



Zakład Ubezpieczeń Społecznych

System emerytalny – problemy na przyszłość

Materiały z seminariów ZUS



Warszawa 2011

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

System emerytalny – problemy na przyszłość

Materiały z seminariów ZUS

WARSZAWA 2011

Spis treści

Wstęp	5
Część I. Problemy prognozowania długoterminowego	
Prognozy sporządzane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – <i>Paweł Nasiński, Mirosław Szlasa</i>	9
Prognoza ludności Głównego Urzędu Statystycznego na lata 2008-2035 – <i>Małgorzata Waligórska</i>	20
Długookresowe prognozy makroekonomiczne Ministerstwa Finansów – <i>Sławomir Dudek</i>	31
Część II. Rola tablic trwania życia w systemie emerytalnym	
Tablice trwania życia liczone przez Główny Urząd Statystyczny – <i>Radosław Stępień</i>	49
Wpływ kohortowych tablic trwania życia na wysokość świadczeń emerytalnych – <i>Barbara Więckowska</i>	54
Część III. Zasady wypłat emerytur z II filara	
Koncepcje wypłat emerytur z II filara w latach 1997-2010 – <i>Mariusz Kubzdyl</i>	69
Zakład Ubezpieczeń Społecznych a wypłaty emerytur kapita- łowych – <i>Aleksandra Wiktorow</i>	79
Część IV. Problem podniesienia wieku emerytalnego	
Podniesienie wieku emerytalnego – konieczne uwarunkowania oraz wpływ na stopę zastąpienia – <i>Anna Kwiecińska</i>	91

Symulacje wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i wysokość przyszłych emerytur – <i>Paweł Nasiński</i>	97
Zmiany w ustawowym wieku emerytalnym w Europie – wnioski dla Polski – <i>Aleksandra Wiktorow</i>	111

Część V. Zróznicowanie systemów emerytalnych w Polsce

Powszechny system emerytalny a odrębności wynikające z przynależności do niektórych grup zawodowych – <i>Małgorzata Olszewska</i>	125
Podobieństwa i różnice systemów emerytalnych dla rolników i osób prowadzących pozarolniczą działalność – <i>Dorota Dzienisiuk</i>	133
System emerytalny służb mundurowych a powszechny system emerytalny w Polsce – <i>Aleksandra Wiktorow</i>	147

Część VI. Kierunki przekształceń systemów rentowych w Polsce i innych krajach

Kierunki zmian dotyczących rent inwalidzkich w ustawodawstwach państw europejskich – <i>Dorota Dzienisiuk</i>	165
Zmiany dotyczące renty z tytułu niezdolności do pracy – według projektu rządowego z 3 września 2010 r. – <i>Halina Wolińska</i>	175
Renty z tytułu niezdolności do pracy w Polsce – w liczbach – <i>Hanna Zalewska</i>	182

Wstęp

Przekazuję Państwu publikację *System emerytalny – problemy na przyszłość*, podsumowującą dwa cykle seminariów przeprowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w okresie od października 2010 r. do czerwca 2011 r.

System ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza system emerytalny, jest od lat w centrum zainteresowania społecznego – w ocenie obywateli problemy społeczne postrzegane są jako jedne z najważniejszych. Zmiany systemu emerytalnego w ostatnich dwudziestu latach miały zarówno zwolenników, jak i przeciwników.

System emerytalny powinien być projektowany na długi czas, równy przynajmniej sumie okresu całej aktywności zawodowej i okresu pobierania emerytury. W obecnych warunkach społeczno-ekonomicznych okres ten wynosi zatem ponad 60 lat. Przeciętnemu człowiekowi trudno wyobrazić sobie tak daleki horyzont. Jednak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, realizując swoje ustawowe zadanie sporządzania długoterminowych prognoz wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, musi uwzględniać różne sytuacje, które mogą się wydarzyć w perspektywie kilkudziesięciu lat, ponieważ wydatki na emerytury stanowią i będą stanowiły znaczącą pozycję wydatków publicznych i będą mogły przesądzać o tempie rozwoju gospodarczego każdego kraju. W Polsce nie ma innej instytucji, która byłaby zobowiązana do tak długoterminowego prognozowania w jakiegokolwiek dziedzinie.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zbudował własny model prognostyczny, który, opierając się między innymi na długoterminowych założeniach makroekonomicznych i demograficznych, prognozuje wpływy i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Biorąc pod uwagę konieczność wdrożenia pełnego mechanizmu wypłaty świadczeń z II filara od 2014 r., prognozowanie długoterminowe także w tym zakresie wydaje się istotne.

Stąd też zrodził się pomysł zorganizowania cyklu spotkań dla przedstawicieli instytucji publicznych, poświęconych analizie uwarunkowań niezbędnych do sporządzania długoterminowych prognoz aktuarialnych. Celem tych spotkań – obok wymiany doświadczeń i poglądów – jest wspólne przedstawienie potrzeb instytucjonalnych tworzenia długofalowych założeń, zarówno makroekonomicznych jak i demograficznych, niezbędnych do spo-

rządania długoterminowych prognoz. Systematyczne prezentowanie bazy analitycznej poszczególnych instytucji, ukazywanie zależności pomiędzy danymi oraz ocena ich wpływu na system emerytalny pomaga budować pełniejszy obraz wyzwań, przed którymi staje Polska i jej instytucje.

Do współpracy w tym zakresie zaproszono: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Kancelarię Prezydenta, Główny Urząd Statystyczny, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Bank Polski oraz Komisję Nadzoru Finansowego. Kierownictwu wymienionych instytucji oraz ich pracownikom serdecznie dziękuję za życzliwe zainteresowanie i aktywne uczestnictwo.

Podziękowania za organizację spotkań i koordynację współpracy z autorami referatów należą się Pani dyrektor Hannie Zalewskiej oraz jej współpracownikom z Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych Centrali ZUS. Dziękuję dr Aleksandrze Wiktorow za redakcję niniejszego wydawnictwa.

Przekazując Państwu tę publikację jednocześnie zapraszam do dalszej dyskusji oraz do ewentualnego zgłaszania propozycji co do tematyki kolejnego cyklu seminariów.

Zbigniew Derdziuk

Prezes

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Część I

**PROBLEMY
PROGNOZOWANIA DŁUGOTERMINOWEGO**

Prognozy sporządzane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych

1. Uwagi wstępne

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, oprócz szerokiego spektrum zadań realizowanych z zakresu pozarolniczych ubezpieczeń społecznych, jest instytucją opracowującą także prognozy z tego obszaru. Na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład jest zobowiązany do sporządzania co trzy lata długoterminowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego oraz corocznie – średnioterminowej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wieloletnia prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego przedstawiana jest Radzie Ministrów co 3 lata, wraz z opinią zewnętrznego aktuarium działającego na podstawie przepisów o działalności ubezpieczeniowej. Prognoza ta stanowić ma podstawę gospodarki finansowej Funduszu Rezerwy Demograficznej, który jest funduszem rezerwowym dla funduszu emerytalnego. Ostatnia, sporządzona w 2010 r. prognoza funduszu emerytalnego została przyjęta przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r.

Prognozy sporządzane są w aktualnym na dany moment stanie prawnym i są efektem przeliczeń stworzonego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych modelu prognostycznego. Wyniki publikowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych prognoz obejmują trzy warianty: pośredni, pesymistyczny i optymistyczny. Różnią się one przyjętymi założeniami makroekonomicznymi oraz parametrami technicznymi, co oczywiście wpływa na wyniki. Dodatkowo przeprowadzana jest analiza wrażliwości w zależności od zmian najważniejszych parametrów o charakterze ekonomicznym.

2. Model prognostyczny

Prognozy sporządzane w ZUS są wynikiem przeliczeń modeli prognostycznych. Modele te umożliwiają prognozowanie wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w podziale na poszczególne świadczenia oraz fundusze. Modele są w całości budowane i implementowane w ZUS (poza założeniami makroekonomicznymi oraz prognozami demograficznymi, które

pochodzą ze źródeł zewnętrznych). Do lipca 2011 r. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych stworzono dziewięć modeli do prognozowania wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pierwszy z nich, zbudowany w latach 2000-2001, obejmował horyzont czasowy do 2006 r., kolejnych sześć modeli obejmowało okres do 2050 r., a ostatnie dwa obejmują okres do 2060 r. W kolejnych edycjach modeli prognostycznych uwzględniano najnowsze dane oraz zmiany przepisów; udoskonalano również stosowane metody matematyczne oraz implementacyjne. Najnowsza edycja modelu (*FUS09*) zbudowana została na przełomie roku 2009 i 2010.

Model *FUS09* jest długoterminowym, kohortowym, aktuarialnym modelem prognostycznym o podejściu deterministycznym. Opierając się na danych historycznych i parametrach wejściowych (w tym założeniach makroekonomicznych), model prognozuje do 2060 r. wpływy i wydatki czterech funduszy wchodzących w skład Funduszu Ubezpieczeń Społecznych: funduszu emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego. Jądro modelu, zbudowane przy wykorzystaniu tzw. modelu szkodowości wielorakiej, wykonuje obliczenia na niepodzielnych jednostkach – kohortach wiekowo-płciowych. Całości modelu dopełniają wyspecjalizowane submodele o jednokierunkowej wymianie informacji z jądrem. Zastosowane w modelu prognostycznym metody obliczeniowe szacują osobno wydatki na poszczególne świadczenia wypłacane z funduszy: emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego. Wpływy prognozowane są również w podziale na poszczególne fundusze, uwzględniając przy tym różne liczby osób objętych ubezpieczeniami: emerytalnym i rentowymi, wypadkowym oraz chorobowym. Metoda prognozowania wpływów uwzględnia między innymi: odpływ części składek do Funduszu Rezerwy Demograficznej, odpływ części składek do otwartych funduszy emerytalnych, ograniczenie rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz różnicowanie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w zależności od zagrożeń zawodowych.

Przy prognozowaniu liczby świadczeniobiorców, poza obecnymi strukturami świadczeniobiorców, uwzględniane są między innymi:

- różne możliwości utraty statusu pobierającego dane świadczenie: zgon, zamiana pobieranego świadczenia, utrata uprawnień,
- przyrost liczby świadczeniobiorców z powodu przyznawania nowych świadczeń i zamian rodzaju pobieranego świadczenia.

Wykorzystywane są przy tym, wyliczane w modelu z danych empirycznych, prawdopodobieństwa zamiany rodzaju pobieranego świadczenia, utraty uprawnień oraz przyznania danego świadczenia. Prawdopodobieństwa utraty statusu pobierającego dane świadczenie z powodu zgonu wyliczane są przy wykorzystaniu prawdopodobieństw zamian, utraty uprawnień (z innych powodów niż zgon) oraz odpowiednich tablic zgonów dla osób pobierających określone świadczenie. Tablice prawdopodobieństw zgonów dla osób pobierających dany rodzaj świadczenia zbudowano przekształcając tablice prawdopodobieństw zgonów z przedłużonej prognozy demo-

graficznej GUS, przy wykorzystaniu liczby zgonów z danych dla poszczególnych rodzajów świadczeń. Wpływy oszacowano przy wykorzystaniu prognozowanych w modelu liczb osób objętych poszczególnymi ubezpieczeniami, przeciętnych podstaw wymiaru składek na dane ubezpieczenie oraz założonej ściągłości składek.

W modelu *FUS09* wykorzystywana jest prognoza demograficzna na lata 2008-2035 sporządzona przez Główny Urząd Statystyczny w 2008 r. Dla potrzeb modelu *FUS09* prognoza demograficzna GUS została przedłużona w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r. oraz rozszerzona o przedział wiekowy 100-110 lat. Prawdopodobieństwa zgonu opracowane przez GUS do wieku 100 lat zostały przedłużone w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do wieku 110 lat, przy zastosowaniu metody interpolacyjnej Lagrange'a. Na tej podstawie wyliczone zostało przeciętne dalsze trwanie życia dla osób w wieku od 100 do 110 lat. Tablice te zostały również przedłużone w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r., przy założeniu dalszego spadku prawdopodobieństw zgonu po roku 2035. Prognoza ludności została przedłużona do roku 2060 na podstawie wymienionych wyżej tablic oraz przy założeniu utrzymania współczynników płodności na stałym poziomie od roku 2035. Została ona także rozszerzona o przedział wiekowy od 100 do 110 lat.

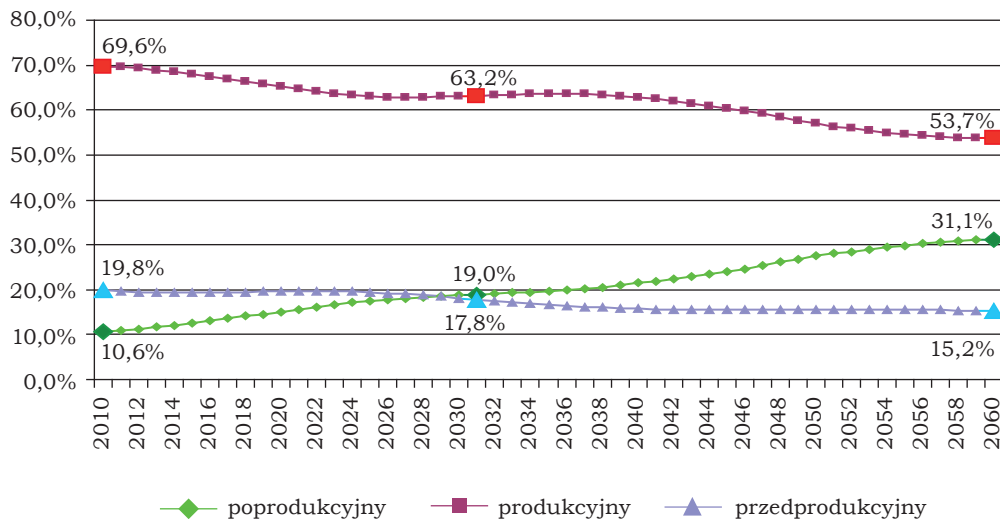
3. Zmiany sytuacji demograficznej w Polsce. Starzenie się społeczeństwa

Procesy demograficzne, poprzez swój silny, bezpośredni wpływ na liczby świadczeniobiorców i ubezpieczonych – oddziałują istotnie na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wyniki prognozy demograficznej należy w tym kontekście uznać za co najmniej niepokojące (wykres 1). Liczebność całej populacji Polski spada z obecnych 38,1 mln do poziomu 36,0 mln w 2035 r. i do około 30,6 mln w 2060 r., przy czym istotnie zmienia się jej struktura wiekowa. Przez większość prognozowanego okresu (do 2055 r.) liczba ludności w wieku poprodukcyjnym rośnie i w roku 2027 osiąga poziom półtorakrotnie większy niż w 2007 r., a w 2055 r. już o około 90% większy niż w 2007 r. Dopiero od roku 2056 obserwujemy spadek populacji w wieku poprodukcyjnym, co związane jest w dużej mierze z wchodzeniem w wiek poprodukcyjny kolejnych kohort niżu demograficznego zapoczątkowanego w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Populacja osób w wieku produkcyjnym do 2009 r. wzrasta, po czym zaczyna maleć osiągając w 2035 r. poziom o około 15% niższy, a w 2060 r. już o 40% niższy niż w 2007 r. Udział populacji w wieku poprodukcyjnym w całej populacji rośnie z 16,0% w 2007 r. do 26,7% w 2035 r. i do 37,3% w 2060 r. Udział ludności w wieku produkcyjnym początkowo nieznacznie rośnie z 64,4% w 2007 r. do około 64,6% w 2009 r., po czym spada aż do 2027 r. (57,7%), następnie w latach 2028-2032 nieznacznie wzrasta i od 2033 r. ponownie spada osiągając poziom 48,3% w 2059 r.

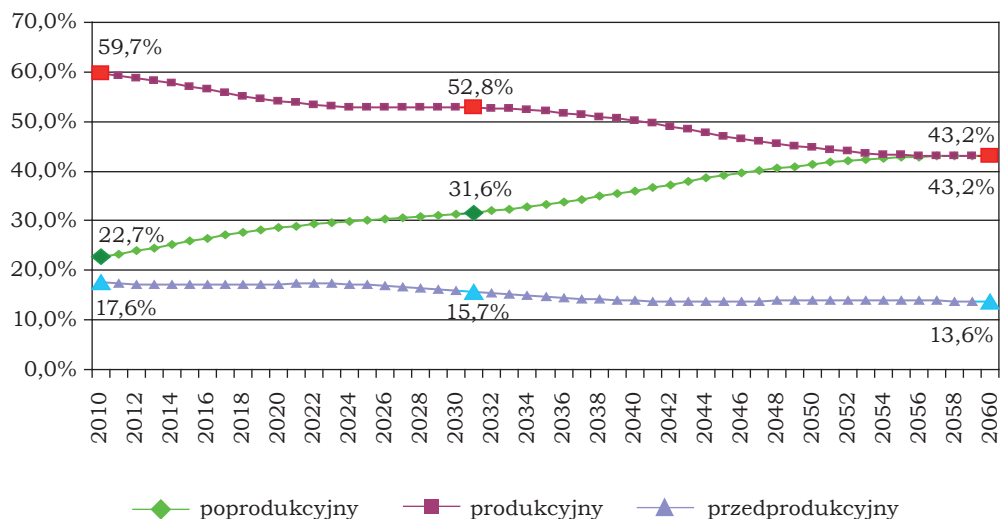
Wykres 1

Udziały poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji według płci

Mężczyźni



Kobiety



Źródło: Do 2035 r. – prognoza demograficzna na lata 2008-2035 przygotowana przez Główny Urząd Statystyczny, od 2036 r. – prognoza sporządzona w Departamencie Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS na podstawie prognozy GUS do 2035 r.

Zgodnie z prognozą demograficzną Polacy będą średnio coraz starsi. Jest to efekt zmniejszającej się liczby urodzeń oraz zmniejszającej się śmiertelności, która wpływa na wydłużanie się średniego dalszego trwania życia. Mediana wieku wzrośnie z 38,0 lat w 2010 r. do 47,9 lat w 2035 r. i do 51,7 lat w 2060 r. (tabela 1). Z prognozy demograficznej wynika, że już w 2042 r. mediana wieku wyniesie 50 lat, co oznacza, że połowa populacji będzie w wieku 50 i więcej lat.

Tabela 1

Mediana wieku w latach

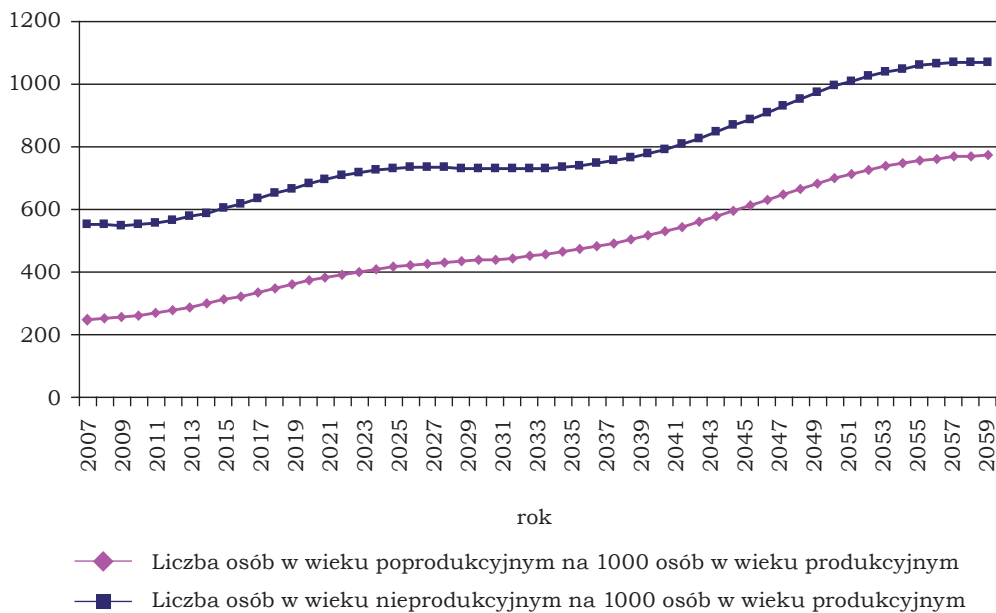
Rok	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
2010	38,0	36,2	40,0
2020	41,4	39,8	43,2
2030	45,8	44,1	47,4
2040	49,5	47,5	51,4
2050	51,1	48,8	53,4
2060	51,7	49,8	53,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie prognozy demograficznej na lata 2008-2035, sporządzonej przez Główny Urząd Statystyczny oraz od 2036 r. na podstawie prognozy sporządzonej w Departamencie Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS.

Niekorzystne zmiany w strukturze populacji dobrze obrazuje (wykres 2) stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. Zgodnie z prognozą demograficzną, iloraz ten rośnie przez cały okres prognozy. W 2007 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało średnio 248 osób w wieku poprodukcyjnym, w 2035 r. liczba ta – zgodnie z prognozą demograficzną – wynosić będzie 464, a w 2060 r. już 772. Przez większość lat rośnie także współczynnik obciążenia ekonomicznego (rozumiany jako iloraz liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym). W 2007 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało średnio 553 osoby w wieku nieprodukcyjnym, w 2035 r. liczba ta – zgodnie z prognozą demograficzną – wynosić będzie 736, a w 2060 r. już 1070.

Wykres 2

**Liczba osób w wieku poprodukcyjnym i nieprodukcyjnym
na 1000 osób w wieku produkcyjnym**



Źródło: Jak przy wykresie 1.

4. Wyniki ostatniej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.

Wyniki ostatniej długoterminowej prognozy zawarto w opracowaniu *Prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku* (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa marzec 2010 r.). Założenia makroekonomiczne w wariantcie nr 1 prognozy przyjęto na podstawie *Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009*, natomiast w horyzoncie po 2012 r. posłużono się długoterminowymi założeniami przygotowanymi we współpracy z Ministerstwem Finansów (założenia dotyczące inflacji ogółem, realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia oraz stopy bezrobocia przyjęto bezpośrednio z prognozy założeń przekazanych przez Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki Ministerstwa Finansów).

4.1. Uwagi do wyników prognozy

Przy odczytywaniu i interpretacji wyników prognozy należy pamiętać, że: — saldo roczne jest różnicą wpływów i wydatków funduszu emerytalnego w danym roku, jest to zatem wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności funduszu,

— w wynikach prognozy po stronie wpływów uwzględniono wyłącznie wpływy składkowe,

— w wydatkach funduszu emerytalnego uwzględniono wydatki na wszystkie emerytury wypłacane z funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (łącznie z emeryturami przyznanymi z urzędu, zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy, wypłacanymi z funduszu emerytalnego, ale bez emerytur przyznanych z urzędu, zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobom urodzonym przed 1949 r., które nie mają okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn, gdyż te ostatnie finansowane są z funduszu rentowego),

— obok wydatków na emerytury z funduszu emerytalnego uwzględniono też odpis na działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Należy wziąć pod uwagę, że w rzeczywistości przychody funduszu emerytalnego pochodzą nie tylko ze składek, ale także z refundacji z tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych czy z dotacji z budżetu państwa. Tymczasem w wynikach prognozy po stronie wpływów uwzględniono wyłącznie wpływy składkowe. Dzięki takiemu ujęciu prognoza daje niezakłócony obraz wyniku rocznej działalności funduszu emerytalnego dla każdego kolejnego prognozowanego roku. Dlatego też prezentowane w prognozie deficyty roczne funduszu emerytalnego (ujemne salda roczne funduszu emerytalnego) nie będą w całości pokrywane z dotacji z budżetu państwa.

4.2. Wyniki prognozy dla wariantu nr 1 (pośredniego)

Wyniki prognozy zaprezentowano w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r. oraz w procencie produktu krajowego brutto (tabele 2 i 3, wykres 3).

Tabela 2
Saldo roczne, wpływy składkowe i wydatki funduszu emerytalnego zdyskontowane inflacją na 2009 r. (w mld zł) – wariant nr 1 prognozy

Rok	Saldo roczne	Wpływy składkowe	Wydatki
2011	-49,8	49,7	99,5
2012	-46,3	51,8	98,1
2013	-43,9	53,8	97,7
2014	-44,8	55,5	100,3
2015	-48,5	57,0	105,4
2016	-52,6	58,4	111,0
2017	-56,9	59,9	116,8

Rok	Saldo roczne	Wpływy składkowe	Wydatki
2018	-61,3	61,5	122,7
2019	-65,5	63,0	128,5
2020	-69,5	64,7	134,2
2025	-83,3	73,4	156,7
2030	-83,6	83,4	167,1
2035	-75,2	94,4	169,6
2040	-64,2	105,8	170,0
2045	-54,9	117,9	172,8
2050	-48,4	131,1	179,5
2055	-42,4	145,0	187,4
2060	-34,9	159,6	194,5

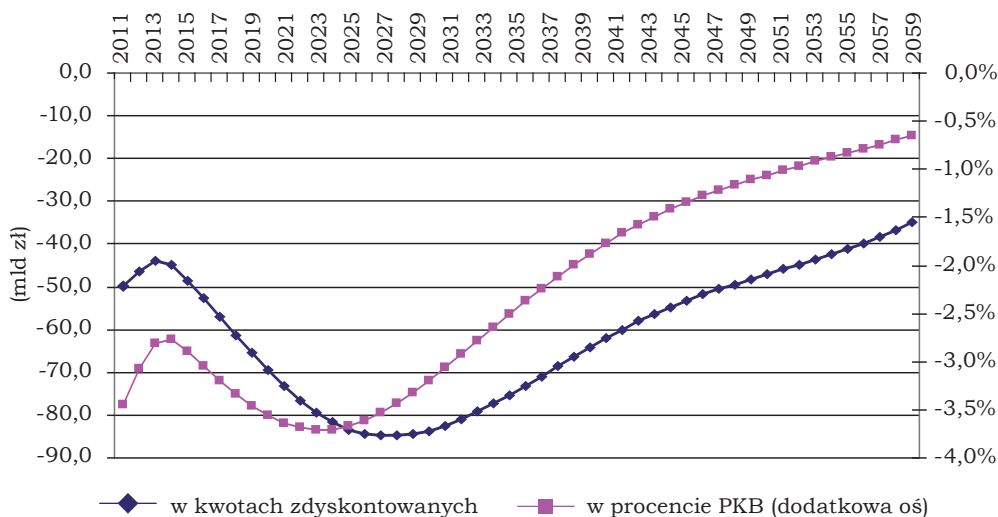
Tabela 3

**Saldo roczne, wpływy składkowe i wydatki funduszu emerytalnego
wyrażone w procencie PKB – wariant nr 1 prognozy**

Rok	Saldo roczne	Wpływy składkowe	Wydatki
2011	-3,4	3,4	6,9
2012	-3,1	3,4	6,5
2013	-2,8	3,4	6,2
2014	-2,8	3,4	6,2
2015	-2,9	3,4	6,3
2016	-3,0	3,4	6,4
2017	-3,2	3,4	6,6
2018	-3,3	3,3	6,7
2019	-3,5	3,3	6,8
2020	-3,6	3,3	6,9
2025	-3,7	3,2	6,9
2030	-3,2	3,2	6,4
2035	-2,5	3,1	5,6
2040	-1,9	3,1	5,0
2045	-1,4	3,0	4,5
2050	-1,1	3,0	4,1
2055	-0,9	3,0	3,9
2060	-0,7	3,0	3,6

Wykres 3

**Saldo roczne funduszu emerytalnego
zdyskontowane inflacją na 2009 r. i wyrażone w procencie PKB
- wariant nr 1 prognozy**



W wariacie pośrednim *Prognozy...* przez wszystkie lata aż do końca horyzontu prognozy fundusz emerytalny osiąga ujemne saldo roczne, tzn. generuje deficyty roczne. Zarówno w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r., jak i dla wyników wyrażonych w procencie PKB odnotowujemy podobny co do kształtu przebieg salda rocznego funduszu emerytalnego: po kilkuletnim okresie malejącego deficytu, który trwa do 2013 r. – dla kwot zdyskontowanych inflacją na 2009 r. i do 2014 r. – dla wyników wyrażonych w procencie PKB, następuje czas pogłębiającego się deficytu, który trwa do 2028 r. – dla kwot zdyskontowanych (deficyt roczny funduszu emerytalnego wynosi wówczas 84,8 mld zł) i do 2023 r. w przypadku wyników wyrażonych w procencie PKB (deficyt roczny funduszu emerytalnego wynosi wówczas 3,7% PKB). Następnie ponownie obserwujemy redukcję deficytu rocznego, który maleje aż do końca horyzontu prognozy.

Poprawa sytuacji finansowej funduszu emerytalnego obserwowana w pierwszym okresie prognozy (tzn. do roku 2013-2014) związana jest z założonym wzrostem wynagrodzeń, spadkiem stopy bezrobocia, co przekłada się na wzrost liczby ubezpieczonych, a także z mniejszą liczbą nowo przyznawanych emerytur w związku z „wygasaniem” wcześniejszych emerytur dla osób urodzonych po 1948 r. Na pogarszanie się sytuacji finansowej funduszu emerytalnego od roku 2014-2015 do połowy trzeciej dekady XXI w. istotny wpływ ma spadek liczby ubezpieczonych oraz znaczny wzrost liczby osób pobierających emerytury z funduszu emerytalnego. Związane jest to z osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego przez kolejne kohorty osób urodzonych po 1948 r., które nie miały prawa do tzw. wcześniejszych emerytur i z przecho-

dzeniem na emerytury osób z wyżu demograficznego po II wojnie światowej. Na poprawę sytuacji finansowej funduszu emerytalnego od drugiej połowy dekady 2020-2030, obok innych istotnych elementów, wpływa wzrost udziału emerytur wyliczanych według nowych zasad, a także wzrost udziału emerytur wypłacanych z dwóch filarów we wszystkich wypłacanych emeryturach.

5. Analiza wrażliwości

W celu zbadania wpływu zmian najważniejszych parametrów na wyniki generowane przez model prognostyczny przeprowadzono analizę wrażliwości. Analiza ta wykazała silne zróżnicowanie wpływu, jaki na wyniki modelu wywierają zmiany poszczególnych parametrów. Obok parametrów, których nawet bardzo małe odchylenia powodują istotne zmiany wyników (na przykład wskaźnik realnego wzrostu wynagrodzeń), istnieją parametry o marginalnym wpływie na ostateczny wynik generowanej prognozy. Na podstawie zamieszczonych niżej tabel można prześledzić fluktuacje wpływów (tabela 4) i wydatków (tabela 5) funduszu emerytalnego w zależności od zmian wartości najważniejszych parametrów o charakterze ekonomicznym. Liczby umieszczone w tabelach należy rozumieć jako procentowe odchylenia zdyskontowanych na 2009 r. wpływów i wydatków od odpowiednich wartości uzyskanych dla wariantu nr 1. Zdecydowano się na wartości zdyskontowane a nie nominalne, aby zapewnić porównywalność z wariantami, w których analizie podlegał wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Tabela 4

Analiza wrażliwości: fundusz emerytalny – wpływy

Procentowa zmiana względem wariantu nr 1	2011	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Stopa inflacji większa o 1 pp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Stopa inflacji mniejsza o 1 pp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Stopa bezrobocia większa o 1 pp	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Stopa bezrobocia mniejsza o 1 pp	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Realny wzrost wynagrodzeń większy o 1 pp	2,0	6,0	11,2	16,6	22,4	28,4	34,8	41,4	48,4	55,7	63,4
Realny wzrost wynagrodzeń mniejszy o 1 pp	-1,9	-5,7	-10,1	-14,4	-18,5	-22,3	-26,0	-29,5	-32,9	-36,0	-39,1

Procentowa zmiana względem wariantu nr 1	2011	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Ściagalność składek większa o 1 pp	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Ściagalność składek mniejsza o 1 pp	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0

Tabela 5

Analiza wrażliwości: fundusz emerytalny – wydatki

Procentowa zmiana względem wariantu nr 1	2011	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Stopa inflacji większa o 1 pp	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Stopa inflacji mniejsza o 1 pp	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Stopa bezrobocia większa o 1 pp	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Stopa bezrobocia mniejsza o 1 pp	0,0	0,1	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Realny wzrost wynagrodzeń większy o 1 pp	0,2	1,5	4,5	7,9	11,5	15,5	20,2	25,7	31,9	38,3	44,8
Realny wzrost wynagrodzeń mniejszy o 1 pp	-0,2	-1,5	-4,2	-7,2	-10,1	-13,2	-16,5	-20,2	-23,9	-27,5	-30,8
Ściagalność składek większa o 1 pp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ściagalność składek mniejsza o 1 pp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Spośród parametrów poddanych powyższej analizie największe znaczenie, zarówno dla wpływów jak i dla wydatków, ma realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia. Efekty większego lub mniejszego realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia kumulują się tutaj z roku na rok. Przy czym większym wpływom towarzyszą większe wydatki, a mniejszym wpływom – mniejsze wydatki.

Prognoza ludności Głównego Urzędu Statystycznego na lata 2008-2035

1. Uwagi ogólne

Przewidywanie przyszłych kierunków zmian procesów demograficznych jest obarczone dużą niepewnością. W kraju, który od kilkunastu lat doświadcza przemian politycznych, społecznych i gospodarczych, przyszły poziom urodzeń i zgonów w dużym stopniu zależy od wielu czynników pozademograficznych. Procesy globalizacji powodują, że również światowe zmiany i kryzysy w sposób pośredni mogą oddziaływać na zjawiska demograficzne w kraju.

Wydaje się, że jeśli nie wystąpią trudne do przewidzenia czynniki ekstremalne, łatwiej wyznaczyć przyszłe trendy umieralności. Kierunki zmian urodzeń wymykają się łatwym opisom i interpretacjom. Obserwowany od 2004 r. wzrost dzietności oceniany jest jako realizacja odłożonych urodzeń roczników wyżowych lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, przy korzystnej strukturze populacji kobiet w wieku prokreacyjnym.

Prognoza ludności faktycznej na lata 2008-2035 dla całej Polski, jej regionów (NTS1) oraz województw (NTS2) w podziale na część miejską i wiejską powstała w okresie intensywnych zmian społeczno-demograficznych obserwowanych w kraju. Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. oraz odwrócenie tendencji spadkowej urodzeń to główne czynniki, które przyczyniły się do tego, że poprzednia prognoza z 2003 r. straciła na aktualności.

Obecna prognoza została policzona metodą składnikową – co oznacza, że każdy element dynamiki ludności: płodność, umieralność, migracje krajowe i zagraniczne były prognozowane osobno. W prognozie nie zostały uwzględnione czasowe migracje zagraniczne.

Podstawą obliczeń był stan ludności według płci, wieku i województw w dniu 31 grudnia 2007 r., w podziale administracyjnym obowiązującym w tym samym dniu. Jednostkę prognozy stanowiła część miejska lub wiejska.

ska województwa. Prognoza została policzona oddzielnie dla każdej jednostki, a wyniki dla Polski stanowią sumę stanów ludności w poszczególnych województwach.

W toku prac nad prognozą ludności przygotowano cztery warianty zmian płodności, trzy warianty umieralności oraz po dwa migracji wewnętrznych i zagranicznych definitywnych (tzn. na pobyt stały), uwzględniając możliwe kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i ich wpływ na procesy demograficzne.

Na podstawie uzyskanych wyników skonstruowano 12 scenariuszy prognostycznych dla Polski, z których jeden – uznany za najbardziej realistyczny – został przedstawiony do dalszej dyskusji w gronie ekspertów ze środowiska naukowego. Założenia prognostyczne były recenzowane przez pracowników naukowych Szkoły Głównej Handlowej oraz Uniwersytetu Warszawskiego. Prognozę na lata 2036-2050 policzono przyjmując stałe wielkości wszystkich współczynników po 2035 r.

2. Założenia płodności

Sformułowanie założeń płodności zostało poprzedzone analizą zmian zachowań prokreacyjnych i zakładania rodzin w Polsce w okresie po 1990 r. oraz analizą zmian obserwowanych w Polsce na tle innych krajów europejskich. Z przygotowanych czterech wariantów najniższy zakładał niewielki wzrost współczynnika dzietności ogólnej do poziomu nieprzekraczającego 1,3 w 2012 r., następnie spadek do wartości około 1,21 w 2035 r.

Wariant wysoki oznaczał systematyczny znaczny wzrost współczynnika dzietności do wartości 1,48 już w 2015 r., zaś wartości docelowej 1,6 w 2030 r. Dwa warianty średnie zakładały wolniejszy wzrost współczynnika dzietności do wartości odpowiednio 1,36 lub 1,40. Realia społeczno-ekonomiczne oraz dane faktyczne dotyczące urodzeń w 2007 r. spowodowały, że jako najbardziej prawdopodobny wybrany został zmodyfikowany wariant średni. Zmiana polegała na zwiększeniu docelowej wartości współczynnika dzietności do poziomu 1,45 w skali kraju (1,44 w miastach, 1,46 na wsi).

Wybór wariantu uzasadniał między innymi fakt, iż rodzą (i będą rodzic) kobiety w coraz późniejszym wieku, zatem nie można oczekiwać pełnej „rekompensaty” urodzeń odłożonych w czasie przez roczniki z ostatniego wyższego demograficznego. Rozwój gospodarczy, poprawa sytuacji materialnej rodzin, rozwój usług społecznych oraz korzystna, dobrze przemyślana polityka rodzinna mogą natomiast wpłynąć na zmianę podejścia młodych osób do posiadania dzieci oraz łączenia kształcenia, pracy zawodowej z zakładaniem rodziny oraz prokreacją.

Trendy współczynników dzietności dla każdej jednostki (województwo w przekroju miasto-wieś) przygotowano bazując na danych faktycznych z lat 2004-2007 przy wykorzystaniu metody zastosowanej przez

Eurostat w prognozie regionalnej: dla każdego roku policzony został wyjściowy indeks „różnicowania” jednostki w stosunku do Polski, docelowy indeks oszacowano zakładając zmniejszenie różnicowania do roku 2035 o połowę oraz przeprowadzając interpolację liniową między wartościami brzegowymi.

Wartości indeksu startowego uzyskano nakładając cząstkowe współczynniki płodności dla Polski (w przekroju miasto-wieś) na populację kobiet w wieku 15-49 lat w danej jednostce. Uzyskane w ten sposób hipotetyczne urodzenia stanowiły mianownik indeksu, zaś urodzenia faktyczne – licznik.

Podobnie średni wiek rodzenia został oszacowany na podstawie danych z lat 2004-2007 przy założeniu zmniejszania różnicowania między jednostkami. Rozkład współczynników płodności według wieku kobiet został policzony osobno dla każdego województwa w przekroju miasto-wieś przy użyciu funkcji gamma.

3. Założenia umieralności

Sporządzenie założeń umieralności zostało poprzedzone analizą zmian zaobserwowanych w ciągu ostatnich dekad. Założenia zostały oparte na oszacowaniu obserwowanego i przewidywanego opóźnienia Polski w zakresie spadku umieralności w stosunku do wybranych krajów (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Niderlandy, Irlandia, Niemcy, Norwegia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Australia, Kanada, Stany Zjednoczone).

Pierwszy z przygotowanych wariantów zakładał równomierny niewielki spadek poziomu natężenia zgonów. Przyjęto, że opóźnienie w stosunku do wymienionych krajów wysoko rozwiniętych będzie utrzymywało się na poziomie 21-22 lata. Kolejne warianty zakładały opóźnienie odpowiednio o 15 i 17 lat w końcu horyzontu prognozy.

Za przyjęciem pierwszego wariantu przemawiały między innymi czynniki demograficzne (struktura wiekowa populacji), ekonomiczne (brak zakończonej i efektywnej restrukturyzacji służby zdrowia, niskie nakłady finansowe), a także epidemiologiczne (wzrost zachorowań na nowotwory, zwłaszcza w starszym wieku).

W uzasadnieniu podkreślono, że upowszechnienie prozdrowotnego stylu życia, zmiany struktury wykształcenia ludności, zwiększenie dostępności usług medycznych i opiekuńczych oraz podnoszenie jakości tych usług będzie prowadzić do systematycznego obniżania umieralności, jednak na korzyści osiągane z tego tytułu będzie miało wpływ – działające w odwrotnym kierunku – szybkie starzenie się ludności.

Na poziomie województwa założono stopniowy spadek natężenia zgonów, zaś tempo wzrostu przeciętnego trwania życia – zgodne z przewidywanymi dla Polski parametrami trwania życia. Utrzymano istniejące różnicowanie między województwami.

4. Założenia migracji wewnętrznych i zagranicznych

Podstawą sporządzenia założeń dotyczących wielkości migracji stałych były rejestrowane wartości strumieni odpływu i napływu krajowego oraz zagranicznego. Zarówno dla migracji wewnętrznych, jak i zagranicznych definitywnych, po 2020 r. przyjęto stałe wartości strumieni.

Analiza danych oraz czynników przyciągających i wypychających migrację doprowadziła do sformułowania dwóch wariantów założeń. Dla migracji wewnętrznych – pierwszy zakładał dynamikę wzrostu strumieni migracji na poziomie obserwowanym w 2006 r., drugi – wolniejszy wzrost. Ostatecznie w prognozie uwzględniono wariant pierwszy, w którym do 2012 r. przyjęto wzrost liczby migracji do 540 tys., a następnie stopniowy spadek do 420 tys. w 2018 r.

Analiza czynników hamujących lub powodujących wzrost imigracji oraz emigracji pozwoliła na sformułowanie dwóch wariantów przewidywanych rozmiarów migracji zagranicznych na pobyt stały. Pierwszy zakładał wzrost strumieni na poziomie obserwowanym w 2006 r. i z uwagi na znaczną emigrację – ujemne saldo migracji. W drugim przyjęto łagodniejszy wzrost i wystąpienie dodatniego salda migracji po 2018 r. Ostatecznie do obliczeń wybrano wariant drugi.

Współczynniki odpływu migracyjnego wewnętrznego i zagranicznego, określające, jaka część populacji w danym wieku i płci zmienia miejsce zamieszkania, zostały policzone dla każdego województwa w przekroju miasto-wieś na podstawie danych z lat 2004-2006 (migracje wewnętrzne) oraz z lat 2005-2006 – migracje zagraniczne. Na cały okres prognozy przyjęto stałą strukturę współczynników według płci i wieku. Współczynniki napływu migracyjnego są wskaźnikami struktury.

Strumienie napływu i odpływu dla województw uzyskano na podstawie średniej struktury zróżnicowania terytorialnego odpływów i napływów, zarówno wewnętrznych jak i zagranicznych, z lat 2004-2006. W prognozie uwzględniono migracje czasowe wewnętrzne, powyżej trzech miesięcy, na poziomie z roku 2007.

5. Wyniki

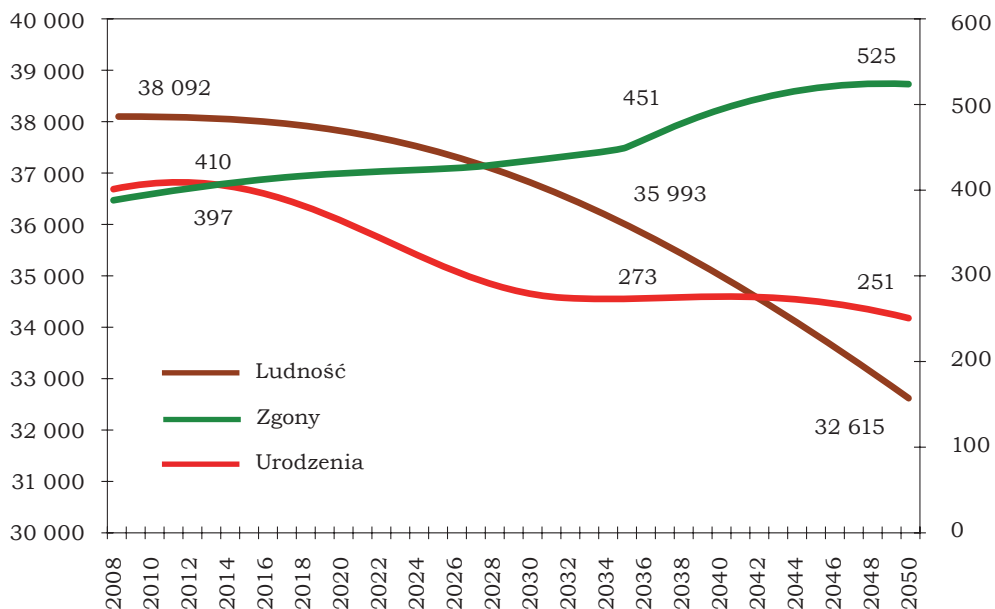
5.1. Przyrost naturalny

Zgodnie z przyjętymi założeniami prognozy ludności na lata 2008-2035, zmiany w intensywności urodzeń i zgonów spowodują utrzymywanie się dodatniego przyrostu naturalnego (różnica między liczbą urodzeń i zgonów) do 2013 r. (wykres). W kolejnych latach – wraz z postępującymi niekorzystnymi zmianami w strukturze ludności według wieku oraz zmniejszaniem się liczebności kobiet w wieku rozrodczym – przewidywany jest ujemny przyrost naturalny, który z każdym kolejnym rokiem prognozy będzie się pogłębiał.

