

Dotychczasowa historia reformy emerytalnej w Polsce pokazuje, jak bardzo potrzebne jest, aby rozwiązania polityki społecznej rodziły się w warunkach dialogu, w którym uczestniczą wszyscy zainteresowani, i – w którym wszyscy są w pełni świadomi, konsekwencji różnych działań, i rozwiązań – pisze Krzysztof Hagemeyer

# Dialog wokół emerytur

## Reforma emerytalna po dziesięciu latach

*Mija 10 lat od zapoczątkowania w Polsce radykalnej reformy emerytur. W jej wyniku powstaje system, który charakteryzuje: po pierwsze – bardzo silne, w obu filarach, powiązanie wysokości przyszłych emerytur z kwotą składek wpłaconych w ciągu całej kariery zawodowej, po drugie – kapitałowe finansowanie emerytur z drugiego filara, które uzależnia wysokość emerytur, także od przychodów (lub strat) z inwestowania składek trafiających do drugiego filara, i wreszcie po trzecie – składki trafiające do drugiego filara inwestowane są przez prywatny sektor finansowy, czyli tak zwane otwarte fundusze emerytalne.*

**R**eformie przyświecały różnorodne cele, które wpłynęły na kształt przyjętych rozwiązań. Jednym z dominujących celów była chęć ograniczenia przyszłych wydatków na emerytury, które miały rosnąć na skutek „starzenia się” społeczeństwa (wzrost udziału osób starszych w ogólnej liczbie ludności, co pociąga za sobą wzrost proporcji pomiędzy liczbą osób na emeryturze i liczbą osób aktywnych zawodowo).

Nowy system tworzy potencjalnie silne bodźce do dłuższego pozostawania na rynku pracy. Wprowadza bowiem zasadę, że emerytura zależy od sumy składek wpłaconych w ciągu całej kariery zawodowej – a więc liczby lat pracy i wysokości zarobków. Wiąże wysokość emerytury dodatkowo, także z oczekiwaną statystycznie długością trwania życia w momencie przechodzenia na

emeryturę. Ma to także skłaniać do późniejszego opuszczenia rynku pracy.

Ale jeśli te bodźce zachęcające do aktywności na rynku pracy nie zadziałają, emerytury będą po prostu dużo niższe, a więc pomimo rosnącej liczby emerytów wydatki emerytalne nie będą rosły.

Prognozy sporządzone w ostatnich latach na użytek raportów OECD i Komisji Europejskiej pokazują siłę, z jaką ten mechanizm mógłby zadziałać. Otóż w Polsce – jako jedynym kraju Unii – wydatki na emerytury mierzone w proporcji do PKB, mogą być w roku 2050 nawet niższe, niż obecnie, pomimo oczekiwanego parokrotnego wzrostu, tak zwanego wskaźnika obciążenia demograficznego (proporcja liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku aktywności zawodowej).

**Logika systemu, logika życia.** Reforma zakładała eliminacje (do 2008 roku) wszelkich uprawnień do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Uznano bowiem, że są niezgodne z celami reformy i logiką nowego systemu. W 1998 roku, tuż przed ostatecznym uchwaleniem ustawy – na skutek protestów górników – wprowadzono do niej zapis o emeryturach „pomostowych”, zapewniających świadczenia do czasu osiągnięcia normalnego wieku emerytalnego grupom, które pracują w warunkach szczególnie trudnych, czy szkodliwych dla zdrowia. Nie przedstawiono jednak wówczas żadnej koncepcji takiego rozwiązania. Jasne było jedynie, że musi ono być finansowane odrębnie i dodatkowo w stosunku do systemu powszechnego. Dopiero po dziesięciu latach, w końcu 2008 roku, w atmosferze ostrego konfliktu społecznego i politycznego, uchwalono ustawę wprowadzającą zapowiadane rozwiązania.

Niezgodne z logiką systemu, jest także utrzymywanie niższego wieku emerytalnego dla kobiet – w nowym systemie przyszłe emerytury kobiet o niższych znacznie od

mężczyzn zarobkach i krótszym przeciętnie stażu pracy ulegają i tak dramatycznemu obniżeniu. Twórcy reformy planowali wprowadzenie 62 lat, jako zrównanego dla obu płci minimalnego wieku przechodzenia na emeryturę. Wycofano się z tego w obawie przed oporem społecznym, który mógłby zagrozić akceptacji całej reformy. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, tylko raz, jeden z rządów chciał ponownie podjąć tę kwestię, ale w końcu nie podjął tego ryzyka – także w obawie przed trudnościami w znalezieniu akceptacji.

