t. LXI, nr 4/2020 DOI 10.33226/0032-6186.2020.4.2

Studia i opracowania

Dr hab. Krystyna Nizioł, prof. USz
Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0002-3930-8577
e-mail: krystyna.niziol@usz.edu.pl

Kilka uwag o sprawiedliwości międzypokoleniowej i równowadze finansowej państwa

A few comments about the intergenerational justice and the financial balance of the state in Poland

Streszczenie
Celem artykułu jest analiza zagadnień dotyczących sprawiedliwości międzypokoleniowej i równowagi finansowej państwa. Jednym z istotnych elementów decydujących o realizacji zadań państwa jest równowaga finansów publicznych. Natomiast zasada praw nabytych gwarantuje określony poziom emerytur. Z drugiej strony w praktyce, ze względu na czynniki o charakterze demograficznym, ekonomicznym czy też finansowym, mogą powstać trudności w wypłacaniu świadczeń emerytalnych w pierwotnie przyznanej wysokości. Sprawia to, że zmianie może ulec sposób wyliczenia tych świadczeń.

Słowa kluczowe
sprawiedliwość międzypokoleniowa, równowaga finansów publicznych

Abstract
The aim of the paper it to analyze the issues connected with the intergenerational justice and the states of financial balance. One of the important elements which deciding about states' tasks is the balance of the financial sector. The principle of acquired rights protection guarantees the specified level of the retirement. On the other hand, in practice, because of the demographic, economic and financial factors, the troubles may appear in paying retirements in original amount. It may lead to the change of the previous methods of calculating it.

Keywords
intergenerational justice, balance of public finances

JEL: H61, H62, H63

Uwagi wstępne

Państwo jest podmiotem, który powinien gwarantować obowiązywanie określonego porządku społeczno-gospodarczego. Zakres zadań państwa o charakterze społecznym i ekonomicznym jest kwestią określonej umowy społecznej, a jej zakres zależy między innymi od wtórnej redystrybucji dochodu narodowego. Jednym z istotnych elementów decydujących o realizacji zadań państwa jest stan finansów publicznych, który w dużej mierze określa możliwości ich finansowania. Stabilne finanse publiczne gwarantują bowiem wypełnianie przez państwo jego podstawowych zadań z zakresu między innymi funkcjonowania organów państwowych, zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego czy wewnętrznego. Jednocześnie członkowie społeczeństwa mają zagwarantowane określone świadczenia, w tym z zakresu ubezpieczeń społecznych (emerytalno-rentowe). Ich beneficjenci są bowiem chronieni w oparciu o zasadę ochrony praw słusznie nabytych, która wywodzi się z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta chroni prawa podmiotowe zarówno publiczne, jak i prywatne. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, również w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych (Kraszewska, 2012). W praktyce ze względu na czynniki o charakterze demograficznym (głównie tzw. starzenie się społeczeństwa), ekonomicznym (m.in. spadek koniunktury gospodarczej), czy finansowym (m.in. zadłużenie publiczne) mogą powstać trudności w wypłacaniu świadczeń emerytalnych w pierwotnie przyznanej wysokości. Sytuacja taka może prowadzić do sformułowania dwojakiego rodzaju pytań. Po pierwsze, czy zasa-

da praw nabytych chroni w takim przypadku emerytów przed uszczupleniem pierwotnej wysokości ich świadczeń emerytalnych, a jeżeli tak — to jakie mogą być przesłanki zmniejszenie ich wysokości. Po drugie, w jaki sposób trudna sytuacja finansów publicznych, która może nie pozwalać na realizację świadczeń emerytalnych w ich pierwotnej, pełnej wysokości, może wpłynąć na realizację sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Sprawiedliwość międzypokoleniowa — istota i ogólna charakterystyka

