerytalnego jest zatem tą jego cechą, która charakteryzuje stopień, w jakim system ten realizuje swój podstawowy cel, którym jest zapewnienie osobom starszym odpowiedniego dochodu w okresie starości. Cel ten jest wielowymiarowy, toteż skuteczność musi być wielowymiarowa. Cel społeczny dotyczy adekwatności systemu emerytalnego, przy czym zgodnie z prezentowanym podejściem nie jest to wyłącznie adekwatność świadczeń emerytalnych, ale adekwatność szeroko rozumianych dochodów emerytów. Można przyjąć, że są to dochody do dyspozycji

gospodarstw domowych osób starszych. Wymiary skuteczności systemu emerytalnego są następujące:

- poziom dochodów emerytów, który może być mierzony np.: stopą zastąpienia bazującą na dochodach do dyspozycji i stanowiącą relację ich wysokości w okresie emerytalnym oraz w okresie aktywności zawodowej, wskaźnikiem mediany relatywnych dochodów emerytów, będącym relacją mediany dochodów osób w wieku emerytalnym oraz osób w wieku produkcyjnym;

- stopień zróżnicowania dochodów, który można mierzyć np. wskaźnikiem nierównomierności dochodów, który jest ilorazem całkowitych dochodów 20% ludności o najwyższych dochodach oraz dochodów 20% ludności o najniższych dochodach;

- poziom ubóstwa, który mierzy się zazwyczaj stopą zagrożenia ubóstwem, wyznaczającą procent osób osiągających dochody poniżej poziomu uznanego za granicę ubóstwa.

W badaniach adekwatności systemu emerytalnego bazuje się często wyłącznie na poziomie dochodów, wyrażonym stopą zastąpienia. Takie podejście ma charakter jednowymiarowy i z pewnością jest zbyt daleko idącym uproszczeniem, ponieważ nie odzwierciedla w pełni celu społecznego systemu emerytalnego. Mianowicie stopa zastąpienia dostarcza informacji wyłącznie o przeciętnym poziomie dochodów, abstrahując zupełnie od stopnia ich zróżnicowania oraz od poziomu ubóstwa. Stopa zastąpienia równa w dwóch krajach np. 70% oznacza tyle, że przeciętnie ujmując, dochód emeryta stanowi 70% jego dochodu z okresu aktywności zawodowej. Czy to wystarcza, aby stwierdzić, że oba systemy emerytalne są jednakowo skuteczne? W prezentowanym podejściu jest to zdecydowanie za uboga informacja, by wnioskować co do tej skuteczności. Może być bowiem tak, że w jednym kraju wskaźnik ubóstwa wśród emerytów wynosi 20% a w drugim 40%, co istotnie różnicuje skuteczność obu systemów. Wielowymiarowe podejście jest więc konieczne do pomiaru i oceny skuteczności systemów emerytalnych, szczególnie w analizach komparatywnych.

Podobnie wielowymiarowe podejście przyjęto do pomiaru i oceny efektywności systemu emerytalnego. Cechę tę można rozpatrywać w węższym i w szerszym znaczeniu. W węższym znaczeniu efektywność systemu emerytalnego odnosi się wyłącznie do nakładów poniesionych w ramach tego systemu i do rezultatów jego działania czy też do spełnienia warunków

równowagi wewnętrznej systemu emerytalnego (np. równowaga między wpływami i wydatkami, równowaga między składkami i świadczeniami). Jednak takie podejście jest pewnym uproszczeniem, ponieważ system emerytalny powoduje wszechstronne skutki uboczne swojego działania. Wynika to wprost z jego funkcji w skali makroekonomicznej, jaką jest podział bieżącego PKB. Proporcja tego podziału pomiędzy pokolenie pracujących i pokolenie emerytów jest bardzo istotną determinantą rozwoju gospodarczego. Stąd też w kontekście oceny systemu emerytalnego ważne jest rozpatrywanie jego efektywności w szerszym sensie, co oznacza uwzględnianie obok rezultatów i nakładów w ramach tego systemu także skutków ubocznych, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Wówczas należy zdefiniować następujące wymiary efektywności systemu emerytalnego:

- równowagę ekonomiczną, obejmującą wydatki emerytalne (mierzone zazwyczaj w relacji do PKB), relacją między ilościową bazą składkową a bazą świadczeniobiorców (mierzoną np. stopą obciążenia demograficznego), poziom zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (mierzony np. wskaźnikiem zatrudnienia populacji w wieku 15–64 lata) czy też proporcję podziału składki pomiędzy sektor publiczny i sektor prywatny w obowiązkowym systemie emerytalnym;

- efektywność inwestycyjną, mierzoną stopą zwrotu w systemie emerytalnym (w tym stopą zwrotu funduszy emerytalnych);

- efektywność kosztową, wyrażającą nakłady na zarządzanie (administrowanie) systemem emerytalnym w relacji do jego wielkości, mierzonej np. wartością aktywów emerytalnych;

- wskaźniki wpływu na rynek pracy, obejmujące przykładowo: poziom zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (mierzony stopą zatrudnienia populacji w wieku 55–64 lata), poziom zatrudnienia wśród emerytów (mierzony np. stopą zatrudnienia populacji 65+), efektywny wiek opuszczania rynku pracy.