Dziesięć lat temu nie zostały rozstrzygnięte inne kluczowe elementy nowego systemu emerytalnego<sup>1</sup>. Obejmowało to regulacje dotyczące jaką postać mają mieć emerytury pochodzące z „drugiego filara” (czy ma to być wyłącznie, tak zwana renta dożywotnia („annuitet”), czyli comiesięczna emerytura, czy też dopuścić także inne formy, jak częściową wypłatę w formie jednorazowego ryczałtu itp.), jak ta wypłata ma się dokonywać (poprzez prywatny rynek annuitetów, instytucję publiczną, czy też w kombinacji tych rozwiązań), a także w jaki sposób dokonywać się będzie ochrona siły nabywczej emerytur z drugiego filara (indeksacja). Jednocześnie bez powyższych rozstrzygnięć wymagano od ludzi (tych, co mieli taki wybór), aby decydowali, czy chcą, czy też nie chcą przystąpić do drugiego filara.

Najbardziej zagadkowe jest to, że kwestie te – tak istotne dla wysokości przyszłych emerytur – nie tylko pozostawały nierozstrzygnięte przez dziesięć lat, aż do ostatniej chwili (czyli do roku 2008, jako że w roku 2009 miały nastąpić pierwsze wypłaty emerytur z drugiego filara), ale że także i w tych sprawach nie odbyła się żadna poważna publiczna debata wykraczająca poza ścisłe grona eksperckie. Jedynym aktywnym aktorem animującym dyskusję był sektor usług finansowych widzący tu kolejne źródło zysków.

Ostatnia z kwestii, to bierność w sprawie rent inwalidzkich. Reforma wprowadzona w 1999 roku nie objęła ani tych świadczeń ani też rent rodzinnych. Tymczasem od początku było jasne, że dla wielu z tych osób w przyszłości renta inwalidzka obliczana na dotychczasowych zasadach może stać się atrakcyjną, pod względem wysokości, alternatywą dla emerytury. Wynika to z tego, że wysokość przyszłych emerytur uległa znacznemu obniżeniu dla osób o krótszych karierach zawodowych i niższych zarobkach. Konieczne były więc zmiany, które mogłyby polegać albo na wbudowaniu w system dodatkowych gwarancji dochodowych dla tej grupy osób, albo na obniżeniu rent inwalidzkich. I znów, na ten temat nie było żadnej rzeczowej publicznej debaty przez dziesięć lat.

W roku 2008 nie można było już dłużej czekać z podejmowaniem decyzji w powyższych sprawach. Trafiły więc i do konsultacji społecznej, i później do Sejmu propozycje rozwiązań prawnych: kolejne wersje ustaw o emeryturach „kapitałowych”, i rozwiązaniach instytucjonalnych, które miałyby je dostarczyć; kolejne wersje projektu ustawy o emeryturach „pomostowych”, i wreszcie projekt zmiany ustawy o rentach i emeryturach z ubezpieczenia społecznego radykalnie zmieniający sposób obliczania rent inwalidzkich czy, też – mówiąc wprost – obniżający znacznie ich wysokość.

**Dyskusje na manowcach.** Zarówno w Komisji Trójstronnej, jak i w mediach dominował temat emerytur pomostowych – sprawa ważna, ale dotycząca jednak stosunkowo wąskiej grupy ubezpieczonych. Natomiast niewiele było dyskusji publicznej w sprawie, która dotyczyła większości Polaków płacących składki – a więc tego, jak wysokie i bezpieczne będą przyszłe emerytury w części finansowanej z „drugiego filara”. Dyskusja objęła również kolejne, raczej marginalne tematy – jak kwestia, tak zwanych emerytur małżeńskich (nie mających żadnego uzasadnienia w świetle istnienia ubezpieczenia rentowego gwarantującego renty rodzinne w przypadku śmierci jednego z małżonków). Z kolei dyskusji publicznej, w sprawie rent inwalidzkich z ubezpieczenia społecznego obejmującego wszystkich ubezpieczonych, nie było prawie w ogóle. Wprawdzie centrale związkowe zgodnie sprzeciwiły się projektowi, ale nie przedstawiły jednak, niestety, żadnych propozycji alternatywnych.

