Maciej Żukowski

ZATRUDNIENIE OSÓB STARSZYCH A REFORMA SYSTEMU EMERYTALNEGO W POLSCE

1. Wprowadzenie

System emerytalny w każdym kraju jest ściśle powiązany z kwestią zatrudnienia, w tym zwłaszcza tej grupy osób, której bezpośrednio dotyczy, czyli osób starszych. Emerytura z reguły zastępuje dochód z pracy, a więc system emerytalny jest alternatywą dla zatrudnienia.

Jedną z podstawowych przyczyn trudności finansowych występujących w systemach emerytalnych wielu krajów jest coraz wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, a więc coraz wcześniejsze wychodzenie z rynku pracy. Wiele podejmowanych w świecie reform zmierza do wydłużenia okresu pracy. Takie działania mają poprawić sytuację finansowa systemów emerytalnych, ale z kolei napotykają one barierę wysokiego bezrobocia wśród młodszego pokolenia.

W reformie polskiego systemu emerytalnego problematyka zatrudnienia osób starszych nie jest wysuwana na pierwszy plan. Jest ona jednak faktycznie istotnym elementem kwestii wieku emerytalnego. Reforma zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, rozumianego jako ogół źródeł zabezpieczenia dochodów pieniężnych na okres starości[1], obejmuje zarówno przebudowę dotychczasowego systemu, jak i rozwój dodatkowych źródeł zabezpieczenia. Tutaj uwaga skupiona jest zasadniczo na pierwszym członie – po pierwsze dlatego, że ta część reformy ma podstawowe znaczenie dla rozwiązania problemów dotychczasowego systemu, a po drugie dlatego, że problematyka momentu zaprzestania zatrudnienia i przejścia na emeryturę jest w dużym stopniu wspólna dla całego zabezpieczenia emerytalnego.

Niniejsze opracowanie jest próbą przedstawienia związków reformy emerytalnej w Polsce z zatrudnieniem osób starszych. W części pierwszej przedstawiono podstawowe założenia dotyczące związków obu kategorii. W części drugiej omówione są związki dotychczasowego polskiego systemu emerytalnego z za-

---

[1] Por. M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe seria II, z. 151, Poznań 1997. Opracowanie opiera się w dużym stopniu na powyższej pracy.

trudnieniem osób starszych. Wreszcie w części trzeciej omówione jest zagadnienie zatrudnienia osób starszych jako problemu reformy emerytalnej w Polsce.

2. *Związki zabezpieczenia emerytalnego z zatrudnieniem*

Związki zabezpieczenia emerytalnego z zatrudnieniem są obustronne: zatrudnienie i rynek pracy wpływa na zabezpieczenie emerytalne, jest jego uwarunkowaniem, z drugiej strony – systemy emerytalne wywierają wpływ na zatrudnienie.

Jednym z podstawowych wyjaśnień rozwoju ubezpieczenia społecznego, w tym społecznych systemów emerytalnych, na gruncie ekonomii – wyjaśnieniem częściowo alternatywnym w stosunku do wad rynku – jest eksponowanie znaczenia rozwoju rynku pracy i zatrudnienia. Ubezpieczenie społeczne w tym rozumieniu wyrosło w związku z przemianami w zatrudnieniu i na rynku pracy i jest „funkcjonalne" względem efektywności funkcjonowania rynku pracy[2]. Związek z pracą uznawany jest za jedną z cech pojęciowych ubezpieczenia społecznego[3].

Takie wyjaśnienie ubezpieczenia społecznego wiąże się częściowo z perspektywą industrialną (rozwoju, społeczno-ekonomiczną), w której traktuje się rozwój społecznych systemów emerytalnych jako konieczny rezultat rozwoju technologicznego. Uprzemysłowienie doprowadziło do przemian siły roboczej, rozpadu tradycyjnych form zabezpieczenia na starość – dużej rodziny i społeczności lokalnych. Społeczne systemy emerytalne były w tej sytuacji (niemal automatyczną) odpowiedzią na potrzeby wywołane przez uprzemysłowienie[4].