Do efektywności wyrażanej bezpośrednio ilorazem miary rezultatów i miary nakładów odnoszą się efektywność inwestycyjna i kosztowa. Pozostałe wymiary efektywności odnoszą się raczej do efektywności pojmowanej jako równowaga (rynkowa, międzypokoleniowa, finansowa) bądź też wyrażają skutki uboczne działania systemu emerytalnego (przede wszystkim wpływ na rynek pracy).

Sprawność systemu emerytalnego obejmuje dwa zagregowane wymiary (cechy): skuteczność i efektywność. Na podstawie zdefiniowanych wymiarów skuteczności i efektywności raczej bezdyskusyjna jest separacja tych dwóch cech sprawnościowych. Ich niezależność skutkuje tym, że możliwe są cztery ich kombinacje, zgodnie z którymi system emerytalny może być skuteczny i efektywny i wówczas w pełni sprawny, skuteczny i nieefektywny, nieskuteczny i efektywny oraz nieskuteczny i nieefektywny i wówczas niesprawny.

Pomiar sprawności systemu emerytalnego

W literaturze podejmowano próby pomiaru efektywności systemu emerytalnego, rozumianej inaczej niż równowaga rynkowa. W tym celu wykorzystywano metodą *Data Envelopment Analysis* – DEA. Znalazła ona zastosowanie jednak przede wszystkim badaniu efektywności towarzystw emerytalnych (np. Garcia 2009; Barros, Ferro, Romero 2008; Jablonsky 2006; Dytał 2008). W odniesieniu do całego systemu emerytalnego metodę tę wykorzystano do badania efektywności systemu emerytalnego w Australii w okresie reform emerytalnych w latach 2000–2005 (Nije 2006). Inną metodą wykorzystaną do oceny efektywności systemu emerytalnego była Wielowymiarowa Analiza Porównawcza (WAP) z miernikiem syntetycznym (Mikulec 2009).

W prezentowanym w artykule prakseologicznym podejściu do oceny systemu emerytalnego wydaje się, że WAP jest metodą najbardziej adekwatną do pomiaru sprawności systemu emerytalnego. Jej wykorzystanie musi się wiązać z doбором odpowiednich wskaźników, reprezentujących poszczególne wymiary skuteczności i efektywności systemu emerytalnego. Pomiar dokonany w ramach poszczególnych wymiarów powinien być wyrażony syntetycznym wskaźnikiem grupowym. Wskaźniki te następnie należy zagregować we wskaźnik syntetyczny skuteczności oraz we wskaźnik syntetyczny efektywności. Na sam koniec pozostaje agregacja tych dwóch wskaźników w jeden wskaźnik syntetyczny sprawności systemu emerytalnego. W procedurze pomiaru sprawności można wykorzystać różne metody doboru wskaźników diagnostycznych i różne metody ich stymulacji oraz agregacji, opisane szeroko w literaturze statystycznej i ekonometrycznej (Jajuga 1997; Dziechciarz 2002; Młodak 2006; Panek 2009), stąd tę problematykę tutaj pominięto.

Miejsce poświęcono przede wszystkim problemowi towarzyszącemu zdefiniowaniu najbardziej skutecznego, najbardziej efektywnego i sprawnego systemu emerytalnego i wynikającej stąd konieczności relatywizmu dokonanych ocen i sformułowanych wniosków na podstawie wyników pomiaru. Pomiar ma bowiem służyć między innymi udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy system jest skuteczny czy nie, czy jest efektywny czy nie, i w końcu, czy jest sprawny czy też nie.

