



FORUM DEBATY
PUBLICZNEJ

„Solidarne społeczeństwo, bezpieczna rodzina”

**„Jak zapewnić godziwe dochody na starość
dla przyszłych pokoleń”**

18 maja 2011 roku

Spis treści



Program spotkania
Forum Debaty Publicznej
„Solidarne społeczeństwo, bezpieczna rodzina”
18 maja 2011 roku

Temat Forum: „Jak zapewnić godziwą emeryturę na przyszłość”

Miejsce: Belweder

Program:

- | | |
|-------------|---|
| 14.00-14.01 | Rozpoczęcie obrad Forum: wystąpienie Pani Minister Ireny Wóycickiej – przywitanie uczestników, zapowiedź przemówienia Prezydenta RP |
| 14.01-14.07 | Wystąpienie Pana Bronisława Komorowskiego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |
| 14.07-14.13 | Wystąpienie wprowadzające – Pani Minister Ireny Wóycickiej |
| 14.15-15.30 | Wystąpienia ekspertów |
| 15.30-15.50 | Wystąpienia :
Pana Ministra Michała Boniego
Pani Minister Jolanty Fedak |
| 15.50-16.00 | Wystąpienie Pana Bronisława Komorowskiego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |
| 16.00-16.30 | Przerwa lunchowa |
| 16.30-17.00 | Dyskusja, wystąpienia obserwatorów, wystąpienia uzupełniające ekspertów |
| 17.00 | Zakończenie spotkania przez Panią Minister Irenę Wóycicką |

Wprowadzenie	str. 5
Bronisław Komorowski, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej - <i>Wprowadzenie</i>	str. 7
Krzysztof Hagemejer - <i>Jak zapewnić godziwą emeryturę</i>	str. 11
Jacek Olszewski - <i>Emeryci i system emerytalny - stan i perspektywy</i>	str. 21
Piotr Błędowski - <i>Świadczenie emerytalne a opieka nad osobą niesamodzielną</i>	str. 37
Maciej Bukowski, Piotr Lewandowski - <i>Czy należy się bać wieku emerytalnego</i>	str. 41
Agnieszka Chłoń-Domińczak - <i>Emerytura minimalna-potrzeba zmiany</i>	str. 53
Zbigniew Derdziuk - <i>Jak zapewnić godziwą emeryturę</i>	str. 57
Marek Góra - <i>Jak zapewnić godziwe emerytury ?</i>	str. 61
Andrzej Strębski - <i>Jak zapewnić godziwe emerytury ?</i>	str. 67
Urszula Sztanderska - <i>Jak zapewnić godziwe emerytury - głos w dyskusji</i>	str. 77
Irena Topińska - <i>Czy kobiety mogą liczyć na godziwą emeryturę</i>	str. 83
Gertruda Uścińska - <i>Jak zapewnić godziwą emeryturę na przyszłość. Standardy międzynarodowe</i>	str.87
Aleksandra Wiktorow - <i>Redystrybucja i inne czynniki wpływające na wysokość emerytur w nowym systemie</i>	str. 93
Jolanta Fedak, Minister Pracy i Polityki Społecznej	str. 101
Michał Boni, Minister-członek Rady Ministrów	str. 105
Bronisław Komorowski, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	str. 109
Irena Wóycicka, Podsekretarz Stanu, Kancelaria Prezydenta – <i>Kompleksowy plan reform – katalog zagadnień. Wnioski z debaty.</i>	str.113

Wprowadzenie

Starzenie się ludności jest podstawowym i wystarczającym powodem, dla którego należy podjąć problem zabezpieczenia emerytalnego w przyszłości. Procesy demograficzne powodują bowiem, że maleje proporcja osób młodszych; tych w wieku produkcyjnym – pracujących na całe społeczeństwo a rośnie – osób w wieku emerytalnym, nieaktywnych zawodowo.

Powstaje pytanie jak w tej sytuacji zapewnić odpowiednie świadczenia dla osób w wieku poprodukcyjnym; jak określić ich akceptowalny poziom, jaki powinny mieć zakres, jaka powinna być rola państwa a jaka jednostek w zapewnianiu odpowiedniego zabezpieczenia na starość, jak należy zadbać o grupy najuboższe.

Debata „Jak zapewnić godziwą emeryturę na przyszłość” podejmuje te kwestie. Jej celem jest próba przedstawienia katalogu spraw związanych z zapewnieniem godziwych dochodów osób starszych w przyszłości. Zadanie to podjęli zaproszeni eksperci zajmujący się różnymi aspektami zabezpieczenia osób starszych.

Pan Prezydent planuje w kolejnych debatach zorganizować bardziej szczegółową dyskusję skupioną wokół kwestii, które znajdują się we wspomnianym katalogu.

Mamy nadzieję, że przedstawiony materiał z debaty przyczyni się do zwiększenia świadomości problemów związanych z zapewnieniem w przyszłości godziwych dochodów na starość oraz do poszukiwania odpowiednich rozwiązań.

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Biuro Polityki Społecznej

Prezydent RP Bronisław Komorowski

Proszę Państwa, chciałbym bardzo serdecznie podziękować za przybycie i za chęć uczestniczenia w tej debacie. Jest ona w znacznej mierze efektem wcześniejszego spotkania dotyczącego OFE. Dyskusja wtedy była bardzo żywa i, moim zdaniem, konstruktywna. Miałem wrażenie, iż uczestniczę nie tyle w dyskusji politycznej, ile w dyskusji o tym, co można realnie zrobić, aby rozwiązać przynajmniej niektóre nabrzmiewające problemy w ramach systemu emerytalnego. Wśród problemów, które wtedy zostały, w moim przekonaniu, bardzo mocno zaakcentowane, była – z troską podkreślana – wysokość emerytur, jakie będą otrzymywali Polacy przechodzący na emeryturę w dalszej przyszłości. Dlatego też, w podsumowaniu poprzedniej dyskusji o systemie emerytalnym, przeprowadzonej właśnie w ramach Forum Debaty Publicznej, zapowiedziałem podjęcie dyskusji nad kwestią sposobów zapewnienia w przyszłości odpowiednich dochodów na starość, a przynajmniej zapewnienia tego, żeby te dochody nie zmniejszały się – co przecież, w związku z procesami demograficznymi zachodzącymi w Polsce i w innych krajach europejskich może być trudne. Obecna debata stanowi więc realizację tej zapowiedzi. Bardzo serdecznie państwu dziękuję, że zechcieli państwo w niej uczestniczyć.

Zapewnienie odpowiednich dochodów na starość w oparciu o solidarność międzypokoleniową jest jednym z podstawowych wyzwań, przed którymi stają kraje europejskie, w tym także Polska, ze względu na trwający i pogłębiający się proces starzenia się społeczeństwa. Do problemów tych odnosi się między innymi Zielona Księga Komisji Europejskiej z roku 2010, w której zachęca się do podjęcia dyskusji o tym, co zrobić, by przyszłe emerytury były oparte nie tylko na stabilnych finansach, ale by były również źródłem adekwatnych dochodów ludzi. Nasza troska o adekwatność zabezpieczenia osób starszych w przyszłości wpisuje się więc także w szerszy kontekst – europejskiej debaty. Bo to jest problem prawie wszystkich krajów Unii Europejskiej, ten problem wcale nie wyróżnia nas na tle innych krajów. Niektóre inne kraje podjęły już próbę jego rozwiązania poprzez, często trudne, decyzje. My też musimy dyskutować, rozmawiać o tym dzisiaj, aby łatwiej było podejmować odpowiednie decyzje w przyszłości.

Zależy mi na tym, aby przygotować w Polsce, także w ramach sfery politycznej, klimat do rzetelnej rozmowy o tym, co jest możliwe, co jest konieczne i co może być najlepsze z punktu widzenia przyszłych emerytów. Zależy mi na tym, aby ta dzisiejsza dyskusja była

elementem przygotowującym Polskę do decyzji, które niewątpliwie będą musiały nastąpić, choćby ze względu na procesy demograficzne, o których mówiłem.

Całościowa zmiana systemu emerytalnego, jaka nastąpiła w 1999 r. -autorzy ówczesnej zmiany są wśród uczestników dzisiejszej dyskusji - także była odpowiedzią na proces starzenia się ludności. Proces ten trwa nadal i w związku z tym należy szukać dalszych racjonalnych, odpowiedzialnych, ale i odważnych rozwiązań. Oceniam tamto rozwiązanie kwestii przyszłych emerytur, powiązanie ich z wysokością wpłacanych składek jako postęp w stosunku do systemu obowiązującego wcześniej. Było ono też zgodne z oczekiwaniem większości Polaków – o czym warto pamiętać, jako że generalnie Polacy, obywatele polscy, są otwarci na rozmowę o ich przyszłości. Nie oczekują „lukrowania” rzeczywistości, ale rzetelnej argumentacji, która może prowadzić do, nie zawsze prostych, decyzji. Wiele elementów tamtej reformy nie zostało jednak do końca zdefiniowanych, ponadto wiele jej długookresowych konsekwencji nie zostało w pełni uświadomionych – i przez to także nie zostało w stopniu wystarczającym świadomie zaakceptowanych przez społeczeństwo polskie. To było widać bardzo wyraźnie w trakcie debaty o OFE, gdyż zderzone zostały realne możliwości państwa z rozbudzonymi nadziejami dotyczącymi wcześniej reformowanego systemu. Nadzieje te wynikały z przekonania, że problemy zostały rozwiązane i że wzrost emerytur jest gwarantowany. Wynika to z faktu, że w trakcie wprowadzania poprzedniej reformy nie oddzielono tego, co jest promocją nowych rozwiązań i budowaniem dobrego wizerunku proponowanych rozwiązań, od rzetelności w przekazie, która jest istotna z punktu widzenia ludzkich oczekiwań i nadziei.

Coraz większy niepokój budzi zwłaszcza przewidywana wysokość przyszłych emerytur. Trzeba dać na to taką odpowiedź, która dawałaby nadzieję opartą na realnych możliwościach, odpowiedź na pytanie zasadnicze: czy jest możliwe nie obniżanie w przyszłości poziomu emerytur.

Polska należy do tych krajów Unii Europejskiej, w których zagrożenie ubóstwem osób w wieku emerytalnym istnieje ale jest relatywnie niskie. Należy jednak podjąć kwestie koniecznych zmian systemowych i działań państwa przeciwdziałających powiększaniu się w przyszłości ubóstwa osób starszych. Chociaż dzisiaj nie jest ono problemem, trzeba wdrożyć rozwiązania, które by gwarantowały, że ten problem się nie pojawi.

Wydlużanie się trwania życia stawia pytanie o to, jaką znaleźć równowagę –chciałbym podkreślić to słowo: równowagę – pomiędzy potrzebnym zabezpieczaniem godziwych warunków życia na starość a długością okresu pozostawania na emeryturze. Wiemy, że dobre

gospodarowanie oszczędnościami polega na właściwym rozłożeniu ich wykorzystania w czasie. To samo odnosi się również do logiki systemu emerytalnego.

Trzeba też dyskutować o sposobach osiągnięcia równego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, a także o tym, co zrobić, by usunąć bariery dla aktywności zawodowej i zatrudniania osób w starszym wieku. Wydaje się, że Polacy akceptują – przynajmniej w założeniu – wizję i perspektywę dłuższego okresu pracy, jeśli tylko będzie to oznaczało lepsze gwarancje, jeśli chodzi o wysokość emerytur i korzystniejsze rozwiązania w systemie.

Trzeba o tych najtrudniejszych sprawach rozmawiać nie tylko po to, aby znaleźć optymalne rozwiązania, które będą szły równolegle do budowania akceptacji społecznej; trzeba budować też akceptację i zrozumienie dla stojących przed Polską wyzwań i dla konieczności rozwiązań, przed którymi staje także państwo polskie.

Trzeba też rozważyć, jakie powinny być w przyszłości zasady podziału odpowiedzialności za dochody na starość pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego a indywidualną przezornością. Chciałbym bardzo podkreślić znaczenie tego drugiego członu, bo w tej kwestii mamy wiele do zrobienia. Pod tym względem wiele krajów wyprzedza nas, gdyż tam obywatele problem zabezpieczeń na starość rozwiązują – jesteśmy co prawda świadomi, że dzieje się to w bogatszych, bardziej rozwiniętych gospodarkach – w znacznej mierze poprzez własny wysiłek i w ramach własnych realnych możliwości. W tym kontekście pytaniem szczególnie ważnym jest pytanie o rolę państwa w stymulowaniu prywatnych oszczędności emerytalnych dla szerszych grup społeczeństwa.

Warunkiem stabilności systemu emerytalnego jest społeczna akceptacja jego podstawowych zasad dotyczących takich kwestii jak warunki uzyskania emerytury i jej wysokość, rola wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej solidarności, w tym wysokość i warunki uzyskania świadczeń minimalnych.

W związku z tym, proszę państwa, celem tej i kolejnych debat jest wspomaganie budowy nowego kształtu systemu emerytalnego w oparciu o dialog społeczny, o szerokie zrozumienie i akceptację dla koniecznych, w moim przekonaniu, rozwiązań. Liczę na to, że to będzie możliwe, także dzięki obecności i aktywności państwa reprezentujących różne nurty myślenia o kwestiach emerytalnych, różne doświadczenia, a także różne wrażliwości.

Jeszcze raz serdecznie dziękuję i liczę na owocną dyskusję.

Krzysztof Hagemeyer
Departament Zabezpieczenia Społecznego
Międzynarodowe Biuro Pracy
Genewa

Jak zapewnić godziwą emeryturę?

Jednym z niekontestowanych wniosków z ostatniej dyskusji dotyczącej zmian w systemie emerytalnym jest ten, iż system emerytalny ukształtowany przez reformę z 1998 roku najprawdopodobniej przyniesie jego uczestnikom w przyszłości bardzo niskie świadczenia - niezależnie od tego, w jakiej proporcji będą one pochodziły z filara obsługiwanego przez ZUS, a jakiej przez OFE - świadczenia o wysokości niedostatecznej by zrealizować podstawowe cele systemu emerytalnego którymi są:

- przeciwdziałanie ubóstwu pośród osób starszych poprzez gwarancję uzyskiwania po przejściu na emeryturę pewnego, uznanego przez społeczeństwo za dostateczne czy godziwe, minimum dochodu oraz

- wspomócenie indywidualnej ludzkiej przezorności w osiągnięciu poziomu życia po przejściu na emeryturę na godziwym poziomie, nieodbiegającym zbyt od poziomu wcześniejszego, poprzez gwarancję uzyskania stopy zastąpienia uznawanej przez społeczeństwo za dostateczną czy godziwą.

Godziwa, dostateczna czy adekwatna emerytura to taka, która realizuje powyższe cele.

Zaakceptowanym przez kraje członkowskie Unii Europejskiej już w strategii Lizbońskiej celem reform emerytalnych jest osiągnięcie stabilności finansowej systemów emerytalnych przy jednoczesnym zapewnieniu adekwatnego dla realizacji wyżej wspomnianych celów społecznych wysokości świadczeń dostarczanych przez system.

Zielona Księga dotycząca problemów wokół osiągnięcia w Europie stabilnych finansowo, adekwatnych i bezpiecznych systemów emerytalnych dyskutowana w 2010 roku wskazała, że w Polsce jak i w niektórych innych krajach dotychczasowe reformy emerytalne odniosły sukces w zapewnianiu długookresowej stabilności finansowej, lecz stało się to kosztem adekwatności świadczeń z punktu widzenia realizacji w przyszłości podstawowych celów społecznych tych systemów. Zielona Księga wskazuje też, że w związku z tym dalsze reformy w krajach, które dokonały reform takich jak w Polsce powinny tworzyć warunki dla

osiągania wyższych świadczeń - z jednej strony poprzez wydłużanie okresów aktywności zawodowej jak i poszerzanie dostępu do różnych form dobrowolnych oszczędności emerytalnych, z drugiej zaś poprzez poszerzanie i wzmacnianie mechanizmów zapewniających adekwatne emerytury osobom o niskich dochodach, długich przerwach w aktywności zawodowej z powodu bezrobocia, opieki nad dziećmi i osobami chorymi oraz zatrudnianym na umowach krótkookresowych czy podlegającym innym nietypowym formom zatrudnienia.

Polska ratyfikowała także konwencję nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego, także jej część dotyczącą emerytur. Prezentowane ostatnio przez różne ośrodki wyniki symulacji stóp zastąpienia, jakie uzyskiwać będą ludzie w przechodzący na emeryturę w przyszłości, a zwłaszcza kobiety, wskazują, że za parę dziesięcioleci system emerytalny w Polsce nie będzie już spełniał wymogów tej konwencji.

Aby system emerytalny w Polsce był zdolny zapewnić odpowiednią ochronę przed ubóstwem oraz odgrywał istotniejszą rolę w zapewnianiu godziwego poziomu życia po przejściu na emeryturę konieczne są działania modyfikujące sam system emerytalny poprzez rozbudowanie i wzmocnienie niektórych jego istniejących elementów (jak opłacanie ze środków budżetowych składek za pewne okresy nieskładkowe czy gwarancji minimalnego świadczenia) jak i ewentualne wprowadzenie nowych elementów (jak emerytura obywatelska) czy mechanizmy stymulowania uczestnictwa w dobrowolnych programach oszczędności emerytalnych ludzi o niższych dochodach. Jednocześnie jednak potrzebne jest wiele działań wykraczających poza system emerytalny, związanych z uczestnictwem w rynku pracy, stymulowaniem zatrudnienia, tworzeniem systemu kształcenia ustawicznego itp.

Debata nad zapewnieniem godziwej emerytury w przyszłości powinna pomóc w zarysowaniu planu dalszych reform, pozwalających na osiągnięcie tego celu.

1. JAKICH CHCEMY MINIMALNYCH GWARANCJI DOCHODU DLA EMERYTÓW?

System emerytalny oparty wyłącznie na zdefiniowanej składce nie wystarczy by skutecznie przeciwdziałać ubóstwu pośród tych, którzy mieli przez całe życie niskie dochody z pracy i/lub z różnych względów nie mogli mieć pełnej i ciągłej kariery zawodowej (z uwagi na opiekę nad dziećmi, chorymi członkami rodziny, chorobą i okresowym inwalidztwem, długimi okresami bezrobocia). Co więcej, system ten będzie wzmacniał istniejące zróżnicowania dochodowe na rynku pracy i będzie

powodował, że ci, którzy mają słabszą pozycję lub są dyskryminowani na rynku pracy będą w jeszcze gorszej sytuacji gdy już nie będą mogli pracować. Dotyczy to w znacznym stopniu zwłaszcza kobiet.

Konieczne jest uzupełnienie systemu składowego rozwiązaniami nieskładkowymi finansowanymi z podatków takimi jak gwarancja minimalnej emerytury lub dochodu na starość i subsydiowanie składek niektórych kategorii osób niepracujących (jak osoby na urloпах macierzyńskich, wychowawczych, opiekuńczych, osoby poszukujące bezskutecznie pracy, itd.), czy wreszcie ukierunkowana pomoc społeczna. Potrzebny jest więc tzw. filar zerowy systemu emerytalnego. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że tak filar bazowy potrzebny jest zwłaszcza tam, gdzie składowa część systemu emerytalnego skonstruowana jest na zasadzie zdefiniowanej składki. Taki filar bazowy wprowadzono kilka lat temu do systemu emerytalnego w Chile, odgrywa on istotną rolę także w Szwecji, Kanadzie, Holandii czy Danii. Elementy tego zerowego filara istnieją także w systemie obecnym w Polsce: minimalna emerytura w systemie pracowniczym (której relatywna wysokość systematycznie się jednak obniża i będzie dalej tracić znaczenie jako minimalna gwarancja dochodu na starość jeśli zmianie nie ulegną reguły jej waloryzacji), funkcję taką pełnią też w jakimś sensie emerytury rolnicze. Istnieją też świadczenia z pomocy społecznej, którą mogą otrzymać osoby starsze, nieotrzymujące innych świadczeń w dostatecznej wysokości. Budżet opłaca też składki za pewne okresy nieskładkowe, jednakże niska w większości wypadków wysokość tych składek, niezwiązana z zarobkami osoby, która musiała przerwać pracę, sprawia, że taka kompensata nie będzie miała większego wpływu na wysokość przyszłej emerytury.

Symulacje pokazują, że w przyszłości w systemie pracowniczym coraz więcej osób może otrzymywać świadczenia albo tylko na poziomie minimalnym albo też nie mieć nawet uprawnień do świadczenia minimalnego i być tym samym zdana na pomoc społeczną. Powstaje pytanie czy obecnie istniejące rozwiązania w tym zakresie są wystarczające by sprostać tym nowym wyzwaniom. Rozwiązania, zastosowane w obecnym systemie emerytalnym wymagają dyskusji: jaki powinien być poziom minimalnej emerytury, oraz za jakie okresy bez pracy powinna być opłacana składka? Jakie inne elementy bezpieczeństwa emerytalnego są niezbędne by uchronić przyszłych emerytów przed ubóstwem?

Debata powinna zapoczątkować dyskusje nad tym czy dostateczne są obecne rozwiązania jeśli chodzi o opłacanie składek za okresy bez zatrudnienia (urlop

macierzyński, wychowawczy, bezrobocie itd.). Do dyskusji jest też kwestia minimalnych gwarancji dochodowych w systemie: W jakiej proporcji do przeciętnych wynagrodzeń powinna być minimalna emerytura i jak powinna być waloryzowana? Jakie minimalne gwarancje dochodu w starszym wieku przysługiwać powinny osobom, które nie uzyskały prawa do minimalnej emerytury: czy zapewniać ma je system pomocy społecznej czy też rozważyć wprowadzenie emerytury obywatelskiej, czyli minimalnego gwarantowanego dochodu dla wszystkich mieszkańców kraju osiagających pewien wiek (który może być inny niż ustawowy wiek emerytalny).

2. JAK STWORZYĆ WARUNKI BYŚMY CHCIELI I MOGLI PÓŹNIEJ PRZECHODZIĆ NA EMERYTURĘ?

W obecnym systemie emerytalnym emerytury będą wyższe dla tych którzy długo płacą składki i przechodzą na emeryturę późno. Nawet jednak jeśli w system emerytalny wbudowane są silne bodźce ekonomiczne dla późniejszego przechodzenia na emeryturę (przy czym są one silniejsze dla tych o wysokich dochodach i długich nieprzerwywanych karierach zawodowych, dużo słabsze zaś dla tych którzy zarabiają mało i mieli częste i dłuższe przerwy w zatrudnieniu z różnych powodów, bodźce te są więc generalnie silniejsze dla mężczyzn niż dla kobiet), istnieje wiele innych czynników które ludzie biorą pod uwagę decydując się na przejście na emeryturę w takim a nie innym momencie. Zmiana dotychczasowej praktyki w tym zakresie wymagałaby zarówno zmian w postawach ludzi wobec decyzji przejścia na emeryturę jak i zniesienia barier utrudniających osobom starszym pozostawanie na rynku pracy. Bariery te wynikają zarówno z sytuacji na rynku pracy i utrzymującego się znacznego bezrobocia, z uprzedzeń ze strony niektórych pracodawców (dyskryminacji ze względu na wiek) ale i z faktycznego niedostosowania kwalifikacji osób starszych do nowych technologii ze względu na deficyt kształcenia ustawicznego, z wciąż złych warunków pracy, nie tylko w zakresie BHP, na wielu stanowiskach pracy, niedostosowanych do potrzeb i możliwości starszych pracowników (a także powodujących ich zły stan zdrowia fizycznego i psychicznego uniemożliwiający kontynuowanie pracy na dotychczasowych warunkach). Część osób przechodzi na emeryturę by podjąć się opieki nad wnukami czy chorymi członkami rodziny lub też by w inny sposób móc wspierać swych bliskich. Stopniowe likwidowanie barier dla dłuższej aktywności zawodowej to nowe wyzwanie dla polityki państwa, która musi być jednak realizowana w ścisłej i aktywnej współpracy z partnerami społecznymi.

Debata powinna ocenić działania już podjęte w tym zakresie przez rząd i partnerów społecznych jak i zidentyfikować obszary które dopiero czekają na działania.

3. CZY CHCEMY W PRZYSZŁOŚCI OSIĄGNĄĆ TEN SAM USTAWOWY MINIMALNY WIEK EMERYTALNY DLA KOBIET I MĘŻCZYŹN? W Polsce,

ustawowy wiek emerytalny kobiet jest o pięć lat niższy niż mężczyzn. W większości krajów Unii Europejskiej ustawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn albo już został zrównany albo proces jego stopniowego zrównywania jest w trakcie – wymagają tego zasady równego traktowania płci. Dodatkowo, w systemie emerytalnym o zdefiniowanej składce takim jak w Polsce niższy wiek emerytalny dla kobiet oznacza, że różnice pomiędzy emeryturami kobiet i mężczyzn będą nie tylko większe niż obecnie, ale także większe niż zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Z drugiej strony badania opinii publicznej wskazują na brak zgody znacznej części i kobiet i mężczyzn na podniesienie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego kobiet do poziomu obowiązującego dla mężczyzn. Debata powinna otworzyć publiczną dyskusję nad możliwymi alternatywnymi rozwiązaniami tego problemu i tempem ich wprowadzania. Dodatkowo jednak, jak wspomniano wcześniej, nawet przy tym samym wieku emerytalnym, gorsza pozycja kobiet na rynku pracy będzie przekładała się na jeszcze bardziej niekorzystną sytuację dochodową kobiet po przejściu na emeryturę. Pomóc może tu przed wszystkim wielowymiarowa polityka wyrównywania pozycji kobiet i mężczyzn na rynku pracy ale również rozwiązania w systemie emerytalnym znacznie silniej kompensujące okresy przerw w zatrudnieniu ze względu na opiekę nad dziećmi czy osobami chorymi.

4. CZY I W JAKIM MOMENCIE POTRZEBUJEMY WYŻSZEGO NIŻ OBECNIE USTAWOWEGO WIEKU EMERYTALNEGO?

Założeniem reformy systemu emerytalnego dokonanej w 1998 roku było traktowanie ustawowego wieku emerytalnego tylko, jako minimalnego i danie każdemu swobody decyzji co do faktycznego wieku przejścia na emeryturę. Pytanie jednak, czy ten minimalny ustawowy wiek emerytalny ma pozostać niezmienny? Utrzymanie równowagi finansowej w systemie emerytalnym wymaga utrzymania w miarę stałej proporcji pomiędzy długością okresu płacenia składek i długością okresu pobierania emerytury. Oczekiwana poprawa stanu zdrowia i wydłużanie się życia zmienia tę proporcję jeśli nie następuje proporcjonalne wydłużenie długości okresu aktywności zawodowej i płacenia składek. Dodatkowo, prognozy demograficzne wskazują, że

kurcząca się liczba ludzi aktywnych zawodowo może stanowić zagrożenie dla wzrostu gospodarczego w przyszłości. Pojawia się więc pytanie o potrzebę podniesienia także i minimalnego ustawowego wieku emerytalnego dla przyszłych pokoleń. Jakikolwiek decyzję muszą tu jednak zapadać ze znacznym wyprzedzeniem, nie można bowiem decyzją o zmianie wieku emerytalnego zaskakiwać tych, którzy już od dawna są na rynku pracy bo naruszałoby to ich prawa nabyte. Z drugiej strony - właśnie z uwagi na tę konieczność wyprzedzenia - decyzje w tej sprawie powinny zapaść szybko jeśli mają przynieść skutki za lat kilkadziesiąt. Nie mogą one jednak zapaść bez społecznego zrozumienia i akceptacji. I tu także planowana debata powinna otworzyć szeroką publiczną dyskusję nad pytaniami czy, dla jakich roczników i jak szybko należy i można ustawowy wiek emerytalny podnosić.

5. CO ZROBIĆ BYŚMY WIĘCEJ OSZCZĘDZALI UZUPEŁNIAJAC PRZYSZŁE EMERYTURY?

Przyszłe stopy zastąpienia będą niewystarczające dla wszystkich – i tych o niższych dochodach i tych bogatszych. Lepiej sytuowani na ogół – nawet bez specjalnych zachęt podatkowych czy innych - tworzą w ciągu całego okresu pracy zarobkowej różnego typu oszczędności i zasoby, które w późniejszym okresie życia pozwalają wystarczająco uzupełnić dochody z emerytury zapewnionej przez obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Wyzwaniem jest stworzenie skutecznych zachęt do dobrowolnego oszczędzania emerytalnego tym stosunkowo mniej zamożnym. Debata powinna, więc skoncentrować się na tym jak zapewnić by proponowane rozwiązania dotyczące rozwoju tzw. trzeciego filara systemu emerytalnego efektywnie objęły także tych o niższych dochodach.

6. JAKICH CHCEMY ZASAD DOTYCZĄCYCH STOPNIOWEGO PRZECHODZENIA NA EMERYTURĘ I JEDNOCZESNEGO POBIERANIA EMERYTURY I PRACY ZAWODOWEJ?

Zmiany demograficzne powodujące kurczenie się liczby ludności aktywnej zawodowo wymagają wszelkich działań zwiększających liczbę pracujących, dotyczy to także emerytów skłonnych kontynuować zatrudnienie. Obniżająca się w przyszłości relatywna (w stosunku do przeciętnych dochodów z pracy) wysokość emerytur będzie zapewne także motywować coraz większy odsetek świadczeniobiorców do kontynuacji pracy zarobkowej w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu. Konieczna jest dyskusja zarówno nad możliwymi różnymi formami elastycznego, stopniowego

przechodzenia na emeryturę i nad zasadami łączenia świadczeń z pracą zarobkową zarówno w chwili obecnej jak i w przyszłości.

7. JAK CHCEMY ŁĄCZYĆ POLITKĘ RODZINNĄ Z AKTYWIZACJĄ ZAWODOWĄ?

W długim okresie jedynym sposobem modyfikacji obecnych trendów demograficznych byłoby zwiększenie liczby dzieci w rodzinach. Głównym wyzwaniem dla polityki państwa w tej dziedzinie jest to, jakimi sposobami można umożliwić ludziom by powiększali swe rodziny utrzymując jednocześnie wysoką aktywność zawodową a nawet ją zwiększając. Debata dotyczyłaby więc poszukiwań właściwej kombinacji skutecznej polityki rodzinnej z równie skuteczną polityką aktywizacji zawodowej.

Dlaczego trzeba pytanie jak zapewnić godziwe emerytury musi być stawiane i wymaga pilnej odpowiedzi?

Ostatecznym bowiem celem każdego systemu emerytalnego jest zapewnienie poziomu świadczeń uznanego w danym kraju za adekwatny. Jest to zobowiązanie wobec obywateli, są tu też normy międzynarodowe: Polska uznała je przystępując do Unii Europejskiej i do mechanizmu „otwartej” koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, podpisując Europejską Kartę Społeczną jak i ratyfikując Konwencję nr 102 MOP o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego.

Debata nad OFE sprzed paru miesięcy bardzo ostro wskazała na to, że to właśnie poziom przyszłych świadczeń jest największym problemem systemu emerytalnego opartego w całości na zdefiniowanej składce jaki wprowadziła reforma z 1998 roku. I to niezależnie od tego w jakiej części system emerytalny jest finansowany repartycyjnie a w jakiej kapitałowo.

Czy państwo ma w ręku narzędzia by wpływać na poziom emerytur i stopę zastąpienia?

Tak – jest wiele parametrów dostępnych dla aktywnej polityki społecznej w obecnym systemie emerytalnym w Polsce. Nawet wysokość składki od której zależą emerytury nie jest czymś nadanym przez Boga i może być korygowana. Gdyby na przykład podejmując decyzję o obniżeniu składki rentowej kierować się troską o godziwe emerytury w przyszłości należałoby by pewnie skorzystać z okazji i podnieść składkę emerytalną.

Dobrze funkcjonujący system emerytalny to taki, który jest akceptowany przez jego uczestników płacących składki i podatki. Mówiąc inaczej, u jego podstaw leży niepisana umowa społeczna określająca:

Co to jest emerytura (czy prawo do niej mają tylko zniedołężniali starcy czy też to okres dobrze zasłużonego – ale wciąż aktywnego – odpoczynku po zakończeniu pracy zawodowej)?

Kiedy (w jakim wieku czy po ilu latach pracy i płacenia składek) nabywa się praw do emerytury?

W jakiej części dochody emerytów gwarantowane są przez resztę społeczeństwa, a w jakim mają być wynikiem indywidualnej przezorności czy też pomocy w ramach rodziny? Jaka jest rola solidarności międzypokoleniowej w jej finansowaniu? I wreszcie: jaki jest zakres redystrybucji czyli czy, w jakim stopniu i w jaki sposób chcemy zapewnić minimalną emeryturę także tym słabszym czy dyskryminowanym na rynku pracy?

Reforma emerytalna dokonana 13 lat temu radykalnie zmieniła system emerytalny usuwając niemal całkowicie redystrybucję z części składowej systemu. Zmiana ta cieszyła się poparciem znacznej części obywateli, zwłaszcza tych lepiej sytuowanych, także tych którzy oczekiwali, że w grupie lepiej sytuowanych prędzej czy później się znajdą.

Jednocześnie jednak większość ludzi uważała, że reforma przyniesie im nie tylko sprawiedliwsze ale i wyższe emerytury, tak też zresztą była prezentowana publicznie.

Jak też wiemy daleko nam jeszcze do powszechnej akceptacji tego, że by uzyskać w miarę przyzwoitą emeryturę trzeba znacząco wydłużyć okres płacenia składek. Wiemy też, że póki co nie wszyscy mają takie możliwości. Wiemy też że ci co zarabiają przez całe życie niewiele nie wypracują dostatecznej emerytury nawet pracując bardzo długo.

W tym sensie reforma nie jest zakończona. Aby dopełnić nowej umowy społecznej wokół systemu emerytalnego w Polsce, konieczne jest kontynuowanie debaty - nie tylko eksperckiej ale szerokiego społecznego dialogu – nad tym jakimi sposobami chcemy skutecznie przeciwdziałać ubóstwu na starość.

Badania pokazują, że w ciągu ostatnich paru lat stopa zagrożenia relatywnym ubóstwem wśród osób starszych wzrosła (choć jest nadal niższa niż zagrożenie ubóstwem w innych grupach wiekowych). Jedyne istniejący obecnie mechanizm gwarantujący pewien minimalny poziom dochodu - gwarancja emerytury minimalnej - w swej obecnej postaci nie zapewni w przyszłości pogłębianiu się ubóstwa wśród osób starszych i rosnąć będzie systematycznie liczba osób starszych uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej.

