

TADEUSZ SZUMLICZ

## O (nie)podwyższaniu wieku emerytalnego w systemie zabezpieczenia emerytalnego. Polemika i głos w dyskusji

Podjęcie na łamach „Wiadomości Ubezpieczeniowych” „problematyki wieku emerytalnego”<sup>1</sup> jest merytorycznie zasadne, gdyż „ubezpieczeniowość” parametru wieku (również emerytalnego), choćby z punktu widzenia konstrukcji ubezpieczeń życiowych jest niewątpliwie istotna. Jednakże poważne wątpliwości powinno budzić uznanie podwyższenia (nie wydłużenia czy podniesienia, bo takie określenia są nielogiczne) wieku emerytalnego za nadzwyczajny czynnik usprawnienia (skuteczności i efektywności) systemu emerytalnego w Polsce, co wynikało z rządowych argumentów, głównie natury demograficznej, za zmianą ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

### Polemika

Taka wydaje się też wymowa tytułu artykułu A. Bery i D. Walczaka, sugerującego, że w głosie dyskusyjnym chodzi o argumenty za podwyższeniem wieku emerytalnego jako poważnego elementu „modernizacji” polskiego systemu emerytalnego.<sup>2</sup> Tymczasem tekst ten kończą dwa stwierdzenia. Pierwsze, że „podniesienie oficjalnego wieku emerytalnego to tylko część rozwiązania, bo wielu pracowników (w określonych zawodach) i tak będzie zapewne odchodziło ma emeryturę wcześniej. Można zatem stwierdzić, że samo podwyższenie tego wieku jest nie tylko niewystarczające, ale być może nawet niepotrzebne. Jeżeli bowiem emerytury mają być w całości finansowane ze zgromadzonych składek, a ich wysokość zależeć od zgromadzonego

1. A. Bera, D. Walczak, *Problematyka wieku emerytalnego w modernizacji polskiego systemu emerytalnego. Głos w dyskusji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 1/2012, s. 111 i nast.
2. Niezupełnie na marginesie. Uwzględnienie tezy (tezowości) w sformułowaniach tytułów wypowiedzi artykułowych staje się – moim zdaniem – poważnym problemem, chyba lekceważonym w czasopiśmie naukowych.

kapitału i dalszego trwania życia, to może należy wybór pozostawić w gestii indywidualnego człowieka?”. Drugie, że „w końcu żyjemy w społeczeństwie opartym na wiedzy, wśród *homo economicus*, a decyzja zapewne zależałaby od możliwości kontynuowania zatrudnienia, stanu zdrowia oraz od wysokości potencjalnej emerytury. Pozwoliłoby to na elastyczne przechodzenie na emeryturę przez osoby, które byłyby na to przygotowane”<sup>3</sup>. Bez wskazywania uchybień terminologicznych zawartych w tych stwierdzeniach, z wymową tych stwierdzeń od dłuższego już czasu właśnie się zgadzam.

Nie mogę natomiast pozostawić bez komentarza dwóch fragmentów omawianego tekstu. Niektóre okołoemerytalne stwierdzenia zawarte w tym krótkim artykule są bowiem szokujące.

Jeżeli zwraca się uwagę na prognozowany udział wydatków na zabezpieczenie społeczne (można założyć, że zakładane zmiany będą dotyczyć głównie zabezpieczenia emerytalnego) w Polsce i innych krajach UE, to nie powinno się przytoczonych liczb opatrzyć takim pochopnym komentarzem, że (cytuje) „ze względu na prognozowany wzrost PKB, pomimo niekorzystnej i pogarszającej się struktury demograficznej w Polsce, udział ten nie ulegnie pogorszeniu. Analizując strukturę demograficzną, wzrost PKB oraz udział wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB, można zauważyć różnice pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej”. Po pierwsze, udział ten ulegnie pogorszeniu, bo ma spaść z 10,8 proc. w 2010 r. do 9,2 proc. w 2040 r. Po drugie, nie tylko można, ale należy zauważyć, że spadek ten ma obok Polski dotyczyć wyłącznie dwóch krajów (Szwecji z 9,6 proc. do 9,4 proc. oraz Estonii z 6,4 proc. do 5,4 proc.). Po trzecie, nie można pozostawić bez komentarza tego, że w ciągu rozpatrywanych 30 lat w Polsce nastąpi wzrost udziału osób w wieku 65+ z 13,6 proc. do 25,9 proc., a więc o ponad 12 p.p., tymczasem w Szwecji z 18,2 proc. do 24,3 proc., a więc tylko o 6 p.p., a w Estonii z 17 proc. do 24,2 proc., a więc tylko o 7 p.p. Nie przytaczałbym tych danych, gdyby nie konieczność zwrócenia uwagi na to, jaką skalę „oszczędności” na świadczeniach z zabezpieczenia społecznego planuje Polska w porównaniu z innymi krajami UE, w sytuacji przyspieszonego starzenia się ludności. Oczywiście jest to nierealne, ale obojętność w ich przytaczaniu – nie tylko w cytowanym tekście – jest zastanawiająca.