W 2035 r. nadwyżka zgonów nad urodzeniami zbliży się do 180 tys. Jest to konsekwencją z jednej strony malejących i bardzo niskich urodzeń obserwowanych w dekadzie lat dziewięćdziesiątych i pierwszych latach nowego stulecia, z drugiej zaś – efektem korzystnych zmian w procesie umieralności oraz dalszym trwaniu życia.

Wykres

**Ludność, urodzenia, zgony – prognoza na lata 2008-2050
(w tys.)**



5.2. Urodzenia

Ocenia się, że notowany od 2004 r. wzrost poziomu urodzeń wynika z realizacji odłożonych urodzeń wyżowych roczników kobiet, urodzonych w końcu lat siedemdziesiątych oraz na początku lat osiemdziesiątych. Przewiduje się, że wzrost liczby urodzeń będzie występował nadal do 2011 r. – do poziomu ok. 411 tys. W kolejnych latach prognozy liczba urodzeń będzie systematycznie się zmniejszać, osiągając w 2035 r. wielkość 272,5 tys., a więc o blisko 30% mniej niż w wyjściowym roku prognozy.

5.3. Zgony

Wydlużanie się przeciętnego dalszego trwania życia – przy jednoczesnym niskim poziomie dzietności – będzie miało odzwierciedlenie w niekorzystnych zmianach w strukturze wieku ludności. W perspektywie najbliższych

dwudziestu kilku lat nastąpi gwałtowny proces starzenia się społeczeństwa. W konsekwencji liczba zgonów będzie rosła w całym prognozowanym okresie osiągając w 2035 r. wielkość 450,6 tys., a więc o blisko 66 tys. więcej niż w pierwszych latach prognozy.

Na zwiększanie się liczby zgonów decydujący wpływ mają zmiany w strukturze wieku ludności. Dzięki przewidywanym pozytywnym zmianom w umieralności, a tym samym wydłużaniu się przeciętnego trwania życia, w 2035 r. liczba zgonów osób młodych oraz w wieku średnim, tj. poniżej 65 lat (tzw. zgony przedwczesne), w porównaniu z 2007 r. będzie dwukrotnie niższa (z 115,8 tys. zgonów zmniejszy się do 65,4 tys.). Jednak udział zgonów osób w wieku starszym, tj. 65 lat i więcej, zwiększy się w całym prognozowanym okresie o 16,2 punktu procentowego. Podczas gdy w 2007 r. odsetek osób zmarłych w tym wieku wynosił nieco ponad 69% (261 tys. zgonów), w 2035 r. przekroczy 85% (385 tys. zgonów).

5.4. *Zmiany stanów ludności*

W konsekwencji przyjętych założeń, w całym prognozowanym okresie liczba ludności Polski będzie się systematycznie zmniejszać. Ubytek – w stosunku do 2007 r. – wyniesie w końcu horyzontu prognozy 2 223 tys. osób. Pierwsze lata przyniosą niewielki spadek – poniżej 10 tys. osób rocznie, znaczące zmiany rozpoczną się po 2015 r. Jeśli w końcu 2010 r. liczba ludności zmniejszyła się w porównaniu do 2007 r. jedynie o 23,7 tys. i o niecałe 76 tys. zmniejszy się w ciągu następnych 5 lat, to w kolejnych okresach będziemy obserwować znaczne przyspieszenie tempa zmian. Ostatnie pięciolecie prognozowanego okresu zaznaczy się ponad 800 tys. spadkiem liczebności populacji. W końcu 2035 r. ludność Polski osiągnie 35 993 tys., co stanowi 94,4% stanu z roku 2007. W perspektywie 28 lat horyzontu prognozy aż 90% przewidywanego spadku wielkości populacji będzie dotyczyła miast.

5.5. *Zmiany w strukturze według wieku*

Poważnym zmianom ulegnie struktura ludności według wieku. Nastąpi pogłębienie procesu starzenia się społeczeństwa. Jest to zjawisko postępujące, obserwowane we wszystkich krajach Europy Zachodniej od dziesiątków lat, którego przyczyn należy upatrywać zarówno w malejących urodzeniach, jak i korzystnych zmianach w związku z obniżeniem umieralności populacji. Procesy demograficznego starzenia ludności będą występowały z różnym nasileniem zarówno w miastach, jak i na wsi.

Miernikami stopnia zaawansowania tego procesu są, między innymi: mediana wieku populacji oraz udział osób starszych w strukturze wieku. Wyniki prognozy sygnalizują zaawansowane starzenie się populacji zwłaszcza na obszarach miejskich. Wiek środkowy, który w roku wejściowym prognozy (2007 r.) wynosił dla kobiet 41,1 lat, dla mężczyzn 36,0 lat, wzrośnie odpowiednio do 50,5 i 46,4 lat.

Podział populacji na biologiczne grupy wieku (0-14, 15-64, 65+) pozwala określić relacje międzypokoleniowe istniejące w społeczeństwie oraz ocenić poziom starości demograficznej. Rozkłady obserwowane przy takim podziale potwierdzają zaawansowanie procesu starzenia społecznego. W porównaniu do roku wyjściowego prognozy liczba ludności w wieku 65 lat i więcej wzrośnie o prawie 63%. Populacja osób w wieku 15-64 lata w 2035 r. będzie o 14,6% mniejsza niż w 2007 r., zaś dzieci i młodzieży do lat 15 – o 23,5%.

Z punktu widzenia polityki społecznej istotny jest odsetek osób w wieku późnej starości, tj. 80 lat i więcej. W roku wyjściowym prognozy (2007 r.) udział osób w tym wieku w strukturze ogółem wynosił 3% (1 140 tys.), natomiast w 2035 r. wzrośnie ponad dwukrotnie – do poziomu 2574 tys. (7,2%), przy czym dwie trzecie ludności w podszłym wieku będzie mieszkało w miastach.

Miarą starzenia się społeczeństwa jest relacja między generacją najmłodszą 0-14 lat a pokoleniem 65+ określająca, ile osób starszych przypada na 1000 dzieci. W 2007 r. wskaźnik ten wynosił 968 w miastach oraz 749 na wsi (dla przypomnienia – w 2002 r. wartości wskaźnika to 777 dla miast, 669 dla wsi). Do 2035 nastąpi ponad dwukrotny wzrost tych wskaźników.

Szerokie omówienie rezultatów prognozy dla Polski i województw znajduje się na stronie http://www.stat.gov.pl/gus/5840_8708_PLK_HTML.htm.

6. Realizacja prognozy

Zgodnie z oczekiwaniami, w pierwszym roku prognozy rozbieżność między rzeczywistymi a prognozowanymi stanami ludności była niewielka i wynosiła (według stanu na 31 grudnia 2008 r.) w skali kraju 28,5 tys. Błąd względny prognozy wynosił 0,07% dla Polski, 0,13% dla obszarów miejskich oraz 0,02% dla wiejskich.

Według stanu na 31 grudnia 2009 r. rzeczywiste stany ludności są w stosunku do prognozowanych o 66,7 tys. wyższe, a liczba ludności w miastach o 77,8 tys. wyższa od prognozowanej, zaś na obszarach wiejskich o 11,1 tys. niższa niż przewidywano. Błąd względny prognozy wynosi 0,18% dla Polski, 0,34% dla obszarów miejskich oraz 0,07% dla wiejskich.

Dane faktyczne za 2010 r. wskazują na niedoszacowanie w prognozie na 2010 r. stanów ludności o 108,1 tys. Błąd względny wynosi 0,28% dla Polski (0,51% dla miast oraz 0,07% dla wsi).

Prognozowana liczba urodzeń na lata 2008-2010 różniła się od liczby zarejestrowanych faktów o odpowiednio: 12,3 tys. (2008 r.), 10,7 tys. (2009 r.) oraz 3,4 tys. (2010 r.).

Prognoza umieralności opracowana na 2008 r. była mało optymistyczna. W 2008 r. zmarło 379,4 tys. osób, a więc o 10 tys. mniej niż zakładała prognoza GUS (błąd względny prognozy wynosi 2,6%). Uwzględniając płeć

– zmarło o prawie 3,9 tys. mniej mężczyzn (1,9%) oraz o 6,2 tys. mniej kobiet (3,4%).

W 2009 r. zmarło 384,9 tys. osób, tj. o 8,3 tys. mniej niż prognozowano (błąd względny prognozy wynosi 2,11%). Zmarło o 3,5 tys. mniej mężczyzn (1,7%) oraz o 4,8 tys. mniej kobiet (2,6%). Różnica między rzeczywistą a prognozowaną liczbą zgonów w 2010 r. wynosiła 18,4 tys.

Założenia dotyczące przepływów wewnętrznych bazowały na danych ze statystyki migracji z okresu lat 2005-2006. Był to czas szczególny – w Polsce przeprowadzono obowiązkową wymianę dowodów osobistych, co zmusiło obywateli do aktualizacji danych meldunkowych. Fakt ten znalazł odbicie w wielkości przepływów krajowych i jest jedną z głównych przyczyn rozbieżności między prognozowanymi a rzeczywistymi wielkościami.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło korzystne warunki dla migracji zarobkowych Polaków w ówczesnych warunkach ekonomicznych w kraju. Znacząca emigracja i stosunkowo niewielka imigracja w latach 2005-2006 dały podstawy do przyjęcia podobnych założeń w prognozie. Należy podkreślić, że migracje są tym składnikiem prognozy, w którym szybko znajdują odbicie wszelkie wahania koniunktury ekonomicznej. Przedłużający się kryzys ekonomiczny, nasilające się problemy na europejskich rynkach pracy spowodowały, że znacznie zmalała skłonność do imigracji, a wzrosła liczba emigracji. Wynikiem tego są rozbieżności między prognozą a rzeczywistą wielkością strumieni migracji zagranicznych.

Należy jednak mieć na uwadze, że migracje stałe mają znacznie mniejszy wpływ na wyniki prognozy ludności niż pozostałe jej składniki. Mimo wysokich wartości błędów prognozy, nie spowodowały one – zarówno w skali kraju, jak i poszczególnych województw – znaczących obciążeń wyników prognozy.

7. Porównanie prognozy GUS, ONZ i Eurostatu 2008 i 2010

Od czasu opublikowania prognozy Głównego Urzędu Statystycznego sporządzone zostały prognozy międzynarodowe, które zawierają przewidywania również dla Polski. W 2008 r. nową projekcję przedstawiła Organizacja Narodów Zjednoczonych (*2008 Revision*) oraz Eurostat (*Europop2008*). W kwietniu 2011 r. upowszechnione zostały wyniki kolejnej prognozy Eurostatu – *Europop2010*.

Obraz demograficznej przyszłości Polski, jaki wylania się z tych prognoz i projekcji (GUS, ONZ, Eurostat), mimo pewnych różnic, jest podobny (tabela 1).

Wszystkie trzy prognozy z 2008 r. (GUS, ONZ, *Europop2008*) przewidują, że liczba ludności w 2035 r. nie przekroczy 36 mln. Jedynie ostatnia prognoza Eurostatu przewiduje, że w 2035 r. w Polsce populacja będzie liczyła 36,7 mln.

Tabela 1

Porównanie założeń projekcji: GUS, ONZ, Eurostat 2008, Eurostat 2010

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2025	2030	2035
	Współczynnik dzietności ogólnej					
GUS	1,36	1,42	1,45	1,45	1,45	1,45
ONZ	1,29	1,34	1,39	1,44	1,49	1,54
Eurostat 2008	1,29	1,31	1,33	1,35	1,37	1,39
Eurostat 2010	1,40	1,42	1,43	1,45	1,46	1,48
	Przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn					
GUS	71,4	72,3	73,4	74,6	75,8	77,1
ONZ	72,3	73,2	74,0	74,8	75,5	77,4
Eurostat 2008	72,2	73,4	74,6	75,7	76,8	77,9
Eurostat 2010	71,7	73,0	74,2	75,3	76,4	77,5
	Przeciętne dalsze trwanie życia kobiet					
GUS	79,8	80,2	80,8	81,5	82,2	82,9
ONZ	80,4	81,1	81,7	82,3	82,8	83,3
Eurostat 2008	80,5	81,4	82,2	83,1	83,9	84,7
Eurostat 2010	80,1	81,0	81,9	82,7	83,5	84,3
	Różnice przeciętnego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn					
GUS	8,4	7,9	7,4	6,9	6,4	5,8
ONZ	8,1	7,9	7,7	7,5	7,3	5,9
Eurostat 2008	8,3	8,0	7,6	7,4	7,1	6,8
Eurostat 2010	8,4	8,0	7,7	7,4	7,1	6,8
	Saldo migracji (w tys.)					
GUS	-22	-11	10	10	10	10
ONZ	-24	2	2	2	2	2
Eurostat 2008	-6,0	11,5	12,2	1,7	-1,5	6,4
Eurostat 2010	11,7	20,5	13,0	4,5	2,5	12,9

Różne są podstawy teoretyczne wspomnianych prognoz, stąd różne wielkości współczynników użytych do obliczeń. Warto porównać wyniki prognoz sporządzonych przez Eurostat w roku 2008 i 2010. W tej ostatniej prognozowana liczba ludności przez wszystkie lata jest większa niż w prognozie z 2008 r. – o 129 tys. w 2010 r., o 523 tys. w 2025 r. i aż o 749 tys. w 2035 r.

Różnice wynikają z przyjętych założeń. Niewielki wolumen migracji we wszystkich prognozach nie ma większego wpływu na wyniki. Parametry trwania życia kobiet i mężczyzn założone w ostatniej prognozie są o 0,4-0,5 roku gorsze niż w prognozie z 2008 r., co oznacza, że przewiduje się większą liczbę zgonów. Zatem największy wpływ na otrzymane rezultaty miały założenia dotyczące płodności. Współczynniki dzietności ogólnej zastosowane w obliczeniach w *Europop2010* są o 0,09-0,11 wyższe niż w poprzedniej prognozie.

Tabela 2

Porównanie wyników prognoz

Ludność w wieku		2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem (w tys.)	GUS	38 092	38 016	37 830	37 438	36 796	35 993
	ONZ	38 038	37 788	37 497	36 964	36 187	35 241
	Eurostat 2008	38 080	38 059	37 913	37 506	36 820	35 961
	Eurostat 2010	38 209	38 395	38 365	38 029	37 431	36 710
	Różnice z ONZ (w tys.)	54	228	333	474	609	752
	Różnice z EU 2008 (w tys.)	12	-43	-83	-68	-24	32
	Różnice z EU 2010 (w tys.)	-117	-379	-535	-591	-635	-717
0-14 (w %)	GUS	15,0	15,2	15,6	15,0	13,7	12,5
	ONZ	14,8	14,5	14,5	14,0	13,2	12,5
	Eurostat 2008	14,8	14,6	14,7	14,0	12,9	11,8
	Eurostat 2010	15,1	15,2	15,6	14,8	13,5	12,4
	Różnice z ONZ (w pkt %)	0,2	0,7	1,1	1,0	0,5	0,0
	Różnice z EU 2008 (w pkt %)	0,2	0,5	0,9	0,9	0,8	0,7
	Różnice z EU 2010 (w pkt %)	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1
15-64 (w %)	GUS	71,4	69,2	66,0	64,1	64,0	64,2
	ONZ	71,7	70,1	67,2	65,0	64,4	64,5
	Eurostat 2008	71,5	69,5	66,4	64,3	63,9	63,7
	Eurostat 2010	71,4	69,1	65,9	63,9	63,8	63,8
	Różnice z ONZ (w pkt %)	-0,3	-0,9	-1,2	-0,9	-0,4	-0,3
	Różnice z EU 2008 (w pkt %)	-0,1	-0,3	-0,4	-0,2	0,2	0,5
	Różnice z EU 2010 (w pkt %)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
65+ (w %)	GUS	13,5	15,6	18,4	21,0	22,3	23,2
	ONZ	13,5	15,4	18,3	21,0	22,4	23,0
	Eurostat 2008	13,6	15,9	18,9	21,7	23,2	24,5
	Eurostat 2010	13,6	15,7	18,5	21,2	22,7	23,8
	Różnice z ONZ (w pkt %)	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,1	0,2
	Różnice z EU 2008 (w pkt %)	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-1,0	-1,2
	Różnice z EU 2010 (w pkt %)	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6
80+ (w %)	GUS	3,5	3,9	4,1	4,1	5,4	7,2
	ONZ	3,4	3,9	4,2	4,1	5,3	6,9
	Eurostat 2008	3,5	4,1	4,4	4,5	6,0	8,1
	Eurostat 2010	3,5	4,0	4,3	4,4	5,9	7,8

Ludność w wieku		2010	2015	2020	2025	2030	2035
	Różnice z ONZ (w pkt %)	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,3
	Różnice z EU 2008 (w pkt %)	0,0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	-0,9
	Różnice z EU 2010 (w pkt %)	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,6
Kobiety 15-49 (w %)	GUS	48,0	46,4	44,9	43,4	41,4	38,8
	ONZ	48,2	46,6	45,4	43,7	41,3	38,2
	Eurostat 2008	48,0	46,6	45,2	43,6	41,2	38,2
	Eurostat 2010	47,9	46,3	44,8	43,3	41,2	38,4
	Różnice z ONZ (w pkt %)	-0,2	-0,2	-0,5	-0,3	0,1	0,6
	Różnice z EU 2008 (w pkt %)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	0,2	0,6
	Różnice z EU 2010 (w pkt %)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3

Porównując wyniki prognozy Głównego Urzędu Statystycznego i pozostałych prognoz można dostrzec dużą zgodność wyników w zakresie struktur wiekowych ludności (tabela 2). Maksymalne rozbieżności mieszczą się w przedziale od -1,2% do 1,1% i wynikają w głównej mierze z przyjętych założeń dotyczących kształtowania się przyszłego poziomu płodności. Rozbieżność prognozy Eurostatu z 2008 – wykorzystywanej przez wiele instytucji – z danymi faktycznymi za lata 2008-2010 jest porównywalna z różnicami, jakie występują między prognozą GUS a danymi z bilansów ludności.

SŁAWOMIR DUDEK
Ministerstwo Finansów

Długookresowe
prognozy makroekonomiczne
Ministerstwa Finansów

**Prezentacja przedstawiona na seminarium
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
24 listopada 2010 r.**



Motywacja

1. Brak centralnej wspólnej prognozy długookresowej w ramach szeroko pojętej administracji publicznej
2. Rosnące zapotrzebowanie na prognozy długookresowe w związku z wymogami krajowymi, jak również zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w organizacjach międzynarodowych (UE, OECD, IMF...)
3. Duże znaczenie wiarygodnych scenariuszy rozwoju długookresowego w procesie przygotowywania odpowiednich zmian instytucjonalnych (np. systemy emerytalne, CO2, stabilność finansów publicznych...)



Plan prezentacji

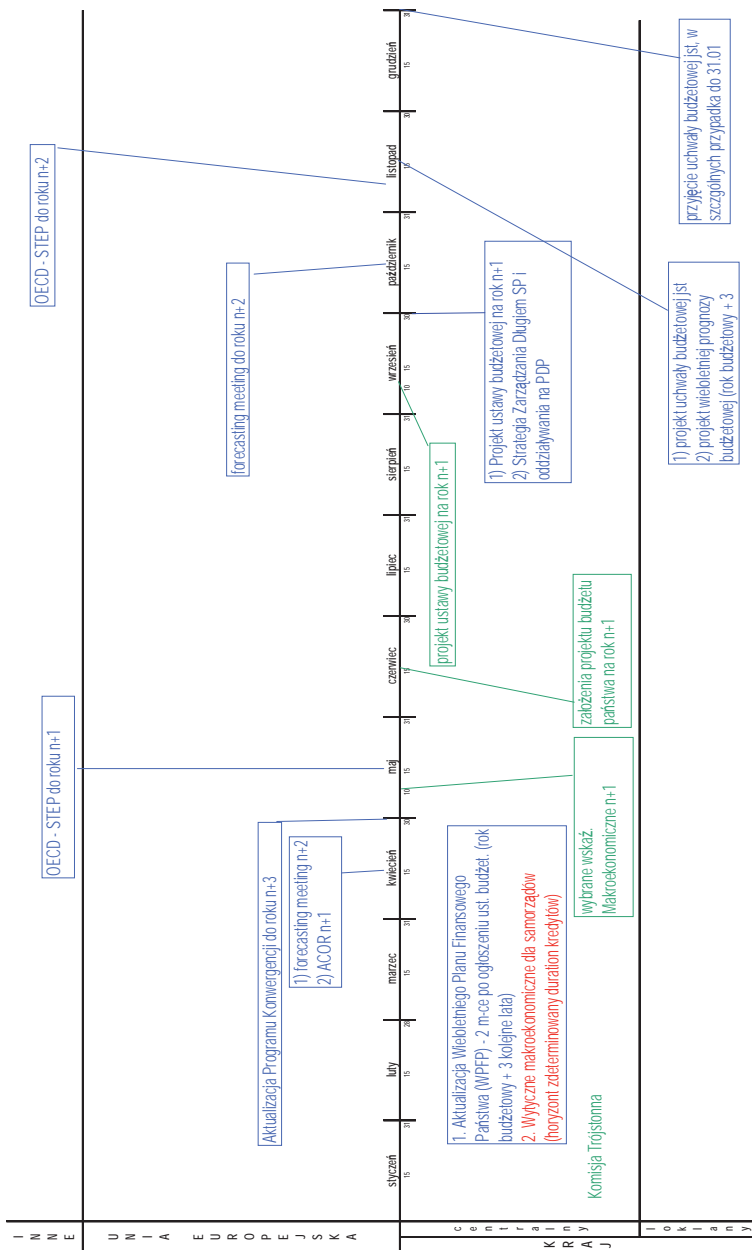
Harmonogram prognoz przygotowywanych w Ministerstwie Finansów

Dostępne prognozy długookresowe

Metodologia tworzenia prognozy długookresowej

Propozycje zmian instytucjonalnych

Harmonogram prognoz przygotowywanych w Ministerstwie Finansów





Harmonogram prognoz przygotowywanych w Ministerstwie Finansów

1. Prognozy o horyzoncie nieprzekraczającym 4 lat – krótki okres
 - *wymóg ustawowy*
2. W długim okresie jedynie wytyczne dotyczące kształtowania się wybranych wskaźników makroekonomicznych (PKB, CPI, kurs)
 - na razie nieobligatoryjne
 - *brak formalnego wymogu przygotowywania i współpracy w procesie przygotowywania długookresowych wytycznych*



Dostępne prognozy długookresowe dla Polski

1. Źródła krajowe:
 - różne strategie rządowe, horyzont maksymalnie do 2030 r., MRR, MG, współpraca: Instytut Badań Strukturalnych, Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, prognozy nieregularne
 - wytyczne przygotowywane w MF na potrzeby samorządów oraz ZUS – horyzont do 2060 r.
- Źródła zagraniczne:
 - Komisja Europejska – AWG, horyzont do 2060 r., konsultowane z przedstawicielami PL co 3 lata
 - Komisja Europejska – prognozy długookresowe w ramach przygotowywanych projektów, nieregularne – obecnie do 2020 r.
 - OECD: prognozy długookresowe w ramach przygotowywanych projektów, nieregularne, ostatnie do 2025 r.

Metodologia prognoz długookresowych

1. Modele strukturalne, CGE, DSGE
2. Praktyka (KE, OECD, IMF) przygotowywania scenariuszy długookresowych wskazuje, że w większości oparte są one na neo-klasycznej teorii wzrostu, gdzie czynnikami produkcji są praca (L), akumulacja kapitału (K) i produktywność (A).

Zwykle przyjmuje się prostą funkcję produkcji typu Cobb-Douglasa

$$PKB = A \times L^\alpha \times K^{1-\alpha}$$



Metodologia prognoz długookresowych

1. Produktyność:
 - konwergencja do wartości dla krajów rozwiniętych (np. model Nelsona-Phelpsa, Lucasa, inne)
2. Kapitał:
 - utrzymanie na założonej relacji względem PKB, ewentualnie w średnim okresie konwergencja do założonej relacji

Metodologia prognoz długookresowych

3. Praca:

$L = (1 - \text{stopa bezrobocia}) \times \text{stopa aktywności zawodowej} \times \text{ludność w wieku produkcyjnym}$

- kluczowa rola założeń dotyczących demografii i czynników strukturalnych wpływających na kształtowanie się aktywności zawodowej
- stopa bezrobocia na poziomie stopy równowagi (aktywni zawodowo, klin podatkowy, kapitał, produktywność...)
- konwergencja stóp aktywności zawodowej w ramach grup wiekowych do poziomów obserwowanych w krajach rozwiniętych



Problemy z prognozami demograficznymi

1. Kluczowe znaczenie prognoz demograficznych dla kształtowania się w długim okresie najważniejszego czynnika produkcji – pracy
2. Problem ze źródłem prognoz demograficznych:
 - GUS: do 2035 r.
 - Eurostat: do 2060 r.
 - ZUS: na bazie GUS do 2060 r.
 - teoretycznie prognoza Eurostatu jest konsultowana z GUS
 - praktycznie: istotne różnice
 - problem „punktu startowego”

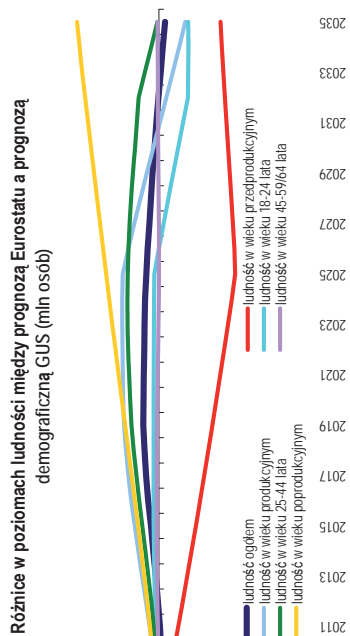
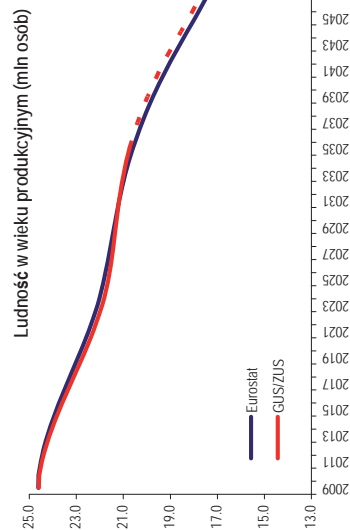
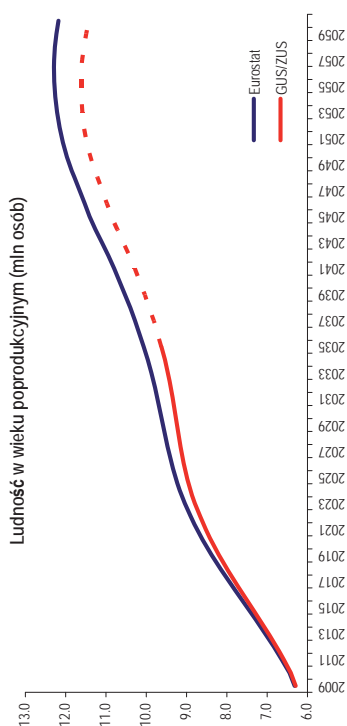
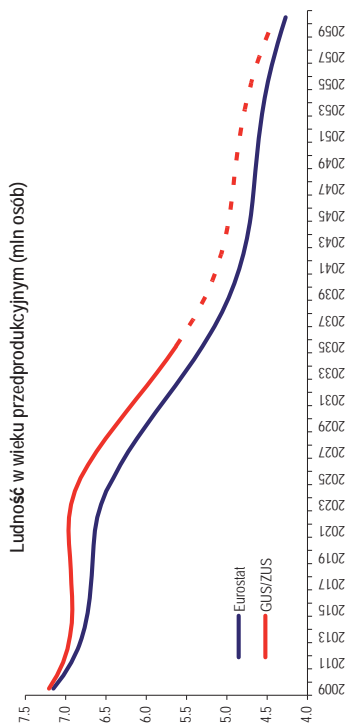
Brak aktualizacji prognoz demograficznych – punkt startowy

BILANS LUDNOŚCI

Wyszczególnienie	wykonanie		prognoza demograficzna GUS	
	2008	2009	2008	2009
Zmiany w stosunku do roku poprzedniego				
Ludność ogółem	tys. osób	20.2	31.5	-8.2
ludność w wieku przedprodukcyjnym	tys. osób	-138.3	-118.4	-150.8
ludność w wieku produkcyjnym (18-59/64)	tys. osób	45.2	34.0	38.8
ludność w wieku 18-24 lata	tys. osób	-143.9	-139.0	-146.8
ludność w wieku 25-44 lata	tys. osób	166.5	170.5	162.8
ludność w wieku 45-60/65 lat	tys. osób	22.6	2.5	22.8
ludność w wieku poprodukcyjnym (60+ kobiety/65+ mężczyźni)	tys. osób	113.3	115.9	103.8

Źródło: GUS, Prognoza demograficzna GUS do 2035 r.

Wybrane różnice w prognozach GUS i Eurostatu

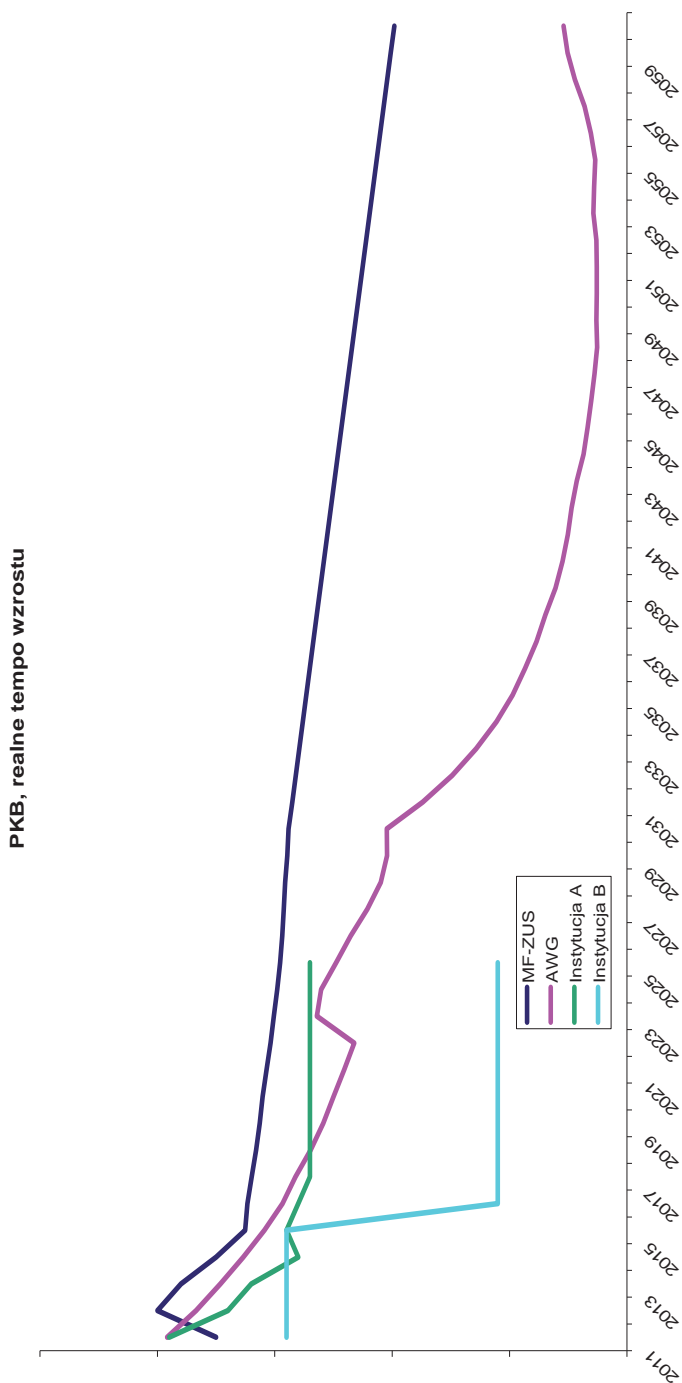




Metodologia prognoz długookresowych - wnioski

1. Scenariusz vs. prognoza; dla podstawowych zmiennych realnych
2. W przypadku zmiennych nominalnych – zwykle na stałym poziomie, np. celu inflacyjnego
3. Duże znaczenie przyjętych założeń egzogenicznych i tempa konwergencji do wybranych celów
4. Konieczna analiza wrażliwości

Potencjalne konsekwencje przyjęcia różnych założeń dla czynników produkcji



Pytania

- Czy można, czy celowe jest przygotowanie jednej prognozy długookresowej do różnych celów? >>> CO2 / projekcje fiskalne / projekcje emerytalne
- Czy przygotowana przez administrację czy jednostki zewnętrzne?
- Jakże instytucje zaangażowane? >>> GUS, ZUS, MG, MF
- Kto wiódący?
- Jaki horyzont? >>> 20/60 lat
- Jakże zmienne?
- Czy kwestie prognozowania długookresowego uregulować formalnie? >>> kompetencje, zakres, zatwierdzenie, terminy >>> w ustawie?
- Jak często aktualizowana prognoza długookresowa, czy spójna z prognozami krótkookresowymi (np. WPPF, UB, APK)? >>> raz do roku / raz na 2 lata /
- Kto powinien przygotowywać prognozę demograficzną? (GUS/ZUS/EUROSTAT). Czy powinna też być konsultowana w kraju? Jaki horyzont? Czy może się różnić od Eurostatu?



Podsumowanie

1. Konieczność opracowania i aktualizacji spójnego scenariusza długookresowego dla Polski w ramach szerokiej współpracy ośrodków krajowych
2. Jedna spójna prognoza demograficzna dla Polski GUS/Eurostat/ZUS
3. Dostosowanie harmonogramu prognoz w celu uniknięcia problemu aktualizacji danych (Eurostat-KE vs. GUS-ZUS)
4. Wypracowanie wspólnych założeń dla kształtowania się czynników produkcji wraz z przygotowaniem szczegółowego uzasadnienia

- **pilne: obecnie powstaje prognoza AWG**

Część II

**ROLA TABLIC TRWANIA ŻYCIA
W SYSTEMIE EMERYTALNYM**

Tablice trwania życia liczone przez Główny Urząd Statystyczny

1. Uwagi wstępne

Historia wyliczania tablic trwania życia przez Główny Urząd Statystyczny sięga lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Do lat siedemdziesiątych były one publikowane w cyklach pięcioletnich, zaś do połowy lat dziewięćdziesiątych skrócone tablice trwania życia publikowano corocznie. Pełne tablice w obecnym kształcie publikowane są od ponad 15 lat. Niniejsze opracowanie w sposób syntetyczny przedstawia metodologię wyliczania tablic trwania życia przez Główny Urząd Statystyczny. Więcej szczegółowych informacji można uzyskać sięgając do corocznie wydawanej przez Główny Urząd Statystyczny publikacji *Trwanie życia* oraz do licznych publikacji L. Bolesławskiego dotyczących tematyki trwania życia.

2. Metodologia budowy tablic trwania życia

Podstawę budowy pełnych tablic trwania życia stanowi określenie populacji osób zmarłych w badanym roku, pogrupowane według roku urodzenia i wieku ukończonego oraz liczba urodzeń i stan ludności na koniec roku poprzedniego i badanego.

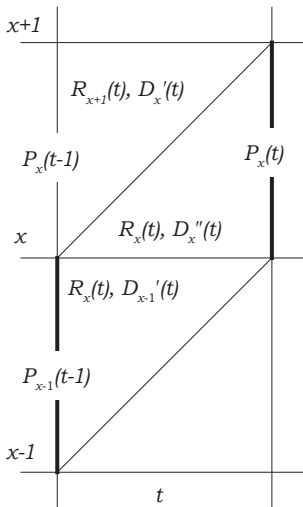
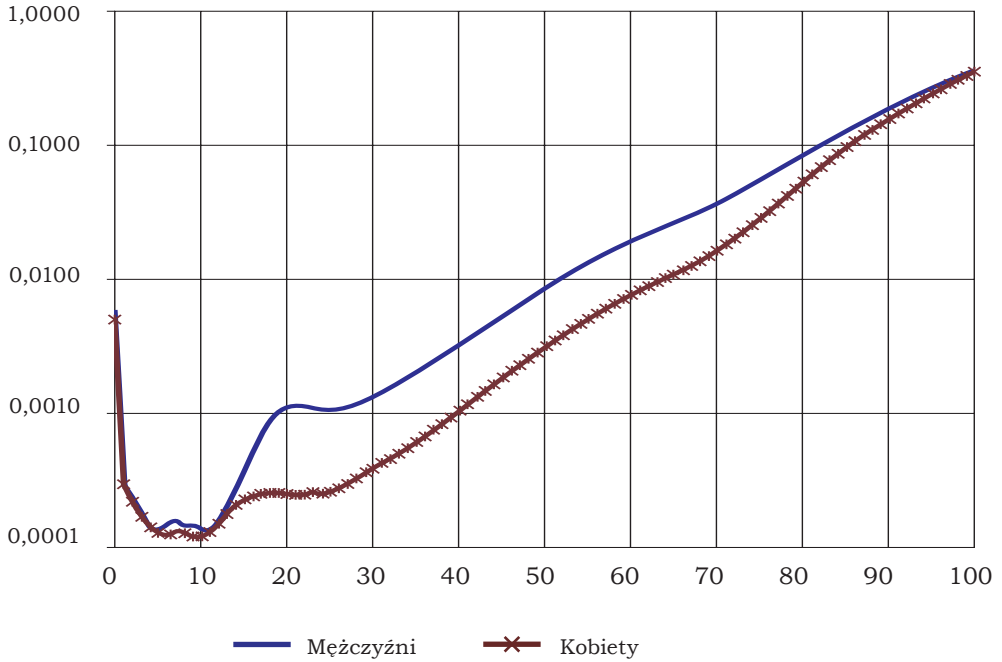
Prawdopodobieństwo zgonu (q_x) jest to wskaźnik, który pozwala ocenić wielkość zmian zachodzących w procesie umieralności w poszczególnych grupach wieku. Budowa tablicy opiera się na prawdopodobieństwach zgonu, które są obliczane do wieku 85 lat, następnie ekstrapolowane powyżej 85 lat oraz wyrównywane w wieku od 1 do 84 lat.

Wysoki poziom umieralności niemowląt (zarówno chłopców, jak i dziewczynek) gwałtownie spada, po czym następuje jego stabilizacja dla wieku 4-11 lat. Dla osób w wieku 12 lat i więcej wartości q_x wyraźnie rosną, przy czym u mężczyzn przyrost ten jest bardziej dynamiczny. Tempo wzrostu prawdopodobieństwa zgonu nieco maleje dla mężczyzn w wieku 20-25 lat i dla kobiet w wieku 15-24 lata. Dla mężczyzn w wieku 19-25 lat są to wartości co najmniej czterokrotnie wyższe niż u ich rówieśniczek. Nadumieralność mężczyzn utrzymuje się we wszystkich kolejnych rocznikach wieku

i chociaż stale się zmniejsza, prawdopodobieństwo zgonu mężczyzn w wieku 44-74 lat jest nadal 2-3-krotnie wyższe niż u kobiet. Prawdopodobieństwa zgonu dla osób powyżej 85 roku życia – obojga płci – utrzymują się na zbliżonym poziomie.

Wykres 1

Rozkład prawdopodobieństwa zgonu w roku 2009



Oznaczenia:

- $P_x(t)$ – liczba osób żyjących w wieku x lat ukończonych w końcu roku t
- $B(t)$ – liczba urodzeń w roku t
- $D'_x(t)$ – liczba osób zmarłych w roku t , w wieku ukończonych x lat, spośród urodzonych w roku $t - x - 1$
- $D''_x(t)$ – liczba osób zmarłych w roku t , w wieku ukończonych x lat, spośród urodzonych w roku $t - x$
- $R_x(t)$ – korekta dla liczby ludności ze względu na migracje w roku t osób urodzonych w roku $t - x$

$$R_x(t) = \frac{1}{2} \left(P_{x-1}(t-1) - P_x(t) - D'_{x-1}(t) - D''_x(t) \right) \quad \text{dla } 1 \leq x \leq 84$$

$$R_0(t) = B(t) - P_0(t) - D''_0(t)$$

Prawdopodobieństwa zgonu q_x obliczane są według wzoru:

$$q_x = 1 - (1 - q'_x)(1 - q''_x) \quad \text{dla } 0 \leq x \leq 84$$

gdzie:

$$q'_x = \frac{\sum_t D'_x(t)}{\sum_t \left(P_x(t-1) - \frac{1}{2} R_{x+1}(t) \right)} \quad \text{oraz} \quad q''_x = \frac{\sum_t D''_x(t)}{\sum_t \left(P_x(t) + D''_x(t) + \frac{1}{2} R_x(t) \right)}$$

W celu obliczenia prawdopodobieństw zgonu w wieku powyżej 84 lat wykonujemy dopasowanie funkcji wielomianowo-wykładniczej do liczby dożywających:

$$l_x = 100000 \exp(-b_0 - b_1 x - b_2 x^2 - \dots - b_5 x^5)$$

w punktach $x = 40, 45, \dots, 85$, a następnie ekstrapolacji na roczniki od 85 do 120.

Dopasowanie jest wykonywane uogólnioną metodą najmniejszych kwadratów (z zastosowaniem procedury optymalizacji nieliniowej Marquardta) przy założeniu, że macierz kowariancji liczb dożywających ma elementy wyrażające się wzorem:

$$\text{Cov}(l_x, l_y) = \begin{cases} \frac{l_y}{l_x} S^2(l_x) & y \geq x \\ \frac{l_x}{l_y} S^2(l_y) & y < x \end{cases}$$

gdzie $S^2(l_x)$ jest oceną wariancji liczby dożywających obliczaną według wzorów:

$$S^2(l_{x+1}) = (1 - q_x)^2 S^2(l_x) + S^2(q_x) l_x^2$$

$$S^2(q_x) = \frac{1 - q_x}{D_x} q_x^2$$

gdzie $D_x = \sum_t (D'_x(t) + D''_x(t))$ jest obserwowaną liczbą zgonów w wieku x .

Do wyrównywania prawdopodobieństw zgonu stosowane jest ruchome dopasowanie paraboliczne z różną ilością wyrazów, co sprowadza się do następujących średnich ruchomych ważonych:

— w wieku 1 roku – średnia z wartości od 1 do 5 lat o wagach 0,88571, 0,25714, -0,08571, -0,14286, 0,08571,

— w wieku 2 lat – średnia z wartości od 1 do 5 lat o wagach 0,25714, 0,37143, 0,34286, 0,17143, -0,14286,

— w wieku 3 lat – scentrowana pięciowyrazowa o wagach -0,08571, 0,34286, 0,48571, 0,34286, -0,08571,

— w wieku od 4 do 29 lat – scentrowana siedmiowyrazowa o wagach -0,09524, 0,14286, 0,28571, 0,33333, 0,28571, 0,14286, -0,09524,

— w wieku od 30 do 84 lat – scentrowana dziewięciowyrazowa o wagach -0,09091, 0,06061, 0,16883, 0,23377, 0,25541, 0,23377, 0,16883, 0,06061, -0,09091.

Opisany cykl uśredniania wykonywany jest trzykrotnie. W wieku 0 lat pozostaje niezmienną wartość empiryczną q_0 .