Problem sprawiedliwości międzypokoleniowej ma złożony charakter. Przede wszystkim sprawiedliwość należy tutaj odnieść do czynnika czasu, ponieważ pojawia się pojęcie pokoleń i świadczeń otrzymywanych przez nie w różnych fazach życia. Z reguły świadczenia te są finansowane lub dofinansowywane przez państwo. Ponadto możliwości ich finansowania należy odnieść do stosunkowo długiego okresu około kilkudziesięciu lat, co wynika z faktu, że wypłata świadczeń emerytalnych jest oddalona w czasie od okresu opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne. To rodzi określone problemy, ponieważ wraz z wydłużeniem się okresu analizy w przypadku finansów publicznych, których stan jest głównie zdeterminowany stanem gospodarki państwa, wzrasta ryzyko błędu w ocenie realnych możliwości finansowania tych świadczeń. Może to powodować, że przyjęta pierwotnie konstrukcja systemu finansowania świadczeń emerytalnych wyznaczona przez określoną umowę międzypokoleniową będzie wymagała zmiany. Pojawia się w związku z tym pytanie, w jaki sposób wprowadzać zmiany z poszanowaniem sprawiedliwości międzypokoleniowej, uwzględniając jednocześnie determinanty ekonomiczno-gospodarcze, takie jak m.in. stan finansów publicznych, poziom zadłużenia publicznego, poziom rozwoju gospodarczego. W pewnym stopniu dochodzi więc do konfrontacji prywatnego prawa jednostki do określonego świadczenia emerytalnego, które chroni (ale nie w sposób absolutny) zasada praw nabytych, z ochroną interesu publicznego w postaci stabilności finansowej i gospodarczej państwa.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy najpierw pokrótce przeanalizować istotę sprawiedliwość międzypokoleniowej[1]. W literaturze w związku ze świadczeniami emerytalnymi wymienia się sprawiedliwość formalną i materialną. Pierwsza z nich — sprawiedliwość formalna — koncentruje się na traktowaniu w taki sam sposób osób znajdujących się w tej samej grupie (a więc na zasadzie równości). W prawie emerytalnym oznacza to przyznanie każdemu tego, co jest określone prawem. Nieco trudniejsze jest pojmowanie sprawiedliwości materialnej, gdyż kontrowersje mogą dotyczyć wyboru grup równego traktowania w przypadku przyznawania świadczeń emerytalnych (tj. zakresów ich różnego uprzywilejowania). Sytuacja taka powoduje, że zawsze będą istnieć spory dotyczące wyborów grup równego traktowania (Pacud, 2015, s. 159–162). Kwestia ta może być jeszcze bardziej odczuwalna w przypadku znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych, co w praktyce może oznaczać problemy z dofinansowaniem wypłaty świadczeń emerytalnych w dotychczasowej wysokości. Państwo bowiem dofinansowując system ubezpieczeń społecznych, w ramach funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych[2] dokonuje określonego podziału posiadanych środków finansowych. W przypadku problemów z finansowaniem zadań społeczno-gospodarczych państwa może dojść do zmiany tej redystrybucji w taki sposób, że aby sfinansować podstawowe zadania państwa, konieczne będzie ograniczenie transferów na inne cele, np. na dofinansowanie świadczeń emerytalnych[3]. Należy podkreślić, że redystrybucja dokonywana w ramach sprawiedliwości materialnej ma związek z przyjęciem określonej jej formuły. Jak wskazuje bowiem R. Pacud: „Sprawiedliwość materialna w prawie emerytalnym, która realizuje funkcję redystrybucyjną, odnosi się do takiego podziału korzyści i ciężarów w społeczeństwie[4], który jest poparty określonym konsensem co do formuły sprawiedliwości, określającym w jakim stopniu akceptuje się nierówności w odniesieniu do sytuacji socjalnej (dyferencja), a od jakiego stopnia już ich się nie toleruje (dyskryminacja)" (Pacud, 2015, s. 162–163). W związku z tym należy rozważyć, w jakim stopniu pogorszenie stanu finansów publicznych może wpływać na zmianę formuły sprawiedliwości, w oparciu o którą dokonuje się redystrybucja w ramach świadczeń emerytalnych w wymiarze międzypokoleniowym. W tym miejscu można jedynie zasygnalizować, ponieważ kwestia ta zostanie poddana analizie w dalszej części artykułu, że odwołać się tu trzeba do zasady ochrony praw nabytych i równowagi finansów publicznych państwa jako wartości konstytucyjnych.

W literaturze wskazuje się również na kontrowersje związane z pojmowaniem sprawiedliwości międzypokoleniowej. W wąskim znaczeniu to troska o własne potomstwo, natomiast w ujęciu szerszym obejmuje ona również nieistniejące i niespokrewnione podmioty, co jest sporne (Łuszczyk, 2017, s. 31). Widoczne jest zatem, że kontrowersje mają związek z odpowiedzialnością indywidualną (tj. za siebie i swoje potomstwo) lub ogólnospołeczną (tj. za niespokrewnionych członków społeczeństwa). Próbą rozwiązania tego sporu mogą być propozycje konstruowania systemów ubezpieczenia społecznego, w których dochodzi do połączenia obu tych rodzajów odpowiedzialności, ponieważ częściowo świadczenie emerytalne jest gwarantowane przez państwo (w minimalnej wysokości), a w pozostałym zakresie jest one wypłacane ze środków zaoszczędzonych przez uprawnionego. W celu zachęcania do takiej aktywności tworzy się rozwiązania systemowe (np. IKE[5]), które mają skłonić od oszczędzania w takich formach na dodatkową, zaoszczędzoną we własnym zakresie część świadczenia emerytalnego.