Tak radykalna reforma emerytalna jak w Polsce wprowadzająca totalną zasadę zdefiniowanej składki i eliminująca niemal całkowicie redystrybucję wymaga również radykalnego uzupełnienia poprzez zbudowanie tzw. filara zerowego.

Potrzebna jest finansowana z podatków gwarancja minimalnego dochodu dla wszystkich osiągających pewien wiek niezależnie od tego czy i jak długo płacili składki.

Takie rozwiązania istnieją w wielu krajach od dawna, ostatnio w ten sposób zreformowano system chilijski - i doświadczenia tych krajów pokazują że są one skuteczne w przeciwdziałaniu ubóstwu a jednocześnie nie zniechęcają do płacenia składek czy aktywności zawodowej.

Moim zdaniem najlepszym tu rozwiązaniem byłaby państwowa emerytura powszechna, przez niektórych nazywana „obywatelską”. Myślę, że taka opcja obok innych powinna stać się przedmiotem dalszych analiz i debaty. Jest to najprostszy, najbardziej skuteczny i najtańszy sposób by uczynić godziwszymi przyszłe emerytury, zwłaszcza tych mniej w życiu „szczęśliwych i bogatych”. W przeciwieństwie do gwarancji minimalnej emerytury przyznawanej tylko tym, których składki nie wystarczyły na osiągnięcie minimalnego poziomu, powszechne świadczenie należne wszystkim mieszkańcom kraju osiągającym określony wiek nie zniechęca do płacenia składek. Koszt takiego powszechnego świadczenia nie przewyższy znacząco kosztów świadczeń, które będą ponoszone w przyszłości w obecnym systemie, a które wprowadzenie powszechnego świadczenia w większości wyeliminuje: dopłaty z budżetu do minimalnej emerytury z ZUS, świadczenia z pomocy społecznej dla osób starszych nieuprawnionych do nawet minimalnej emerytury, dotacja z budżetu do emerytur wypłacanych przez KRUS. Państwową emeryturę powszechną można by też wprowadzać stopniowo, poczynając od osób najstarszych, które już dotkliwie odczuwają niską waloryzację świadczeń i stopniowo zrównując wiek do niej uprawniający z ustawowym wiekiem emerytalnym w miarę jak stopy zastąpienia z części składowej systemu ulegać będą obniżeniu.

Emeryci i system emerytalny w świetle badań społecznych - stan i perspektywy

Zmiany demograficzne, które obserwujemy już dziś i które prognozowane są przez ekspertów na lata następne, pociągają za sobą zjawisko starzenia się społeczeństw zarówno w skali globalnej, jak i w naszym kraju. W kontekście badań opinii powiększająca się w Polsce grupa seniorów skutkuje tym, że coraz częściej i chętniej ta kategoria społeczno-demograficzna jest przedmiotem badań. Nie tylko społecznych – co jest istotą tego opracowania – ale także badań rynkowych, marketingowych. Ze względu na swą wielkość staje się ona coraz bardziej istotną grupą konsumentów, obok której specjaliści od marketingu nie mogą – i przede wszystkim nie chcą – przejść obojętnie.¹ Przedmiotem tego opracowania jest jednak analiza problematyki seniorów z punktu widzenia badań społecznych.

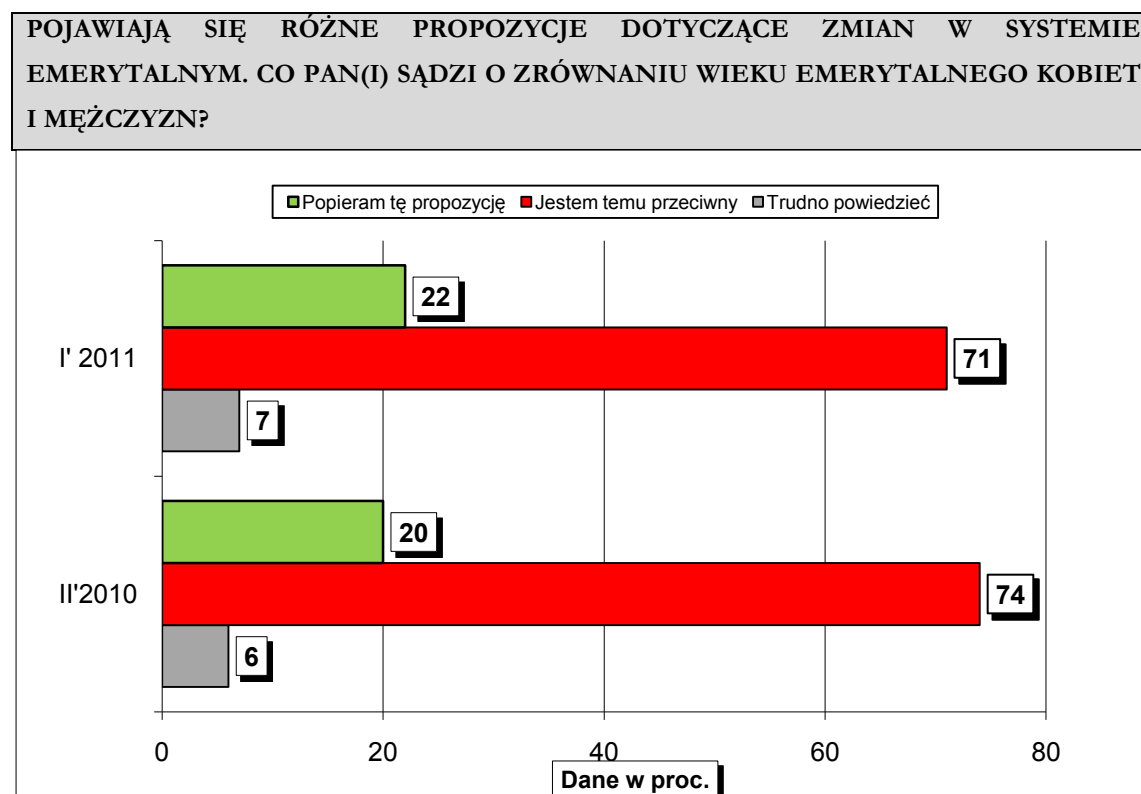
Tematyka dotycząca osób starszych, seniorów – ich sytuacji, problemów, oczekiwań czy potrzeb stosunkowo często podejmowana jest w badaniach społecznych. Jednym z istotniejszych problemów poruszanych w takich badaniach jest system emerytalny – ogólnie opinie na jego temat; stopień zadowolenia ze sposobu jego funkcjonowania oraz związane z tym tematem zagadnienia szczegółowe, takie jak: zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, podniesienie granicy wieku przechodzenia na emeryturę, łączenie świadczenia emerytalnego z pracą zawodową czy skłonności do oszczędzania na emeryturę a także kwestie dotyczące wizerunku i poziomu zaufania do ZUS oraz OFE.

Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn – różnicowany czy zrównany?

Kwestia ta, w sposób dość regularny, pojawia się w badaniach opinii od połowy lat 90-tych. O zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn pytano w różny sposób, co powoduje, że nie wszystkie wyniki można ze sobą porównywać bezpośrednio, jednak niektóre dane można zestawić, a ponadto – niezależnie od sposobu pytania – wyraźnie widoczny jest pewien trend w opiniach Polaków na ten temat.

W lutym 2010ⁱⁱ oraz w styczniu 2011ⁱⁱⁱ CBOS zrealizował badania, w których zapytano respondentów, co sądzą o propozycji zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W obu przypadkach zdecydowana większość – bo aż blisko trzy czwarte badanych – sprzeciwiła się takiemu projektowi (w roku 2010 – 74%, w 2011 – 71%). Poparcie dla projektu zrównania wieku emerytalnego zadeklarowała jedna piąta respondentów (2010 – 20%, 2011 – 22%). W roku 2010 propozycja zrównania wieku emerytalnego obu płci częściej budziła sprzeciw kobiet (81%) niż mężczyzn (67%), zaś w 2011 – mężczyźni (27%) zdecydowanie częściej niż kobiety (18%) opowiadali się za tym rozwiązaniem. Cechą wspólną tych badań jest to, że w obu przypadkach propozycję tę popierają najchętniej osoby młode (w wieku od 18 do 24 lat), mieszkańcy największych miast oraz badani najlepiej sytuowani i najlepiej wykształceni.

Wykres 1



W roku 2005 również pytano Polaków czy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn powinien być zrównany, czy też nie.^{iv} Okazało się, że cztery piąte badanych (80%) odpowiedziało, że nie. Mniej niż jedna piąta (17%) udzieliło odpowiedzi pozytywnej. W badaniu zrealizowanym przez CBOS trzy lata wcześniej^v zadano pytanie następującej treści: „Rząd rozważa podwyższenie wieku emerytalnego kobiet, odwołując się do równych praw kobiet i mężczyzn oraz względów finansowych

(chodzi o wysokość świadczeń, jakie pobierać będą kobiety – przyp. J.O.). Czy, Pana(i) zdaniem, jest to słuszne?”. Większość badanych (58%) odpowiedziało, że jest to niesłuszne. Zdaniem 13% respondentów jest to słuszne, „*ponieważ kobiety powinny być traktowane tak samo jak mężczyźni*”. Taka sama grupa osób stwierdziła, że jest to słuszne, „*ponieważ w ten sposób wzrosną emerytury kobiet*”. Aż 16% badanych odpowiedziało „*trudno powiedzieć*”. Myślę, że gdyby pominąć w treści pytania to dość sugestywne sformułowane uzasadnienie, wynik byłby zbliżony do tych, które omawiane były powyżej.

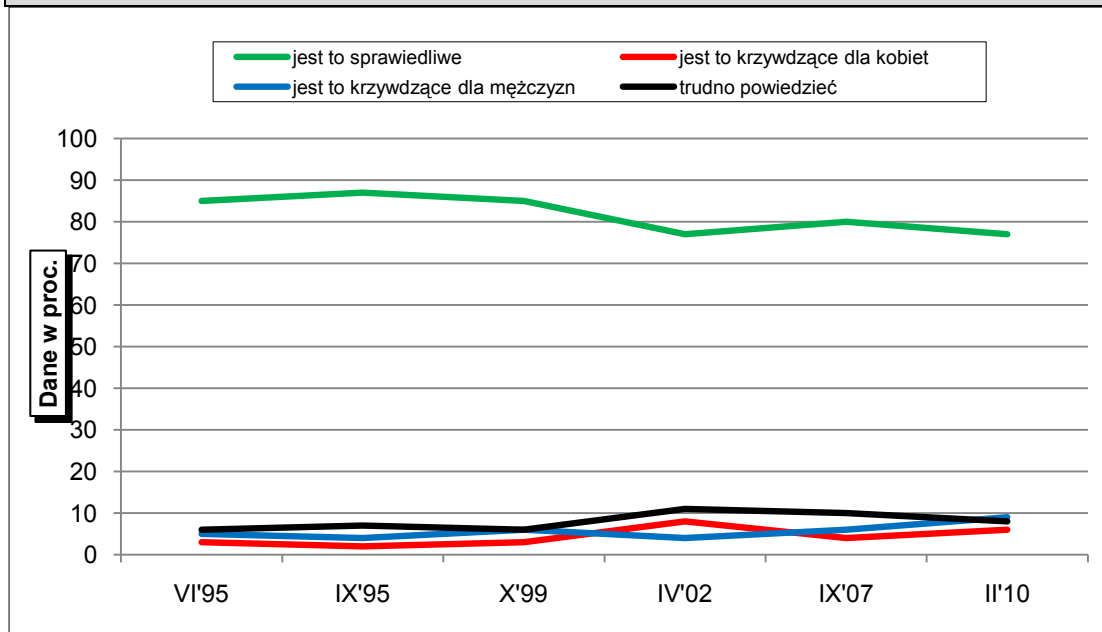
W przywoływanym już badaniu CBOS z lutego 2010^{vi} roku, grupę przeciwników zrównania wieku emerytalnego poproszono o uzasadnienie swojej opinii. Okazało się, że najczęściej wskazywanym argumentem było to, że *kobiety więcej pracowały w życiu, bo oprócz pracy zawodowej były obciążone obowiązkami domowymi* (64%). Na dwóch kolejnych miejscach znalazły się następujące uzasadnienia: *kobiety są potrzebne rodzinie: będąc na emeryturze mogą zająć się wnukami i innymi osobami wymagającymi opieki* (46%) oraz *kobiety są słabsze fizycznie, nie mogą tak długo pracować w zawodach wymagających pracy fizycznej* (39%).

Inną kwestią, która pojawia się w kontekście wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest to, czy obecnie obowiązujące prawo, różnicujące ten wiek, jest zasadą sprawiedliwą. Patrząc na wyniki badań CBOS (Wykres 2) z ostatnich kilkunastu lat nie ma wątpliwości, że Polacy są zdecydowanie przekonani o tym, że jest to rozwiązanie sprawiedliwe.^{vii} W nieco inny sposób o sprawę tę zapytał OBOP w roku 1998 i, w związku z tym, uzyskano inne wyniki – jednak i w tym przypadku większość badanych (56%) uznała, że zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest rozwiązaniem słusznym. Przeciwnego zdania było jednak aż 30% badanych. Najczęściej przytaczanym argumentem na rzecz tego, że zróżnicowanie wieku emerytalnego jest rozwiązaniem słusznym jest takie samo, jak w przypadku badań CBOS i wiąże się z *tradycyjną rolą kobiety w rodzinie, polegającą na tym, że kobiety oprócz pracy zawodowej zajmują się też domem i wychowaniem dzieci*. Czynnikiem ten wskazało 36% respondentów.^{viii}

Warto też odnotować, że w badaniu, które CBOS zrealizował pod koniec roku 1999^{ix}, niemal powszechnie respondenci stwierdzają, że niższy wiek emerytalny kobiet jest przywilejem (86%), zaledwie 4% badanych jest zdania, iż jest to przejaw dyskryminacji. Co dziesiąty pytany (10%) nie ma na ten temat zdania.

Wykres 2

OBECNI KOBIECY PRZECHODZĄ NA EMERYTURĘ WCZEŚNIEJ NIŻ MĘŻCZYŻNI. CZY SĄDZI PAN(I), ŻE: JEST TO SPRAWIEDLIWE, KRZYWDZĄCE DLA KOBIECY CZY TEŻ KRZYWDZĄCE DLA MĘŻCZYŻNI?



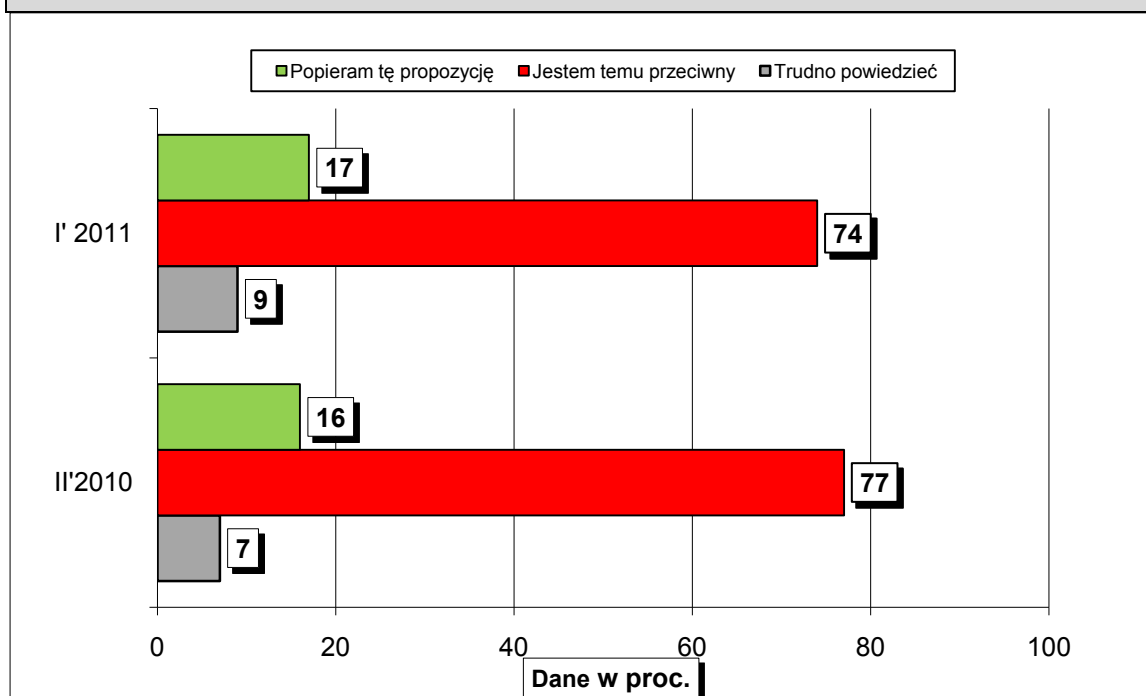
Podwyższenie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę – za czy przeciw?

Kwestia wydłużenia aktywności zawodowej Polaków od dawna spotyka się ze społeczną dezaprobatą. Kiedy sięgniemy do wyników ostatnich badań zrealizowanych przez CBOS^x, okazuje się, że trzy czwarte badanych sprzeciwia się podwyższeniu wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę. Na początku roku 2010 niechęć dla takiego rozwiązania przejawiało 77% Polaków, obecnie – 74%. Zwolenników takiego rozwiązania (wśród których przeważają osoby najlepiej wykształcone i sytuowane a także mieszkańcy dużych miast) jest mniej niż jedna piąta: przed rokiem było to 16%, zaś na początku tego roku – 17% badanych. Warto też zaznaczyć, że w badaniu z początku tego roku, częściej niż przeciętnie za podwyższeniem wieku emerytalnego opowiadają się sami emeryci.

Dodajmy, że w innych badaniach, realizowanych przez CBOS w latach 1999, 2002 i 2003^{xi} Polacy najczęściej opowiadali się za obniżeniem wieku emerytalnego zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet. W przypadku mężczyzn miałby on wynosić 60 lat, zaś w przypadku kobiet – 55 lat lub mniej.

Wykres 3

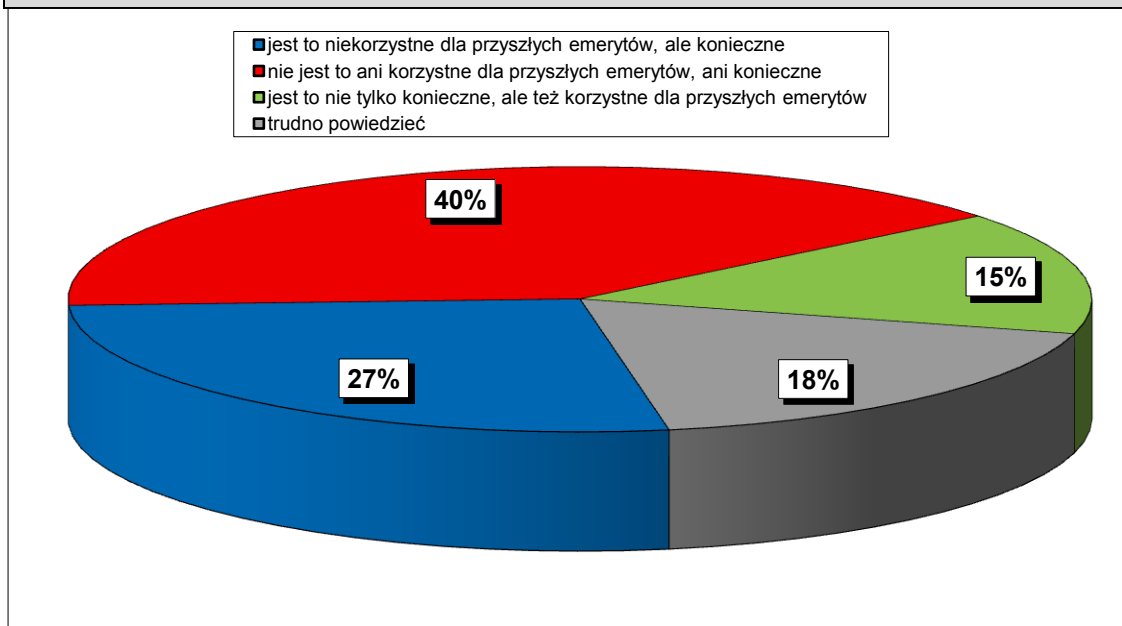
POJAWIAJĄ SIĘ RÓŻNE PROPOZYCJE DOTYCZĄCE ZMIAN W SYSTEMIE EMERYTALNYM. CO PAN(I) SĄDZI O STOPNIOWYM PODWYŻSZANIU WIEKU UPRAWNIAJĄCEGO DO PRZEJŚCIA NA EMERYTURĘ?



Autorzy raportu z przytoczonego wyżej badania CBOS z roku 2010 stwierdzają jednak, że *mimo sprzeciwu wobec podwyższenia wieku emerytalnego wiele osób ma świadomość, że zmiany w tym zakresie są nieuchronne. Wprawdzie w opinii większości badanych (67%) podniesienie wieku uprawniającego do pobierania świadczeń emerytalnych nie jest korzystne dla przyszłych emerytów, jednak znaczna część ankietowanych (42%) uznaje to za konieczne.* Podobne wyniki (dotyczące ograniczenia zakresu wcześniejszych emerytur) możemy znaleźć w sondażu OBOP, zrealizowanym w połowie roku 2008.^{xii}

Wykres 4

SPOŁECZEŃSTWO POLSKIE STARZEJE SIĘ: RODZI SIĘ MAŁO DZIECI I JEDNOCZEŚNIE ROŚNIE DŁUGOŚĆ ŻYCIA. OZNACZA TO, ŻE W PRZYSZŁOŚCI LICZBA OSÓB PRACUJĄCYCH W STOSUNKU DO LICZBY EMERYTÓW BĘDZIE MAŁAŁA. W ZWIĄZKU Z TYM WSKAZUJE SIĘ NA POTRZEBĘ, A NAWET KONIECZNOŚĆ PODWYŻSZANIA WIEKU EMERYTALNEGO. JAKI JEST PANA(I) STOSUNEK DO PODWYŻSZANIA WIEKU EMERYTALNEGO?



Łączenie świadczenia emerytalnego z pracą zawodową

W grudniu 2009 roku ponad jedna czwarta (29%)^{xiii} osób niepobierających świadczeń emerytalnych zadeklarowała, że po osiągnięciu wieku emerytalnego zamierza pracować zarobkowo. Najczęściej deklaracje takie padaly z ust mężczyzn, mieszkańców największych miast, osób, których miesięczne dochody na osobę przekraczają 1500 złotych a także pracujących na własny rachunek oraz pracowników administracyjno-biurowych. Tak samo liczna grupa badanych (28%) nie potrafi jeszcze odpowiedzieć na to pytanie – są to głównie ludzie młodzi (w wieku 18-24 lata), dla których emerytura stanowi odległą perspektywę. Najliczniejszą grupę (43%) stanowią osoby, które stwierdzają, że po przejściu na emeryturę nie zamierzają pracować zarobkowo.

Jedynie, co dziesiąty uczestnik tego badania pobierający świadczenia emerytalne (9%) przyznaje, że obecnie pracuje zarobkowo – pozostałe 91% nie dorabia (osiem lat wcześniej – w czerwcu 2001 – o dorabianiu do emerytury mówiło 14% badanych przez CBOS: 8% przyznawało, że regularnie wykonuje pracę zarobkową, zaś 6% – że pracuje dorywczo).^{xiv}

Spójrzmy, co mogłoby zachęcić do kontynuowania pracy tych, którzy obecnie nie pobierają świadczeń emerytalnych i jednocześnie nie zamierzają pracować zarobkowo po osiągnięciu wieku emerytalnego albo też jeszcze nie są zdecydowani, czy będą pracować na emeryturze. Poniższy wykres pokazuje dominację trzech czynników: przede wszystkim jest to wyższe wynagrodzenie (47% wskazań), możliwość podjęcia pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy (38%) oraz możliwość wykonywania pracy w domu (29%).

Wykres 5

CO MOGŁOBY SPOWODOWAĆ, ŻEBY PAN(I) ZECHCIAŁ(A) KONTYNUOWAĆ PRACĘ PO OSIĄNIĘCIU WIEKU EMERYTALNEGO?
(odpowiedzi badanych, którzy po osiągnięciu wieku emerytalnego nie planują pracy zarobkowej)



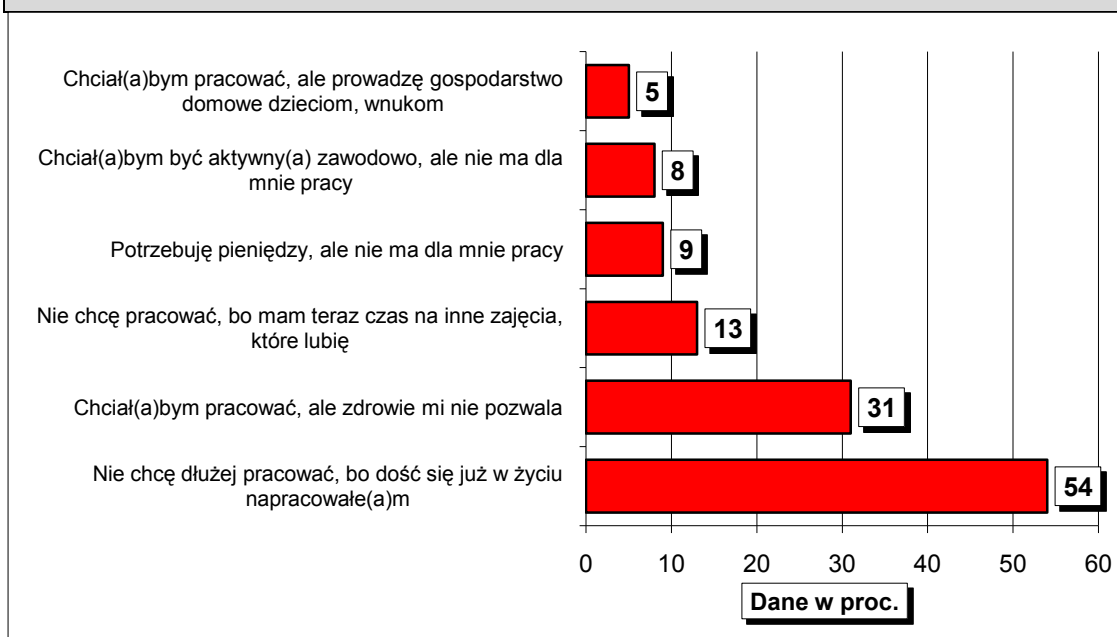
Dane nie sumują się do 100% ponieważ badani mogli wskazać dwie odpowiedzi.

Przyjrzyjmy się teraz powodom, dla których badani pobierający obecnie świadczenia emerytalne, nie chcą podejmować pracy zarobkowej. Zdecydowanie dominuje w tym przypadku stwierdzenie, że respondent nie chce dłużej pracować, ponieważ wystarczająco już się w życiu napracował (54% wskazań). Na drugim miejscu znajduje się stwierdzenie, że badany chciałby pracować, jednak stan jego zdrowia nie pozwala mu na to (31%). Ponad jedną dziesiątą wskazań (13%) zyskało stwierdzenie, że ankietowani nie chcą pracować, ponieważ dzięki temu, że są już na emeryturze mogą zająć się tym, co lubią.

Wykres 6

DLACZEGO PAN(I) NIE PRACUJE ZAROBKOWO?

(odpowiedzi badanych, którzy pobierając świadczenia emerytalne nie pracują zarobkowo)



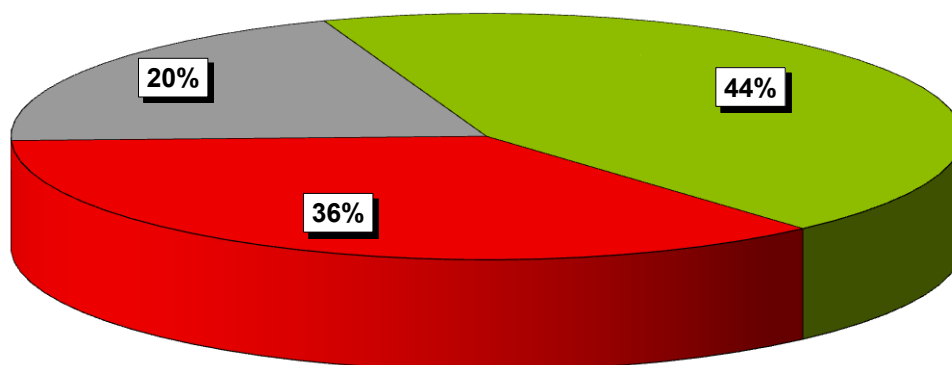
Dane nie sumują się do 100% ponieważ badani mogli wskazać trzy odpowiedzi.

Warto w tym miejscu przytoczyć wynik badania^{xv}, w którym CBOS zapytał ogół Polaków o plany dotyczące aktywności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wyraźnie trzeba jednak podkreślić, że pytanie o plany wydłużenia – bądź nie – pracy zawodowej zawierało warunki łączące długość okresu aktywności zawodowej z wysokością świadczenia emerytalnego. Siłą rzeczy miało to swoje odzwierciedlenie w uzyskanych wynikach. Okazuje się, że badani najczęściej wskazywali, że woleliby pracować dłużej niż wymagają tego przepisy emerytalne i otrzymywać dzięki temu wyższą emeryturę (44%). Najczęściej deklaracje takie składają ludzie młodzi – do 24 roku życia (61%), uczniowie i studenci (65%), mieszkańcy dużych miast (53%), badani z wykształceniem wyższym (57%) oraz osoby najlepiej zarabiające (60%).

Wykres 7

CZY PAN(I) OSOBIŚCIE WOLAŁ(A)BY:

- pracować dłużej, niż wymagają tego przepisy emerytalne, i dostawać potem wyższą emeryturę
- pracować tylko tak długo jak to konieczne, ale dostawać niższą emeryturę



Duża grupa badanych (36%) odpowiada jednak, że zamierza pracować tylko tak długo, jak to będzie konieczne – mimo, że będzie się to wiązało z niższą emeryturą. Jedna piąta respondentów (20%) nie ma zdania na ten temat. Zacytujmy jednak istotne, w tym kontekście, zdanie autorów raportu, którzy stwierdzają, że *obecne deklaracje ankietowanych nie muszą się pokrywać z ich rzeczywistymi wyborami, często wymuszonymi różnymi okolicznościami życiowymi*.

Skłonność do dodatkowego oszczędzania na emeryturę

W badaniu „Jak Polacy oszczędzają na emeryturę” przeprowadzonym w maju ubiegłego roku przez CBOS, we współpracy z Izbą Zarządzających Funduszami i Aktywami, ^{xvi} ponad połowa Polaków (55%) przyznała, że dodatkowo (czyli poza KRUS, ZUS i OFE) nie oszczędza i w ogóle nie planuje oszczędzać z myślą o swojej emeryturze. Jedna piąta badanych (21%) przyznaje, że obecnie nie oszczędza, ale planuje zacząć oszczędzać. Tylko nieco ponad jedna dziesiąta Polaków (13%) odpowiada, że oszczędza z myślą o swoim wieku emerytalnym. W tym przypadku skłonność do oszczędzania wiąże się z poziomem wykształcenia (im badani lepiej wykształceni, tym wyższy wśród nich odsetek oszczędzających) oraz wysokością dochodów (im one wyższe – tym częstsze stwierdzenia o tym, że badany oszczędza).

Jakie są główne powody tego, że Polacy nie oszczędzają na czas, kiedy nie będą już aktywni zawodowo? Dominującą przyczyną jest to, że badanych nie stać na oszczędzanie, a pieniędzy

wystarcza im jedynie na bieżące wydatki (59%). Na drugim miejscu badani wskazują to, że nie oszczędzają, ponieważ mają jeszcze czas na to, żeby zacząć „odkładać na emeryturę” (15%). Zwróćmy jednak uwagę, że drugi w kolejności powód zyskał aż czterokrotnie mniej wskazań. Tak więc to, co zdecydowanie przesądza o braku oszczędzania to niewystarczające dochody.

Jakie sposoby stosują Ci, którzy oszczędzają na czas, gdy będą w wieku emerytalnym?^{xvii} Najczęściej wskazywane sposoby to: konto osobiste w banku – ROR (31% wskazań) i polisa ubezpieczeniowa (28%). W dalszej kolejności osoby oszczędzające wymieniali: fundusze inwestycyjne (23%), lokaty bankowe (21%), konto oszczędnościowe w banku (18%), inwestycje w nieruchomości (17%) oraz IKE (15%). Co dziesiąty badany przyznał, że pieniądze odkłada „do skarpety” (9%). Inne formy oszczędzania zyskały nieznaczne odsetki wskazań.

W opinii ogółu Polaków najlepszymi sposobami oszczędzania na czas przyszłej emerytury są: inwestowanie w nieruchomości (18%), lokaty bankowe (12%), konta oszczędnościowe w banku (11%) oraz posiadanie ROR (8%). Jednak najbardziej znaczący jest w tym przypadku fakt, że najlicniejsza grupa badanych (29%) na pytanie o najlepsze sposoby oszczędzania odpowiada nie wiem.

Ile Polacy byliby skłonni oszczędzać miesięcznie z myślą o emeryturze? Mniej niż jedna piąta (17%) wskazuje kwotę poniżej 100 złotych. Dokładnie taki sam odsetek badanych wymienia kwotę od 100 do 199 złotych. Na kwotę mieszczącą się w przedziale od 200 do 299 złotych wskazuje 7% respondentów. Kwoty wyższe zyskują minimalny odsetek wskazań. Jednak najczęściej udzielaną odpowiedzią na to pytanie jest stwierdzenie „nic”, które pada z ust ponad jednej trzeciej Polaków (35%).