Zatrudnienie stanowi współcześnie jedno z podstawowych uwarunkowań zabezpieczenia emerytalnego – jego konstrukcji i rozwoju. Wielkość i struktura zatrudnienia wpływa na dochody systemów emerytalnych oraz uprawnienia do emerytur, z reguły powiązane z pracą. Bezrobocie oznacza mniejsze dochody systemów emerytalnych i często wyższe wydatki, gdy wywołuje lub wzmaga nacisk na tworzenie lub korzystanie z możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę

Równocześnie rynek pracy jest sferą oddziaływania zabezpieczenia emerytalnego, która wzbudza szczególne zainteresowanie ekonomistów. Przedmiotem analizy jest to,

---

[2] Por. A. B. Atkinson, *Social Insurance, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/65*, London School of Economics, London 1991.

[3] „Praca stanowi podstawowy tytuł i rację bytu ubezpieczenia społecznego, sam fakt bowiem jej pełnienia i opierania na niej podstaw egzystencji stwarza określone ryzyka i potrzeby, wymagające zorganizowanej ochrony", Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 50. Na temat wzajemnych relacji ubezpieczenia społecznego (w tym zwłaszcza emerytalnego) i zatrudnienia – por. W. Muszalski, *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

[4] Por. H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley 1975.

czy system emerytalny (zarówno po stronie składek/podatków, jak i świadczeń) zmniejsza podaż pracy, czyli powoduje „ucieczkę": rezygnację z lub nie podejmowanie pracy (niezatrudnianie), albo przejście do nieoficjalnej gospodarki[5], a także wcześniejsze przechodzenie na emeryturę oraz czy w inny sposób nie obniża efektywności rynku pracy. Wyniki badań na temat wpływu zabezpieczenia emerytalnego na podaż pracy są pełne kontrowersji[6].

Ucieczka od płacenia składek/podatków na system emerytalny wynikać może w szczególności z wysokich obciążeń, przy czym zwraca się uwagę na znaczenie powiązania składek ze świadczeniami[7]. Kwestię tę rozpatruje się przeważnie w odniesieniu do systemów społecznych[8], ale podobne efekty wywołać mogą obowiązkowe systemy indywidualne[9].

Wpływ zabezpieczenia emerytalnego na opuszczanie rynku pracy wynika z jego funkcji, problemem staje się dopiero jego wpływ na wcześniejsze wycofywanie się z rynku pracy[10]. Rozwój zabezpieczenia emerytalnego, nie tylko – choć przede wszystkim – systemów społecznych, w których stopniowo poszerzano możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, doprowadził do znacznego obniżenia aktywności zawodowej osób starszych. To z kolei stało się jedną z głównych przyczyn trudności finansowych zabezpieczenia emerytalnego i doprowadziło do działań w kierunku podniesienia wieku emerytalnego[11].

---

[5] Ucieczka (evasion) od systemu emerytalnego może przybierać także inne formy, nie dotyczące podaży pracy, jak: zaniżanie podstawy wymiaru składek, po prostu niepłacenie, zaleganie ze składkami. Por. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, World Bank, Oxford University Press, New York 1994, s. 319-320.

[6] Por. H. J. Aaron, *Economic Effects of Social Security*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1982, s. 53-66; N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1993, s. 251-252.

[7] W Niemczech np. szczególnie podkreśla się znaczenie ścisłego powiązania składek i świadczeń w społecznym systemie emerytalnym dla akceptacji obciążeń, które postrzegane są głównie jako cena ubezpieczenia.

[8] Studium Banku Światowego formułuje tezę wyraźnie: „... wzrost stawek podatku od płac w krajach OECD w ciągu ostatnich dwóch dekad może być jednym z możliwych wyjaśnień wzrostu bezrobocia i ogólniejszego osłabienia wzrostu płac realnych". Por. *Averting the Old Age Crisis*, op.cit., s. 121.

[9] Por. *Averting the Old Age Crisis*, op.cit., s. 214. System chilijski, mimo że oparty jest on na zasadach aktuarialnych, nie spełnił nadziei jego twórców na znaczne ograniczenie ucieczki. Udział ograniczany jest ponadto często do nabycia uprawnień do emerytury minimalnej. Por. C. Mesa-Lago, *Soziale Sicherheit und Rentenreform in Lateinamerika. Bedeutung und Evaluierung von Privatisierungsansätzen*, „Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht" nr 3/1993, s. 172.