Zgodnie z zasadami budowy tablicy trwania życia, pozostałe parametry obliczane są według wzorów:

— liczba dożywających

$$l_0 = 100000$$

$$l_x = l_{x-1}(1 - q_{x-1}) \quad x = 1, 2, \dots, 120$$

— liczba zmarłych

$$d_x = l_x q_x \quad x = 0, 1, 2, \dots, 100$$

— ludność stacjonarna

$$L_0 = l_0(1 - q^0)$$

$$L_x = \frac{l_x + l_{x+1}}{2} \quad x = 1, 2, \dots, 119$$

$$T_x = \sum_{y \geq x} L_y \quad x = 0, 1, 2, \dots, 100$$

— średnie dalsze trwanie życia

$$e_x = \frac{T_x}{l_x} \quad x = 0, 1, 2, \dots, 100$$

3. Rodzaje tablic trwania życia liczonych przez GUS

3.1. Skrócone tablice trwania życia

Skrócone tablice trwania życia są wyliczane na podstawie tablicy pełnej oraz danych o liczbie zgonów. Liczba dożywających oraz średnie dalsze trwanie życia pochodzą bezpośrednio z tej tablicy, natomiast prawdopodobieństwa zgonu dla poszczególnych roczników wieku są liczone zgodnie z poniższym wzorem:

$${}_nq_x = 1 - \frac{l_{x+n}}{l_x} \quad \left\{ \begin{array}{l} x = 0, 1, 5, 10, \dots, 80 \\ n = 1, 4, 5, \dots, 5 \end{array} \right\} \text{ gdzie } n - \text{lata, } x - \text{wiek}$$

Błędy standardowe są liczone według zamieszczonych niżej wzorów:

$$S(l_{x+1}) = \sqrt{(1 - q_x)^2 S^2(l_x) + l_x^2 S^2(q_x)}$$

$$S(e_x) = \sqrt{(1 - q_x)^2 S^2(e_{x+1}) + (e_{x+1} + 0.5)^2 S^2(q_x)}$$

$$S({}_nq_x) = {}_nq_x \sqrt{\frac{1 - {}_nq_x}{{}_nD_x}} \quad \text{gdzie} \quad {}_nD_x = \sum_{y=x}^{x+n-1} D_y$$

3.2. Tablica trwania życia dla obu płci łącznie

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.), Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, corocznie w terminie do dnia 31 marca ogłasza w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” tablice trwania życia dla obu płci łącznie. Tablice te stanowią podstawę do wyliczania świadczeń emerytalnych. Tablice są wyliczane od 1999 r., jako kombinacja liczb dożywających obu płci, przy uwzględnieniu proporcji płci przy urodzeniu.

Literatura

Holzer J.Z., *Demografia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
Trwanie życia w 2009 r., Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

Wpływ kohortowych tablic trwania życia na wysokość świadczeń emerytalnych

1. Uwagi wstępne

Reforma systemu emerytalnego wprowadziła rewolucyjną zmianę w wysokości świadczeń. Zgodnie z nową formułą emerytalną świadczenia obecnie zależą od zgromadzonego kapitału (a nie np. od liczby przepracowanych lat) oraz przeciętnego dalszego trwania życia. O ile w chwili zaprzestania aktywności zawodowej wysokość kapitału emerytalnego jest znana (deterministyczna), o tyle przeciętne dalsze trwanie życia jest wartością statystyczną, zależną od przyjętej metodologii jej wyznaczania. Im jest ono dłuższe, tym na dłużej (przeciętnie) będzie musiał wystarczyć kapitał emerytalny, zatem tym niższe będzie miesięczne świadczenie otrzymywane przez emeryta. Z kolei niedoszacowanie długości trwania życia (przyjęcie zbyt krótkiej) spowoduje powstanie deficytu w funduszu emerytalnym, a tym samym spowoduje potrzebę dopłat ze skarbu państwa.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu metodologii dokonanej zmiany w zakresie finansowania systemu zabezpieczenia emerytalnego na wysokość świadczeń emerytalnych z części bazowej systemu (pierwszego i drugiego filara) w nowym systemie emerytalnym w Polsce.

Artykuł powstał na podstawie wcześniejszych publikacji, których współautorami są J. Bijak, B. Więckowska oraz wydawca T. Szumlicz¹.

Opracowanie składa się z trzech części. Pierwsza część poświęcona jest metodologii budowania przekrojowych (bieżących) i kohortowych tablic trwania życia. Przedstawiona została tutaj prognoza przekrojowych i kohortowych prawdopodobieństw przeżycia oraz zgonu w ciągu kolejnych lat po osiągnięciu wieku emerytalnego na podstawie modelu Lee i Cartera oraz ukazano wielkość niedoszacowania zjawiska długowieczności przy zastosowaniu bieżących tablic trwania życia, w stosunku do prognozy wyko-

¹ Zob. B. Więckowska, J. Bijak, *Analiza ubezpieczeniowych implikacji wyników prognozy przeciętnego dalszego trwania życia uzyskanej metodą Lee i Cartera*, wydanie specjalne Wiadomości Ubezpieczeniowych, Polska Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2008 oraz B. Więckowska, J. Bijak, *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*, Problemy Polityki Społecznej 2009 nr 12.

rzystującej podejście Lee i Cartera. Druga część dotyczy metody obliczania świadczenia emerytalnego w systemie bazowym w Polsce. Natomiast w części trzeciej przedstawiono różnice pomiędzy stopami zastąpienia przy zastosowaniu różnych typów tablic trwania życia (kohortowe vs. przekrojowe) dla czterech hipotetycznych świadczeniobiorców różniących się otrzymywanym wynagrodzeniem (50%, 100%, 250% i 300% przeciętnego wynagrodzenia) oraz wiekiem podjęcia decyzji o zakończeniu aktywności zawodowej (60 lat, 65 lat). Ostatnia część pracy to zakończenie, w którym przedstawiono najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań.

2. Metodologia budowy kohortowych i przekrojowych tablic trwania życia

2.1. Tablice trwania życia – ujęcie przekrojowe i kohortowe

W rachunku aktuarialnym ubezpieczeń osobowych modelowane są przede wszystkim miary związane z umieralnością zależne od wieku, na przykład intensywność umieralności μ czy prawdopodobieństwo zgonu q . Dlatego też w ogólnym zapisie wielkości te ujmowane są jako funkcja dwóch zmiennych: wieku x i roku kalendarzowego t , na przykład: $\mu = \mu(x, t)$. Pozwala to uwzględnić efekt zmian w umieralności związany zarówno z rokiem kalendarzowym (*period effect*), wiekiem (*age effect*), jak i poszczególnymi generacjami (*cohort effect*)².

W prognozowaniu demograficznym najczęściej wykorzystywane jest podejście związane z rokiem kalendarzowym (zwane przekrojowym lub poprzecznym), jak również z poszczególnymi kohortami (zwane kohortowym lub wzdłużnym), przy czym oba traktowane są jako nawzajem się uzupełniające³. Analiza kohortowa odnosi się do badania zjawisk demograficznych dla poszczególnych generacji (kohort) badanej zbiorowości, czyli grup osób urodzonych w tym samym roku (latach). Natomiast analiza przekrojowa dotyczy wybranego momentu w czasie, dla którego badane są zjawiska dla hipotetycznych kohort, łączących cechy różnych generacji zaobserwowane w danym roku kalendarzowym.

Wykorzystywana metodologia budowy tablic trwania życia ma bezpośredni wpływ na wartość przeciętnego dalszego trwania życia, albowiem w przypadku tablic przekrojowych zakłada się, iż intensywność umieralności badanej populacji nie zmienia się w czasie, co z kolei jest sprzeczne z obserwowanymi zjawiskami demograficznymi. Ponieważ z punktu widzenia systemu emerytalnego istotne jest badanie długości trwania życia po-

² J. Bijak, B. Więckowska, *Prognoza przeciętnego dalszego trwania życia na podstawie modelu Lee-Carter – wybrane zagadnienia*, Referat na ogólnopolską konferencję naukową pn. *Statystyka aktuarialna – teoria i praktyka*, Wrocław 21-23 maja 2007 r.

³ J. Paradyś, *Ogólna charakterystyka zasad i metod analizy demograficznej; System współczynników demograficznych i zasad budowy tablic eliminacji* [w:] M. Kędelski, J. Paradyś, *Demografia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 73-75.

szczególnych kohort wchodzących w fazę wypłat świadczeń dożywotnich, dlatego też podejście kohortowe jest tutaj tym, które powinno być uznane za merytorycznie poprawne.

2.2. Model Lee i Cartera – postać analityczna, założenia, interpretacje

W oryginalnej postaci modelu Lee i Cartera⁴ zmienną objaśnianą jest logarytm centralnego natężenia umieralności (rocznego współczynnika natężenia zgonów) osób w wieku x w roku t , będącego tu zmienną dyskretną, oznaczaną przez $m(x, t)$. Model ma charakter hierarchiczny, a jego postać dana jest wzorami⁵:

$$\ln [m(x, t)] = a_x + b_x \times k_t + \xi_{x,t}$$

$$\text{gdzie: } k_t = k_{t-1} + c + \varepsilon_t$$

W modelu a_x opisuje umieralność w grupach wieku uśrednioną względem czasu, k_t – zmiany w poziomie umieralności w czasie, tu modelowane za pomocą procesu błędzenia losowego z dryfem, zaś b_x opisuje odchylenia od uśrednionego poziomu umieralności związane z wpływem zmian k_t . Dodatkowo zakłada się, że $\sum_x b_x = 1$ oraz $\sum_t k_t = 0$. Składniki losowe $\xi_{x,t}$ oraz ε_t opisują zmienność odpowiednich zmiennych objaśnianych niewyjaśnioną przez model. Zakłada się, że są one niezależnymi zmiennymi losowymi o rozkładach normalnych z wartością oczekiwaną równą zero i stałą wariancją (Gaussowski „biały szum”).

W przypadku samej struktury modelu, krytyce zostało poddane modelowanie zmiennej nieobserwowalnej – logarytmu centralnego natężenia umieralności⁶. Ponieważ do obliczeń aktuarialnych niezbędna jest prognoza liczby zgonów, modyfikacje modelu bazują na modelowaniu właśnie tej wartości.

Jeden z wariantów zmodyfikowanego modelu Lee i Cartera (o nieco bardziej złożonej strukturze hierarchicznej) zakłada, że liczba zgonów osób w wieku x w roku t , $D(x, t)$, jest zmienną losową o rozkładzie Poissona⁷:

$$D(x, t) \sim \text{Poisson} [E(x, t) \times \mu(x, t)]$$

$$\text{gdzie: } \ln [\mu(x, t)] = a_x + b_x \times k_t$$

$$\text{oraz: } k_t = k_{t-1} + c + \varepsilon_t$$

W zmodyfikowanym modelu $\mu(x, t)$ oznacza intensywność umieralności, będącą ciągłym odpowiednikiem dyskretniej zmiennej $m(x, t)$, zaś $E(x, t)$ – centralną liczbę osób narażonych na ryzyko zgonu (*exposure to risk*). Tak

⁴ R.D. Lee, L.R. Carter, *Modeling and Forecasting the Time Series of U.S. Mortality*, Journal of the American Statistical Association 1992 nr 87 (419).

⁵ N. Li, R.D. Lee, S. Tuljapurkar, *Using the Lee-Carter Method to Forecast Mortality for Populations with Limited Data*, International Statistical Review 2004 nr 72, s. 21-22.

⁶ M.C. Koissi, A.F. Shapiro, G. Högnäs, *Evaluating and Extending the Lee-Carter Model for Mortality Forecasting: Bootstrap Confidence Interval*, Insurance: Mathematics and Economics 2006 nr 38, s. 4.

⁷ N. Brouhns, M. Denuit, J. Vermunt, *A Poisson log-bilinear regression approach to the construction of projected life tables*, Insurance: Mathematics and Economics 2002 nr 31, s. 378.

jak poprzednio zakłada się ponadto, że $\sum_x b_x = 1$ oraz $\sum_t k_t = 0$, a składniki losowe ε_t są Gaussowskim białym szumem.

Z powodu obecności składników losowych, model ma charakter stochastyczny, uwzględnia więc niepewność co do przyszłych wartości prognozowanych współczynników zgonów. Użytkownicy modelu dostają w ten sposób informację o niepewnej przyszłości, składającą się z prognoz punktowych – oczekiwanych przyszłych trajektorii zmian badanego zjawiska – oraz z informacji o możliwych (prawdopodobnych) odchyleniach od tych trajektorii⁸. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia zakładów emerytalnych, bowiem informacja o spodziewanym marginesie błędu prognozy pozwala na określenie właściwego poziomu rezerw związanych z danym produktem ubezpieczeniowym, jak również daje możliwość oszacowania zjawiska anty-selekcji ryzyka. Jednakże, z powodu ograniczenia objętości opracowania, do obliczeń wysokości dożywotnych świadczeń emerytalnych analizie zostaną poddane jedynie wartości centralne otrzymanej prognozy.

2.3. Prawdopodobieństwa zgonów w tablicach przekrojowych i kohortowych

Wyliczone na podstawie zmodyfikowanego modelu Lee i Cartera wartości prawdopodobieństwa zgonu osób w wieku 60 lat i więcej wykorzystane do budowy tablic przekrojowych oraz tablic kohortowych w roku 2007 zostały przedstawione w tabeli 1. Na jej podstawie można wnioskować, iż prawdopodobieństwa kohortowe są nawet o 34% niższe niż ich przekrojowe odpowiedniki. Z kolei dłuższy prognozowany czas wypłat świadczeń emerytalnych bezpośrednio przekłada się na możliwość wystąpienia znacznego deficytu środków w funduszu emerytalnym.

Tabela 1

Różnice między prawdopodobieństwami zgonu w tablicach kohortowych (dla 60-latków) i przekrojowych (dla roku 2007)

Wiek	Różnice bezwzględne	Różnice względne w %
60	0,00000	0,00
61	0,00026	1,91
62	0,00056	3,92
63	0,00090	5,89
64	0,00118	7,40
65	0,00172	9,95

⁸ Jak zauważyli Keilman i Pham (2006), niepewność w modelu Lee i Cartera występuje na trzech płaszczyznach: (1) w obserwowanych liczbach i współczynnikach zgonów, (2) w oszacowaniach parametrów modelu oraz (3) w ekstrapolacji trendu zmiennej k_t . Modele stochastyczne pozwalają na formalne uwzględnienie wszystkich trzech rodzajów niepewności dotyczących przyszłości.

Wiek	Różnice bezwzględne	Różnice względne w %
66	0,00220	11,64
67	0,00265	13,11
68	0,00323	14,69
69	0,00396	17,14
70	0,00482	18,76
71	0,00574	21,02
72	0,00665	22,22
73	0,00800	24,73
74	0,00931	26,24
75	0,01082	27,92
76	0,01264	29,86
77	0,01413	30,27
78	0,01531	29,53
79	0,01739	30,57
80	0,01858	29,59
81	0,02119	30,20
82	0,02525	32,18
83	0,02729	31,20
84	0,02988	31,59
85	0,03360	32,12
86	0,03484	29,48
87	0,04207	32,52
88	0,04657	32,96
89	0,05006	32,27
90	0,06011	34,69
91	0,06345	34,01
92	0,07366	36,63
93	0,07328	33,81
94	0,08353	35,47
95	0,08427	34,71
96	0,07990	28,02
97	0,08922	30,44
98	0,10710	37,33
99	0,10879	35,84

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników badania przeprowadzonego na zlecenie Polskiej Izby Ubezpieczeń przez dr. J. Bijaka oraz dr B. Więckowską pod kierunkiem prof. T. Szumlicza (J. Bijak, B. Więckowska, *Analiza ubezpieczeniowych implikacji wyników prognozy przeciętnego dalszego trwania życia uzyskanej metodą Lee i Cartera*, wydanie specjalne Wiadomości Ubezpieczeniowych, Warszawa 2008).

Należy również pamiętać, iż istnieją różnice pomiędzy samymi kohortowymi tablicami trwania życia. Wraz z wiekiem różnica pomiędzy tymi wartościami wzrasta. Równocześnie jest obserwowana różnica pomiędzy samymi wartościami kohortowymi, które dochodzą nawet do 10%. Zatem zakłady emerytalne, aby merytorycznie poprawnie określać przeciętne dalsze trwanie życia przyszłego świadczeniobiorcy, powinny tworzyć odmienne tablice dla różnych grup wiekowych.

3. Świadczenia emerytalne w Polsce – czynniki określania ich wysokości

Na część bazową świadczenia emerytalnego w nowym systemie będą składały się wypłaty dokonywane w ramach I i II filara systemu zabezpieczenia emerytalnego. Jednakże metoda określania wysokości świadczeń będzie różna w obu filarach. Wynika to w głównej mierze z charakteru inwestycji:

— I filar jest częścią repartycyjną systemu – zapisywane na koncie ubezpieczonego uprawnienia będą waloryzowane⁹, zaś po osiągnięciu wieku emerytalnego nie będzie dokonywane żadne dodatkowe podwyższanie zebranych uprawnień, indeksowana będzie natomiast wartość świadczenia,

— II filar należy do części kapitałowej systemu – składki są inwestowane zarówno przed, jak i po przejściu w stan spoczynku zawodowego, dlatego też w wysokości świadczenia ujęta jest techniczna (zakładana) stopa zwrotu.

3.1. Obliczanie świadczenia w ramach I filara

Zgodnie z artykułem 26 ustawy emerytalnej, emerytura dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia zindeksowanych uprawnień zarejestrowanych na koncie ubezpieczonego (oraz kapitału początkowego, jeżeli istnieje) przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Przy czym wiek ubezpieczonego w dniu przejścia na emeryturę wyraża się w ukończonych latach i miesiącach.

Niewątpliwie, jednym z najważniejszych czynników wpływających na wysokość świadczenia jest przeciętne dalsze trwanie życia, które ustalane jest w miesiącach wspólnie dla mężczyzn i kobiet i ogłaszane w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” corocznie w terminie do 31 marca przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Tablice te są podstawą obliczania wysokości świadczeń dla wniosków, które są zgłaszane od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku kalendarzowego.

⁹ Art. 25 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.), zwana dalej ustawą emerytalną.

Świadczenie emerytalne obliczone na podstawie przedstawionej wcześniejszej formuły podlega corocznej waloryzacji od 1 marca roku kalendarzowego (art. 88 pkt 1 ustawy emerytalnej). Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia przez wskaźnik waloryzacji (art. 88 pkt 2), który jest równy co najmniej wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych (ogółem bądź dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów) w okresie od roku kalendarzowego, w którym przeprowadzono ostatnią waloryzację, do roku poprzedzającego termin waloryzacji, z uwzględnieniem realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

3.2. Koncepcja obliczania świadczenia w ramach II filara

Sposób szacowania świadczeń w ramach II filara systemu zabezpieczenia emerytalnego nie jest do dziś dnia przesądzony. Najbardziej aktualny projekt wypłat jest opisany w projekcie ustawy o emeryturach kapitałowych¹⁰ (regulującej prawa i obowiązki ubezpieczonych, w tym przede wszystkim formy wypłat) oraz ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych¹¹ (regulującej zasady funkcjonowania funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych oraz zarządzających nimi zakładów emerytalnych). W odróżnieniu od pierwotnych założeń propozycji czterech, a następnie trzech wariantów wypłaty świadczenia emerytalnego, w obecnym stadium konstrukcji systemu proponowana jest jedynie jedna forma świadczenia emerytalnego dostępną dla ubezpieczonego w określonym wieku¹².

Ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych ma przysługiwać emerytura kapitałowa w postaci (art. 7 pkt 1 ustawy o emeryturach kapitałowych):

— okresowej emerytury kapitałowej – wypłacana jest emerytom, którzy ukończyli 60 rok życia, lecz nie dłużej niż do wieku 65 lat (zatem dotyczy głównie kobiet). Świadczenie pomniejsza kapitał zebrany w otwartym funduszu emerytalnym¹³, w przypadku śmierci emeryta pozostały kapitał podlega dziedziczeniu. Wysokość okresowej emerytury kapitałowej ma stanowić iloraz kwoty środków zgromadzonych na rachunku OFE i średniego dalszego trwania życia (określonego na zasadach I filara). Zatem jej wysokość (oraz sposób waloryzacji) jest taka sama jak świadczenia wypłacanego w I filarze,

— dożywotniej emerytury kapitałowej – wypłacana jest emerytom, którzy ukończyli 65 rok życia. Świadczenie wypłacać ma zakład emerytalny, który zostanie wybrany przez ubezpieczonego w drodze analizy ofert działających na rynku zakładów emerytalnych. Zgodnie z art. 68 pkt 1 ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych oferta dożywotniej eme-

¹⁰ Projekt ustawy o emeryturach kapitałowych z dnia 15 maja 2008 r. (www.sejm.gov.pl).

¹¹ Projekt ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych z 27 sierpnia 2008 r. (www.sejm.gov.pl).

¹² Brak możliwości wyboru wariantu wypłaty nie przesądza o braku wpływu decyzji ubezpieczonego na wysokość świadczenia – wybór rynkowy jest zachowany na poziomie wielości podmiotów oferujących wypłatę świadczeń dożywotnich, a tym samym konkurujących względem siebie.

¹³ Należy pamiętać, iż pozostałe środki w OFE będą podlegały dalszemu inwestowaniu.

rytury kapitałowej (dokładnie wysokość emerytury za każdy tysiąc złotych składki) ma być ustalana przez aktuarium z uwzględnieniem:

- przyjętych przez zakład tablic dalszego trwania życia według wieku,
- technicznej stopy procentowej,
- opłaty miesięcznej za zarządzanie funduszem.

Tablice dalszego trwania życia mają być tworzone na podstawie przewidywanej struktury płci emerytów uprawnionych do dożywotniej emerytury kapitałowej oraz założeń dotyczących dalszego trwania życia emerytów. Wysokość miesięcznych stawek dożywotniej emerytury kapitałowej może być zróżnicowana wyłącznie w zależności od wieku członka OFE wyrażonego w ukończonych latach i miesiącach (art. 68 pkt 2 i 3). Tablice dalszego trwania życia raz zastosowane do obliczenia wartości świadczenia emerytalnego powinny być wiążące dla zakładu emerytalnego do końca trwania umowy z danym ubezpieczonym.

Techniczna stopa procentowa, jaką zakład emerytalny przyjmie do określenia poziomu inwestycyjnego rezerwy matematycznej, a tym samym ustalenia zdyskontowanych w czasie wartości świadczeń emerytalnych jest jednym z kluczowych parametrów wpływających na „atrakcyjność” cenową oferty zakładu emerytalnego. Zgodnie z art. 75 pkt 5 ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych minister właściwy do spraw instytucji finansowych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, ma określać, w drodze rozporządzenia, wysokość maksymalnej stopy technicznej, mając na względzie zagwarantowanie pewności wypłat dożywotnich emerytur kapitałowych oraz ochronę interesów emerytów i osób uposażonych¹⁴. Podobnie jak w przypadku tablic dalszego trwania życia, techniczna stopa procentowa obowiązująca w dniu przygotowania oferty dla danego ubezpieczonego jest wiążąca zakład emerytalny do końca trwania umowy o wypłatę dożywotniej emerytury kapitałowej. Obecnie proponowana jest techniczna stopa procentowa na poziomie 1%.

Ostatni czynnik wpływający na kształt oferty zakładu emerytalnego – miesięczna opłata za zarządzanie funduszem – nie może być wyższy niż 3,5% wartości wypłacanych dożywotnich emerytur kapitałowych (art. 83 ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych).

Aby zamortyzować tzw. szok przejścia¹⁵ ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie wypłaty gwarantowanej, która zostanie wypłacona w przypadku śmierci emeryta w ciągu pierwszych 3 lat pobierania dożywotniej emerytury kapitałowej. Wysokość wypłaty gwarantowanej jest ustalana jako różnica między składką a iloczynem liczby pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono dożywotnią emerytu-

¹⁴ Im wyższą techniczną stopę procentową założy zakład emerytalny, tym wyższe świadczenie jest on w stanie zaproponować przyszłemu emerytowi. Jednakże tym samym ponosi on wyższe ryzyko niewypłacalności.

¹⁵ Szok przejścia jest rozumiany jako utrata przez ubezpieczonego poczucia prawa własności do zgromadzonych na rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych oszczędności, związana z wykupieniem dożywotniego świadczenia (tj. brak możliwości dziedziczenia środków).

rę kapitałową, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, oraz trzydziestej siódmej części kwoty składki przekazanej przez otwarty fundusz emerytalny do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych (art. 27)¹⁶.

Waloryzacja świadczeń wypłacanych w ramach II filara ma być dokonywana w sposób odmienny w stosunku do mechanizmów przewidzianych dla filara I. W przypadku wystąpienia nadwyżki w rozumieniu przepisów o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, wysokość dożywotniej emerytury kapitałowej ustalać się będzie ponownie, tj. za kwotę nadwyżki dokupywane jest dodatkowe świadczenie emerytalne, które będzie wypłacane od daty indeksacji aż do końca trwania umowy. Do obliczenia wysokości tej części świadczenia emerytalnego zastosowane zostaną aktualne dla ubezpieczonego w roku indeksacji (tj. nowe) tablice trwania życia oraz obowiązująca w dniu indeksacji techniczna stopa procentowa.

4. Szacowane wysokości świadczeń emerytalnych

4.1. Świadczenie emerytalne w starym systemie

W celu dokonania obliczeń wysokości świadczenia przyjęto osiem osób o charakterystykach zamieszczonych w tabeli 2. Osoby te różnią się wynagrodzeniem (zdefiniowanym jako stały procent kwoty bazowej) i płcią. Płeć z kolei wpływa na zróżnicowanie wieku emerytalnego oraz liczby lat składkowych.

Tabela 2

Założenia do obliczeń wysokości świadczeń emerytalnych

Lp.	Płeć*	Wiek	Lata składkowe	Lata nieskładkowe**	Wysokość wynagrodzenia (% kwoty bazowej)
1	K	60	30	5	50%
2	K	60	30	5	100%
3	K	60	30	5	250%
4	K	60	30	5	300%
5	M	65	35	5	50%
6	M	65	35	5	100%
7	M	65	35	5	250%
8	M	65	35	5	300%

* Element ten nie ma bezpośredniego wpływu na wysokość świadczenia, lecz na liczbę lat składkowych.

** Lata nieskładkowe są to najczęściej lata studiów dziennych, pozostawiania bezrobotnym z prawem do zasiłku bądź urlopów macierzyńskich. Mimo iż lata nieskładkowe są u kobiet wyższe, przyjęto tutaj taką samą liczbę lat nieskładkowych dla obu podgrup.

¹⁶ Z punktu widzenia teorii ubezpieczeń taka konstrukcja świadczenia emerytalnego jest jakby równoczesnym zakupem dwóch produktów: dożywotniej renty miesięcznej płatnej natychmiast oraz 3-letniego ubezpieczenia na wypadek śmierci z malejącą sumą ubezpieczenia (co miesiąc maleje o 1/37 wartości wpłaconej składki ubezpieczeniowej).

W celu pokazania różnic pomiędzy stopami zastąpienia dla osób o charakterystykach określonych w tabeli 2, przy zastosowaniu różnych tablic trwania życia (kohortowe vs. przekrojowe) przyjęto następujące założenia:

— okres, w którym występują lata nieskładkowe – miejsce występowania lat nieskładkowych w cyklu aktywności zawodowej ma istotny wpływ na wysokość kapitału zebranego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i otwartym funduszu emerytalnym. Z jednej strony składki nie wpływają na rachunki zdefiniowane w filarze I i filarze II (rachunki filarowe), lecz z drugiej – zebrany kapitał dalej „pracuje”. Ponieważ najczęstszą przyczyną okresów nieskładkowych jest okres studiów, założono, że 3 lata tego okresu przypadają przed rozpoczęciem okresów opłacania składek emerytalnych, a pozostałe 2 lata przypadają w dziesiątym i jedenastym roku tego opłacania,

— wynagrodzenie bazowe określone zostało na poziomie 2317,77 zł – jest to kwota odpowiadająca kwocie bazowej w wysokości 2000,00 zł,

— średnioroczna stopa wzrostu płac – 2%,

— średnioroczna stopa zwrotu z OFE – 5%,

— techniczna stopa zwrotu dla dożywotnich emerytur kapitałowych – 1%,

— koszty administracyjne wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych – 3,5% wartości miesięcznego świadczenia.

Wyniki przedstawione w tabeli 3 jednoznacznie potwierdzają tezę, że stopy zastąpienia obliczone przy wykorzystaniu kohortowych tablic trwania życia są istotnie niższe – różnice dla osób o krótszym okresie składkowym (25 lat) to 12,43%, zaś dla osób o dłuższym okresie składkowym (35 lat) to 13,88%. Należy tutaj pamiętać, że sama wysokość stóp zastąpienia będzie wyższa w przypadku osób, które nie „uzbierają” na emeryturę minimalną (tj. będą otrzymywały dopłaty do wysokości emerytury minimalnej) oraz niższa w przypadku osób przekraczających 30-krotność przeciętnego wynagrodzenia (na skutek zaprzestania wpłacania składek do systemu bazowego).

Tabela 3

**Przekrojowe i kohortowe stopy zastąpienia
w nowym systemie emerytalnym (w %)**

Lp.	Przekrojowa stopa zastąpienia		Kohortowa stopa zastąpienia	
	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + okresowa emerytura kapitałowa	I filar + dożywotnia emerytura kapitałowa
1	36,57	44,65	32,37	39,10
2	36,57	44,65	32,37	39,10
3	36,57	44,65	32,37	39,10
4	30,47	37,21	26,97	32,58
5	-	59,73	-	51,44
6	-	59,73	-	51,44
7	-	59,73	-	51,44
8	-	49,77	-	42,86

Źródło: Obliczenia własne.

Niepoprawne merytorycznie wykorzystywanie tablic przekrojowych do obliczania wysokości świadczenia emerytalnego może spowodować¹⁷ niedobór funduszy emerytalnych w obu filarach systemu emerytalnego. Zakłady emerytalne wypłacające świadczenia w ramach filara II będą mogły kompensować ryzyko demograficzne niższym ryzykiem finansowym (nie jest to jednoznacznie wskazane w projektach ustaw, ale można wyobrazić sobie taki mechanizm, tj. rezygnację z części udziału w zysku przez zakład emerytalny w celu zniwelowania niekorzystnej struktury demograficznej świadczeniobiorców), chodzi tutaj o to, że zakład emerytalny będzie mógł niekorzystną realizację dalszego trwania życia świadczeniobiorców kompensować sobie wyższymi niż 1% zwrotami z inwestowania składek emerytalnych (dokładnie – z rezerwy matematycznej). Natomiast Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wypłacający świadczenia z I filaru systemu, z powodu repartycyjnego charakteru takiej możliwości będzie pozbawiony. Zatem realnym zagrożeniem w obecnej chwili jest stabilność finansowa funduszu emerytalnego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

5. Wnioski

Przeprowadzona w 1999 r. zmiana finansowania systemu zabezpieczenia emerytalnego wprowadziła zupełnie nowe zasady wyliczania dożywotnich świadczeń. Wysokość świadczenia w starym systemie emerytalnym zależna była od tzw. kwoty bazowej, liczby lat składkowych i nieskładkowych oraz przeciętnej wysokości wynagrodzenia (ograniczonego z góry) otrzymywanego w ciągu 10 najlepszych lat pracy. Natomiast w nowym systemie emerytalnym wysokość świadczenia emerytalnego, oprócz wielkości zgromadzonych środków (wysokości składki oraz wyników inwestycyjnych¹⁸), zależy od wieku zaprzestania aktywności zawodowej, w tym przede wszystkim od zakładanego przeciętnego dalszego trwania życia.

Wszelkie obliczenia wysokości świadczeń w ubezpieczeniach rentowych bazujące na bieżących tablicach trwania życia, opracowywanych przez Główny Urząd Statystyczny, z założenia powodują niedoszacowanie ryzyka dożycia przez beneficjentów kolejnych lat pobierania świadczenia. Wynika to z faktu, że są one tablicami przekrojowymi i nie uwzględniają procesu wydłużania się przeciętnego dalszego trwania życia dla poszczególnych kohort (grup osób urodzonych w tym samym roku). Źródłem nieporozumienia jest interpretacja wykorzystywanego miernika – przeciętne dalsze trwanie życia osoby w wieku x lat – który informuje, ile lat przeżyłaby przeciętnie taka osoba, przy założeniu, że natężenie zgonów w poszczególnych grupach wieku byłoby stale takie samo jak w okresie, dla którego konstruowane były te tablice. W rzeczywistości tak nie jest, gdyż ryzyko zgonu we wszystkich grupach wieku z roku na rok maleje. Tak więc osoba będąca obecnie w wieku x będzie przeciętnie żyła dłużej niż wynosi aktualna

¹⁷ Wprowadzono tutaj tryb przypuszczający z tego względu, że prezentowane obliczenia są pewnego rodzaju prognozą, zaś realne straty powstaną dopiero po upływie okresu realizacji długości dalszego trwania życia świadczeniobiorców w danym przedziale czasowym.

¹⁸ W I filarze systemu „inwestowane” są uprawnienia.

wartość przeciętnego dalszego trwania życia dla takiej osoby. Poprawne metodologicznie wyznaczanie wysokości indywidualnego świadczenia powinno więc być oparte nie na bieżących (statycznych) tablicach trwania życia, ale na tablicach dynamicznych (wykorzystujących informacje z prognoz).

Jednym z narzędzi stosowanych do budowania takich dynamicznych tablic trwania życia (tj. prognozowania natężenia zgonów) jest model Lee i Cartera. Jego zastosowanie pozwala uwzględnić efekt starzenia się populacji, związany zarówno z rokiem kalendarzowym (*period effect*), starzeniem się indywidualnych osób (*age effect*) oraz starzeniem się poszczególnych kohort (*cohort effect*). Ponadto, metodologia ta uwzględnia czynnik niepewności (ma charakter stochastyczny) i w związku z tym daje możliwość oceny prawdopodobieństwa różnych potencjalnych trajektorii rozwoju zjawiska. Dzięki temu można dokonać dokładniejszej analizy zjawiska antyselekcji ryzyka, np. poprzez przyjęcie do szacunków górnych przedziałów zmienności prognozy.

Korzystając z prognozy przekrojowych i kohortowych tablic trwania życia przeprowadzono symulacje wysokości świadczenia emerytalnego przy zastosowaniu obu typów tablic. Symulacje te jednoznacznie potwierdziły tezę, że stopy zastąpienia obliczone przy wykorzystaniu kohortowych tablic trwania życia są niższe – różnice dochodzą wręcz do 6,6 punktu procentowego (dla osób z 35-letnim okresem składkowym). Wykorzystanie przekrojowej prognozy trwania życia nie gwarantuje metodologicznej poprawności wyznaczania wysokości indywidualnego świadczenia emerytalnego. Dopiero wykorzystanie tablic kohortowych prowadzi do uzyskania wiarygodnych wyników, uwzględniających przewidywaną dynamikę zmian umieralności. Jednakże zmiana stosowanej metodologii, która prowadzi *de facto* do obniżenia dożywotnich świadczeń, będzie trudna do wprowadzenia, lecz nie niemożliwa, a co więcej – konieczna z punktu widzenia stabilności zgromadzonych funduszy emerytalnych.

Literatura

- Bijak J., Więckowska B., *Prognoza przeciętnego dalszego trwania życia na podstawie modelu Lee-Cartera – wybrane zagadnienia*. Referat na ogólnopolską konferencję naukową pn. *Statystyka aktuarialna – teoria i praktyka*, Wrocław 21-23 maja 2007 r.
- Brouhns N., Denuit M., Vermunt J.K., *A Poisson log-bilinear regression approach to the construction of projected lifetables*, Insurance: Mathematics and Economics 2002 nr 31(3).
- Keilman N., Pham D.Q., *Prediction intervals for Lee-Carter-based mortality forecasts*, Referat na Europejską Konferencję Ludnościową, Liverpool 21-24 czerwca 2006 r.; epc2006.princeton.edu/abstractViewer.aspx?submissionId=60211 (10.09.200).
- Lee R.D., Carter L.R., *Modeling and Forecasting the Time Series of U.S. Mortality*, Journal of the American Statistical Association 1992 nr 87 (419).
- Li N., Lee R.D., Tuljapurkar S., *Using the Lee-Carter Method to Forecast Mortality for Populations with Limited Data*, International Statistical Review 2004 nr 72 (1).
- Paradysz J., *Ogólna charakterystyka zasad i metod analizy demograficznej; System współczynników demograficznych i zasady budowy tablic eliminacji* [w:] M. Kędelski, J. Paradysz, *Demografia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Więckowska B., Bijak J., *Analiza ubezpieczeniowych implikacji wyników prognozy przeciętnego dalszego trwania życia uzyskanej metodą Lee i Cartera*, wydanie specjalne Wiadomości Ubezpieczeniowych, Warszawa styczeń 2008.
- Więckowska B., Bijak J., *Wpływ zmiany systemowej na wysokość świadczeń emerytalnych w Polsce*, Problemy Polityki Społecznej 2009 nr 12.

Część III

**ZASADY WYPŁAT EMERYTUR
Z II FILARA**

Koncepcje wypłat emerytur z II filara w latach 1997-2010

1. Wstępne założenia

Następstwem podjęcia w 1998 r. decyzji o przekazaniu części obowiązkowej składki emerytalnej do nowo tworzonych otwartych funduszy emerytalnych¹ jest konieczność określenia zasad wypłaty świadczeń z gromadzonych w funduszach środków. Wbrew powszechnej intuicji otwarte fundusze emerytalne nie zostały utworzone po to, aby wypłacać emerytury – w uchwalonej rok wcześniej ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych² uregulowano bowiem wyłącznie zasady gromadzenia i pomnażania środków w wymienionych funduszach, pozostawiając kwestie związane z wypłatą emerytur innej regulacji.

Zgodnie z przedstawionymi w dokumencie *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*³ założeniami proponowanego systemu emerytalnego, każdy członek otwartego funduszu emerytalnego, po osiągnięciu wieku emerytalnego, miał obowiązkowo wykupić emeryturę dożywotnią w wybranej przez siebie firmie ubezpieczeniowej – zakładzie ubezpieczeń emerytalnych. Wykorzystanie mechanizmów konkurencji rynkowej w momencie realizacji świadczeń emerytalnych miało przyczynić się do wzrostu kwot wypłacanych świadczeń⁴. Jednocześnie instytucje dokonujące wypłaty emerytur miały być poddane szczególnym rygorom. Uzasadniano to tym, że środki przyjmowane przez zakład ubezpieczeń emerytalnych nie były nigdy wcześniej opodatkowane,

¹ Art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.).

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 159, poz. 1667 ze zm.

³ Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Warszawa kwiecień 1997 r.

⁴ Założenie to nie zostało sformułowane *explicite* w 1997 r. Można je jednak odnaleźć w późniejszych analizach: „Prawidłowe funkcjonowanie rynku zakładów emerytalnych opiera się na założeniu, że jest to rynek w wysokim stopniu konkurencyjny. Zakłady funkcjonujące na konkurencyjnym rynku zabiegają o pozyskanie klientów przede wszystkim atrakcyjną ofertą i konkurencyjną ceną. Tego rodzaju sytuacja sprzyjałaby maksymalizowaniu korzyści klientów zakładu”, *Bezpieczeństwo dzięki emeryturze*, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Warszawa 2002, s. 130.

a ponadto wypłata świadczeń, jako pochodzących z systemu ubezpieczeń społecznych, powinna być gwarantowana przez Skarb Państwa.

W wizji systemu emerytalnego z 1997 r. przewidywano, że zakłady ubezpieczeń emerytalnych:

1) byłyby zorganizowane jako spółki akcyjne, o kapitale wynoszącym przynajmniej 25 mln euro,

2) nie mogłyby prowadzić jakiegokolwiek innej działalności ubezpieczeniowej,

3) spełniałyby normy ostrożnościowe, dotyczące lokowania środków stanowiących kapitałową gwarancję wypłaty świadczeń, szczegółowo ustalone przez Radę Ministrów.

Planowano również wprowadzenie dodatkowych mechanizmów mających służyć pewności wypłat świadczeń z systemu, a mianowicie:

1) utworzenie specjalnego funduszu, gwarantującego wypłatę świadczeń w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń emerytalnych,

2) gwarantowanie przez Skarb Państwa ostatecznej wypłaty emerytur,

3) nadzór Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń.

Przewidywano cztery rodzaje produktów emerytalnych, które musiałyby być oferowane przez każdy z zakładów ubezpieczeń emerytalnych:

— emerytury indywidualne,

— emerytury indywidualne z gwarantowanym okresem płatności,

— emerytury małżeńskie,

— emerytury małżeńskie z gwarantowanym okresem płatności.

Wszystkie rodzaje emerytur miałyby być wypłacane dożywotnio, przy czym emerytura małżeńska mogłaby być obniżona w przypadku śmierci jednego z małżonków. Emerytury z gwarantowanym okresem płatności, wynoszącym nie mniej niż 10 lat, miały być w razie śmierci ubezpieczonego (w przypadku emerytury małżeńskiej po śmierci obojga małżonków), wypłacane wskazanej osobie do końca okresu objętego gwarancją. O wysokości emerytury miały decydować jedynie dwa czynniki – wiek osoby wykupującej świadczenie i suma wypłaty transferowej z otwartego funduszu emerytalnego. Znajdowało to uzasadnienie w przewidywanym, jednakowym dla kobiet i mężczyzn wieku emerytalnym, który miał wynosić 62 lata.

Zakładano, że emerytura będzie płatna miesięcznie i waloryzowana nie rzadziej niż co 12 miesięcy, przynajmniej wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Wskaźnik waloryzacji nie mógłby być jednak wyższy niż wskaźnik wzrostu płac w gospodarce.

W sierpniu 1997 r. uchwalono ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, która jedynie zdawkowo i lakonicznie przewidywała utworzenie zakładów ubezpieczeń emerytalnych.

2. Rządowy projekt ustawy o zakładach emerytalnych z kwietnia 1998 r.

W trakcie dalszych prac nad reformą emerytalną koncepcja zakładu ubezpieczeń emerytalnych ulegała zmianom. Zmieniła się nawet nazwa instytucji prowadzącej wypłatę świadczeń. Aby podkreślić niezależność zakła-

du emerytalnego od komercyjnych instytucji działających na rynku ubezpieczeń na życie, z jego nazwy wykreślono wyraz „ubezpieczeń”. Ostatecznie projekt ustawy o zakładach emerytalnych został przygotowany i przyjęty przez rząd w kwietniu 1998 r.

Rozwiązania dotyczące zróżnicowanego wieku emerytalnego, jakie w końcu znalazły się w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵, zmieniły potencjalnie bardzo komfortową dla tworzenia zakładów emerytalnych sytuację – ujednoliconego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Spowodowało to, że projekt ustawy o zakładach emerytalnych przewidywał możliwość różnicowania świadczeń ze względu na płeć ubezpieczonego.

Zgodnie z projektem ustawy z kwietnia 1998 r.⁶ zakład emerytalny miał przypominać, zorganizowany w formie spółki akcyjnej zakład ubezpieczeń na życie. W zamian za wypłatę transferową środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, zakład miał być zobowiązany – po zawarciu umowy z członkiem funduszu – do wypłaty oznaczonej w umowie emerytury dożywotniej. W odróżnieniu od towarzystwa i funduszu emerytalnego, środki na wypłatę emerytur nie byłyby wyodrębnione z masy majątkowej zakładu emerytalnego. W celu zagwarantowania wypłaty świadczeń, zakład miał wyodrębniać fundusz rezerw technicznych, a suma zobowiązań zakładu, wynikająca z zawartych umów emerytalnych, powinna być nie mniejsza niż wysokość tego funduszu. Środki funduszu powinny być lokowane na rynku kapitałowym, przy czym zyski z lokat powinny w całości powiększać wartość funduszu. Projekt ustawy przewidywał zamknięty katalog dopuszczalnych lokat.

Maksymalną cenę wykupionego świadczenia określono na poziomie 7% sumy wypłaty transferowej z otwartego funduszu emerytalnego. Poza tym potrąceniem zakład emerytalny nie mógłby pobierać żadnych innych opłat od ubezpieczonych. W przypadku wystąpienia nadwyżek w funduszu rezerw technicznych ponad sumę zobowiązań zakładu, projekt przewidywał ich podział pomiędzy świadczeniobiorców i zakład. Miało to stanowić zachętę do ostrożnego, ale zarazem jak najbardziej dochodowego inwestowania środków ubezpieczonych przez zakład emerytalny.

Przewidywano, że umowę emerytalną można zawrzeć tylko z jednym zakładem emerytalnym – po dokonaniu wypłaty transferowej ubezpieczony traciłby prawo dysponowania środkami, które zgromadził w otwartym funduszu emerytalnym. W tej sytuacji nie byłoby potrzeby ścisłej separacji aktywów zakładu emerytalnego i środków świadczeniobiorców, tak jak ma to miejsce w przypadku towarzystw i funduszy emerytalnych.

Przewidywany tryb zawarcia umowy emerytalnej miałby gwarantować, że wypłaty emerytur z obu filarów rozpoczną się w tym samym momencie. Umowa emerytalna miała być zawierana najwcześniej na 6 miesięcy przed datą przejścia na emeryturę i nie później niż na 2 miesiące przed datą pierw-

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.