Przeanalizujemy postawiony problem na przykładzie skuteczności systemu emerytalnego, przy czym dotyczy on zarówno efektywności, jak i sprawności. Jakkolwiek ogólnie brzmi określenie „odpowiedni dochód emerytalny”, co zapisano w celu społecznym systemu emerytalnego, trzeba sobie zdać sprawę, że niełatwe jest zdefiniowanie poziomu tego dochodu. Dochód ten bowiem może pochodzić nie tylko ze świadczenia emerytalnego, ale także z wynagrodzenia za pracę, z renty od kapitału itd. W różnych porządkach (reżimach) *welfare states* można oczekiwać świadczeń emerytalnych z systemu publicznego na różnym poziomie, ponieważ rola państwa w zabezpieczeniu emerytalnym jest różna oraz różna jest rola rynku oraz osobistej przeczności i racjonalności podejmowanych decyzji emerytalnych. Stąd warto rozważać dochód emerytów pojmowany w sposób bardzo ogólny i szeroki, jako ogół uzyskiwanych dochodów z bardzo różnych źródeł, a nie tylko np. z publicznego systemu emerytalnego, ponieważ wówczas reżim liberalny z góry jest skazany na przegraną np. z reżimem korporatystycznym. Pojawia się jednak problem określenia progu dla wartości stopy zastąpienia w systemie emerytalnym, który ograniczałby skuteczność od nieskuteczności, wiadomo tylko, że im wyższa jest wartość wskaźnika, tym skuteczność jest większa. Nie można wtedy zmierzyć dystansu, jaki dzieli rezultat (wartość empiryczną wskaźnika) od celu (wartość pożądana wskaźnika). Wówczas miarą skuteczności nie może być odległość rezultatu od celu. Przyjąć należy pewne uproszczenie, zgodnie z którym miarą skuteczności staje się miara rezultatu, co do której wiadomo, że pożądana jest jej wyższa wartość (w przypadku stymulant, a w przypadku destymulant niższa wartość). Analiza porównawcza systemów emerytalnych w obliczu zidentyfikowanego problemu wymaga formułowania relatywnych wniosków, gdyż uznanie danego systemu emerytalnego za mniej lub bardziej skuteczny czy też za skuteczny bądź nieskuteczny zostanie dokonane wyłącznie w odniesieniu do pozostałych

systemów poddanych ocenie. Wtedy systemom o wyższej wartości miary skuteczności w zbiorze badanych obiektów przypisuje się atrybut „skuteczny”, systemom o niższej wartości tej miary zaś – atrybut „nieskuteczny”. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że poza tym zbiorem, w konfrontacji z innymi systemami, dany system, mimo że uznany za skuteczny, może się okazać o wiele mniej skuteczny czy też nieskuteczny na tle innych systemów, lub też system, uznany w zbiorze badanych za nieskuteczny, na tle innych systemów może zostać oceniony znaczenie lepiej.

Relatywizm dokonanych ocen stanowi pewną ułomność prakseologicznego podejścia do pomiaru i oceny systemu emerytalnego, niemniej jest on nieunikniony, ponieważ część wskaźników ma charakter stymulant bądź destymulant, w przypadku których nie można jasno wyznaczyć progu wartości, stanowiących granicę pomiędzy skutecznością i nieskutecznością, efektywnością i nieefektywnością oraz sprawnością i niesprawnością. Być może w przyszłości zdefiniowane zostaną parametry skutecznego, efektywnego czy też sprawnego systemu emerytalnego i wówczas opisany problem zniknie.

Określenie progu wartości nie jest niemożliwe w odniesieniu do wszystkich wskaźników, charakteryzujących sprawność systemu emerytalnego. Jeżeli chodzi np. o poziom zróżnicowania dochodów, można prezentować różne podejścia. Według jednego, mającego charakter bardziej korporatystyczny oraz uniwersalistyczny, należy od systemu emerytalnego oczekiwać dostarczania emerytom dochodów charakteryzujących się niższym stopniem zróżnicowania aniżeli w przypadku podejścia liberalnego. Wówczas wskaźnik zróżnicowania dochodów jest destymulantą i, podobnie jak wcześniej, nie można dla niego określić granicy pomiędzy skutecznością i nieskutecznością. Ale można przyjąć również inne podejście, w pełni uzasadnione – liberalne. Otóż dochody emerytalne są pochodną dochodów w okresie aktywności zawodowej a także przezorności emerytalnej oraz racjonalności podejmowanych decyzji w zakresie konsumpcji i oszczędności. W oparciu o te przesłanki można uznać, że nie ma uzasadnienia dla redystrybucji większej, aniżeli konieczna do realizacji celów w zakresie zapobiegania ubóstwu emerytów. Wtedy miara zróżnicowania dochodów może być traktowana jako nominanta, dla której pożądanym jest stopień zróżnicowania dochodów emerytów podobny do poziomemu zróżnicowaniu ich dochodów z okresu aktywności zawodowej.