Sprawiedliwość międzypokoleniowa[6] może być również rozpatrywana w kontekście umowy społecznej, regulującej sytuację między obecnymi a przyszłymi emerytami, stanowiącej podstawę finansowania repartycyjnego ubezpieczenia społecznego. Gwarancją realizacji tej

umowy jest właśnie zasada ochrony praw nabytych (Pacud, 2015, s. 167). Jednak, jak wcześniej wskazano, zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Ponadto czynniki, które mogą mieć wpływ na realizację praw emerytalnych przyszłych pokoleń, jak m.in. zmiany w świecie pracy, globalizacja, powodują, że należy raczej mówić o sprawiedliwości wyrównawczej, chroniącej te pokolenia przed zapaścią finansów publicznych i gospodarki spowodowanej wypłatą emerytur w najbliższych latach. Dlatego — jak trafnie wskazuje R. Pacud — należy zmniejszać niesprawiedliwość międzypokoleniową poprzez określenie w inny sposób rozkładu ciężarów w poszczególnych grupach społecznych, również przez ingerencję ustawodawcy w prawa nabyte (Pacud, 2015, s. 169–170). Pogląd taki znajduje oparcie w przytoczonym w dalszej części artykułu orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że zasada praw nabytych nie ma charakteru absolutnego.

Sprawiedliwość międzypokoleniowa ma związek z redystrybucją, a więc istotna jest tutaj również sprawiedliwość rozdzielcza. Sprawiedliwość międzypokoleniowa w ujęciu sprawiedliwości rozdzielczej oznacza, że członkowie społeczeństwa posiadają „prawa" i „obowiązki" nierówno podzielone w poszczególnych fazach życia. Branie w okresie dzieciństwa i młodości jest skorelowane z dawaniem w średniej fazie życia oraz z „prawem do brania" w fazie starości (Zacher, 2009, s. 261). Niemniej jednak czynniki finansowo-ekonomiczne mogą rodzić konieczność zmiany formuły sprawiedliwości[7], w oparciu o którą następuje redystrybucja w „fazie brania" świadczeń emerytalnych. Jedną z prób wypracowania nowej formuły redystrybucji, m.in. spowodowaną determinantami ekonomicznymi i demograficznymi, jest na przykład wspomniana wcześniej próba konstruowania systemu ubezpieczeń społecznych, w którym wzrasta odpowiedzialność przyszłych emerytów za wysokość ich świadczeń emerytalnych.

Zasada praw słusznie nabytych w odniesieniu do świadczeń emerytalnych a równowaga finansów publicznych państwa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Analiza przedstawionego wyżej zagadnienia wymaga ustalenia, w jakiej relacji pozostają do siebie zasada praw nabytych oraz równowaga finansów publicznych państwa (tj. grupowy interes uprawnionych do świadczeń emerytalnych skonfrontowany z interesem publicznym w postaci równowagi finansowej państwa warunkującej jego funkcjonowanie), a następnie określenia warunków odstąpienia od zasady praw nabytych emerytów, co może nastąpić, jeżeli dojdzie do zagrożenia równowagi finansów publicznych państwa.

Równowagę finansów publicznych można analizować w kontekście art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych jako równowagę między dochodami i wydatkami sektora finansów publicznych (po konsolidacji przepływów między jednostkami tego sektora) (zob. też Nizioł, 2013, s. 109–134), a więc nie tylko jako równowagę budżetową, która jest pojęciem zakresowo węższym.

Kwestia ochrony praw nabytych dotyczących świadczeń emerytalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) występuje między innymi w związku z problemem deficytu budżetowego, a w konsekwencji również równowagi i stabilności finansów publicznych. Jak wskazał TK w uzasadnieniu orzeczenia z 10 stycznia 1995 r., K 16/93 (LEX nr 25541), Trybunał rozpatrując wielokrotnie sprawy dotyczące systemu emerytalno-rentowego „za każdym razem spotykał się z argumentacją dotyczącą deficytu budżetowego". Można zatem się zastanawiać, jakie mogą być skutki konfrontacji interesu grupowego w postaci ochrony praw nabytych w zakresie świadczeń emerytalnych z interesem publicznym ogólnonarodowym (interesem państwa) wyrażającym się w ochronie stabilności finansów publicznych, rozumianych jako bezpieczny dla państwa i gospodarki poziom deficytu sektora finansów publicznych (w tym głównie deficytu budżetowego) oraz państwowego długu publicznego. Deficyt budżetowy jest bowiem jedną z głównych przyczyn powstania długu publicznego. Wymienione kategorie finansów publicznych mogą prowadzić do braku równowagi finansów publicznych, szczególnie w okresie spadku koniunktury w gospodarce.