⁶ Druk sejmowy nr 447.

szej wypłaty. Egzemplarz zawartej umowy emerytalnej powinien być złożony w jednostce organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w terminie 14 dni od jej zawarcia. Na tej podstawie miała być wydawana przez ZUS dyspozycja dotycząca wykonania wypłaty transferowej z otwartego funduszu emerytalnego, członkiem którego jest ubezpieczony, na rachunek zakładu emerytalnego.

Projekt ustawy o zakładach emerytalnych przewidywał, że dożywotnią emeryturę indywidualną będzie mogła otrzymywać wyłącznie:

- 1) osoba niepozostająca w związku małżeńskim,
- 2) osoba pozostająca w związku małżeńskim, której środki zgromadzone na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym wyłączone były z małżeńskiej wspólności majątkowej,
- 3) osoba, której współmałżonek wyraził zgodę na wypłatę takiego świadczenia.

Przewidywano również, że jeśli w chwili zawarcia umowy emerytalnej przez jednego z małżonków drugi nie ukończył jeszcze 55 lat, będzie to jedyna możliwa forma emerytury. Ograniczenia te spowodowałyby, że najbardziej popularnym rodzajem emerytur wypłacanych przez zakład emerytalny byłaby emerytura małżeńska.

Emerytury dożywotnie i świadczenia gwarancyjne, wypłacane przez zakład emerytalny, miały być waloryzowane raz w roku, począwszy od 1 kwietnia. Podstawę ustalenia wskaźnika waloryzacji miał stanowić wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za okres od grudnia zeszłego roku kalendarzowego do grudnia poprzedniego roku. Sposób i tempo waloryzacji świadczeń wypłacanych przez zakład emerytalny mogły być jednym z instrumentów konkurencji, stosowanych przez zakład w celu różnicowania oferowanego ubezpieczonym produktu.

Projekt ustawy o zakładach emerytalnych przewidywał dwie metody informowania ubezpieczonego o usługach zakładu emerytalnego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych miał być zobowiązany do przekazywania raz do roku wszystkim członkom otwartych funduszy emerytalnych, na pięć lat przed osiągnięciem przez nich minimalnego wieku emerytalnego (odpowiednio 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn), danych z prowadzonego przez siebie rejestru zakładów emerytalnych, co miało umożliwić zainteresowanym łatwy kontakt z każdym działającym na rynku zakładem emerytalnym.

Drugim kanałem przekazu, z którego zakład emerytalny mógłby korzystać aby informować ubezpieczonych o sobie, miał być informator. Projekt ustawy przewidywał, że zakład emerytalny będzie zobowiązany przygotowywać informator zawierający:

- dane o oferowanych przez siebie emeryturach dożywotnich,
- informacje o sposobach zawarcia z nim umowy emerytalnej.

Na wniosek zakładu emerytalnego informator miał być rozpowszechniany wśród ubezpieczonych (odpłatnie, na koszt zakładu emerytalnego) przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jedynym kryterium decydującym o tym, czy dana osoba będzie adresatem informatora, miał być wiek tej osoby.

3. Poselskie oceny rządowego projektu ustawy o zakładach emerytalnych z kwietnia 1998 r.

W dniu 19 marca 1999 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy o zakładach emerytalnych. W trakcie czytania zgłoszono liczne wątpliwości dotyczące proponowanej regulacji.

Krytykowano poziom – obciążających ubezpieczonych – kosztów funkcjonowania specjalnie tworzonych, nowych instytucji. Poddawano w wątpliwość, czy proponowana kwota opłaty obciążającej wypłatę transferową z funduszu emerytalnego zwiększy zainteresowanie prywatnych inwestorów tworzeniem nowych instytucji „...w tym przypadku należałoby się zastanowić, czy maksymalny poziom potrąceń nie powinien oscylować w przedziale od 4 do 5%. Proponowana przez rząd stawka 7% nie daje żadnej gwarancji, iż w sposób znaczący zwiększy się zainteresowanie podmiotów chętnych do prowadzenia działalności na rzecz rynku zakładów emerytalnych”⁷. Dostrzegano wpływ tej opłaty na poziom emerytur: „Jest to kolejny element, za sprawą którego obcina się wysokość emerytury. Jest to, powiedziałbym, być może mało ryzykowne, natomiast wówczas emerytury maleją i to jest bardzo niebezpieczne”⁸, a także wpływ opłaty na całość kosztów funkcjonowania II filaru: „Do tego dochodzą wysokie koszty – co prawda obniżone w stosunku do pierwotnych założeń, ale i tak wysokie – które trzeba będzie ponosić za obsługę PTE, plus 7% na rzecz zakładów emerytalnych. Haracz z tego tytułu będzie bardzo wysoki – około 20% wpłaconej składki pochłonie obsługa tych niewielkich świadczeń”⁹.

Problem kosztów wypłaty świadczeń ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych postrzegano również przez pryzmat przyjętej formy organizacji – wyspecjalizowanych zakładów emerytalnych: „Projekt przewiduje bowiem, że zakłady emerytalne będą mogły pobrać jednorazowo aż 7% sumy przekazanej z otwartego funduszu emerytalnego. Wnioskodawcy uzasadniają to tym, że będą duże koszty organizacyjne, i obawiają się, że zbyt niska suma potrącenia spowoduje brak chętnych do prowadzenia działalności na rynku zakładów emerytalnych. A więc kosztem emeryta budować się będzie zupełnie nowe instytucje z rozbudowaną mocno strukturą organizacyjną”¹⁰.

Posłowie zastanawiali się nad możliwością wypłaty świadczeń przez inne, niż specjalnie tworzone zakłady emerytalne, podmioty: „...Dlaczego zakłady emerytalne są najlepszą formą odnośnie do zawierania umów dotyczących wypłacania emerytur? Jest to oczywiście ogromny problem, bo dopiero w momencie kiedy emerytury będą wypłacane – za kilka, kilkanaście, a potem za kilkadziesiąt lat – będzie można powiedzieć: sprawdzam. Bardzo

⁷ Roman Giedrojc [w:] *Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu RP III kadencji*, 19 marca 1999 r.

⁸ Jan Lityński, tamże.

⁹ Anna Bańkowska, tamże.

¹⁰ Stanisław Brzózka, tamże.

łatwo byłoby funkcjonować funduszom emerytalnym, gdyby nie musiały wypłacać emerytur (...). Łatwo jest zbierać pieniądze, trudno jest zaś wypłacać środki, które się zbierało¹¹.

Jako potencjalnych dostawców świadczeń z II filara wskazywano bezpośrednio powszechne towarzystwa emerytalne: „Nasuwa się tu zasadnicze pytanie o celowość powoływania dodatkowej w stosunku do funduszu otwartego instytucji powierniczej zakładu emerytalnego, pośredniczącej między funduszem a odbiorcą emerytury. Czy otwarty fundusz emerytalny, tak jak jest to obecnie w towarzystwach ubezpieczeniowych, nie może obracać tymi środkami przez cały okres wpłacania składek i wypłacania emerytur? Dlaczego funkcji zakładu emerytalnego nie mogą spełniać powszechne towarzystwa emerytalne?”¹², bądź zakłady ubezpieczeń na życie: „Jest coś na rzeczy przy zastanawianiu się nad tym, czy akurat tylko i wyłącznie ta formuła zakładów emerytalnych jest najwłaściwsza, czy nie należałoby dopuścić może innych zakładów ubezpieczeń na życie jako instytucji, które mogłyby wypłacać emerytury w ramach systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Może to spowodowałoby niższe koszty wypłaty tych świadczeń. Stawiam tutaj tego typu postulaty pod rozważę komisji, która będzie się zajmowała tym projektem”¹³.

Projekt nie był później procedowany.

4. Projekt założeń do ustawy o wypłacie świadczeń ze środków zgromadzonych w OFE z listopada 2006 r.

Po wyborach 2005 r. kwestia ustalenia zasad wypłaty świadczeń dla pierwszych, urodzonych w 1949 r. ubezpieczonych, którzy przystąpili do OFE, stała się sprawą palącą.

W listopadzie 2006 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło projekt „Założeń do ustawy o wypłacie świadczeń ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych”. Projekt przewidywał trzy rozwiązania, które stanowiły istotną nowość.

Po pierwsze – uznano, że stworzenie nowych, licencjonowanych instytucji wyspecjalizowanych w obsłudze wypłat emerytur z II filaru, takich jak zakłady emerytalne, wiązałoby się z dużymi i trudnymi do uzasadnienia kosztami. Koszty te obejmowałyby między innymi zawieranie umów (akwizycję) i realizację świadczeń. Za w pełni uzasadnione uznano przekazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zadań związanych z obsługą emerytów i doręczaniem świadczeń ze środków zgromadzonych w OFE. Zaangażowanie ZUS, dzięki istniejącej infrastrukturze i korzyściom skali, sprzyjałoby, w ocenie projektodawcy, obniżeniu kosztów związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń.

¹¹ Jan Lityński, tamże.

¹² Stanisław Brzózka, tamże.

¹³ Anna Bañkowska, tamże.

Po drugie – zaproponowano utworzenie Funduszu Emerytur Kapitałowych, którego dysponentem miał być Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz miał przyjmować wypłaty środków gromadzonych w OFE. Oznaczało to brak potrzeby akwizycji klientów.

Po trzecie – wychodząc z przekonania, że system emerytalny powinien być przejrzysty i zrozumiały dla wszystkich ubezpieczonych, jasno określono formułę wyliczenia emerytury: taką samą jak dla emerytur z I filaru. Świadczenie to miało nie być waloryzowane. Przewidywano udział ubezpieczonych w zyskach Funduszu Emerytur Kapitałowych. Jedynym elementem zmniejszającym emeryturę miał być odpis na fundusz rezerwowy, którego wyrażona w procentach wartość malałaby wraz z wiekiem ubezpieczonego (im starszy, tym mniejsze potrącenie).

Projekt nie był procedowany.

W 2007 r. powstały jeszcze dwa projekty ustaw regulujących kwestie wypłaty emerytur: o świadczeniach ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz o zakładach emerytalnych, a także o zasadach wypłat emerytur kapitałowych. Były to rozwinięte wersje projektu ustawy o zakładach emerytalnych.

5. Uregulowania dotyczące wypłat emerytur z II filara przyjęte przez rząd i Sejm w 2008 r.

W 2008 r., na podstawie uwag zgłoszonych do wcześniejszych rozwiązań, rząd przedstawił dwa projekty ustaw regulujących łącznie wypłaty emerytur ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych:

- projekt ustawy o emeryturach kapitałowych – opisujący rodzaje emerytur wypłacanych z kapitałowej części powszechnego i obowiązkowego systemu emerytalnego, warunki nabycia do nich prawa, ustalania ich wysokości, procedury związane z ich przyznaniem i wypłatą,
- projekt ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych¹⁴ – regulujący zasady działania instytucji wypłacających emerytury.

Ustawa o emeryturach kapitałowych została uchwalona przez Sejm w dniu 21 listopada 2008 r.¹⁵

Przewiduje ona, że ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych przysługuje emerytura kapitałowa w postaci:

- okresowej emerytury kapitałowej lub
- dożywotniej emerytury kapitałowej.

Okresowa emerytura kapitałowa jest wypłacana do ukończenia 65 roku życia, natomiast dożywotnia emerytura kapitałowa ma przysługiwać byłemu członkowi otwartego funduszu emerytalnego dożywotnio, po ukończeniu 65 roku życia. Okresowa emerytura kapitałowa jest obliczana w taki sam

¹⁴ Druk sejmowy nr 865.

¹⁵ Dz.U. nr 228, poz. 1507 ze zm.

sposób jak emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz podlega waloryzacji na tych samych zasadach, i w tych samych terminach.

Dożywotnia emerytura kapitałowa miała być ustalana przez zakład emerytalny tylko w jednej zindywidualizowanej formie, niezależnie od płci ubezpieczonego. Sama formuła emerytalna nie została określona w ustawie. Projekt ustawy wprowadzał, zamiast waloryzacji, mechanizm zwiększania dożywotnich emerytur kapitałowych z uwzględnieniem 90% zysku z inwestowanych rezerw emerytalnych. Zakład emerytalny mógłby pobierać, tytułem wynagrodzenia, 3,5% kwoty każdej wypłaconej dożywotniej emerytury kapitałowej.

Działalność akwizycyjna zakładów emerytalnych miała być zakazana.

Instytucją pośredniczącą w procesie wymiany informacji i oświadczeń pomiędzy przyszłym emerytem a instytucją wypłacającą świadczenia jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. ZUS doręcza również emerytury kapitałowe. Ustalenie prawa i wysokości emerytur kapitałowych (w chwili obecnej tylko okresowych) jest dokonywane przez ZUS w drodze decyzji.

W procesie wypłaty emerytury z II filaru przewiduje się aktywną rolę dwóch innych instytucji: otwartego funduszu emerytalnego (dla okresowych emerytur kapitałowych) i zarządzanego przez zakład emerytalny funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych (dla dożywotnich emerytur kapitałowych).

Zasady funkcjonowania zakładów emerytalnych określał odrębny, komplementarny projekt ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych.

Fundusz dożywotnich emerytur kapitałowych miał być osobą prawną, której przedmiotem działalności będzie przyjmowanie składek, ich lokowanie oraz wypłata świadczeń pieniężnych ze środków przekazanych z otwartych funduszy emerytalnych. Organem funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych miał być zakład emerytalny. Kapitały zakładu emerytalnego miały być odseparowane od kapitału funduszu.

W związku z przyjęciem wspólnych dla płci tablic dalszego przewidywanego trwania życia i możliwością wystąpienia różnej struktury płci emerytów w funduszach projekt ustawy przewidywał wprowadzenie wyrównania finansowego między funduszami, którego dokonywać miał Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Projekt ustawy umożliwił również utworzenie zakładu emerytalnego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz umożliwił powszechnym towarzystwom emerytalnym tworzenie funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych.

Jak wynika z tekstu uzasadnienia wniosku o ponowne rozpatrzenie przez Sejm RP ustawy z dnia 19 listopada 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych¹⁶, przesłanką decydującą o podjęciu przez Prezydenta RP decyzji o podpisaniu w dniu 15 grudnia 2008 r. ustawy o emeryturach kapitałowych była konieczność wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

¹⁶ Druk sejmowy nr 1592.

przepisów dotyczących okresowych emerytur kapitałowych, regulujących otrzymywanie świadczeń z II filara przez kobiety urodzone w 1949 r., które jako pierwsze miały nabywać takie uprawnienia.

W dniu 19 listopada 2008 r. Sejm uchwalił ustawę o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych.

W dniu 12 stycznia 2009 r. Prezydent RP odmówił podpisania tej ustawy. Uzasadniając swoją odmowę Prezydent podkreślił, że wypłata dożywotnich emerytur kapitałowych rozpocznie się 1 stycznia 2014 r., więc ustawodawca wciąż ma czas na poprawienie przepisów regulujących kwestie budzące niepokój społeczny, np. brak waloryzacji części kapitałowej emerytur. Prezydent wskazał również na swoje wątpliwości odnośnie sposobu zabezpieczenia przyszłych emerytur przed negatywnymi zmianami gospodarczymi oraz potencjalnymi kryzysami finansowymi. Równocześnie uznał, że opłata obciążająca przyszłych emerytów (3,5% wartości wypłacanych dożywotnich emerytur kapitałowych) jest zbyt wysoka, a wpłaty, jakie zakłady emerytalne miały dokonywać na rzecz Funduszu Gwarantowanych Dożywotnich Emerytur Kapitałowych, zbyt niskie.

Prezydent poddał również w wątpliwość brak przepisu obligującego do utworzenia zakładu emerytalnego będącego w 100% własnością Skarbu Państwa, funkcjonującego na takich samych zasadach jak zakłady z udziałem kapitału prywatnego. W jego ocenie zwiększyłyby to konkurencyjność między tymi podmiotami oraz w pełni gwarantowałyby bezpieczeństwo wypłaty, w sytuacji gdy żaden inny podmiot nie podejmie takiej działalności. Zdaniem Prezydenta, ustawa stawiała w uprzywilejowanej sytuacji istniejące już powszechnie towarzystwa emerytalne, które mogłyby tworzyć i zarządzać funduszami dożywotnich emerytur kapitałowych. Również zaproponowany mechanizm udziału w zyskach został uznany za niewystarczający, ponieważ w sytuacji kryzysu na rynkach finansowych może wystąpić realny spadek wartości otrzymywanych świadczeń. Tym samym Prezydent wskazał na potrzebę uwzględnienia mechanizmu waloryzacji świadczeń na poziomie co najmniej wskaźnika wzrostu cen towarów i usług.

Sejm nie uchwalił ponownie ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych.

6. Projekt Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 2010 r.

W 2010 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło projekt „Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych oraz niektóre inne ustawy”.

W zamyśle autorów projekt miał rozwiązać dwa podstawowe problemy związane z kontynuowaniem rozpoczętej w 1999 r. reformy emerytalnej: niekontrolowanego przyrostu długu publicznego, wynikającego z powstałego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych deficytu po przekazaniu części składek emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych, i wypłaty emerytur z II filaru.

Propozycja zmian – mających na celu zmniejszenie tempa przyrastania długu publicznego z tytułu refundacji części składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych – polegała na obniżeniu składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 3%. Zgodnie z ówczesnymi szacunkami Ministerstwa Finansów, spowodowałoby to wolniejszy przyrost długu publicznego wynikającego tylko z tytułu refundacji ZUS składki przekazywanej do OFE (w 2060 r. wyniósłby on 44% PKB, a nie 94% PKB jak w obowiązującym w 2010 r. stanie prawnym).

Propozycja zmniejszenia składki przekazywanej otwartym funduszom emerytalnym do 3% podstawy wymiaru zakładała jednocześnie liberalizację limitów inwestycyjnych otwartych funduszy emerytalnych pozwalającą zachować taki sam udział aktywów sektora prywatnego w portfelu każdego ubezpieczonego. Konsekwencją takiego rozwiązania byłaby jednak zgoda na takie działania funduszy emerytalnych, które będzie wiązało się z większą zmiennością wartości środków zgromadzonych w OFE. Pomimo że można oczekiwać, iż przeciętna wypłata z OFE byłaby wyższa, to niektórzy ubezpieczeni, przechodząc na emeryturę w momencie załamania rynków finansowych, ponieśliby znaczące straty. W związku z tym projekt przewidywał również dobrowolność uczestnictwa w OFE i umożliwienie przekazania całości lub części środków zgromadzonych w OFE na indywidualne konto ubezpieczonego w ZUS.

Realizacja konstytucyjnego obowiązku zabezpieczenia bytu obywateli na starość miała być realizowana w drodze wypłaty świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ubezpieczonym zaproponowano możliwość swobodnego podjęcia decyzji: czy środki zgromadzone w OFE chcą przekazać do FUS, co spowodowałoby wypłatę wyższej emerytury, czy też chcą otrzymać jednorazową wypłatę środków zgromadzonych w OFE. Jednorazowa wypłata miała być możliwa dopiero wówczas, gdy emerytura z FUS byłaby wyższa od kwoty dwukrotności najniższej emerytury.

Projekt ten jedynie częściowo – w zakresie ograniczenia składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych – został przyjęty przez ustawodawcę mocą ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń społecznych¹⁷.

¹⁷ Dz.U. nr 75, poz. 396.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych a wypłaty emerytur kapitałowych

1.

Rok 2009 był pierwszym rokiem wypłat emerytur kapitałowych II filaru. Wypłacane są emerytury okresowe, które przysługują, po spełnieniu określonych warunków, osobom przechodzącym na emeryturę przed osiągnięciem wieku 65 lat. W praktyce są to kobiety. Mimo że ustawa o emeryturach kapitałowych z dnia 21 listopada 2008 r. przewiduje również rozwiązania dotyczące emerytur dożywotnich dla osób powyżej 65 roku życia, to jest to – wobec zawetowania przez Prezydenta ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych z dnia 19 listopada 2008 r. – koncepcja czysto teoretyczna.

Zawetowana przez Prezydenta ustawa z 19 listopada 2008 r. była dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych bardzo niekorzystna. Nakładała na niego bardzo dużo dodatkowych obowiązków, niezwykle trudnych i pracochłonnych, a jednocześnie zakładała pokrywanie dodatkowych wydatków ze środków własnych Zakładu, a nie przez zakłady emerytalne (symboliczny odpis), w imieniu których te wszystkie czynności miały być wykonywane. Nakładała również na Zakład odpowiedzialność za wszelkie sprawy związane z emeryturami II filaru, w tym prawne, chociaż ZUS na wysokość wypłacanych świadczeń nie miał żadnego wpływu, bowiem wysokość stawki określać miały zakłady emerytalne.

Wobec powyższego jest raczej pewne, że ustawa o emeryturach kapitałowych będzie zmieniona, co najmniej w części dotyczącej emerytur dożywotnich. W zależności od koncepcji przyjętych przez rząd, a następnie przez Parlament, mogą zmienić kształt, albo zniknąć w ogóle, również emerytury okresowe.

2.

W 2010 r. minister pracy przedstawił całkowicie nową koncepcję funkcjonowania II filaru, zarówno w fazie zbierania środków jak i wypłaty. Poniżej pokazane zostaną konsekwencje ewentualnego wprowadzenia tego projektu w życie, w kształcie jaki został zaprezentowany publicznie, przy za-

strzeżeniu, że wiele istotnych z punktu widzenia wykonawcy kwestii zostało w nim pominiętych.

W wymienionym projekcie zakłada się, że albo przed wiekiem emerytalnym część środków z otwartego funduszu emerytalnego (OFE) – albo w momencie przejścia na emeryturę całość środków przeznaczonych na emeryturę (lub pozostałe po ewentualnym wycofaniu środków przekraczających wymagane minimum) – zostanie przekazana do FUS, a emerytura będzie obliczana według jednego algorytmu dla obu filarów i przekazywana łącznie świadczeniobiorcy. W tych samych terminach i na takich samych zasadach będzie przeprowadzana coroczna waloryzacja emerytur.

Z punktu widzenia obsługi samych emerytur jest to bardzo wygodne rozwiązanie dla ZUS, bowiem jest to prosta kontynuacja obecnego sposobu obliczania i wypłat emerytur z I filaru nowego systemu. Niepotrzebne będą nowe rozwiązania organizacyjne ani informatyczne. Jednocześnie nastąpi pewien spadek pracochłonności, bowiem emerytura okresowa od razu stanie się emeryturą dożywotnią (straci rację bytu ustawa o emeryturach kapitałowych).

Przyjęcie ministerialnej koncepcji wypłat z II filaru wymagać będzie jednak zmian w pionie dochodów ZUS. Obecnie środki niezbędne dla wypłaty emerytury okresowej są przekazywane z OFE do ZUS co miesiąc. ZUS spełnia rolę pośrednika, chociaż nie pobiera za obsługę emerytur okresowych żadnych opłat (zarówno jeśli chodzi o określenie czy spełnione są warunki do nabycia emerytury, obliczenie jej wysokości, ewentualne roczne waloryzacje, jak i sam proces wypłaty i przekazywania decyzji i informacji świadczeniobiorcy z OFE).

W nowej koncepcji każdy ubezpieczony, uczestnik II filaru, miałby przechodzić do ZUS fizycznie wyposażony we wszystkie zgromadzone w OFE środki, które mają być przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Można powiedzieć, że te środki przestają być prywatne i stają się kolejnym źródłem zasilania FUS. W pewnym okresie, gdy na emeryturę zaczną przechodzić w miarę pełne roczniki (od 2014 r.), środki przekazywane do FUS będą się corocznie zwiększać, gdyż każdy kolejny rocznik będzie dłużej należał do OFE. Zaczną się stopniowo zmniejszać dopiero wtedy, gdy na emeryturę zaczną przechodzić roczniki objęte niższą (2,3% ewentualnie wzrastającą do 3,5%) składką na OFE. Brak oddzielenia środków przeniesionych z OFE od środków bieżących, pochodzących ze składek spowoduje, że w FUS mogą być nadwyżki, wobec czego dotacje mogą być niepotrzebne lub znacznie zmniejszone. Bieżące wydatki na emerytury, nawet te ze starego systemu, byłyby w jakimś stopniu kredytowane ze środków przeniesionych z OFE, zbieranych przez określoną tylko liczbę ubezpieczonych. Wówczas rolę OFE można byłoby przyrównać do swego rodzaju funduszu rezerwowego, w typie Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), który w praktyce 2010 r. właściwie przestaje spełniać przewidzianą dla niego funkcję.

Wydaje się, że zastosowanie takiego rozwiązania – proste przeniesienie kapitału z OFE do ZUS – nie jest właściwe i niezbędne byłoby utworzenie subfunduszu, na który wpływałyby środki przekazywane z OFE i dla którego trzeba byłoby określić specjalną, bezpieczną politykę inwestycyjną. Wymagałoby to utworzenia odpowiedniej komórki w pionie dochodów, która zajmowałaby się zarządzaniem tym subfunduszem.

W związku z ewentualnym przyjęciem omawianego rozwiązania wypłat emerytur z II filaru powstają dodatkowo, do rozwiązania, problemy związane z rentami z tytułu niezdolności do pracy i z rentami rodzinnymi. Projektodawca dotychczas nie zajmował się tymi zagadnieniami, pozostaje nadzieja, że dostrzeże je przygotowując projekt ostateczny. Jedno jest w każdym razie jasne. Przy takim potraktowaniu emerytur kapitałowych nie może być mowy o żadnym dziedziczeniu środków, emeryturach małżeńskich, wypłatach programowanych. Zawsze musi być wypłacana indywidualna emerytura dożywotnia.

Jeszcze raz trzeba podkreślić, że dla ZUS wymieniona koncepcja jest bardzo łatwa wykonawczo, wygodna organizacyjnie, informatycznie i kosztowo. Dużo łatwiej byłoby rozwiązać, nierozwiązany dotychczas problem ustalania i wypłaty emerytur minimalnych, do tej pory zazwyczaj pomijany jako bardzo trudny do wykonania. Jednocześnie to ZUS pozostanie, w opinii publicznej, jedynym winnym niskich emerytur. Bo to, że będą one bardzo niskie, nie ulega wątpliwości.

3.

Oficjalnie nie istnieje żaden inny projekt założeń wypłat z II filaru. Jedną z możliwych, omówionych niżej propozycji, która pojawia się co jakiś czas, dotychczas nie była dyskutowana publicznie:

— w ramach ZUS utworzony jest odrębny Fundusz Emerytur Kapitałowych (FEK), na który wpływają środki z OFE należące do osób przechodzących na emeryturę. Fundusz ten jest nadzorowany przez odpowiednią komórkę w ZUS (np. Wydział Nadzoru Inwestycyjnego). Środki są podzielone na kilka jednakowych części, a każda z części powierzona w zarządzanie rynkowym instytucjom zajmującym się inwestowaniem. Instytucje te byłyby wybierane w otwartym konkursie. Przesłanką wyboru może być oferowany poziom opłat za zarządzanie. Ogólne ramy polityki inwestycyjnej Funduszu Emerytur Kapitałowych określiłaby ustawa. Wszelkie zyski z inwestycji są dochodami FEK, a straty są stratami tegoż funduszu. Jedną pulą środków mógłby zarządzać ZUS, tak jak to robi w przypadku Funduszu Rezerwy Demograficznej,

— ZUS oblicza emeryturę tak jak w I filarze – z zastosowaniem tych samych tablic dalszego trwania życia, chociaż rozważana była możliwość stosowania tablic progresywnych (czyli uwzględniających wydłużanie się życia w przyszłości), konstruowanych w sposób przyjęty w ubezpiecze-

niach na życie i prywatnych czy publicznych kapitałowych ubezpieczeniach emerytalnych w innych krajach. Emerytury są waloryzowane jak w I filarze, chociaż istnieją wątpliwości co do zasadności powiększania wskaźnika inflacji o określony procent wzrostu płac. Z uwagi na to, że emerytury będą niskie, na razie nie zgłasza się konieczności zmian wskaźnika waloryzacji. Emerytura byłaby przekazywana świadczeniobiorcom łącznie, ale z wyraźnym podziałem na I i II filar,

— emerytura jest obliczana od środków przekazanych z OFE, ewentualnie pomniejszonych o niewielkie koszty obsługi, nieprzekraczające zapewne 0,5%, albo też od emerytury jest potrącany koszt obsługi (chodzi o zapłatę dla instytucji zarządzającej funduszami). Gwarantem wypłaty emerytur jest budżet państwa.

Wymieniona propozycja tym różni się od poprzedniej – zgłoszonej przez ministra pracy w 2010 r. – że środki pochodzące z OFE nie łączyłyby się ze środkami pochodzącymi z bieżących składek i budżetu państwa. Pozostałyby w prywatnym zarządzaniu. Emerytura z II filaru zachowałaby więc charakter prywatnego zarządzania, zarówno na etapie zbierania środków jak i wypłaty.

Dodatковым zadaniem dla ZUS byłoby stworzenie Funduszu Emerytur Kapitałowych i nadzór nad tym funduszem, ewentualne zarządzanie częścią środków na takich samych zasadach jak inne wybrane w konkursie instytucje.

Gdyby podjęta została decyzja o stosowaniu progresywnych tablic dalszego trwania życia, trzeba byłoby wyznaczyć ośrodek dokonujący odpowiednich obliczeń i zespół, który przygotowywałby założenia dla takich obliczeń. Nałożenie takiego obowiązku na ZUS byłoby ryzykowne, gdyż można byłoby oskarżać ZUS o celowe manipulacje (trwanie życia wydłużałoby się systematycznie, co wpływałoby na obniżanie emerytur, czyli zmniejszenie wydatków). Dlatego pozostawienie publikacji tablic dalszego trwania życia GUS jest uzasadnione; nie jest to bowiem instytucja bezpośrednio związana z systemem emerytalnym i dlatego może być traktowana jako bardziej obiektywna. Zespół do spraw przygotowywania założeń odpowiednich obliczeń powinien być międzyresortowy.

W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania, podobnie jak w rozwiązaniu ministerialnym omówionym w punkcie 2, ryzyko wypłacalności systemu bierze na siebie budżet państwa. Jednak jest między tymi propozycjami różnica. W pierwszej – środki OFE przestają istnieć z chwilą przeniesienia do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w drugiej – cały czas pracują na rynku finansowym przynosząc dochody, z możliwością przeznaczenia ich na waloryzację. Mogą wystąpić, zgodnie z cyklami koniunkturalnymi, również okresy braku zysków lub nawet spadek wartości zgromadzonego kapitału, ale w długim okresie – średnio biorąc – będą notowane zyski.

Niezbędne będzie prowadzenie wieloletniej kroczącej prognozy rocznych wypłat emerytur z Funduszu Emerytur Kapitałowych, w celu zachowania jego płynności i zarządzania bieżącymi wypłatami.

Wobec powszechnego udziału w jednym funduszu kobiet i mężczyzn zniesione będzie ryzyko wynikające z różnic w przeciętnym dalszym trwaniu życia.

4.

Nadal istnieje hipotetyczna możliwość powstania projektu zakładającego powołanie zakładów emerytalnych, ale działających trochę inaczej niż w zawetowanej przez Prezydenta ustawie z 19 listopada 2008 r. o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych.

Zakłady emerytalne, chociaż muszą funkcjonować oddzielnie i samodzielnie, w swojej formie i zasadach działania muszą być wzorowane na towarzystwach ubezpieczeń na życie z jednym produktem – rentą dożywotnią za jednorazową składkę. Działanie takiego zakładu jest bardziej ryzykowne niż działanie zakładów ubezpieczeń, które mają w ofercie wiele produktów i ewentualne straty na jednym produkcie mogą pokrywać z zysków na innym. Poza tym, w zasadzie, nie sprzedaje się teraz produktów za jednorazową składkę, chociaż formalnie istnieją one w ofertach kilku towarzystw ubezpieczeń na życie. Dopóki wiek emerytalny jest zróżnicowany, ryzyko podjęcia działalności przy zastosowaniu wspólnych tablic dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn jest większe. Wówczas – aż do faktycznego zrównania wieku emerytalnego, a nie tylko ustawowego – musiałyby pozostać emerytury okresowe dla kobiet w wieku 60-65.

Nawet przyjmując, że do zakładu emerytalnego będą przystępowały tylko osoby po przekroczeniu 65 lat, to nie można przewidzieć, jaka będzie w konkretnym zakładzie struktura nowych członków według płci. Zakład nie może prowadzić *underwritingu*, bo nie można odmówić członkostwa z żadnego powodu. To zasadniczo różni zakład emerytalny od zakładu ubezpieczeń na życie. Problemem jest też ewentualne dopuszczenie do używania własnych tablic trwania życia przez poszczególne zakłady emerytalne, innych od tablic publikowanych przez GUS. Zakłady emerytalne mogłyby je budować np. na podstawie struktury płci i wieku własnych członków, ale byłoby to zawsze działanie *ex post*, możliwe do zastosowania tylko w stosunku do przyszłych emerytów. W przypadku nakazu stosowania jednakowych tablic przez wszystkich nie ma większych możliwości zróżnicowania emerytur między zakładami (wobec zakazu stosowania *uderwritingu*). Ewentualne różnice to tylko koszty obsługi, które i tak byłyby ustawowo ograniczone. Dopiero po paru latach działania zakłady mogłyby dzielić się zyskiem, co jednak nie wpłynęłoby na wysokość nowo przyznawanych emerytur. Zatem musimy być świadomi, że pierwsze roczniki emerytów z II filaru, przynajmniej w ciągu kilku pierwszych lat pobierania emerytury, nie korzystałyby z ewentualnych zysków (bo by ich nie było). Również dyskusyjne jest to, czy i jak wliczać udział w zysku do emerytury, bowiem nie ma gwarancji, że zysk, co najmniej w tej samej wysokości, będzie w latach następnych.

Zakłady emerytalne musiałyby funkcjonować w oparciu o rachunek ubezpieczeniowy, musiałyby tworzyć różne rezerwy.

W zakładach ubezpieczeń na życie tworzone są następujące rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe: rezerwa ubezpieczeń na życie (rezerwy ubezpieczeń na życie, jeżeli ryzyko lokaty ponosi ubezpieczający), ryzyko na niewypłacone odszkodowania i świadczenia, rezerwy na skapitalizowaną war-

tość rent, rezerwy na premie i rabaty dla ubezpieczonych oraz inne rezerwy przewidziane w statucie danego zakładu ubezpieczeń. Najważniejsze są dwie pierwsze, czyli rezerwa ubezpieczeń na życie oraz na niewypłacone odszkodowania i świadczenia. Rezerwę ubezpieczeń na życie tworzy się w wysokości ustalonej metodą aktuarialną (prospektywną lub retrospektywną), z możliwością uwzględnienia kosztów obsługi związanych z wypłatą świadczeń. Kwota rezerwy na niewypłacone świadczenia powinna być równa kwocie należnej ubezpieczonym, uprawnionym lub uposażonym, powiększonej o inne koszty związane z wypłatą świadczenia. Rezerwy ubezpieczeń na życie tworzy się indywidualnie dla każdego ubezpieczonego. Rezerwy te mogą być ustalone sumarycznie dla grup ubezpieczonych, pod warunkiem, że dają one w przybliżeniu ten sam rezultat, co metoda indywidualna. Zakład ubezpieczeń na życie jest zobowiązany co najmniej raz na 5 lat ustalić wielkość tej rezerwy metodą indywidualną.

Niektóre z wyżej wymienionych rezerw nie będą tworzone przez zakłady emerytalne, np. na premie i rabaty, bo takie chyba nie mogą występować, jeśli emerytury z II filaru mamy zaliczać do ubezpieczeń społecznych. Niemniej jednak, w zależności od rodzajów produktów emerytalnych w II filarze, ustawodawca musi przewidzieć rodzaje i wysokość rezerw techniczno-ubezpieczeniowych dla zakładów emerytalnych oraz określić zasady ich funkcjonowania.

Kolejne trudne punkty: kto wydaje decyzję o wysokości emerytury z zakładu emerytalnego i z kim toczy spór emeryt w razie wątpliwości, jak ustalać prawo i wysokość emerytury minimalnej.

Rola i zadania ZUS w realizacji emerytur kapitałowych II filaru – w sytuacji gdy funkcjonują zakłady emerytalne – jest trudna do zdefiniowania. ZUS mógłby wypłacać emerytury kapitałowe łącznie z emeryturą I filaru, traktując to jako zadanie zlecone i pobierając za to opłatę od zakładów emerytalnych. Poza tym nie powinien być obciążony innymi czynnościami na rzecz zakładów emerytalnych. One same powinny podpisywać umowy i wydawać decyzje o wysokości emerytur oraz spełniać obowiązki informacyjne, w tym o zasadach ewentualnej waloryzacji czy podziału zysku. Wydaje się, że w takim przypadku nie powinien również pełnić funkcji akwizytora oraz informatora o działaniach poszczególnych zakładów emerytalnych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ewentualnie mógłby utworzyć jeden z zakładów emerytalnych; do rozstrzygnięcia byłaby kwestia organu wnoszącego kapitał założycielski. Niezbędne byłoby też stworzenie odrębnej struktury w ramach ZUS, po to, aby nie można było zarzucić nieuczciwej konkurencji. Taki Zakład Emerytalny ZUS musiałby obowiązywać dokładnie te same zasady działania, jakie przewidziane byłyby dla prywatnych zakładów emerytalnych (a więc te same organy, komitety zarządzające aktywami, zasady sprawozdawczości). Jedyna różnica to działalność *non-profit*, wszystkie zyski przeznaczane byłyby dla emerytów. Koszty powstania Zakładu Emerytalnego ZUS byłyby dość wysokie, ale możliwe do poniesienia. Trzeba byłoby zachować przejrzystość i udowodnić, że interesy I filaru i starych emerytów oraz wszelkich innych świadczeniobiorców nie zostały w żaden sposób naruszone.

Gdyby ZUS utworzył Zakład Emerytalny, nie mógłby uczestniczyć w obsłudze innych zakładów – pośrednictwo w umowach, informacja itp. Mógłby tylko na zasadach komercyjnych, a więc za opłatą, przekazywać emerytury z tych zakładów do emerytów, łącznie z emeryturą I filaru. Byłoby to nawet konieczne wobec obowiązków wynikających z gwarancji dla emerytur minimalnych. Potrzeba wyeliminowania wszelkich innych elementów obsługi zakładów emerytalnych wynika z tego, że ZUS byłby dla tych zakładów konkurencją, a konkurenci powinni funkcjonować w takich samych warunkach i z taką samą odpowiedzialnością wobec swoich członków. Można założyć, że ZUS miałby tu pewnego rodzaju przewagę – działalność *non-profit*, ale zakłady emerytalne, zwłaszcza oparte o zakłady ubezpieczeń na życie, miałyby inną przewagę – doświadczenie w tworzeniu produktów i prowadzeniu wszelkich rachunków ubezpieczeniowych.

5.

Ostatnią możliwą propozycją jest powstanie jednego zakładu emerytalnego administrowanego przez ZUS.

Taki zakład emerytalny też musiałby działać w oparciu o wzorce prywatnych towarzystw ubezpieczeń na życie, z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami instytucjonalnymi, ale musiałby być instytucją *non-profit*. Koszty byłyby takie, jak przy utworzeniu Zakładu Emerytalnego ZUS, o którym była mowa w punkcie 4. Jednak odpowiedzialność społeczna i finansowa byłaby dużo większa.

Trzeba przypomnieć, że taki projekt zgłosiła na przełomie lat 2006/2007 ówczesna minister pracy i nie spotkał się on z przychylnym przyjęciem. Należy dodać, że był on bardziej przejrzysty finansowo niż projekt ministra pracy z 2010 r., kierujący środki emerytów z OFE do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

6.

Bez względu na to, jaki scenariusz zostanie wybrany, zawsze trzeba będzie podjąć decyzje odnośnie roli państwa w realizacji emerytur z II filaru. Decyzje te dotyczą wielu kwestii, z których najważniejsze to: kształt emerytury minimalnej, sposób waloryzacji emerytur, tablice dalszego trwania życia, granice gwarancji finansowych dla emerytur z obu filarów. Rozstrzygnięcie tych kwestii będzie punktem wyjścia dla przygotowania ostatecznych rozwiązań dla funkcjonowania emerytur kapitałowych z II filaru. Odpowiedzi wymagają następujące pytania:

— Czy państwo gwarantuje minimalną emeryturę, i na jakim poziomie, z obu filarów czy tylko z części administrowanej przez ZUS (I filar i subkonto)?

— Jaki poziom ma mieć emerytura minimalna? Wskaźnikowy do przyjętego punktu odniesienia, np. do przeciętnego wynagrodzenia? Pozosta-

wienie dzisiejszych zasad podwyższania minimalnej emerytury, czyli tempo wzrostu takie samo jak ogółu świadczeń? Szybsze tempo wzrostu niż tempo wzrostu przeciętnego świadczenia?

— Jaka ma być rola minimalnej emerytury w systemie emerytalnym i w systemie ochrony przed ubóstwem?

— Czy utrzymany będzie obecny mechanizm waloryzacji emerytur (wskaźnik inflacji plus co najmniej 20% wzrostu realnego przeciętnego wynagrodzenia)?

— Czy ten sam mechanizm waloryzacji będzie dotyczył wszystkich składników emerytury (I filar, emerytura z subkonta, emerytura kapitałowa z II filaru)?

— Kto ma pokrywać wydatki na waloryzację emerytur kapitałowych, jeśli mechanizm waloryzacji miałby być taki sam jak w I filarze?

— Jeśli nie ma waloryzacji w II filarze, to w jaki sposób są podwyższane emerytury kapitałowe. Czy zawsze będą wypłacane tylko w wysokości nominalnej z momentu przyznania? Czy przewiduje się ewentualny udział w zysku z inwestycji? Jeśli tak, to kiedy i na jakich zasadach?

— Czy można w Polsce zastosować mechanizm szwedzki: coroczne dostosowywanie wysokości emerytury kapitałowej II filaru do aktywów funduszu emerytur kapitałowych (niezależnie od tego, przez kogo fundusz by nie był administrowany), czyli: jak aktywa pozwalają – emerytury rosną, jak stopy zwrotu funduszu są niskie lub ujemne – emerytury są obniżane?

— Jak powyższe powiązać z emeryturą minimalną wspólną dla obu filarów?

— Jakie stosować tablice dalszego trwania życia? Prospektywne, świadomie powodujące stałe powolne obniżanie się wymiaru emerytur, ale stabilizujące przyszłe wydatki na emerytury? Dotychczasowe, retrospektywne, wpływające na to, że emerytury w przyszłości będą pobierane dłużej niż przewidywano w momencie ich przyznania, a co za tym idzie – świadome zawyżanie przyszłych wydatków w celu utrzymania nieco wyższego poziomu świadczeń.

— Jakie powinny być gwarancje państwa dla wypłat przyszłych emerytur, zwłaszcza kapitałowych? Czy państwo ma przejąć na siebie wszelkie ryzyko nieobniżania wypłat przyszłych emerytur kapitałowych z II filara, nawet jeśli wynika to z niewłaściwej polityki inwestycyjnej?

— Czy państwo ma zawsze gwarantować emerytom co najmniej inflacyjny wzrost świadczeń, nawet przy spadku przeciętnego wynagrodzenia?

To nie są wszystkie pytania, na które należy odpowiedzieć w najbliższym czasie, aby podjąć właściwą decyzję w sprawie wypłat z II filaru. Trzeba jednak stwierdzić, że stawianie tych pytań dopiero teraz, po 12 latach od rozpoczęcia reformy emerytalnej, źle świadczy o przygotowujących projekt reformy, a przede wszystkim o ich braku wyobraźni, nadawaniu absolutnego prymatu etapowi zbierania środków, nie zaś ich wypłaty, a co za tym idzie – lekceważeniu przyszłych emerytów.

7.

Wszelkie przedstawione powyżej scenariusze są hipotetyczne, nie są oparte na żadnych przesłankach wynikających z istniejących przepisów czy chociażby ich projektów. Z natury rzeczy więc muszą być one ogólne i nie mogą zawierać żadnych ostatecznych rozwiązań czy obliczeń. Przygotowując je nie można było skorzystać z doświadczeń innych krajów, bowiem w Europie tylko Szwecja wypłaca emerytury z II filaru; jednak szwedzki system emerytalny jak i inne uwarunkowania są odmienne od naszych, zatem proste przeniesienie ich rozwiązań do nas nie jest możliwe.