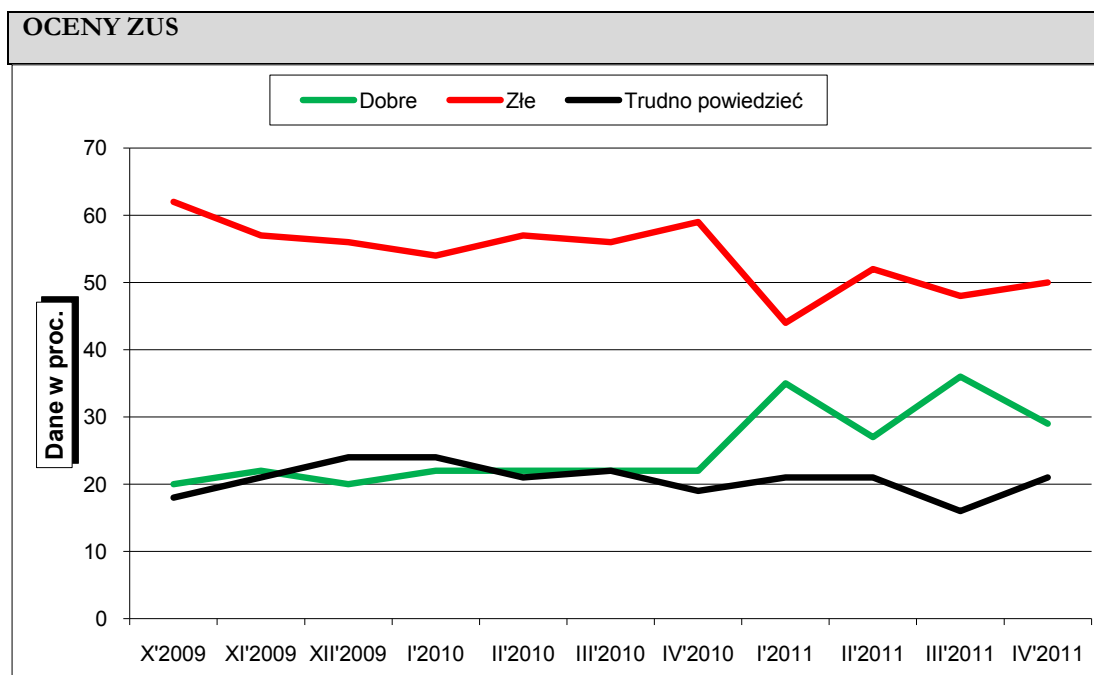
Aż jedna piąta Polaków (18%) uważa, że nie potrzebuje dodatkowej wiedzy na temat możliwości oszczędzania z myślą o emeryturze. Wśród tych, którzy potrzebę taką odczuwają najczęściej wskazywanymi źródłami wiedzy; informacji na ten temat są programy telewizyjne (43% wskazań) oraz Internet (38%). W dalszej kolejności: prasa (21%) oraz ulotki i broszury (16%).

Opinie na temat ZUS oraz OFE

W kwietniu 2011 połowa Polaków (50%) negatywnie oceniła działalność ZUS.^{xviii} Oceny pozytywne wystawiło tej instytucji 29% badanych. W porównaniu z pomiarem z poprzedniego miesiąca odsetek osób wystawiających oceny pozytywne spadł o 7 punktów, zaś wystawiających oceny negatywne wzrósł o 2 punkty. Zakład Ubezpieczeń Społecznych,

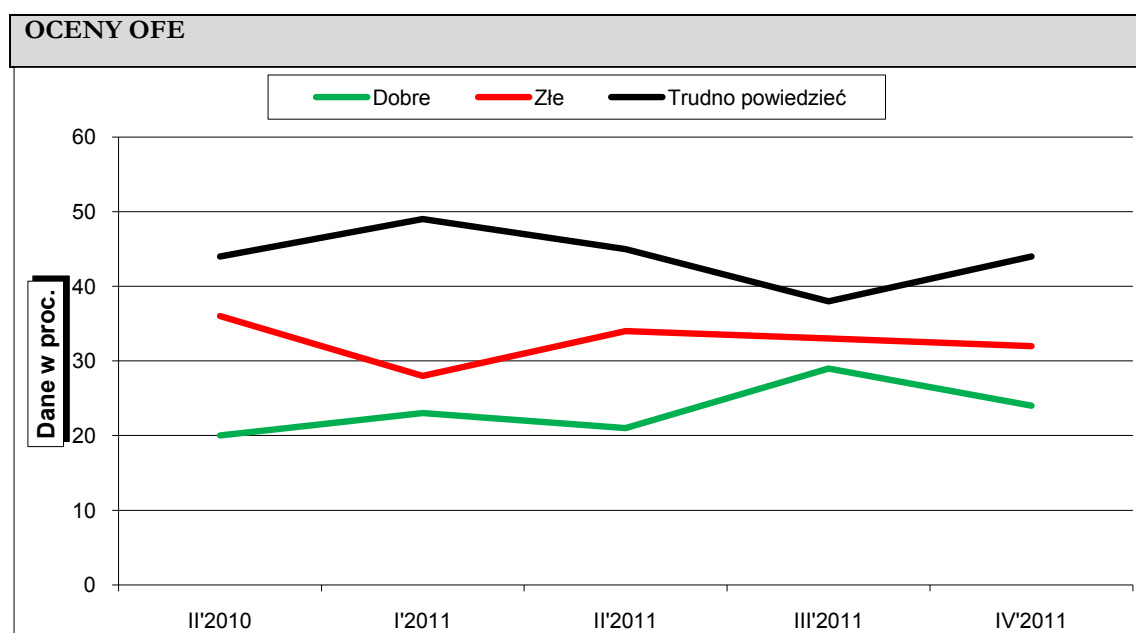
jak dotąd, najlepiej oceniany był w styczniu tego roku (pozytywnie – 35%, negatywnie – 44%). W żadnym z dotychczasowych pomiarów oceny pozytywne nie przeważały nad negatywnymi. Najgorzej ZUS został oceniony w październiku 2009, kiedy oceny dobre wystawiło 20% badanych, natomiast złe aż 62%.

Wykres 8



Jedna czwarta Polaków (24%) pozytywnie wypowiada się na temat działalności OFE^{xix}. Przeciwnego zdania jest jedna trzecia badanych (32%). Jednak najliczniejszą grupę stanowią Ci, którzy nie potrafią ocenić działalności tej instytucji (44%). Stosunkowo najlepiej OFE oceniane były w marcu oraz w styczniu tego roku. Najgorzej zaś – w lutym roku ubiegłego.

Wykres 9



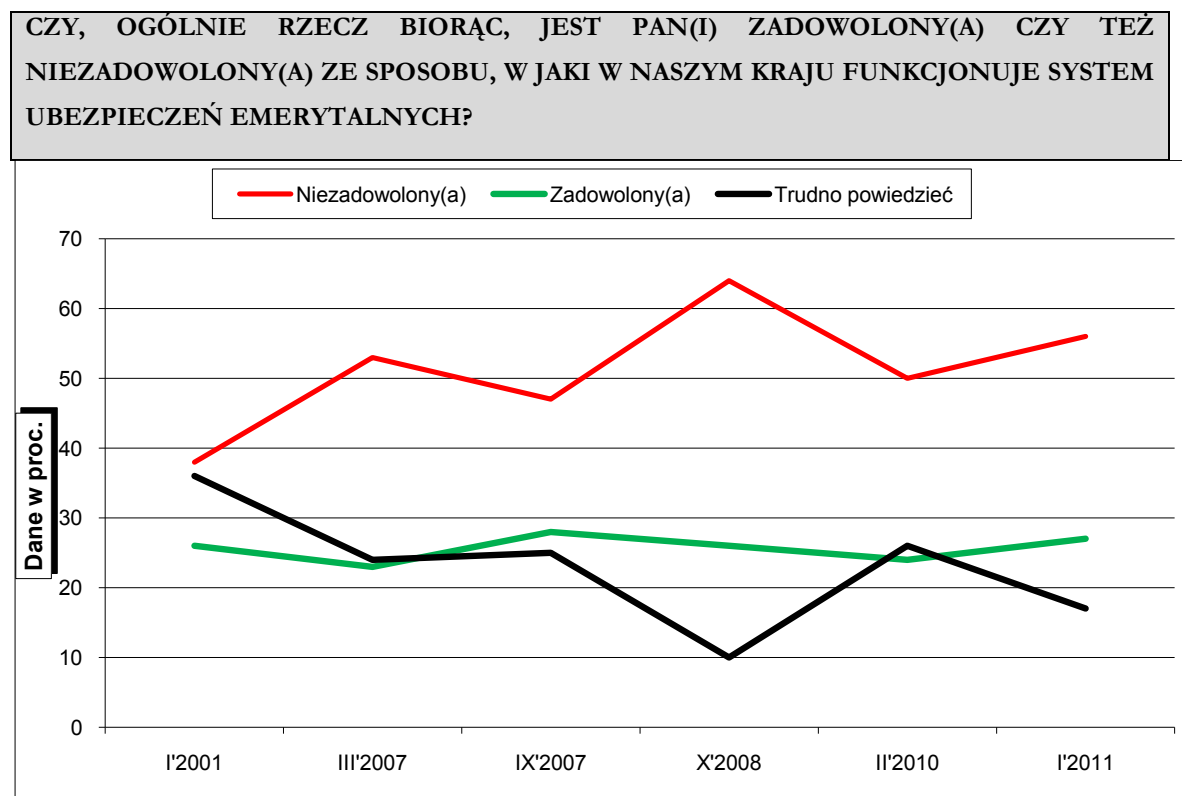
W roku 2003 OBOP zapytał Polaków o zaufanie do różnego rodzaju instytucji – między innymi ZUS i OFE.^{xx} Okazało się, że zaufanie do ZUS zadeklarowało 39% badanych, brak zaufania zaś – 48%. W przypadku, OFE zaufanie okazało 32%, nieufność – 41% respondentów. OBOP pytał o obie instytucje niezależnie. Osiem lat później, w lutym 2011^{xxi}, CBOS skonfrontował obie instytucje w następującym pytaniu: *Jak Pan(i) ocenia, czy biorąc pod uwagę bezpieczeństwo zgromadzonych środków, tj. gwarancję ich wypłaty w przyszłości, bardziej opłaca się odprowadzać składki emerytalne do ZUS czy do OFE, czy też nie ma różnicy?* Na tak postawione pytanie 38% badanych wskazało ZUS, 25% OFE, 9% powiedziało, że nie ma różnicy. Pozostałe osoby (28%) nie miały zdania. W innym pytaniu badani ocenili obie instytucje biorąc pod uwagę wysokość przyszłej emerytury. W tym przypadku 33% stwierdziło, że bardziej opłaca się odprowadzać składki do OFE, zaś 28% - że do ZUS. 11% stwierdziło, że nie ma różnicy. Tak więc ZUS, w opinii Polaków, w większym stopniu niż OFE traktowany jest, jako gwarant wypłaty emerytur. OFE zaś w większym stopniu niż ZUS, gwarantują wyższe emerytury.

Ogólne oceny systemu emerytalnego

Na początku bieżącego roku ponad jedna czwarta badanych (27%) wyraża zadowolenie z tego, w jaki sposób funkcjonuje system ubezpieczeń emerytalnych w naszym kraju. Jednak ponad dwukrotnie większa grupa badanych (56%) system ten ocenia negatywnie. Od roku 2001, kiedy CBOS zaczął w taki sposób zadawać Polakom to pytanie, grupa

niezadowolonych zawsze wyraźnie przeważała nad grupą zadowolonych. Odsetek tych ostatnich niezmiennie oscyluje wokół jednej czwartej.^{xxii}

Wykres 10



W roku 2007 połowa Polaków (50%) wyrażała przekonanie, że w funkcjonującym w naszym kraju systemie emerytalnym należy wprowadzić zmiany.^{xxiii} Blisko jedna trzecia badanych (31%) uważała, że zmiany te muszą być duże, zaś 19% - że zmienić system, co prawda trzeba, ale w niewielkim stopniu. O tym, że zmiany w systemie nie są konieczne przekonanych było 12%. Pozostali (38%) nie potrafili wypowiedzieć się na ten temat. Dla przykładu: w roku 1995 przekonanych o tym, że system emerytalny jest dobry i nie wymaga zmian było 10%, zaś prezentujących pogląd przeciwny – 61%.^{xxiv}

W latach 2007-2011 CBOS czterokrotnie badał kwestię dotyczącą tego, które z rozwiązań dotyczących systemu emerytur wydaje się być lepszym z punktu widzenia badanego:^{xxv}

- Czy to, kiedy każdy pracownik wpłaca składki na własne konto w funduszu emerytalnym, z którego w przyszłości będzie miał wypłacaną emeryturę;
- Czy to, kiedy osoby pracujące opłacają składki, które są przeznaczone na emerytury dla obecnych emerytów;

- Czy też połączenie obu tych rozwiązań – część składki pracownika przeznaczana jest na wypłaty bieżących emerytur, a część odkładana na jego przyszłą emeryturę.

W ostatnich dwóch pomiarach (2010, 2011) badani najczęściej wskazywali rozwiązanie pierwsze (42% i 41%). Rozwiązanie trzecie zyskało przychyłność jednej trzeciej respondentów (32% i 35%). Rozwiązanie drugie wskazała prawie jedna dziesiąta badanych (po 8%).

Emerytura – ale czy godziwa?

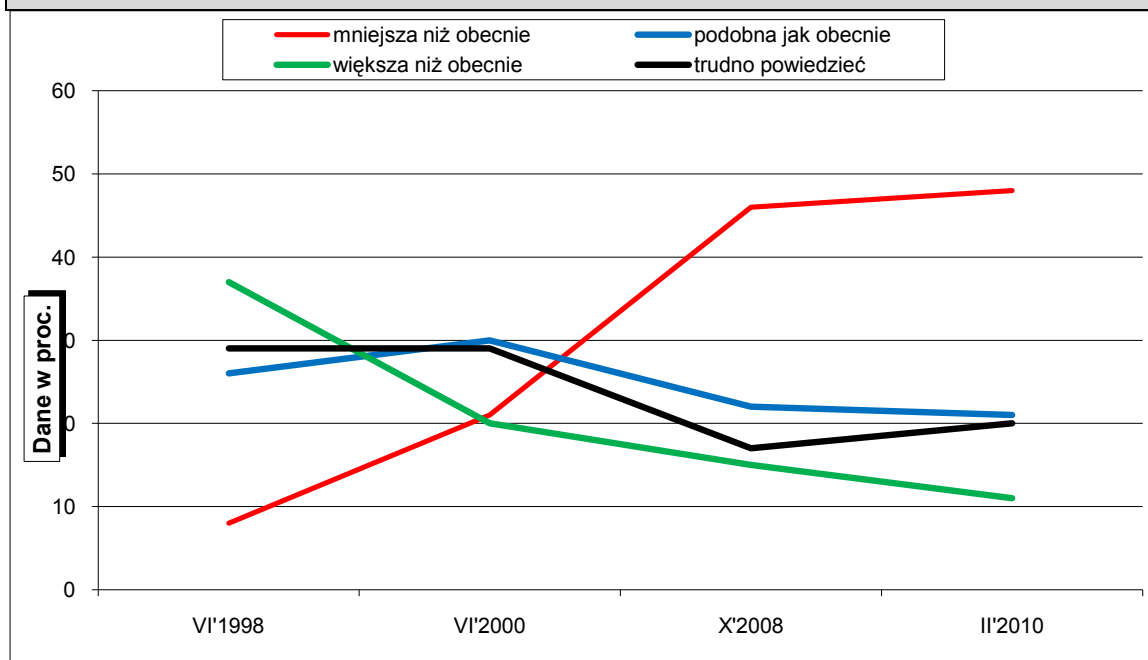
W grudniu 1993 CBOS zadał pytanie^{xxvi}: *Jak Pan(i) myśli, czy emerytom żyje się gorzej niż reszcie społeczeństwa, tak samo, czy też lepiej?* Z udzieleniem konkretnych odpowiedzi badani nie mieli najmniejszych problemów – praktycznie nie wystąpiła odpowiedź „trudno powiedzieć (zaledwie 2%). Zdecydowana większość Polaków (68%) uznała, że emerytom żyje się gorzej. W opinii jednej czwartej (24%) żyje im się tak samo jak innym, zaś zdaniem 6% respondentów – emerytom żyje się lepiej. Sami emeryci są grupą, która stosunkowo często podkreśla, że znajduje się w złej sytuacji materialnej.

W listopadzie 2007 roku Polacy wypowiedzieli się na temat sytuacji emerytów w przyszłości (w perspektywie 15 lat).^{xxvii} Najczęściej badani prognozowali, że sytuacja tej grupy pogorszy się (28%). Jedna piąta respondentów (20%) na przyszłość emerytów patrzy z optymizmem, twierdząc, że ich sytuacja ulegnie poprawie.

W roku ubiegłym CBOS zrealizował dwa badania, których wyniki pokazują, że Polacy raczej pesymistycznie patrzą w emerytalną przyszłość.^{xxviii} Począwszy od roku 1998 systematycznie powiększa się grupa osób, które uważają, że w perspektywie kilkunastu lat wysokość emerytury w stosunku do zarobków będzie mniejsza niż obecnie. W roku 1998 pogląd taki wyrażało 8% badanych, w roku 2000 – 21%, w 2008 – 46%, zaś w 2010 – 48%.

Wykres 11

JAK PAN(I) SĄDZI, CZY W PRZYSZŁOŚCI, NP. ZA 15 LAT, WYSOKOŚĆ EMERYTURY W STOSUNKU DO ZAROBKÓW BĘDZIE MNIEJSZA, PODOBNA CZY WIĘKSZA NIŻ OBECNIE?



W połowie ubiegłego roku badanym będącym w wieku produkcyjnym zadano pytanie: *Czy uważa Pan(i), że Pana(i) przyszła emerytura z I filaru (ZUS) i II filaru (OFE) będzie dla Pana(i) wystarczająca?* Twierdząco na to pytanie odpowiedziało 8% badanych. Przy czym niemal wszyscy w tej grupie (7%) prezentowali umiarkowany optymizm, odpowiadając „raczej tak”. Mniej niż jedna piąta (16%) nie miała zdania na ten temat. Najliczniejszą grupę stanowili ci, którzy prognozowali pesymistycznie: aż 70% badanych w wieku produkcyjnym przewiduje, że emerytura nie będzie dla nich wystarczająca.

Można się tylko zastanowić nad tym, czy te odpowiedzi badanych (oraz te, które przedstawia wykres 11) to rzeczywiście pesymizm Polaków, czy jednak ich realizm w ocenie stanu i perspektyw systemu emerytalnego oraz sytuacji emerytów w Polsce.

PRZYPISY

- I¹ Por. „Portret polskiego seniora 2010-2011”, GfK Polonia, 2011r.
- II¹ „Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn – taki sam, czy różny”, CBOS, kwiecień 2010r.
- III¹ „Opinie o planowanych zmianach w systemie emerytalnym”, CBOS, luty 2011r.
- IV¹ „O wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn raz jeszcze”, CBOS, grudzień 2005r.
- V¹ „Polacy o wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn”, CBOS, kwiecień 2002r.
- VI¹ „Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn – taki sam, czy różny”.
- VII¹ Dane pochodzą z: ibidem, a także: „Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn”, CBOS, październik 2007r.; „Polacy o wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn”, CBOS, kwiecień 2002r.; „Opinie o wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn”, CBOS, listopad 1999r.; „Społeczne reakcje na propozycję reformy emerytalno-rentowej”, CBOS, listopad 1995r.
- VIII¹ „Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn a prawa człowieka”, OBOP, styczeń 1999r.
- IX¹ „Opinie o wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn”.
- X¹ „Oceny proponowanych zmian w systemie emerytalnym”, CBOS, marzec 2010r. oraz „Opinie o planowanych zmianach w systemie emerytalnym”.
- XI¹ Por. dane zawarte w komunikacie z badań „Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn”, CBOS, grudzień 2003r.
- XII¹ „Na wcześniejsze emerytury! Mała siła perswazji reformatorów”, OBOP, czerwiec 2008r.
- XIII¹ „Sytuacja ludzi starszych w społeczeństwie – plany a rzeczywistość”, CBOS, grudzień 2009r.
- XIV¹ „Emerytów portret własny”, CBOS, czerwiec 2001r.
- XV¹ „Oceny proponowanych zmian w systemie emerytalnym”.
- XVI¹ „Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę”, CBOS, czerwiec 2010r.
- XVII¹ Należy wziąć pod uwagę niewielką liczebność tej grupy: n=103
- XVIII¹ „Ocena działalności Parlamentu, Prezydenta, ZUS i OFE”, CBOS, kwiecień 2011r.
- XIX¹ Ibidem.
- XX¹ „Zaufanie do instytucji – instytucje finansowe”, OBOP, listopad 2003r.
- XXI¹ „Opinie o planowanych zmianach w systemie emerytalnym”.
- XXII¹ Ibidem.
- XXIII¹ „Opinie o systemie ubezpieczeń emerytalnych”, CBOS, październik 2007r.
- XXIV¹ „Model systemu emerytalnego, wynikający z oczekiwań Polaków”, CBOS, sierpień 1995r.
- XXV¹ „Opinie o planowanych zmianach w systemie emerytalnym”.
- XXVI¹ „Emerytury i renty w świadomości społecznej”, CBOS, styczeń 1994r.
- XXVII¹ „Czy Polacy myślą o swoich przyszłych emeryturach”, CBOS, listopad 2007r.
- XXVIII¹ Por. „Oceny proponowanych zmian w systemie emerytalnym” oraz „Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę”.

Świadczenie emerytalne a opieka nad osobą niesamodzielną

Polityka emerytalna nie powinna być traktowana, jako cel sam w sobie i nie może być rozpatrywana wyłącznie z perspektywy jej wpływu na stan finansów publicznych. Zdefiniowane przez państwo uprawnienia emerytalne są wyrazem preferencji państwa dla poszczególnych grup społecznych i zawodowych. Tak dzieje się w przypadku uprawnień dla służb mundurowych czy górników, umożliwiających tym grupom pracowniczym wcześniejsze przejście na emeryturę. Tego rodzaju regulacje są lub były wyrazem preferencji państwa dla wybranych grup zawodowych.

Przekształcenia struktury demograficznej polskiego społeczeństwa, prowadzące do znacznego wzrostu liczby osób starszych, pociągają za sobą między innymi zwiększenie liczby osób wymagających opieki długoterminowej. Wzrost liczby osób niesamodzielnych obserwuje się zresztą we wszystkich grupach wieku, ale szczególnie dostrzegalne jest to w przypadku osób najstarszych. Statystyki pokazują, że np. w Niemczech co piąta osoba w wieku 80 lat lub więcej odczuwa ograniczenie samodzielności i w związku z tym wymaga świadczeń opiekuńczych lub pielęgnacyjnych. Jak łatwo można sobie wyobrazić, to właśnie rodzina, zwłaszcza ta zamieszkująca wspólnie z osobą niesamodzielną, występuje najczęściej w roli opiekuna.

W Polsce dostęp do świadczeń opiekuńczych i zdrowotnych udzielanych osobom niesamodzielnym jest bardzo ograniczony. Wynika to przede wszystkim z niewysokiej pozycji opieki długoterminowej wśród preferencji państwa. Konsekwencją tego jest mała liczba placówek świadczących usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania osoby niesamodzielnej, mały udział wydatków na opiekę długoterminową w strukturze wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia oraz mała liczba miejsc w placówkach instytucjonalnych, jak domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze czy pielęgnacyjno-opiekuńcze.

W rezultacie najczęściej opieka na osobami niesamodzielnymi realizowana jest przez członków rodziny. To oni zapewniają zaspokojenie podstawowych potrzeb, to oni pomagają w organizacji życia osoby niesamodzielnej, to oni wreszcie biorą na siebie ogromny wysilek związany z pogodzeniem pracy zawodowej, własnego życia rodzinnego i obowiązków opiekuna. Sytuacja jest jeszcze trudniejsza wówczas, gdy osoba niesamodzielna wymaga opieki wielokrotnie lub przez wiele godzin w ciągu dnia, jak też wówczas, gdy w rodzinie jest więcej niż jedna osoba niesamodzielna, nad którą opiekę sprawuje ten sam opiekun. Liczni opiekunowie rodzinni, chcąc tego czy nie, są bardzo mocno uwikłani w zapewnienie należytej pomocy. Występują w roli milczącej, niewidocznej i – co gorsza – często zupełnie niedostrzeganej siły roboczej.

Niejednokrotnie warunki (na przykład pogorszenie poziomu sprawności, nasilenie choroby) zmuszają opiekuna do ograniczenia aktywności zawodowej lub wręcz rezygnacji z pracy w celu zapewnienia niesamodzielnemu członkowi rodziny należytej opieki. Rezygnacja ta jest najczęściej następstwem sytuacji bez wyjścia – nikt inny, także żadne służby społeczne nie są w stanie wyręczyć czy przynajmniej wesprzeć dotychczasowego opiekuna.

W mojej opinii, zasady obliczania świadczeń powinny w znacznie większym niż obecnie stopniu uwzględnić takie sytuacje. Owszem, w obowiązującym prawodawstwie istnieje już możliwość opłacania za opiekuna rodzinnego składki na ubezpieczenie emerytalne, ale składka ta obliczana jest od minimalnej podstawy wymiaru, a nie faktycznie osiąganego dochodu z pracy. Stanowi zatem częściowy ekwiwalent z tytułu ponoszonych strat związanych z wykonywaniem funkcji opiekuńczych. Uważam, że w pierwszej kolejności w interesie państwa i społeczeństwa jest poszukiwanie rozwiązań umożliwiających połączenie roli opiekuna i pracownika. Jeżeli jednak nie jest to możliwe, to państwo powinno zapewnić takie rozwiązania, które motywowałyby członków rodziny do sprawowania opieki. Jednym z możliwych instrumentów polityki opieki długoterminowej jest uwzględnienie faktu sprawowania opieki w rozwiązaniach obowiązujących w polityce emerytalnej.

Należałoby zatem rozważyć podniesienie wysokości składki opłacanej z budżetu za rodzinnych opiekunów rezygnujących z zatrudnienia lub zmniejszających jego wymiar do poziomu odpowiadającego składkom wcześniej opłacanym, a obliczonym na podstawie rzeczywiście osiąganego dochodu z pracy. Jest to o tyle ważne, że obecnie opiekun rodzinny, rezygnując z pracy zawodowej, nie tylko zmniejsza swoje bieżące dochody, ale i przyszłe,

skoro jego za okres sprawowania opieki emerytura będzie obliczona od poziomu minimalnego wynagrodzenia. Warto byłoby również przemyśleć celowość uwzględnienia okresu sprawowania opieki nad niesamodzielnym członkiem rodziny w okresach zatrudnienia objętych ubezpieczeniem emerytalnym.

Chciałbym podkreślić, że stoimy wobec alternatywy: albo wspieramy, także przy pomocy instrumentów polityki emerytalnej, rodzinną opiekę nad osobami niesamodzielnymi, albo realizujemy prawo do takiej opieki przez rozbudowę finansowanego ze środków publicznych systemu usług społecznych i zdrowotnych. Dodam, że każdy kraj, który może poszczycić się sprawnym systemem opieki długookresowej traktuje rodzinę, jako naturalnego partnera, zasługującego na wsparcie nie tylko w trakcie sprawowania opieki, ale i na przynajmniej częściową refundację ponoszonych kosztów.

Maciej Bukowski

Prezes Fundacji Naukowej Instytut Badań Strukturalnych

Piotr Lewandowski

Instytut Badań Strukturalnych

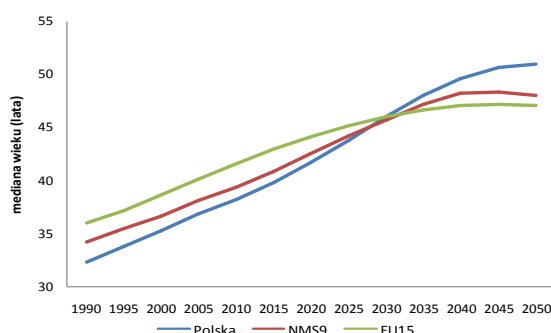
Czy należy bać się wieku podniesienia wieku emerytalnego?

Wprowadzenie

1. Demografia u bram

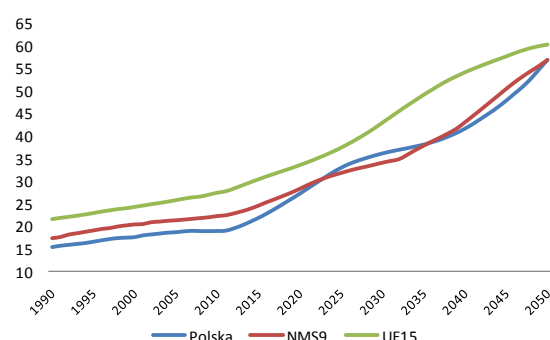
Obecnie Polska cieszy się, na tle Unii Europejskiej, relatywnie młodą strukturą ludności, w której odsetek osób starszych i przeciętny (medianowy) wiek należą do najniższych na kontynencie. Na co dzień mamy więc wrażenie, że żyjemy w kraju, którego demograficzne problemy „starej” Europy nie dotyczą. Nic bardziej błędnego. Starzenie się ludności naszego kraju właśnie nabiera tempa. Już w najbliższej dekadzie proporcje między liczbą osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym (tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego) zaczną się w błyskawicznym tempie pogarszać, by w roku 2020 dorównać dzisiejszym wskaźnikom krajów UE-15. Dekadę później „statystyczny Polak” będzie już starszy od „statystycznego Europejczyka”.

Wykres 1. Mediana wieku ludności w latach 1990-2050 w Polsce, UE15 i NMS 9.



Źródło: Dane i prognozy Eurostat.

Wykres 2. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w latach 1990-2050 w Polsce, UE15 i NMS 9.



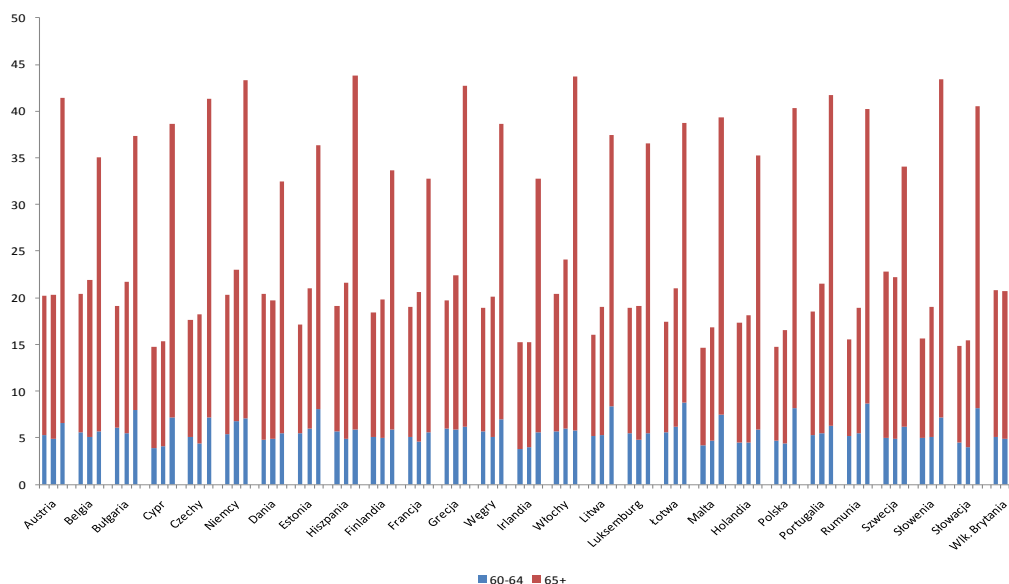
Źródło: Dane i prognozy Eurostat.

Dlaczego tempo starzenia się ludności Polski jest tak szybkie? Przyczyny leżą przede wszystkim w przeszłości. Po pierwsze, powojenny wyż urodzeń wystąpił w naszym kraju

wcześnie niż w Europie Zachodniej, a jego nasilenie było nieco większe. Po drugie, gdy w latach 1975-1985 dzietność kobiet w UE15 spadała w takt tzw. drugiego przejścia demograficznego, w Polsce doświadczyliśmy drugiej powojennej eksplozji urodzeń. Na odmienne zmiany płodności po obu stronach żelaznej kurtyny nałożyły się zróżnicowane przemiany przeciętnej długości życia. Postęp w ograniczaniu umieralności mężczyzn, który w Europie Zachodniej trwał przez cały okres powojenny, w Polsce uległ zahamowaniu w drugiej połowie lat 1960-tych, co zmieniło się dopiero wraz z początkiem przemian demokratycznych. W efekcie, przeciętne trwanie życia jest obecnie w Polsce krótsze niż w krajach UE-15, a osób starszych jest relatywnie mniej. Jednocześnie, wraz z transformacją ustrojową doszło do zmiany zachowań prokreacyjnych młodych Polaków, podwyższenia wieku, w którym kobiety rodzą pierwsze dziecko i zastąpienia dominującego w przeszłości modelu rodziny 2+2 przez model 2+1. Współczynnik dzietności ogólnej (TFR – *Total Fertility Rate*, liczba dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym) obniżył się w Polsce poniżej wielkości zapewniającej prostą zastępowalność pokoleń (ok. 2,12.) w pierwszej połowie lat 1990-tych, osiągając minimum na poziomie 1,22 w roku 2003.

W konsekwencji, oczekiwane drugie odbicie powojennego wyżu demograficznego nadeszło z wieloletnim opóźnieniem, a jego skala jest wyraźnie mniejsza niż tego urodzonego w latach 1980-tych. Należy jednocześnie podkreślić, że nawet gdyby w najbliższej przyszłości młode Polki zaczęły rodzić znacznie więcej dzieci niż to miało miejsce w ostatnich 20 latach, proces ten nie powstrzymałby starzenia się struktury demograficznej ludności Polski, a więc głębokich zmian w proporcji między pokoleniem w wieku poprodukcyjnym a pokoleniami młodszymi. Tę bowiem na wiele lat zdeterminowały już zdarzenia z przeszłości. W istocie rzeczy, w Europie żaden kraj nie jest immunizowany na wyzwania demografii i nawet w państwach, w których, jak we Francji czy Irlandii, wskaźniki płodności bliskie są poziomom gwarantującym prostą zastępowalność pokoleń, w najbliższych kilkudziesięciu latach dojdzie do znacznego wzrostu współczynników obciążenia demograficznego osób młodszych osobami starszymi. W wypadku Polski zmiany będą jednak szczególnie głębokie – zgodnie z prognozą demograficzną Eurostat w roku 2050 na każde 100 osób w wieku produkcyjnym będzie w naszym kraju przypadać niemal 60 w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy obecnie jest to niecałe 20.

Wykres 3. Udział osób powyżej 60. oraz powyżej 65. roku życia w ogólnej liczbie mieszkańców w krajach UE27 w latach 1990, 2000 i 2050 (w proc.).



Uwagi: Każdy kraj opisują 3 sąsiadujące słupki, kolejno od lewej: w roku 1990, 2000, 2050.

Źródło: IBS (2010).

Tabela 1. Prognozowana zmiana liczby pracujących (bez reform) w krajach europejskich w latach 2010-2050.