Wspomniany dualizm interesów można również odnaleźć w orzeczeniu TK z 30 listopada 1993 r., K 18/92 (LEX nr 25422), w którym Trybunał zaakcentował, że państwo ma obowiązki dwojakiego rodzaju. Z jednej strony na państwie ciąży minimum obowiązków opiekuńczych w stosunku do obywateli. Natomiast z drugiej strony państwo jest zobowiązane „do należytej troski o stan budżetu państwa, od którego uzależnione jest przecież realizowanie całokształtu jego obowiązków w stosunku do obywateli (…). Uznać należałoby, że w wyjątkowych wypadkach, gdy wymaga tego konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się ze swoich podstawowych obowiązków, ustawodawca może ustanowić przepisy prawne, których konsekwencją jest zmiana uprzednio zawartych umów (…). W tego typu sytuacjach ustawodawca musi dokonać wyważenia interesu publicznego ogólnonarodowego (interesu państwa) oraz interesów grupowych, tak aby ochrona jednego dobra nie powodowała uszczerbku innego dobra". Warto również wspomnieć o wyroku TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99 (LEX nr 40328.), w którym Trybunał zinterpretował nałożony na państwo w Konstytucji RP obowiązek urzeczywistnienia praw socjalnych w drodze odpowiednich regulacji prawnych jako „nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych". W orzeczeniu

tym Trybunał uznał realną możliwość zaspokojenia przez państwo świadczeń socjalnych za granicę realizacji istniejących w tym zakresie potrzeb, w tym szczególnie ich maksymalizacji. Można zatem stwierdzić, że aktualna sytuacja finansów publicznych może być wyznacznikiem realizacji świadczeń socjalnych, w tym też i świadczeń emerytalnych. W tym miejscu należy podkreślić, że wartością konstytucyjną jest równowaga finansów publicznych (zob. orzeczenia TK z 4 grudnia 2000 r., K 9/00, LEX nr 44551 i z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, LEX nr 50251), ale jednocześnie państwo ma obowiązek zabezpieczenia środków na sfinansowanie konstytucyjnych praw socjalnych, których granice zaspokojenia są jednak wyznaczone przez inne wartości konstytucyjne, takie jak między innymi równowaga budżetowa (wyrok TK z 7 września 2004 r., SK 30/03, LEX nr 122366), czy ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się państwa (wyrok TK z 4 maja 2004 r., K 40/02, LEX nr 112987).

Wartością konstytucyjną jest również zasada ochrony praw nabytych, która — jak wcześniej wspomniano — nie ma w świetle orzecznictwa TK charakteru absolutnego i można od niej odejść w szczególnie uzasadnionych okolicznościach (zob. orzeczenie TK z 30 listopada 1993 r., K 18/92, LEX nr 25422 oraz wyroki TK z 9 marca 2004 r., K 12/02, LEX nr 107950; z 17 listopada 2003 r., K 32/02, LEX nr 82397; z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, LEX nr 143522; z 21 sierpnia 2006 r., P 6/06, LEX nr 208347; zob. też Nizioł, 2013, s. 122). Do tych szczególnie uzasadnionych okoliczności Trybunał zaliczył takie okoliczności społeczno-gospodarcze, jak np. równowaga finansowa państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne (wyrok TK z 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK ZU 2010/3A/21). W takiej sytuacji w orzecznictwie TK dopuszcza się możliwość zmiany prawa po spełnieniu określonych wymogów, nawet jeżeli powoduje ona niekorzystne zmiany dla adresatów norm prawnych.

W związku z tym problematyczna może być konfrontacja dwóch wartości konstytucyjnych, tj. równowagi finansów publicznych z ochroną praw nabytych w zakresie świadczeń emerytalnych. Jak trafnie wskazuje W. Łączkowski, nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której gdyby okazało się, że rygorystyczna ochrona niektórych zasad konstytucyjnych, w tym zasady ochrony praw nabytych „skonkretyzowanych w normie ustawowej, miałaby spowodować załamanie się budżetu, to — być może — należałoby uznać, że budżet stanowi w takiej sytuacji większą wartość konstytucyjną, aniżeli wymienione wyżej zasady. Oczywiście wszystko zależałoby od konkretnej sytuacji, a zwłaszcza od tego, czy destrukcja budżetu byłaby na tyle wielka, iż uniemożliwiałaby wykonanie ważnych zadań publicznych i funkcjonowanie państwa" (Łączkowski, 1999, s. 290–291).