W każdej chwili – po przyjęciu bardziej konkretnych założeń – można rozwinać każdy z przedstawionych wyżej scenariuszy, ze szczególnym uwzględnieniem roli ZUS. Sam ZUS nie ma inicjatywy ustawodawczej, wobec czego nie może, i nie powinien, przedstawiać własnych projektów rozwiązań dotyczących koncepcji wypłat z II filaru. W przypadku każdej nowej propozycji powinien jednak aktywnie uczestniczyć w konsultacjach – na temat swojej roli w tych wypłatach. Będzie to bowiem bardzo ważne zadanie i trzeba się do niego dobrze przygotować, nawet jeśli ZUS będzie tylko przekaznikiem emerytury z II filaru do emerytów. Tym bardziej będzie to istotne, jeśli zostanie utrzymany dotychczasowy kształt emerytury minimalnej, będzie istniała jakakolwiek, nawet krótkookresowa, zasada dziedziczenia emerytury kapitałowej, czy dopuszczone zostaną inne produkty, poza emeryturą dożywotnią, i nie będzie okresowej waloryzacji świadczeń w II filarze.

Trzeba też zabiegać o to, aby równocześnie przyjęto nowe rozwiązania dotyczące innych świadczeń: rent z tytułu niezdolności do pracy, rent rodzinnych, rent wypadkowych. Muszą być one skoordynowane. Zmiany tylko w odniesieniu do emerytur spowodują chaos w systemie świadczeń, bowiem emerytury i renty są ze sobą nierozdzielnie powiązane; nowe regulacje odnośnie jednego rodzaju świadczeń wywołują skutki dla innych, często nieprzewidziane wcześniej. Komplikacja nowych zadań będzie niezwykle duża, a co za tym idzie – proces przygotowania się do nich wymaga precyzji i czasu. ZUS byłby przedmiotem krytyki, gdyby nowe emerytury były przyznawane i wypłacane nieterminowo oraz w błędnej wysokości. Nawet gdyby jedyną tego przyczyną było zbyt późne uchwalenie niezbędnego prawa.

Część IV

**PROBLEMY
PODNIESIENIA WIEKU EMERYTALNEGO**

Podniesienie wieku emerytalnego – konieczne uwarunkowania oraz wpływ na stopę zastąpienia

1. Uwagi wstępne

- Główne tezy przedstawionej na seminarium prezentacji są następujące:
- podniesienie wieku emerytalnego może, w przypadku emerytur z nowego systemu, podnieść stopę zastąpienia o kilka procent, a nominalną wartość emerytury nawet o kilkadziesiąt procent,
 - korzyści te nie pojawiają się automatycznie – konieczne jest dostosowanie czy też stworzenie miejsc pracy odpowiednich dla osób w wieku obecnych emerytów,
 - przykłady polityki niektórych firm i krajów pokazują, iż jest to możliwe.

2. Przykłady prognozowanych skutków podniesienia wieku emerytalnego

2.1. Dotyczący kobiet

Pierwszy przykład dotyczy kobiety przechodzącej na emeryturę w wieku 60 lat oraz 5 lat później, która zaczyna pracę 1 stycznia 2011 r. w wieku 25 lat i pracuje nieprzerwanie do 31 grudnia 2045 r., zarabiając przez cały okres ubezpieczenia przeciętne wynagrodzenie.

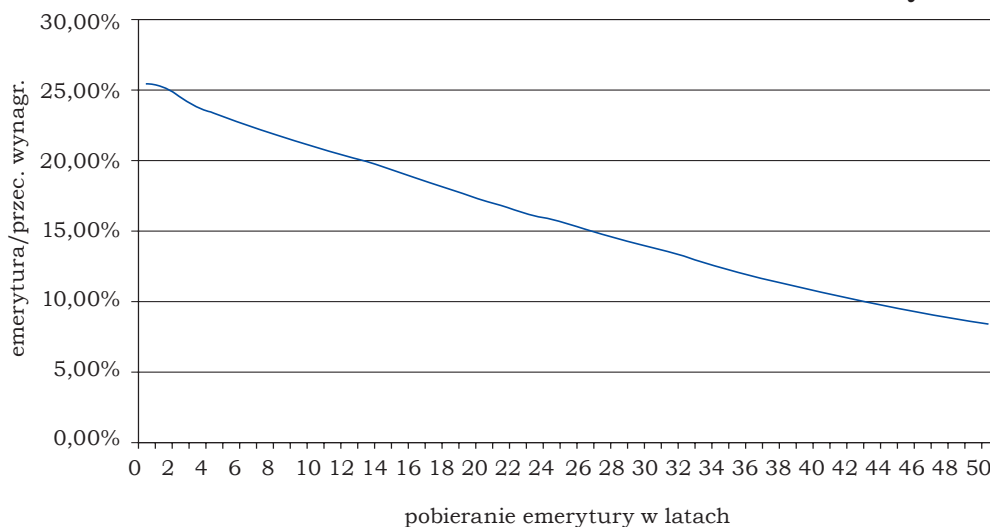
W momencie przejścia na emeryturę interesujące nas wielkości będą wynosić odpowiednio:

- wynagrodzenie – 22 037 zł,
- emerytura – 5606 zł,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia brutto – 25,44%,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne – 29,48%.

Ponieważ ze względu na mechanizm waloryzacji emerytury rosnąć wolniej niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce – relacja emerytury danej kobiety do przeciętnego wynagrodzenia będzie z czasem spadała. Wykres 1

przedstawia relację emerytury do przeciętnego wynagrodzenia jako funkcję czasu pobierania emerytury.

Wykres 1



Oznacza to, że gdyby rozważana kobieta dożyła 110 lat, co nie jest nie-realne, gdyż już obecnie wśród świadczeniobiorców ZUS są osoby mające 110 lat lub więcej, jej emerytura stanowiłaby niewiele powyżej 8% przeciętnego wynagrodzenia. Wynika stąd, że również z tego względu korzystne jest opóźnianie przejścia na emeryturę.

Zakładamy, że rozważana kobieta pracuje 5 lat dłużej zarabiając nadal przeciętne wynagrodzenie.

W momencie przejścia na emeryturę interesujące nas wielkości będą wynosić odpowiednio:

- wynagrodzenie – 29 037 zł,
- emerytura – 9592 zł,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia brutto – 33,04%,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne – 38,28%.

Oznacza to, że wydłużenie aktywności zawodowej kobiety o 5 lat spowoduje podniesienie stóp zastąpienia odpowiednio o 7,6% oraz o 8,8%, natomiast nominalny wzrost emerytury o 71,11%.

2.2. Dotyczący mężczyzn

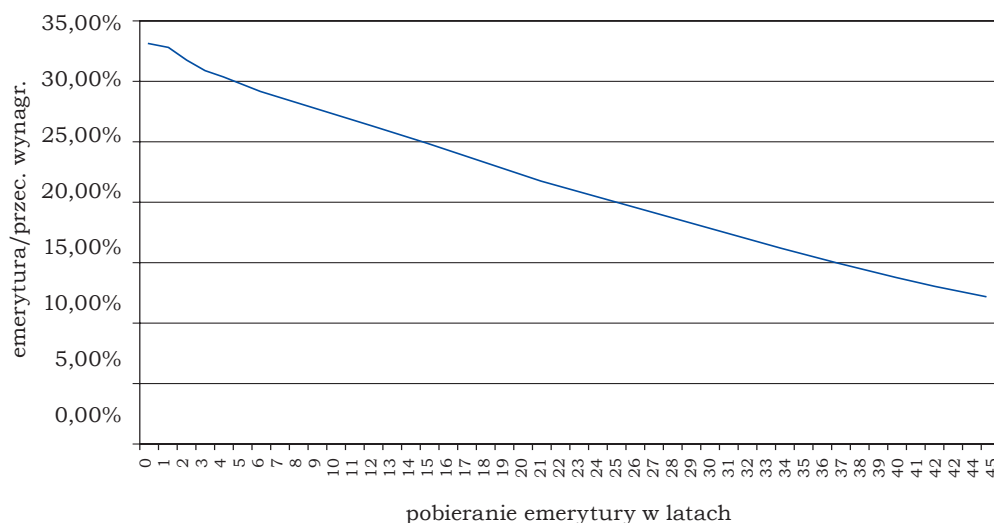
Drugi przykład dotyczy mężczyzny przechodzącego na emeryturę w wieku 65 lat oraz 5 lat później, który zaczyna pracę 1 stycznia 2011 r. w wieku 25 lat i pracuje nieprzerwanie do 31 grudnia 2050 r., zarabiając przez cały okres ubezpieczenia przeciętne wynagrodzenie.

W momencie przejścia na emeryturę interesujące nas wielkości będą wynosić odpowiednio:

- wynagrodzenie – 29 037 zł,
- emerytura – 9592 zł,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia brutto – 33,04%,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne – 38,28%.

Analogicznie jak w przypadku kobiety z poprzedniego przykładu, relacja emerytury danego mężczyzny do przeciętnego wynagrodzenia będzie z czasem dalej spadała. Wykres 2 przedstawia relację emerytury do przeciętnego wynagrodzenia jako funkcję czasu pobierania emerytury.

Wykres 2



Oznacza to, że gdyby rozważany mężczyzna dożył 110 lat, jego emerytura stanowiłaby niewiele powyżej 12% przeciętnego wynagrodzenia.

Zakładamy, że rozważany mężczyzna pracuje 5 lat dłużej zarabiając nadal przeciętne wynagrodzenie.

W momencie przejścia na emeryturę interesujące nas wielkości będą wynosić odpowiednio:

- wynagrodzenie – 38 040 zł,
- emerytura – 16 207 zł,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia brutto – 42,61%,
- stopa zastąpienia w relacji do wynagrodzenia pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne – 49,38%.

Oznacza to, że wydłużenie aktywności zawodowej mężczyzny o 5 lat spowoduje podniesienie stóp zastąpienia odpowiednio o 9,6% oraz o 11,1%, natomiast nominalny wzrost emerytury o 68,96%.

3. Uwarunkowania niezbędne do podniesienia wieku emerytalnego

W tym miejscu należy podkreślić, że aby podniesienie wieku emerytalnego było dla ubezpieczonych korzystne, muszą oni faktycznie dłużej pracować.

International Social Security Association (ISSA) w swojej publikacji¹ wyraża opinię, że:

— „wszędzie podniesienie wieku emerytalnego wydaje się być najlepszym rozwiązaniem – czy, w każdym razie najlepszym z trudnych wyborów”,

— „(...) w praktyce, polityka zatrudnienia dostosowana do starszych pracowników jest niezbędna, w przeciwnym razie jest ryzyko, że wielu ubezpieczonych będzie za starych żeby pracować, a za młodych żeby przejść na emeryturę”.

W podobnym duchu wypowiada się socjolog prof. A.M. Guillemard² (Sorbona), zwracając uwagę na następujące problemy:

— Potrzebne są reformy strukturalne, a nie parametryczne. Obecny system emerytalny powstał w okresie społeczeństwa przemysłowego, kiedy życie składało się z trzech etapów – kształcenia, pracy i zakładania rodziny, emerytury.

— Obecnie mamy nowe wymagania w stosunku do pracowników, takie jak mobilność, autonomia i kształcenie przez cały okres trwania kariery.

— Na rynku pracy najbardziej dyskryminowani są młodszy i starsi pracownicy. Młodszy postrzegani są jako niemający wystarczającego doświadczenia, starsi zaś jako nieumiejący się adaptować.

— Ze strony państwa potrzebne jest opracowanie polityki aktywizacji, gdyż w wyniku samego podniesienia wieku emerytalnego jedynie zmieni się forma finansowania dużej liczby starszych osób przez państwo – zamiast emerytury będą dostawać różnego rodzaju zasiłki.

Z kolei na zlecenie firmy ubezpieczeniowej AXA, Economist Intelligence Unit przygotował raport dotyczący wzrostu długości życia i jego implikacji dla biznesu³. Wynika z niego w szczególności, że:

— Potrzebne jest nowe podejście do kariery i do struktury płac, potrzebne są ścieżki kariery w dół, a nie tylko w górę. Osoby starsze są z jednej strony mniej wydajne, z drugiej strony nie są w stanie pracować cały czas intensywnie. Byłoby korzystniej, gdyby ich kariera była stopniowo wygaszana.

— Miejsca pracy powinny być dostosowywane do zmieniającej się struktury wiekowej pracowników. Przedstawiony został bardzo ciekawy

¹ ISSA, *Social Policy Highlight 15* (2010), sekcja *Retirement age and the employment of older workers*.

² A.M. Guillemard, *Les défis du vieillissement. Age, Emploi, Retraite. Perspectives internationales*, wyd. Armand Colin 2010 i inne publikacje.

³ Economist Intelligence Unit, *A silver opportunity? Rising longevity and its implications for business*, raport sponsorowany przez AXA.

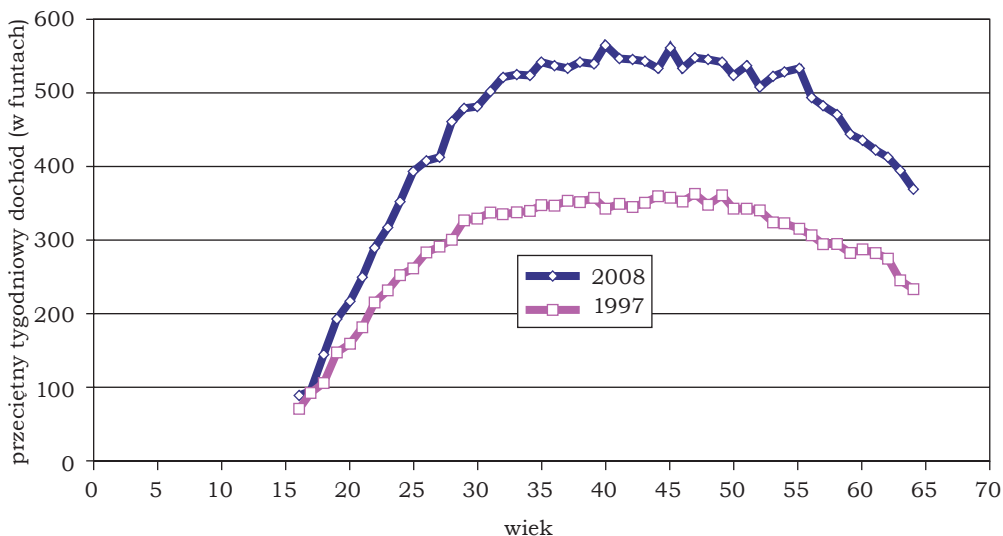
i konstruktywny przykład fabryki BMW, gdzie w ramach programu pilotażowego zatrudniono starszych pracowników i menadżerowie mieli wypracować metodę podnoszenia efektywności ich pracy. Okazało się to możliwe dzięki bardzo prostym środkom, takim jak zamiana podłóg na drewniane, co oszczędzało stawy, ustawienie szkieł powiększających przy stanowiskach wymagających precyzji, czy wreszcie postawienie krzeseł przy stanowiskach, przy których można było wykonywać pracę na siedząco i rotowanie pracowników w ciągu dnia.

— Zaledwie 14% mężczyzn w wieku 65+ jest aktywnych zawodowo w krajach rozwiniętych, w porównaniu z 35% w krajach rozwijających się.

W Japonii, która zmagą się z jednym z najniższych wskaźników dziecięcości z jednej strony, a z drugiej strony jest jednym z liderów pod względem oczekiwanego trwania życia obywateli, udało się wypracować konstruktywne rozwiązania na poziomie przedsiębiorstw. Firma rozwiązując umowę o pracę z pracownikiem w wieku emerytalnym stara mu się zaproponować inne stanowisko, mniej wymagające, za mniejsze wynagrodzenie.

Wykres 3 zaczerpnięty z publikacji Cass Business School⁴, przedstawiający średnie zarobki tygodniowe jako funkcję wieku w Wielkiej Brytanii pokazuje, że faktycznie szczyt kariery przypada na wiele lat przed wiekiem emerytalnym.

Wykres 3

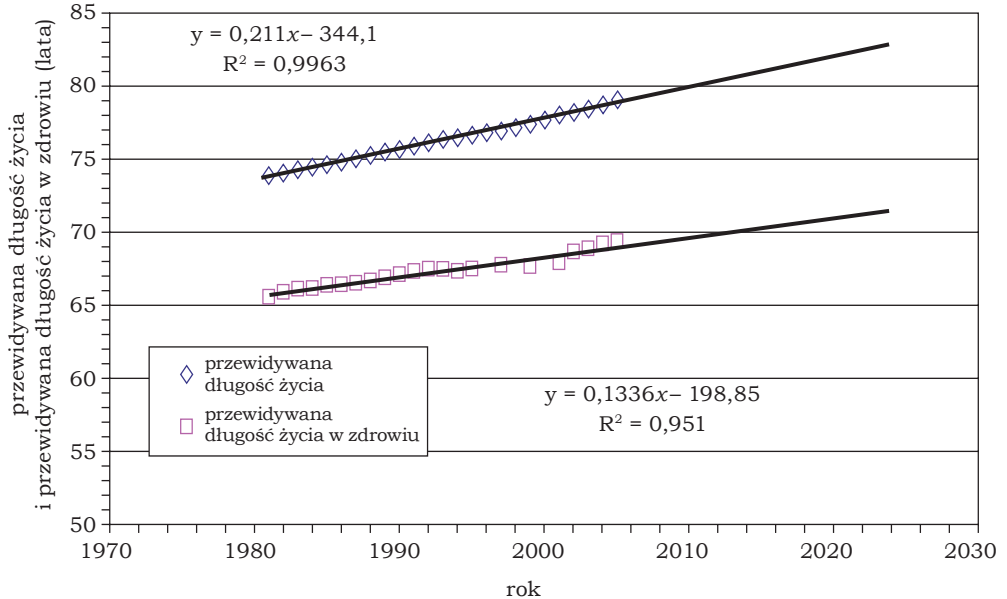


Po to, by ludzie mogli pracować dłużej kluczowe jest również, żeby utrzymywać ich w dobrym zdrowiu. Wykres 4 pochodzący tak jak poprzedni z tej samej publikacji przedstawia dane historyczne oraz projekcje ocze-

⁴ Les Mayhew, *Increasing longevity and the economic value of healthy ageing and working longer*, publikacja Cass Business School.

kiwanego trwania życia (*life expectancy*) oraz oczekiwanego trwania życia w dobrym zdrowiu (*healthy life expectancy*) dla Wielkiej Brytanii.

Wykres 4



Wynika z niego, że zarówno oczekiwane trwanie życia, jak i oczekiwane trwanie życia w dobrym zdrowiu będą w przyszłości rosnać, co oznacza, że ludzie będą mogli coraz dłużej pracować, ale oczekiwane trwanie życia będzie rosnać szybciej niż oczekiwane trwanie życia w dobrym zdrowiu. Jest to bardzo niepokojące zjawisko, gdyż to, że różnica ta będzie się powiększała, będzie oznaczało w szczególności zwiększenie wydatków państwa na opiekę długoterminową.

4. Konkluzja

Osiągnięcie korzyści finansowych z ewentualnego podniesienia wieku emerytalnego nie wyniknie automatycznie z matematyki aktuarialnej, lecz będzie wymagać zdecydowanych zmian na rynku pracy.

Symulacje wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i wysokość przyszłych emerytur

1. Uwagi wstępne

W ramach realizacji zapisanych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zadań, Zakład Ubezpieczeń Społecznych systematycznie sporządza prognozy dotyczące wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prognozy sporządzane są w aktualnym – na moment ich przygotowania – stanie prawnym oraz w warunkach obecnie obowiązującego wieku emerytalnego. Tymczasem jednym z elementów mających wpływ na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest wiek przechodzenia na emeryturę, dlatego też Zakład Ubezpieczeń Społecznych, opierając się na stworzonym modelu prognostycznym, przeprowadził analizy dotyczące wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

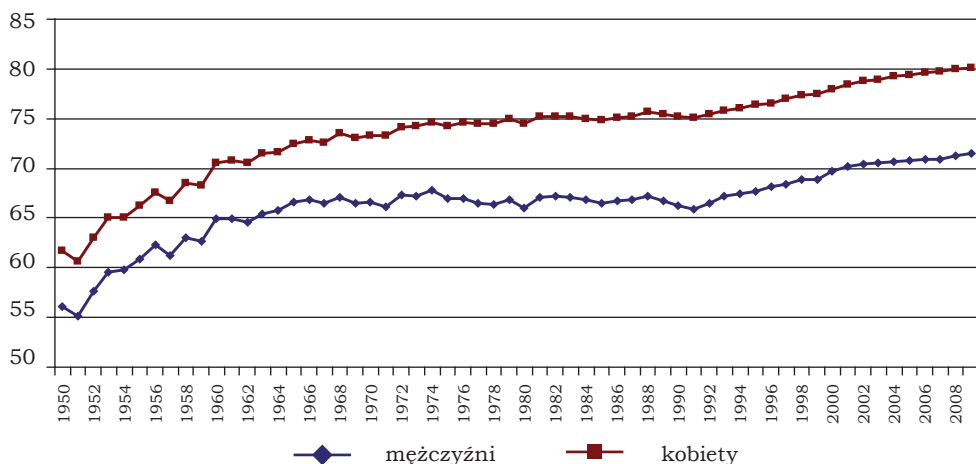
Podstawowym powodem, dla którego rozważa się kwestię ewentualnego podwyższenia wieku emerytalnego jest wydłużające się średnie dalsze trwanie życia. Wykres 1 obrazuje średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku zero lat w latach 1950-2009.

W latach powojennych średnie dalsze trwanie życia rosło. Wzrost ten następował do około 1970 r., w którym średnie dalsze trwanie życia było większe niż w roku 1950 o przeszło 10 lat dla mężczyzn i o przeszło 11 lat dla kobiet. Kolejne 20 lat to okres stagnacji. Dopiero od 1992 r. obserwujemy ponowne wydłużanie się średniego dalszego trwania życia. Prognoza demograficzna na lata 2008-2035 sporządzona przez Główny Urząd Statystyczny również przewiduje dalsze wydłużanie średniego dalszego trwania życia zarówno dla zerolatków, jak i dla osób w wieku emerytalnym.

Drugim powodem rozpatrywania kwestii podwyższenia wieku emerytalnego jest sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwłaszcza prognozy dotyczące pogarszania się sytuacji w funduszu emerytalnym od 2014 r. do połowy trzeciej dekady XXI w. Trzecim powodem jest

konieczność zapewnienia odpowiedniej wysokości emerytur w przyszłości. W formule zdefiniowanej składki, przy metodzie obliczania emerytur według nowych zasad, późniejsze przejście na emeryturę oznacza bowiem wyższą emeryturę.

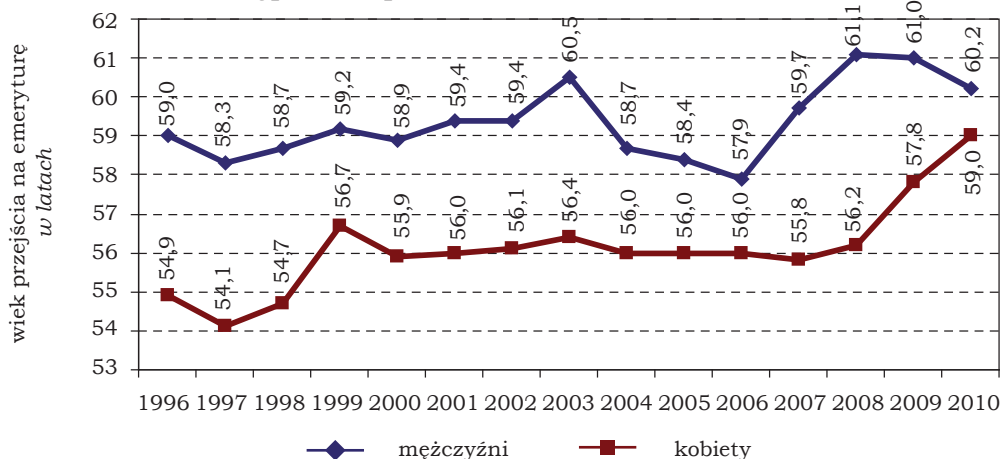
Wykres 1
Średnie dalsze trwanie życia dla zerolatków (w latach 1950-2008)



Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Wykres 2 przedstawia, jak historycznie kształtował się średni wiek osób przechodzących na emeryturę wypłacaną przez ZUS.

Wykres 2
Średni wiek osób przechodzących na emeryturę wypłacaną przez ZUS w latach 1996-2010



Średni wiek kobiet przechodzących na emerytury od reformy emerytalnej (z 1999 r.) aż do 2008 r. utrzymywał się na zbliżonym, stałym poziomie (około 56 lat). W roku 2009 i 2010 obserwujemy wzrost średniego wieku przechodzenia na emerytury dla kobiet do poziomu 59 lat w 2010 r. Jest to widoczny efekt ograniczania prawa do emerytur wcześniejszych. Dla mężczyzn efektu tego jeszcze nie widać. Co więcej, średni wiek mężczyzn przechodzących na emeryturę w ostatnich dwóch latach mała w porównaniu do poprzedniego roku. Jest to spowodowane faktem przechodzenia na emeryturę z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przez mężczyzn, którzy spełnili warunki stażowe do 1 stycznia 1999 r. przy jednoczesnym zmniejszaniu się liczby mężczyzn przechodzących na emeryturę w późniejszym wieku (co wynika między innymi z możliwości przechodzenia na emeryturę przez mężczyzn urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. o okresach składkowych i nieskładkowych wynoszących co najmniej 35 lat). W 2010 r. znaczenie ma też duży udział emerytur górniczych – z uwagi na małą ogólną liczbę nowo przyznanych emerytur.

Opracowanie zawiera szacunkowe skutki finansowe dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynikające z podwyższenia wieku emerytalnego. Przeanalizowane zostały cztery warianty podwyższenia wieku emerytalnego – są to warianty zgodne z wariantami podwyższenia wieku emerytalnego, dla których symulacje wykonał Zakład Ubezpieczeń Społecznych w lutym i w marcu 2011 r. na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawione warianty podwyższenia wieku emerytalnego należy traktować przykładowo. Celem wykonanych szacunków jest bowiem przedstawienie symulacji wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację finansową FUS, a nie rozważanie konkretnego scenariusza podwyższenia wieku emerytalnego.

Szacunki dotyczące podwyższenia wieku emerytalnego przeprowadzono w warunkach obowiązywania przepisów ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2011 r. nr 75 poz. 398) w dwóch różnych warunkach dotyczących wysokości rent:

— w warunkach obecnych przepisów dotyczących ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wymiaru rent rodzinnych,

— w warunkach obowiązywania nowej formuły obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wyższego wymiaru nowo przyznawanych rent rodzinnych – zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (projekt Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 3 września 2010 r.), ale przy założeniu wejścia w życie przepisów tego ostatniego projektu od 1 stycznia 2012 r. (a nie od 1 stycznia 2011 r.).

Symulacje przeprowadzono przy założeniach makroekonomicznych zaczerpniętych z uzasadnienia do ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

Należy podkreślić, że rzeczywisty efekt finansowy podwyższenia wieku emerytalnego zależeć będzie od sposobu tego podwyższenia, od reali-

zacji przyszłych parametrów makroekonomicznych i demograficznych oraz innych czynników, np. częstości przyznawania rent w przyszłości. Analizę komplikuje też fakt, że podwyższenie wieku emerytalnego może wpłynąć na parametry makroekonomiczne. Na przykład późniejszy wiek przechodzenia na emeryturę zwiększy podaź pracy, co może spowodować wzrost stopy bezrobocia oraz wpłynąć na wzrost wynagrodzeń.

2. Przekształcony model FUS09

Symulacje wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wykonane zostały przy wykorzystaniu przekształconego modelu prognostycznego FUS09 – stworzonego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Obliczenia w oryginalnym modelu FUS09 przeprowadzane były przy uwzględnieniu wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Oryginalny model FUS09 nie przewidywał również powstania subkont i dziedziczenia składek zewidencjonowanych na subkoncie w przypadku śmierci. Dlatego też dla celów symulacji podwyższenia wieku emerytalnego zmodyfikowano model FUS09. W przekształconym modelu:

1. Istnieje możliwość waloryzacji składek zewidencjonowanych na subkoncie innym wskaźnikiem niż waloryzowane są składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego.

2. Emerytura ze środków zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS wyliczana i waloryzowana jest na takich samych zasadach jak emerytura z I filara – kwoty zewidencjonowane na koncie w I filarze i na subkoncie są w modelu sumowane.

3. Istnieje możliwość uwzględnienia dziedziczenia środków zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS:

— w przypadku śmierci ubezpieczonego będącego członkiem otwartego funduszu emerytalnego określony procent kwoty zewidencjonowanej na subkoncie osoby zmarłej ewidencjonowany jest na subkoncie osoby płci przeciwnej w tym samym wieku co osoba zmarła, a pozostała część kwoty zewidencjonowanej na subkoncie osoby zmarłej wypłacana jest jednorazowo,

— w przypadku śmierci emeryta w ciągu 36 miesięcy od przyznania emerytury z FUS – dziedziczenie uwzględniono w postaci jednorazowej wypłaty na zasadach analogicznych jak wypłata gwarantowana, o której mowa w ustawie o emeryturach kapitałowych (malejące kwoty w zależności od liczby miesięcy, które upłynęły od momentu przyznania emerytury z FUS do chwili śmierci).

4. Istnieje możliwość uwzględniania nowej formuły rent z tytułu niezdolności do pracy oraz innego wymiaru nowo przyznawanych rent rodzinnych.

5. Istnieje możliwość podwyższenia wieku emerytalnego, przy czym:

— wiek emerytalny jest liczbą naturalną,

— najniższy wiek emerytalny wynosi 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet (nie ma możliwości uwzględnienia obniżenia wieku emerytalnego) –

z uwagi na pogarszającą się sytuację demograficzną trudno zakładać, aby wiek emerytalny został zmniejszony,

— ewentualne podwyższenie wieku emerytalnego dotyczy wyłącznie osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.,

— dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wiek emerytalny jest wektorem zależnym od roku (dwa wektory: dla mężczyzn i dla kobiet).

3. Warianty podwyższenia wieku emerytalnego, dla których przeprowadzono symulacje

Symulacje przeprowadzono dla obecnie obowiązującego wieku emerytalnego oraz dla czterech wariantów podwyższenia wieku emerytalnego – zgodnie z zapotrzebowaniem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

We wszystkich wariantach podwyższenia wieku emerytalnego – docelowy wiek emerytalny dla mężczyzn wynosi 67 lat, a więc zostaje podwyższony o 2 lata. Najwcześniej wiek 67 lat (a więc docelowy ustawowy wiek emerytalny) osiągnąć jest w wariantcie I (w 2024 r.), a najpóźniej w wariantcie IV (w 2028 r.). Warianty II i III są dla mężczyzn takie same – docelowy wiek emerytalny dla mężczyzn (67 lat) jest w tych wariantach osiągnąć w 2026 r. W wariantach I i IV wiek emerytalny mężczyzn podwyższany jest co 4 lata, a w wariantach II i III co 7 lat.

W wariantcie I docelowy wiek emerytalny kobiet wynosi 65 lat, a w pozostałych wariantach 67 lat. W wariantcie I zachowany zostaje niższy wiek emerytalny kobiet niż mężczyzn, a w wariantach II, III i IV wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest docelowo taki sam. Najwcześniej docelowy wiek emerytalny dla kobiet (65 lat) osiągnąć jest w wariantcie I (w 2023 r.). W wariantcie II docelowy wiek emerytalny dla kobiet (67 lat) osiągnąć jest w 2033 r., a w wariantach III i IV w 2034 r. Warianty III i IV są dla kobiet takie same. W wariantach I, III i IV wiek emerytalny kobiet podwyższany jest co 2 lata, a w wariantcie II co 3 lata.

Wariant I – wiek emerytalny mężczyzn podwyższany jest do 67 lat (66 lat od 2020 r., 67 lat od 2024 r.), wiek emerytalny kobiet podwyższany jest do 65 lat (61 lat od 2015 r., 62 lata od 2017 r., 63 lata od 2019 r., 64 lata od 2021 r., 65 lat od 2023 r.).

Wariant II – wiek emerytalny mężczyzn podwyższany jest do 67 lat (66 lat od 2019 r., 67 lat od 2026 r.), wiek emerytalny kobiet podwyższany jest do 67 lat (61 lat od 2015 r., 62 lata od 2018 r., 63 lata od 2021 r., 64 lata od 2024 r., 65 lat od 2027 r., 66 lat od 2030 r., 67 lat od 2033 r.).

Wariant III – wiek emerytalny mężczyzn podwyższany jest do 67 lat (66 lat od 2019 r., 67 lat od 2026 r.), wiek emerytalny kobiet podwyższany jest do 67 lat (61 lat od 2022 r., 62 lata od 2024 r., 63 lata od 2026 r., 64 lata od 2028 r., 65 lat od 2030 r., 66 lat od 2032 r., 67 lat od 2034 r.).

Wariant IV – wiek emerytalny mężczyzn podwyższany jest do 67 lat (66 lat od 2024 r., 67 lat od 2028 r.), wiek emerytalny kobiet podwyższany jest do 67 lat (61 lat od 2022 r., 62 lata od 2024 r., 63 lata od 2026 r., 64 lata od 2028 r., 65 lat od 2030 r., 66 lat od 2032 r., 67 lat od 2034 r.).

4. Wyniki symulacji

Wyniki zaprezentowano w kwotach zdyskontowanych na 2009 r., przy czym jako stopę dyskontową przyjęto inflację. Saldo roczne jest różnicą wpływów i wydatków na świadczenia w danym roku, jest to zatem wynik finansowy wyłącznie z rocznej działalności funduszu. Po stronie wpływów uwzględniono wpływy składkowe oraz celową dotację budżetową na pokrycie świadczeń finansowanych z budżetu państwa, a wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

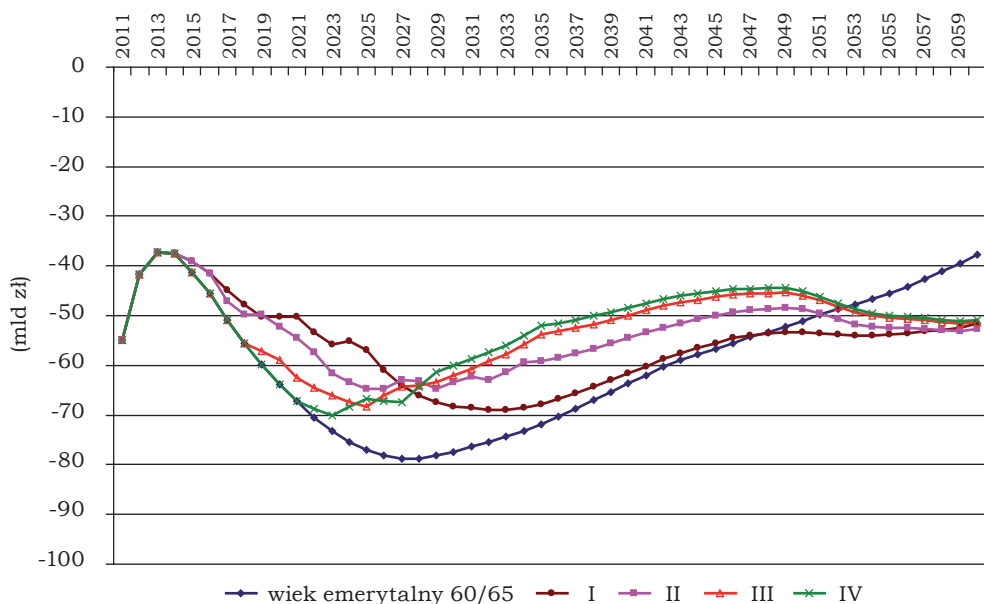
Wyniki symulacji obejmują pięć wariantów wieku emerytalnego: scenariusz, w którym wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn oraz cztery scenariusze podwyższenia wieku emerytalnego przeliczone w różnych warunkach, w których podwyższenie wieku emerytalnego jest analizowane:

— w warunkach obecnych przepisów dotyczących ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wymiaru rent rodzinnych – **obniżenie stopy składki do OFE i subkonto, obecne przepisy dotyczące rent,**

— w warunkach obowiązywania nowej formuły obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wyższego wymiaru nowo przyznawanych rent rodzinnych – zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (projekt MPiPS z 3 września 2010 r.) – **obniżenie stopy składki do OFE i subkonto, nowa formuła rent z tytułu niezdolności do pracy i wyższy wymiar nowych rent rodzinnych.**

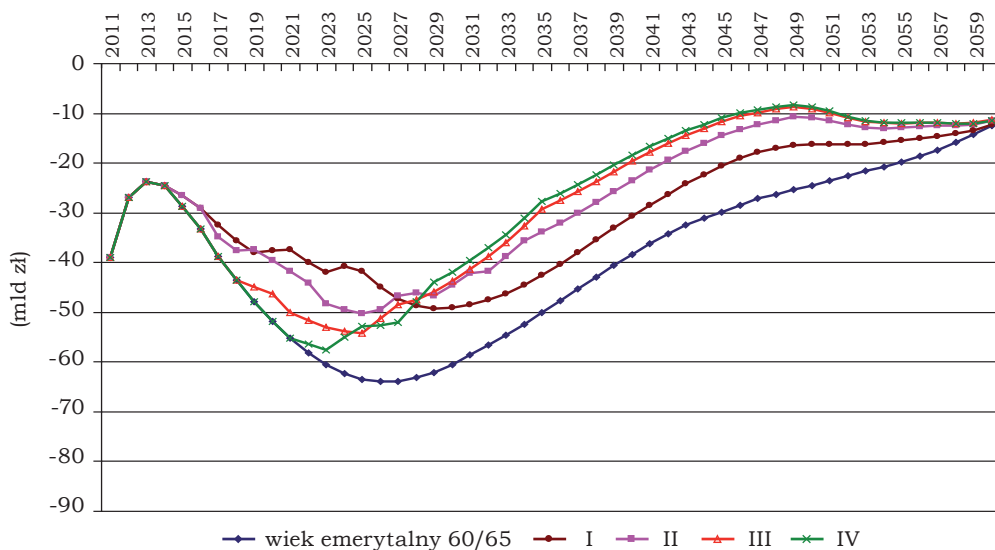
Wykres 3

Saldo roczne FUS – w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.
OBNIŻENIE STOPY SKŁADKI DO OFE I SUBKONTO,
OBECNE PRZEPISY DOTYCZĄCE RENT



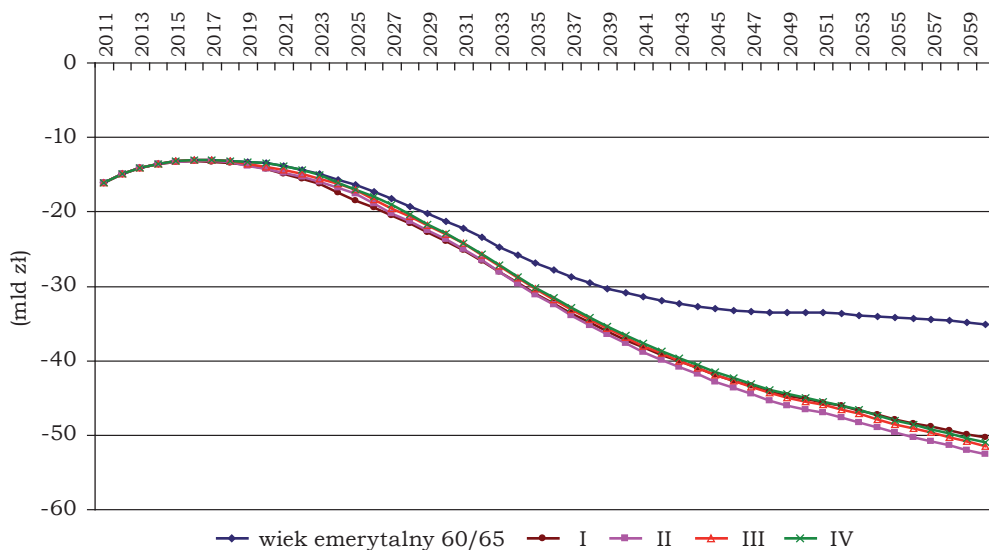
Wykres 4

Saldo roczne funduszu emerytalnego
 - w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.
OBNIŻENIE STOPY SKŁADKI DO OFE I SUBKONTO,
OBECNE PRZEPISY DOTYCZĄCE RENT



Wykres 5

Saldo roczne funduszu rentowego
 - w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.
OBNIŻENIE STOPY SKŁADKI DO OFE I SUBKONTO,
OBECNE PRZEPISY DOTYCZĄCE RENT



Z analizy przeprowadzonych symulacji (wykresy 3-5) wynika, że podwyższenie wieku emerytalnego (w warunkach obecnych przepisów dotyczących rent) powoduje w początkowym okresie wzrost – w porównaniu do warunków, w których wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – salda rocznego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. zmniejszenie deficytu rocznego FUS. Jest to efektem nie tylko mniejszej liczby emerytów przy podwyższonym wieku emerytalnym (co oznacza niższe wydatki na emerytury), ale także większej liczby ubezpieczonych (co oznacza wyższe wpływy). Z czasem jednak wzrost salda rocznego FUS (w porównaniu do warunków wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) jest coraz mniejszy i w końcu saldo roczne FUS w wariantach z podwyższeniem wieku emerytalnego jest mniejsze niż w warunkach, w których wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (co oznacza zwiększenie deficytu rocznego). Wynika to z wyższej wysokości emerytur przyznawanych w późniejszym wieku (większy kapitał zewidencjonowany na koncie i ewentualnie subkoncie ubezpieczonego oraz mniejsze średnie dalsze trwanie życia w późniejszym wieku), a także z pogorszenia – w porównaniu do warunków, w których wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – sytuacji w funduszu rentowym. Podwyższony wiek emerytalny spowoduje bowiem wzrost liczby rencistów oraz wzrost wysokości przeciętnej renty rodzinnej. Z czasem elementy te nie są już rekompensowane przez mniejszą liczbę świadczeniobiorców oraz wyższe wpływy.

Podwyższenie wieku emerytalnego dla analizowanych scenariuszy – w warunkach obecnych przepisów dotyczących rent – spowoduje, że około 2050 r. odwrócony zostanie rosnący trend salda rocznego FUS, który obserwujemy od około 2025 r. Z drugiej jednak strony, podwyższenie wieku emerytalnego w analizowanych scenariuszach w pewnej mierze łagodzi największy w prognozowanym okresie deficyt roczny FUS, który przypada na lata 2020-2030. Podwyższenie wieku emerytalnego powoduje wówczas zmniejszenie deficytu rocznego FUS w porównaniu do warunków wieku emerytalnego 60/65 lat. Zmniejszenie sumy deficytów rocznych FUS w latach 2020-2030 w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r. wynosi od 93 mld zł do 170 mld zł – w zależności od scenariusza podwyższenia wieku emerytalnego. Jednak podwyższenie wieku emerytalnego nie zapobiega pogarszaniu się sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po 2014 r.

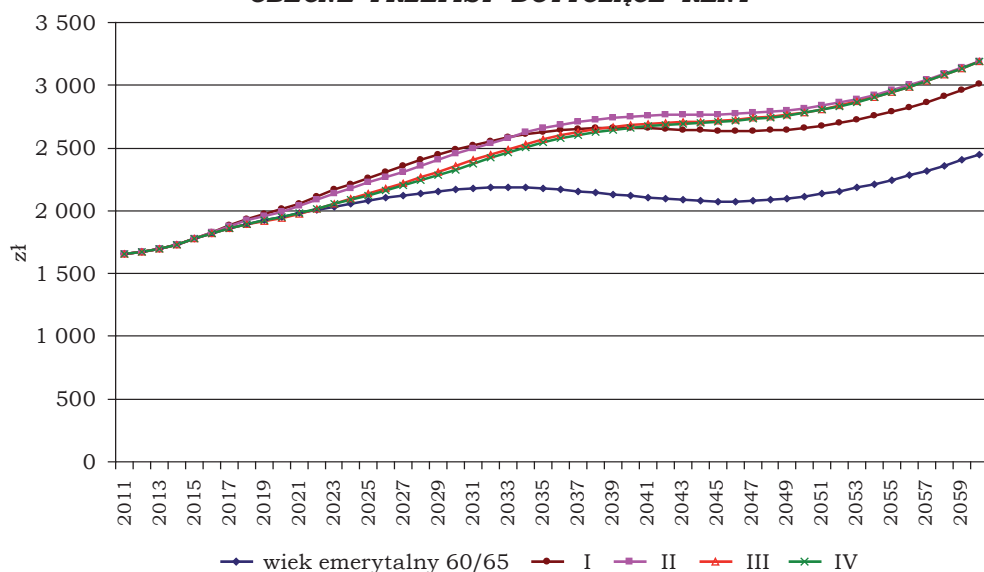
O kondycji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych decydują głównie dwa fundusze – emerytalny i rentowy, które, jak wynika z przeprowadzonej analizy, zachowują się odmiennie. O ile podwyższenie wieku emerytalnego powoduje na ogół poprawę sytuacji w funduszu emerytalnym, o tyle dla funduszu rentowego oznacza pogorszenie sytuacji i wzrost deficytu.