Skala zmian	Kraj
Wzrost	Irlandia
Spadek między 0 a 9 procent	Norwegia, Francja, Szwecja, Wielka Brytania, Dania, Holandia
Spadek między 10 a 19 procent	Belgia, Cypr, Finlandia, Estonia, Luksemburg, Malta
Spadek między 20 a 29 procent	Łotwa, Austria, Portugalia, Szwajcaria, Hiszpania, Bułgaria
Spadek między 30 a 34 procent	Węgry, Rumunia, Grecja, Niemcy, Polska, Czechy, Słowenia
Spadek ponad 35 procent	Włochy, Litwa, Słowacja

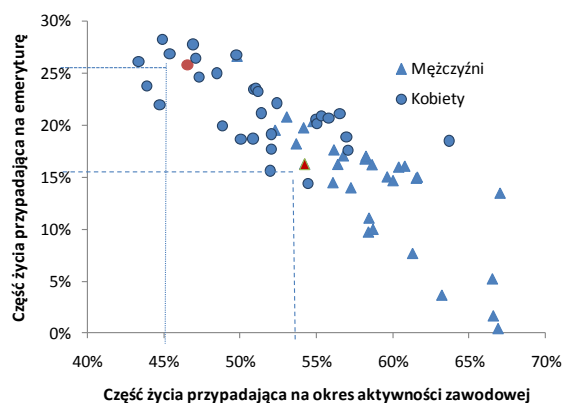
Źródło: IBS (2010).

Polska laba

Polacy, a zwłaszcza Polki pracują krótko. Ta niewygodna prawda z trudem przebija się do opinii publicznej, debaty eksperckiej i politycznej. Fakty są jednak nieublagane – o ile na początku lat 1990-tych mężczyźni w Polsce pracowali niemal 2/3, a kobiety ponad połowę swojego życia, to dziś na aktywność zawodową przypada przeciętnie odpowiednio 55 i 45 proc. całości życia statystycznego Polaka. Reprezentatywna Polka jest dziś aktywna zawodowo znacznie krócej (ok. 10 pkt. proc.) niż jej odpowiedniczki w Holandii, Danii, Irlandii czy Estonii. Odpowiednio dłuższy jest też czas, jaki spędza na emeryturze (27 proc. życia). Jeśli wzorce aktywności nie zmienią się, to w roku 2030 Polki będą bierne zawodowo

aż przez 60 proc. swojego życia. Powodem nie będzie większy wysiłek edukacyjny – ten, w kategoriach lat poświęconych na naukę przed wejściem na rynek pracy w stosunku do trwania życia, pozostaje niezmienny od lat – lecz dalsze wydłużenie się okresu emerytalnego. Z aktywnością polskich mężczyzn nie jest wiele lepiej. Pod względem relatywnej alokacji czasu życia między pracą i emeryturą nie odstają oni od średniej europejskiej, ale wynika to jedynie z wyższej śmiertelności, a nie późnego wieku dezaktywizacji. Średni wiek opuszczania rynku pracy w Polsce wynosił w 2010 roku 60,1 lat dla mężczyzn i 59,4 dla kobiet – wielkości należą do najniższych w Europie.

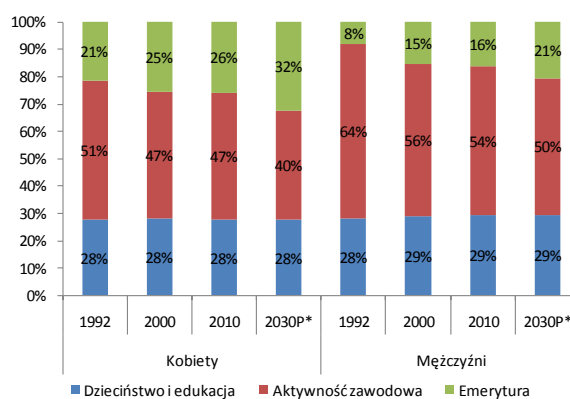
Wykres 4. Okresy emerytury i pracy zawodowej w UE-27 w roku 2010 (w proc. całości życia)



Polska wyróżniona kolorem czerwonym

Źródło: Instytut Badań Strukturalnych

Wykres 5. Proporcje czasu młodości, aktywności zawodowej i emerytury w Polsce (1992-2030*)



** prognoza zakłada zachowanie status-quo we wzorcach aktywności w przebiegu życia w tym wieku emerytalnego*

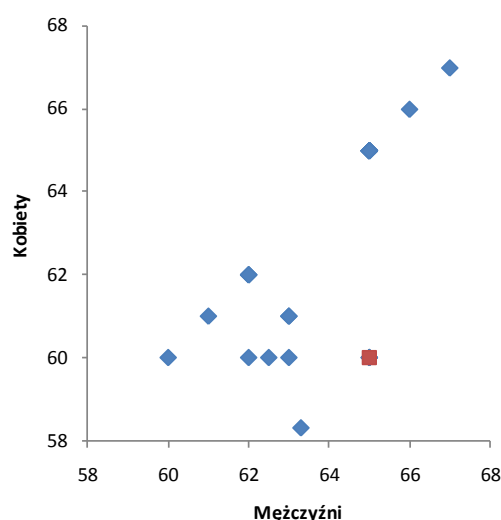
Źródło: IBS (2010)

Polska łaba dotyczy też skłonności do reformowania. Powaga wyzwań demograficznych, która wywołała niemal w całej Europie serię zmian systemowych redefiniujących model solidarności międzypokoleniowej, do Polski przychodzi z opóźnieniem. Zwlekamy z reformowaniem systemu zabezpieczenia społecznego, mimo, że skala wyzwań demograficznych jest u nas porównywalna do innych państw rozwiniętych. Reforma systemu emerytalnego z 1998 roku jako taka nie wpłynęła na systemowe bodźce do odchodzenia na emeryturę. Jedynym poważnym działaniem reformatorskim w tym zakresie była, dokonana w roku 2009, likwidacja systemu emerytur wcześniejszych. Symptomatyczne jest jednak to, że zmiana ta była legislacyjnie i koncepcyjnie gotowa już sześć lat wcześniej, jednak przez wiele lat nie było dla niej politycznej akceptacji. Podobnie jest teraz z kolejną reformą znajdującą się na czele listy zaniedbań w obszarze zabezpieczenia społecznego. Jest nią zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat oraz stopniowego podnoszenia tej

granicy w ślad za wydłużaniem się oczekiwanej długości życia Polaków. W 2009 roku dwóch trzecich krajów UE efektywny wiek opuszczania rynku pracy przez kobiety (który zawsze jest niższy od ustawowego) przekraczał 60 lat, czyli ustawowy wiek emerytalny dla kobiet w Polsce.

To właśnie niski ustawowy wiek emerytalny jest, po zniesieniu emerytur wcześniejszych, główną przyczyną tego, że zaledwie ok. 12 procent Polek w wieku 60-64 lata pracuje. To 3-4 razy niższy odsetek niż w krajach, w których zarówno kobiety, jak i mężczyźni mogą skorzystać z publicznego zabezpieczenia emerytalnego dopiero po ukończeniu 65 roku życia. W obliczu tak raptownych zmian demograficznych, jakie czekają Europę w najbliższych dekadach, konieczność podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego została zaakceptowana w zdecydowanej większości państw członkowskich UE27. W ostatnich kilkunastu latach wiek ustawowy podwyższano m.in. w Belgii, Hiszpanii, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii oraz Czechach. W Belgii, znajdującej się pod względem aktywności osób starszych w europejskim ogonie, ograniczono możliwość wcześniejszego wyjścia z rynku pracy osób, które osiągnęły 60 rok życia i posiadały wystarczający staż pracy, a jednocześnie zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat. Z kolei w Niemczech w 2007 r. zdecydowano o formule podnoszenia wieku emerytalnego (program *Rente mit 67*) stopniowo od 2012 r., tak by, w 2029 r. osiągnął on 67 lat. Skutkiem był istotny wzrost współczynnika aktywności zawodowej osób starszych w latach 1998-2008 – wśród mężczyzn w wieku 55-59 lat o 8,8 pkt. proc. (do 60,1 proc.), a wśród kobiet o 15,1 pkt. proc. (do 39,4 proc.), natomiast w grupie w wieku 60-64 lat odpowiednio o 6,2 (22,9) i 5,5 (10,2).

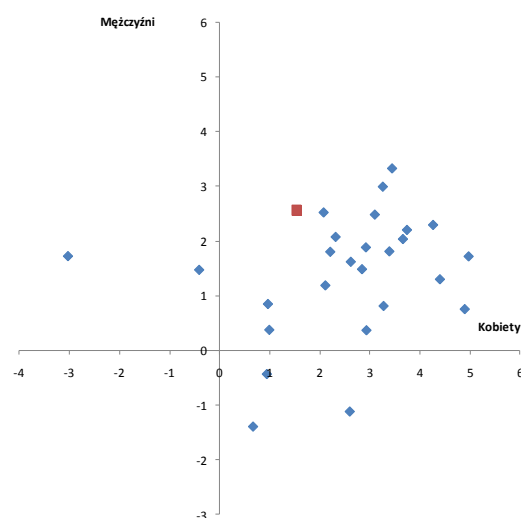
Wykres 6. Ustawowy wiek emerytalny mężczyzn i kobiet w Europie w roku 2008.



Polska wyróżniona kolorem czerwonym

Źródło: opracowanie własne danych MISSOC.

Wykres 7. Zmiana efektywnego wieku opuszczania rynku pracy 2000-2010 rokiem w UE (w latach).

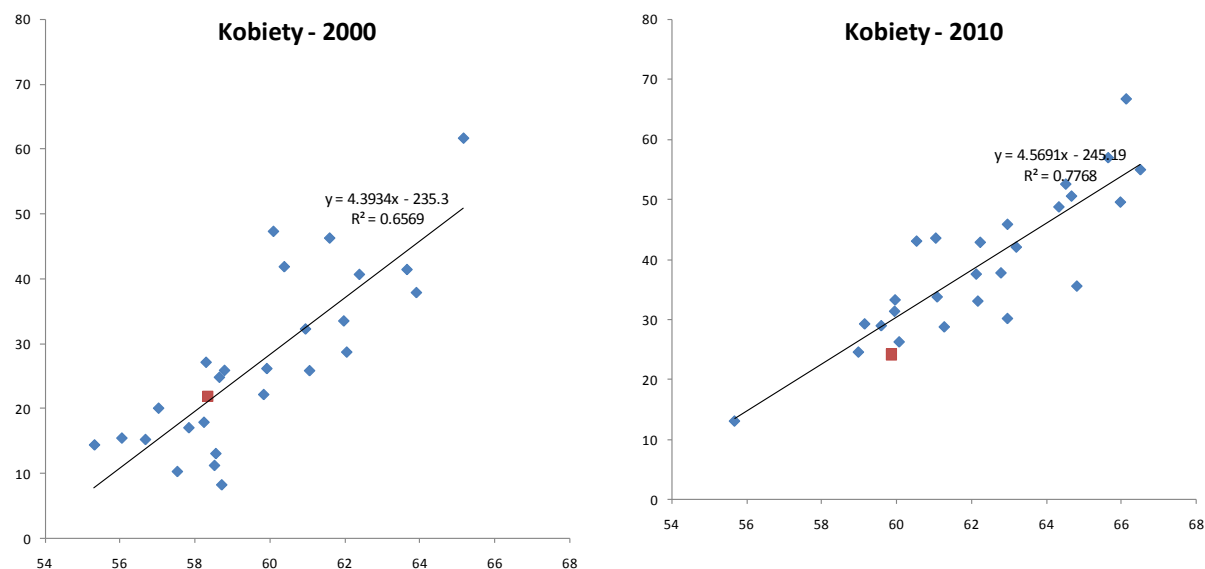


Źródło: Instytut Badań Strukturalnych.

Wynikiem już podjętych reform w Europie jest wzrost przeciętnego wieku kończenia aktywności zawodowej między rokiem 2000-2009. Dzięki reformom większy postęp w zakresie odsuwania w czasie momentu dezaktywizacji kraje europejskie osiągały w przypadku kobiet niż mężczyzn. Wyjątkami są Cypr, Malta, Rumunia i Polska, w których znaczących reform nie przeprowadzono lub miały one bardzo ograniczony charakter. W Polsce zwiększeniu efektywnego wieku dezaktywizacji mężczyzn o 2,5 roku towarzyszyło wydłużenie okresu aktywności kobiet jedynie o 1,5 roku – niemal w całości po zniesieniu możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur. Przyczyna utrzymującego się dystansu jest jedna – zróżnicowany ustawowy wiek emerytalny obu płci z wyjątkowo niską granicą dla kobiet ustaloną, na rzadko spotykanym już w Europie poziomie 60 lat.

W efekcie, kraje Unii Europejskiej „uciekły” Polsce pod względem aktywności zawodowej osób po 55 roku życia, z zwłaszcza kobiet. O ile w roku 2000 Polska plasowała się w środku rozkładu krajów europejskich pod kątem zarówno przeciętnego wieku ich dezaktywizacji, jak i wskaźnika zatrudnienia, to w roku 2010 wskaźnik zatrudnienia tylko na Malcie, a wiek dezaktywizacji tylko na Malcie i w Słowenii, były niższe niż w Polsce.

Wykres 8. Przeciętny efektywny wiek opuszczania rynku pracy (oś pozioma) a wskaźnik zatrudnienia w wieku 55-64 lat (oś pionowa) dla kobiet w krajach UE 27 w latach 2000 i 2010.



Uwaga: Kolorem czerwonym wyróżniono Polskę.

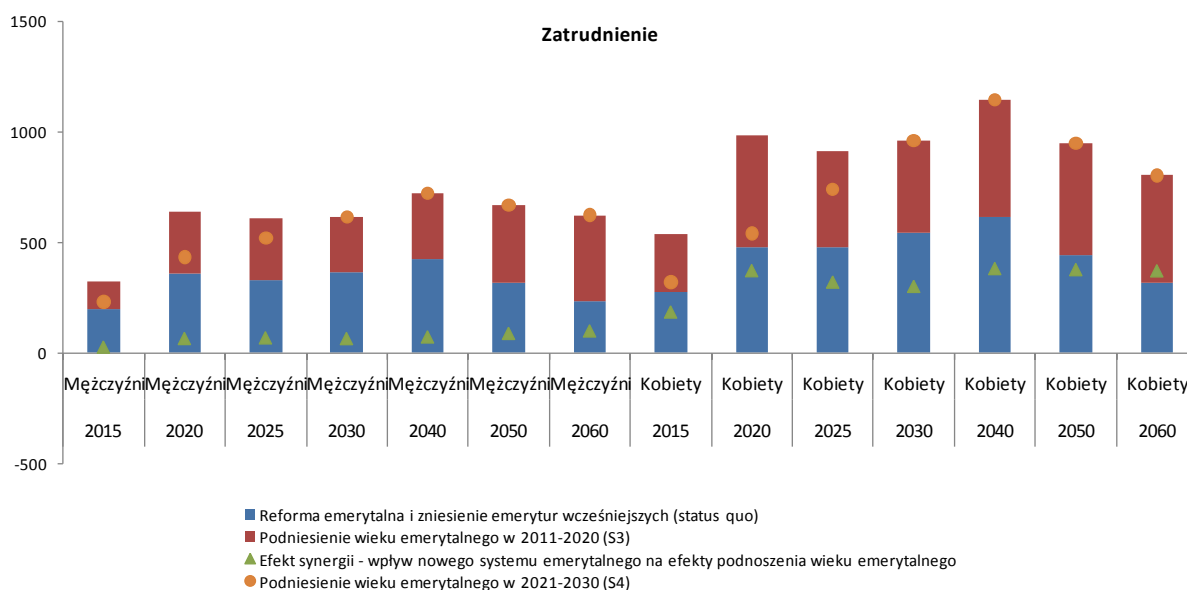
Źródło: Instytut Badań Strukturalnych.

Warto podkreślić, że w latach 2008-2009 polski rynek pracy był najmniej w Europie dotknięty skutkami globalnego kryzysu, a więc Polacy doświadczyli mniejszych trudności z utrzymaniem lub znalezieniem pracy niż inni Europejczycy. Oznacza to, że powiększanie się luki w zatrudnieniu osób po 60 roku życia, dzielącej Polskę od innych członków Unii Europejskiej byłoby nawet większe gdybyśmy w ostatnim czasie byli w innej – lepszej – fazie cyklu koniunkturalnego. Często podnoszone obawy, że głównym wynikiem podniesienia wieku emerytalnego byłyby eksplozja bezrobocia wśród najstarszych uczestników rynku pracy nie znajdują potwierdzenia w faktach. Pokazują to nawet następstwa zniesienia możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur z 2008 rokiem – ok. 140 tys. osób w wieku 55+ pozostało na rynku pracy, a aż 80 proc. z nich nadal pracowało na koniec roku 2010. Zdecydowana większość pozostałych nie stała się bezrobotnymi lecz zdezaktywizowała się. Dobrze potwierdzonym empirycznie faktem jest obserwacja, że im silniej system zabezpieczenia społecznego w danym kraju jest ukierunkowany na działania wydłużające aktywność zawodową na czele z wysokim ustawowym wiekiem emerytalnym, tym wyższy jest w nim wskaźnik zatrudnienia osób starszych. Związku między stopą bezrobocia a ustawowym wiekiem emerytalnym nie obserwuje się. Niski wskaźnik zatrudnienia 60-64-latków w Polsce, w tym zwłaszcza kobiet, jest więc pochodną niskiego efektywnego wieku opuszczania rynku pracy, który z kolei jest następstwem łatwej dostępności świadczeń emerytalnych dla większości Polaków po 60 roku życia.

Cui bono?

Stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn trzeba rozpocząć jak najszybciej. Dzięki temu proces ten mógłby być rozłożony na ok. 10 lat, co ułatwiłoby ubezpieczonym dostosowanie się do nowych warunków np. poprzez modyfikację własnych planów zawodowych i inwestycyjnych. Gdybyśmy już dziś zaczęli stopniowo podnosić ustawowy wiek emerytalny tak, by za dziesięć lat osiągnąć poziom 67 lat, to już w roku 2015-2016 moglibyśmy oczekiwać „dodatkowych” 350 tys. kobiet i 150 tys. mężczyzn na rynku pracy, a po roku 2020-2022 (zakładamy brak zmian w późniejszym okresie) podaż pracy kobiet byłaby o ok. 500, a mężczyzn o ok. 300 tys. osób rocznie wyższa niż przy utrzymaniu status quo. Jest to efekt porównywalny z tym, jakiego oczekujemy w efekcie likwidacji części przywilejów emerytalnych (wcześniejsze emerytury) dokonanej w roku 2009.

Wykres 9. Prognozowany wpływ podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci na aktywność osób starszych na zatrudnienie w latach 2015-2060 (w tysiącach).



Uwagi: Słupki prezentują różnicę między liczbą aktywnych zawodowo (pracujących) w danym roku względem sytuacji nie, w której to rozwiązanie nie jest wdrażane. Część niebieska to efekt likwidacji wcześniejszych emerytur 2009 (status quo).

Efekt synergii jest różnicą pomiędzy wpływem netto podnoszenia wieku emerytalnego przy założeniu nowego systemu emerytalnego i braku wcześniejszych emerytur, a wpływem netto podnoszenia wieku emerytalnego przy założeniu starego systemu i dostępności wcześniejszych emerytur.

Źródło: IBS (2010).

Odsunięcie tej reformy o dekadę tj. na lata 2021-2030, oznaczałoby utratę przeciętnie ok. 350 tys. osób pracujących rocznie w całym okresie 2011-2030. Różnica ta narastałaby stopniowo, osiągając maksimum rzędu 700 tys. osób w roku 2020-2021, by później maleć. Innymi słowy,

dzięki szybko podjętym działaniom liczba przyznawanych co roku emerytur zmniejszyłaby się względem utrzymania status-quo o ok. 60-80 tys. w latach 2012-2013 i o ok. 120-170 tys. w latach 2014-2015. Przez pierwsze kilka lat wpływ zmian byłby więc umiarkowany, gdyż objęłyby one tylko aktywne osoby w wieku przedemerytalnym. Do roku 2009 około 1,2 mln osób nabyło już przywileje do wcześniejszych emerytur i tych uprawnień zmiany w wieku emerytalnym nie zmieniają. Między rokiem 2016 a 2020 wpływ postulowanej zmiany byłby większy, przekraczając 200 tys. osób rocznie. Zatrudnienie wzrosłoby dzięki temu łącznie o ok. 800-900 tys., rekompensując zawiązką spadek wywołany zmianami demograficznymi – spadkiem udziału osób w *prime-age* w ogóle ludności w wieku produkcyjnym.

Podjęcie wysiłku reformatorskiego miałyby realne korzyści dla finansów publicznych. Początkowo niewielkie (ok. 1-1.5 mld złotych rocznie) ponieważ reforma objęłaby stosunkowo wąską grupę ubezpieczonych. Docelowo jednak, tj. z chwilą, gdy ustawowy wiek emerytalny dla obu płci zrównałby się na poziomie 67 lat, finanse publiczne zyskałyby corocznie ok. 17-18 mld złotych wg cen roku 2010 tj. ok. 1,3 proc. PKB. To rząd wielkości w pełni porównywalny z tym ile budżet zyskał (przejściowo) w wyniku zmniejszenia alokacji składki do OFE w roku 2011.

Na podniesieniu wieku emerytalnego w ślad za wydłużającym się życiem skorzystają także emeryci. Przeciętne dalsze trwanie życia 60-latki wynosi obecnie ok. 23 lat, w roku 2020 67-latka będzie mogła oczekiwać jeszcze 18,5 lat emerytury. Jednocześnie jej świadczenie będzie o około 10-20 procent wyższe w przypadku emerytur ze starego systemu, a nawet o 30-40 proc. w wypadku emerytur z systemu nowego. Z kolei dzisiejszy 65 latek może oczekiwać, że będzie pobierał emeryturę jeszcze przez ok. 15 lat – w roku 2020 to samo będzie mógł powiedzieć 67-latek. Podobnie jak w wypadku kobiet, będzie on miał nieco wyższą emeryturę niż gdyby przeszedł na nią 2 lata wcześniej. W starym systemie premia za odroczenie momentu emerytowania o 2 lata jest niewielka. Inaczej jest w wypadku osób, które objęte są w całości nowym systemem. Odkładanie momentu przejścia na emeryturę ma z ich punktu widzenia ubezpieczonych ważną zaletę – znacznie zwiększa stopę zastąpienia, czyli stosunek emerytury do ostatniej płacy. Kobiety z rocznika 1970 (a więc jednego z pierwszych w całości objętych reformą emerytalną) osiągną aż o 2/3 wyższą stopę zastąpienia, jeśli przejdą na emeryturę w wieku 67, a nie 60 lat. W przypadku mężczyzn podniesienie wieku emerytalnego z 65 do 67 lat pozwoli na zwiększenie stopy zastąpienia o ponad 40 proc. Ten relatywnie większy wpływ każdego dodatkowego roku pracy na emeryturę mężczyzn wynika, z tego, że w cyklu życia gromadzą oni przeciętnie większy kapitał emerytalny od kobiet (por. Lewandowski, 2011), który w przeciągu dwóch lat

dłuższego oszczędzania przynosi istotnie wyższe dochody odsetkowe.¹ Jednocześnie, doświadczenia międzynarodowe wskazują (por. Duval, 2003), że sam wzrost spodziewanej wysokości emerytury nie będzie prawdopodobnie wystarczającym bodźcem do przesunięcia momentu emerytowania – niezbędne jest podniesienie ustawowego minimum.

Tabela 2. Oczekiwane stopy zastąpienia brutto w powszechnym systemie emerytalnym dla kobiet i mężczyzn w różnych scenariuszach wysokości wieku emerytalnego do (65/67 lat).

	Mężczyźni			Kobiety			
	65	67	67/65	60	65	67	67/60
1970	37%	54%	1,44	22%	31%	36%	1,67
1975	34%	48%	1,40	20%	28%	33%	1,62
1980	31%	41%	1,33	18%	26%	29%	1,58
1981	33%	45%	1,37	18%	25%	28%	1,57
1982	33%	44%	1,35	18%	25%	27%	1,56
1983	32%	44%	1,37	17%	24%	27%	1,56

Uwagi: Dla obu płci prezentowana jest średnia ze stóp zastąpienia dla profili wyróżnionych ze względu na poziom wykształcenia, ważona udziałami tych profili w danej kohorcie. Opis metodologii – por. Lewandowski (2011).

Źródło: Symulacje Instytutu Badań Strukturalnych – model IBS HARP Pensions.

Można raczej oczekiwać, że przyszli emeryci będą pod tym względem przypominać obecnych beneficjentów emerytur wcześniejszych, którzy godzą się na niskie świadczenia w wieku podeszłym, krótkowzrocznie przedkładając nad przyszłe ubóstwo, korzyść, jak, odnoszą jako 55-60-latkowie z uzupełnienia emeryturą swojego bieżącego dochodu z pracy. Wyższy wiek emerytalny jest więc potrzebny w nowym systemie nie mniej niż w starym.

W krajach OECD wśród instrumentów podnoszących aktywność osób starszych znajdują się też działania uzupełniające, wprowadzane równolegle z podwyższaniem wieku emerytalnego, a jednocześnie podnoszące adaptacyjność i zdolność do pracy zawodowej najstarszych pracowników (por. Tabela 3). Przyjmują one formę dopuszczenia pobierania części świadczeń emerytalnych równolegle z pracą zawodową, subsydiowania miejsc pracy w niepełnym wymiarze godzin (Finlandia, Belgia) lub rekompensaty utraconych zarobków przy jednoczesnym pobieraniu świadczenia (Francja). Do drugich należy m.in. kształcenie ustawiczne oraz aktywne polityki rynku pracy. Badania OECD (2006) pokazują jednak, że w odróżnieniu od zmian w ustawowym wieku emerytalnym, instrumenty wspierające

¹ Różnice stóp zastąpienia dla mężczyzn i kobiet urodzonych w tym samym roku i przechodzących na emeryturę w wieku 67 lat wynikają z różnic w zgromadzonym kapitale – kobiety cechują się przeciętnie większą liczbą przerw w karierze zawodowej (lat nieskładkowych). Podniesienie wskaźnika zatrudnienia kobiet w *prime-age* jest kluczowe dla podniesienia ich wysokości emerytur, ale kwestia ta wykracza poza temat niniejszej notatki.

charakteryzują się najczęściej umiarkowaną skutecznością.² Umiarkowanie pozytywny obraz skuteczności aktywnych polityk rynku pracy wobec osób starszych wskazuje zatem na ich jedynie wspierającą funkcję wobec podnoszenia wieku emerytalnego (MPiPS, 2007). Istotną rolę odgrywają za to polityki, które utrzymują ciągłość aktywności zawodowej w cyklu życia i ograniczają ryzyko epizodów bierności.

Tabela I.3. Polityki wspierania aktywności osób starszych w wybranych krajach europejskich.

	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK
Polityka strategiczna wobec starszych pracowników ds. zatrudnienia i systemu emerytalnego	x					x									x
Programy B+R na rzecz wieku i zatrudnienia			x			x									x
Reformy na rzecz zachęcenia do opóźnienia przejścia na emeryturę i znoszące bodźce do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę	x	X	x	x	x	x	x					x			
Formy stopniowego przechodzenia na emeryturę	x	X	x	x	x	x	x					x			
Prawo antidyskryminacyjne, zabezpieczenie osób starszych przed zwolnieniem z pracy, zakaz uwzględniania wieku w rekrutacji, zniesienie obowiązkowego wieku emerytalnego	x	X			x	x	x		x	x					x
Kampanie podnoszące świadomość publiczną w kwestii osób starszych			x	x		x						x			x
Programy zatrudnienia i kształcenia starszych pracowników	x	X	x	x	x	x	x					x			
Wsparcie pracodawców (poradnictwo, trening, <i>employment placement</i>)			x	x		x	x			x		x			x

Uwagi: AT – Austria, BE – Belgia, DE – Niemcy, DK – Dania, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, GR – Grecja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, NL – Holandia, PT – Portugalia, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania.

Źródło: Komisja Europejska (2006).

BIBLIOGRAFIA

- Duval R., (2003), *Retirement Behaviour in OECD Countries: Impact of Old-Age Pension Schemes and Other Social Transfer Programmes*, OECD Economic Studies, No. 37, 2003/2
- IBS, (2010), *Zatrudnienie w Polsce – praca w cyklu życia*, Bukowski M. (red.), Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa
- Komisja Europejska, (2006), *Ageing and Employment: Identification of Good Practice to Increase Job Opportunities and Maintain Older Workers in Employment*, Komisja Europejska.
- Lewandowski P. (2011), *Komentarz do uzasadnienia zmian w systemie emerytalnym przedstawionego przez rząd 24 stycznia 2011 wraz z alternatywną propozycją zmian wysokości składki do OFE*, Instytut Badań Strukturalnych
- MPiPS, (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2007*, Bukowski M. (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- OECD, (2004), *Ageing and Employment Policies: United Kingdom*, OECD Paryż
- OECD, (2005), *Ageing and Employment Policies: Germany*, OECD Paryż
- OECD, (2006), *Live Longer, Work Longer: A synthesis report, Ageing and Employment Policies*, OECD Paryż

² W szczególności dotyczy to kształcenia, zwłaszcza w formule szkoleń zawodowych, a także subsydiowania miejsc pracy – ta forma wsparcia przyjęła się m.in. w Niemczech, Austrii oraz Wielkiej Brytanii. Dla kursów ćwiczących umiejętności praktyczne, od 12 (Szwecja) do 70 proc. (Hiszpania) beneficjentów znajdowało (w zależności od ich konstrukcji) pracę po ich ukończeniu (OECD, 2006).

dr Agnieszka Chłoń-Domińczak
Instytut Statystyki i Demografii
Szkoła Główna Handlowa

Emerytura minimalna – potrzeba zmiany

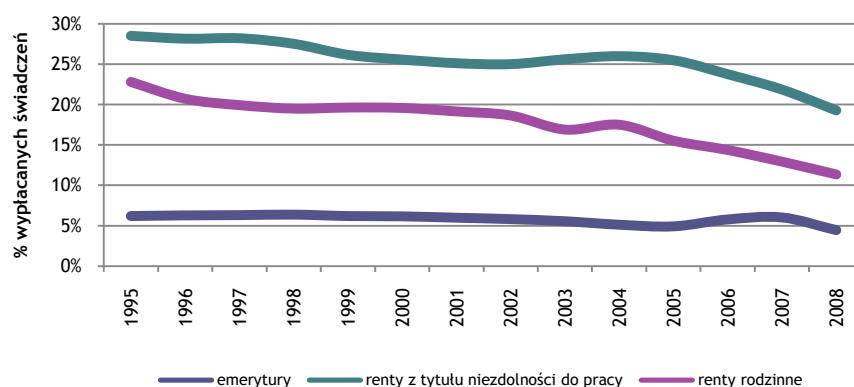
W nowym systemie emerytalnym struktura emerytur według wysokości będzie zbliżona do struktury wynagrodzeń, w starym systemie emerytalnym formuła emerytalna uwzględniała element redystrybucji. W efekcie, emerytura minimalna w nowym systemie stanowi główne źródło redystrybucji dochodowej.

Dzisiejszy sposób waloryzacji emerytury minimalnej, tj. taki jak wszystkich innych świadczeń, oznacza, że jej wysokość w relacji do przeciętnego wynagrodzenia będzie spadać. Dzisiaj jest to około 22% przeciętnego wynagrodzenia, a w 2025 r. jeżeli realne zarobki będą rosły w tempie 4% rocznie będzie to około 13%. Gdy wzrost realnych wynagrodzeń będzie niższy – np. 2%, to relacja ta będzie wynosić około 18%. Niemniej jednak będzie ona spadać.

Zmienia się także relacja emerytury minimalnej do progu minimum socjalnego oraz relatywnego progu ubóstwa – ze względu na to, że tempo wzrostu tych wartości zależy od tempa wzrostu płac. Natomiast emerytura minimalna utrzymuje się cały czas powyżej 150% progu minimum egzystencji.

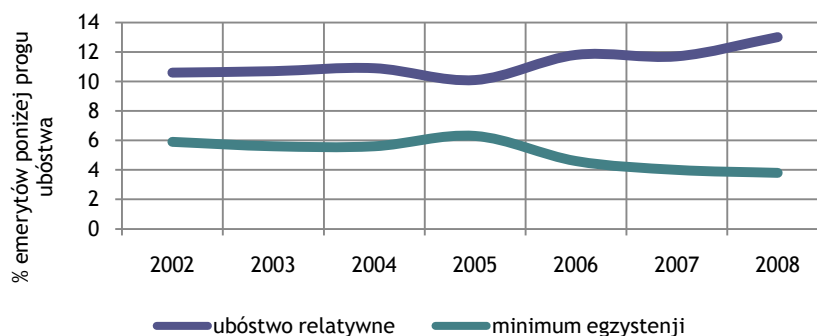
Udział emerytur i rent minimalnych w ogólnej liczbie wypłacanych świadczeń oraz wśród świadczeń nowo przyznanych spada, co jest między innymi efektem przyjętej metody waloryzacji.

Przyznane emerytury i renty minimalne jako % nowo przyznanych świadczeń			
	styczeń 2005	styczeń 2007	styczeń 2008
Emerytury	2,4%	3,9%	1,3%
Renty z tytułu niezdolności do pracy	10,0%	9,4%	7,8%
Renty rodzinne	8,8%	7,8%	6,7%



Źródło: Chłoi-Domińczak i Strzelecki (2010)*

Sposób waloryzacji chroni emerytów przed ubóstwem absolutnym. Jednak nie stanowi mechanizmu ochrony przed ubóstwem relatywnym, które zależy od wzrostu mediany dochodów ludności. W efekcie: widzimy wzrost luki pomiędzy absolutnym i relatywnym ubóstwem. Jeżeli nie będzie zmiany sposobu podejścia do emerytury minimalnej, luka ta będzie narastać.



Źródło: Chłoi-Domińczak i Strzelecki (2010)*

Symulacje przeprowadzone w Chłoń-Domińczak i Strzelecki (2010)* wskazują, że sposób waloryzacji emerytur minimalnych wpływa na to, ile osób będzie otrzymywać emeryturę minimalną. Przy założeniu, że struktura osób przechodzących na emeryturę pod względem długości stażu pracy i wysokości wynagrodzeń nie zmieni się istotnie to:

- Zakładając obecny sposób waloryzacji emerytury minimalnej: ok. 0,3% mężczyzn i 2,4% kobiet przechodzących na emeryturę według całkowicie nowych zasad (rozpoczynających obecnie aktywność zawodową) będzie otrzymywać emeryturę minimalną;
- Jeżeli utrzymana zostanie obecna relacja emerytury minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia, odsetki te wzrosną odpowiednio do 3,3% dla mężczyzn i 41,2% dla kobiet.