Nie podjęto w ogóle kwestii zasadniczej – dotyczącej tego, jak zapewnić wszystkim godziwy poziom bezpieczeństwa dochodowego na starość, a także w sytuacji inwalidztwa, czy utraty jedyne go żywiciela rodziny. Wszystkie analizy dokonywane w ciągu ostatnich lat pokazują, że przyszłe świadczenia emerytalne będą niskie – a w niektórych wypadkach nawet niższe od minimalnych wymagań ratyfikowanej przez Polskę Konwencji MOP nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego (chodzi o kobiety i osoby z krótszym stażem, i niskimi zarobkami w ciągu kariery zawodowej).

Podobnie będzie w przypadku rent inwalidzkich po wprowadzeniu zaproponowanych ostatnio zmian. Wprawdzie Polska nie ratyfikowała części Konwencji dotyczącej rent inwalidzkich, ale należałoby oczekiwać także i w tym wypadku dochowania tych, niezbyt przecież wygórowanych norm.

Jednocześnie prognozy makro pokazują, że reforma jest „przestrzelona” z punktu widzenia przyszłych kosztów emerytur i rent (według prognoz w przyszłości kosz-

ty finansowania emerytur będą niższe, niż obecnie, pomimo że znacznie przybędzie emerytów). Nie ma potrzeby, aż tak drastycznego obniżania świadczeń. Jest więc pole manewru dla sfinansowania rozwiązań wzmacniających minimalne gwarancje wysokości świadczeń.

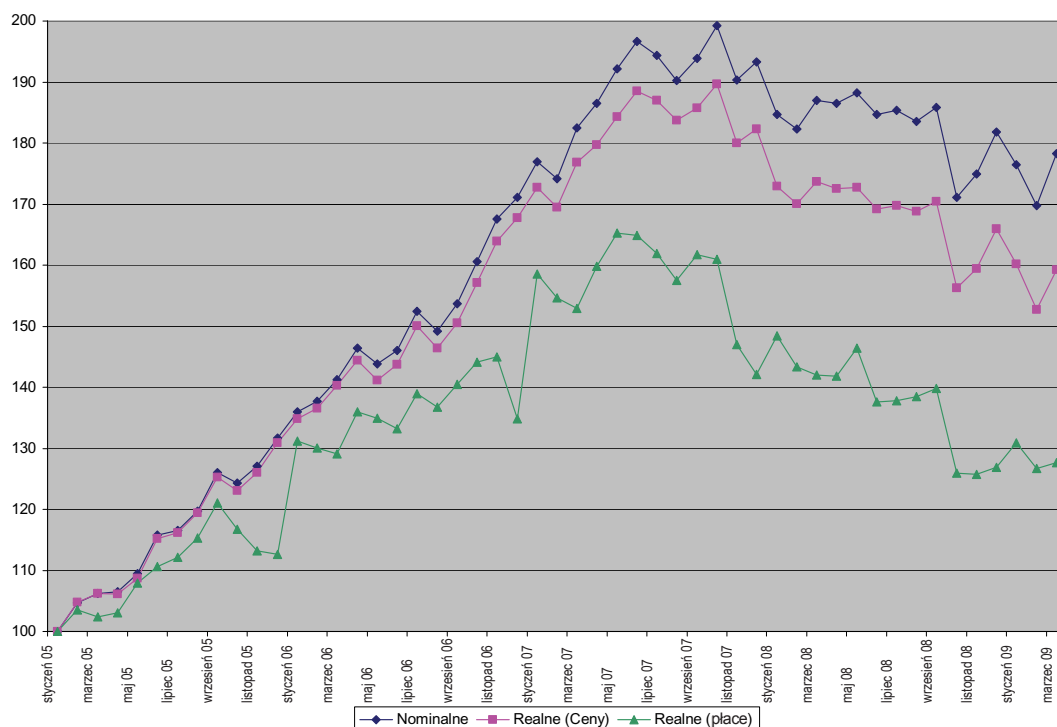
**Poza kontrolą jednostki.** Reforma emerytalna uczyniła wysokość przyszłych emerytur w znacznie wyższym stopniu, niż poprzednio, zależną od czynników znajdujących się poza kontrolą jednostki – takich jak: koniunktura gospodarcza (długość okresów pozostawania bezrobotnym, wysokość zarobków) i koniunktura na rynkach finansowych (określająca, czy inwestowanie składek płaconych do drugiego filara przyniesie zyski, czy straty). Kryzys finansowy pochłoniął do tej pory składki płacone przez uczestników drugiego filara przez ostatnie dwa, trzy lata (Rysunek 1.), co znacząco odbije się na świadczeniach zwłaszcza tych, którym pozostało stosunkowo niewiele lat do przejścia na emeryturę. Dla tych, którzy zostaną dotknięci bezrobociem, na skutek kryzysu gospodarczego, przyszła emerytura skurczy się o dodatkowe miesiące lub nawet lata niepłaconych składek.