W warunkach z podwyższonym wiekiem emerytalnym zmniejszeniu ulegnie liczba emerytów. Wyższy wiek emerytalny oznacza bowiem, że później następować będzie przejście na emeryturę. W wyższym wieku przyznawane będą również emerytury z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy. Mniejsza liczba emerytów spowoduje, że w początkowym okresie po

podwyższeniu wieku emerytalnego zmniejszeniu – w porównaniu do obecnych przepisów – ulegną wydatki na emerytury, a więc wydatki funduszu emerytalnego. Z drugiej strony przejście na emeryturę w późniejszym wieku oznacza wyższą wysokość świadczenia. Wynikać ona będzie z mniejszego średniego dalszego trwania życia oraz z ewentualnego dłuższego okresu odprowadzania składek. Na wykresie 6 przedstawiono prognozowane przeciętne wysokości emerytury z FUS (w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.) w zależności od scenariusza podwyższenia wieku emerytalnego.

Wykres 6

Przeciętna wysokość emerytury z FUS
(łącznie z emeryturami z subkonta, łącznie z dodatkami pielęgnacyjnymi)
– w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.
OBNIŻENIE STOPY SKŁADKI DO OFE I SUBKONTO,
OBCENE PRZEPISY DOTYCZĄCE RENT



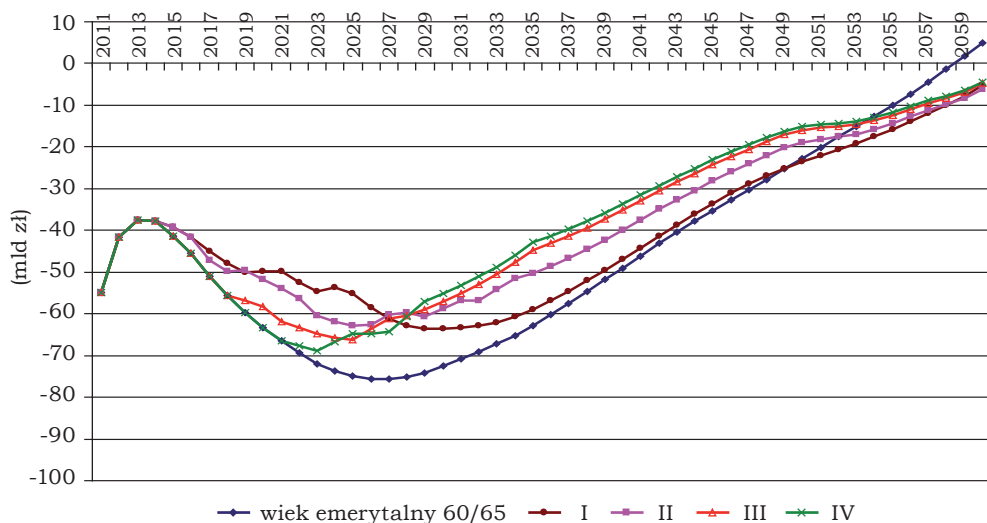
Podwyższony wiek emerytalny oznacza, że w późniejszym wieku przyznawane będą emerytury z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy. Spowoduje to zmniejszenie – w porównaniu do warunków, w których wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – wydatków funduszu emerytalnego przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków funduszu rentowego. Osoby, które w warunkach wieku emerytalnego 60/65 lat otrzymywałyby emerytury przyznane z urzędu, będą nadal otrzymywać renty z tytułu niezdolności do pracy (aż do osiągnięcia podwyższonego wieku emerytalnego). Brak możliwości przejścia na emeryturę w wyniku podwyższenia wieku emerytalnego spowoduje także wzrost liczby przyznawanych rent w okresie od wieku 60/65 lat do podwyższonego wieku emerytalnego. Część osób, które w warunkach obecnych przepisów przeszłyby na emery-

ture, przejście na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub rentę rodzinną. Późniejszy wiek przejścia na emeryturę spowoduje wzrost wysokości nowo przyznawanych rent rodzinnych. Wyższa wysokość nowo przyznawanych emerytur oznaczać bowiem będzie z czasem wzrost świadczeń osób, które umierają, a to z kolei zwiększy wysokość rent rodzinnych przyznanych po emerycie.

W warunkach nowej formuły rent z tytułu niezdolności do pracy i wyższego wymiaru nowo przyznawanych rent rodzinnych podwyższenie wieku emerytalnego również powoduje najpierw poprawę sytuacji finansowej FUS (zwiększenie salda rocznego FUS), z czasem poprawa salda rocznego FUS jest coraz mniejsza, a następnie następuje pogorszenie sytuacji finansowej FUS. Należy jednak zwrócić uwagę, że – w przeciwieństwie do warunków obecnych przepisów dotyczących rent – w warunkach nowej formuły rent z tytułu niezdolności do pracy i wyższego wymiaru nowo przyznawanych rent rodzinnych nie ulega odwróceniu rosnący trend salda rocznego FUS, który obserwujemy od około 2025 r. (wykres 7). Tempo wzrostu salda rocznego FUS ulega co prawda wyhamowaniu około 2050 r., ale saldo roczne FUS cały czas rośnie.

Wykres 7

Saldo roczne FUS
 – w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.
OBNIŻENIE STOPY SKŁADKI DO OFE I SUBKONTO,
NOWA FORMUŁA RENT Z TYTUŁU NIEZDOLNOŚCI DO PRACY
I WYŻSZY WYMIAR NOWYCH RENT RODZINNYCH

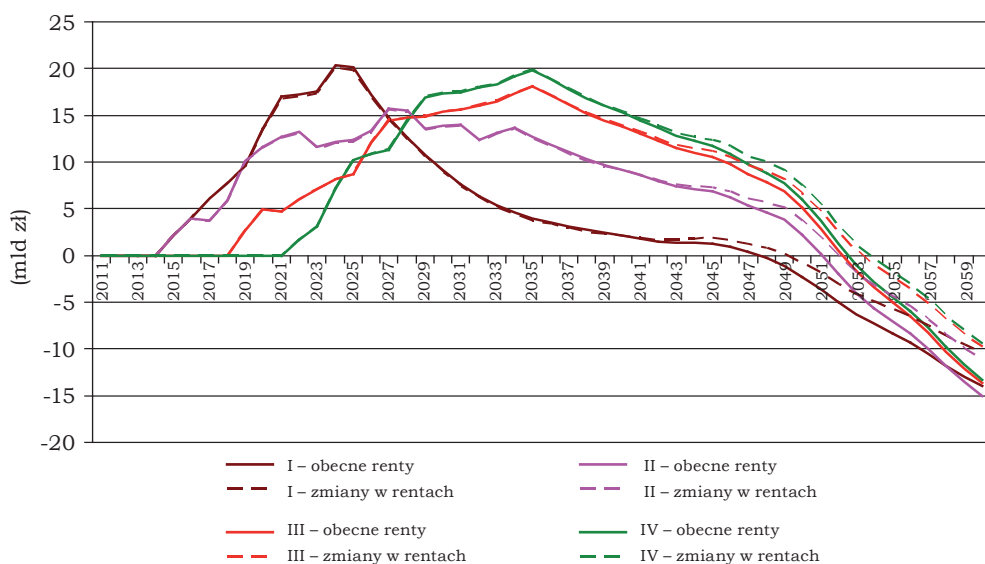


Na wykresie 8 przedstawiono różnice sald rocznych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.) między wariantami z podwyższaniem wieku emerytalnego a wariantem, w którym

wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – w warunkach obecnych przepisów dotyczących rent (linie ciągłe) oraz w warunkach nowej formuły rent z tytułu niezdolności do pracy i wyższego wymiaru nowo przyznawanych rent rodzinnych (linie przerywane). Różnice w saldzie rocznym FUS w obu tych warunkach początkowo prawie się pokrywają, z czasem jednak większe są dla warunków zmian w rentach. W ostatnich latach prognozy, gdy podwyższenie wieku emerytalnego powoduje już pogorszenie salda rocznego FUS, pogorszenie to (zmniejszenie salda rocznego FUS) jest mniejsze w warunkach nowej formuły rent z tytułu niezdolności do pracy i wyższego wymiaru nowo przyznawanych rent rodzinnych.

Wykres 8

Różnice salda rocznego FUS w porównaniu do przepisów, w których wiek emerytalny wynosi 60/65 lat – w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.

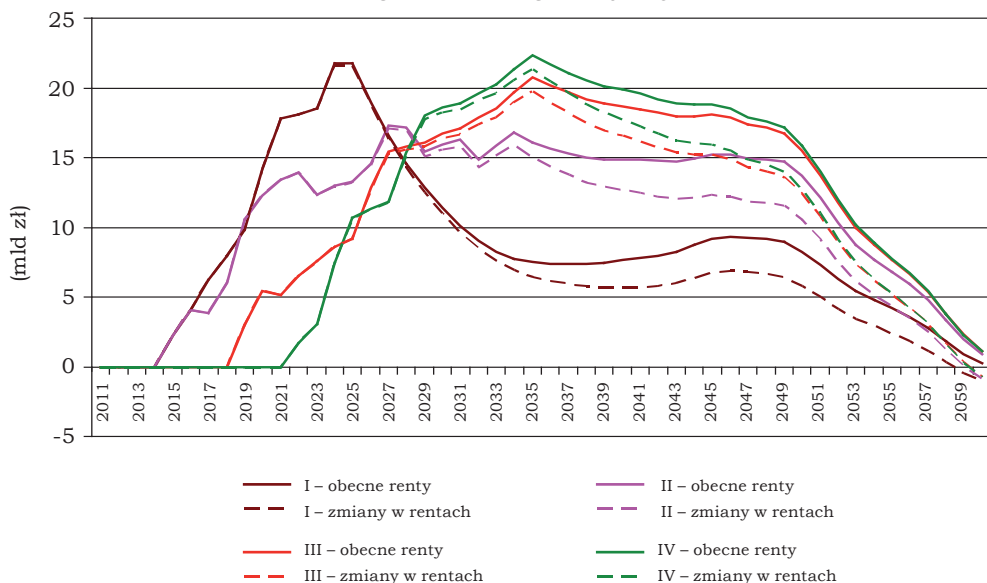


Przy czym różnice salda zachowują się odmiennie dla funduszu emerytalnego i dla funduszu rentowego. Dla funduszu emerytalnego (wykres 9) różnice w saldzie rocznym są większe dla warunków obecnych przepisów dotyczących rent. Oznacza to, że dla funduszu emerytalnego podwyższenie wieku emerytalnego przynosi większe korzyści w warunkach obecnej formuły rent niż w warunkach zmian w rentach. Jest to między innymi efekt emerytur przyznawanych z urzędu, które – zgodnie z przepisami – nie mogą być niższe niż pobierana dotychczas renta z tytułu niezdolności do pracy. Renty te są wyższe w warunkach obecnych przepisów dotyczących rent, a więc większa jest korzyść z późniejszego przeniesienia tych rent do funduszu emerytalnego. Dla funduszu rentowego (wykres 10) podwyższenie wieku emerytalnego powoduje mniejsze pogorszenie salda rocznego w warunkach

nowej formuły rent niż w warunkach obecnej formuły rent. Renty z tytułu niezdolności do pracy są wyższe w warunkach obecnych przepisów dotyczących rent, a więc większy jest też koszt wynikający z późniejszego przeniesienia tych rent do funduszu emerytalnego w wyniku przyznania emerytury z urzędu. Poza tym – w warunkach zmian w rentach – w długim horyzoncie niższe są wysokości rent rodzinnych, z uwagi na zmianę sposobu obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy. W warunkach zmian w rentach mniejsze są wobec tego koszty ewentualnego przyznania renty rodzinnej w okresie od wieku 60/65 lat do wieku emerytalnego czy też dłuższego niż do wieku 60/65 lat okresu wypłacania rent rodzinnych.

Wykres 9

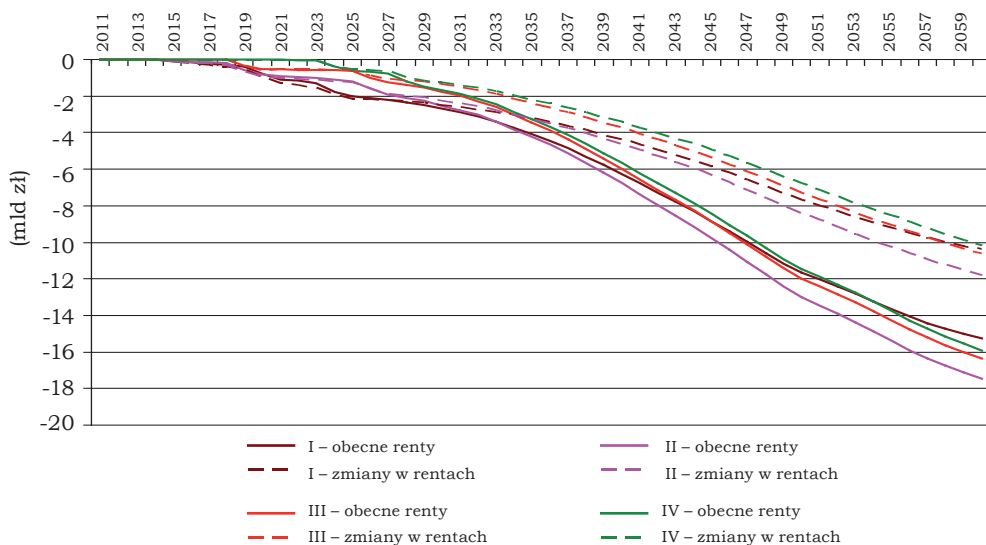
**Różnice salda rocznego funduszu emerytalnego
w porównaniu do przepisów,
w których wiek emerytalny wynosi 60/65 lat
– w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.**



Efekt podwyższenia wieku emerytalnego warto analizować nie tylko w danym roku, ale globalnie w całym prognozowanym okresie. Na wykresie 11 przedstawiono sumę sald rocznych FUS w latach 2011-2060 w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r. (wykresy kolumnowe, lewa oś). Liniami odpowiednich kolorów zaznaczono natomiast różnice sumy sald rocznych FUS w porównaniu do przepisów, w których wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (prawa oś). Analizując sumy sald rocznych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zdyskontowanych inflacją na 2009 r., w perspektywie do 2060 r. podwyższenie wieku emerytalnego jest korzystne dla FUS we wszystkich czterech analizowanych scenariuszach tego podwyższenia.

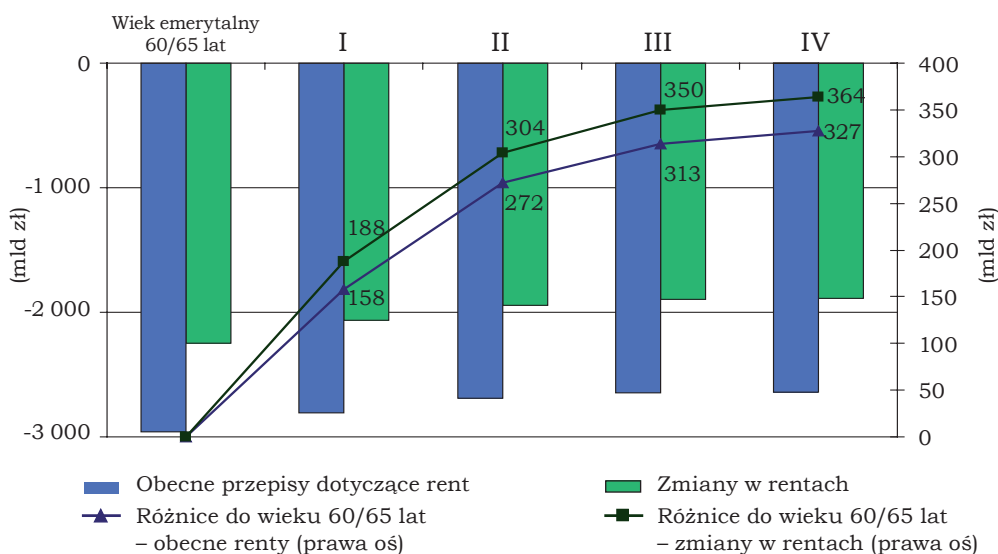
Wykres 10

**Różnice salda rocznego funduszu rentowego
w porównaniu do przepisów,
w których wiek emerytalny wynosi 60/65 lat
- w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.**



Wykres 11

**Suma sald rocznych FUS w latach 2011-2060
i różnice w porównaniu do przepisów
w których wiek emerytalny wynosi 60/65 lat
- w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r.**



5. Podsumowanie

Podwyższenie wieku emerytalnego powoduje w początkowym okresie wzrost – w porównaniu do warunków, w których wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – salda rocznego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z czasem jednak poprawa ta jest coraz mniejsza i w końcu saldo roczne FUS w wariantach z podwyższeniem wieku emerytalnego jest mniejsze niż w warunkach, w których wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Jednak, biorąc pod uwagę sumę sald rocznych FUS w latach 2011-2060 w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2009 r., w analizowanych scenariuszach podwyższenie wieku emerytalnego jest korzystne dla finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Podwyższenie wieku emerytalnego spowoduje również wzrost wysokości emerytur. W przypadku większego podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego kobiet niż mężczyzn, zmniejszeniu (w porównaniu do warunków wieku emerytalnego 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet) ulegnie różnica między przeciętną emeryturą mężczyzn a przeciętną emeryturą kobiet.

Podwyższenie wieku emerytalnego będzie miało wpływ nie tylko na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz na budżet państwa, ale również na otwarte fundusze emerytalne, emerytury z II filara, Fundusz Pracy, Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpływy składkowe na ubezpieczenie zdrowotne oraz wpływy z podatku dochodowego. Podwyższenie wieku emerytalnego spowoduje – przy założeniu odpowiednich zmian w innych ustawach – że do wyższego wieku wypłacane będą zasiłki i świadczenia przedemerytalne, emerytury pomostowe oraz nauczycielskie świadczenia kompensacyjne.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzona reforma emerytalną z 1999 r. nowa formuła obliczania wysokości emerytury (formuła zdefiniowanej składki) premiuje osoby przechodzące na świadczenie w późniejszym wieku i sama w sobie zawiera zachętę do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Zgodnie z tą formułą wysokość emerytury zależy przede wszystkim od kwoty składek odprowadzonych na ubezpieczenie emerytalne i od wieku przejścia na emeryturę. Im więcej składek zostanie odprowadzonych i im późniejszy będzie wiek przejścia na emeryturę, tym wyższa będzie emerytura. Warto również podkreślić, że średni wiek osób przechodzących na emeryturę wzrasta/będzie wzrastał w wyniku ograniczenia prawa do emerytur wcześniej.

Zmiany w ustawowym wieku emerytalnym w Europie – wnioski dla Polski

1. Znaczenie wieku emerytalnego w systemie emerytalnym

Podstawowym elementem każdego systemu emerytalnego jest wiek emerytalny. Ustalenie tego wieku na poziomie odpowiadającym warunkom każdego kraju jest niezmiernie ważne i może decydować o wydolności finansowej nie tylko samego systemu emerytalnego, ale również finansów publicznych państwa. Niespotykane są (w zasadzie) na świecie powszechne systemy emerytalne oparte tylko na stażu ubezpieczenia, nieuwzględniające minimalnego wieku, w jakim można zaprzestać aktywności zawodowej i nabyć uprawnienia do świadczenia. Polskie eksperymenty z górnikami (1983 r.) i nauczycielami (1982 r.), dla których zlikwidowano wiek emerytalny uznać należy za nieudane; jego ponowne wprowadzenie było bardzo trudne. Dla nauczycieli udało się, ale dla górników wszelkie próby kończą się niepowodzeniem. W kilku krajach dla służb mundurowych nie określono minimalnego wieku, ale wymagany staż pracy jest na tyle długi, że zbyt wczesne odejście ze służby na emeryturę jest niemożliwe.

Wiek emerytalny właściwie niewiele się zmieniał w ciągu ostatniego stulecia, od chwili wprowadzenia pierwszych państwowych ubezpieczeń emerytalnych w Niemczech. Na ogół kształtował się na poziomie 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Lata siedemdziesiąte XX w. były okresem obniżania wieku emerytalnego, zwłaszcza w krajach, w których rządili socjaliści oraz w krajach „obozu demokracji ludowej”. Zwłaszcza w tych ostatnich na ubezpieczenia nałożono wiele funkcji socjalnych, np. wiek emerytalny dla kobiet powiązано z liczbą posiadanych dzieci, było też wiele odstępstw dla rozmaitych grup zawodowych, co tłumaczono wówczas sprawiedliwością społeczną, a później, po transformacji nazwano uprzywilejowaniem, nie zawsze słusznym.

Wraz ze zmianami demograficznymi, a szczególnie od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. coraz częściej dyskutowano na temat wieku emerytalnego, a zwłaszcza na temat jego wpływu na równowagę systemu emerytalnego w przyszłości. Ten temat był nierozdzielnie związany z przeprowadzanymi lub przygotowywanymi reformami. Czy rzeczywiście wiek

emerytalny jest podstawowym elementem decydującym o jakości i wydolności systemu emerytalnego? Zdecydowanie tak, gdyż jest to chyba najważniejszy element tego systemu. Jednak nie można wprowadzić jednolitego wieku emerytalnego na całym świecie. Musi on być dostosowany do warunków każdego kraju. Przy jego ustalaniu trzeba brać pod uwagę różne czynniki, przede wszystkim oczekiwaną długość życia, w tym życia w dobrym zdrowiu, oraz tempo przyrostu długości życia. Nie można ustalić dowolnie wysokiego wieku emerytalnego i osiągnąć dzięki temu równowagę finansową systemu emerytalnego, gdyż albo ubezpieczeni nie będą dożywać do wieku emerytalnego (jak to było w początkach ubezpieczenia emerytalnego w Niemczech, gdzie wiek emerytalny był zbliżony do przeciętnego dalszego trwania życia dla osób w tym wieku i mógł go osiągnąć znikomy procent pracujących), albo staną się niezdolni do pracy w wieku przedemerytalnym, co zmniejszy liczbę emerytów. Jednak nie o to chodzi, aby nie dopuścić do pobierania emerytury, ale o to, aby zrównoważyć finanse przy jednoczesnym spełnianiu przez emerytury przypisanej im roli, tzn. dostarczenia dochodów na starość.

2. Przeciętne dalsze trwanie życia

Przeciętne dalsze trwanie życia rośnie prawie na całym świecie, ale punkt wyjścia do tego wzrostu jest odmienny w poszczególnych krajach. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej na początku transformacji ustrojowej był on znacznie niższy niż w Europie Zachodniej. Wpływało na to wiele czynników, między innymi stan zdrowia, ale też styl życia. Przeciętne dalsze trwanie życia jest kategorią obiektywną. Natomiast współczynnik lat przeżytych w zdrowiu uwzględnia nie tylko przeciętne dalsze trwanie życia, ale także przewidywaną długość życia bez niepełnosprawności. Zawiera on w sobie element subiektywności, bowiem jego wartości są ustalane przy użyciu specjalnie sporządzonych ankiet, co wiąże się z trudnościami metodologicznymi definiowania problemów zdrowotnych. Jednak wydaje się, że przy konstrukcji systemu emerytalnego i powiązanych z nim systemów rentowych trzeba brać pod uwagę fakt, że nie przez całe swoje życie człowiek może pracować. Nie można tego ważnego dla przyszłych emerytów współczynnika nie dostrzegać, koncentrując się tylko na ogólnej długości życia. Tabele 1 i 2 ukazują porównanie tych dwóch współczynników – przeciętnego dalszego trwania życia w wieku 0 i w wieku 50 lat. Wynika z nich, że zróżnicowanie między krajami jest bardzo duże, czasami zaskakujące. Na przykład, jeśli dalsze trwanie życia w momencie 0 jest różne dla kobiet i mężczyzn we wszystkich krajach i kobiety mają szansę żyć czasami dłużej, w skrajnych przypadkach nawet ponad 10 lat (Litwa – 12 lat, Łotwa, Estonia – 11 lat), to w odniesieniu do oczekiwanego życia w dobrym zdrowiu te różnice między kobietami a mężczyznami są niewielkie w krajach Europy Zachodniej, a w kilku z nich mężczyźni mają szansę nieco dłużej zachować dobre zdrowie (największa różnica na korzyść mężczyzn: Holandia – 2 lata, Szwecja – 1 rok). W krajach Europy Środkowo-Wschodniej kobiety zawsze zachowują

dobrze zdrowie dłużej. Największe różnice na korzyść kobiet przewidywane są dla Polski – 5 lat, a przewidywane życie w dobrym zdrowiu dla kobiet jest jednym z najdłuższych w Europie – 66,6 lat (po Malcie – 70,1, Danii – 68,2 i Grecji – 67,2), mężczyźni zaś mieszczą się w środku stawki.

Tabela 1
Oczekiwana długość życia i oczekiwane lata życia w dobrym zdrowiu w momencie urodzenia w krajach Unii Europejskiej w 2005 r.

Kraj	Oczekiwana długość życia		Oczekiwana długość życia w zdrowiu	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
Austria	76,7	82,3	57,8	57,6
Belgia	76,2	81,9	61,7	61,9
Cypr	76,8	81,1	59,5	57,9
Czechy	72,9	79,3	57,9	59,9
Dania	76,0	80,5	68,4	68,2
Estonia	67,3	78,2	48,0	52,2
Finlandia	75,6	82,5	51,7	52,4
Francja	76,8	83,8	62,1	64,3
Grecja	76,8	81,6	65,7	67,2
Hiszpania	77,0	83,7	63,2	63,1
Holandia	77,3	81,7	65,0	63,1
Irlandia	77,3	81,7	63,0	64,1
Litwa	65,3	77,3	51,2	54,3
Luksemburg	76,6	82,3	62,2	62,1
Łotwa	65,4	76,5	50,6	53,1
Malta	77,3	81,4	68,5	70,1
Niemcy	76,7	82,0	55,0	55,1
Polska	70,8	79,3	61,0	66,6
Portugalia	74,9	81,3	58,4	56,7
Słowacja	70,2	78,1	54,9	58,4
Słowenia	73,9	80,9	56,3	59,1
Szwecja	78,5	82,9	64,2	63,1
Węgry	68,7	77,2	52,0	53,9
Wielka Brytania	77,1	81,1	63,2	65,0
Włochy	78,2	84,0	65,7	66,5

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table>.

Tabela 2

**Oczekiwana długość życia oraz oczekiwana długość życia
w dobrym zdrowiu osoby w wieku 50 lat
w krajach Unii Europejskiej w 2005 r.**

Kraj	Oczekiwana długość życia		Oczekiwana długość życia w zdrowiu	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
Włochy	30,4	35,5	20,6	20,9
Szwecja	30,3	34,1	20,2	20,3
Francja	29,6	35,4	18,0	19,7
Cypr	29,5	32,9	15,9	13,7
Irlandia	29,5	32,9	18,9	20,2
Hiszpania	29,5	35,0	19,2	18,6
Wielka Brytania	29,5	32,7	19,7	20,8
Grecja	29,4	33,0	19,8	20,8
Holandia	29,1	33,3	20,2	20,4
Austria	29,1	33,7	14,5	15,7
Malta	29,1	32,7	21,7	22,6
Niemcy	29,0	33,4	13,6	13,6
Luksemburg	28,8	33,6	18,0	18,2
Belgia	28,7	33,4	18,4	18,7
Finlandia	28,5	34,2	12,9	13,9
Dania	28,3	31,9	23,6	24,1
Portugalia	28,1	32,9	14,9	12,7
Słowenia	26,8	32,4	15,3	17,3
Czechy	25,8	30,7	14,8	16,3
Polska	24,8	31,2	16,5	20,2
Słowacja	23,7	30,0	12,3	13,1
Węgry	22,7	29,4	10,8	11,4
Estonia	22,4	30,5	9,1	10,4
Litwa	21,7	29,9	11,5	11,9
Łotwa	21,3	29,3	11,0	12,7
Średnia UE 15	29,2	33,7	18,2	18,6
Średnia UE 10	24,8	30,9	13,9	14,9

Źródło: Raport POLSKA 2030, Zespół Doradców Strategicznych Premiera Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 66.

Różnice te utrzymują się, są może nawet proporcjonalnie większe przy porównaniu tych samych współczynników dla osób w wieku 50 lat, a więc w okresie poprzedzającym osiągnięcie wieku emerytalnego. Dlatego też tabelę 2 skonstruowano od najwyższych do najniższych wartości oczekiwanej długości życia dla mężczyzn. Najdłużej mają szansę żyć mężczyźni i kobiety we Włoszech, odpowiednio 30,4 lat i 35,4 lat. Najkrócej zaś na Łotwie – mężczyźni tylko 21,3 lat, kobiety – 29,3 lat. Różnice są niepokojąco duże, zwłaszcza w odniesieniu do mężczyzn. Charakterystyczne jest, że ciągle pozostaje duża różnica między „starą” i „nową” Europą. Średnia dalszego trwania życia dla wieku 50 lat dla starych krajów Unii to 29,2 lat dla mężczyzn i 33,7 lata dla kobiet, podczas gdy dla krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. średnie te wynoszą odpowiednio 24,8 lat i 30,9 lat.

Tabela 2 ukazuje słabą korelację przeciętnego dalszego trwania życia z dalszym trwaniem życia w dobrym zdrowiu. Najbardziej korzystna jest sytuacja w Danii, gdzie mężczyźni mają szansę żyć w dobrym zdrowiu jeszcze 23,6 lata na dalsze oczekiwane 28,5 lat życia, kobiety zaś odpowiednio 24,1 lata na 31,9 lat. Świadczy to o tym, że mężczyźni większą niż kobiety część życia spędzą w dobrym zdrowiu. Na końcu stawki znajdują się kraje nadbałtyckie oraz Węgry, w których mężczyźni będą w dobrym zdrowiu żyć tylko połowę dalszego trwania życia, a kobiety dużo mniej niż połowę. W Estonii mężczyźni 50-letni będą szacunkowo żyli jeszcze 22,4 lata, w tym 9,1 lat w zdrowiu, a kobiety na 30,5 lat życia tylko jedną trzecią dalszego życia – 10,4 lat – przeżyją w dobrym zdrowiu. Zaskakująco krótko w zdrowiu będą szacunkowo żyli Niemcy i Finowie, bo ci pierwsi 13,6 lat (tyle samo kobiety i mężczyźni), a ci drudzy 13,9 lat kobiety i 11,9 lat mężczyźni. Zastanawiające jest to, że o ile skrajne różnice między dalszym trwaniem życia wynoszą dla mężczyzn 9 lat i 6 lat dla kobiet, o tyle dla dalszego życia w zdrowiu te różnice są dużo większe, bo aż 14 lat (14,5 lat dla mężczyzn i 13,7 lat dla kobiet). Może to świadczyć o tym, że kobiety są bardziej podatne na różne zachorowania w starszym wieku, powodujące ich niepełnosprawność. Aby więc podjąć właściwą decyzję w sprawie wieku emerytalnego, nie można pominąć tak ważnej sprawy jak czynniki wpływające na życie w dobrym zdrowiu (a więc w zdolności do pracy), trzeba je szczegółowo przeanalizować. Są w tej dziedzinie prowadzone badania, w tym porównawcze, w różnych ośrodkach europejskich zajmujących się stanem zdrowia społeczeństwa.

3. Wiek emerytalny w krajach europejskich

Wiek emerytalny, jak już wspomniano wyżej, przez pierwsze kilkadziesiąt lat istnienia systemu emerytalnego nie zmieniał się, przede wszystkim dlatego, że został ustalony na wysokim poziomie w porównaniu z dalszym trwaniem życia. Po II wojnie światowej wszystkie kraje przeszły na repartycyjny system emerytalny, czyli finansowanie świadczeń z bieżących składek. Jednocześnie nastąpił olbrzymi wzrost urodzeń, a udział ludzi starych

w społeczeństwie nie był duży. Wydłużanie się trwania życia, towarzyszące postępowi społecznemu, wcale w pierwszym etapie nie skłoniło do myślenia o wypłacalności systemów emerytalnych w przyszłości. W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku – okresie największej rywalizacji dwóch systemów politycznych na świecie w sferze polityki społecznej – doprowadzono do obniżenia wieku emerytalnego w wielu krajach. Dokonano tego na przykład we Francji. Generalnie w krajach „demokracji ludowej” wiek emerytalny był niższy (ale też ludzie żyli dużo krócej i w dużo gorszych warunkach) niż w Europie Zachodniej. Tylko w Polsce i NRD wiek emerytalny dla mężczyzn wynosił 65 lat, w pozostałych krajach był o 5 lat niższy. Również wiek emerytalny kobiet (z wyjątkiem Polski i NRD) był niski – 55 lat, obniżany jeszcze wraz z liczbą urodzonych dzieci.

W Polsce od 1976 r. też systematycznie obniżano wiek emerytalny, najpierw dla kobiet do 55 lat (przy posiadaniu 30-letniego stażu pracy i przy zaliczaniu do niego okresów wychowania dzieci), potem dla rozmaitych grup zawodowych, czego szczyt obserwować można było w latach 1982-1983, czyli na początku stanu wojennego, kiedy to nastąpił wysyp kart branżowych (nauczyciela, górnika, portowca, hutnika, itp.), regulujących niezwykle korzystnie uprawnienia emerytalne. W tym czasie nauczyciele zaczęli przechodzić na emeryturę bez względu na wiek po 30 latach pracy (w tym 20 latach pracy nauczycielskiej). Górnicy dostali trochę trudniejsze do spełnienia warunki: emerytura bez względu na wiek po 25 latach pracy stale i w pełnym wymiarze czasu pracy pod ziemią, inna praca w ogóle nie była brana pod uwagę przy obliczaniu emerytury. Raz dane przywileje trudno odebrać. Dopiero po 10 latach od startu reformy emerytalnej udało się zlikwidować większość emerytur wcześniejszych, zastępując je dla niewielkiej grupy ubezpieczonych emeryturami pomostowymi, górnicy jednak nadal zachowali wszystkie swoje specjalne uprawnienia.

Dyskusja nad koniecznością podniesienia wieku emerytalnego zaczęła się toczyć w końcu lat osiemdziesiątych XX w., wraz z przyjęciem do wiadomości nieodwracalnych zmian w strukturze wiekowej społeczeństw – zmniejszania się liczby pracujących i zwiększającej się liczby osób starszych i starych. Wtedy to, nie bez protestów społecznych, zaczęto myśleć o podwyższaniu wieku emerytalnego jako receptie na nieuniknioną w przyszłości niewydolność finansową tradycyjnych repartycyjnych systemów emerytalnych ze zdefiniowanym świadczeniem. Najpierw, na przełomie XX i XXI w. rozpoczęto podwyższanie wieku emerytalnego kobiet w celu zrównania go z wiekiem mężczyzn. Rozłożono tę operację na kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat. Drugi etap, który rozpoczął się około dziesięć lat później, to podwyższanie wieku emerytalnego dla wszystkich. Najwyższy dotychczas równy dla obu płci wiek emerytalny (67 lat) wprowadzono w Islandii, zapoczątkowano odpowiednimi ustawami podnoszenie wieku do 67 lat w Niemczech i w Danii. Zamiany takie ogłoszono w Holandii i Hiszpanii. Inne działania w tej dziedzinie w Europie ilustruje tabela 3.

Tabela 3

Wiek emerytalny w krajach europejskich w 2011 r. i zamierzone zmiany

Kraj	Wiek emerytalny		Uwagi
	M	K	
Austria	65	60	Od 2004 r. podnoszenie wieku K do zrównania z M w 2033 r.
Białoruś	65	60	
Belgia	65	65	
Bułgaria	63	60	Planowane podnoszenie wieku do odpowiednio 65 lat M i 63 lat K
Cypr	65	65	
Czechy	62,2	56,8- -62,2	Od 1996 r. wiek M podnoszony o 2 mies. i K o 4 mies. rocznie, aby w 2013 r. osiągnęły 63 lata. Dla kobiet z dziećmi 59-62 lata w zależności od liczby dzieci
Dania	65	65	W latach 2024-2027 podwyższany do 67 lat
Estonia	63	60	Systematycznie podnoszony wiek K, w 2016 r. – 63 lata, potem wzrost do 65 lat
Finlandia	65	65	Emerytura państwowa, emerytura składkowa 63-68 lat
Francja	60	60	62 lata w 2020 r. Pełna emerytura obecnie 65 lat (przy stażu 40,5), w 2020 r. 65 lat (przy stażu 41,5)
Grecja	65	60	Kobiety objęte ubezpieczeniem od 1993 r. – 65 lat
Hiszpania	65	65	Zamiar podwyższenia do 67 lat
Holandia	65	65	Zamiar podwyższenia do 67 lat
Irlandia	65	65	Emerytura państwowa, emerytura składkowa 66 lat
Islandia	67	67	
Litwa	62,5	60	
Luksemburg	65	65	
Łotwa	62	62	Zamiar podwyższenia do 65 lat
Malta	61	60	62 lata dla urodzonych 1952-1955, 63 lata dla roczników 1956-1958, 64 lata dla urodzonych 1959-1961, 65 lat dla urodzonych od 1962 r.
Niemcy	65	65	Dla urodzonych w 1964 r. i później wiek podnoszony do 67 lat w latach 2012-2029 (z 65 do 66 lat o 1 miesiąc co rok, od 66 do 67 lat o 2 miesiące rocznie)

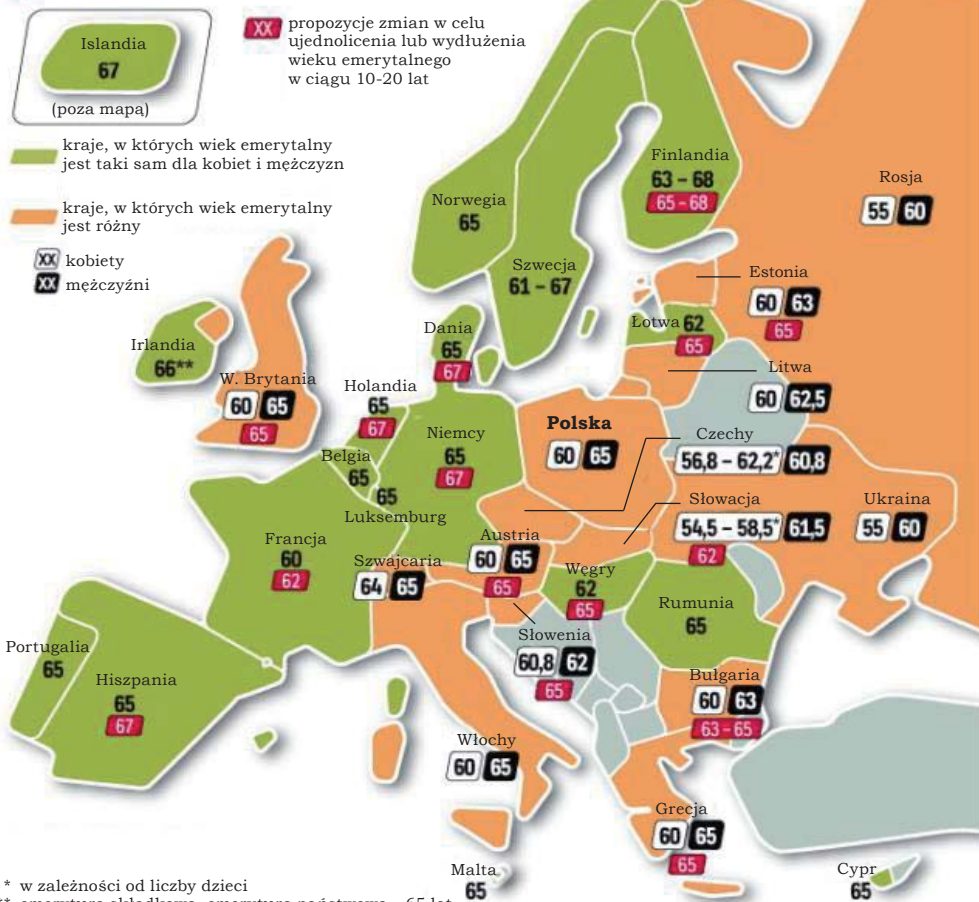
Kraj	Wiek emerytalny		Uwagi
	M	K	
Norwegia	65	65	
Polska	65	60	
Portugalia	65	65	
Rosja	60	55	
Rumunia	63	59	Podnoszony stopniowo do 65 lat dla M i K
Słowacja	61,5	54,5- -58,5	Wiek kobiet zależy od liczby dzieci. W 2014 r. wiek 62 lata dla wszystkich M i K
Słowenia	62	61	
Szwajcaria	65	64	
Szwecja	67→61	67→61	Wiek obniżany w ciągu 15 lat
Ukraina	60	55	
Węgry	62	62	Zamiar podniesienia do 65 lat dla M i K
Wielka Brytania	65	60	Zrównanie wieku M i K do 2046 r.
Włochy	65	60	Dla osób urodzonych od 1996 r. elastyczny wiek 57-65 lat

Źródło: Opracowanie własne.

Uwagę zwraca wprowadzenie elastycznego wieku przechodzenia na emeryturę w Szwecji. Będzie tam można przechodzić na emeryturę już od 61 roku życia. Elastyczny wiek emerytalny, przy obniżeniu minimalnego, zapowiedziano we Włoszech. Jednak wraz z kryzysem finansów publicznych we Włoszech, podejmowane są różne decyzje dotyczące oszczędności, w tym w dziedzinie polityki społecznej. Projekty przewidują między innymi podniesienie wieku emerytalnego, a nie jego obniżanie (trudno zresztą byłoby znaleźć uzasadnienie zamiaru obniżenia minimalnego wieku emerytalnego).

Podejmowane są również próby innego podejścia do wieku emerytalnego, automatyczne dostosowywanie go do zmian w przeciętnym dalszym trwaniu życia. Gdy będzie się ono wydłużało, podnoszony będzie wiek emerytalny. Na razie jednak nie ma konkretnych propozycji, co wiąże się też z podejściem do konstrukcji samych tablic trwania życia – wyborem między tablicami retrospektywnymi (dane *ex post*) i prospektywnymi (szacującymi możliwe zmiany w przyszłości). Oba rozwiązania mają wady i zalety. Pierwsze nie uwzględnia, że życie ludzkie będzie się wydłużać. Drugie zaś, nie do końca jeszcze potrafi przyjąć odpowiednie założenia odnośnie do różnych czynników i ich wpływu na wydłużanie się życia ludzkiego w perspektywie kilkudziesięciu lat.

Wiek emerytalny w wybranych krajach Europy



* w zależności od liczby dzieci

** emerytura składkowa, emerytura państwowa – 65 lat

Źródło: Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA, <http://europa.eu.int>, FOR

Ustawowy wiek emerytalny nie oznacza, że wszyscy przechodzą i będą przechodzili na emeryturę w tym właśnie wieku. Zawsze istnieją jakieś odstępstwa dla niektórych grup zawodowych, chociaż jest ich coraz mniej. Część ubezpieczonych odradza przejście na emeryturę. Przeciętny faktyczny wiek zaprzestania pracy zawodowej z tytułu przejścia na emeryturę rośnie we wszystkich krajach. Najwyższy był w 2009 r. w Szwecji – 63,8 lata, Holandii – 63,2 lata i w Wielkiej Brytanii – 63,1 lata. W dwóch pierwszych krajach od dawna obowiązuje równy wiek emerytalny dla obu płci, w trzecim dopiero podjęto decyzję o jego zrównaniu. Jednak faktyczny wiek emerytalny jest niższy niż ustawowy. W całej Unii Europejskiej faktyczny wiek emerytalny wynosił 61,4 lat.

W Polsce wiek przejścia na emeryturę długo był niezwykle niski, na poziomie 57-58 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet. W związku z likwidacją

wcześniejszych emerytur dla kobiet i dla wielu grup zawodowych od 2009 r., faktyczny wiek emerytalny w 2010 r. znacząco wzrósł i wynosił średnio 59,6 lat, w tym dla kobiet 59 lat, a dla mężczyzn 60,2 lat.