[10] Por. L. H. Thompson, *The Advanteges and Disadvanteges of Different Social Welfare Strategies*, „International Social Secirity Review" nr 3-4/1995, s. 73.

[11] Por. *Averting the Old Age Crisis*, op.cit., s. 321-324. Wprowadzenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę w wielu krajach zachodnich w latach siedemdziesiątych i osiemdziesią-

Emerytury zakładowe pełnią szczególną funkcję wobec rynku pracy, zwłaszcza jako instrument polityki kadrowej wobec wysoko kwalifikowanych specjalistów. Z drugiej strony, długie okresy nabywania uprawnień i ograniczenia w ich przenoszeniu zmniejszają elastyczność rynku pracy[12].

3. *Dotychczasowy system emerytalny w Polsce a zatrudnienie osób starszych*

System emerytalny w ramach ubezpieczenia społecznego w Polsce, będący dla zdecydowanej większości osób starszych jedynym źródłem zabezpieczenia na starość, odziedziczył po poprzednim systemie liberalne warunki prawa do emerytury, które zostały jeszcze zliberalizowane w okresie transformacji, głównie w związku z bezrobociem[13]. W wyniku licznych możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, faktyczny średni wiek nowych emerytów z ZUS wynosił w 1989 roku 61 lat dla mężczyzn i 57 lat dla kobiet[14] i w okresie transformacji obniżył się do 59 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet w roku 1996[15].

System emerytalny został wykorzystany w okresie transformacji do absorpcji dużej części bezrobocia. Z jednej strony stworzono specjalne możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, z drugiej – napięta sytuacja na rynku pracy skłaniała pracowników do skorzystania z liberalnych możliwości przejścia na emeryturę lub rentę.

---

tych w znacznym stopniu motywowane było dążeniem do ograniczenia rosnącego bezrobocia. Por. M. Kohli i in., *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge University Press, Cambridge 1991. Podobnie stało się w Polsce w pierwszym okresie transformacji – por. część druga.

[12] Por. *Averting the Old Age Crisis*, op.cit., s. 178-180. Na temat zakładowych systemów emerytalnych por. M. Zukowski, *Zakładowe systemy emerytalne jako instrument zarządzania kadrami*, w: *Wybrane instrumenty zarządzania kadrami w Polsce w perspektywie integracji z Unią Europejską*, red. J. Orczyk, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe seria I, zeszyt 255, Poznań 1997, s. 84-103.

[13] Jeszcze bardziej liberalne są warunki nabycia uprawnień do rent inwalidzkich. Wyrazem tego jest wysoki udział osób pobierających renty inwalidzkie w całości emerytów i rencistów – w roku 1995 wynosił on w systemie pozarolniczym 37,4 %, a w systemie rolników indywidualnych 37,2 %. Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego 1996*, s. 158-159. Od roku 1992 w systemie pozarolniczym liczba nowo przyznawanych rent inwalidzkich przewyższa liczbę nowo przyznawanych emerytur: w roku 1995 przyznano 118 tys. emerytur, 172 tys. rent inwalidzkich i 62 tys. rent rodzinnych. Por. *Rocznik Statystyczny 1996*, s. 162.

[14] Por. T. Fudała, *Świadczenia emerytalno-rentowe przyznawane według nowych zasad w świetle badań*, „Wiadomości Statystyczne" nr 8/1994, s. 12.

[15] 80,4 % mężczyzn i 81,6 % kobiet przeszło w roku 1996 na emeryturę nie osiągnąwszy ustawowego wieku emerytalnego. Por. *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych (system pozarolniczy) 1996 r.*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1997, s. 21.

W rezultacie gwałtownie wzrosła liczba emerytów i rencistów Wobec zmniejszenia się liczby ubezpieczonych znacznie wzrosła relacja liczby świadczeniobiorców do liczby ubezpieczonych: w roku 1989 na 100 ubezpieczonych przypadało 37,2 emerytów i rencistów z ZUS, w roku 1995 już 54,4[16]. Także w systemie rolników indywidualnych nastąpił w analizowanym okresie znaczny przyrost liczby emerytów i rencistów. W rezultacie ogólna liczba emerytów i rencistów w Polsce wynosiła w roku 1995 już 9,1 mln, co stanowiło około 23,5 % ludności ogółem[17].