Z omawianego tekstu chcę też przytoczyć następujący fragment: „W systemie emerytalnym opartym na zdefiniowanej składce i uzależnieniu wysokości świadczeń od sumy zgromadzonych składek podniesienie wieku emerytalnego kobiet istotnie nie zmieni sytuacji budżetu. Pierwsze wypłaty zostaną bowiem przesunięte tylko o 7 lat i państwo tylko częściowo zaoszczędzi na dopłatach do emerytur minimalnych. Jednak teoretycznie będzie musiało wypłacić zgromadzone składki, które prawdopodobnie będą wyższe (jeżeli kobieta w okresie przedemerytalnym będzie pracować), i ich wypłatę rozłożyć na mniejszą liczbę miesięcy. Korzyść finansowa dla budżetu może wystąpić jedynie w sytuacji, jak ktoś nie dożyje 67 lat (część składek zapisana w I filarze na subkoncie i tak podlega dziedziczeniu) lub umrze niezwłocznie po przejściu na emeryturę”, pozostawiając czytelnikom ubezpieczeniową ocenę końcowego zdania tego wywodu.

---

3. Tutaj autorzy odwołują się do zdania z: S. Bredt, *Between labour market and retirement pension — flexible transition as a new paradigm for ageing societies?*, International Social Security Review, Oct-Dec 2008, Vol. 61 Issue 4, s. 102.

## Głos w dyskusji

W Uzasadnieniu do ustawy (niebywale obszernym, liczącym ok. 50 stron, mającym charakter – niestety raczej słabego – opracowania naukowego) czytamy: „W projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw proponuje się podniesienie wieku emerytalnego oraz zmiany dostosowujące obecne przepisy do dłuższej aktywności zawodowej Polaków, w związku z wyższym wiekiem emerytalnym”. W tym sformułowaniu można się w pełni zgodzić tylko z jedną sugestią, że powinno się wydłużyć aktywność zawodową Polaków. Jednakże podwyższanie wieku emerytalnego w tym celu nie jest konieczne, bo uwarunkowania zwiększenia naszej aktywności zawodowej, rozpatrywanej w skali życia, polegają na czymś innym.

Chodzi o to, że nowy system emerytalny o tzw. zdefiniowanej składce – w którym przyszłe świadczenie emerytalne jest określane przez wcześniej zapłacone składki i wiek przejścia na emeryturę – wręcz wymusza (a raczej będzie wymuszał, bo Kowalski jeszcze tego nie widzi i nie rozumie) dłuższą aktywność zawodową (swoich studentów przekonuję, że będą chcieli pracować przynajmniej do siedemdziesiątki). Tak więc, w niedalekiej przyszłości, kiedy mechanizm ten w pełni zadziała, trudno będzie sobie wyobrazić sytuację, w której osoba posiadająca możliwość kontynuowania aktywności zawodowej, a więc osoba ciesząca się dobrym zdrowiem i znajdująca odpowiednie zatrudnienie, z dalszej aktywności zrezygnuje. Stanie się tak dopiero, gdy uzna, iż jej świadczenie emerytalne jest rzeczywiście satysfakcjonujące, ale takiego stanu zamożności emerytalnej, dożywając obecnego wieku emerytalnego, będą doświadczać raczej nieliczni.

Problem wiąże się zatem ze stworzeniem warunków do kontynuowania aktywności zawodowej, czyli tych związanych ze zdrowiem publicznym i sytuacją na rynku pracy. Co jednak najważniejsze, realne podwyższenie wieku emerytalnego z nierealnym zadekretowaniem odpowiednich warunków w tym zakresie w odległej perspektywie czasowej jest dzisiaj frazesem politycznym. Co można powiedzieć o rynku pracy za 30 lat? (*per analogiam*, co można było powiedzieć przed trzydziestu laty o dzisiejszym rynku pracy?) Nawet o tym zdawałoby się bardziej przewidywalnym w perspektywie 30 lat parametrem, jakim jest przeciętne dalsze trwanie życia, trudno zdecydowanie przesądzać.