Należałoby się zastanowić, czy i jak zrekompensować skutki kryzysu, ale jednocześnie wraca pytanie bardziej zasadnicze – jak uczynić system bezpieczniejszym, i jakie dodatkowe gwarancje należy weń wbudować?

Dyskusji o tym, jakie rozwiązania są najlepsze, jeśli chodzi o wypłaty z drugiego filara, jak zharmonizować ubezpieczenia rentowe z ubezpieczeniem emerytalnym, a nawet jakiego typu emerytury pomostowe należą się osobom wykonującym prace w warunkach szkodliwych dla zdrowia, powinna towarzyszyć dyskusja bardziej zasadnicza dotycząca tego, jak uczynić system zabezpieczenia społecznego bardziej efektywnym w zapewnieniu wszystkim, przynajmniej minimalnego poziomu bezpieczeństwa dochodowego – a więc zgodnym zarówno z ogólnymi celami polityki społecznej, jak i z ratyfikowaną Konwencją MOP nr 102, czy innymi normami polityki społecznej powszechnie akceptowanymi w Unii Europejskiej.

W sprawie wieku emerytalnego Konwencja 102 zezwala na ustanowienie wieku emerytalnego na wybranym poziomie – jednakże nakazuje, by ustalenie wieku emerytalnego brało pod uwagę stan zdrowia i tym samym zdolność do pracy osób starszych. Inna Konwencja MOP, nr 128 (nie ratyfikowana przez Polskę), dotycząca specyficznie emerytur, rent inwalidzkich i rodzinnych dodaje także, iż jeśli wiek emerytalny ustalony jest na 65 lat lub więcej, konieczne jest stworzenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę osób zatrudnionych w trudnych lub szkodliwych dla zdrowia warunkach.

Rysunek 1. Aktywa netto otwartych funduszy emerytalnych na jednego uczestnika (styczeń 2005 = 100)



Źródło: Obliczenia własne, na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego i GUS.

Wiele przemawia za tym, by zrównywać obowiązujący w Polsce wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Logika systemu emerytalnego (czym wcześniejszy wiek przejścia na emeryturę, tym niższa emerytura) wskazuje także na to, że zrównanie powinno się odbyć poprzez podwyższenie wieku emerytalnego kobiet.

Nie wystarczy to jednak, by znacząco podnieść emerytury kobiet – ze względu na ich gorszą pozycję na rynku pracy i ich dużo większe, niż mężczyzn, zaangażowanie w niewynagradzaną pracę w gospodarstwach domowych. W nowym systemie emerytury kobiet przeciętnie mogą nie sięgnąć nawet minimalnego poziomu wymaganego przez Konwencje MOP. Konieczna jest dyskusja, jak bardziej, niż to ma miejsce dotychczas (w postaci minimalnych składek płaconych przez budżet za okres urlopu wychowawczego), zrekompensować w systemie emerytalnym zaangażowanie kobiet w pracę poza rynkiem pracy.

Powstaje też inne pytanie: czy minimalny wiek emerytalny nie powinien być jednak zróżnicowany w zależności od tego, jak wcześniej ktoś zaczął aktywność zawodową? Czy ktoś, kto zaczął pracować w wieku lat 18 powinien musieć pracować do tego samego wieku 65 lat, jak ten, kto wszedł na rynek pracy w wieku 25, czy 30 lat? I czy „aktualnie sprawiedliwa” zasada, że czym wcześniejszy wiek przejścia na emeryturę, tym niższa wypłacana kwota jest w tym kontekście sprawiedliwa, także w sensie społecznym?

Konieczne są badania nad zróżnicowaniem i długością okresów pracy zawodowej, charakteru i warunków tego zatrudnienia oraz stanem zdrowia w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego. W Polsce, mężczyzna osiągający pięćdziesiątkę może przeciętnie liczyć na przeżycie kolejnych 25 lat (do wieku lat 75). Jednakże – znów przeciętnie – tylko niecałe 17 lat (do wieku lat 67) będzie on zdrowy i w pełni sprawny. Mężczyźni

opuszczają rynek pracy w wieku 62 lat. Ci z nich, którzy dożywają wieku lat 65 mogą oczekiwać jeszcze prawie 15 lat życia (a więc do wieku lat 80), ale tylko 7 tych lat będzie w zdrowiu i pełnej sprawności. W przypadku kobiet, wyniki podobnych szacunków są bardziej optymistyczne (Tabela 1.). Jednakże są to przeciętne – potrzebna jest znacznie głębsza wiedza o istniejących różnicowaniach, w zależności od charakteru wykonywanej pracy i długości kariery zawodowej.