Tak gwałtowny wzrost liczby emerytów i rencistów oznaczał spadek liczby ubezpieczonych, a więc i wpływów ze składek, co – wraz z notowanym w tym okresie wzrostem poziomu świadczeń, prowadziło do trudności finansowych ubezpieczenia społecznego, wyrażających się w rosnących dotacjach z budżetu państwa i rosnącej przewadze wydatków na emerytury i renty nad innymi wydatkami publicznymi. Syntetycznym wyrazem tych tendencji jest wzrost relacji łącznych wydatków na emerytury i renty do produktu krajowego brutto z 8,6 % w roku 1990 do 15,6 w roku 1995[18].

Dotychczasowy system emerytalny w Polsce dopuszcza łączenie emerytury z dochodami z pracy, jest to rozwiązanie atrakcyjne dla pracodawcy i samych zainteresowanych, zwłaszcza wobec ich stosunkowo młodego wieku. Według badań aktywności ekonomicznej ludności w roku 1995 udział pracujących wśród mężczyzn w wieku 55 lat i więcej wynosił 27,5 %, odpowiedni wskaźnik dla kobiet wynosił 14,4%[19].

Warunkiem nabycia prawa do emerytury jest, oprócz osiągnięcia odpowiedniego wieku, wykazanie się wymaganą liczbą lat okresów składkowych i nieskładkowych. Dłuższy staż pracy jest jednak w systemie honorowany jedynie w niewielkim stopniu. Każdy dodatkowy rok pracy zwiększa świadczenie zaledwie o 1,3 % podstawy wymiaru. Chociaż związek emerytur z poprzednimi dochodami został znacznie wzmocniony w roku 1991, jest on nadal ograniczony przez pierwszy element socjalny każdego świadczenia oraz emeryturę minimalną. Ograniczony związek między wkładem własnym a emeryturą może ograniczać jego akceptację przez ubezpieczonych, a przez to wpływać negatywnie na ich podaż pracy.

Obecny system może również wywierać negatywny wpływ na rynek pracy od strony popytu na pracę. Pracodawcy, płacący wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, mogą uciekać się do nielegalnych praktyk zatrudniania na czarno lub za-

---

[16] Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1985-1990*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1992, s. 8, 31; *Rocznik Statystyczny 1996*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1996, s. 158-159.

[17] Obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego 1996*, s. 49, 158.

[18] Por. S. Golinowska, *Publiczne wydatki społeczne*, w: *Polityka społeczna w latach 1994-1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*, red. S.Golinowska, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, zeszyt nr 11, Warszawa 1996, s. 35.

[19] Por. *Rocznik Statystyczny 1996*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1996, s. 121.

niżania podstaw wymiaru składek. Pracownik może przystać na takie rozwiązanie łatwiej, skoro emerytury uzależnione są od zarobków jedynie z krótkiego okresu. Pozycja pracodawcy jest do tego znacznie silniejsza w sytuacji wysokiego bezrobocia.

Wysokie składki na ubezpieczenie społeczne uznawane są często za jedną z przyczyn wysokiego bezrobocia[20]. Są one także uznawane za jedną z głównych przyczyn zatrudnienia w „szarej strefie", którego wielkość jest zapewne zbliżona do wielkości bezrobocia[21].

Tak więc kluczowymi celami reformy emerytalnej powinny być: obniżenie składki i stworzenie mechanizmów zachęcających do pozostawania w zatrudnieniu i odraczania przejścia na emeryturę.

4. *Wpływ reformy systemu emerytalnego na zatrudnienie osób starszych*

Problemy dotychczasowego systemu emerytalnego w ramach ubezpieczenia społecznego, a w szczególności jego nieefektywność, wynikają przede wszystkim z licznych naruszeń zasady ekwiwalentności ubezpieczeniowej, relacji między wkładem własnym do systemu a emeryturami. Stąd zmiany w systemie powinny zmierzać w kierunku zdecydowanego wzmocnienia jego ubezpieczeniowego charakteru[22].