Znacznie wyższe ryzyko otrzymywania emerytury minimalnej przez kobiety wynika zarówno z ich sytuacji na rynku pracy (krótszy staż pracy oraz niższe wynagrodzenia, często współwystępujące), jak i z niższego wieku emerytalnego.

Jeżeli utrzymane zostaną obecne zasady waloryzacji świadczeń, liczba osób które będą otrzymywać minimalne emerytury drastycznie zmaleje, ale tylko dlatego, że rola emerytury minimalnej jako instrumentu ochrony przed ubóstwem (szczególnie relatywnym) zmaleje.

Podsumowując:

- Potrzebna jest zmiana sposobu określenia wysokości emerytury minimalnej aby stanowiła rzeczywisty instrument ochrony przed ubóstwem, zmiana powinna następować podobnie jak na przykład modyfikowane są progi wsparcia dochodowego w pomocy socjalnej czy w świadczeniach rodzinnych
- Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn może także ograniczyć ryzyko otrzymywania niskich świadczeń przez kobiety w przyszłości

* Na podstawie: Agnieszka Chłoń-Domińczak, Paweł Strzelecki (2010), 'The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland, opracowanie prezentowane na konferencji FISS, Sztokholm

Zbigniew Derdziuk

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Jak zapewnić godziwą emeryturę?

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca aktualnie świadczenia emerytalno - rentowe dla ponad 7, 4 mln osób. Z tego blisko 5 mln to są emerytury, (czyli można powiedzieć zabezpieczenie z tytułu wieku); 1 mln 200 tys. to renty z tytułu czasowej i stałej niezdolności do pracy oraz 1 milion 260 tys. to renty rodzinne z tytułu utraty żywiciela rodziny. Ponadto wypłacamy renty socjalne dla 250 tys. osób; zasiłki i świadczenia przedemerytalne dla ok. 150 tys. osób. oraz inne świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego.

Łączne wydatki na ten cel z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosą w roku 2011 ok. 160 mld zł. Z tego tylko niecałe 60 procent pochodzi ze składek, pozostałe są uzupełnianie przez państwo, z podatków lub w części z długu. Nie obejmuje to wydatków KRUS, systemów zabezpieczenia emerytalnego dla żołnierzy, policjantów, funkcjonariuszy czy sędziów.

Nie wdając się w rozważania na temat perspektyw systemu, bo o tym powiedzą inni uczestnicy debaty, chciałbym zwrócić Państwu uwagę na istotność uwarunkowań instytucjonalnych systemu emerytalnego. Kryzys roku 2008 dobitnie pokazał, a co także potwierdzają obserwacje i raporty Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego, którego nota bene ZUS jest aktywnym członkiem), że to przede wszystkim państwo jest gwarantem stabilności systemu.

Odpowiedzialność Państwa oznacza przyjęcie ról planisty, ustawodawcy, regulatora, zarządzającego, nadzorcy, wreszcie gwaranta.

Wiele krajów ma wyspecjalizowane instytucje, zdywersyfikowaną odpowiedzialność, bo i tak w sytuacji krańcowej, obywatele zwracają się do państwa z oczekiwaniami adekwatnego zabezpieczenia. W Polsce te zadania realizują Rząd, z wiodącą rolą Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz innych ministrów działowych (obrony, spraw wewnętrznych, rolnictwa, sprawiedliwości), którzy określają przepisy prawa, definiujące prawa i obowiązki obywateli

oraz państwa tym obszarze, (oczywiście uczestniczą w tym wszystkie konstytucyjne organy a więc: Rada Ministrów, Sejm, Senat i Prezydent). Mamy Ministra Finansów, który w ramach finansów publicznych zapewnia podstawowe i uzupełniające finansowanie oraz płynność systemu. Mamy Komisję Nadzoru Finansowego, nadzorującą rynek papierów wartościowych i rynek ubezpieczeń, która pełni rolę regulatora wobec OFE, PPE, IKE, i ostatnio IKZE.

Na koniec mamy instytucje realizujące obsługę, i bieżące zarządzanie systemami emerytalnymi i ich komponentami. Należą do nich Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zakłady emerytalne: MSWiA, MON, MS. Elementem systemu jest także 14 Powszechnych Towarzystw Emerytalnych, znaczna liczba instytucji prowadzących IKE, oraz wiele PPE. Jednak dla zapewnienia godziwych emerytur kluczowe jest dobre współdziałanie wszystkich instytucji tworzących system. Należy zwrócić uwagę, że z jednej strony dotykamy fundamentalnego prawa obywateli - prawa do godziwej emerytury na starość, ale z drugiej strony także kwestii osobistej odpowiedzialności każdego obywatela, którego postawy i przejawiana aktywność w okresie nauki, pracy zawodowej lub w tak zwanych okresów nieskładkowych determinują świadczenia otrzymywane na starość. Odpowiedzialność państwa, jako regulatora i gwaranta musi wykraczać poza horyzont jednej kadencji, dekady, czy nawet aktywności zawodowej osób współuczestniczących w zarządzaniu systemem.

Zaufanie do systemu, do instytucji go tworzących, zyskuje się u obywateli latami. Zaufanie do instytucji to jeden z najistotniejszych wymiarów zaufania do państwa. Oczekujemy od państwa, że zapewni bezpieczeństwo fizyczne, obroni przed agresją, umożliwi nieskrępowany udział w życiu publicznym. Oczekujemy również, że ustanowi regulacje wzajemnego ubezpieczenia na wypadek różnych ryzyk, w tym ryzyka starości lub niezdolności do pracy. Państwo, musi przy tym - biorąc pod uwagę długi horyzont czasowy, w jakim należy rozpatrywać system emerytalny - analizować trendy demograficzne, rynek pracy, warunki gospodarcze, rozwój rynków finansowych oraz przewidywać scenariusze, które zapewnią jego obywatelom adekwatne zabezpieczenia. Rządzący muszą także mieć świadomość różnych postaw i zachowań swoich obywateli. Państwo dysponuje instrumentami do definiowania, edukacyjnego modelowania a w ostateczności prawnego egzekwowania określonych zachowań obywateli. Należy mieć jednak świadomość, że mają one często odroczony horyzont zmian i praktycznej implementacji.

Klasycznym przykładem jest kreowanie postawy odpowiedzialności każdego z obywateli za swoją emeryturę przejawiającą się w mechanizmie zdefiniowanej składki. Jest jeszcze duży potencjał uświadomienia młodym ludziom, że ich emerytura zależy tylko i wyłącznie od wielkości wpłaconych składek. Wszelkie postawy unikania płacenia składek lub formy pozornej rejestracji działalności gospodarczej w innych krajach, bez świadomego oszczędzania na starość, skazują tych „oszczędnych” na skrajnie niską emeryturę.

Sądzę, że nie będę daleki od prawdy, jeśli uznam, że takie postawy, poza cechą osobniczą wielu mieszkańców naszego kraju, są także pochodną ich podejścia do państwa. Wynika z jednej strony z niskiej świadomości związku emerytury ze składką, a zaś z drugiej doświadczeń na przestrzeni ostatnich sześciu dekad różnych zachowań państwa. Kwestią otwartą pozostaje, ile będzie warta za 45 lat, złotówka wpłacona dzisiaj na konto w ZUS czy w OFE. Kwestią jest, kto zagwarantuje jej wartość w czasie, i zapewni jej wypłacalność.

Najlepszym gwarantem zachowania wartości i pewności wypłat jest państwo. Ten warunek będzie mógł być zachowany wyłącznie wtedy, gdy instytucje państwa, odpowiedzialnie za funkcjonowanie systemu, będą dobrze funkcjonowały.

Dobre funkcjonowanie oznacza między innymi:

- Dobre prognozowanie i bieżące korygowanie w zakresie wydolności systemu. Narzędziem do tego są tworzone przez ZUS prognozy aktuarialne na 50 lat.
- System jest na bieżąco, w sposób stabilny i przewidywalny dla obywateli korygowany w zależności od cyklicznych przeglądów sytuacji demograficznych, fiskalnych i gospodarczych (tak, jak np. system emerytalny w Szwecji).
- Instytucje odpowiedzialne za system i uczestniczące w jego zarządzaniu, budują zaufanie obywateli, świadczą usługi na wysokim poziomie, są nowoczesnie zarządzane, wykorzystują nowoczesne technologie do zarządzania, w tym do zarządzania danymi oraz do umożliwienia obywatelom wygodnych form dostępu do usług.

Należy podkreślić, że koszty funkcjonowania systemu nie powinny zbyt obciążać przyszłych świadczeń. Każda złotówka pobrana od wpłaconej składki zmniejsza wysokość emerytury o procent składany za okres do jej wypłaty.

Ważne jest też edukowanie obywateli, by dokonując wyboru byli świadomi jego znaczenia. Obserwacje krajów członków ISSA wskazują niestety na prawidłowość, że niska świadomość reguł funkcjonowania systemu oraz zasad ekonomii skłania wielu obywateli do wyboru

rozwiązań mniej dla nich korzystnych, ale atrakcyjnie zareklamowanych lub wykreowanych na modne.

Rolą państwa jest też, by instytucje, które są dopuszczone do obsługi systemu emerytalnego nie nadużywały rezerw w systemie do pobierania wysokich opłat, czyli generowania nadmiernych kosztów obsługi. To są tylko uzupełniające mechanizmy do poprawy funkcjonowania systemu i częściowego zapobieżenia zbyt niskim emeryturom. Kluczowym, bowiem elementem wpływającym na emeryturę w obecnym systemie zdefiniowanej składki jest wysokość płaconych składek, okres aktywności zawodowej oraz wiek przechodzenia na emeryturę.

I na koniec jedno istotne zapewnienie: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako jedna z instytucji realizujących zadania państwa z zakresu zabezpieczenia społecznego, wprowadza strategię **zwiększenia satysfakcji klienta poprzez projektowanie procesów, wykorzystanie zasobów przy zachowaniu przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi.**

Jesteśmy stabilnym, efektywnym elementem systemu, gotowym do realizacji wszelkich zadań na nas nałożonych.

Jak zapewnić godziwe emerytury?

Spór dotyczący podziału składki emerytalnej był dewastujący tak merytorycznie, jaki i publicznie. Niektóre istotne kwestie dotyczące systemu emerytalnego zostały opacznie zinterpretowane lub zmarginalizowane. Naprawienie tego będzie kosztowało dużo pracy. Jedną z kwestii wymagających wyjaśnienia jest wysokość przyszłych emerytur.

Już samo odniesienie do wysokości emerytury rodzi problemy. Można ją bowiem mierzyć na dwa różne sposoby: relatywny (stopa zastąpienia) oraz absolutny (kwota złotych). Dynamika zmian w obu przypadkach może mieć inny kierunek i od czego innego zależy.

Stopa zastąpienia (z) zależy jedynie od dwóch czynników:

—

gdzie: c – stopa składki (rzeczywista włączająca ew. subsydiowanie z podatków), d – stopa obciążenia systemowego (liczba emerytów przypadająca na pracującego).

- ✓ Obciążenie aktywnych zawodowo (c) osiągnęło już poziom bardzo wysoki poziom, co obniża dochody do dyspozycji pracujących i ich rodzin. Jest raczej niemożliwe, a na pewno nieracjonalne, by to obciążenie jeszcze zwiększać
- ✓ Struktura wieku ludności (d) w bardzo ograniczonym zakresie jeśli w ogóle reaguje na decyzje polityczne. Jeżeli w ogóle to z opóźnieniem na tyle dużym, że trudno traktować współczynnik d jako zmienną decyzyjną. Można więc jedynie sprzyjać zwiększeniu aktywności zawodowej (szczególnie w wyższych grupach wieku).

Z powyższego wynika, że stopa zastąpienia jest wielkością wynikową a nie decyzyjną. Ważna jest jedynie proporcja osób aktywnych i biernych (tu emerytów) oraz jak ci pierwsi są obciążeni na rzecz tych drugich.

Natomiast wysokość emerytur mierzona realną kwotą wypłacaną emerytom zależy od tempa wzrostu gospodarczego. Jeśli system emerytalny sprzyja wzrostowi, to *ceteris paribus* sprzyja także wzrostowi emerytur, jeśli hamuje wzrost, to skutek jest odwrotny.

Generalnie w zakresie wysokości emerytur polityka społeczna i polityka gospodarcza mogą działać niewiele. W odniesieniu do stopy zastąpienia można i należy sprzyjać zwiększeniu zatrudnienia; w odniesieniu do wysokości wypłacanych realnych kwot należy sprzyjać wzrostowi gospodarczemu.

Problemem starego systemu emerytalnego było tworzenie oczekiwań emerytalnych przewyższające zdolność systemu do ich realizacji. Spowodowało to najpierw wzrost obciążenia pracujących, następnie narastanie długu ukrytego, następnie jawnego i co za tym idzie wypychanie innych wydatków. Wyzwanie stojące przed większością krajów świata polega na ograniczeniu oczekiwań emerytalnych do poziomu odpowiadającego temu, co ludzie w przyszłości faktycznie będą mogli otrzymać.

Emerytury zostały wymyślane by finansować niedołężnych starców. Dzisiaj świadczenia zaczynają pobierać ludzie w wieku, który na pewno nie jest wiekiem starczym. Pracujący finansują świadczenia 60-latków, przez co środki na finansowanie prawdziwej starości 80-latków są niewystarczające. Konieczne jest przywrócenie sensu celu jakim jest obciążanie pracujących kosztem finansowania emerytów.

W przeszłości środki na emerytury i inne wydatki dokonywane przez społeczeństwo za pośrednictwem rządu generowane były dzięki wykorzystaniu piramidy finansowej istniejącej dzięki specyficznej strukturze wieku ludności. Kiedyś metoda ta – jakkolwiek jej stosowanie jest przestępstwem, gdy stosuje ją prywatna firma – wydawała się cudownym wynalazkiem w rękach rządów. Jednak jak każda piramida finansowa i ta zbankrutowała – w tym przypadku na skutek tzw. przejścia demograficznego.

Nie jest łatwo poradzić sobie z organizacją i finansowaniem systemu emerytalnego po odejściu demograficznego św. Mikołaja. Jednym z warunków sukcesu, jednocześnie wielkim wyzwaniem, jest rozdzielenie alokacja dochodu w cyklu życia (faktyczny cel systemu emerytalnego) i redystrybucji (jeden z celów szeroko rozumianej polityki społecznej). Oba te cele tradycyjnie były realizowane razem, jednak ich rozdzielenie jest społecznie i ekonomicznie bardziej efektywne. W porównaniu z budżetem system emerytalny – szczególnie przy obecnej strukturze wieku ludności – nie jest dobrym kanałem redystrybucji:

- ✓ Ma mniejszą bazę (w przypadku ogólnych podatków jest to cały PKB);
- ✓ Obciąża tylko pracę (dochody z kapitału są opodatkowane, ale nie są oskładkowane);
- ✓ Obciąża według liniowej skali;
- ✓ Tworzy długookresowe zobowiązania.

Redystrybucja wbudowana w system emerytalny prowadzi do utraty jego przejrzystości, przez co zwiększa zniekształcenia podatkowe hamujące wzrost gospodarczy. Jest ona wtedy również mniej elastyczna, przez co trudniej jest kierować środki tam, gdzie są w danym momencie najbardziej potrzebne. System emerytalny tworzący długookresowe zobowiązania utrudnia to. Rozdzielenie alokacji dochodu i redystrybucji dochodu sprzyja efektywności systemu emerytalnego, jak i efektywności redystrybucji.

Dawniej, gdy systemy emerytalne stanowiły mniejszą część PKB niż obecnie możliwe było ich subsydiowanie bez dewastujących skutków dla realizacji innych celów (edukacja, ochrona zdrowia, itp.). Dzisiaj tak już nie jest. Niestety mamy do czynienia z koniecznością wyboru: jeśli wydamy złotówkę na emeryturę, to nie wydamy tej złotówki na wynagrodzenia, lub bieżące cele społeczne. Nie ma ucieczki od tego dylematu. Dostrzegłszy to nie należy tu jednak szukać uproszczonych odpowiedzi na pytanie na co należy tę złotówkę wydać. Podejmując decyzję nie wolno jednak zapomnieć, że według danych z Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności stopa zagrożenia ubóstwem (po uwzględnieniu transferów socjalnych) dla wszystkich gospodarstw domowych w Polsce liczona względem linii ubóstwa równej 60% mediany dochodów wyniosła w 2005 r. 19%, natomiast dla osób powyżej 65 roku życia wynosiła 8%. Tak więc to dochody pracujących wymagają ochrony w pierwszej kolejności. Ten, znany skądinąd fakt, Bardzo często pozostawiony jest poza nawiasem dyskusji emerytalnych.

Najskuteczniejszym sposobem zwiększenia wysokości stopy zastąpienia jest przedłużenie okresu aktywności i skrócenie okresu pobierania świadczenia. Należy przekształcać instytucje tak by sprzyjały dłuższej aktywności oraz prowadzić akcję edukacji publicznej wśród ludzi przed 50 rokiem życia nakierowaną na:

- ✓ Uświadomienie im, że niezależnie od dzisiejszych dyskusji na emeryturę przechodząc będą o 5-10-15 lat później. To naturalna kolej rzeczy nawet, gdyby dzisiaj politycy stanowczo temu zaprzeczali.
- ✓ Pomoc w dostrzeżeniu, że dłuższa praca to zdecydowanie wyższa emerytura oraz że nie ma innej metody uzyskania jej znaczącego zwiększenia.

- ✓ Uświadomienie konieczności i pomoc w realizacji wyzwania, jakim jest ustawiczne kształcenie nakierowanego na dostosowanie kwalifikacji zawodowych do zmieniającej się struktury popytu na nie w kolejnych dziesięcioleciach życia pracowników.

Dodatkowe oszczędzanie, jakkolwiek bardzo wskazane ma ograniczoną skuteczność. Warto prowadzić kampanię na rzecz dodatkowego oszczędzania, ale nie należy oczekiwać w tym zakresie cudów. Poza tym należy zachęcać pozytywnie, a nie strachem. Tu komentarz nawiązujący do kwestii wysokości emerytur: Gdyby nie zmiana systemu emerytalnego na nowy, jaka nastąpiła w 1999 r., to składki do obowiązkowego systemu musiałyby być znacząco wyższe. Dzięki wprowadzeniu nowego systemu nie muszą. Znaczy to, że w kieszeniach Polaków pozostały środki, które w przeciwnym wypadku musieliby użyć na opłatę składki. Te środki można i warto zaoszczędzić. Każdy może indywidualnie zrobić to, co stary system zrobiłby mu z automatu. Wtedy stopa zastąpienia będzie znacząco wyższa. Ona będzie niższa jedynie dla tych, którzy z tej możliwości nie skorzystają.

W prowadzonej debacie zastąpiłbym pytanie o „godziwe emerytury” pytaniem: Jak spowodować, by obciążenie aktywnych ekonomicznie na rzecz finansowania systemu emerytalnego pozostawało na możliwie niskim poziomie? Sprzyjałoby to możliwie wysokiemu poziomowi wynagrodzeń netto. Dzięki temu aktywna część społeczeństwa miałaby:

- ✓ Większą motywację do pracy
- ✓ Większe bezpieczeństwo dochodowe (środki na utrzymanie rodziny, zmniejszenie obawy przed posiadaniem większej liczby dzieci)
- ✓ Mniejszą motywację do emigracji

To praca tworzy dobrobyt. Tak często i chętnie przywoływane państwo (w rzeczywistości chodzi o rząd) może dysponować jedynie tymi środkami, które wytworzone zostały przez pracujące społeczeństwo, ale nie zostały wykorzystane na jego wynagrodzenie. Zawsze powraca więc ten sam dylemat: ile zabrać aktywnemu, by dać biernemu? W ogólnym przypadku odpowiedź musi zależeć od apriorycznie przyjętych założeń. W przypadku systemu emerytalnego istnieje odpowiedź, która taka nie jest: Należy oddać biernemu (emerytowi) tyle ile wynosi zaktualizowana wartość tego, co on sam wniósł (składka), gdy był aktywnym ekonomicznie członkiem społeczeństwa.

Działający w Polsce od 1999 roku nowy system emerytalny w znacznym stopniu realizuje taki cel dzięki podporządkowaniu go następującym wartościom:

- ✓ Dobrobyt każdego pokolenia jest równie ważny. – Wymaga to, by wartość wypłacanych świadczeń odpowiadała wartości wpłaconych składek powiększonych o procent odpowiadający w przybliżeniu tempu wzrostu gospodarczego
- ✓ Powszechne uczestnictwo na jednolitych zasadach, co oznacza finansowanie redystrybucji z podatków, a nie w systemie emerytalnym
- ✓ Przejrzystość i trwałość zasad, co oznacza powstrzymanie się od prób doraźnego ingerowania w kształt i działanie tego systemu.

Systemem tym należy objąć całe społeczeństwo. Uczynienie nominalnie powszechnego systemu rzeczywiście powszechnym poprzez objęcie nim całego społeczeństwa będzie dobrze służyło Polsce. To wielkie wyzwanie, z którym zmierzyć się będziemy musieli w najbliższej przyszłości.

Jak zapewnić godziwe emerytury?

Przeprowadzona w 1998 roku reforma systemu ubezpieczeń społecznych dokonała podstawowej zmiany w zakresie wyliczania emerytury z formuły zdefiniowanego świadczenia, na formułę zdefiniowanej składki. Powyższe spowodowało, że emerytura stała się pochodną gromadzonych i waloryzowanych (ZUS) oraz inwestowanych (OFE) składek opłacanych za i przez ubezpieczonego (kapitał stanowiący podstawę wyliczenia emerytury). Emerytura jest zatem finansową konsekwencją całej legalnej (rejestrowanej) aktywności zawodowej pracownika od wejścia na rynek pracy do zakończenia pracy zawodowej.

Od 1999 roku stopa bezrobocia w Polsce kształtuje się na poziomie dwucyfrowym (za wyjątkiem roku 2008) i waha się w przedziale od 12 do 19 procent (2004). W ostatnich 3 latach odnotowujemy tendencje zwykłe. Liczba bezrobotnych zaewidencjonowanych w urzędach pracy na koniec 2010 roku (stopa bezrobocia 12,3%) wynosiła 2.150,2 tys. osób.

Minimalna płaca w analogicznym okresie wzrosła od 528,- zł do kwoty 1386,- zł i wahała się od 36 do 41% w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Warto podkreślić, że stosunek wynagrodzenia minimalnego do wynagrodzenia przeciętnego nie odpowiada standardom europejskim. Zgodnie z wykładnią postanowień Europejskiej Karty Społecznej godziwym wynagrodzeniem jest 2/3 lub nawet 68% przeciętnego wynagrodzenia w danym kraju.

Polska plasuje się obecnie na 11. miejscu wśród 55 państw o największych różnicach między zarobkami menedżerów i pracowników biurowych. W Polsce są one zdecydowanie wyższe niż w Stanach Zjednoczonych oraz krajach Europy Zachodniej. Co więcej - przewyższają nawet poziom różnic płacowych odnotowany w Rosji (która uplasowała się na 14 miejscu w rankingu) czy w sąsiednich Czechach (20 miejsce) i na Słowacji (27 miejsce). Przy takiej polityce płacowej godziwą emeryturę mają zapewnioną nieliczni.

Od kilku już lat większość młodych Polaków, o ile znajdą jakiegokolwiek pracę, nie ma szans na podniesienie otrzymywanego wynagrodzenia, gdyż zatrudniana jest na tzw. umowach śmieciowych tj. umowie zlecenia, umowie o dzieło, umowach cywilnoprawnych (samozatrudnienie) lub w najlepszym przypadku na podstawie umowy na czas określony. Według danych GUS w 2010 roku liczba osób posiadających umowę na czas określony wzrosła o dalsze 172 tys. w porównaniu z poprzednim rokiem i wyniosła 3.525 tys. osób. Ponadto ok. 450 tys. osób zatrudniają agencje pracy tymczasowej, które „wypożyczają” swoich pracowników innym firmom.

Drugą, po młodzieży, grupą najbardziej zagrożoną bezrobociem są osoby po 50 roku życia. Wg niektórych ekonomistów wartość szarej strefy wynosi ok. 1/3 wartości PKB. Składa się na nią m.in. zatrudnianie na czarno oraz zaniżanie wysokości wynagrodzeń do minimalnego poziomu dla obniżenia obciążeń podatkowych i składowych pracodawcy i pracownika.

W świetle przedstawionej powyżej diagnozy rynku pracy nasuwa się kluczowy wniosek: **aby zapewnić godziwe emerytury trzeba zapewnić legalną pracę i godziwe wynagrodzenie. Trzeba także wyrównywać wysokość płacy kobiet do zarobków uzyskiwanych przez mężczyzn zatrudnionych na analogicznych stanowiskach. Aby jakakolwiek terapia była skuteczna trzeba zwalczać jej przyczyny, a nie objawy.**

X X X

Wszystkie inne proponowane rozwiązania mające przyczynić się do wzrostu emerytur w konsekwencji zmierzają do dalszego pogorszenia *per saldo* sytuacji pracowników. Za taką należy uznać, m.in. lansowany przez część liberalnych ekonomistów, postulat podwyższania wieku emerytalnego.

Zakładając, że przy aktualnie występujących trendach na rynku pracy, o ile się nie zmienia, a na to niestety nic nie wskazuje, przy wydłużonym wieku emerytalnym dla kobiet do 65 roku życia ich emerytura wzrośnie o ok. 20%, a emerytura mężczyzn pracujących do 67 lat o ok. 8%.

Wykazany wzrost jest wynikiem zabiegu matematycznego, bowiem zebrany kapitał stanowiący podstawę wyliczenia emerytury będzie dzielony przez mniejszy mianownik, który stanowi średnie dalsze trwanie życia kobiet i mężczyzn (liczone łącznie dla osób obu płci) w wieku przejścia na emeryturę.

Kapitał nie będzie powiększany z tytułu pracy, bowiem ta, dla znacznej części sześćdziesięciolatków, będzie nieosiągalna a emeryci *in spe* staną się klientami ośrodków pomocy społecznej.

Rozsądną alternatywą dla podniesienia wieku emerytalnego powinny być kompleksowe działania na rzecz promocji pracy legalnej i w pełni „oskładkowanej”, wprowadzanie elastycznego wieku emerytalnego, czy też tzw. stopniowe przechodzenie na emeryturę. Polega ono na stopniowym wycofywaniu z rynku pracy osób starszych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu. Rozwiązania takie stosowane są z powodzeniem w szeregu krajach europejskich. Należy mieć także na uwadze, że mimo pozytywnych zmian w wydłużaniu przeciętnego trwania życia, Polska nadal wypada bardzo niekorzystnie na tle innych krajów europejskich. Wiek dożywania Polaków jest krótszy o kilka lat: mężczyzn o ok. 8 lat, kobiet o 4-5 lat w porównaniu do mieszkańców Europy zachodniej oraz niektórych krajów skandynawskich. Podniesienie wieku emerytalnego do postulowanego przez niektóre środowiska poziomu 67 lat spowoduje, że mieszkańcy niektórych regionów kraju pobierać będą emeryturę średnio przez ok. 3 lat. Przykładowo w województwie łódzkim średnia długość trwania życia mężczyzn jest najkrótsza w Polsce – w 2009 r. wynosiła 69,2 lat.

X X X

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych wprowadziła trzy filarowy system emerytalny. Uległ on pewnej modyfikacji, która, z punktu widzenia pracownika, poprzez pozostawienie części składki dotychczas przekazywanej do OFE na koncie w ZUS, prowadzi do jego znacznej stabilizacji poprzez zwiększenie bezpieczeństwa przekazywanych środków.

Nadal jednak część składki emerytalnej przekazywanej do OFE inwestowana będzie w papiery wartościowe, co oznacza, że ta kapitałowa część emerytury uzależniona będzie pod szeregu czynników niezależnych od ubezpieczonego takich jak wartość aktywów w dniu wyjścia z systemu. Wszystkie analizy przedstawiane przez ekspertów związanych z OFE wskazują, że składki inwestowane na rynkach kapitałowych przyniosą wyższą stopę zwrotu od tych zapisywanych na koncie w ZUS. Jeżeli tak jest, i będzie tak w przyszłości, wydaje się logicznym, aby fundusze te konkurowały ze sobą np. poprzez zagwarantowanie minimalnej stopy zwrotu. Nie wydaje się właściwym rozwiązaniem, aby za nietrafne decyzje inwestycyjne towarzystw emerytalnych konsekwencje ponosił ubezpieczony, zaś gwarancje finansowe w formie emerytury w minimalnej wysokości leżały tylko po stronie Państwa.

Spoleczeństwo polskie jest ubogie. Przy cenach podstawowych artykułów i usług, porównywalnych, a w szeregu wypadków znacznie wyższych od występujących w innych krajach UE, pracownicy otrzymują znacznie niższe wynagrodzenia. Konsekwencją tego jest, że ok. 60% społeczeństwa żyje na poziomie minimum socjalnego, wśród krajów unijnych występuje największe zagrożenie ubóstwem wśród dzieci, coraz szerszy zakres obejmuje zjawisko ubogich pracujących, rośnie zadłużenie indywidualnych kredytobiorców, ok. 74% Polaków żyje „z dnia na dzień” nie mając jakichkolwiek oszczędności. Nie ma się czemu dziwić skoro przodujemy w dysproporcji płac i dochodów, co wynika choćby z danych statystycznych dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych. Za rok 2009 w pierwszym przedziale podatkowym rozliczyło się 98,41% podatników, zaś w drugiej pozostałe 1,59%. Podatnicy rozliczający się w pierwszej grupie podatkowej wpłacili do budżetu 76,97% podatku zaś pozostali tylko 23,03%.

W tej sytuacji III filar ubezpieczenia emerytalnego nie spełnia nadziei pokładanych w nim przez twórców reformy. Jest on bowiem dostępny tylko dla nielicznych. Koniecznym wydaje się działanie na rzecz zmian w przepisach regulujących ten segment ubezpieczenia, a w szczególności dotyczących pracowniczych programów emerytalnych. **W biednym społeczeństwie tylko współudział pracowników i pracodawców w dodatkowym, dobrowolnym systemie emerytalnym, może mieć wpływ na wysokość przyszłych emerytur większej liczby ubezpieczonych.**

X X X

Truizmem jest stwierdzenie, że aby wypłacać emerytury trzeba mieć na nie środki. Dla ich zabezpieczenia w ostatnich latach były i są nadal podejmowane działania zmierzające do zmniejszania wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. **Niewiele robiono na rzecz poprawy wpływów do tego Funduszu, a obniżenie składki rentowej spowodowało konieczność dalszych miliardowych dopłat z budżetu państwa.**

Od lat podnoszony jest problem zróżnicowania wkładu do systemu ubezpieczeń społecznych przez różne grupy zawodowe. Nie wszyscy płacą składkę od faktycznie uzyskiwanych przychodów (98% prowadzących działalność gospodarczą płaci najniższą składkę, zaś osiągający najwyższe przychody ograniczoną do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej).

Istnieje także konieczność skuteczniejszych działań w walce z szarą strefą oraz zjawiskiem zmuszania pracowników do samozatrudnienia i zawierania w miejsce umów o pracę umów cywilno-prawnych.

Powyższe działania, jak i szereg innych tu nie wymienionych, przyczynić się powinny do poprawy kondycji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nie przekładają się one jednak na wysokość przyszłych emerytur.

W trakcie debaty kilku ekspertów podniosło sprawę konieczności zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz podniesienia tego wieku dla obu płci.

W kwestii tej mam nieco odrębne zdanie. Problem wieku emerytalnego jako sam w sobie wymaga głębszych analiz, na które w tej chwili nie czas i nie miejsce. Z tego względu poniżej kilka tez z szerszej ekspertyzy, którą opracowałem w marcu br.

X X X

Podobnie jak twórcy reformy systemu ubezpieczeń społecznych przeprowadzonej w Polsce w 1998 roku, zwolennicy podwyższenia wieku emerytalnego uzasadniają potrzebę tego manewru niekorzystną prognozą demograficzną.

Obecnie, jak wynika z danych publikowanych przez Komisję Europejską, na każdego emeryta przypadają w UE cztery osoby w wieku produkcyjnym. Do roku 2060 na jednego obywatela UE w wieku powyżej 65 lat będzie przypadało tylko dwóch pracujących.

Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego w 2030 roku na 1000 pracujących przypadać będzie 462 osoby w wieku poprodukcyjnym, zaś w 2050 liczba to może wynosić ok. 750 osób.

Wynika z powyższego, że liczba emerytów będzie rosła, natomiast zmniejszać się będzie liczba osób w wieku produkcyjnym, których składki będą miały pokrywać koszty wypłat emerytur. A zatem, głoszą zwolennicy podnoszenia wieku emerytalnego, jeżeli nie podniesie się wieku emerytalnego obciążenia naszych dzieci i wnuków utrzymywaniem emerytów będą tak duże, że obniży się poziom życia bowiem pracujący będą musieli płacić wyższe składki.

Czy teza ta jest do końca prawdziwa?

Oczywiście, żeby finansować system emerytalny trzeba mieć na to środki finansowe zbierane poprzez składki ubezpieczeniowe i dotacje budżetowe. Czy jednak zawsze zwiększenie

wpływów środków przeznaczanych na emerytury musi być uzależnione od podwyższenia składki?

To, czy będą środki na wypłatę świadczeń, zależeć będzie przede wszystkim od polityki społecznej państwa, od pierwotnego podziału dochodu narodowego, od wysokości transferów społecznych, od tego, jakie grupy społeczne będą beneficjentami wypracowanego dochodu. Wysokość dochodu nie zależy od liczby osób w wieku produkcyjnym, ale przede wszystkim od liczby pracujących i wartości wytworzonych przez nich towarów i usług.

Jaka będzie to wartość zależeć będzie od szeregu czynników: wysokości płac, cen towarów i usług, wydajności pracy, rozwoju techniki i nowych technologii. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że za dwadzieścia lat w niektórych gałęziach przemysłu taką samą liczbę towaru, być może nawet o wyższej wartości, wyprodukuje mniejsza liczba zatrudnionych.

O możliwościach finansowych państwa w zakresie wydatków na emerytury decydować będzie także proporcja między średnią wysokością zarobków (od nich odprowadzane są składki) a średnią wysokością emerytur. Przy wysokich zarobkach i niskich emeryturach, a takie one będą, może się okazać, że mimo niekorzystnych zmian demograficznych obciążenie jednego pracującego będzie niższe niż obecnie.