Można zatem przyjąć, że możliwe byłoby uszczuplenie świadczeń emerytalnych, szczególnie w trudnej sytuacji finansów publicznych, która wyrażałaby się w niemożności sfinansowania z budżetu państwa podstawowych zadań publicznych, np. bezpieczeństwa wewnętrznego. Niemniej jednak należy się zastanowić, jakie wymogi dotyczące modyfikacji wysokości świadczeń emerytalnych powinny być spełnione. W orzeczeniu TK z 29 stycznia 1992 r., K 15/91 (LEX nr 25283), dopuszczono np. możliwość ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia, indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej w razie drastycznego załamania się równowagi budżetowej. Tego rodzaju działanie powinno jednak nastąpić po uwzględnieniu określonych wymogów. Warto przywołać zwłaszcza dwa z nich. Mianowicie ograniczenie bądź przejściowe zniesienie indeksacji wynagrodzeń pracowników „nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej i załamania się równowagi budżetowej". Ponadto działania te „mogłoby dojść do skutku po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki rozchodów (wydatków) oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych. Ocena prawidłowości rozdziału środków budżetowych oraz możliwości zwiększenia dochodów budżetowych należy do parlamentu (zob. też wyroki TK z 13 grudnia 2004 r., K 20/04, LEX nr 140352; z 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK ZU 1997/5-6/71; z 4 grudnia 2000 r., K 9/00, OTK ZU 2000/8/294; zob. też Nizioł, 2013, s. 122–123).

Z kolei w wyroku TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99 (LEX nr 37395), Trybunał stwierdził, że państwo „ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego". Pogląd ten został podtrzymany w wyroku TK z 4 grudnia 2000 r., K 9/00 (LEX nr 44551). W orzeczeniu tym TK również stwierdził, że równowaga finansów publicznych jest wartością chronioną konstytucyjnie, a środki stosowane przez państwo, które mają na celu ochronę tej równowagi, muszą pozostawać w zgodzie z regułami określonymi przez Konstytucję RP (zob. też wyrok TK z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, LEX nr 50251).

Możliwość zmiany wysokości świadczeń, w tym emerytalnych (np. poprzez wstrzymane ich waloryzacji), jest więc dopuszczana wyjątkowo, w szczególnie trudnej sytuacji finansów publicznych, po wyczerpaniu wszystkich możliwości zwiększenia dochodów publicznych. Ponadto skutki ekonomiczne trudnej sytuacji finansowej państwa powinny być rozłożone w sposób sprawiedliwy na poszczególne grupy zawodowe (zob. też Nizioł, 2013, s. 124–125; Szklarski, 2014, s. 50–78).

Równowaga finansów publicznych a gwarancje Skarbu Państwa dotyczące finansowania wypłaty świadczeń emerytalnych

W związku z powyższymi rozważaniami można się również zastanawiać, na ile pewne są gwarancje wypłaty świadczeń emerytalnych w przyszłości, jeżeli uwzględni się prognozy dotyczące trudności ich sfinansowania, które już dziś są dostępne. Dla analizy tego problemu

celowe jest skonfrontowanie danych dotyczących sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), z którego wypłacane są świadczenia emerytalne, z prawnymi gwarancjami ich wypłaty. Pozwoli to ukazać skalę problemu, tak aby następnie zastanowić się nad możliwościami jego rozwiązania, które będą uwzględniały zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Aby poznać skalę potencjalnych problemów finansowania systemu ubezpieczeń emerytalnych w Polsce, należy odwołać się do prognozy dotyczącej rocznego salda FUS do 2060 r., z której wynika, że w latach 2017–2060 FUS będzie osiągał ujemne saldo roczne. We wszystkich trzech wariantach analizy (prognoza jest sporządzana w trzech wariantach, tj. nr 1 — pośredni, nr 2 — pesymistyczny i nr 3 — optymistyczny) największa wartość deficytu przypada na lata 2027–2030, następnie deficyt maleje do 2040–2041 r., aby ponownie wzrosnąć (ZUS, 2016, s. 19–24). Podobne wnioski wynikają z najnowszej prognozy wpływów i wydatków FUS, z której wynika, że w dwóch wariantach analizy Fundusz do 2080 r. osiąga ujemne saldo roczne (ZUS, 2019, s. 4). Skalę problemów finansowych FUS prezentują dane zawarte w poniższej tablicy.

Przyjmując wariant pośredni, skala deficytu FUS do 2080 r. jest niepokojąca, ponieważ waha się od 47,97 mld zł w 2020 r. do aż 182,53 mld zł w 2060 r. Oczywiście należy podchodzić z ostrożnością do tak długich prognoz. Niemniej jednak na ich podstawie można mieć uzasadnione obawy co do realnego sfinansowania świadczeń emerytalnych w przyszłości na dotychczasowych zasadach ich realizacji. Jednocześnie ich wypłata jest gwarantowana przez państwo. W art. 67 Konstytucji RP ustalono bowiem, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego, m.in. po osiągnięciu wieku emerytalnego, którego zakres i formy określa ustawa, w tym ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2020 r. poz. 266 ze zm., dalej: ustawa systemowa). W związku z wcześniejszymi rozważaniami dotyczącymi braku absolutnego charakteru zasady praw nabytych dotyczącej świadczeń emerytalnych warto wskazać, że art. 67 Konstytucji RP nie gwarantuje uprawnionemu emerytury w konkretnej wysokości. Jednocześnie z przepisu tego wynika ochrona praw nabytych do świadczeń emerytalnych w dwóch wymiarach. Po pierwsze, metody początkowego określenia ich wysokości i po drugie — nakazu zachowania ich realnej wartości poprzez system regularnej ich waloryzacji (Garlicki i Jarosz-Żukowska, 2016)[8].