Dużo większe znaczenie, z punktu widzenia przyszłych emerytów, ma rodzaj systemu emerytalnego. Wiek emerytalny nabrał większego znaczenia w krajach, które wprowadziły do systemu emerytalnego filar kapitałowy i system zdefiniowanej składki. Emerytura jest wówczas ściśle uzależniona od momentu zaprzestania pracy, a więc od wieku emerytalnego. Tego typu systemy emerytalne wprowadziły na przełomie wieków kraje Europy Środkowo-Wschodniej (z wyjątkiem Czech) oraz Szwecja.

4. Ludzie starzy w populacji w roku 2010 i 2060

Przedstawiona niżej tabela 4 nie będzie tu szczegółowo analizowana. Można jednak zauważyć, że:

— niższy obecnie (2010 r.) udział osób w wieku 65 lat i więcej oraz 80 lat i więcej w danym kraju nie przesądza o strukturze demograficznej społeczeństw europejskich w przyszłości. Obecnie w Polsce udział osób w wieku 65 lat i więcej jest dużo niższy niż w innych krajach, zwłaszcza Europy Zachodniej, ale za 50 lat będzie on dużo wyższy,

— przyszłość poszczególnych krajów jest zróżnicowana: najlepsza sytuacja występuje w Luksemburgu, Wielkiej Brytanii i Danii, najgorsza w Rumunii, Polsce i Słowacji,

— wzrost udziału osób w wieku ponad 80 lat średnio w Europie w ciągu 50 lat wzrośnie prawie trzykrotnie (z 4,4% do 12,1%), ale w Polsce prawie czterokrotnie (z 3,3% do 12,3%), czyli zrówna się ze średnią UE,

— podwoi się w Unii wskaźnik obrazujący stosunek pracujących do pobierających emerytury z 25,9% do 52,6%. Najgorsza będzie sytuacja w Polsce (wzrost z 19,9% do 64,6%) i Rumunii (wzrost z 21,4% do 64,8%). Najlepsze wskaźniki na rok 2060 przewiduje się dla Islandii (33,5%), prawie 10 punktów gorsze dla Wielkiej Brytanii (42,1%), Norwegii (43%) i Danii (43,5%).

Tabela 4

Ludzie starzy w populacji w roku 2010 i 2060

Kraj	Osoby w wieku 65+ w procencie populacji		Osoby w wieku 80+ w procencie populacji		Stosunek osób pracujących do pobierających emerytury* (%)	
	2010	2060	2010	2060	2010	2060
UE 27	17,4	29,5	4,6	12,0	25,9	52,6
Austria	17,6	29,1	4,8	11,6	26,1	50,7
Belgia	17,2	25,5	4,9	9,9	26,0	43,8

* Populacja w wieku 65 i więcej podzielona przez populację w wieku 15-64 lata.

Kraj	Osoby w wieku 65+ w procencie populacji		Osoby w wieku 80+ w procencie populacji		Stosunek osób pracujących do pobierających emerytury* (%)	
	2010	2060	2010	2060	2010	2060
Bułgaria	17,5	32,7	3,8	12,8	25,4	60,3
Cypr	13,1	27,4	2,9	9,2	18,6	47,6
Czechy	15,2	30,7	3,6	12,2	21,6	55,0
Dania	16,3	25,5	4,1	10,1	24,9	43,5
Estonia	17,1	30,5	4,1	11,1	25,2	55,5
Finlandia	17,0	27,0	4,6	10,3	25,6	47,4
Francja	16,6	26,6	5,2	11,0	25,7	46,6
Grecja	18,9	31,3	4,6	13,3	28,4	56,7
Hiszpania	16,8	31,5	4,9	14,2	24,7	56,4
Holandia	15,3	27,2	3,9	11,1	22,8	47,5
Irlandia	11,3	22,0	2,8	9,0	16,8	46,6
Litwa	16,1	31,2	3,6	10,8	23,3	56,6
Luksemburg	14,0	26,4	3,6	10,2	20,4	45,0
Łotwa	17,4	35,6	3,9	12,6	25,2	68,0
Malta	14,8	31,0	3,3	11,2	21,3	55,6
Niemcy	20,6	32,8	5,0	13,5	31,3	59,9
Polska	13,5	34,5	3,3	12,3	19,0	64,6
Portugalia	17,9	32,0	4,5	13,5	26,7	57,2
Rumunia	14,9	34,8	3,1	13,1	21,4	64,8
Słowenia	16,5	31,6	3,9	12,7	23,8	57,6
Słowacja	12,3	33,5	2,7	12,1	16,9	61,8
Szwecja	18,1	26,3	5,3	9,9	27,7	46,2
Węgry	16,6	32,1	3,9	12,5	24,2	57,8
Włochy	20,2	31,7	5,8	14,1	30,8	56,7
Wielka Brytania	16,4	24,5	4,6	9,3	24,9	42,1
Islandia	12,0	20,3	3,3	7,8	17,9	33,5
Lichtenstein	13,5	29,3	3,2	13,4	19,3	52,9
Norwegia	14,9	24,9	4,8	9,6	22,5	43,0
Szwajcaria	16,8	30,4	4,8	12,3	24,7	54,4

* Populacja w wieku 65 i więcej podzielona przez populację w wieku 15-64 lata.

Źródło: epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08062011-BP/EN/308062011-BP-EN.PDF.

Przytoczone wyżej wskaźniki stawiają wszystkie społeczeństwa europejskie przed dużym wyzwaniem odnośnie do wydolności przyszłych systemów emerytalnych. Polska, mimo wcześniejszego niż w innych krajach wprowadzenia reformy emerytalnej, będzie miała trudne zadanie, zwłaszcza w kwestii polityki prenatalnej.

5. Wnioski

Podsumowując omówione wyżej problemy dotyczące zmian w ustawowym wieku emerytalnym w krajach europejskich, można sformułować następujące wnioski:

— Podwyższenie wieku emerytalnego w związku z przedłużaniem się życia wydaje się nieuniknione w krajach, które jeszcze tego nie uczyniły.

— Nie można, w przewidywanej przyszłości, nakazać wprowadzenia jednakowego wieku emerytalnego w całej Europie – ze względu na duże zróżnicowanie systemów emerytalnych i sytuacji demograficznej w poszczególnych krajach.

— Konieczne jest branie pod uwagę możliwości pozostawania ludzi starszych w pracy w powiązaniu z przewidywanym przyszłym popytem na pracę i stanem zdrowia społeczeństwa.

— Konieczne jest opracowanie i wdrożenie programu sprzyjającego lepszej adaptacji w pracy większej liczby starszych pracowników, którzy będą musieli pozostać w zatrudnieniu w związku z podniesieniem wieku emerytalnego.

— Konieczne jest utrzymanie ludzi starszych jak najdłużej w dobrym zdrowiu (prewencja, poprawa funkcjonowania służby zdrowia, rehabilitacja).

— Konieczne jest dostosowywanie systemów emerytalnych do zmieniających się warunków – wydaje się, że żaden z dzisiaj istniejących systemów emerytalnych nie wytrzyma próby czasu.

Część V

**ZRÓŻNICOWANIE
SYSTEMÓW EMERYTALNYCH W POLSCE**

Powszechny system emerytalny a odrębności wynikające z przynależności do niektórych grup zawodowych

Zmiany od 1 stycznia 1999 r. w polskim systemie ubezpieczenia społecznego połączone zostały z reformą systemu emerytalnego, której podstawowym zadaniem było ujednoczenie zasad nabywania prawa i przyznawania emerytur. Przepisy dotyczące nowych zasad emerytalnych przewidywały stosunkowo krótki okres przejściowy, ale w rzeczywistości większość z nich zaczęła obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2009 r.

W niniejszym opracowaniu chcemy dokonać przeglądu obowiązujących od 1999 r. zasad nabywania prawa do emerytury w naszym kraju i wskazać grupy zawodowe, które, wewnątrz systemu powszechnego, mają stałe lub czasowe odrębne uprawnienia emerytalne.

1. Zasady ogólne

Przepisy dotyczące emerytur¹ regulują zasady nabywania prawa do emerytury: • ze względu na wiek • ze względu na rodzaj ubezpieczenia • ze względu na staż pracy • ze względu na przynależność do określonej grupy zawodowej.

Poniżej omówimy je kolejno.

1.1. Ze względu na wiek

Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. mają prawo do emerytury po spełnieniu przesłanek: wymaganego stażu ubezpieczeniowego i określonego wieku. Generalnie zatem kobieta powinna posiadać staż ubezpieczeniowy co najmniej 20 lat i wiek 60 lat życia, a mężczyzna odpowiednio – 25 lat i 65 lat życia. Do końca 2008 r. od tej reguły obowiązywały jednak odstępstwa: obniżenie wymaganego stażu ubezpieczeniowego dla kobiet do co najmniej 15 lat, a dla mężczyzn do co najmniej 20 lat, przy zachowaniu warunku

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.).

wieku emerytalnego. Ten rodzaj emerytury „niepełnej” skutkuje jednak brakiem prawa do gwarancji minimalnej emerytury² ze względu na krótszy staż ubezpieczeniowy.

Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. – zgodnie z nowymi zasadami – mają prawo do emerytury po osiągnięciu określonego wieku, ustalonego dla kobiet na 60 lat życia, a dla mężczyzn na 65 lat życia. W przypadku tej grupy wiekowej ma zastosowanie także zasada nabycia prawa do emerytury po przepracowaniu określonej liczby lat i osiągnięciu niższego niż ustawowy wieku emerytalnego, jeżeli zainteresowana osoba spełnia warunki do emerytury wcześniejszej lub z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

1.2. Ze względu na rodzaj ubezpieczenia

Ubezpieczonym, którzy byli pracownikami przyznawane były emerytury wcześniejsze. Kobiety mogły je otrzymać po udokumentowaniu 30 lat stażu pracy i osiągnięciu 55 roku życia; albo po udokumentowaniu 20 lat stażu pracy i zaliczeniu do grupy osób całkowicie niezdolnych do pracy oraz osiągnięciu 55 lat życia. W przypadku mężczyzn wymagany staż ubezpieczeniowy wynosił 35 lat, a przy całkowitej niezdolności do pracy 25 lat, natomiast wymagany wiek w obu przypadkach – 60 lat życia. Warunki te musiały być spełnione do 31 grudnia 2008 r.

Osoby składające wniosek o emeryturę wcześniejszą nie mogły być członkami otwartych funduszy emerytalnych (OFE). W przypadku przynależności do II filaru prawo do emerytury oznaczało rezygnację z członkostwa.

1.3. Ze względu na staż pracy

Począwszy od 1 stycznia 2009 r. emerytura przysługuje bez wymaganego stażu ubezpieczeniowego – po osiągnięciu przez kobietę 60 lat życia, a przez mężczyznę 65 lat życia. Jest ustalana zawsze na wniosek osoby zainteresowanej.

Wyjątek stanowi przyznanie prawa do emerytury „z urzędu”. Ma to miejsce wtedy, gdy Zakład Ubezpieczeń Społecznych – po osiągnięciu przez rencistę wieku emerytalnego – dokonuje zamiany świadczenia rentowego na świadczenie emerytalne. W wielu przypadkach osoby te nie mają zbyt długiego stażu ubezpieczeniowego i nie miałyby prawa do emerytury. Warto dodać, że zamiana świadczenia, z renty na emeryturę, nie ogranicza prawa osoby zainteresowanej do złożenia wniosku i udokumentowania prawa do ustalenia emerytury na podstawie przedstawionych dokumentów.

1.4. Ze względu na przynależność do określonej grupy zawodowej

Mowa o takich grupach zawodowych, jak: kolejarze, górnicy, pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (np. pracownicy organów kontroli państwowej, pracownicy organów kontroli

² Od 1 marca 2011 r. najniższa emerytura wynosi 728,18 zł.

celnej, twórcy i artyści, dziennikarze, osoby wykonujące prace w tzw. służbach mundurowych czy nauczyciele). Szczegóły – w punkcie 2 niniejszego tekstu.

O wysokości emerytury decyduje sposób jej ustalania.

Do 31 grudnia 2008 r. w powszechnym systemie emerytalnym obowiązywała zasada, iż na wysokość świadczenia ma wpływ:

— 24% kwoty bazowej (kwota bazowa stanowi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne w poprzednim roku kalendarzowym),

— okres ubezpieczenia, przeliczany: po 1,3% podstawy wymiaru za każdy okres składkowy oraz po 0,7% podstawy wymiaru za każdy okres nieskładkowy.

Od 1 stycznia 2009 r. emerytura z powszechnego systemu ustalana jest według nowych zasad, co oznacza, że wysokość świadczenia zależy od:

— zwaloryzowanego kapitału początkowego, jeżeli osoba podlegała ubezpieczeniu przed 1 stycznia 1999 r.,

— zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne, opłacanych po 31 grudnia 1998 r.,

— tzw. średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę ubezpieczonego.

Powyższy sposób ustalania emerytury – przede wszystkim z powodu wprowadzenia elementu *średnie dalsze trwanie życia* – w wielu przypadkach w istotny sposób wpływa na wysokość świadczenia³. Dlatego w okresie przejściowym, obejmującym lata 2009-2013, na wniosek osoby ubezpieczonej emerytura może być ustalana w sposób mieszany, czyli część według starych zasad, a część według zasad nowych⁴. W praktyce, dla wielu osób składających o nią wniosek, jest to korzystne rozwiązanie.

2. Zasady nabywania prawa do emerytury ze względu na przynależność do określonej grupy zawodowej

2.1. Kolejarze

Prawo do emerytury dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. wymagało:

— osiągnięcia wieku – co najmniej 55 lat życia w przypadku kobiet i 60 lat życia w przypadku mężczyzn,

— udowodnienia okresu ubezpieczenia, składkowego i nieskładkowego: dla kobiet co najmniej 20 lat, dla mężczyzn co najmniej 25 lat;

³ W okresie I-XII 2010 r. w Polsce przeciętnie 4 996,2 tys. osób pobierało emerytury. Przeciętna miesięczna wysokość tego świadczenia wynosiła 1698,35 zł. Wydatki na ten cel z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły 1 010 824 114,2 tys. zł.

⁴ Art. 183 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS stanowi: w 2009 r. – według starych zasad 80% emerytury, według nowych zasad 20% emerytury; w 2010 r. – odpowiednio 70% i 30%; w 2011 r. – odpowiednio 55% i 45%; w 2012 r. – odpowiednio 35% i 65%; w 2013 r. – odpowiednio 20% i 80%.

dotatkowym warunkiem było zatrudnienie na kolei przez okres co najmniej 15 lat.

Osoby urodzone po 31 grudnia 1949 r., ale przed 1 stycznia 1969 r., spełniały warunki do nabycia prawa do emerytury, jeżeli:

- osiągnęły wiek emerytalny – 55 lat kobiety, 60 lat mężczyźni,
- udowodniły okres ubezpieczenia, składkowy i nieskładkowy, co najmniej 20 lat kobiety i co najmniej 25 lat mężczyźni; w tym udokumentowały co najmniej 15 lat zatrudnienia na kolei,
- warunki te spełniły do 31 grudnia 2008 r.,
- nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego, a w przypadku członkostwa w OFE złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku funduszu, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do budżetu państwa.

Zasady ustalania emerytur dla kolejarzy były zbliżone do zasad powszechnie obowiązujących, tzn.:

- 24% kwoty bazowej,
- 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych,
- 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych.

Dla omawianej grupy zawodowej przywilejem było uwzględnianie w wymiarze emerytury 14 miesięcy za jeden pełny rok pracy na parowym, spalinowym lub elektrycznym pojeździe trakcyjnym, w drużynach konduktorskich oraz na stanowiskach manewrowych lub ustawiaczy.

Począwszy od 2009 r. kolejarzy obejmują powszechne zasady nabywania prawa i ustalania emerytur⁵.

2.2. Górniczy

Górnicy są grupa, która w przeszłości zawsze miała, i zachowała nadal, odrębne reguły w zakresie prawa i zasad ustalania emerytur.

Osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r., a także po dniu 31 grudnia 1948 r., mają prawo do emerytury górniczej na dotychczasowych zasadach lub nowych zasadach, które obowiązują od 1 stycznia 2007 r.⁶

Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., ale przed 1 stycznia 1969 r., mają prawo do emerytury górniczej, jeżeli:

- ukończyły 55 lat życia, mają okres pracy górniczej – łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczanymi – wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 5 lat pracy górniczej; niższy wiek emerytalny, 50 lat, może być zastosowany, jeżeli okres pracy górniczej wynosi co najmniej 15 lat,

⁵ Liczba osób pobierających emerytury kolejowe w okresie I-XII 2010 r. wyniosła 146,7 tys. osób, przeciętna kwota świadczenia – 1614,54 zł, łączne wydatki na emerytury kolejowe – 2 847 407,2 tys. zł.

⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. nr 167, poz. 1397 ze zm.).

— nie są członkami OFE, albo zrezygnują z członkostwa i złożą wniosek o przekazanie do budżetu państwa środków zgromadzonych w OFE,

— rozwiążą stosunek pracy, jeżeli są pracownikami (warunek ten może być spełniony także po 31 grudnia 2008 r.).

Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. mogą przejść na emeryturę wcześniejszą bez względu na wiek, o ile:

— do końca 2008 r. mają spełniony warunek wykonywania pracy górniczej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 25 lat,

— nie są członkami OFE, a gdy są członkami – jeśli zrezygnują z członkostwa w OFE,

— rozwiążą stosunek pracy (nawet po 31 grudnia 2008 r.).

Przepisy dotyczące emerytur dla górników precyzują sposób ustalania wysokości emerytury (a dokładniej, okresów pracy górniczej mających wpływ na wysokość świadczenia), przy zastosowaniu przeliczników innych niż w powszechnym systemie emerytalnym. Są to następujące przeliczniki:

— 1,5 za każdy rok pracy górniczej wykonywanej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy,

— 1,8 za każdy rok pracy np. w przodku bezpośrednio przy urabianiu urobku, czy w drużynach ratowniczych,

— 1,4 za każdy rok pracy w pełnym wymiarze czasu pracy wykonywanej częściowo na powierzchni i częściowo pod ziemią (np. pod ziemią przy głębieniu szybów w przedsiębiorstwach budowy kopalń),

— 1,2 za każdy rok pracy, wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, na odkrywcę w kopalniach siarki i węgla brunatnego, w kopalniach otworowych siarki oraz w przedsiębiorstwach i innych podmiotach wykonujących roboty górnicze dla kopalń siarki i węgla brunatnego.

Ten korzystny sposób ustalania wysokości emerytury dla górników podlega pewnemu ograniczeniu, bowiem łączny okres pracy, ustalony przy zastosowaniu wymienionych przeliczników, uwzględnia się w wymiarze nie dłuższym niż 45 lat⁷.

2.3. Nauczyciele

Nauczyciele to grupa zawodowa, która zachowała prawo do emerytury bez względu na wiek. Zasada ta obejmuje zarówno osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., jak i osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.

Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., aby przejść na emeryturę muszą spełnić następujące warunki:

1) udokumentować 30-letni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze (nauczycielskiej), albo

⁷ W okresie I-XII 2010 r. 201,9 tys. osób pobierało emerytury górnicze, w przeciętnej wysokości 3336,40 zł. Łączne wydatki na emerytury górnicze wyniosły 8 084 071,4 tys. zł.

2) udokumentować 25-letni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym (nauczyciela szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich),

a ponadto rozwiązać – na swój wniosek – stosunek pracy.

Nauczyciele, którzy spełniają powyższe warunki mogą przejść na emeryturę także po rozwiązaniu stosunku pracy lub wygaśnięciu stosunku pracy z powodu całkowitej likwidacji szkoły, czy też pozostawania w tzw. stanie nieczynnym.

Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. zachowują prawo do emerytury bez względu na wiek, jeżeli:

— warunki dotyczące udokumentowania stażu pracy spełnią do 31 grudnia 2008 r., z wyjątkiem rozwiązania stosunku pracy, które może nastąpić także po tej dacie,

— nie przystąpiły do OFE, albo złożyły wniosek o przekazanie zgromadzonych środków do budżetu państwa.

Korzystnym rozwiązaniem dla nauczycieli jest to, że przyznanie prawa do emerytury nie zależy od udowodnienia faktu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, jak ma to miejsce w przypadku innych grup zawodowych spełniających warunki do emerytury z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze⁸.

2.4. Emerytury pomostowe

Zapowiedź tego rodzaju świadczenia pieniężnego została wpisana w 1998 r. w ustawę reformującą system emerytalny w Polsce. O słuszności takiej regulacji prawnej nie trzeba było nikogo przekonywać, ponieważ przez kilka ostatnich dziesięcioleci coraz to nowe grupy zawodowe uzyskiwały prawo do świadczeń emerytalnych w zdecydowanie obniżonym wieku emerytalnym. Powszechnie znane były dane statystyczne, z których wynikało, iż faktyczny wiek przejścia na emeryturę – z powodu funkcjonowania emerytur w szczególnych warunkach, w szczególnym charakterze, a także emerytur wcześniejszych – wynosił dla kobiet około 55 lat, a dla mężczyzn około 60 lat.

Dziś można stwierdzić, że wprawdzie problem ten był powszechnie znany i oczywisty, ale dopiero po upływie 10 lat, w dniu 19 grudnia 2008 r., przyjęta została ustawa o emeryturach pomostowych⁹. Zasadniczą kwestią było określenie katalogu zawodów osób uprawnionych do nowego świadczenia, przyznawanego po spełnieniu jednoznacznie sprecyzowanych warunków na okres przejściowy, tj. do osiągnięcia wieku emerytalnego.

⁸ W okresie I-XII 2010 r. przeciętna miesięczna liczba osób pobierających ten rodzaj emerytury wyniosła 311,2 tys.; przeciętna emerytura – 1856,02 zł. Wydatki na emerytury dla nauczycieli osiągnęły poziom 6 930 655 tys. zł.

⁹ Dz.U. nr 237, poz. 1656.

Emerytura pomostowa może być przyznana wyłącznie pracownikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- urodził się po 31 grudnia 1948 r.,
- udokumentował okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat,
- osiągnął wiek 55 lat (kobieta) lub 60 lat (mężczyzna),
- ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn,
- przed 1 stycznia 1999 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze,
- po 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze,
- nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy.

Emerytury pomostowe przewidziano także dla osób w niższym wieku niż 55 lub 60 lat. Z tego prawa mogą skorzystać osoby, które wykonują określone rodzaje prac (np. niektóre prace w morskich portach handlowych, prace górnicze, w ratownictwie górskim, w charakterze nurka, rybaka morskiego, czy prace przy azbeście). Ponadto, w niektórych przypadkach mogą z niego korzystać osoby legitymujące się orzeczeniem stwierdzającym niezdolność do wykonywania prac w szczególnych warunkach (dotyczy to np. prac pilotów statków powietrznych, personelu pokładowego, maszynistów pojazdów trakcyjnych, czy niektórych prac w hutnictwie, np. obsługa wielkich pieców, ręczne kucie w kuźniach)¹⁰.

Sposób ustalania emerytury pomostowej dokonywany jest według zasad obowiązujących w systemie zreformowanym.

3. Podsumowanie

Fundamentalnym celem reformy systemu emerytalnego w Polsce, zapoczątkowanej w końcu lat dziewięćdziesiątych XX w., było:

- 1) określenie jednakowych warunków nabywania prawa do emerytury dla wszystkich grup zawodowych,
- 2) wprowadzenie zmian w sposobie ustalania wysokości emerytur – poprzez odejście od metody zdefiniowanego świadczenia i zastąpienie jej metodą zdefiniowanej składki,
- 3) przekształcenie systemu repartycyjnego w system repartycyjno-kapitałowy i powołanie do życia nowych instytucji, otwartych funduszy emerytalnych, których zadaniem jest inwestowanie składek ubezpieczonych, gromadzonych w ramach II filaru kapitałowego.

Można stwierdzić, że nowy system emerytalny obejmuje większość ubezpieczonych; wyjątek – ale znaczący ze względów finansowych – stano-

¹⁰ W 2010 r. 2,6 tys. osób pobierało emeryturę pomostową, przeciętnie w wysokości 2325,38 zł. Łączne wydatki na emerytury pomostowe wyniosły 72 256,5 tys. zł.

wią górnicy, wobec których nie mają zastosowania powszechnie obowiązujące przepisy. Zatem niektóre grupy zawodowe w dalszym ciągu mogą korzystać z przywilejów wynikających z przepisów emerytalnych.

Poza systemem nadal pozostają osoby wykonujące pracę w tzw. służbach mundurowych, choć w 1999 r. podjęto (niestety na krótki okres) działania polegające na objęciu ubezpieczeniem społecznym osób, które od 1999 r. podejmują służbę w różnych „instytucjach mundurowych”.

W określonych przypadkach regulacje prawne umożliwiają zainteresowanym osobom rezygnację z członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym, co dla tych osób jest bardzo istotne – chociażby z powodu korzystniejszego sposobu ustalenia emerytury w ramach systemu repartycyjnego, czy też możliwości nabycia prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym.

Podobieństwa i różnice systemów emerytalnych dla rolników i osób prowadzących pozarolniczą działalność

1. Uwagi wstępne

Wobec tendencji do ujednoczania i koncentracji polskiego systemu ubezpieczeń społecznych¹ porównanie ubezpieczenia społecznego dla rolników i dla osób prowadzących pozarolniczą działalność pozwala wyodrębnić i ukazać elementy charakterystyczne dla ubezpieczenia każdej z tych grup osób pracujących na własny rachunek. Przy tym, z jednej strony umożliwia rozważenie cech odróżniających je od ubezpieczenia społecznego osób pracujących zależnie – na rzecz i na rachunek pracodawcy, z drugiej – analizę wspólnych cech ubezpieczenia osób niezależnie zdobywających środki utrzymania. Potrzeba stałych rozważań nad systemem rolniczym wiąże się również z nieustannie powracającą jego krytyką.

Obecnie rolników obejmuje ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2008 r. nr 50, poz. 291 ze zm.), zwana dalej ustawą rolniczą, a osoby prowadzące działalność pozarolniczą – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.), zwana dalej ustawą systemową oraz ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.), zwana dalej ustawą emerytalną. Liczba osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako rolnicy lub ich domownicy jest większa niż osób ubezpieczonych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Nawet łączna liczba wymienionych wyżej osób jest znacząco niższa niż liczba ubezpieczonych pracowników. Jednak takie łączne ujęcie sprawia, że zmieniają się proporcje.

¹ Polska reforma ubezpieczeń społecznych z 1999 r. zdecydowanie zmierzała do ujednoczania systemu i poza sporami dotyczącymi służb mundurowych wszystko wskazuje na to, że tendencja do włączania kolejnych grup osób związanych z określonymi rodzajami aktywności zawodowej do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych jest bardzo silna. Trudno jest wskazać argumenty za występowaniem tendencji przeciwnej. Ponadto, wobec przemian na rynku pracy jest raczej oceniana jako idąca w dobrym kierunku.

System rolniczego ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenie osób prowadzących pozarolniczą działalność rozwijały się odrębnie i różnie, nie były planowane jako podobne. Co do zasady miały inne założenia, choć w obu przyjęto pewne rozwiązania analogiczne do pierwotnego systemu pracowniczego.

Przed wszystkim systemowi rolniczemu stawiano zróżnicowane cele, związane z odrębnością pracy i życia na polskiej wsi². Były one dużo szersze i bardziej skomplikowane niż oczekiwania wobec systemu skierowanego do pracowników, później również do rzemieślników czy prowadzących działalność gospodarczą.

Oba systemy dotyczą osób, które będą nazywane prowadzącymi działalność. Jest to określenie zbiorcze obejmujące zarówno prowadzącego działalność rolniczą, jak i pozarolniczą oraz osoby od nich zależne: domowników i współpracujących. Odnosi się ono do działalności na własny rachunek, różnej od zatrudnienia pracowniczego, wykonywania poszczególnych usług lub pozostałych form wyodrębnionych w ustawodawstwie ubezpieczeniowym. W przypadku osób zależnych (współpracujących) decydujące znaczenie ma sposób uczestniczenia w wyniku ekonomicznym działalności (por. jednak art. 8 ust. 2 ustawy systemowej).

Poniższe opracowanie koncentruje się na konstrukcjach prawnych. Jednak poruszana problematyka jest bardzo ściśle związana z elementami ekonomicznymi, socjologicznymi i politologicznymi. Analiza szczegółowych zagadnień może służyć ocenie, czy możliwe byłoby upodobnienie lub nawet połączenie systemów, z jakimi wiązałyby się to problemami w zakresie konstrukcji prawnych i zasad zabezpieczenia społecznego. Punktem wyjścia jest system rolniczy, gdyż ma on wiele cech specyficznych, niewystępujących w prostszym ubezpieczeniu z tytułu działalności pozarolniczej. Wobec zarzutów stawianych rozwiązaniom zabezpieczenia społecznego rolników można założyć, że ewentualne upodobnianie systemów zmierzałoby w kierunku rozszerzania rozwiązań systemu powszechnego, a nie przejmowania przezeń rozwiązań charakterystycznych dla działalności rolniczej.

Uwaga koncentruje się na docelowym obowiązkowym systemie emerytalnym (dla osób urodzonych po 1948 r.) składającym się z I i II filaru. Ma to znaczenie nawet dla systemu rolniczego (np. art. 33 ust. 2a ustawy rolniczej). Poza rozważaniami pozostanie nieobowiązkowy trzeci filar, który jest częściowo adresowany do pracowników³, a praktycznie nie obejmuje rolników⁴.

² Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 240.

³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1207 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1205 ze zm.); od 1 stycznia 2012 r.: „o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego”.

2. Ubezpieczenia emerytalne dla osób prowadzących działalność i od nich zależnych

Dla rolników utworzono odrębny, specyficzny system ubezpieczeniowy. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność obejmuje system powszechny, z elementami szczególnie dla tej grupy osób.

Obydwa systemy mają państwową gwarancję wypłaty świadczeń (art. 76 ust. 3 ustawy rolniczej i art. 2 ust. 3 ustawy systemowej). W obu ubezpieczenie emerytalne jest bardzo silnie powiązane z rentowym. O tyle silniej w systemie rolniczym, że w ustawie wręcz jest mowa o jednym ubezpieczeniu emerytalno-rentowym⁵, oczywiście przy rozdzieleniu regulacji dotyczącej świadczeń danego rodzaju. W związku z tym trudno nawet porównywać takie kwestie, jak relacja składki do zakresu świadczeń. W systemie powszechnym regulacja jest wprawdzie osobna (np. wysokość składki), ale albo się nakłada (jest wspólna dla ubezpieczenia emerytalnego i ubezpieczeń rentowych), albo jest równoległa (poszczególne kwestie poruszane są w takiej samej sekwencji przepisów itp.). Najsilniej widać to w regulacji zakresu podlegania ubezpieczeniu.

Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w ocenie systemów konieczne jest uwzględnianie elementów dotyczących osób zależnych od osób prowadzących działalność (współpracujący, domownicy): ich statusu, obowiązków, obciążeń związanych z objęciem ich ubezpieczeniami, zakresu i przesłanek udzielenia świadczeń.

3. Zakres podmiotowy ubezpieczenia

W obu systemach zasadą jest ubezpieczenie obowiązkowe, jednak możliwe jest również ubezpieczenie dobrowolne (w systemie powszechnym tylko w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczenia, art. 9 ustawy systemowej).

Rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega z mocy ustawy (obowiązkowo):

- 1) rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny,
- 2) domownik takiego rolnika,
- 3) osoba pobierająca rentę strukturalną,
- 4) małżonek osoby wymienionej w pkt 3, jeżeli renta strukturalna wypłacana jest ze zwiększeniem na tego małżonka.

Natomiast w systemie powszechnym obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy systemowej).

⁵ W poniższych rozważaniach została podjęta próba wyodrębnienia emerytur w rolniczym ubezpieczeniu emerytalno-rentowym.

W tak określonym zakresie podmiotowym uderzają podobieństwa. Systemy te są skierowane do osoby fizycznej, prowadzącej na terytorium RP – osobiście i na własny rachunek (to wynika z definicji poszczególnych rodzajów działalności pozarolniczej, do których odsyła art. 8 ust. 6 ustawy systemowej) – działalność odpowiednio rolniczą lub pozarolniczą.

Występują również rozbieżności. Na przykład regulacja prawna systemu rolniczego wiąże skutki ze stosunkami rodzinnymi (małżeństwem – art. 16 ust. 1 pkt 4 oraz art. 28 ust. 6 pkt 1 ustawy rolniczej), które są niezależne od współpracy przy działalności. Wyodrębniono osobną kategorię ubezpieczonych – małżonka rolnika. Ma on swoje obowiązki, analogiczne do obowiązków rolnika, jednak łagodniejsze są warunki objęcia tej osoby ubezpieczeniem niż w systemie powszechnym, w tym również ponoszenia przez tę osobę obciążeń związanych z ubezpieczeniem. Według art. 5 ustawy rolniczej znaczenie ma „praca w gospodarstwie rolnika lub w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem domowym”. W systemie powszechnym potrzebna jest „współpraca przy prowadzeniu tej działalności”. Uwzględnia się zatem tylko działalność danej osoby bezpośrednio związaną z działalnością zarobkową prowadzącego działalność pozarolniczą.

4. Działalność rolnicza i pozarolnicza

Wobec formułowanej dla ubezpieczeń społecznych zasady „realności tytułu ubezpieczenia” istotne jest ustalenie, czy oprócz spełnienia przesłanek formalnych (np. nabycie gospodarstwa rolnego, rejestracja działalności pozarolniczej) dana działalność rzeczywiście jest wykonywana. Ocena taka należy do sfery ustaleń faktycznych. W związku z tym charakterystyczne jest, że występujące w ustawach zwroty niedookreślone, niekiedy trudna do uchwycenia okoliczność, czy mamy do czynienia z działalnością, wymusiły wprowadzenie domniemań ułatwiających ocenę. Dotyczy to zarówno ubezpieczenia rolniczego (art. 38 ustawy rolniczej, szczególnie pkt 4, również art. 5), jak i powszechnego⁶.

W szczegółowych definicjach rolnika i osoby prowadzącej pozarolniczą działalność występują znaczące różnice związane z istotą danego rodzaju działalności, świadczące przede wszystkim o swoistości prowadzenia gospodarstwa rolnego na tle innych rodzajów działalności na własny rachunek. I tak, formuła działalności pozarolniczej jest bardzo szeroka i blisko powiązana z pozaubezpieczeniowymi przepisami, które określają znaczenie poszczególnych pojęć użytych w art. 8 ust. 6 ustawy systemowej. Natomiast w stosunku do rolnika wyodrębniono warunki, że musi on być pełnoletni, zamieszkiwać i prowadzić działalność rolniczą w pozostającym w jego posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych lub w związku z przeznaczeniem gruntów gospodarstwa do zalesienia. Warunek

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2010 r., I UK 240/09, LEX nr 585723.

zamieszkiwania w gospodarstwie wydaje się wynikać z tradycyjnej swoistości prowadzonej działalności i może mieć znaczenie w przypadku ustalenia obowiązku podlegania ubezpieczeniu. Jednak nie powinno się mu przypisywać nadmiernej roli, bowiem merytorycznie dużo istotniejszy jest warunek prowadzenia działalności w posiadanym gospodarstwie.

Najbardziej charakterystyczną cechą obecnej konstrukcji zakresu definicji rolnika wydaje się być właśnie warunek posiadania gospodarstwa rolnego. Dla objęcia ubezpieczeniem rolniczym istotny jest czynnik majątkowy: powiązanie ubezpieczenia z posiadaniem gospodarstwa i jego wielkością. Natomiast przy określaniu obowiązkowego ubezpieczenia osób prowadzących pozarolniczą działalność takiej zależności nie ma. Każda pozarolnicza działalność, niezależnie od jej rozmiaru, stanowi tytuł do ubezpieczeń społecznych. Zróżnicowanie to można wiązać z historycznym uzasadnieniem wprowadzenia ubezpieczenia społecznego rolników i dokonywania w nim zmian, jakim miało być między innymi kształtowanie struktury polskich gospodarstw rolnych.

Wydaje się, że w definicji rolnika ten substrat majątkowy jest elementem niezbędnym i zasadniczym, o czym świadczy uzależnienie obowiązkowego ubezpieczenia rolniczego od wielkości gospodarstwa i dyskusja, jaka to powinna być wielkość – w założeniu: pozwalająca na uznanie pracy w gospodarstwie za źródło utrzymania, którego utrata po osiągnięciu wieku emerytalnego uzasadnia wypłatę emerytury⁷. Natomiast działalność pozarolnicza może być oderwana od tego rodzaju substratu materialnego (przedsiębiorstwa)⁸, a w niektórych przypadkach taki element materialny zdecydowanie nie jest potrzebny (np. wolne zawody, twórcy, artyści). Tymczasem trudno sobie wyobrazić rolnika oddzielonego od ziemi, działającego mimo nieposiadania gospodarstwa rolnego (w rozumieniu art. 55³ k.c.), a zatem ten właśnie element należy uznać za kluczowy przy definiowaniu działalności rolniczej. W kategorii osób prowadzących działalność na własny rachunek rolnicy muszą być wyodrębniani poprzez związek z prowadzonym gospodarstwem. W związku z konsekwencjami takiego wyodrębnienia (ubezpieczenie zdrowotne, świadczenia) kluczową sprawą powinno być prowadzenie działalności⁹ osobiście¹⁰, a gospodarstwo rolne jest właśnie specyficznym narzę-

⁷ Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, op. cit., s. 240-241.

⁸ Może być z nim również nierozzerwalnie związana, np. w przypadku wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – niezależnie od przedmiotu działalności tej spółki (art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej) lub osoby prowadzącej niepubliczną szkołę (art. 8 ust. 6 pkt 5 teże ustawy).

⁹ Chodzi tu o działalność zawodową, związaną z gospodarstwem, polegającą na wykonywaniu zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNP 2006 nr 17-18, poz. 278 z głosem P. Bielskiego, Rejent 2008, s. 141.

¹⁰ Dyskusyjne jest przy tym, czy osoba, która nie wykonuje w gospodarstwie prac fizycznych, ograniczając się jedynie do prac zarządczych, powinna podlegać ubezpieczeniu jako rolnik czy jako przedsiębiorca – zob. T. Bińczycka-Majewska, *Zabezpieczenie emerytalne rolników indywidualnych [w:] Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kraków 2007, s. 113.

dziem prowadzenia tej działalności, uzasadniającym do pewnego stopnia odmiennie traktowanie rolników na tle innych osób prowadzących działalność. Takie ujęcie pozwalałoby na określenie dość jasnych kryteriów oceny, czy odrębności mieszczą się w granicach zasady równości.

Z punktu widzenia tej zasady wątpliwości wzbudza obecnie sytuacja małżonka rolnika. W art. 5 ustawy rolniczej na równi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego potraktowano prowadzenie gospodarstwa domowego związanego z tym gospodarstwem rolnym. Do uznania współpracy z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność konieczne jest współdziałanie przy tej działalności, a nie prowadzenie domu np. przedsiębiorcy lub twórcy. Ujęcie występujące w ubezpieczeniu rolniczym¹¹ może być uzasadniane tradycją, jednak wobec źródeł finansowania świadczeń tak szerokie podejście budzi wątpliwości.

5. Osoby współdziałające

Podobnie jest z zakresem ubezpieczenia osób współdziałających z prowadzącymi działalność. Między definicją osoby współpracującej z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność (art. 8 ust. 11 ustawy systemowej) a domownikiem (art. 6 ust. 2 ustawy rolniczej) występują charakterystyczne różnice. Można wprawdzie uzasadniać je szczególnymi cechami pracy na wsi, ale jednocześnie należy oceniać pod kątem zachowania zasady równości.

Dotyczy to określenia kręgu rozpatrywanych osób (osoby bliskie¹² a ściśle wymienieni w ustawie członkowie rodziny) i ich wieku, stałego charakteru współpracy¹³, roli ewentualnej umowy o pracę między zainteresowanymi, zgłaszania do ubezpieczenia¹⁴ i opłacania składek, warunku pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkiwania w innym określonym miejscu (art. 6 ust. 2 lit. b ustawy emerytalnej, który rozszerza zakres podmiotowy ubezpieczenia w stosunku do współpracy przy działalności pozarolniczej).

¹¹ Tym łagodniejsze, że sformułowanie art. 5 ustawy rolniczej zakłada, że małżonek pracuje albo w gospodarstwie rolnym, albo domowym.

¹² Określenie to należy uznać za szersze niż „członkowie rodziny” (np. konkubina lub konkubent) – zob. T. Bińczycka-Majewska, *Zabezpieczenie emerytalne...*, op. cit., s. 113.

¹³ Zob. np.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., III AUa 445/08, Apel.-W-wa 2009 nr 3, poz. 11; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2010 r., II UK 315/09, LEX nr 604215; wyrok Sadu Najwyższego z dnia 20 maja 2008 r., II UK 286/07, LEX nr 491447; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 134/08, OSNP 2010 nr 13-14, poz. 170.

¹⁴ Art. 37 ust. 1 ustawy rolniczej i art. 36 ust. 2 ustawy systemowej. Na uwagę zasługuje art. 3 ust. 2 ustawy rolniczej, z którego wynika, że z wnioskiem o objęcie ubezpieczeniem na wniosek może wystąpić zainteresowana osoba lub rolnik, na którego rachunek ta osoba pracuje. Takie rozwiązanie zasługuje na aprobatę, gdyż czyni podmiotem ubezpieczenia społecznego samego zainteresowanego, a nie tylko osobę, na której rachunek jest prowadzona działalność.

6. Ubezpieczenie dobrowolne oraz zbieg tytułów ubezpieczenia i ich zmiana

Podobieństwa i różnice występują także w określeniu zakresu i warunków podlegania ubezpieczeniu dobrowolnie. Jest ono sytuacją wyjątkową dla działalności pozarolniczej (subsydiarnie występującą w regulacji zbiegu tytułów ubezpieczenia), a samodzielnie występującą w przypadku rolników. Interesujący jest zakres dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego i wpływ prowadzącego działalność na wysokość składek i pośrednio przyszłej emerytury (jego rozmiar może decydować o atrakcyjności systemu¹⁵).

Szczególnie drażliwą sprawą ze względu na różnice w kosztach ponoszonych przez ubezpieczonych jest zbieg działalności rolniczej i pozarolniczej jako tytułów ubezpieczenia (art. 5a ustawy rolniczej). Ponadto, niejednakowo został uregulowany zbieg prowadzenia działalności danego rodzaju z pobieraniem świadczeń zabezpieczenia społecznego, przede wszystkim renty inwalidzkiej. Obowiązkowo ubezpieczeniu rolniczemu podlegają osoby pobierające rentę strukturalną (art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy rolniczej), a dobrowolnie – rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy jako rentę okresową (art. 16 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy). Dla osób prowadzących działalność pozarolniczą regulacja zbiegu działalności z pobieraniem świadczeń co do zasady wyklucza daną osobę z ubezpieczenia obowiązkowego (zob. art. 9 ust. 4-5 ustawy systemowej). Wyróżnia się tu art. 9 ust. 4c, według którego obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu podlegają przedsiębiorcy, którzy mają ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, niezależnie od tego, czy jest to renta stała czy okresowa.

Na uwagę zasługuje również zmiana przynależności do systemu, w którym dana osoba jest ubezpieczona, w szczególności łatwość lub trudność przejścia między nimi, a także uwzględnianie okoliczności z innego systemu. System rolniczy wydaje się być bardziej zamknięty. Obejmuje właściwie działalność jednego rodzaju, wykonywaną w zbliżonych sytuacjach. Zmiany rodzaju aktywności prowadzą do wyjścia z systemu rolniczego. W tym kontekście art. 5a ustawy rolniczej, który pozwala na przejściową kontynuację ubezpieczenia rolniczego, mimo prowadzenia działalności pozarolniczej, ogranicza przejrzystość systemu jako całości. W systemie powszechnym zauważalna jest większa adaptacyjność i elastyczność: ubezpieczonemu łatwiej dostosować się do zmian sytuacji życiowej, choć może się to wiązać z innymi kosztami ubezpieczenia (wysokość składki).