Przypomnieć wypada, że do 2050 przewiduje się zmniejszenie wydatków na emerytury w stosunku do roku 2000 o 2,5% PKB. Prognoza ta dotyczy obecnego stanu prawnego a zatem uwzględnia aktualnie obowiązujący wiek emerytalny i niekorzystne prognozy demograficzne. Jest to efekt przeprowadzonej reformy emerytalnej, której skutkiem będzie to, że stopa zastąpienia zmniejszy się o ponad połowę, do ok. 26 %. Zważyć także należy, że przy tak niskiej prognozowanej stopie zastąpienia ta część emerytów, która zdecyduje się na podjęcie zatrudnienia, lub zostanie do tego zmuszona sytuacją ekonomiczną, płacąc składkę ubezpieczeniową oraz podatek od wynagrodzenia sama pokryje koszty swojej głodowej emerytury. I tu znowu należy podkreślić, że nie będzie decydującą liczba osób w wieku poprodukcyjnym, ale liczba pracujących, w tym także z tej grupy wiekowej.

Podniesienie wieku emerytalnego spowodować może, iż wydatki na emerytury liczone procentowo w stosunku do PKB będą jeszcze niższe. Może w takim razie warto już dziś postawić pytanie, jakie grupy społeczne będą z dobrodziejstwa zmian w strukturze wydatków państwa korzystać za te 40 lat? A może to wcale nie chodzi o przyszłe pokolenia tylko o partykularny interes lobby finansowego, które tu i teraz będzie otrzymywać większe profity

choćby z wyższych wpływów na indywidualne konta emerytalne? A przecież także ulegnie zmianie struktura wydatków.

Podniesienie wieku emerytalnego do postulowanego przez niektóre środowiska poziomu 67 lat spowoduje, że mieszkańcy niektórych regionów kraju pobierać będą emeryturę średnio ok. 3 lat. Przykładowo w województwie łódzkim średnia długość trwania życia mężczyzn jest najkrótsza w Polsce – w 2009 r. wynosiła 69,2 lat.

Warto może przytoczyć także inne dane statystyczne

„W 2009 roku w Polsce mężczyźni żyli przeciętnie 71,5 lat, natomiast kobiety 80,1 lat. W porównaniu z początkiem lat 90-tych ubiegłego stulecia mężczyźni żyją dłużej o ponad 5 lat, natomiast kobiety o prawie 5 lat.

*Mimo pozytywnych zmian w wydłużaniu przeciętnego trwania życia, Polska nadal wypada bardzo niekorzystnie na tle innych krajów europejskich. **Wiek dożywania Polaków jest krótszy o kilka lat: mężczyzn o ok. 8 lat, kobiet o 4-5 lat w porównaniu do mieszkańców Europy zachodniej oraz niektórych krajów skandynawskich.***

*Najdłużej żyją mężczyźni w Szwajcarii (prawie 80 lat) oraz w Szwecji (ponad 79 lat), zaś w Islandii i Lichtensteinie (dokładnie 80 lat); najkrócej w Rosji – niespełna 62 lata. Wśród kobiet za długowieczne można uznać: Francuzki, Szwajcarki, Hiszpanki i Włoszki. Przeciętne trwanie ich życia przekracza 84 lata. **Wśród 43 krajów europejskich Polska zajmuje odległą lokatę - dopiero w trzeciej dziesiątce (mężczyźni 29 miejsce, a kobiety 24).**”*

Można śmiało postawić tezę, że podniesienie wieku emerytalnego dla niemałej części społeczeństwa równa się hasłu „Pracujmy aż do śmierci”. Hasło to samo w sobie nie musi mieć pejoratywnej konotacji, oczywiście dla osób, które wykonują pracę nie wymagającą wysiłku fizycznego i osiągają wysokie przychody pozwalające na regenerację sił w salonach odnowy biologicznej.

X X X

Czytając wypowiedzi tzw. niezależnych ekspertów, przywiązanych do liberalnego nurtu polityki społecznej, wydawać by się mogło, że stoimy przed alternatywą: albo podnieść wiek emerytalny albo rozmnażać się jak króliki. Niektórzy nawet nie widzą takiej alternatywy - jedno rozwiązanie nie przeczy drugiemu.

W rodzinach bardzo biednych małżeństwo swoje zabezpieczenie na starość widziało w dużej ilości dzieci. Im będzie ich więcej, tym łatwiej utrzymają starych, zniedołężniałych rodziców.

W skali makro podejście takie jest typowe dla krajów słabo rozwiniętych, a historycznie rzecz ujmując jest typowe dla gospodarki prymitywnej.

Potencjał ekonomiczny Polski jest bardzo duży. Rząd zakłada, że w perspektywie do 2060 roku, mimo spadku zatrudnienia, osiągać będziemy każdego roku realny wzrost PKB, do 2030 roku średnio powyżej 3% a w następnym trzydziestoleciu średnio ok. 2,5%.

W świetle powyższych rozważań można postawić pytanie:

Podniesienie wieku emerytalnego w Polsce to konieczność, snobizm czy wyrachowanie ?

Niezależnie od odpowiedzi na to pytanie powyższe wywody uzasadniają do wysunięcia następujących wniosków:

1. Obecnie w Polsce oraz w perspektywie co najmniej 20 lat nie ma potrzeby podnoszenia wieku emerytalnego.
2. Dalsze decyzje w zakresie ewentualnego podnoszenia wieku emerytalnego powinny wynikać z monitorowanej sytuacji gospodarczej, społecznej i demograficznej.
3. Niezbędne jest wdrożenie kompleksowej polityki rodzinnej z akcentem na pomoc dla najuboższych rodzin wielodzietnych oraz promowanie wielodzietności poprzez wprowadzanie pomocy instytucjonalnej (żłobki, przedszkola, świetlice, stołówki zajęcia pozaszkolne i pozalekcyjne, bezpłatne nauczanie) i finansowej (system zasiłków, pomoc finansowa w zakupie przyrządów i podręczników szkolnych, ulgi dla dzieci i młodzieży w dostępie do instytucji kultury i sportowo-rekreacyjnych).
4. Wprowadzenie opisanej wyżej polityki rodzinnej nie jest tanie. Jest to jednak inwestycja w przyszłość, która równocześnie na bieżąco poprawia sytuację materialną rodzin i poziom życia prawie 60% społeczeństwa żyjącego obecnie na pograniczu minimum egzystencji. Jest ona jednak znacznie tańsza od odkładania środków na przyszłość w Otwartych Funduszach Emerytalnych.
5. Niezbędne jest zintensyfikowanie walki w kierunku ograniczania szarej strefy oraz innych kroków na rzecz poprawy ściągłości zobowiązań wobec sektora finansów publicznych.
6. Wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego z systemem zachęt dla emerytów i pracodawców do dalszego pozostawania na rynku pracy powinno sprzyjać poprawie wskaźnika zatrudnienia osób powyżej 60 roku życia.

7. Podniesienie płac powinno ograniczyć migrację zarobkową Polaków oraz wpłynąć na zwiększenie wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
8. W Polsce obecnie dysponujemy wielomilionową armią bezrobotnych (rejestrowanych i nierejestrowanych) mogącą zastąpić szeregi pracujących przechodzących na emeryturę.
9. Większą uwagę należy poświęcać rozwiązaniom prawnym, które powinny wpłynąć na poprawę kondycji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zwiększenie wpływów do budżetu (np. progresywne opodatkowanie osiągających najwyższe przychody)
10. Postulaty o konieczności podwyższenia wieku emerytalnego mają w obecnych warunkach antyspołeczny charakter..

Jak zapewnić godziwe emerytury – głos w dyskusji

Wydaje się, że w świetle zmian demograficznych nie ma odwrotu od reformy powszechnego systemu emerytalnego, rozumianej jako uzależnienie wysokości emerytury od wysokości zgromadzonego kapitału emerytalnego (funkcja okresu wpłacania składek emerytalnych i ich wysokości) i lat (licząc przeciętnie) pobierania świadczeń. Zmiana wprowadzona reformą zawiera silne bodźce do utrzymania zatrudnienia przez dłuższy okres niż miało to miejsce wcześniej. To jej ogromny atut.

Argumenty na rzecz tego podejścia tkwią w proporcjach demograficznych między osobami w wieku produkcyjnym i w wieku poprodukcyjnym (czyli tzw. wskaźniku obciążenia), które stają się bardzo niekorzystne w nadchodzących latach. W okresie 2010-2035 ubędzie ok. 4 mln osób w wieku produkcyjnym, z czego największy spadek przypadnie na lata stosunkowo najbliższe (już w pięcioleciu 2010-2015 spadek wyniesie 838 tys.). W efekcie wskaźnik obciążenia ludności w wieku 18-59/64 osobami w wieku 60/65 i więcej dość dramatycznie wzrośnie do przeszło 46% w 2035 przy 26% w 2010 r.

Te proporcje jeszcze dotkliwiej pogarszają się, gdy zawęzić pojęcie obciążenia do proporcji osób niepracujących (zarówno w wieku produkcyjnym, jak i nieprodukcyjnym) do pracujących. Zakładając dzisiejszą stopę zatrudnienia (0,502 w IV kwartale 2010) widzimy, że stosunek liczby niepracujących osób na 1 pracującą w 2010 r. wynosi 1,51 i gdyby stopa zatrudnienia pozostała bez zmian, w 2035 r. sięgnie aż 1,92. A jeszcze gorzej prezentuje się przyszłość, gdy wskaźnik obciążenia osobami pobierającymi świadczenia emerytalne i rentowe do osób pracujących i ubezpieczonych w powszechnym systemie emerytalnym. Takie proporcje wymagają albo bardzo wysokich składek na ubezpieczeni emerytalne, co generuje wzrost kosztów pracy i obniża konkurencyjność gospodarki albo utrzymania bardzo niskich świadczeń emerytalnych, co jest nieakceptowane społecznie.

W świetle powyższych uwag zasadniczym warunkiem utrzymania godziwych (a może tylko znośnych) emerytur z publicznego systemu emerytalnego bez katastrofy finansów publicznych jest zwiększenie tzw. stopy zatrudnienia we wszystkich grupach wieku ale ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych. Emerytury absorbować muszą mniej środków, a jedynym sposobem jest powszechna i dłuższa aktywność zawodowa. Dłuższa aktywność zawodowa warunkuje również wyższe, jednostkowe świadczenia emerytalne.

Postulat zaś wzrostu zatrudnienia we wszystkich grupach wieku odnosi się też do młodych – odłożone przez nich nawet niewielkie składki we wczesnym okresie aktywności zawodowej, przez lata zwiększą wymiar i podniosą świadczenia. Tymczasem mamy stosunkowo niskie zatrudnienie młodych (stopa zatrudnienia osób w wieku 15-24 lata jest aż o 23,9% niższa niż średnio w państwach UE, w tym 18,8% wśród mężczyzn i 29,9% wśród kobiet), co tylko w niewielkim stopniu można wytłumaczyć kształceniem się, ponieważ ono we wszystkich państwach europejskich trwa dość długo. Paradoksalnie, dla wyższych emerytur konieczne jest również zdecydowane, skuteczne zwiększenie aktywności zawodowej i poprawa zatrudnialności osób najmłodszych. Wśród osób w wieku średnim, szczytowym dla kariery zawodowej luka zatrudnienia w zasadzie nie występuje w stosunku do średniej europejskiej ale daleko nam do aktywności znanej z krajów skandynawskich, czy USA.

Warunkiem zatem godziwych emerytur jest po prostu wysokie i długotrwałe zatrudnienie, legalne i najlepiej - powiązane z gromadzeniem prywatnych oszczędności na starość. Ponieważ jednak najbardziej wyraźnie niską stopę zatrudnienia obserwujemy wśród starszych roczników (luka dla osób w wieku 55-64 lata w stosunku do średniej państw UE wynosi 29,8%, w tym 19,2% dla mężczyzn i 42,1% dla kobiet), za kluczowe należy uznać podniesienie zatrudnialności tej grupy. Wpływ na to mają:

- a. Sami zainteresowani, czyli osoby w wieku okołomerytalnym
- b. Pracodawcy
- c. Państwo jako regulator

Zaczynając od osób w wieku około emerytalnym można postawić pytanie, dlaczego wycofują się one przedwcześnie z rynku pracy. Powodów jest kilka:

a. Badania pokazują że na pierwszym miejscu plasuje się po prostu nabycie uprawnień emerytalnych; jednak badania te były dokonywane w okresie, kiedy obowiązywały stare rozwiązania emerytalne. Te rozwiązania – generalnie – powodowały, że nie opłacało się wydłużać okresu zatrudniania, ponieważ wzrost świadczeń emerytalnych w tego tytułu pozostawał niewielki. Wyniki tych badań mogą nie być miarodajne w sytuacji, kiedy działają zasady zreformowanego systemu emerytalnego, co oznacza, że nie wiadomo, czy obligatoryjne podnoszenie wieku emerytalnego jest konieczne. Z istoty zmian wynika, że dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu istotnie wpływa na wysokość świadczeń i tym samym – bez przymusu – wydłuży chęć utrzymania pracy.

b. Badania w ramach starego systemu emerytalnego wskazywały, że stopa zastąpienia na poziomie 82% okazywała się wystarczająca dla podejmowania decyzji o wycofaniu się z rynku pracy. W tamtym systemie była ona osiągalna przede wszystkim dla osób najniżej zarabiających. W nowym jest praktycznie nieosiągalna, a jeśli to tylko dla osób z bardzo długim stażem pracy i z wysokimi zarobkami od początku kariery zawodowej. To można uznać za decydujący czynnik motywacyjny do pozostania na rynku pracy nie tylko do granicy wieku emerytalnego ale i poza nią.

c. Czynniki wpływającymi na długość pracy wpływają również cechy samych zainteresowanych, przede wszystkim ich pozycja na rynku pracy zależy:

- i. od wykonywania pracy – praca na własny rachunek typowo trwa powyżej wieku emerytalnego
- ii. wykształcenia i związanej z tym pozycji na rynku prac, które) silnie warunkują zatrudnienie – najwcześniej odchodzą z pracy na emeryturę osoby nisko wykształcone. Taki skutek miał redystrybucyjny charakter poprzedniego systemu emerytalnego. Dla osób wysoko wykształconych bodźce były odmienne, dlatego pozostawały w zatrudnieniu dłużej.

d. Odejścia z rynku pracy wzmacniały różne cechy samej pracy, w tym zwłaszcza

- i. Jej fizyczna uciążliwość – praca na zmiany, praca z narażeniem na bezpośrednie oddziaływanie warunków atmosferycznych, praca w trudnych warunkach otoczenia (wysokie temperatury, zapylenie, słabe oświetlenie)
- ii. Silna presja na posiadanie stosunkowo świeżej (nowoczesnej) wiedzy szkolnej/ ze studiów w wykonywaniu zadań zawodowych), która to presja zniechęcała do pozostawania w zbyt konkurencyjnym miejscu pracy, zwłaszcza jeśli tej konkurencji nie można było sprostać.

- iii. Zagrożenie obniżeniem pozycji zawodowej, spadkiem prestiżu, podleganiem osobom przyjętym do pracy dużo później, co oznacza pewnego rodzaju degradację, często lekceważenie – część starszych pracujących uznawała te cechy za istotny czynnik mogący skłaniać do odejścia z pracy
- iv. Trudności w godzeniu pozazawodowych obowiązków, czy niezbędnych funkcji życiowych z pracą. Najważniejsze w tym zakresie są trudności w wypełnianiu obowiązków opiekuńczych (w stosunku do starych rodziców i pomoc w opiece nad wnukami) a także niemożność łączenia potrzeb z zakresu ochrony zdrowia z rytmem pracy (leczenia, rehabilitacji itp.).

Kluczowe dla utrzymania zatrudnienia przez starszych jest zachowanie pracodawców w stosunku do tej grupy. Generalnie, nie obserwuje się negatywnego stosunku pracodawców do zatrudnienia starszych pracowników, którzy w firmie funkcjonują od lat. Jednakże stwierdzić można dyskryminację w przyjęciach do pracy i – stosowane kryterium osiągnięcia wieku emerytalnego podczas zwolnień powodowanych złą koniunkturą. Jakich są tego podstawowe przyczyny:

- a. Przyzwyczajenie, że jest dostatek młodych osób do pracy (niedostrzeganie, że ten trend się zmienia).
- b. Stereotypy, dość powszechne wśród pracodawców (pracowników zarządzających kadrami) uznające osoby starsze jako niezdolne do zmian, nieelastyczne, czekające „tylko” na emeryturę itp. i podporządkowanie zarządzania tym stereotypom.
- c. Rzeczywisty niedostatek kompetencji starszych osób, będący wynikiem przestarzałej, nie aktualizowanej wiedzy (starsi prawie nie kształcą się z własnej inicjatywy ani z inicjatywy pracodawców, co powoduje, że odstają pod względem niektórych kompetencji od młodszych osób; wśród osób w wieku 25-34 lata szkoli się rocznie ok. 11,2%, 35-44 lata 4,8%, 45-54 lata tylko 1,2% rocznie).
- d. Niestosowanie zarządzania a wiekiem – brak wykorzystania wiedzy praktycznej, doświadczenia w zadaniach wyznaczanych starszym pracownikom, brak systemów przekazywania wiedzy młodszemu pokoleniu, brak rotacji stanowisk w celu dopasowania zadań i wynagrodzeń, pomijanie starszych w powierzaniu nowych zadań itp.

W konsekwencji: zatrudnienie starszych staje się mniej opłacalne i trudno je utrzymać.

W zasadzie państwo ma ograniczone możliwości wpływania na decyzje firm i osób starszych dotyczące ich zatrudnienia, Niemniej w kilku obszarach ten wpływ jest znaczący

- a. Nietworzenie żadnych zasad, które zmieniłyby system emerytalny w kierunku bardziej redystrybucyjnym, a świadczenia społeczne w bardziej dezaktywizujące.
- b. Ograniczenie tzw. okresu ochrony stosunku zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (na 4 lata przed jego osiągnięciem), co powoduje dyskryminację starszych w procesach rekrutacji do pracy.
- c. Włączenie się w kreowanie stosunkowo powszechnego kształcenia ustawicznego osób w średnim i w starszym wieku zamiast kształcenia adresowanego tylko/głównie do bezrobotnych lub bezpośrednio zagrożonych bezrobociem oraz do młodych, niedawno wchodzących na rynek pracy.

Negatywnie na wysokości emerytur oddziałują istnienie pracy nierejestrowanej. Unikanie opodatkowania i oskładkowania prowadzi do zmniejszenia emerytur w przyszłości. Te czynniki są słabo znane opinii publicznej i w konsekwencji mogą „dostarczyć” systemowi dużą liczbę biednych (uzyskujących tylko emeryturę minimalną) osób.

W podobną stronę może oddziaływać ograniczanie wysokości składek wnoszonych do systemu przez osoby pracujące na własny rachunek – obserwujemy ucieczkę od wyższych, możliwych lecz dobrowolnych, składek. O ile część osób pracujących na własny rachunek ma podstawy, by zgromadzić dostateczne środki na starość poza powszechnym systemem emerytalnym, o tyle nie wszystkie stad na to – mając niskie dochody bieżące nie oszczędzają na starość, pozostaną więc z niskimi przyszłymi emeryturami. Zjawisko to dostrzegają już starsi pracujący na własny rachunek, którzy nie tylko z wewnętrznych, silnych motywacji aktywności zawodowej ale i po prostu z obawy przed niskimi dochodami emerytalnymi, prowadzą swoją działalność również w wieku bardzo zaawansowanym.

Podsumowanie

Żeby emerytury były wyższe konieczne są kompleksowe działania. W najmniejszym stopniu wiążą się one z samym systemem emerytalnym, a dotyczą:

- ☐ Upowszechnienia wiedzy o działaniu systemu, by osoby w wieku produkcyjnym dokładnie wiedziały, jakie konsekwencje ma krótszy okres pracy, jej niewykonywanie w młodszy i w starszym wieku, jej nierejestrowanie itp.

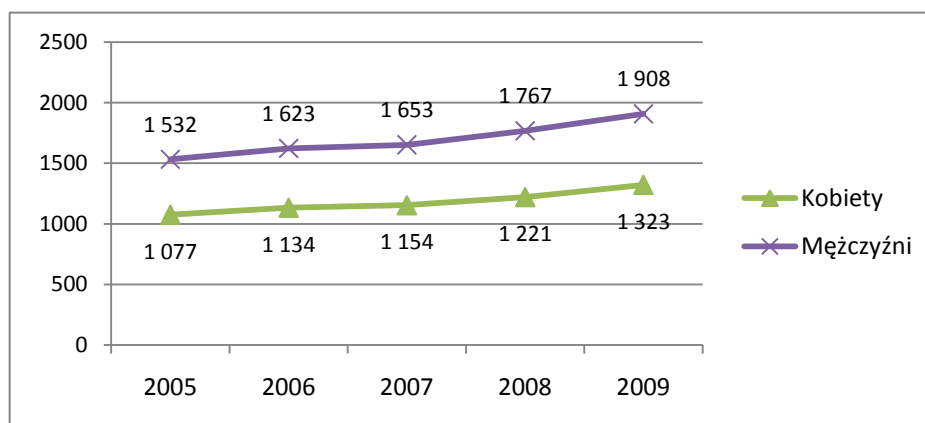
- Przekonania pracodawców co do ekonomicznej przydatności stosowania zarządzania wiekiem, nauczania ich tego.
- Ułatwienia i promowania elastycznych form zatrudnienia.
- Wprowadzenia (wreszcie!) sensownej strategii kształcenia ustawicznego, w której Państwo zagwarantuje prawo do powtórnej (a czasem wielokrotnej) edukacji osobom w średnim wieku (system oczywiście musiałby być racjonalny w tym sensie, że musiałby racjonalizować decyzje jednostek)
- Modernizacji publicznej służby zdrowia, usług opiekuńczych, usług oświatowych.

Czy kobiety mogą liczyć na godziwą emeryturę?

Sytuacja kobiet i mężczyzn na emeryturze: stan obecny

W systemie pracowniczym przeciętna emerytura kobiet jest znacznie niższa niż mężczyzn (Rys.1). Stanowi niespełna 70% tego, co średnio otrzymują mężczyźni. Relacja ta jest dość stabilna z niewielką tendencją do spadku. Warto też zauważyć, że znacznie więcej kobiet niż mężczyzn otrzymuje świadczenia bardzo niskie, „ocierające się” o ustawowe minimum (Rys. 2). W 2008 roku aż 30% kobiet i tylko 8% mężczyzn otrzymywało emeryturę poniżej 1000 zł miesięcznie. Świadczenia wysokie, powyżej 2000 zł dostawało jedynie 4.5% emerytek, ale blisko 25% emerytów. Stanowi to oczywiście odzwierciedlenie nierówności płacowych, przebiegu kariery zawodowej (staż, okresy przerw w pracy, charakter zatrudnienia) i samego wieku przechodzenia na emeryturę.

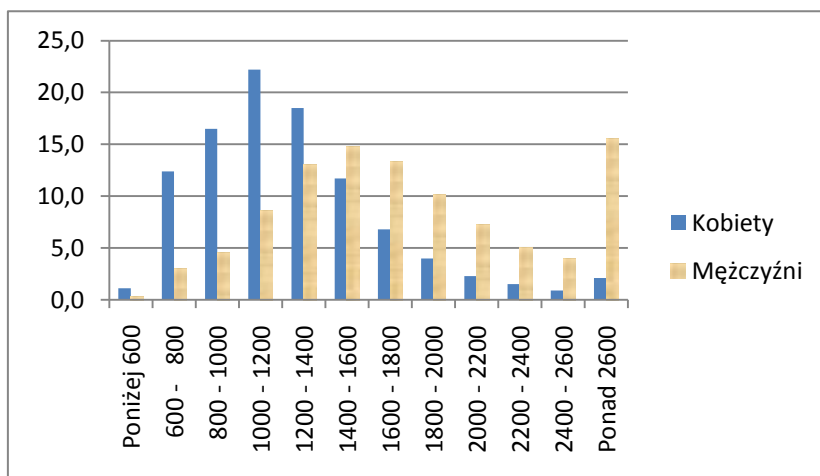
Rysunek 1. Przeciętna wysokość emerytury wypłacanej przez ZUS (zł)



Uwagi: Dotyczy grudnia. W latach 2005 - 2007 łącznie z dodatkami pielęgnacyjnymi, 2008-2009 - bez dodatków pielęgnacyjnych.

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki oraz opracowanie własne

**Rysunek 2. Struktura świadczeniobiorców (%) według wysokości emerytury
ZUS, grudzień 2008**



Stopa zastąpienia jest także znacznie niższa dla kobiet niż dla mężczyzn (Tabl.1). W latach 2005-2009 kobiety na emeryturze uzyskiwały średnio 53-57% swych zarobków „przedemerytalnych”, natomiast mężczyźni 63-67%, czyli o 7-10 punktów procentowych więcej, a różnice te nie zmniejszały się w kolejnych latach. W krajach UE przeciętne stopy zastąpienia są niższe niż w Polsce (zwłaszcza dla mężczyzn), a różnica związana z płcią wyraźnie mniejsza, tylko 3-4 pkt.

Tabela 1. Zagregowana stopa zastąpienia*:

	Rok badania ^a				
	2005	2006	2007	2008	2009
POLSKA					
Kobiety	0.57	0.57	0.57	0.53	0.55
Mężczyźni	0.66	0.67	0.64	0.65	0.63
UE (27 krajów)					
Kobiety	0.51	0.50	0.49	0.49	0.50
Mężczyźni	0.54	0.54	0.52	0.53	0.54

Uwagi: * Stosunek mediany dochodów z emerytur i rent osób w wieku 65-74 do mediany dochodów z pracy osób w wieku 50-59 (dochody brutto, bez dodatkowych świadczeń). Zgodnie z ujęciem Eurostatu podany rok wskazuje datę badania i opisuje sytuację w roku poprzedzającym badanie

Źródło: Eurostat na podstawie EU-SILC

W rezultacie, ubóstwo wśród starszych kobiet jest dużo większe niż wśród starszych mężczyzn. Zasięg ubóstwa dochodowego osób w wieku 18-64 jest zbliżony dla obu płci, ale inaczej wygląda to dla osób, które przekroczyły 64 lata (Tabl.2). Wśród starszych zawsze

bardziej zagrożone ubóstwem były kobiety niż mężczyźni, a występujące tu różnice z roku na rok się powiększają (z 3,8 do 5,6 pkt proc. okresie 2005-2009).

Tabela 2. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem* według wieku i płci

	Rok badania ^a				
	2005	2006	2007	2008	2009
Osoby w wieku 18 - 64 lata					
Kobiety	19,6	18,1	16,6	15,8	16,0
Mężczyźni	21,3	20,1	17,8	16,8	16,0
Osoby w wieku 65 lat i więcej					
Kobiety	8,7	9,1	9,2	13,4	16,5
Mężczyźni	4,9	5,7	5,6	8,9	10,9

*Uwagi: * Wskaźnik ubóstwa dochodowego według definicji Eurostatu, tj. odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o dochodach ekwiwalentnych poniżej 60% mediany.*

Podany rok wskazuje datę badania i opisuje sytuację dochodową w roku poprzedzającym badanie.

Źródło: Eurostat na podstawie EU-SILC

Emerytury kobiet i mężczyzn: przyszłość

Czynniki związane z wiekiem i przebiegiem kariery zawodowej będą wpływać na wysokość emerytur znacznie silniej w nowym systemie emerytalnym, jeszcze bardziej różnicując wysokość świadczeń względem płci i zwiększając zagrożenie ubóstwem zwłaszcza starszych kobiet. Wynika to zarówno z nowej formuły ustalania wysokości świadczeń (według zdefiniowanej składki), jak i ze zróżnicowania wieku emerytalnego. Zastosowanie uśrednionych względem płci tablic oczekiwanej długości życia łagodzi nieco potencjalne zagrożenia, ale rozpiętości świadczeń – wedle szacunków ZDS KPRM przedstawionych w uzasadnieniu do ostatnich zmian ustawodawczych – pozostają, zwiększając się wraz z rokiem urodzenia (vide stopy zastąpienia i relacje świadczeń). Taka sytuacja, przyjęta prawie bez komentarza przez ustawodawcę, budzi jednak niepokój i powinna skłonić do szukania skutecznych sposobów przeciwdziałania.

Proponowane do tej pory rozwiązania – w postaci wykorzystywania ujednoliconych tablic trwania życia, emerytury minimalnej, opłacania składek za osoby na urlopach macierzyńskich, wychowawczych, rezygnujących z pracy w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem (art. 17. Ustawy o świadczeniach rodzinnych) lub członkiem rodziny (art. 42 Ustawy o pomocy społecznej), czy też zachęty do dobrowolnego oszczędzania na starość – mogą okazać się niewystarczające. Wydaje się, że aby zapobiec „ześlizgiwaniu się” w sferę ubóstwa osób żyjących z emerytury, nieuniknione będą zarówno

bardziej radykalne zmiany dotyczące uprawnień emerytalnych (wyrównywanie i podnoszenie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet), jak i ingerencja w obszarze rynku pracy (podnoszenie aktywizacji zawodowej kobiet oraz przeciwdziałanie dyskryminacji w zatrudnieniu). Bez poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy zapewnienie im godziwych emerytur nie będzie możliwe.

Gertruda Uścińska
Instytut Polityki Społecznej UW
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Jak zapewnić godziwą emeryturę na przyszłość. Standardy międzynarodowe

Polski system emerytalny a standardy międzynarodowe

Polski system emerytalny jest rozwinięty od strony regulacji prawnych i organizacji. Gwarantuje określony katalog świadczeń. Ustala zakres podmiotowy. Zawiera także gwarancje dotyczące minimalnych świadczeń emerytalnych i rentowych. Wypłacalność świadczeń odpowiada minimalnym standardom ustalonym w Konwencji nr 102 MOP, a także niektórym wyższym czy przeciętnym ustalonym w późniejszych dokumentach MOP czy Rady Europy (Uścińska 2005a, 2005b; Uścińska red. 2008).

Jednak w najbliższych kilkunastu latach to nie standardy minimalne, ale przeciętne europejskie standardy powinny wyznaczać kierunki przekształceń polskiego systemu zabezpieczenia społecznego i stanowić właściwy punkt odniesienia przy ocenie stopnia jego rozwoju (Uścińska 2008). Dotyczy to także działań w kierunku zapewnienia godziwej emerytury na przyszłość³. Jeśli chodzi o Unię Europejską, to wspólnotowa koordynacja służy realizacji idei europejskiej przestrzeni społecznej w zakresie ochrony i zachowania uprawnień wynikających z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Pozwala na urealnienie swobodnego przepływu osób, w tym pracowników i członków ich rodzin. Odgrywa istotną rolę w długim procesie nabywania uprawnień emerytalnych i przyszłego zagwarantowania jej (minimalnego) poziomu w kraju, w którym mieszka się na starość.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego doprowadziła do istotnych zmian w ustawodawstwach krajowych państw UE. Prorozwojową funkcję odgrywa w tym obszarze Trybunał Sprawiedliwości UE, którego orzecznictwo przyczyniło się do rozszerzenia

³ Potocznie pojęcie „godziwa emerytura” jest różnie rozumiane; natomiast według Słownika języka polskiego godziwy – zgodny z uznanymi społecznie wartościami, z prawem, poczuciem uczciwości, honoru, słuszny, sprawiedliwy, legalny (*Słownik współczesnego języka polskiego*, Wilga 1996, s. 280).

ochrony prawnej skutków zajścia określonych ryzyk społecznych, czy wręcz doprecyzowania zakresu tej ochrony. Szczególną uwagę należy poświęcić orzecznictwu TS UE w zakresie uprawnień socjalnych obywateli Unii Europejskiej (np. orzeczenia C-499/06 Nerkowska, C-544/07 Uwe Rüfler), w tym dotyczącym ochrony socjalnej wynikającej z systemów emerytalnych – w szczególności sumowaniu okresów zatrudnienia, ubezpieczenia przebytych w różnych krajach UE, przekazywaniu świadczeń do kraju zamieszkania i zapewnienia gwarancji minimalnej emerytury. Stosowanie regulacji unijnych wymaga, aby krajowe systemy prawne nie ograniczały, a zapewniały realizację prawa do przemieszczania się obywateli UE. Wymagają działań organizacyjnych, proceduralnych i innych; pociągają także skutki finansowe.

W związku z nasilaniem się migracji obywateli polskich do innych państw europejskich konieczne jest podjęcie wieloaspektowych badań dla oceny skutków w systemie zabezpieczenia społecznego. Z jednej strony powinny one uwzględniać ograniczenie wpływów ze składek do polskiego systemu w związku z wyjazdem Polaków do innych państw członkowskich i legalnie tam pracujących oraz opłacających składki do tamtych systemów, drugiej zaś skutki objęcia polskiego systemu wspólnotowymi zasadami koordynacji (świadczenia zdrowotne, świadczenia emerytalne) oraz przygotowanie się do stosowania przepisów projektowanej dyrektywy o prawie obywateli UE do transgranicznej opieki zdrowotnej.

Zgodnie z prawem UE oraz licznymi dokumentami tej organizacji mobilność obywateli UE powinna w coraz większym stopniu uwzględniać działania na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie⁴.

Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości

Krajowe systemy muszą zmierzyć się z różnymi problemami, w tym ze zmianami demograficznymi i starzeniem się ludności, zmianami w strukturze rodziny oraz ograniczeniami finansowymi. W każdym dziale zabezpieczenia społecznego dają się wyodrębnić problemy systemowe lub parametryczne (Uścińska 2008). Rozwiązania prawne dotyczące świadczeń emerytalnych wymagają stabilizacji, aby istniało poczucie bezpieczeństwa prawnego w tak ważnej dziedzinie ubezpieczenia społecznego, np. waloryzacja świadczeń. Wymagają także dyskusji i wypracowania nowych regulacji takie

⁴ Rezolucja PE z 16 II 2011 r. w sprawie zielnej księgi Komisji na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie (2010/2239(INI))

kwestie, jak: wiek emerytalny, charakter prawny tzw. II filara, zasady wypłaty świadczeń z II filara, czy wreszcie rozwój dodatkowego zabezpieczenia dochodów na starość.

Aktualne rozwiązania w zakresie wieku emerytalnego wymagają pogłębionej analizy i odpowiedzi na pytanie, czy są one nadal aktualne wobec problemów i wyzwań, które trzeba podjąć w aspekcie stabilizacji prawnej, ekonomicznej i społecznej systemu emerytalnego w Polsce.