Również w ustawie systemowej zawarto regulacje, których celem jest zagwarantowanie wypłaty świadczeń emerytalnych przez Skarb Państwa. Tytułem przykładu można wskazać na art. 2 ust. 3, zgodnie z którym: „Wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych gwarantowana jest przez państwo". W literaturze wskazuje się, że przepis ten nie może stanowić podstawy do występowania do Skarbu Państwa o wypłatę konkretnych roszczeń. Stanowi on raczej gwarancję, że ubezpieczeni nie powinni mieć obaw dotyczących swojej przyszłej sytuacji materialnej, o co powinni postarać się dysponenci środków publicznych gospodarując nimi w sposób gwarantujący ich wypłatę w przyszłości (Wajda, 2014). W tym celu FUS może otrzymywać dotacje z budżetu państwa (art. 53 ustawy systemowej), co zresztą następuje.

Należy podkreślić, że gwarantem wypłaty świadczeń emerytalnych jest Skarb Państwa, uosabiający w wymiarze prawnym państwo, a nie budżet państwa, który jest publicznym planem finansowym (szerzej zob. Nizioł, 2013, s. 48–66). Jest to o tyle istotne, że Skarb Państwa, stanowiąc swoisty substrat państwa w wymiarze finansów, gwarantuje finansowanie zadań publicznych za pomocą publicznego planu finansowego, jakim jest właśnie budżet państwa.

W oparciu o prognozę dotyczącą rocznego salda FUS do 2080 r., która charakteryzuje się deficytem środków w funduszu, można mieć obawy o to, czy Skarb Państwa, mimo wcześniej wskazanych prawnych gwarancji wypłaty emerytur, nie będzie miał w praktyce problemów z ich sfinansowaniem. W związku z tym rodzi się pytanie,

Tablica. Saldo roczne FUS (wartości nominalne, w mln zł)

Rok	Wariant pośredni	Wariant pesymistyczny	Wariant optymistyczny
2020	–47 963	–53 801	–45 535
2025	–71 908	–90 116	–61 605
2030	–84 829	–112 689	–66 739
2035	–92 622	–131 526	–64 221
2040	–108 674	–157 525	–68 960
2045	–132 205	–190 139	–80 124
2050	–158 745	–222 960	–68 960
2055	–178 164	–250 877	–92 002
2060	–183 536	–270 956	–65 100
2065	–159 908	–276 587	14 325
2070	–133 564	–286 609	115 595
2075	–130 061	–318 206	206 736
2080	–141 980	–364 301	301 451

Źródło: ZUS, 2019, s. 23.

w jaki sposób uniknąć potencjalnych problemów z sfinansowaniem przyszłych emerytur, tj. aktualnie dokonując zmian w konstrukcji sytemu emerytalnego, aby przeciwdziałać temu zagrożeniu w przyszłości. Można wskazać na działania, które mają na celu skłonienie przyszłych emerytów do gromadzenia środków we własnym zakresie na wypłatę emerytur, które będą uzupełniać emeryturę wypłacaną z FUS. W związku z tym emerytura w przyszłości może na przykład składać się z dwóch części, tj. tej wypłacanej przez państwo (tzw. emerytura obywatelska[9]) i tej części, która jest zależna od oszczędności przyszłego emeryta (którą można nazwać częścią kapitałową). Oczywiście państwo powinno wspierać indywidualne oszczędzanie na emeryturę, co zresztą powoli następuje, głównie poprzez stworzenie systemowych rozwiązań, które temu sprzyjają[10].