Niemniej problem rozgraniczania skuteczności i nieskuteczności, efektywności i nieefektywności oraz sprawności od niesprawności pozostanie nierozwiązany, gdyż w przypadku części wskaźników nie będzie można określić ich wartości granicznych. Wówczas nie można wyznaczyć wartości granicznych dla wskaźników syntetycznych skuteczności, efektywności a tym samym sprawności systemu emerytalnego i relatywizm ocen pozostaje nieunikniony.

Podsumowanie

Zaproponowane podejście do oceny systemu emerytalnego wskazuje, że możliwe i jak najbardziej uzasadnione jest odseparowanie skuteczności i efektywności jego działania. Tym samym można system emerytalny rozpatrywać w kategoriach prakseologicznych, gdzie skuteczność i efektywność stanowią dwie oddzielne cechy, składające się łącznie na sprawność. Wykorzystanie podejścia prakseologicznego do oceny działania systemu emerytalnego ma bardzo istotną zaletę: pozwala z jednej strony zmierzyć stopień realizacji jego celu społecznego, jakim jest zapewnienie odpowiedniego dochodu populacji osób starszych, z drugiej zaś umożliwia uwzględnienie kosztów związanych z realizacją tego celu, zarówno tych bezpośrednio związanych z działaniem systemu emerytalnego, jak i stanowiących skutek uboczny jego działania. Ocena ta jest możliwa dzięki pomiarowi skuteczności i efektywności z wykorzystaniem Wielowymiarowej Analizy Porównawczej (WAP), a agregacja miar tych dwóch cech sprawia, że zmierzona zostaje również sprawność systemu emerytalnego. Mimo że pomiar i ocena mają charakter relatywny, przy odpowiednim doborze badanych obiektów pozwalają formułować wiarygodne wnioski dotyczące sprawności systemów emerytalnych różnych krajów.

LITERATURA

- Barr N. 1993. *Ekonomika polityki społecznej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej: Poznań.
Barr N., Diamond P. 2006. *The economics of pensions*. „Oxford Review of Economics Policy”, 22, 1.

- Barros C.P., Ferro G., Romero C. 2008. *Technical efficiency and heterogeneity of Argentina pension funds*. Technical University of Lisbon, Working Paper 29/2008/DE/UECE. School of Economics and Management.
- Bodie Z. 1990. *Pensions at retirement income insurance*. „Journal of Economic Literature”, 28.
- Cabała P. 2007. *Prakseologiczna analiza działania*. „Prakseologia”, 147.
- Drucker P. 1993. *The Effective Executive – The Definitive Guide to Getting the Right Things Done*. Harper Business: New York.
- Dybał M. 2008. *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*. CEDEWU: Warszawa.
- Dzechciarz J. 2002. *Ekonometria. Metody, przykłady, zadania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej: Wrocław.
- European Commission. 2003. *Adequate and sustainable pensions*. Luxembourg.
- Garcia M.T. 2009. *Efficiency evaluation of Portuguese pension funds management companies*. „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money”, July.
- Gasparski W. 2010. *Praksologia – Wariacje na temat*. „Prakseologia”, 150.
- Góra M. 2003. *Inne spojrzenie na podstawowe zagadnienia ekonomii emerytalnej*. „Ekonomista”, 4.
- Harry M., Schroeder R. 2001. *Six sigma. Wykorzystanie program jakości do poprawy wyników finansowych*. Oficyna Ekonomiczna, Dom Wydawniczy ABC: Kraków.
- Hayek F.A. 2006. *Konstytucja wolności*. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa.
- Holzman R., Hinz R., Dorfman M. 2008. *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. World Bank Discussion Paper, 0824.
- Jablonsky J. 2006. *Measuring the efficiency of production units by AHP models*. „Mathematical and Computer Modelling”, 46, 7–8.
- Jajuga K. 1993. *Statystyczna analiza wielowymiarowa*. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa.
- Kotarbiński T. 1982. *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich Wydawnictwo: Wrocław.
- Mattil B. 2006. *Pension Systems: Sustainability and Distributional Effects in Germany and the United Kingdom*. Western Europe.
- Mikulec A. 2009. *Zastosowanie metod statystycznych do oceny efektywności i klasyfikacji systemów emerytalnych*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny.
- Młodak A. 2006. *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Difin: Warszawa.
- Nije M. 2006. *The efficiency of the retirement income system in Australia during financial reforms*. Networks Financial Institute at Indiana State University, Working Paper 2006–WP–08.
- Panek T. 2009. *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. SGH: Warszawa.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r.
- Szumlicz T. 2006. *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*. Oficyna Wydawnicza Branta: Bydgoszcz–Warszawa.
- Szumlicz T., Żukowski M. (red.). 2004. *Systemy Emerytalne w krajach Unii Europejskiej*. Twigger: Warszawa.
- Żukowski M. 1997. *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej: Poznań.