Sprawa wieku emerytalnego w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS została potraktowana powierzchownie i schematycznie, bez związku z uregulowaniami odrębnymi oraz brakiem koordynacji z polityką zatrudnienia i kodeksem pracy. Rząd i ustawodawca będą zmuszeni do podjęcia kompleksowego i harmonijnego rozwiązania tego problemu, obejmującego skutki w różnych dziedzinach (Uścińska 2011).

Decyzja w sprawie wieku emerytalnego powinna być przemyślana i przeprowadzona z niezwyklej starannością oraz rozłożona w czasie, tzn. nie może naruszyć praw nabytych, czyli pozbawiać prawa do przejścia na emeryturę osób, które po kilkudziesięciu latach pracy mogły liczyć, że z takiego prawa skorzystają. Należy wprowadzić praktykę długiego okresu *vacatio legis*. Jest to w interesie zarówno instytucji, które muszą się przygotować do wprowadzenia nowych zasad, jak i uprawnionych, aby mogli się z nimi zapoznać i ocenić swoje położenie.

W pracach tych należy wykorzystać wnioski z analiz prawnoporównawczych, a mianowicie zmiany rozwiązań dotyczących wieku emerytalnego powinny uwzględniać zasady zawarte w aktach MOP, Rady Europy i wreszcie UE, czyli działania w kierunku zrównania wieku dla kobiet i mężczyzn oraz ustanowienie w przepisach krajowych elastycznych zasad przechodzenia na emeryturę dla wszystkich uprawnionych (Uścińska red. 2008).

Do innych, ważnych zagadnień należy analiza i obliczenia porównawcze w zakresie świadczeń emerytalnych z nowego systemu, uwzględniając fakt rozpoczęcia w 2009 r. wypłat z OFE wprowadzonych w życie ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych. Jest to niezbędne, aby odpowiedzieć na pytanie, czy wysokość świadczeń z tego systemu odpowiada zobowiązaniom przyjętym w wyniku ratyfikacji aktów

międzynarodowych⁵. Według konwencji nr 102 MOP minimalna emerytura powinna wynosić co najmniej 40% poprzednich zarobków uprawnionego. Emerytury obliczane w dotychczasowym systemie ten warunek spełniały (Uścińska 2005; Markowska, Zalewska, Uścińska red. 2005). Nie wiemy, czy będzie on spełniony w przypadku tzw. nowych emerytur, czyli ustalonych według nowych zasad.

Należy także realizować takie działania, które są konieczne dla zapewnienia funkcjonowania systemu w długofalowej perspektywie, z uwzględnieniem problemów demograficznych. W szczególności potrzebne są działania, które zalicza się do opieki długoterminowej. Wymagają one ustaleń badawczych i decyzji politycznych, czy w katalogu rodzaju ryzyka socjalnego wprowadza się ryzyko niesamodzielnosci i dla skutków jego zajścia ustala się system prawny, np. ubezpieczenie pielęgnacyjne czy opiekuńcze, czy też dokonuje się takich modyfikacji w obecnym systemie, które uwzględniają w odpowiednim stopniu i zakresie opiekę długoterminową (skutki zajścia niesamodzielnosci).

Działania te powinny być prowadzone w trzech płaszczyznach, tj.:

- 1) społecznej – polegające na informacji, konsultacji i edukacji społeczeństwa;
- 2) politycznej – polegające na zawarciu porozumienia partii politycznych w ważnych sprawach społecznych;
- 3) prawnej – polegające na opracowaniu założeń do projektów aktów prawnych, regulacji z wykorzystaniem dorobku prawnego krajowego, a także standardów europejskich i międzynarodowych.

Taki scenariusz jest potrzeby zwłaszcza w odniesieniu do decyzji w zakresie wieku emerytalnego czy rent inwalidzkich i innych o podobnym znaczeniu.

BIBLIOGRAFIA

- Markowska H., Zalewska H., Uścińska G., red. (2005), *Addendum. Obliczenia porównawcze. Standardy zabezpieczenia społecznego*, Warszawa.
- Uścińska G. (2005a), *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa.
- Uścińska G. (2005b), *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa.
- Uścińska G. red. (2008), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, Warszawa.
- Uścińska G. (2011), *Problemy współczesnych systemów emerytalnych – kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 4.

⁵ Obliczenia te są ważne z punktu widzenia zobowiązań wynikających z ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej i Konwencji nr 102.

Jak zapewnić godziwe emerytury

1. Dobrze się stało, że zapowiedziana wcześniej przez Pana Prezydenta debata doszła do skutku. Ze swej strony apeluję, aby nie była to akcja w tym temacie, ale ciąg zdarzeń inspirowanych przez Urząd Prezydenta.
2. Dane o przewidywanych wielkościach naszych emerytur za kilkanaście lat są porażające, a powszechność wiedzy na ten temat jest bardzo mała. Zatem naszym obowiązkiem jest, aby była ona rozpowszechniona, aby obywatele wiedzieli dlaczego dyskutujemy o tym problemie i dlaczego już dziś jest on ważny.
3. Ponieważ wiedza na temat poziomu emerytur jest mała, nic dziwnego, iż badania wykazały, że przeciętny „Kowalski” niewiele zmieni w swym myśleniu o przyszłej emeryturze, czyli, inaczej mówiąc założy, że „jakoś to będzie”, a później znów okaże się, że „mądry Polak po szkodzie”.
4. Wydaje się, że wydłużenie naszej aktywności zawodowej jest przesądzone, ale należy się liczyć z aktualną mentalnością obywateli potwierdzoną badaniami – że lepsza nawet niższa emerytura, ale już emerytura, jeśli jest tylko taka możliwość.
5. Chcąc przekonać społeczeństwo do dłuższej aktywności zawodowej, należy możliwie powszechnie obywatelowi przekazać informację, jak dłuższa praca będzie wpływać na wysokość emerytury. Te informacje powinny być rzetelne.
6. Brak wydłużenia okresu aktywności zawodowej, to godzenie się w przyszłości na wegetację obywateli i angażowanie dla nich dodatkowych środków budżetowych na pomoc społeczną.

7. W naszym Państwie nie ma systemu emerytalnego, ale systemy emerytalne, które nas kosztują łącznie z ich obsługą. Należy dążyć do tworzenia jednego systemu.
8. Należy wprowadzić zasadę multifunduszowości w zależności od wieku przyszłego emeryta. Ludzie młodzi w funduszach bardziej agresywnych, starsi w bezpiecznych.
9. Bez dodatkowych pieniędzy w różnej formie nie zwiększymy przyszłych emerytur. Myślimy tu np. o ulgach podatkowych w III filarze, środkach gromadzonych na „Indywidualnych Kontach Zabezpieczenia Emerytalnego”, czy zachętach dla podatników chcących mieć więcej niż 1 dziecko.
10. Ciąg zdarzeń w temacie jak zapewnić godziwe emerytury powinien docierać do możliwie największej liczby obywateli, dobrze jeśli inspirowany jest przez Pana Prezydenta RP, ale odpowiedzialność za realizację podejmowanych działań musi spoczywać na Rządzie RP, który dysponuje środkami budżetu Państwa.

Jakie emerytury w nowym systemie?

Redystrybucja w nowym systemie emerytalnym

Emerytury nie będą wysokie

Dyskusje związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim ze zmianami w systemie emerytalnym, koncentrowały się przede wszystkim na zmianie metody finansowania i na działaniu OFE - nowej instytucji w ubezpieczeniach społecznych. Od czasu do czasu pojawiały się głosy, że trzeba reformę dokończyć, a zwłaszcza zdecydować się na jakieś konkretne rozwiązanie w kwestii emerytur z II filaru (jak je liczyć, kto i na jakich zasadach ma je wypłacać) oraz przyjąć nową formułę rent z tytułu niezdolności do pracy. Przyjęte przez Parlament w 2008 roku ustawy regulujące te kwestie zostały, i słusznie, przez Prezydenta zawetowane, a Sejm nie zdołał weta odrzucić. Zresztą ustawa o wypłatach z II filaru dotyczyła kwestii technicznych oraz administracyjnych i można było tylko wyrazić zdumienie, że w czasie dyskusji nad tą ustawą, zarówno przed skierowaniem projektu do Sejmu jak i podczas prac parlamentarnych, właściwie nie było mowy o wysokości przyszłych emerytur.

Tak naprawdę o poziomie przyszłych świadczeń więcej można było usłyszeć dopiero w tym roku, w czasie długich i emocjonalnych wystąpień na różnych forach (w tym również w mediach), dotyczących zmniejszenia składki przekazywanej do OFE. Niektórzy dyskutanci próbowali pokazać, że zmiana w proporcjach składek między FUS i OFE wpłynie na obniżenie emerytur w przyszłości, inni zaś, że emerytury będą wyższe. Przy tej okazji po raz pierwszy od wejścia w życie reformy emerytalnej, a nawet od początku dyskusji nad jej kształtem, czyli od roku 1997 roku, głośno powiedziano jaka będzie w przyszłości relacja emerytury do wynagrodzenia, tj. jaka będzie stopa zastąpienia. Niezależnie od tego czy składka do OFE byłaby 7,3 procent czy 2,3 procent (z późniejszym wzrostem do 3,5) stopa zastąpienia będzie niska, na poziomie ok. 30%. A spory dotyczyły ewentualnego przedziału 29-32 procent. Co prawda mówiono wcześniej, że w relacji do wynagrodzeń emerytury będą niższe niż obecnie, lecz po raz pierwszy otwartie podano skalę spadku tej relacji. Nie ma

żadnej wątpliwości – przyszłe emerytury będą niskie. I niewiele zmieni fakt, że wraz ze rozwojem gospodarczym, wzrosną wynagrodzenia, a co za tym idzie wartość nabywcza 30 procent w przyszłości będzie wyższa niż obecnych 30 procent. W 2009 r. relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia wynosiła 58,8 procent. W 2050 r. będzie prawie o połowę niższa. Istotne jest, że zmiana relacji nie nastąpi gwałtownie. Będzie ona spadać stopniowo. Dużą rolę w dość wolnym obniżaniu się tej relacji odgrywa kapitał początkowy, który odzwierciedla udział ubezpieczonego w starym systemie emerytalnym, co jest usankcjonowaniem prawa wcześniej nabytego. Tak więc, czym krócej ubezpieczony pracował przed 1999 r. tym niższy jego kapitał początkowy i niższa przyszła stopa zastąpienia.

Redystrybucja w starym i nowym systemie emerytalnym

W dyskusjach poprzedzających przygotowanie reformy, za jedną z podstawowych wad poprzedniego systemu emerytalnego uznawano, że jest on niesprawiedliwy, bowiem nie odzwierciedla w prosty sposób wkładu ubezpieczonych do systemu. Prościej mówiąc wymiar emerytury nie był proporcjonalny do zapłaconych składek i wysokości wynagrodzeń, od których ta składka była płacona. Wprost przeciwnie wymiar był degresywny – im kto więcej zarabiał tym relacja jego emerytury do zarobków była niższa. Wynikało to z obecności w formule emerytalnej elementu socjalnego, gwarantującego wszystkim tę samą kwotę jako wyjściowy składnik całego świadczenia. Każdy dostawał najpierw 24 procent przeciętnego wynagrodzenia (po odliczeniu składki płaconej przez pracownika na ubezpieczenie społeczne), a następnie obliczano drugi składnik, już odzwierciedlający wkład własny, czyli okres opłacania składek i wysokość dochodu od którego je opłacano. Ten drugi składnik był zatem proporcjonalny do wcześniejszych zarobków, a więc zdaniem wielu sprawiedliwy. Faktem jest, że składnik socjalny bardzo spłaszczał strukturę portfela emerytalnego. W okresie marzec 2011 – luty 2012 będzie wynosił 677 zł, podczas gdy przeciętna emerytura po waloryzacji w marcu 2011 r. wynosi 1721 zł, a minimalna 728 zł (wszelkie dane statystyczne zawarte w referacie pochodzą z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS). Udział tej jednakowej kwoty dla wszystkich jest różny dla poszczególnych ubezpieczonych: dla zarabiających połowę przeciętnego wynagrodzenia od razu daje zwrot na poziomie 48 procent, dla prowadzących działalność gospodarczą – prawie 37 procent, dla przeciętnie zarabiających - 24 procent, a dla maksymalnej podstawy wymiaru emerytury (czyli 250% przeciętnego wynagrodzenia) tylko 9,6 procenta. Powyższe dane pokazują skalę redystrybucji. Redystrybucja ta, faworyzując nisko zarabiających, chroniła ich przed ubóstwem. Mimo tego spłaszczania aż 22,8 procenta emerytur nie przekracza obecnie 1200 zł. (gorzej jest z rentami

z tytułu niezdolności do pracy, bo aż 66,4 procent jest poniżej 1200 zł, a w ich przypadku ten składnik socjalny ma dużo większy udział i znaczenie, bowiem staż pracy jest krótszy, a co za tym idzie mniejsza jest część odzwierciedlająca wkład własny do systemu).

W nowym systemie zniesiona została redystrybucja dochodowa. Dzięki zmianie systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki (co uznać należy za najważniejszą zmianę wprowadzoną reformą z 1999 r., a nie wprowadzenie filara kapitałowego) wymiar emerytury jest wprost proporcjonalny do wkładu – kapitał zebrany przez ubezpieczonego przez cały okres kariery zawodowej dzieli się przez przeciętne dalsze trwania życia dla wieku przejścia na emeryturę. Niezależnie od tego czy ktoś zebrał mało czy dużo relacja jego indywidualnej emerytury do zarobków będzie taka sama przy tym samym wieku przejścia na emeryturę. Chcąc zwiększyć emeryturę trzeba dłużej pracować, relacja zwiększy się o kilka punktów za każdy rok, bo czym później zdecyduje się na emeryturę tym krócej się będzie ją pobierać, bo wzrośnie licznik, zasilany dochodami z pracy i waloryzacją konta w ZUS oraz ewentualne zyski z inwestycji w OFE, a zmaleje mianownik, bo skróci się przeciętne dalsze trwanie życia. Zgodnie z wolą społeczeństwa, które opowiedziało się w sondażach za pełną proporcjonalnością, można uznać nowy system emerytalny za sprawiedliwy. Jednak ta sprawiedliwość rodzi na przyszłość duże problemy. Państwo gwarantuje minimalną emeryturę dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i płaciły przez co najmniej 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna składki od co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Jeśli takim osobom z zebranego kapitału indywidualna emerytura wyjdzie niższa, budżet dopełni do tego minimum. Jednak minimalna emerytura, jeśli będzie ona w takim kształcie jak obecnie, będzie bardzo niska, nie zapewni nawet skromnych warunków życia ludziom starszym. Przy utrzymaniu dzisiejszego mechanizmu waloryzacji relacja już przyznanej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia będzie systematycznie spadać. I tak kobieta, która zaczęła pracować w 2011 roku w wieku 25 lat, po 35 latach (czyli mając 60 lat) przejdzie na emeryturę, płacąc przez cały okres swojej pracy składkę od przeciętnego wynagrodzenia, będzie miała stopę zastąpienia w relacji do wynagrodzenia brutto na poziomie 25,4 procent (29,5 procent w relacji do wynagrodzenia pomniejszonego o składkę na ubezpieczenie społeczne). Ale po 10 latach pobierania emerytury ta relacja spadnie do 21 procent, a po 20 latach do 17 procent. A przecież ta emerytka, statystycznie rzecz biorąc, będzie żyła sporo dłużej niż 20 lat. Jeśli pracowałaby o 5 lat dłużej, a zatem gdyby zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, to stopa zastąpienia w momencie przyznania emerytury wyniosłaby 33 procent wynagrodzenia brutto (28,3 procent wynagrodzenia bez składek), ale też będzie spadała w relacji do wynagrodzenia wraz z upływem czasu.

Te przykłady zostały pokazane po to, aby uzmysłowić, że to co uważane jest za sprawiedliwe przez jednych (a więc pełna proporcjonalność) może być przez innych odczuwane jako niesprawiedliwe. Ci z niższymi zarobkami będą uważali, że mają emerytury rażąco niskie. I rzeczywiście – ich emerytury będą bardzo niskie. Niezbędne będzie zastąpienie redystrybucji, która była wewnątrz starego systemu, redystrybucją zewnętrzną, uzupełniającą, pochodzącą ze źródeł innych niż finanse emerytalne, czyli z budżetu. Bez dodatkowego zasilenia wielu przyszłych emerytów może znaleźć się poniżej granicy ubóstwa. Toczona obecnie na świecie dyskusja nad kierunkami przekształceń systemów emerytalnych wskazuje, że ochrona przed ubóstwem powinna być najważniejszym zadaniem przyszłych rozwiązań. Trzeba to, w związku z niską stopą zastąpienia w nowym systemie emerytalnym, mieć to na uwadze również w Polsce, monitorując działanie tego systemu i przygotowując niezbędne zmiany.

Gwarancja minimalnej emerytury a redystrybucja

Bardzo ważna, z różnych powodów, jest konstrukcja minimalnej emerytury. Dzisiaj stanowi ona ok. 26% przeciętnego wynagrodzenia i obniża się ze względu na to, że jest waloryzowana tak jak wszystkie świadczenia, a więc wzrasta w tym samym tempie jak przeciętna emerytura i renta. Gdy nie nastąpi tym zakresie zmiana, minimalna emerytura za kilkanaście lat będzie znacznie poniżej 20% przeciętnego wynagrodzenia. Można się spodziewać, że część emerytów, zwłaszcza kobiet z krótkim stażem pracy (ale wymaganym 20-letnim) będzie miała świadczenia dopelniane do minimalnych. Bardzo niski poziom minimalnej emerytury będzie zmuszał do korzystania dodatkowo z pomocy społecznej lub innych świadczeń, które będą musiały być wprowadzone, gdy okaże się, że utrzymanie się z takiej emerytury nie będzie możliwe nawet na bardzo skromnym poziomie. Każde dopelnienie do minimalnej emerytury dziś oraz ewentualne jej podniesienie jest jednak przejawem redystrybucji, którą chciano wyeliminować z systemu emerytalnego. Spotykany czasami pogląd, że jeśli coś (np. dopłaty do minimalnej emerytury) nie jest finansowane ze składek na ubezpieczenie społeczne lub z dotacji uzupełniającej do FUS nie jest redystrybucją w systemie emerytalnym może budzić wątpliwości. Szybsze podnoszenie minimalnej emerytury niż emerytur wyższych i związane z tym dopłaty z budżetu, spowoduje po kilku, czy kilkunastu latach sytuację, że większa część emerytur jest na poziomie minimalnym. Jest to jak najbardziej przejaw redystrybucji na rzecz nisko zarabiających lub mających krótszy staż ubezpieczenia. Zwiększone dotacje budżetu na ten cel są bowiem redystrybucją, ale dla odmiany w systemie podatkowym. Nieuznawanie redystrybucji zewnętrznej (budżetowej) za redystrybucję w systemie emerytalnym jest zatem nieporozumieniem, albo przejawem braku wyobraźni.

Jak pokazują doświadczenia zarówno polskie jak i innych krajów, całkowita likwidacja redystrybucji nie wydaje się możliwa. Co więcej, światowa dyskusja nad kierunkowymi zmianami coraz częściej wskazuje, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie emerytury kwotowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych czy mieszkańców kraju jako zerowego filaru systemu emerytalnego. Taki filar jest traktowany jako element przeciwdziałania ubóstwu ludzi starych i uznanie, że redystrybucja w systemie emerytalnym jest niezbędna oraz, że nie zastąpi jej podnoszenie emerytury minimalnej. Zresztą po latach stałe i szybsze podnoszenie emerytury minimalnej prowadziłoby do quasi emerytury flat-rate (nazywanej czasami emeryturą krajową). Ewentualne zastosowanie filara zerowego w Polsce oznaczałoby powrót do idei części socjalnej w starym systemie emerytalnym.

Model emerytalny a rzeczywistość

Nowy system emerytalny jest przyjazny dla „pięknych, zdrowych i bogatych”, czyli dla osób, które całe życie będą pracować bez żadnych przerw, a więc 40-45 lat, z wysokimi zarobkami, a praca nie będzie miała negatywnego wpływu na ich stan zdrowia i będą mogli aktywność zawodową przedłużać ponad ustawowy wiek emerytalny. W praktyce taką karierę zawodową będzie miało o coraz mniej osób. Praca na etacie, w pełnym wymiarze będzie dobrem pożądanym. Zawsze będzie nam towarzyszyć bezrobocie, a co za tym idzie przerwy w pracy i brak składek na emeryturę. Każda choroba to brak składek emerytalnych. Gdy jest krótkotrwała, to jej wpływ na przyszłą emeryturę nie będzie wielki. Natomiast, jeśli choroba spowoduje niepełnosprawność i konieczność korzystania z renty, powstaje duży problem. Okres pobierania renty jest okresem bez składek, a więc czym dłużej trwa tym bardziej obniża wymiar przyszłej emerytury.

Podobnie okres wychowywania dzieci. Przez okres do 6 lat na dwoje i więcej dzieci składka jest płacona z budżetu, teraz od minimalnego wynagrodzenia, a od przyszłego roku (2012) od 60 procent przeciętnego wynagrodzenia. Dla wielu kobiet będzie to mniej niż wynosiło ich wynagrodzenie przed korzystaniem z urlopu wychowawczego, więc wpłynie na obniżenie przyszłej emerytury. To tylko kilka przykładów czynników wpływających na wysokość emerytur. Pominęto świadomie problem wieku emerytalnego, jako, że był on od lat dyskutowany publicznie.

Ponadto wraz z rozwojem nowych technik i technologii zmienia się też sama praca, pojawiają się nowe jej formy, które nie zawsze mieszczą się w dzisiejszych zasadach ubezpieczeń społecznych. Dotyczy to nie tylko Polski. Jednak u nas ma większe znaczenie dla przyszłej emerytury, gdyż system zdefiniowanej składki jest bardziej rygorystyczny niż systemy

tradycyjne o zdefiniowanym świadczeniu czy typu flat-rate. Stale trzeba śledzić co dzieje się na rynku pracy i reagować natychmiast na nowe zjawiska, aby nikt nie wypadł z ubezpieczenia tylko dlatego, że „na dzisiaj” nie ma go gdzie zakwalifikować. Takie wypadnięcie z ubezpieczenia automatycznie odbije się to na przyszłej emeryturze.

Nie wystarczy założyć, że modelowo podwyższony wiek emerytalny automatycznie podniesie wysokość emerytur, a jednocześnie obniży przyszłe wydatki. Nie wolno podnieść wieku emerytalnego, gdy nie będzie pewności, że dla wszystkich znajdzie się odpowiednia praca i że w zdecydowanej większości ci najstarsi pracownicy będą na tyle zdrowi i sprawni, że będą mogli dalej pracować. Źle byłoby, gdyby pracownicy tracili pracę w wieku przedemerytalnym – bo są mniej sprawni, ale nie na tyle, aby dostać rentę albo sobie nie radzą z nowymi czy dotychczasowymi zadaniami i są mniej wydajni niż wówczas, gdy byli młodszy. Niedobrze byłoby też, gdyby duża część pracowników musiała być przenoszona na stanowiska pracy wymagające niższych niż oni mają kwalifikacje. Człowiek stary czuje się w takich sytuacjach zdegradowany i niepotrzebny, zaczyna chorować, także z powodu stresu. Zwiększa to wydatki na ochronę zdrowia i może spowodować większą śmiertelność ludzi starszych. Ten sposób obniżenia wydatków na emerytury jest chyba właściwy. Dlatego jeszcze przed ewentualnym podniesieniem wieku emerytalnego niezbędne jest, wzorem innych krajów, opracowanie, wdrożenie i monitorowanie specjalnego programu „Ludzie starsi w pracy”, po to, aby stworzyć dla nich takie warunki w pracy i otoczeniu, w jakich będą mogli kontynuować zatrudnienie, bez zbędnego stresu i w poczucia bycia użytecznym. Na ogół nie wymaga to wysokich środków finansowych. Świadczyłoby zaś o tym, że myślimy nie tylko o mechanicznym pozostawieniu pracowników jak najdłużej w pracy, bo tak nam wynika z modelu dochodów i wydatków ubezpieczeń społecznych, ale także o efektywnym wykorzystaniu ich umiejętności z pożytkiem dla gospodarki kraju.

Ważne jest też przypomnienie, że istotną rolę w dochodach ludności, odgrywają renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne, które często stanowią jedyne źródło utrzymania. Mówienie tylko o emeryturach jest uciekaniem od problemu, bo renty, jako pochodne emerytur też będą niższe niż są obecnie. O nich też trzeba dyskutować i przygotować odpowiednie rozwiązania. Ewentualne dopłaty do emerytury minimalnej spowodują konieczność dopłat do obu rodzajów rent. A rent z tytułu niezdolności do pracy może być w przyszłości więcej, bo nie wszyscy dożyją w dobrym zdrowiu do podwyższonego wieku emerytalnego. Trzeba liczyć koszty całości rozwiązań, także koszty tych rent oraz

dopłat z budżetu do wszystkich minimalnych świadczeń. Tylko taki globalny szacunek pozwoli podjąć racjonalne decyzje.

Solidaryzm społeczny

W okresie transformacji pojęcie solidaryzmu społecznego uległo deprecjacji jako pozostałość po poprzedniej epoce. Starano się wyeliminować go z systemu społeczno-gospodarczego. Popularne było twierdzenie, że każdy ma pracować tylko dla siebie, co oznacza nie dzielenie się z innymi. Tak nie może funkcjonować współczesne państwo, bo wiadomo, że zawsze są takie jednostki i rodziny, którym pomoc zewnętrzna jest potrzebna. Nie świadczy to, że nie ma w systemie polityki społecznej żadnych nadużyć, życia na koszt innych, zwłaszcza w sferze pomocy społecznej, gdzie część podopiecznych żyje z zasiłków socjalnych przez całe życie a nawet z pokolenia na pokolenie. Trzeba tego typu patologie likwidować, chociaż jest to trudne, bo mamy do czynienia z wykluczeniem społecznym, przeciwdziałanie któremu wymaga nowych rozwiązań ustawowych, nowej praktyki współpracy z podopiecznymi, zwłaszcza z dziećmi i dużo cierpliwości oraz czasu. Doświadczenia innych krajów pokazują, że efekty nie zawsze są zadowalające. A część społeczeństwa buntuje się, że musi płacić na „nierobów”.

Inna sytuacja jest w systemie emerytalnym, po likwidacji większości przywilejów branżowych w systemie powszechnym (pozarolniczym). W zasadzie zlikwidowany został solidaryzm w systemie ubezpieczeń społecznych. Niech każdy płaci na siebie, niech młodzi nie finansują starych, to były elementy kampanii propagującej nowy system emerytalny. Nie ma wątpliwości, że reforma była potrzebna, że potrzebne było obniżenie stopy zastąpienia, podnoszenie wieku emerytalnego, zwłaszcza kobiet. Jednak chyba ten brak solidaryzmu w ubezpieczeniach społecznych, w tym głównie emerytalnych, poszedł zbyt daleko. Czy można uważać, że kategoria „stopy zastąpienia” jest niepotrzebna? Chyba nie, trzeba jakoś prognozować wysokość przyszłych emerytur i wiedzieć jaki będzie rozkład dochodów ludzi starych. Rolą państwa jest stworzenie dobrego systemu zapewniającego dochody na starość, pozwalające na przeżycie, a nie tylko wegetację. Nie każdy może odłożyć dodatkowo, z przyczyn obiektywnych, wystarczające środki na czas zaprzestania aktywności zawodowej. Każdy system ubezpieczeń, nawet gospodarczych, ma w sobie element solidaryzmu. Niech go ma także system ubezpieczeń społecznych.

Jolanta Fedak

Minister Pracy i Polityki Społecznej

Już drugi raz biorę udział w debacie w Pałacu Prezydenckim na temat systemu emerytalnego. Uczestniczyliśmy w takiej debacie wtedy, kiedy przygotowaliśmy nasz projekt ustawy mówiący o wypłatach z nowego systemu emerytalnego, a także mówiący o tym, że zamierzamy ograniczyć składkę przekazywaną do otwartych funduszy emerytalnych.

Z naszym systemem emerytalnym, o którym dzisiaj mówimy, i próbami ulepszenia go czy dostosowania do rzeczywistości jest trochę tak jak z przeszczepem, który nie chce się przyjąć, następnie mimo stosowania leków zostaje zupełnie odrzucony. Wszyscy musimy się zastanowić, co z tym zjawiskiem zrobić. Najpierw odpadła i została zakwestionowana część kapitałowa, a w tej chwili Państwo mówicie o uzupełnieniu zdefiniowanej składki wyższym poziomem redystrybucji.

Używanie Państwo bardzo często - zwłaszcza ci, którzy mówią o rynku pracy - pojęcia usprawiedliwionej nieobecności na rynku, którą jest na przykład rodzenie dzieci i ich wychowywanie, opieka nad osobami starszymi, studia. Jednakże według mnie najbardziej usprawiedliwioną nieobecnością jest ta ze względu na wygląd współczesnego rynku pracy. Nie jest to taki rynek jak w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, kiedy aktywność zawodową jednostka przejawiała w jednym miejscu przez prawie całe swoje życie zawodowe - wówczas zastosowanie zdefiniowanej składki miało jakiś sens. Dziś, kiedy uczestniczymy w bardzo dynamicznym rynku pracy - nie tylko rynku polskim, bo przecież funkcjonujemy również na rynkach całej Unii Europejskiej - mamy do czynienia z wieloma problemami, których nie rozwiązuje system zdefiniowanej składki. Wręcz odwrotnie - te problemy obnażają jego bezsilność wobec nieoskładkowanych umów o dzieło, wobec koordynacji systemów, pracy na czarno również w krajach Unii Europejskiej, ale także w polskiej Drzewicy. Czy okres bezrobocia, okres kontraktu czasowego, przerw w pracy to we współczesnym świecie usprawiedliwione nieobecności na rynku pracy? Takie i inne pytania powinniśmy sobie zadawać, ponieważ ten rynek zdecydowanie różni się od tego, który był wcześniej.

Państwo proponujecie kolejne protezy, ja natomiast myślę, że one wszystkie - czy gwarancja minimalnej emerytury, czy zastępowanie okresów usprawiedliwionej nieobecności

składkami – zmierzają w jednym kierunku: zabezpieczenia w przyszłości obywateli emeryturą, która będzie miała charakter emerytury obywatelskiej. O tym dyskutuje się w całej Unii Europejskiej, gdzie mówi się nawet o emeryturze europejskiej i szuka dla niej właściwych źródeł finansowania.

Zerwaliśmy nić pokoleniową i bardzo mnie dziwi, gdy Państwo z taką lekkością mówicie o tym, że jedno pokolenie nie będzie chciało utrzymywać drugiego. Kiedy zapytamy o to w rodzinie, każdy odpowiada, że utrzyma swoją matkę i swojego ojca. Państwo tu mówicie o wielkiej demograficznej tragedii. Znam takie państwa, w których nie ma problemu z demografią – chociażby Egipt – jest jednak problem z pracą. Tam cała młodzież, która wyszła na ulice, nie ma pracy i nie może utrzymać swoich rodzin. Demografia nie jest zatem warunkiem niezbędnym, lecz warunkiem sprzyjającym. Jednakże najważniejszym warunkiem, żeby jedno pokolenie mogło utrzymać drugie, jest rozwój i praca. Zatem wszystkie nasze pomysły częściowe pewnie są do zastosowania, ale w takiej debacie publicznej powinniśmy sobie odpowiadać na pytania zasadnicze - co zrobimy z tą ogromną grupą osób, która przez dwadzieścia lat w ogóle nie miała legalnego zatrudnienia? Proszę bowiem pamiętać, że przeżyliśmy dwie wielkie restrukturyzacje i w wielu miejscach w kraju w ogóle nie ma podaży legalnej pracy. Oczywiście możemy tym ludziom zaproponować pomoc społeczną, niewielkie zasiłki. Mam jednak wrażenie, że tak ogromna grupa osób pozbawionych godności może być prawdziwym problemem społecznym. Ważna jest świadomość tego, że człowiek utrzymuje się z własnej emerytury, która w pewnym wieku emerytalnym po prostu mu się należy.

I sprawa wieku emerytalnego. Pamiętajmy o tym, że skoro już wprowadziliśmy system zdefiniowanej składki, to powinniśmy być konsekwentni. Pozwólmy obywatelom wybrać, czy przejdą wcześniej na emeryturę niższą, czy później na emeryturę wyższą. Jednakowoż wobec obecnych wskaźników bezrobocia nie jesteśmy w stanie rozwiązać problemu podniesieniem wieku emerytalnego. Ciągłe mówimy, że musimy ludzi do czegoś zmuszać. Oficjalne wskaźniki zatrudnienia są w Polsce stosunkowo niskie, trzeba jednak pamiętać, że nasi obywatele przejawiają aktywność zawodową w całej Unii Europejskiej, a znaczna ich część robi to nielegalnie. Czy to są ludzie leniwi? Czy to są ludzie, którzy nie dokładają się do europejskiego PKB? Czy to są ludzie, którzy w systemie obywatelskim lub w ogóle w systemie politycznym powinni być niezauważeni? Według mnie to są najważniejsze pytania, na które powinniśmy sobie w najbliższym czasie odpowiedzieć.

System kapitałowy przymusowy zbankrutował - mamy do czynienia z bankructwami przedsiębiorstw i mamy także do czynienia z bankructwami systemów i idei, które upadają

właśnie wtedy, kiedy nie przystają do rzeczywistości, gdy absolutnie rozmiągają się z realiami. Dwadzieścia lat temu mieliśmy do czynienia z bankructwem idei socjalistycznej, ponieważ system był niewydolny. Ja pozwoliłam sobie tymi słowami określić nowy system emerytalny.

Po pierwsze, zbankrutował w części kapitałowej, ponieważ źle wpływał na finanse publiczne, był dla nich rujnujący i mógł być groźny dla przyszłości Polski - należało go ograniczyć lub zlikwidować. Różnie rozwiązały to różne kraje, ale nikt tego nie zostawił w pierwotnej formie.

Po drugie, wszyscy państwo, mówiąc o rynku pracy, dostrzegacie różnice między rynkiem pracy w czasie, kiedy powstawał ten system (zwłaszcza w Chile), kiedy rzeczywiście kariera była liniowa, a rynkiem obecnym, na którym ta kariera jest ogromnie dynamiczna i zdefiniowana składka powoli przestaje do tego systemu przystawać. W całej Europie rynek jest bardzo dynamiczny i takich rzeczy nie dokonuje się nakazami administracyjnymi. W przypadku Polski sytuacja migracyjna powoduje jeszcze dodatkowe komplikacje.