W związku z potencjalnym brakiem środków na wypłatę emerytur w przyszłości powstaje też pytanie o wspomnianą wcześniej sprawiedliwość międzypokoleniową. Jak stwierdza R. Pacud:„ Zakładając, że nastąpi brak środków gromadzonych na pokrycie emerytur, niezbędne okaże się kształtowanie nowych formuł sprawiedliwości społecznej, wymagających pewnej relatywizacji ochrony praw nabytych. Nie można uznać za sprzeczne z zasadą sprawiedliwości ustalenie w przyszłości takich unormowań, które służą w pełniejszy sposób celom społecznym (wyrównanie nierówności społecznych) i ograniczają nadmierne różnice w poziomie ochrony socjalnej. Niewykluczone, że wprowadzenie takich formuł będzie w określonym stopniu podważać prawa nabyte, aby zrealizować cechy sprawiedliwości, która musi polegać na sile politycznej i ekonomicznej. Niesprawiedliwe nie może być więc ograniczenie części praw nabytych, jeżeli pełna realizacja wszystkich uprawnień emerytalnych będzie prowadzić do nadmiernego osłabienia budżetu państwa oraz FUS, w tym sztucznych operacji finansowych, ukrywających poziom zadłużenia" (Pacud, 2015, s. 165). Wydaje się zatem, że prymat będzie miała rzeczywista sytuacja finansów publicznych, która będzie wyznaczała realne możliwości wypłaty świadczeń emerytalnych, co powinno jednak następować z poszanowaniem sprawiedliwości międzypokoleniowej, a także sprawiedliwości społecznej w ogóle, wyrażającej się w dążeniu do wyrównania raczej nierówności społecznych, niż ochronie praw nabytych w zakresie świadczeń emerytalnych. Możliwe, że w tym celu konieczna będzie zmiana formuły sprawiedliwości międzypokoleniowej. Trudno jednoznacznie określić, jaka to będzie formuła, ale można przyjąć, że może ona podważać prawa nabyte ze względu na brak finansowych możliwości ich realizacji przez państwo na dotychczasowych zasadach.

Wnioski końcowe

Należy mieć na uwadze, że zarówno równowaga finansów publicznych, jak i ochrona praw nabytych w odniesieniu do świadczeń emerytalnych to wartości konstytucyjne. Aktualnie dostępne prognozy dotyczące sytuacji finansowej FUS, sięgające kilkadziesiąt lat w przyszłość (tj. do 2060 lub 2080 r.), wskazują na istotny niedobór środków na wypłatę emerytur w przyszłości. Jest to o tyle aktualny problem, że przykładowo w ustawie budżetowej na rok 2019 (DzU poz. 198 — załącznik nr 13) dotacja dla FUS to 49,4 mld zł, co w kwocie ogólnych przychodów tego Funduszu, wynoszących 244,98 mld zł, stanowi aż, 20,16% jego przychodów. Może to budzić zaniepokojenie, a mianowicie czy w trudnej sytuacji finansów publicznych, cechującej się brakiem równowagi finansów publicznych i pogorszeniem koniunktury gospodarczej, nie dojdzie do podważenia praw nabytych, skutkujących uszczupleniem w przyszłości świadczeń emerytalnych. Jak wskazano w przytoczonych w artykule orzeczeniach TK, dopuszcza się taką możliwość (np. poprzez wstrzymanie ich waloryzacji), oczywiście po spełnieniu określonych wymogów. Niemniej jednak nawet ewentualne podważenie praw nabytych w odniesieniu do świadczeń emerytalnych rodzi pytanie o poszanowanie sprawiedliwości międzypokoleniowej. Wydaje się, że w przypadku szczególnie trudnej sytuacji finansów publicznych realne możliwości wypłaty świadczeń emerytalnych mogą stanowić istotny wyznacznik wypracowania nowej formuły sprawiedliwości międzypokoleniowej w tym zakresie. Formuła ta powinna oczywiście starać się zagwarantować w jak największym stopniu poszanowanie praw nabytych, ale przede wszystkim dążyć do wyrównania nierówności społecznych między przyszłymi emerytami.

Powyższe rozważania ukazują, jak ważkim i aktualnym problemem jest dla państwa wypracowanie nowych zasad finansowania świadczeń emerytalnych, które będą starały się uwzględniać zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej, ewentualnie już w nowej formule. Równie istotne jest jak najszybsze skonstruowanie systemu finansowania ubezpieczeń społecznych, który sprosta w przyszłości ich sfinansowaniu.

Przypisy/Notes

[1] W opracowaniu ze względu na ograniczenia dotyczące objętości pominięto rozważania dotyczące zasady równości w prawie emerytalnym, szerzej zob. Antonów, 2015, s. 9–27.

[2] W ramach funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych państwo dokonuje wtórnej redystrybucji w ramach wtórnego podziału dochodu narodowego, który jest gromadzony za pomocą dochodów innych podmiotów (głównie podatków). Jednym ze sposobów redystrybucji są wydatki budżetowe, również na dofinansowanie świadczeń emerytalnych, por. Majchrzycka-Guzowska, 2011, s. 18.

[3] Zwłaszcza, że zgodnie z art. 165 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2019 r. poz. 869 ze zm.) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa dokonywane są przed innymi wydatkami budżetu państwa, a więc również dotacjami na dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

[4] W przypadku wysokości świadczeń emerytalnych problemem jest różnica gromadzenia i podziału środków na ich wypłatę, ponieważ danina jest ustalana według płacy, a podział według potrzeb., szerzej zob. Jończyk, 2011, s. 5–18.

[5] Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, DzU z 2019 r. poz. 1808 ze zm.

[6] Termin „pokolenie" może być różnie rozumiany, zob. Wiemeyer, 2011, s. 73.