**Minimalne bezpieczeństwo na starość.** System emerytalny wprowadzony przez reformę przed dziesięcioroma laty nie jest w stanie zapewnić niektórym grupom minimalnego bezpieczeństwa na starość. Chodzi o tych, którzy z różnych względów – i bez własnej winy – są na różny sposób pokrzywdzeni lub wykluczeni przez rynki pracy: kobiety, ludzie o krótszych karierach zawodowych i niskich zarobkach. Aby zapewnić im minimum bezpieczeństwa, trzeba wprowadzenia minimalnych gwarancji wykraczających poza jego wewnętrzną logikę systemu (ile kto wpłacił, tyle dostanie).

Co więcej – jak pokazuje obecny kryzys – wysokość przyszłych świadczeń zależna jest w dużej mierze od czynników ekonomicznych, na które płacący składki nie mają żadnego wpływu, a ponosić będą ich konsekwencje. Za dalece niewystarczające trzeba uznać istniejące minimalne gwarancje, czyli minimalna emerytura, ale tylko dla tych, którzy płacili składki przez co najmniej 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) lat oraz pomoc społeczna dla „tych innych”. Konieczne są korekty wewnątrz systemu składkowego, ale też znacznie silniejsze minimalne gwarancje poza nim. Jedną z nich mogłoby być zbudowanie solidnego „filara zerowego” – na przykład w postaci emerytury państwowej, czyli jednolitego świadczenia przyznanego powszechnie wszystkim mieszkańcom kraju, którzy osiągają przykładowo 65 lat.

**Tabela 1. Oczekiwana długość życia, oczekiwana długość życia w zdrowiu i przeciętny wiek odejścia z rynku pracy dla kobiet i mężczyzn w Polsce**

		Mężczyźni	Kobiety
50 lat (dane z 2005 roku)	oczekiwana długość życia	24,6	31,2
	oczekiwana długość życia w zdrowiu	16,5	20,2
65 lat (dane z 2006 roku)	oczekiwana długość życia	14,5	18,8
	oczekiwana długość życia w zdrowiu	7,2	8,1
Przeciętny wiek odejścia z rynku pracy (dane z 2007 roku)		61,4	57,5

Źródło: Dane EUROSTAT oraz [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com) (opublikowane 17 listopada, 2008).

Te inne rozwiązania powinny stać się wreszcie przedmiotem spokojnej publicznej debaty opartej – na uzyskanej w drodze badań i analiz – pełnej wiedzy o różnorodnych konsekwencjach istniejących i alternatywnych rozwiązań. Ta wiedza może prowadzić do wypracowania spójnych i kompleksowych propozycji rozwiązań. Systemowi emerytalnemu – teraz bardziej, niż kiedykolwiek – potrzebny jest szczery – ale i konstruktywny – dialog społeczny. Forum dla takiego dialogu mogłaby się stać Rada Emerytalna, której – na wzór francuskiej *Conseil d'orientation des retraites* – należałoby zlecić stałe dokonywanie ocen funkcjonowania systemu emerytalnego i przygotowanie – kierowanych do rządu (Prezesa Rady Ministrów) propozycji nowych rozwiązań. Rada taka powinna składać się z przedstawicieli pracowników, pracodawców, emerytów, innych osób ubezpieczonych, przedstawicieli sektora usług finansowych, Sejmu i Senatu, rządu oraz czołowych ekspertów, mieć możliwość zlecenia niezbędnych badań i analiz. Dokumenty Rady powinny mieć charakter publiczny.

Dotychczasowa historia reformy emerytalnej w Polsce pokazuje, jak bardzo potrzebne jest, aby rozwiązania polityki społecznej rodziły się w warunkach dialogu, w którym uczestniczą wszyscy zainteresowani, i w którym wszyscy są w pełni świadomi konsekwencji różnych działań i rozwiązań. Choć dotychczas takiego dialogu było za mało, nigdy nie jest nań za późno: reforma emerytalna, bynajmniej nie skończyła się 1 stycznia 2009 roku. Bardzo wiele jest jeszcze do zrobienia.

<sup>1</sup> Wówczas nie tylko toczyły się dyskusje w gronie ekspertów lecz nawet powstał projekt ustawy o „zakładach emerytalnych” (wpłynął do Sejmu wraz z innymi projektami w 1998 roku).