Ubezpieczeniowy kierunek zmian zdaje się być akceptowany społecznie jako odpowiadający poczuciu sprawiedliwości[23]. Akceptacja społeczna wynika zapewne w dużym stopniu z naszych tradycji. System ubezpieczenia społecznego może, przy uspołecznionej organizacji i udziale wszystkich stron uczestniczących w nim (ubezpieczonych, pracodawców i państwa) w jego finansowaniu, zapewniać uzgodnienie ich – często sprzecznych – interesów. Dzięki temu, a zwłaszcza dzięki ścisłemu powiązaniu emerytury z długością ubezpieczenia i wysokością zarobków, system ubezpieczeniowy tworzy pozytywną motywację do pracy, sprzyjając tym samym wzrostowi go-

[20] Por. W. Topiński, M. Wiśniewski, *Prywatne programy emerytalne – propozycja reform*, w: *Tworzenie prywatnych funduszy emerytalnych w Polsce*, Institute for East West Studies, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Studia i Materiały" zeszyt 1(401), Warszawa 1995, s. 126-147.

[21] Por. M. Kałaska, S. Kostrubiec, J. Witkowski, *Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1995.

[22] Por. M. Żukowski, *Ubezpieczeniowa czy zaopatrzeniowa koncepcja emerytur i rent*, w: *Problemy emerytur, rent i opieki zdrowotnej*, Materiały z IV konferencji Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego, Warszawa-Wrocław 1992, s. 5-16.

[23] Wskaźnikiem poparcia społeczeństwa dla wiązania emerytury z wkładem własnym była powszechna krytyka, na jaką napotkała propozycja wprowadzenia powszechnej renty państwowej, zgłoszona przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w roku 1995.

spodarczemu. Ma to szczególne znaczenie w kraju budującym gospodarkę rynkową. Ścisłe powiązanie emerytury z zarobkami z całego okresu pracy mogłoby wzmóc presję pracowników na pracodawców na objęcie ubezpieczeniem faktycznie osiąganych zarobków. Krytyka propozycji renty państwowej w roku 1995 dotyczyła w szczególności jej antymotywacyjnego oddziaływania, zwłaszcza na ludzi o niższych dochodach i to w sytuacji, gdy oficjalne bezrobocie jest w Polsce wysokie, a zakres „szarej strefy" duży[24].

Wzmocnienie ubezpieczeniowego charakteru polskiego społecznego systemu emerytalnego oznacza zmiany wszystkich elementów jego konstrukcji: organizacji, finansowania i świadczeń. Zmiany w zakresie organizacji nie wiążą się bezpośrednio z omawianą kwestią zatrudnienia.

Zmiany w zakresie finansowania wiążą się bardziej z kwestią zatrudnienia. Kluczowe znaczenie ma wysokość składki – reforma powinna prowadzić do jej obniżenia, także w celu ograniczenia ujemnego wpływu wysokich składek na popyt na pracę.

Z tego punktu widzenia projekt reformy wypracowany w Biurze Pełnomocnika Rządu d/s Reformy Zabezpieczenia Społecznego w roku 1997 nie zapowiada istotnych zmian: składka ma pozostać na nie zmienionym poziomie przez dłuższy czas. Obniżenie składki nie jest łatwe w sytuacji tak wysokich zobowiązań dotychczasowego systemu. Składka mogłaby jednak zostać obniżona znaczniej, gdyby zdecydowano się na ograniczenie systemu społecznego i dobrowolny, a nie przymusowy charkter „drugiego filaru".

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia zatrudnienia mają zmiany w systemie świadczeń, a zwłaszcza warunków uzyskania emerytury i formuły jej wymiaru, stanowiące zresztą kluczowy element przekształcenia polskiego systemu emerytalnego.

Istnieje daleko idąca zgoda co do koniecznych zmian warunków nabycia uprawnień, w kierunku ograniczenia ich liberalizmu. Wiąże się to z uznaniem za podstawowy problem reformy radykalnej zmiany relacji liczby pracujących i świadczeniobiorców. Być może najważniejszą zmianą jest podniesienie faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę. To powinno nastąpić przede wszystkim poprzez likwidację możliwości nabycia emerytury przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. W drugiej kolejności podjąć należy kwestię jego podniesienia. Możliwa jest również elastyczna granica wieku emerytalnego, z odpowiednimi redukcjami lub podwyżkami emerytur przy ich odroczeniu. Rozwiązanie takie wprowadzają nowo tworzone w niektórych krajach systemy bazowe ze zdefiniowaną składką, ściśle uzależniające wysokość emerytury od wieku, w którym przechodzi się na emeryturę.