[7] Możliwe są różne formuły sprawiedliwości, w tym m.in. sprawiedliwość udziału, osiągnięć, szans, potrzeb, finansowania, szerzej zob. Wiemeyer, 2011, s. 69–71.

[8] W niniejszym artykule pominięto rozważania dotyczące obniżenia wieku emerytalnego w świetle art. 67 Konstytucji RP, szerzej zob. Pawłowski, 2018, s. 237–254.

[9] Jak wskazuje się w literaturze „podstawowa emerytura państwowa (tzw. emerytura starcza) z ubezpieczenia społecznego jest wypłacana w jednolitej kwocie dla wszystkich, którzy osiągnęli wiek emerytalny oraz zaprzestali pracy zawodowej. (…) Uzupełnieniem niskich emerytur podstawowych są systemy pracownicze, które rozwinęły się nie tylko w sektorze prywatnym, ale i publicznym, oraz indywidualne plany emerytalne". (Bednarczyk, 2015, s. 34). Warto wspomnieć, że dopiero niedawno takie rozwiązanie wprowadzono w Niemczech, gdzie ustalono, że wysokość emerytury podstawowej wynosi 416 euro miesięcznie, zob. *Niemcy wprowadzą emeryturę podstawową*, https://www.bankier.pl/wiadomosc/Niemcy-wprowadza-emeryture-podstawowa-7770094.html

[10] Świadczy o tym np. ustawa z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (DzU. poz. 2215 ze zm.) czy Indywidualne Konta Emerytalne.

Bibliografia/References

Antonów, K. (2015). Zasady równości i sprawiedliwości społecznej w prawie emerytalnym. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*, (62), 9–27. https://doi.org/10.17951/g.2015.62.2.9

Bednarczak, T. H. (2015). Wyzwania demograficzne dla systemów emerytalnych w Unii Europejskiej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H*, *XLIX*(2), 33–50. https://doi.org/10.17951/h.2015.49.2.33

Garlicki, L. i Jarosz-Żukowska, S. (2016). Komentarz do art. 67 Konstytucji RP. W: L. Garlicki i M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* T. II. LEX\el.

Jończyk, J. (2011). Sposób i miara zabezpieczenia społecznego. *Państwo i Prawo*, (10), 5–18.

Kraszewska, I. (2012). Istota ochrony praw słusznie nabytych. W: P. Chmielnicki i H. Zięba-Załucka (red.), *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, cz. II. LEX\el.

Łączkowski, W. (1999). Czy budżet państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego. W: T. Dębowska-Romanowska i A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja — ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl* (283–291). Warszawa: Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Łuszczyk, M. (2017). Zasada sprawiedliwości w paradygmacie rozwoju trwałego a koncepcja Johna Rawlsa. *Optimum Studia Ekonomiczne*, (4), 26–38. https://doi.org/10.15290/ose.2017.04.88.03

Majchrzycka-Guzowska, A. (2011). *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: LexisNexis.

Nizioł, K. (2013). *Państwowy dług publiczny — aspekty normatywne*. Szczecin: Wydawnictwo Polgres.

Pacud, R. (2015). Sprawiedliwość w prawie emerytalnym. Kwestie międzypokoleniowe oraz ekonomiczne. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, *LXII*(2), 159–171. https://doi.org/10.17951/g.2015.62.2.159

Pawłowski, S. (2018). Konstytucyjność obniżenia i zróżnicowania powszechnego wieku emerytalnego. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (2), 237–254.

Szklarski G. (2014). Konstytucyjne prawa socjalne na tle zasad sprawiedliwości społecznej. *Przegląd Prawa Publicznego*, (3), 50–78.

Wajda, D. (2014). Komentarz do art. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W: B. Gudowska i J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*. Legalis\el.

Wiemeyer, J. (2011). Sprawiedliwość międzypokoleniowa jako wyzwanie społeczno-etyczne. *Roczniki Nauk Społecznych*, (3), 69–87.

Zacher, H. F. (2009). Uwagi o solidarności międzypokoleniowej. *Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCCVII*, (3082), 251–272.

ZUS. (2016). *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*. Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

ZUS. (2019). *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2080 roku.* Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Dr hab. Krystyna Nizioł prof. USz, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelniany Uniwersytetu Szczecińskiego, ekonomistka, radca prawny. Autorka oraz współautorka ponad 100 opracowań z zakresu prawa podatkowego, prawa finansowego, prawa gospodarczego publicznego, ekonomicznej analizy prawa. Członkini m.in. Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego, European Corporate Governance Institute.

Dr hab. Krystyna Nizioł prof. USz, Associate professor of law of Szczecin University, economist, legal counsel. The authoress or co-authoress of over 100 publications concerning tax law, financial law, public economic law, legal analysis of law. The member, among others, of Polish Society of European Law, European Corporate Governance Institute.