**Trzeba odwrócić sposób myślenia.** Jeżeli okaże się, że – mówiąc kolokwialnie – będzie zdrowie i będzie zatrudnienie, to realny wiek emerytalny osiągnie poziom 67 lat i więcej, a o podaży pracy – o którą tak się obawiamy, niekiedy bardziej niż o bezrobocie – będzie decydować czysta demografia (liczba ludności w wieku produkcyjnym), a nie wysoki już wtedy poziom aktywności zawodowej. Sprzyjać temu będzie zasada zdefiniowanej składki, jeżeli nadal będzie akceptowana jako sprawiedliwa, bo skutków społecznych bezwzględnej jej stosowania w powszechnym zabezpieczeniu emerytalnym jeszcze nie doświadczamy.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują różne systemy emerytalne – podobnie jak inne instytucje społeczne – wyrastające z różnorodnych tradycji i uwarunkowań. UE zrezygnowała zatem z pojawiających się niegdyś pomysłów ujednoczenia rozwiązań emerytalnych, stosując raczej z małym powodzeniem „raportową” metodę otwartej koordynacji. To zatem inicjatywy poszczególnych państw decydują o konkretnych rozwiązaniach dotyczących wieku emerytalnego. Należy przede wszystkim podkreślić, że w UE na ogół występuje tendencja zrównywania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet oraz tendencja podwyższania minimalnego

(ustawowego) wieku emerytalnego. Warto jednak zauważyć, że ta pierwsza tendencja jest wyraźniejsza, i – z punktu widzenia funkcjonowania systemów o zdefiniowanej składce – ważniejsza, tymczasem polska zmiana ustawowa zrównuje wiek emerytalny mężczyzn i kobiet dopiero w 2040 r., co jest ewidentnym błędem systemowym. Nowy system, bardzo wyraźnie premiuje późniejsze przejście na emeryturę, problem ten pozornie rozwiązuje, ale nie do końca, bo określenie „dyskryminujący przywilej” będzie to nadal dobrze ilustrować<sup>4</sup>. Druga tendencja jest mniej wyraźna, mimo że żaden kraj UE nie ma tak jak Polska konsekwentnej konstrukcji systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce (w rezultacie przejście od systemu o największym stopniu redystrybucji do systemu o najmniejszym stopniu redystrybucji w Europie, od systemu najbardziej socjalnego do najmniej socjalnego!).

W Polsce zbyt mało bagatelizowany jest natomiast problem wymaganego stażu pracy upoważniającego do świadczenia emerytalnego. Podniesienie poprzeczki w przypadku tego kryterium uprawnia do emerytury przynajmniej do poziomu 30 lat (ustawa zrównała te wymagania dla mężczyzn i kobiet na poziomie 25 lat), z sukcesywnym jej podwyższaniem, niestety nie znajduje dostatecznego zrozumienia, a będzie to prowadziło do poważnych nadużyć przy dopłatach do minimalnej emerytury (pracy na czarno przed osiągnięciem wieku emerytalnego).

Można w tym miejscu przypomnieć też podejście<sup>5</sup>, które rozpatrywało możliwość odejścia od zdefiniowanego wieku emerytalnego i przyjęcia kryterium bardziej adekwatnego dla systemu o zdefiniowanej składce. Podstawowym warunkiem przejścia na emeryturę powinno być wtedy zgromadzenie środków emerytalnych pozwalających na egzystencję na akceptowanym społecznie poziomie. Prawo do emerytury w takim rozwiązaniu należałoby uzależnić przede wszystkim od wielkości zgromadzonych oszczędności: uprawnień repartycyjnych (filar I) i uprawnień kapitałowych (filar II), a nawet oszczędności dodatkowych, jeżeli byłyby przeznaczone na ubezpieczenie rentowe (annuity) ze świadczeniem dożywotnim. Zastąpienie minimalnego wieku emerytalnego minimalnymi oszczędnościami emerytalnymi mogłoby być też czynnikiem lepszego zrozumienia nowego systemu emerytalnego, w którym wiele pola można by pozostawić dla indywidualnych decyzji przyszłych emerytów. Koncepcja minimalnych oszczędności nie mogłaby oczywiście wykluczać kategorii minimalnej emerytury. Prawo do minimalnej emerytury i do niej dopłat można by wtedy uzależnić od ruchomego stażu pracy i wieku (powiedzmy 67 lat).