Jeżeli wysokie bezrobocie doprowadzi do celowości utrzymania świadczeń

[24] Por. m.in. S. Golinowska, *Stanowisko wobec rządowego projektu „Program reformy ubezpieczeń społecznych. Propozycja innych zasad*, w: *Dyskusja wokół rządowego programu ubezpieczeń społecznych*, „Ekspertyzy-Informacje" zeszyt 5, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1995, s. 74-108.

przedemerytalnych, to powinny one przysługiwać z tytułu systemu świadczeń dla bezrobotnych, z odpowiednim finansowaniem.

Wzmocnienie ekwiwalentności systemu emerytalnego powinno także oznaczać ograniczenie okresów nieskładkowych, aby emerytura zależała od faktycznych okresów ubezpieczenia (składkowych). Wraz z wyrównaniem wieku emerytalnego uzasadnione byłoby wyrównanie minimalnego okresu ubezpieczenia dla mężczyzn i kobiet, raczej na wyższym poziomie 25 lat. Można w dalszej perspektywie rozważyć wydłużenie minimalnego okresu ubezpieczenia, chociaż nie jest to konieczny warunek wzmocnienia ekwiwalentności, jeżeli wysokość emerytury będzie ściśle uzależniona od okresu ubezpieczenia.

Panuje raczej zgoda co do konieczności ograniczenia możliwości zarobkowania przez emerytów. Argumenty dotyczą niskiego faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę, wysokiego bezrobocia i sytuacji finansowej ubezpieczenia. Jest jednak dyskusyjne, czy – przynajmniej na dłuższą metę – nie jest uzasadnione dopuszczenie możliwości zarobkowania przynajmniej przy normalnym wieku emerytalnym.

Wzmocnienie ekwiwalentności emerytur oznacza przede wszystkim ograniczenie elementów redystrybucyjnych w formule ich wymiaru. Po pierwsze, niezbędne jest dalsze wydłużanie okresu, z którego obliczana jest podstawa wymiaru emerytur, docelowo – do całego okresu ubezpieczenia (jak w Niemczech). Ten element ma też szczególne znaczenie dla obniżenia kosztów systemu. Po drugie, konieczne byłoby zmniejszenie udziału socjalnego elementu emerytury oraz emerytury minimalnej, a nawet – likwidację obu elementów „wyrównania socjalnego". Logice systemu odpowiadałoby bardziej przeniesienie tych elementów zabezpieczenia minimum do pomocy społecznej. Jeżeli jednak pozostawione one zostaną w systemie emerytalnym, to powinny być finansowane z dotacji budżetowej (czyli podatków), a nie składek ubezpieczeniowych.

Podsumowując, zmiany w organizacji, finansowaniu i prawie świadczeń systemu emerytalnego w ramach ubezpieczenia społecznego powinny wzmacniać ekwiwalentność ubezpieczeniową. Emerytury powinny zależeć od długości okresu ubezpieczenia i wysokości osiąganych dochodów, a tym samym – płaconych składek.

Koncepcja reformy wypracowana w Biurze Pełnomocnika Rządu d/s Reformy Zabezpieczenia Społecznego w roku 1997 realizuje zakładane cele. Kluczowe znaczenie ma w niej proponowana nowa formuła wymiaru emerytury, oparta na koncepcji „zdefiniowanej składki". Emerytura z pierwszego „filaru" ma być obliczana jako iloraz łącznej wartości zrewaloryzowanych składek z całego koresu ubezpieczenia oraz średniej oczekiwanej dalszej długości trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Taki sposób obliczania emerytury ma zachęcać do opóźniania momentu przejścia na emeryturę powyżej zakładanego wieku minimalnego (62 lat).

Nowy system emerytalny zachęcałby zatem do pozostawania w zatrudnieniu i mógłby prowadzić do wzrostu zatrudnienia osób starszych.