Jeżeli chodzi o młodego człowieka, zaniepokojonego o swoją przyszłość i o nadmierne obciążenie swojego pokolenia, powiem, że bywają takie sytuacje, że pokolenia są mniej lub bardziej obciążone. Na przykład po wojnie pokolenie młodych ludzi było stosunkowo nieliczne, jednakże zdołało utrzymać pokolenie starców, którzy tę wojnę w większości przeżyli. Również pokolenie z lat siedemdziesiątych miało bardzo podobną strukturę. Wtedy także niewiele osób pracowało, a wiele osób trzeba było utrzymać, między innymi dlatego, że rodziło się bardzo dużo dzieci z wyżu demograficznego. Wtedy organizowaliśmy akcję „Tysiąc szkół na tysiąclecie” i różne podobne wydarzenia, dokonując innej redystrybucji w budżecie.

Dyskutuje się także o wysokości funduszy buforowych, tj. na wypadek ochłodzenia gospodarczego lub jakichś wielkich perturbacji. Ten, który zgromadziliśmy, wynoszący 200 miliardów zł, jest zdecydowanie za wysoki i jest on wyjątkowym obciążeniem dla finansów publicznych, a także blokuje zdolności rozwojowe kraju, czyli to, co w przyszłości będzie podstawą naszej emerytury.

Przygotowujemy projekt, który będzie mówił o tym, jak wypłacimy emeryturę z nowego systemu - Polakom ta wiedza się należy. Na pytanie czy uda się go uchwalić jeszcze przed końcem tej kadencji, trudno mi powiedzieć, ale będzie to dobry punkt wyjścia do konsultacji dla ewentualnych następców.

Michał Boni

Minister – Członek Rady Ministrów

Bardzo dziękuję za zaproszenie do wzięcia udziału w tej debacie i bardzo dziękuję za zorganizowanie tej debaty, gdyż mamy okazję rozpocząć cykl spotkań, a także dyskusji szczegółowych, nad wszystkimi sprawami, które są szczególnie istotne z punktu widzenia godziwych emerytur w przyszłości.

Chciałbym powiedzieć o czterech aspektach, które uważam za kluczowe dla tej debaty. Pierwszy to bilans zasobów pracy w kontekście wyzwań demograficznych. Drugi to spojrzenie całościowe na cykl życia, cykl pracy i cykl spoczynku w okresie emerytalnym. Trzeci to bilans finansowania ubezpieczeń społecznych. Jeśli myślimy o funkcjach dodatkowych, redystrybucyjnych - na to trzeba znaleźć pieniądze. Pomijam w tym momencie pytanie, skąd miałyby pochodzić środki na tak zwane emerytury obywatelskie. Czwarty wymiar to efektywność systemu emerytalnego i wielość źródeł zasilających system emerytalny.

Po pierwsze, mówiąc o bilansie zasobów pracy, trzeba pamiętać o wyzwaniach demograficznych i o nielatwych odpowiedziach. Najnowszy raport ONZ mówi o tym, że w 2100 roku ludzi powyżej sześćdziesiątego piątego roku życia będziemy mieli przeszło 22%, podczas gdy w 2010 r. w skali świata jest ich 7,3%. Cały świat będzie więc musiał zmierzyć się z tym problemem. W Polsce w kontekście tego bilansu mamy do czynienia z dwoma zjawiskami. Średni wiek wejścia na rynek pracy w Unii Europejskiej to dwadzieścia lat, w Polsce – dwadzieścia dwa lata, a ostatnio właściwie dwadzieścia trzy lata. Średni wiek wyjścia z rynku pracy jest u nas stosunkowo niski. Aktywność zawodowa osób w grupie pięćdziesiąt pięć, sześćdziesiąt, sześćdziesiąt pięć lat: średnia w Europie to 46%, a w Polsce – 34%. Są to dwie kwestie, które każą zadać pytanie – zarówno pod kątem demografii, bilansu na rynku pracy, równowagi na rynku pracy, jak i wysokości przyszłych emerytur – o zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz o ewentualne wydłużenie tego wieku. Jednakże należy tego dokonać wraz z zadaniem wszystkich pytań, które trzeba w tym momencie sformułować, to znaczy o społeczną akceptację takiego rozwiązania i o rozwiązanie problemu osób, które pracują fizycznie i którym nie jest tak łatwo utrzymać efektywność

zawodową w wieku powyżej sześćdziesiątego roku życia. Są to problemy, z którymi musimy się zmierzyć.

Przechodzę do drugiego wątku, a mianowicie cyklu życia, pracy i spoczynku.

Patrząc na relacje międzygeneracyjne, widzimy, że mamy do czynienia z dwoma zjawiskami: z jednej strony jest – mówiła o tym pani profesor Golinowska – srebrna gospodarka, gospodarka z silweryzacją, ale z drugiej strony mamy do czynienia z nastolatyzacją. Profesor Ilmarinen, który dla Finlandii przygotowywał różne rozwiązania dotyczące dłuższej aktywności zawodowej, polegające na poprawie warunków pracy w miejscu pracy, polepszeniu badań stanu zdrowia, zdrowotności, dwa tygodnie temu na konferencji w Brukseli stwierdził, że dzisiejszy wiek sześćdziesięciu lat przekłada się na pięćdziesiąt kilka lat temu, co oznacza, że jesteśmy relatywnie młodszy. Z tego względu dyskusja o wieku emerytalnym, o wydłużaniu tej aktywności zawodowej jest istotna, ale muszą być spełnione określone warunki. Nie ma co dyskutować o wydłużaniu wieku aktywności zawodowej bez poprawy systemu ochrony zdrowia, bez wykonywania określonych badań - także na koszt pracodawcy - zmierzających do poprawy jakości zdrowotnej i warunków pracy. Nie ma co dyskutować na ten temat bez oferty dotyczącej kształcenia ustawicznego, o czym mówiła pani profesor Sztanderska. I nie ma co o tym mówić bez nowego modelu zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach, tak aby nie wykluczać osób starszych, tylko organizować ich aktywność. Nie ma co na ten temat dyskutować bez użycia pojęcia aktywnego starzenia się - zarówno wtedy, kiedy jeszcze pracuję, jak i wtedy, kiedy nie pracuję i potrzebuję być może opieki długoterminowej, ale potrzebuję także dostępu (w wyniku uzyskania odpowiednich dochodów albo innych działań) do oferty życia, jaką mają inni. Kwestia ta jest według mnie kluczowa i na to chciałbym zwrócić szczególną uwagę.

Związany jest z tym jeszcze jeden element. Mianowicie, szukając rozwiązań ważnych dla konkurencyjności polskiej gospodarki, stworzyliśmy młodemu pokoleniu warunki zatrudniania w formach przejściowych, niepełnych, z bardzo niską składką ubezpieczeniową. Jest to kwestia wymagająca poważnej dyskusji. Nie chodzi o to, żeby na starcie nie było elastyczności zatrudnienia, ale może ten okres elastyczności powinien trwać dwa-trzy lata, a później niech następuje stabilizacja zatrudnienia, choćby w tym obszarze, który oznacza, że składka ubezpieczeniowa jest wyższa.

Dotyczy to także kwestii składki ubezpieczeniowej płaconej przez osoby pracujące w ramach tak zwanego samozatrudnienia - powinniśmy powiedzieć „nie” przymusowemu samozatrudnieniu, jak i „nie” płaceniu zbyt niskich składek. Gwoli wyjaśnienia trzeba

powiedzieć, że gdyby przez te osoby była płacona składka w takiej samej proporcji, w jakiej płacą ją pracujący, czyli w wysokości 25% od dochodów, oczywiście część przedsiębiorców miałaby trudniej, druga część - lepiej. Dochody dodatkowe do FUS to 4 miliardy 200 milionów zł. Z pewnością jest to wątek wart z różnych powodów dalszej dyskusji.

Kwestii związanych z dłuższą aktywnością, wyższą emeryturą oraz lepszej jakości warunkami tej emerytury nie rozwiążemy bez bilansu finansowania ubezpieczeń społecznych. Zdaję sobie sprawę, że kwestia ubytków w FUS wynikających z obniżenia składki rentowej czy sposobu funkcjonowania innych systemów (np. mundurowego) nie jest przedmiotem dzisiejszej dyskusji. Przypomnę tylko, że dwadzieścia jeden lat temu stoczyliśmy z panią minister Wiktorow batalię o to, żeby wyliczanie emerytury nie opierało się na wynagrodzeniu z ostatniego miesiąca. Otóż po dwudziestu jeden latach transformacji wyliczanie przyszłej emerytury – mówię językiem potocznym – dla osób będących w służbach mundurowych dalej polega na wyliczaniu jej z jednego miesiąca, elementem składowym emerytury jest także 15% wynikające z dodatku rentowego. Ja nie mam nic przeciwko temu, żeby te problemy rozwiązać z zachowaniem praw nabytych, ale trzeba rozwiązać je w sposób rzeczywisty. To samo dotyczy spokojnej, poważnej, długoterminowej i bezpiecznej dla mieszkańców wsi i rolników dyskusji na temat KRUS.

Czwarty element: **efektywność systemów emerytalnych.** Wydaje mi się, że do dyskusji o efektywności w drugim filarze powinniśmy wrócić. Roboczy zespół rządowy i międzyinstytucjonalny zaczyna prace. Z pewnością potrzebne są inne analizy niż te, które były przeprowadzane jesienią ubiegłego roku, bo warunki się zmieniły. Niemniej jednak myślę, że trzeba uciec od pułapki, która została stworzona po tych kilkunastu latach funkcjonowania części kapitałowej systemu emerytalnego, tzn. od dyskusji o obligacjach Skarbu Państwa, o akcjach, przy pominięciu innych instrumentów finansowych, które mogą odegrać niesłychanie istotną rolę na przykład we wzmacnianiu kredytów hipotecznych. Dla rozwoju gospodarczego i pomyślności obywateli taką dyskusję chcemy odbyć. Nie do przecenienia jest ten start, którego dokonaliśmy, otwierając trzeci filar i stwarzając zachęty – lekkie preferencje podatkowe – do uczestnictwa w tym trzecim filarze. Wydaje się, że bez tego rozwiązania problem stopy zastąpienia czy przyszłej wyższej emerytury pozostanie nierozwiązany.

Reasumując, powiem, że jest lista spraw, które trzeba podjąć i nie mogą sprowadzać się one wyłącznie do kwestii emerytalnych. Zgadzam się z tym, że byłaby do przedyskutowania – na spokojnie, bez żadnego populizmu – polska wersja filara zerowego. Wydaje się to dosyć interesujące, jeśli się zachowa pewną ostrożność – może trzeba użyć jakiejś innej nazwy, ale na pewno warto to zrobić. Warto również wprowadzić inny model waloryzowania świadczenia minimalnego, emerytury minimalnej, żeby relatywnie ta emerytura nie traciła na swojej wartości.

Na koniec chcę tylko podkreślić, iż istotą debaty musi być dostrzeganie wszystkich wymiarów, zarówno stopy zastąpienia i przyszłych dochodów przyszłych emerytów, jak również sytuacji na rynku pracy. Chcę powiedzieć, że zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a nawet już lekkie jego wydłużenie, mogłoby nam dać po roku 2025 – trzeba szukać rozwiązań długoterminowych – mniej więcej 750 tysięcy osób na rynku pracy więcej. Wobec obecnej potrzeby bilansowania sytuacji na rynku pracy wydaje się to dosyć oczywiste.

Spróbujmy o tych rozwiązaniach myśleć nie tylko w kategoriach „tu i teraz, dzisiaj”. Myśląc w ten sposób, mamy obawy, czy można coś zmienić, dłużej pracować, jakie byłyby warunki i jak będzie wyglądała starość. Spróbujmy sobie wyobrazić, jak to może wyglądać za dwadzieścia lat, ile wtedy otwartości na nowe rozwiązania będzie w ludziach, którzy dzisiaj mają lat czterdzieści. Proszę pamiętać o tym, że dobrym elementem wymiany międzypokoleniowej jest zrozumienie zarówno procesu silweryzacji, jak i nastolatyżacji.

Podsumowanie pierwszej części debaty

Szanowni Państwo!

Usłyszeliśmy dzisiaj, że bardzo różnie można postrzegać tę samą kwestię, to znaczy można widzieć zmiany demograficzne jako ewidentne zagrożenie przymuszające do dokonania głębokich przekształceń, a można, tak jak pani minister to ujęła, widzieć w nich jakąś dodatkową okoliczność ułatwiającą wprowadzenie zmian czy sprzyjającą ich wprowadzeniu. Prawdopodobnie są one jednym i drugim.

Sądzę, że skoro inne kraje europejskie podejmują wysilek właśnie ze względu na nieuchronność zmian demograficznych, które traktują jako zagrożenie, to i my powinniśmy sytuację widzieć podobnie. Bo oczywiście można być bardzo oryginalnym, ale zawsze lepiej uczyć się na cudzych błędach i na cudzych doświadczeniach, a nie tylko na swoich. To pierwsza fundamentalna kwestia.

Po drugie, odnotowuję przekonanie, że jesteśmy spóźnieni, to znaczy, że system wdrożony w 1999 r. – niezależnie od tego, jak go oceniamy, pewnie są różnice zdań między autorami a krytykami tego systemu jest niewystarczającym rozwiązaniem, że powinniśmy znaleźć się nowe odpowiedzi na nowe, jak rozumiem, sytuacje oraz na ujawnione mankamenty czy słabości tego systemu. Wydaje mi się, że z tego faktu, że jesteśmy spóźnieni, należy wyciągać istotne wnioski natury politycznej. Traktuję to jako wyzwanie dla przyszłego rządu, dla przyszłego parlamentu. Zatem oczywiście każde opóźnienie, także z powodu zbliżających się wyborów, według mnie jest generalnie utrudnieniem, a nie ułatwieniem. Bo oczywiście inaczej się konstruuje wszelkie pomysły na głębokie zmiany tuż przed wyborami, inaczej się prowadzi debatę publiczną na ten temat. Bo trzeba albo startować z głębokim przekonaniem, że się próbuje takie zmiany przeprowadzić i przekonać do nich skutecznie opinię publiczną, albo należy to robić już po wyborach, gdyż wcześniejsza debata prowadzona w atmosferze gorączki wyborczej może być utrudnieniem, a nie ułatwieniem.

Według mnie to, co można dzisiaj robić, to budować przede wszystkim publiczne zrozumienie dla konieczności zmian i jakichś generalnych kierunków tych zmian. Trzeba budować akceptację społeczną, ale także akceptację polityczną w kręgach politycznych i

próbować osiągnąć jakiś minimalny wspólny pogląd na tę kwestię, tak aby po wyborach można było rzeczywiście zacząć rozwiązywać problem.

Interesująca jest rozbieżność opinii co do tego, jak wygląda realna gotowość do realizacji i realizowanie zasad solidarności międzypokoleniowej. Tu są sprzeczne sygnały, które odnotowuję. Jest jednak pytanie o tendencję, o to, w którą stronę idziemy jako społeczeństwo, jeśli chodzi o realną gotowość do partycypacji na zasadach solidarności w rozwiązywaniu problemów następnego pokolenia czy starszego pokolenia. Wydaje mi się, że ta tendencja generalnie nie jest korzystna. Zmiany cywilizacyjne, zmiany mentalnościowe, kulturowe i ekonomiczne wskazują, że gotowość do realnej solidarności poprzez przejmowanie opieki nad rodzicami będzie się zmniejszała. W tym kontekście pojawia się także pytanie o kondycję polskiej rodziny i to nie jest tylko pytanie o ekonomię. To jest pytanie o kondycję polskiej rodziny w różnych aspektach.

Rozumiem, że istnieje idea tak zwanej emerytury obywatelskiej czy zerowego filaru systemu emerytalnego. Pojawia się w tym kontekście pytanie, czy to jest tylko i wyłącznie nazwanie po nowemu różnego rodzaju mechanizmów, które i tak istnieją. Na pewno należałoby wyliczyć, jakie byłyby koszty wprowadzenia takiej emerytury; czy to będzie droższa, czy tańsza, czy to będzie możliwe jej sfinansowanie i kto to będzie ponosił koszty. Jak będzie się przedstawiał bilans kosztów i dochodów w kontekście istniejących dzisiaj różnych systemów zabezpieczeń społecznych, pomocy społecznej itd., czy można zmienić mechanizm, nie nakładając jakichś dodatkowych obciążeń na osoby pracujące i de facto wypracowujące budżet państwa?

Jest jeszcze ostatnia kwestia. Dostrzegam ryzyko rozminięcia się z podstawowym oczekiwaniem, że państwo polskie znajdzie sposób na zabezpieczenie przyszłych emerytów, i to, jak to się ładnie mówi, godziwe zabezpieczenie. To ma być godziwe zabezpieczenie, ale za tym się kryje minimalne oczekiwanie, że przyszły emeryt nie będzie uzyskiwał niższej, niż obecnie, emerytury. Tak więc jest pytanie, jak to oczekiwanie ma się do tej zerowej emerytury. Czy to są rozwiązania, za którymi stoi realna możliwość poprawy sytuacji przyszłych i obecnych emerytów? Wydaje mi się, że opinia pana Jeremiego Mordasewicza jest absolutnie zasadnicza, to znaczy sytuacja emerytów tak naprawdę będzie zawsze pochodną rozwoju gospodarczego i zdolności do inwestowania oraz do tworzenia nowych miejsc pracy.

Jest więc potrzeba wyważenia nie tylko racji i oczekiwań, ale także opinii co do skutków wprowadzanych zmian w zakresie zachęcania lub zniechęcania do zaangażowania w działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy. Musimy ten aspekt brać pod uwagę w dyskusjach nad systemem emerytalnym.

Bardzo serdecznie państwu dziękuję.

Irena Wóycicka
Podsekretarz Stanu ds. społecznych
Kancelaria Prezydenta

Kompleksowy plan reform – katalog zagadnień. Wnioski z debaty

System emerytalny jest podstawowym źródłem dochodów dla osób, które zakończyły aktywność zawodową ze względu na wiek. Jego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego osobom starszym. Chodzi o to, by łączne dochody ze wszystkich filarów ubezpieczenia emerytalnego, zarówno obowiązkowego jak i dobrowolnego, pozwalały na utrzymanie takiego standardu życia osób starszych, który nie odbiega drastycznie od warunków z czasów ich aktywności zawodowej. System emerytalny powinien też zapobiegać ubóstwu ludzi starszych. Powinien on również być tak skonstruowany, by zapewniał bezpieczeństwo wypłat emerytur w przyszłości – to znaczy musi być stabilny finansowo. W sytuacji postępującego procesu starzenia się ludności spełnienie równocześnie tych wszystkich warunków jest trudne.

Wszystko wskazuje na to, że emerytury w przyszłości wypłacane ze wszystkich trzech filarów łącznie będą zdecydowanie niższe w relacji do płac, niż jest to obecnie. Z różnych prognoz prezentowanych w trakcie debaty o przesunięciu składek z OFE do ZUS wynika, że jeśli nie podejmiemy żadnych kroków, to przewidywana wysokość przeciętnych emerytur z I i II filara ubezpieczeń emerytalnych w relacji do płac dla obecnych dwudziesto- i trzydziestolatków będzie bardzo niska – bez różnicy na to, w jakiej proporcji będą one wypłacane z ZUS i OFE. Jednocześnie, dobrowolne, dodatkowe oszczędzenie na cele emerytalne, które miało uzupełniać dochody z systemu podstawowego jest mało upowszechnione.

Reforma emerytalna z 1999 r. ściśle uzależniła wysokość przyszłych świadczeń od sumy składek oraz wieku przejścia na emeryturę. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że zasada ta oparta była na nierealistycznym założeniu, że tylko od naszej woli zależy, jak długo pracujemy i ile

zarabiamy. Zakładano, że silne uzależnienie wysokości emerytur od wysokości zebranego kapitału składowego i wieku emerytalnego wpłynie na zmianę stosunku Polaków do pracy i ujawniania pochodzących z niej dochodów. Nie uwzględniono przy tym, że w praktyce nieprzerwany przebieg kariery zawodowej będzie miało coraz mniej osób. Różnorodność form zatrudnienia – praca na czas określony, umowy o dzieło i inne formy zatrudnienia – jest zjawiskiem narastającym. Okresy pracy są przeplatane okresami poszukiwania pracy, bezrobociem, okresami choroby i niepełnosprawności. Należy też spodziewać się przerw w zatrudnieniu potrzebnych do zdobywania nowych kwalifikacji w związku z zmianami na rynku pracy. Wszystkie te czynniki będą powodowały przerwy w pracy i brak w tych okresach składek na emeryturę.

Można przypuszczać, że wiele osób, które często nie z własnej woli miały lub będą miały dłuższe przerwy w pracy, będzie otrzymywać emerytury, których wysokość w stosunku do ich poprzednich wynagrodzeń będzie dramatycznie niska, zdecydowanie niższa niż przeciętna. Problem dotyczy zwłaszcza kobiet, u których okresy pracy zawodowej poprzekłatanie są okresami opieki nad dziećmi i nad dorosłymi członkami rodziny wymagającymi opieki. Silne uzależnienie w nowym systemie emerytalnym wysokości emerytury od przebiegu kariery zawodowej i wieku przejścia na emeryturę powoduje jeszcze większe niż w starym systemie zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn. Kobiety zaczynają później aktywność zawodową, co jest związane z macierzyństwem, przerywają pracę zawodową, by opiekować się dziećmi, wcześniej też odchodzą na emeryturę. Na wysokość ich przyszłych emerytur niekorzystnie wpływa również gorsza sytuacja kobiet na rynku pracy: niższe wynagrodzenia i trudności w awansie zawodowym. Podobna sytuacja może dotyczyć również osób o niskim wykształceniu, które mają niskie zarobki i częściej niż inne są dotknięte długotrwałym bezrobociem.

Potrzebny jest kompleksowy plan reform, mających na celu zapewnienie przyszłym pokoleniom emerytów dochodów pozwalających na utrzymanie ich samodzielności ekonomicznej oraz stanowiących skuteczną ochronę przed ryzykiem życia w biedzie przy zapewnieniu długofalowej stabilności finansowej systemu emerytalnego. **Powinien on polegać na uzupełnieniu obecnego systemu emerytalnego, a nie na jego całkowitej przebudowie.**

Reforma powinna spełniać dwa podstawowe warunki:

Po pierwsze, trzeba poszukiwać takich rozwiązań, które przyniosą równowagę pomiędzy wymogami rynku pracy, w tym zwłaszcza potrzebą zwiększenia aktywności zawodowej Polaków, a wymogami systemu emerytalnego, tj. odpowiednim rozłożeniem dochodów w ciągu całego życia oraz ochroną osób starszych przed ubóstwem.

Po drugie, trzeba poszukiwać takich rozwiązań, które w długim okresie będą stabilne finansowo, tzn. nie spowodują nadmiernego wzrostu kosztów, trudnego do udźwignięcia przez następne pokolenia pracujących.

Plan reform musi się opierać na rzetelnych rachunkach dotyczących długookresowych kosztów proponowanych rozwiązań, jak również ich efektów. Punktem wyjścia powinna być pełna diagnoza obecnego systemu emerytalnego, w tym zwłaszcza:

- długofalowa prognoza, uwzględniającej jego koszty i przychody, łącznie z kosztami finansowanymi z podatków ogólnych (emerytur minimalnych oraz składek emerytalnych opłacanych z budżetu państwa).
- symulacje dotyczące wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych dla różnych grup ubezpieczonych,
- rzetelnej, opartej na pogłębionych badaniach weryfikacji założeń reformy emerytalnej z 1999r. dotyczącej wpływu istniejących rozwiązań na zachowania ludzi, zwłaszcza w odniesieniu do ich aktywności zawodowej, oraz decyzji na rynku OFE.

Plan reform powinien się odnieść do następujących zagadnień:

1. Gwarancje minimalnych dochodów na starość dla osób ubezpieczonych

Spełnienie wymogów dotyczących ubezpieczenia emerytalnego powinno znaleźć odzwierciedlenie w gwarancjach minimalnego dochodu ze świadczeń emerytalnych. Taka zasada służy z jednej strony tworzeniu warunków bezpieczeństwa socjalnego na starość, z drugiej zaś jest elementem polityki sprzyjającej uczestnictwu w ubezpieczeniu emerytalnym. Obecne regulacje dotyczące minimalnej emerytury powodują, że emerytura ta w dłuższym okresie nie stanowi skutecznej ochrony przed ubóstwem. Wysokość minimalnej emerytury w stosunku do przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce spada sukcesywnie. Zatem ochrona

przed ubóstwem osób, które z przyczyn wymienionych wcześniej uzbierają w ciągu swojego życia niewielki kapitał składkowy, będzie coraz słabsza.

Aby emerytura minimalna mogła stanowić rzeczywisty instrument ochrony przed popadaniem w biedę, potrzebna jest zmiana sposobu ustalania jej wysokości. Alternatywną koncepcją jest wprowadzenie tzw. filara zerowego, tzn. powszechnej emerytury dla osób w zaawansowanym wieku, finansowanej z podatków powszechnych. Rozważając szczegóły takiej koncepcji, należy mieć na uwadze ewentualne koszty jej wprowadzenia (w porównaniu z wariantem dotyczącym zmiany sposobu ustalania emerytury minimalnej), jak również jej wpływ na aktywność zawodową.

2. Składki za okresy usprawiedliwionej nieobecności w pracy

Zbyt wąski jest katalog przyczyn okresowego „usprawiedliwionego” niewykonywania pracy, za które opłacana jest składka na ubezpieczenie emerytalne. Należy dokonać przeglądu istniejących zasad płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne, biorąc pod uwagę wpływ okresów nieopłacania składek na wysokość przyszłej emerytury. Dotyczy to między innymi okresów choroby czy okresów sprawowania opieki nad chorym dzieckiem lub innym członkiem rodziny, okresów pobierania okresowej renty z tytułu niezdolności do pracy. Wielokrotnie postulowano też, aby składki emerytalne za okres opieki nad małym dzieckiem były opłacane nie tylko w przypadku osób wykonujących pracę najemną, lecz także tych, które prowadzą samodzielną działalność gospodarczą. Dyskusyjna jest też wysokość składek opłacanych za okres sprawowania opieki nad małym dzieckiem lub osobą niepełnosprawną.

3. Zrównanie wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn oraz usunięcie regulacji prowadzących do gorszej sytuacji starszych kobiet na rynku pracy

Nie ma wątpliwości co do tego, że niższy wiek emerytalny kobiet będzie miał znaczący, negatywny wpływ na wysokość ich przyszłych emerytur. Zróżnicowane są natomiast poglądy dotyczące tego, czy późniejsze niż obecnie przechodzenie kobiet na emeryturę jest możliwe tylko jako efekt indywidualnych decyzji osób, świadomych tego, że dłuższa praca daje szansę na wyższą emeryturę, czy też potrzebne są regulacje ustawowe dotyczące stopniowego zrównywania, a następnie podwyższania wieku emerytalnego.

Z dotychczasowych badań wynika, że sam fakt osiągnięcia wieku uprawniającego do emerytury jest istotnym czynnikiem rezygnacji z pracy. Niezbędne jest przeprowadzenie pogłębionych badań i analiz, które stałyby się przesłanką do podjęcia ostatecznej decyzji.

Niewątpliwie, podjęcie ewentualnej decyzji o ustawowym zrównywaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn musi uwzględniać rozłożenie tego procesu na wiele lat.

Z niższym wiekiem emerytalnym kobiet łączy się wiele regulacji, takich jak na przykład ochrona przed zwolnieniem w wieku przedemerytalnym lub prawa wynikające z faktu bezrobocia, które powodują, że kobiety po przekroczeniu 60 lat życia znajdują się w gorszej sytuacji na rynku pracy niż ich rówieśnicy mężczyźni. Usunięcie przepisów różnicujących sytuację kobiet i mężczyzn na rynku pracy jest niezbędne bez względu na decyzje odnoszące się do regulacji dotyczących ustawowego wieku emerytalnego.

4. Stopniowe przechodzenie na emeryturę

Umożliwienie łączenia pracy w niepełnym wymiarze z częściową emeryturą uwzględniałoby z jednej strony potrzeby związane z procesem starzenia się i stopniowego wygaszania aktywności zawodowej, z drugiej – postulaty właściwego rozłożenia dochodów w cyklu życia. Mogłoby też być czynnikiem wpływającym na przedłużenie aktywności zawodowej w starszym wieku. Należałoby rozważyć różne możliwe formy elastycznego wycofywania się osób starszych z rynku pracy.

5. Obejmowanie obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym nowych, nietypowych form zatrudnienia

Istotną kwestią jest obserwowany rozwój różnych nietypowych form zatrudnienia, nieobjętych jak dotąd obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Elastyczność polskiego rynku pracy jest zaletą, nie może jednak prowadzić do braku bezpieczeństwa socjalnego. Konieczne jest obserwowanie pojawiających się na rynku pracy nowych, nietypowych form zatrudnienia i dostosowanie ustawodawstwa tak, aby każda wykonywana praca, bez względu na jej formę prawną, objęta była ubezpieczeniem emerytalnym. Trzeba szukać rozwiązań, które pozwalają na dogodne formy ubezpieczenia emerytalnego, uwzględniające nieregularność zatrudnienia i dochodów z pracy lub działalności gospodarczej, charakterystyczne dla współczesnego rynku pracy.

6. Zmniejszanie barier aktywności zawodowej w wieku starszym

Długie okresy legalnej pracy przekładają się na wysokość przyszłej emerytury. Dlatego tak ważne jest prowadzenie polityki usuwającej bariery dla aktywności zawodowej, szczególnie wobec osób starszych. Elementy takiej polityki zostały częściowo, choć niekonsekwentnie wprowadzone w życie. Podejmowane działania powinny dotyczyć przede wszystkim

poprawy warunków pracy, poprawy zdrowotności ludności (poprzez politykę w zakresie zdrowia publicznego), rozwoju usług opiekuńczych ułatwiających łączenie pracy z opieką nad osobami dorosłymi, które takiej opieki potrzebują, oraz wprowadzenie strategii uczenia się przez całe życie, gwarantującej osobom w średnim wieku możliwość kontynuowania edukacji, doksztalcania się i przekwalifikowywania.

7. Poprawa sytuacji kobiet na rynku pracy

Poprawa sytuacji kobiet na rynku pracy poprzez rozwiązania ułatwiające godzenie pracy z obowiązkami rodzinnymi jest jednym z warunków uzyskania poprawy sytuacji kobiet w nowym systemie emerytalnym. Potrzebny jest konsekwentnie realizowany program zwiększania dostępności wysokiej jakości opieki i edukacji małego dziecka oraz wsparcie dla kobiet (i ojców) w powrocie do pracy po przerwie spowodowanej opieką nad dzieckiem (uaktualnienie kwalifikacji zawodowych).

8. Zapewnienie bezpieczeństwa emerytur pochodzących ze składek przekazywanych do OFE i obniżenie kosztów ich działalności.

Chwiejność rynków finansowych wpływa negatywnie na bezpieczeństwo emerytalne, zwłaszcza tych spośród ubezpieczonych w II filarze ubezpieczeń emerytalnych, którym pozostało niewiele lat do chwili przejścia na emeryturę. Potrzebne jest wprowadzenie wielofunduszowości w II filarze ubezpieczeń emerytalnych, w tym przede wszystkim wprowadzenie bezpiecznych funduszy dla osób zbliżających się do wieku emerytalnego.

Niezbędne jest przeanalizowanie różnych rozwiązań prowadzących do obniżenia kosztów funkcjonowania II filara emerytalnego.

9. Opracowanie i wdrożenie systemu wypłat emerytur z II filara

Sprawą priorytetową jest opracowanie (po szerokich konsultacjach) i wdrożenie systemu wypłat emerytur z II filara emerytalnego. Proponowane rozwiązania powinny uwzględniać konieczność zachowania równości płci (między innymi poprzez stosowanie wspólnych dla kobiet i mężczyzn „tablic życia”), niskie koszty funkcjonowania systemu, gwarancje bezpieczeństwa wypłat oraz ich wysokości. Przy opracowywaniu koncepcji wypłat emerytur z II filara należy wziąć pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowaniem rynku OFE, w tym zwłaszcza wysokie koszty administracyjne ich funkcjonowania oraz praktyczny brak konkurencji na tym rynku.

10. Upowszechnienie dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych

Reforma emerytalna zakładała powstanie dobrowolnego, ale powszechnego systemu ubezpieczeń dodatkowych (III filar). Jednak dotychczasowy rozwój dobrowolnych oszczędności emerytalnych jest bardzo ograniczony. O ile osoby lepiej sytuowane w ciągu całego okresu pracy zarobkowej na ogół tworzą oszczędności i zasoby, które w późniejszym etapie życia pozwalają uzupełnić dochody z emerytury, o tyle nadal pozostaje wyzwaniem stworzenie rozwiązań, które sprzyjałyby tworzeniu dobrowolnych oszczędności emerytalnych przez osoby mniej zamożne.

Należałoby rozważyć, czy nie można wzmocnić roli dodatkowych pracowniczych programów emerytalnych, które stwarzają szanse na dotarcie z ofertą ubezpieczeń emerytalnych do średnio i niżej zarabiających pracowników.

11. Upowszechnienie wiedzy o systemie emerytalnym

Niezbędne jest upowszechnienie wiedzy o zasadach działania systemu emerytalnego, po to by obywatele mogli w ciągu swego życia podejmować racjonalne decyzje dotyczące ich zabezpieczenia na starość. W wielu krajach istotną rolę w edukacji publicznej w zakresie ubezpieczeń społecznych odgrywają instytucje ubezpieczenia społecznego. ZUS powinien zintensyfikować swoją działalność edukacyjną, wykorzystując fakt, że dociera do wszystkich ubezpieczonych. Z informacją o zasadach działania ubezpieczeń społecznych, w atrakcyjnych formach przekazu, trzeba docierać również do młodzieży.

12. Aktuariusz krajowy

Bezpieczeństwo finansowe systemu emerytalnego jest sprawą kluczową. W warunkach szybkich zmian demograficznych wydolność finansowa i skuteczność socjalna systemu emerytalnego powinny być systematycznie monitorowane. Niezbędne jest powołanie niezależnego aktuariusza krajowego, którego zadaniem byłoby długookresowe prognozowanie dochodów i wydatków systemu zabezpieczenia społecznego z oraz jego wpływu na dochody ludności.