System o zdefiniowanej składce stworzył pozorną sytuację, w której jakby niekoniczne jest podwyższanie składki emerytalnej. Jest to zresztą, przez większość traktujących tę składkę jak podatek, uznawane za zaletę systemową, w odróżnieniu od systemu o zdefiniowanym świadczeniu. Tymczasem system o zdefiniowanej składce nie zwalnia z myślenia demograficznego. Nie można zatem pominąć swobodnego podwyższania składki emerytalnej, w związku z wydłużaniem się potencjalnego okresu emerytalnego. W tym przypadku nowy system można pochwalić tylko za wprowadzenie czynnika dobrowolności. Decydujące znaczenie ma tutaj jednak – stale przesuwane w czasie – rozwiązanie polegające na nieopodatkowywaniu ustalonej wielkości oszczędności emerytalnych i pochodzących z nich świadczeń. Chodzi bowiem przede

---

4. Pracodawca może łatwo zwolnić kobietę posiadającą już uprawnienie do emerytury, jeśli nawet wysokość świadczenia jest niska („nie wyrzucam pani na bruk”).

5. T. Szumlicz, M. Kawiński, *Uwarunkowania systemu emerytalnego o niezdefiniowanym wieku emerytalnym*, Warszawa 2005, ISP (opracowanie niepublikowane).

wszystkim o upowszechnienie tej formy zabezpieczenia emerytalnego.<sup>6</sup> Przypomnę tylko tezę, że jeżeli państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego (w tym przypadku dotyczącego zabezpieczenia emerytalnego), to nie powinno opodatkowywać wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe w celu podniesienia tego poziomu.<sup>7</sup>

Wiadomo również, że nawet najlepsza polityka ludnościowa, stwarzająca młodemu pokoleniu odpowiednie warunki do zakładania rodziny, posiadania i wychowania dzieci, nie rozwiąże do końca problemów demografii emerytalnej. Jednakże nie można z takiej aktywnej polityki, uwzględniającej także czynnik migracyjny, rezygnować, tłumacząc to finansami publicznymi. Warto przecież zauważyć, że rozsądna polityka rodzinna może przeciwdziałać skracaniu czasu aktywności zawodowej w skali życia (dzisiaj już nie tylko kobiet, ale też mężczyzn), powodowanemu opieką nad dzieckiem.

Nikłe możliwości kształtowania świadomości emerytalnej w sytuacji nieustających awantur politycznych związanych z – tylko pozornie – ukształtowanym już w 1999 r. nowym systemem emerytalnym. A przecież czeka nas choćby nowa dyskusja na temat zasad wypłat emerytur i towarzyszących temu odpowiednich rozwiązań organizacyjnych. Retoryczne nawet wydaje się pytanie, na co wskazują dotychczasowe dyskusje, czy w parlamencie nie dojdzie do przegłosowania takiego sposobu ustalania przeciętnego dalszego trwania życia, w którym nie uwzględną się dynamiki jego zmian. Obecnie, przy wypłacaniu kobietom okresowych emerytur kapitałowych, nie ma to większego znaczenia, ale w niedalekiej przyszłości będzie miało zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu o zdefiniowanej składce.

Wypłata świadczeń emerytalnych to w systemie o zdefiniowanej składce również wywiązywanie się z zobowiązań, które są wyrażane w uprawnieniach emerytalnych w postaci zapisów na kontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS oraz rachunkach członków OFE. Warto zatem zauważyć, że obecnie, w związku z sytuacją na rynkach finansowych, zobowiązania powstające w części repartycyjnej systemu są znacznie większe od tych w części kapitałowej systemu. Nie ma tutaj zapewne optymalnego rozwiązania, ale trzeba dostrzegać, że poprzez podwyższanie wieku emerytalnego tylko odsuwa się powstałe zobowiązania w czasie. Problem wywiązywania się z zobowiązań, zwłaszcza powstających w części repartycyjnej systemu, został też znacznie skomplikowany po wprowadzeniu możliwości częściowego pobierania świadczenia emerytalnego jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

W końcu, w rozważaniach dotyczących podwyższania wieku emerytalnego nieobojętny wydaje się też argument natury politycznej. Odwaga podejmowania niepopularnych decyzji, o poważnych konsekwencjach politycznych, w sytuacjach, które tego nie wymagają, musi zastanawiać również z naukowego punktu widzenia.

6. Tyle o tym pisałem, że rezygnuję z dalszego wywodu, aby nie popełnić autoplagiatu.

7. T. Szumlicz, *Społeczno-ekonomiczne znaczenie III filara systemu emerytalnego*, w: *Rola rynku ubezpieczeniowego w realizacji reformy systemu emerytalnego*, red. T. Szumlicz, Wydanie specjalne „Wiadomości Ubezpieczeniowych” marzec 2008, s. 72.