7. Okres ubezpieczenia i opłacania składek

Według art. 4 ust. 2 ustawy rolniczej obowiązek opłacenia składki powstaje od dnia, w którym powstało ubezpieczenie, a ustaje od dnia, w którym ustało ubezpieczenie, przy czym ubezpieczenie ustaje od dnia następującego

¹⁵ Większy w systemie powszechnym.

po dniu, w którym ustały okoliczności uzasadniające podleganie ubezpieczeniu (art. 3a). Natomiast w ubezpieczeniu osób prowadzących działalność pozarolniczą, oprócz analogicznej zasady, że okres ubezpieczenia trwa od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia jego zaprzestania, występuje regulacja wyłączająca ten obowiązek przez okres, na który wykonywanie działalności zostało zawieszono na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej (art. 13 pkt 4 ustawy systemowej).

W ubezpieczeniu rolniczym nie występuje instytucja zawieszenia ubezpieczenia i opłacania składek. Byłoby to nieracjonalne, gdyż działalność rolnicza z definicji jest sezonowa i często rozpatruje się ją i ocenia w okresach rocznych. Ponadto składki na ubezpieczenie rolnicze są i tak niskie, a świadczenia w ogromnym stopniu finansowane z innych źródeł. Niezasadne byłoby zatem dodatkowe ułatwienia polegające na wprowadzaniu okresów nieopłacania składek.

8. Opłacanie i finansowanie składek

Dla osób prowadzących działalność o atrakcyjności systemu (niekiedy również o rodzaju rozpoczynanej działalności) decydują obciążenia związane z przynależnością do niego. Z punktu widzenia ubezpieczonych korzystniejszy jest zatem system rolniczy. W tym systemie za każdego ubezpieczonego składkę opłaca rolnik. Jeżeli działalność jest prowadzona na rachunek kilku osób, jest to obowiązek solidarny (art. 4 ust. 1 ustawy rolniczej).

Osoba prowadząca pozarolniczą działalność jest płatnikiem składek, czyli ubezpieczonym zobowiązanym do opłacenia składek na własne ubezpieczenia społeczne (art. 4 pkt 2 lit. d ustawy systemowej). Finansuje ona te składki w całości z własnych środków (art. 16 ust. 4 pkt 1). Składki osób współpracujących również w całości finansuje z własnych środków osoba prowadząca pozarolniczą działalność (art. 16 ust. 5a).

Składka rolnicza wciąż jest opłacana co kwartał (art. 4 ust. 1 ustawy rolniczej), podczas gdy pozarolnicza – co miesiąc (art. 17 ust. 3 ustawy systemowej).

Ważną kwestią jest zależność między prawidłowym opłaceniem składek a późniejszymi świadczeniami. W przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność na koncie ubezpieczonego ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych (a nie należnych) składek na ubezpieczenie emerytalne (art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej). W ubezpieczeniu rolniczym znaczenie obowiązku opłacenia składek lub ich rzeczywistego wpłacenia można uznać za kwestię kontrowersyjną¹⁶.

Różne są szczegółowe rozwiązania techniczne w obu systemach, na przykład konsekwencje nieopłacenia składki w terminie (szczególnie w ubez-

¹⁶ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 1996 r., III AUr 92/96, OSA 1996 nr 5, poz. 11.

pieczeniu dobrowolnym), przesłanki odroczenia zapłaty składek, sposób zabezpieczenia płatności i egzekucja należności z tytułu składek.

9. Wysokość składek

Istotne różnice między ubezpieczeniem rolniczym a powszechnym występują nie tylko w realnej wysokości składek opłacanych przez osoby prowadzące działalność, ale również w prawnej konstrukcji ustalania ich wysokości i ewentualnych modyfikacji wysokości podstawowej. Najważniejszym podobieństwem wydaje się fakt, że wysokość składek jest ustalana w sposób zryczałtowany, całkowicie niezależny od ekonomicznego wyniku działalności (pośrednio ustawodawca zakłada jednak, że wielkość gospodarstwa i okres prowadzenia działalności przekładają się na dochód). Uderza to w szczególności w zestawieniu z ubezpieczeniem pracowniczym lub osób wykonujących usługi (zleceniobiorców), gdzie wysokość opłacanych składek jest ściśle powiązana z uzyskanym przychodem.

W systemie rolniczym składka miesięczna za każdego ubezpieczonego wynosi 10% emerytury podstawowej, czyli miesięcznej najniższej emerytury, określonej w przepisach emerytalnych (art. 17 ust. 1 ustawy rolniczej). Osoba prowadząca pozarolniczą działalność opłaca składki według stopy procentowej jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych (19,52%), odniesionej do stosownej podstawy wymiaru, którą może być zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania zadeklarowanej kwoty, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą¹⁷. A zatem, sam ubezpieczony decyduje o realnej wysokości opłacanej przez siebie składki. Jest to ważny aspekt techniczny określania wysokości składek na ubezpieczenia społeczne osób, których przychody trudno jest jednoznacznie oszacować, jak to ma miejsce w przypadku działalności na własny rachunek, szczególnie rolniczej.

Obydwie ustawy ubezpieczeniowe przewidują modyfikacje wysokości składek. Zdają się one jednak zmierzać w przeciwnych kierunkach. Składki rolnicze są zwiększane: za rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą opłaca się dwukrotność składki podstawowej, a za rolnika posiadającego gospodarstwo o większej powierzchni – składki dodatkowe, uzależnione od wielkości gospodarstwa. Natomiast przepisy szczególne ustawy systemowej pozwalają na preferencyjne obniżenie składki. Dotyczy to okresu pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej¹⁸.

¹⁷ Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UZP 1/10, OSNP 2010 nr 21-22, poz. 267.

¹⁸ Podstawą wymiaru jest wówczas zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Nie dotyczy osób, które prowadzą lub w okresie ostatnich 60 miesięcy prowadziły pozarolniczą działalność lub wykonują działalność na rzecz byłego pracodawcy.

Taka preferencyjna wysokość składek wydaje się niepotrzebna przy działalności rolniczej ze względu na obecną wysokość składek. Gdyby jednak wprowadzono wspólny system dla osób prowadzących działalność, trudno byłoby sobie wyobrazić tak bardzo zróżnicowane zasady ustalania wysokości składek i ich modyfikowania. W szczególności wobec faktu, że podstawę wymiaru składek za osoby prowadzące działalność pozarolniczą stanowi kwota przez nie deklarowana, całkowicie niezależna od dochodu uzyskiwanego z tytułu działalności, nieuzasadnione byłoby dalsze uzależnienie wysokości składek rolniczych od wielkości gospodarstwa. Z drugiej strony, również wysokość składek na ubezpieczenie rolników musiałaby być zbliżona do wysokości składek opłacanych przez osoby prowadzące działalność innego rodzaju.

10. Prawo do emerytury

W obu systemach wiek emerytalny jest taki sam (60/65). Osobom, które osiągnęły ten wiek a pobierają rentę z tytułu niezdolności do pracy z danego systemu przyznawana jest emerytura z urzędu (art. 22 ust. 3 ustawy rolniczej i art. 24a ustawy emerytalnej).

Zasadnicza różnica w konstrukcji prawa do emerytury tkwi w elemencie odzwierciedlającym wysługę emerytalną ubezpieczonego i ściśle związanym ze sposobem ustalania wysokości świadczenia. Mianowicie, w systemie rolniczym wymagany jest okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu wynoszący 25 lat (z możliwością zaliczania okresów innego rodzaju). W systemie powszechnym osobom prowadzącym pozarolniczą działalność urodzonym po 1948 r. wystarczy sam fakt podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu (art. 24 ustawy emerytalnej), bez wymagań dotyczących okresu trwania ubezpieczenia. Z jednej strony jest to ważny punkt reformy emerytalnej, ale z drugiej – długość trwania ubezpieczenia może mieć wpływ na prawo ubezpieczonego do najniższej emerytury (art. 87 ustawy systemowej). Potrzeba jej przyznania zależna jest jednak również od wcześniej deklarowanej przez zainteresowanego podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Osobom prowadzącym pozarolniczą działalność tradycyjnie nie przysługiwało i wciąż nie przysługuje prawo do emerytury wcześniejszej lub w obniżonym wieku emerytalnym. Co więcej, ta forma aktywności zawodowej nie uzasadnia również objęcia emeryturami pomostowymi, z wyjątkiem ubezpieczonych z tytułu działalności twórczej lub artystycznej tancerzy zawodowych, wykonujących prace związane z bardzo ciężkim wysiłkiem fizycznym (art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych – Dz.U. nr 237, poz. 1656 ze zm.). Natomiast ubezpieczenie z tytułu działalności rolniczej daje prawo do wcześniejszej emerytury w wieku 55 (kobiety) lub 60 lat (mężczyźni) po okresie podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez co najmniej 30 lat (w przypadku wyłączenia: 12 lat i 6 miesięcy), co istotne – pod warunkiem zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej (art. 19 ust. 2 ustawy rolniczej). Finansowanie wcześniejszych emerytur rolniczych nie wiąże się, jak

w przypadku stosunkowo niedawno wprowadzonych emerytur pomostowych, z wyodrębnieniem szczególnego funduszu służącego ich finansowaniu.

11. Wysokość emerytury

Sposoby ustalania wysokości emerytur są tak całkowicie różne, że nawet trudno jest je porównywać. Można jednak wskazać kilka różnic, które zdają się mieć większe znaczenie.

Emerytura rolnicza składa się z części składkowej (1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu) oraz z części uzupełniającej, którą stanowi 95% emerytury podstawowej (liczba lat przyjęta do ustalenia części składkowej, mniejsza od 20; przy każdym pełnym roku od 20 lat część uzupełniająca zmniejsza się o 0,5% emerytury podstawowej – nie mniej niż 85% emerytury podstawowej). Ostatecznie kwota świadczenia zależy więc od takich czynników, jak wysokość emerytury podstawowej (najniższej), długość okresu ubezpieczenia, wskaźnik wymiaru.

Natomiast działalność pozarolnicza owocuje następującymi świadczeniami z dwóch obowiązkowych filarów:

- emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (uzależniona od kwoty zewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego i średniego dalszego trwania życia),
- emerytura kapitałowa (zależna od kwoty zewidencjonowanej na subkoncie oraz kwoty wynikającej ze środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym).

Emerytura jest zatem przede wszystkim wynikiem wysokości opłaconych składek, co pośrednio zależy od podstawy wymiaru składek zadeklarowanej przez ubezpieczonego.

W obydwu systemach funkcjonują: najniższa emerytura, dodatki do emerytury oraz instytucja zawieszania lub zmniejszania świadczenia.

12. Zawieszanie lub zmniejszanie emerytury

Emerytom z tytułu działalności pozarolniczej zawiesza się prawo do emerytury lub zmniejsza świadczenie ze względu na osiągnięcie przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Wobec faktu, że dotyczy to osób, które nie osiągnęły wieku 60 lub 65 lat, a dla emerytów prowadzących pozarolniczą działalność przyjmuje się, że brany pod uwagę przychód stanowi podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, możliwe jest łączenie kontynuacji działalności i pobierania pełnej emerytury.

Zmniejszanie emerytury jest znacznie bardziej rozbudowane w ubezpieczeniu rolniczym ze względu na dodatkowe, pozaubezpieczeniowe cele stawiane przed tym systemem. Wypłatę emerytury zawiesza się w związku z osiąganym przychodem na opisanych wyżej zasadach określonych w przepisach emerytalnych (art. 34 ustawy rolniczej, nie zawiesza się części składkowej emerytury rolniczej). Bardziej

interesujące jest częściowe zawieszenie, jeżeli emeryt lub rencista prowadzi działalność rolniczą. Uniemożliwia ono pobieranie pełnej emerytury przy jednoczesnym kontynuowaniu dotychczasowej działalności, nawet po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. W uproszczeniu wypłata ulega zawieszeniu:

— w całości, jeżeli emeryt nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej (z wyjątkami), przy czym emeryt zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie są właścicielami (współwłaścicielami) lub posiadaczami gospodarstwa rolnego,

— w połowie, jeżeli emeryt prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem, który nie ma ustalonego prawa do emerytury albo renty i nie spełnia określonych warunków, jeżeli małżonek ten podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy,

— w jednej czwartej, jeżeli: • emeryt lub rencista nie zawarł umowy z następcą i nie ma możliwości sprzedaży gospodarstwa albo • trwają czynności zmierzające do wywłaszczenia lub • nieruchomości są położone w strefie ochronnej lub na innym obszarze specjalnym,

— przez okres jednego roku: na gruntach nabytych w drodze dziedziczenia, zwróconych niezależnie od uprawnionego,

— do czasu osiągnięcia 18 lat przez osobę, której przekazano gospodarstwo rolne w formie aktu notarialnego jako osobie niepełnoletniej.

W przesłankach zawieszenia uwzględnia się zatem sytuację majątkową (posiadanie gospodarstwa rolnego) i rodzinną rolnika, podczas gdy okoliczności te nie mają żadnego znaczenia przy prowadzeniu działalności pozarolniczej. Co więcej, do zawieszenia emerytury może dojść w zależności od sytuacji małżonka emeryta (art. 28 ust. 6 pkt 1 ustawy rolniczej). Silnie widoczne są tu dodatkowe funkcje ubezpieczenia emerytalnego rolników związane z prowadzeniem polityki rolnej państwa, służącej przebudowie ustroju rolnego.

W kontekście zachęt do jak najpóźniejszego rzeczywistego zaprzestania aktywności zawodowej interesujący jest wpływ dalszej działalności po ustaleniu emerytury na wysokość pobieranego świadczenia. Wydaje się, że praktycznie jest on znikomy. Kontynuowanie pozarolniczej działalności przez emeryta w zasadzie nie wpływa na wysokość pobieranego przez niego świadczenia, chyba że zgłosi się on do ubezpieczenia dobrowolnego, co jednak wiązałoby się z opłacaniem składek. Wtedy emeryturę powiększa się o kwotę wynikającą z podzielenia składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do emerytury i zwaloryzowanych przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku danego ubezpieczonego w dniu złożenia wniosku o przeliczenie wysokości emerytury.

13. Kryteria rozróżniania lub upodabniania systemów

W analizie podobieństw i różnic systemów emerytalnych dla rolników i osób prowadzących pozarolniczą działalność przewijają się pewne wątki, które są silnie uzależnione od decyzji politycznych. Należą do nich:

— funkcje systemów (polityka rolna lub gospodarcza, osłona socjalna ubogich, ubezpieczenie społeczne ryzyka starości lub osiągnięcia wieku emerytalnego),

— powiązanie ubezpieczenia i prawa do emerytury lub jej wypłaty z posiadaniem gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa,

— łatwość lub trudność wejścia do systemu i wyjścia z systemu,

— zakres ubezpieczenia: rodzina (wpływ jej sytuacji na uprawnienia ubezpieczonego), współpracujący (działalność, towarzyszące jej gospodarstwo domowe), treść ryzyka,

— związek systemu emerytalnego i rentowego (objęcie ubezpieczeniem, składki, fundusz emerytalno-rentowy, fundusz emerytalny w ramach FUS),

— wysokość składek (ich powiązanie z przychodem lub prawdopodobieństwem przychodu lub dochodu, np. wielkością gospodarstwa, obrotu), wpływ ubezpieczonych na wysokość składek,

— sposób i źródło finansowania świadczeń,

— uwzględnianie okresów i zdarzeń z innego systemu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytury,

— sposób ustalania wysokości emerytury,

— zakres zawieszania świadczeń,

— organizacja administracji ubezpieczenia (ZUS, KRUS, kompetencje i obowiązki tych instytucji, zarządzanie nimi).

Należy również zwrócić uwagę na kontekst, w którym funkcjonują systemy emerytalne dla osób prowadzących działalność, w szczególności:

1) świadczenia poprzedzające emeryturę (renty strukturalne, świadczenia przedemerytalne) i ich powiązanie z systemem emerytalnym,

2) wpływ objęcia ubezpieczeniem emerytalnym i pobierania emerytury na prawo do świadczeń opieki zdrowotnej,

3) bezrobocie i ocena, czy niewielki rozmiar prowadzonej działalności pozwala na objęcie danej osoby ubezpieczeniem emerytalnym ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Jedną z najważniejszych kwestii jest niewidoczna w regulacji prawnej. Mianowicie przy tworzeniu ubezpieczenia społecznego rolników zakładano, że system emerytalny będzie się samofinansował w 1/3, a obecne dopłaty budżetu państwa są znacznie większe. Jednocześnie w systemie dla osób prowadzących działalność pozarolniczą występuje silny związek między wysokością wpłaconej składki i wysokością emerytury, a dotacje z budżetu państwa są proporcjonalnie znacznie mniejsze. W związku z tym, punktem wyjścia dla wszelkich rozważań jest pytanie o cel ubezpieczenia emerytalnego osób prowadzących działalność i zasadność finansowania jego realizacji ze środków publicznych.

Z konstrukcji ubezpieczenia społecznego działalności pozarolniczej można wyprowadzić wniosek, że ma ona zachęcać do jej zakładania poprzez niskie składki i minimalizowanie obciążeń, nawet kosztem przyszłych świadczeń. W ubezpieczeniu rolniczym niskie obciążenia nie idą w parze z obniżaniem świadczeń. W związku z tym można przyjąć, że w ubezpieczeni-

niu emerytalnym rolników pierwszoplanową rolę pełnią kwestie związane z realizacją polityki rolnej państwa, ewentualnie ze zwalczaniem ubóstwa w regionach wiejskich. Taka rozbieżność celów utrudnia porównania. Tym bardziej, że w ramach technik przyjętych w systemie powszechnym również są lub mogą być stosowane metody służące nie tylko bezpośrednio realizacji głównej funkcji ubezpieczenia społecznego (ochrona ubezpieczonego w związku z realizacją ryzyka¹⁹), ale również innym celom społecznym (np. dopłaty budżetu państwa lub innych funduszy do składek, refundacja składek, sposób ustalania wysokości składek lub świadczeń).

14. Podsumowanie

Próbując podsumować powyższe rozważania, można wskazać następujące najważniejsze różnice między ubezpieczeniem emerytalnym rolników a osób prowadzących działalność pozarolniczą:

	Rolnicy	Osoby prowadzące działalność pozarolniczą
Ubezpieczenie	emerytalno-rentowe	emerytalne
Podleganie ubezpieczeniu	działalność + posiadanie gospodarstwa rolnego	działalność
Składka	stała, określona ustawowo	zależna od deklaracji (ustawowo określona minimalna podstawa wymiaru)
Prawo do emerytury	wiek emerytalny + okres podlegania ubezpieczeniu, wcześniejsza emerytura	wiek emerytalny + ubezpieczenie
Wysokość emerytury	emerytura podstawowa + + okres ubezpieczenia	wpłacone składki + II filar
Wypłata świadczeń (zawieszenie)	kontynuacja działalności rolniczej + przychód	zależna od deklaracji ubezpieczonego (przychód)
Podwyższenie emerytury	brak	wpłacone składki

¹⁹ Przyjmuje się, że zabezpieczeniu rolników mają służyć również inne instytucje prawne, które nie są brane pod uwagę przy organizacji powszechnego ubezpieczenia społecznego, takie jak cywilnoprawne dożywocie, renty za ziemię itp. oraz dotyczący wszystkich ubezpieczonych obowiązków alimentacyjny ze strony osób bliskich.

System emerytalny służb mundurowych a powszechny system emerytalny w Polsce

1. System emerytur służb mundurowych obecnie

Odrębność systemów emerytalnych i innych świadczeń dla służb mundurowych występuje w większości krajów na świecie. Dlatego tego typu rozwiązanie w Polsce nie budzi sprzeciwu. Emocje budzą za to – postrzegane przez ubezpieczonych w systemie powszechnym jako bardzo korzystne – warunki nabycia prawa do świadczeń w systemach mundurowych i ich wysokość. Jest to podkreślane zwłaszcza w okresach, w których panuje poczucie obniżenia poziomu życia ogółu społeczeństwa i zapowiadane są lub wprowadzane w życie ograniczenia różnych uprawnień pracowników i innych grup społecznych podlegających takim samym regulacjom, podczas gdy uprawnienia służb mundurowych nie są naruszane.

Wydatki na emerytury mundurowe są wysokie, np. w resorcie obrony narodowej pochłaniają 24% całego budżetu tego resortu. Młodzi emeryci, zwłaszcza policjanci, ale też wojskowi, są w dużo lepszej sytuacji materialnej niż dużo starsi emeryci z systemu powszechnego, mają też dużo większe możliwości dorabiania do emerytury. Budzi to sprzeciw, zwłaszcza ekonomistów troszczących się o wydatki budżetu, rosnący deficyt budżetowy i dług publiczny.

Wszelkie ograniczenia systemu emerytur mundurowych zawsze były trudne do przeprowadzenia. Zasadniczą zmianę wprowadzono wraz z przygotowaniem reformy emerytalnej. Wówczas nowo wstępujących do służby żołnierzy i policjantów (oraz wszystkich innych funkcjonariuszy) włączono do systemu powszechnego. Po dojściu do władzy Sojuszu Lewicy Demokratycznej, od 2003 r. ponownie wyłączono ich z systemu powszechnego i powrócili do starego systemu mundurowego. Wpłacone za nich składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i otwartych funduszy emerytalnych zostały zwrócone do budżetu. Od 1999 r. wprowadzono waloryzację emerytur mundurowych na takich samych zasadach jak dla świadczeń z systemu powszechnego. Poprzednia zasada waloryzacji świadczeń była niezwykle korzystna – emerytury mundurowe podnoszono w tych samych terminach i o ten sam procent, o jaki wzrastały uposażenia na stanowiskach zaj-

mowanych bezpośrednio przed emeryturą. To „pogorszenie” spotkało się ze sprzeciwem zainteresowanych i zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, który orzeczeniem z 20 grudnia 1999 r. (sygn. akt K 4/99) stwierdził, że nowa regulacja dotycząca zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych tzw. służb mundurowych nie ogranicza praw podmiotowych emerytów mundurowych. Nowe przepisy nie pozbawiły bowiem świadczeniobiorców prawa do waloryzacji, a jedynie wprowadziły inne zasady ich podwyższania. Trybunał uznał, że nie ma uzasadnienia do utrzymania preferencyjnego systemu waloryzacji emerytur i rent mundurowych. Innych zmian w systemie emerytur mundurowych po 2003 r. nie wprowadzano.

W załącznikach (wykresy 1-6) przedstawione zostały podstawowe dane o systemie emerytur mundurowych w Polsce oraz – dla porównania – w innych krajach.

2. Proponowane zmiany w systemie emerytur mundurowych

Trwające od początku 2011 r. rozmowy ze związkami zawodowymi służb mundurowych mają na celu wypracowanie nowych warunków przyznawania i wymiaru emerytur dla tej grupy zawodowej. Założono, że te nowe zasady będą dotyczyć tylko osób podejmujących służbę po wejściu odpowiednich regulacji. Do publicznej wiadomości przedostają się jedynie informacje o zmianach dotyczących tylko głównych, najbardziej dziś budzących sprzeciw uprawnieniach żołnierzy i policjantów, czyli o możliwości przechodzenia na emeryturę w bardzo młodym wieku. Wiadomo, że dyskutowana jest propozycja podwyższenia stażu służby wymaganego do emerytury z 15 do 25 lat (choćby związki zawodowe chcą 20 lat służby). Stopa zastąpienia (relacja emerytury do ostatniego uposażenia) po 25 latach służby będzie wynosiła 55% (dotychczas – 40% po 15 latach). Za każdy dodatkowy rok służby emerytura będzie rosła o 3% uposażenia (dotychczas o 2,6%). Ma zostać wprowadzony zakaz łączenia emerytury z rentą.

Problemy sporne, co do których nie osiągnięto porozumienia to:

— związkowcy chcą podniesienia maksymalnego poziomu emerytury z 75% do 80% (lub nawet 85%) ostatniego uposażenia,

— związkowcy nie zgadzają się na wprowadzenie minimalnego wieku emerytalnego na poziomie 55 lat (chcą 50 lat),

— zespół ministra Michała Boniego proponuje, aby podstawę wymiaru emerytury ustalać jako średnie uposażenie z okresu ostatnich 12 miesięcy. Związkowcy chcą utrzymania jako podstawy wymiaru emerytury uposażenia z ostatniego miesiąca, zgadzają się ewentualnie na ograniczenie w niej udziału niektórych, jednorazowych dodatków lub nieuwzględnianie dodatków otrzymywanych krócej niż pół roku.

Nie podjęto żadnych decyzji dotyczących łączenia emerytury z pracą.

3. Porównanie emerytur z systemu powszechnego i emerytur mundurowych

Proponowane w poprzednim punkcie zmiany w systemie emerytalnym służb mundurowych to zmiany jedynie pozorne, w niewielkim stopniu zmieniające w praktyce dotychczasowy system. Nie wpłyną one w jakimś znaczącym stopniu na ograniczenie wydatków na emerytury mundurowe, zwłaszcza w krótkim okresie. Celem zmian w systemie emerytur mundurowych, oprócz wymiernych oszczędności w wydatkach, miało być ich przybliżenie do systemu pracowniczego (powszechne żądanie likwidacji uprzywilejowania).

Dyskutowany projekt zmian nie zmierza do osiągnięcia wymienionych wyżej celów.

3.1. Wiek emerytalny, staż pracy (służby), minimalna emerytura

W systemie powszechnym wiek emerytalny dla mężczyzn wynosi 65 lat, dla kobiet 60 lat, i wszystko wskazuje na to, że w niedalekiej przyszłości zostanie zrównany dla obu płci, a w dłuższym (choć tylko nieco) okresie może być podniesiony do 67 lat. Wiek emerytalny jest w tym systemie jedynym warunkiem wymaganym do otrzymania emerytury, staż pracy jest nieistotny. Jedynie w celu podwyższenia świadczenia do gwarantowanej minimalnej emerytury niezbędne jest także spełnienie warunku posiadania odpowiedniego stażu pracy (25 lat mężczyzna, 20 lat kobieta, prawdopodobnie dla kobiet staż będzie podniesiony po podwyższeniu wieku emerytalnego) oraz opłacania w całym tym okresie składek od dochodu równego co najmniej minimalnemu wynagrodzeniu. Minimalna emerytura wynosi 728,18 zł (od marca 2011 r. do lutego 2012 r.), co stanowi 21,78% przeciętnego wynagrodzenia w I kwartale 2011 r. (po odliczeniu składki na ubezpieczenie społeczne) i 60,88% minimalnego wynagrodzenia w 2011 r. (również po odliczeniu składki na ubezpieczenie społeczne).

W systemie emerytalnym dla służb mundurowych podstawowym warunkiem uzyskania emerytury ma pozostać posiadanie stażu służby (25 lat). Na razie wiek jest kryterium pomocniczym i ma wynosić 55 lat (lub 50 lat). Minimalna emerytura w tym systemie faktycznie nie występuje. Praktycznie w nowym systemie minimalna emerytura ma wynosić 55% indywidualnego wynagrodzenia po 25 latach służby. Oznacza to, że hipotetyczna osoba otrzymująca 728,18 zł emerytury mundurowej musiałaby mieć uposażenie na poziomie 1323,64 zł, czyli niższe od minimalnego wynagrodzenia (!). Jest to oczywiście niemożliwe, bo nikt w służbach mundurowych nie ma takiego, a nawet zbliżonego uposażenia po 25 latach służby. Uposażenia te są dużo wyższe.

Konkluzja: Po 25 latach pracy emerytura z nowego systemu będzie proporcjonalna do wynagrodzenia i będzie stanowiła około 30% tego wynagrodzenia (bez składek). Wiele emerytur (zwłaszcza kobiet) nie osiągnie poziomu minimalnego i będą do tego poziomu podwyższane w ramach gwarancji państwa. Z powyższego wynika, że utrzyma się – prawdopodobnie jeszcze większe niż obecnie – uprzywilejowanie systemu mundurowego. Poziom 55%

swojego wynagrodzenia w systemie powszechnym będzie można osiągnąć po 40-45 latach pracy i opłacania składek, a więc w wieku ponad 65 lat, podczas gdy w systemie mundurowym już po 25 latach służby i po osiągnięciu wieku 50 lat. Przy czym dla emerytów mundurowych jest to emerytura minimalna, a dla emerytów z systemu powszechnego – przeciętna.

3.2. Podstawa wymiaru emerytury

W nowym powszechnym systemie emerytalnym podstawą wymiaru emerytury nie jest miesięczne wynagrodzenie ubezpieczonego, ustalone jako średnia z 10 lub 20 lat, tak jak było w starym systemie. Emeryturę oblicza się biorąc pod uwagę stan konta w I filarze w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz stan konta w II filarze w otwartym funduszu emerytalnym. Są to zatem wszystkie zewidencjonowane na indywidualnym koncie w ZUS składki, powiększone o ustawową indeksację w I filarze, a od maja 2011 r. również składki na subkoncie w ZUS, ale z innym współczynnikiem indeksacji, oraz składki wpłacone do OFE wraz z dochodem z inwestycji. Wynika z tego, że na wysokość emerytury wpływa nie tylko przebieg całej kariery zawodowej w okresie od podjęcia pierwszej pracy, ale również sytuacja gospodarcza kraju w całym tym okresie, bowiem współczynnik indeksacji składek i zysk z inwestycji na koncie zależą, w dużym uproszczeniu ujmując, od poziomu zatrudnienia, wysokości wynagrodzeń, udziału osób prowadzących działalność gospodarczą w liczbie aktywnych zawodowo, poziomu inflacji, sytuacji na rynku kapitałowym, w tym przyjęte zasady lokowania środków przez otwarte fundusze emerytalne itp.

W systemie mundurowym podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie z ostatniego miesiąca, a więc zawsze najwyższe w całej karierze zawodowej. Uposażenie w wojsku i innych służbach może bowiem tylko rosnąć wraz z awansem na wyższy stopień (pomijając degradację, bowiem jest to zjawisko incydentalne). Odróżnia to służbę od pracy cywilnej, ponieważ wynagrodzenie pracowników jest zmienne, raz wyższe, raz niższe, w zależności od wykonywanej pracy, a często przed emeryturą, zwłaszcza gdyby miał być podniesiony wiek emerytalny, niższe niż w szczycie kariery zawodowej. Takie falowanie wynagrodzenia w cyklu życia zawodowego pracowników pokazują wszystkie badania światowe.

Konkluzja: Pozostawienie dotychczasowego rozwiązania odnośnie do podstawy wymiaru emerytur mundurowych lub nawet obliczanie jej na podstawie zarobków z 12 miesięcy (to nic nie zmieni, bo można odczekać z odejściem na emeryturę 12 miesięcy od ostatniej podwyżki) drastycznie wpłynie na zwiększenie rozdzwiku między emeryturami mundurowymi i emeryturami z systemu powszechnego.

3.3. Okres pobierania emerytury

W nowym systemie powszechnym na wysokość emerytury wpływa nie tylko przeszłość (składki zgromadzone na koncie), ale również przyszłość, czyli przeciętne dalsze trwania życia dla wieku przejścia na emeryturę. Oznacza

to, że czym młodsza osoba odchodzi na emeryturę, tym dłużej będzie ją pobierała, a zatem jej świadczenie będzie niższe, co wynika z następującego wzoru na obliczenie emerytury: zgromadzony i zwaloryzowany kapitał z całego życia dzieli się przez średnie dalsze trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę. Ta ostatnia wielkość, wyrażona w miesiącach, jest wspólna dla mężczyzn i kobiet. Ponieważ żyjemy coraz dłużej, corocznie publikowane przez Główny Urząd Statystyczny dane dotyczące dalszego trwania życia są, z punktu widzenia przyszłych emerytów, coraz mniej korzystne, bowiem dla każdego rocznika wydłużają okres pobierania emerytury, a tym samym obniżają jej wysokość. Rozważana zmiana tablic trwania życia retrospektywnych (czyli uwzględniających statystyki z przeszłości) tablicami prospektywnymi (przyjmującymi szacunkowe wydłużanie się życia w przyszłości) obniży jeszcze bardziej nowo przyznawane emerytury pracownicze. Wydaje się, że taka zmiana jest bardzo prawdopodobna, ponieważ sprzyjać będzie równoważeniu dochodów i wydatków systemu emerytalnego.

W systemie mundurowym nie bierze się pod uwagę przewidywanego okresu pobierania emerytury. Przy jej kalkulacji brana jest pod uwagę tylko przeszłość – staż służby i wysokość uposażenia. Minimalną, ale wysoką emeryturę (55% ostatniego uposażenia) można będzie uzyskać w wieku 55 (lub nawet 50 lat) i pobierać ją nawet przez kilkadziesiąt lat. Wydłużanie się średniego dalszego trwania życia nie będzie wpływało na wysokość świadczeń kolejnych roczników emerytów, będzie natomiast wpływało na wydłużenie okresu pobierania emerytury, a co za tym idzie – wzrost wydatków.

Konkluzja: Sposób liczenia emerytur z systemu powszechnego i systemu dla służb mundurowych prowadzi do zwiększania rozpiętości w wysokościach świadczeń z obu systemów w przyszłości. Okres pobierania emerytury mundurowej będzie przeciętnie 10 lat dłuższy i różnica będzie nadal rosła. Konieczne podwyższenie wieku emerytalnego w systemie powszechnym nastąpi w tym samym czasie (albo wcześniej), gdy w praktyce zaczną być wypłacane nowe emerytury mundurowe. Oznacza to, że rozpiętości między obydwooma systemami, wynikające z przedłużania się przeciętnego dalszego trwania życia wzrastającego powoli z każdym kolejnym rokiem, zwiększą się gwałtownie po ewentualnym podniesieniu wieku emerytalnego w systemie pracowniczym.

3.4. Górna granica emerytury

W systemie powszechnym nie istnieje ustawowa maksymalna wysokość emerytury. Jako regulację górnej granicy emerytury trzeba jednak traktować ograniczenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne do 30-krotności prognozowanego na dany rok przeciętnego wynagrodzenia (co odpowiada kwocie prognozowanego na dany rok 250% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznie). W związku z tym np. w 2010 r. składką na ubezpieczenie emerytalne są objęte zarobki do 94 380 zł w ciągu roku (co w przeliczeniu daje 7865 zł miesięcznie). Porównując stary system emerytalny, z którego jeszcze przez kilka lat będą przyznawane świadczenia i który jest bardziej podobny do systemu mundurowego, trzeba przypomnieć, że emeryturę oblicza się w nim od

indywidualnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 10 lub 20 lat, ale pomniejszonego o wpłacone składki na ubezpieczenie społeczne. Maksymalna podstawa wymiaru emerytury w systemie powszechnym wynosi więc w 2011 r. 7056,65 zł (250% faktycznego przeciętnego wynagrodzenia z 2010 r. pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne, czyli $2822,66 \text{ zł} \times 2,5$). Maksymalna emerytura po 25 latach pracy wynosi więc 2970,75, a po 30 latach pracy 3429,53 zł. Relacje do podstawy wymiaru wynoszą odpowiednio 42% i 49%. Relację 55% można osiągnąć po 35 latach pracy. W nowym systemie po 25 latach pracy emerytury są proporcjonalne do wkładu i stanowią około 30% wynagrodzenia, co oznacza maksymalną emeryturę na poziomie ok. 2359 zł.

W systemie mundurowym nie ma określonej ani górnej kwotowej granicy podstawy wymiaru, ani górnej kwotowej granicy emerytury. Maksymalna emerytura nie może jednak przekroczyć 75% podstawy wymiaru. Ten poziom osiąga się po 28,5 latach pracy (40% po 15 latach + 2,6% za każdy dodatkowy rok) w dotychczasowym systemie i po niecałych 32 latach (55% po 25 latach + 3% za każdy dodatkowy rok) w nowym systemie. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że proste porównanie wynagrodzeń z uposażeniami jest niewłaściwe, gdyż te pierwsze zawierają w sobie składkę na ubezpieczenie społeczne, a te drugie nie. Każde wynagrodzenie trzeba pomniejszyć o 13,71%, aby można było go porównać z uposażeniem w służbach mundurowych. Uposażenia oficerów wyższych stopni znacznie przekraczają górną granicę podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w systemie powszechnych.

Konkluzja: Emerytura maksymalna po 25 latach pracy wynosi 42,1% maksymalnej podstawy wymiaru, czyli w warunkach 2011 r. – w starym systemie 2971 zł, w nowym systemie wynosiłaby 2120 zł, zakładając że ubezpieczony jest uczestnikiem tylko nowego systemu, czyli nie przysługuje mu kapitał początkowy. W systemie mundurowym nie ma takiej granicy – po 25 latach służby emeryt mundurowy otrzymuje obecnie 66% swojego uposażenia. Przy założeniu, że ma uposażenie w wysokości 2,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia, emerytura wynosiłaby w 2011 r. 5321 zł w dotychczasowym systemie oraz 4434 zł (czyli 55%) w nowym systemie. Jak widać, różnice w wysokości emerytur cywilnych i mundurowych przy takich samych zarobkach w wysokości nominalnej w obu systemach są bardzo duże i będą równie duże w przyszłości, nawet po obniżeniu wymiaru emerytur mundurowych od 2037 r. (jeśli nowe zasady weszłyby w życie w 2012 r.). Gdyby wprowadzono wiek emerytalny dla służb mundurowych w wysokości 55 lat, jak chce rząd, to maksymalną granicę 75% osiągnęliby wszyscy ze starego systemu (ale dla nich nie określono wieku emerytalnego) i prawie wszyscy z nowego systemu.

3.5. Łączenie emerytury z pracą

Emerytury w systemie powszechnym można łączyć bez żadnych ograniczeń z pracą po osiągnięciu wieku emerytalnego, jeśli w związku z przejściem na emeryturę została rozwiązana umowa o pracę. Wraz

z podnoszeniem wieku emerytalnego możliwość dodatkowego uzupełniania emerytury zmniejsza się. Inne zasady obowiązują w odniesieniu do emerytur pomostowych (świadczenie jest obniżane po przekroczeniu dochodu z pracy równego 70% przeciętnego wynagrodzenia, a całkowicie zawieszane po przekroczeniu 130%).

Emeryci mundurowi mają większe możliwości łączenia emerytury z pracą. Emerytura może być obniżona o nie więcej niż 25% po osiągnięciu dochodu z pracy (lub innego dochodu, który rodzi obowiązek ubezpieczenia) powyżej 130% przeciętnego wynagrodzenia. Bez względu na wysokość osiągniętych zarobków (nawet, gdy są bardzo wysokie), zawsze otrzymuje się 75% emerytury.

Łączenie emerytury mundurowej z pracą jest dużo łatwiejsze niż emerytury z systemu powszechnego. Emeryt mundurowy jest dużo młodszy niż emeryt – był pracownik, łatwiej więc może znaleźć pracę. Znalezienie pracy u obcego pracodawcy w wieku ponad 65 lat lub nawet później (jeśli wiek emerytalny będzie podwyższony) graniczy raczej z cudem. Znalezienie pracy w wieku czterdziestu paru lat przez emeryta mundurowego, jak jest teraz, albo w wieku 55 lat, jak chce rząd w swoich propozycjach (50 lat jak chcą związkowcy), nie jest trudne. Podnoszenie wieku emerytalnego (w tym likwidacja wcześniejszych emerytur wszelkiego typu) ogranicza możliwość łączenia emerytury z pracą, czyli obniża wydatki z ubezpieczeń społecznych. Pozostawienie zasady dowolnego łączenia emerytur mundurowych z pracą wydatki na świadczenia generuje.

Konkluzja: Dowolne łączenie emerytur mundurowych z pracą wpływa, a w przyszłości nawet w większym stopniu niż obecnie będzie wpływać na zwiększenie różnic w poziomie emerytur cywilnych i mundurowych. Emerytury mundurowe będą dużo wyższe, waloryzowane przez cały okres ich pobierania, a dodatkowa praca pozwoli na ich podwyższanie przez kilka, kilkanaście lat. Łączne dochody w okresie do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego emeryci mundurowi będą mieli wysokie, a po 65 roku życia, po zaprzestaniu pracy ich łączne emerytury będą znacznie przekraczać emerytury cywilne, nawet osób, które miały dużo wyższe zarobki i dłuższy ogólny staż pracy.

3.6. *Możliwość oszczędzania na dodatkową emeryturę*

Żołnierze zawodowi, policjanci i funkcjonariusze wszelkich służb nie płacą składek na ubezpieczenie społeczne ze swoich uposażeń. Takie samo wynagrodzenie dla pracownika jest więc faktycznie o 13,71% niższe (przed obniżeniem składki na fundusz rentowy nawet o 18,71%) niż uposażenie w służbach mundurowych. Emerytura mundurowa przewyższa na ogół 70% indywidualnego uposażenia, a można mieć także dodatkową emeryturę z pracy po odejściu ze służby. Za wystarczającą uznaje się stopę zastąpienia na poziomie 75% ostatniego zarobku. Z tego wynika, że żołnierze i inni funkcjonariusze nie muszą sami dodatkowo oszczędzać na starość, chociaż ich możliwości finansowe są większe niż pracowników cywilnych (to samo

wynagrodzenie i uposażenie – inna wypłata netto po potrąceniu składek i podatku). Pracownicy nie mają większych szans na stopę zastąpienia na poziomie 75% ostatnich zarobków, osiągnie ona raczej poziom 30-50%. Powinni więc dodatkowo oszczędzać, ale możliwości odkładania na starość są dla dużej ich części ograniczone bądź żadne. Mają też i będą mieli mniejsze szanse na dorabianie na emeryturze.

Konkluzja: Emeryci mundurowi mają w całości zagwarantowane przez państwo godziwe dochody na starość bez potrzeby osobistego oszczędzania w czasie służby. Pracownicy bez dodatkowych indywidualnych oszczędności (których nie wszyscy mogą dokonywać) będą mieli bardzo niskie emerytury, często nie gwarantujące życia na poziomie minimum.

4. Podsumowanie i propozycje zmian

Propozycje zmian w systemie emerytalnym dla służb mundurowych miały na celu przybliżenie ich do emerytur z systemu powszechnego pod hasłem likwidacji nieuzasadnionych przywilejów i ograniczania wydatków. Tymczasem, biorąc pod uwagę skutki reformy emerytur z systemu powszechnego w przyszłości oraz obecne propozycje reformy emerytur mundurowych trzeba stwierdzić, że proponowane zmiany spowodują pogłębienie różnic we wszystkich składowych, mających wpływ na systemy emerytalne. Reformy emerytur powszechnych i emerytur mundurowych idą w przeciwstawnych kierunkach. W systemie powszechnym dokonywane są daleko idące ograniczenia – podwyższanie wieku emerytalnego (w tym przez likwidację emerytur wcześniejszych), wprowadzenie zasady wpływu zarobków z całego życia zawodowego na wysokość emerytury, uzależnienie emerytury od przeciętnego dalszego trwania życia, ograniczenie łączenia świadczenia z pracą. W systemie mundurowym brak tego typu zmian – poza wydłużeniem niezbędnego stażu służby. W przyszłości wydatki na emerytury powszechne będą się obniżać, również przez zastosowanie przy ich obliczaniu metody zdefiniowanej składki, która będzie działała stabilizująco na równowagę finansów ubezpieczeń społecznych. Zaproponowane zmiany w systemie emerytur mundurowych nie obniżą wydatków. Wydatki tylko przejściowo będą niższe, w latach 2027-2037, czyli w pierwszym okresie po wydłużeniu minimalnego okresu służby z 15 do 25 lat.

Pozostawienie tak daleko idących różnic w podejściu do tych dwóch systemów jest całkowicie nieuzasadnione, tym bardziej że reforma emerytur mundurowych ma dotyczyć tylko wstępujących do służby po uchwaleniu nowej ustawy, a więc najwcześniej od 2012-2013 r. (Nikt nie pytał pracowników w 1998 r., czy chcą zmiany na gorsze systemu emerytalnego, reforma objęła wszystkich, którzy mieli mniej niż 50 lat, często więc 25-30 lat pracy, a w przypadku pracowników fizycznych nawet ponad 30 lat). Z pewnością pokażą to analizy nowych rozwiązań, które udowodnią pozorność reformy emerytur mundurowych.

Należy rozważyć przynajmniej niektóre proponowane nowe rozwiązania w systemie emerytalnym służb mundurowych, jeśli nie decydujemy się na daleko idące zmiany, tzn.:

— wprowadzenie wieku emerytalnego jest dotychczas tylko propozycją. Powinien on być bezwzględnie wprowadzony i to na jak najbardziej zbliżonym do systemu powszechnego poziomie,

— przyjmowanie jako podstawy wymiaru emerytury uposażenia z okresu całej służby (waloryzowanego) albo przynajmniej z 10 ostatnich lat służby byłoby pewnym przybliżeniem do systemu powszechnego,

— podnoszenie wieku emerytalnego wraz ze wzrostem przeciętnego dalszego trwania życia pozwoliłoby na niewydłużanie się okresu pobierania emerytur,

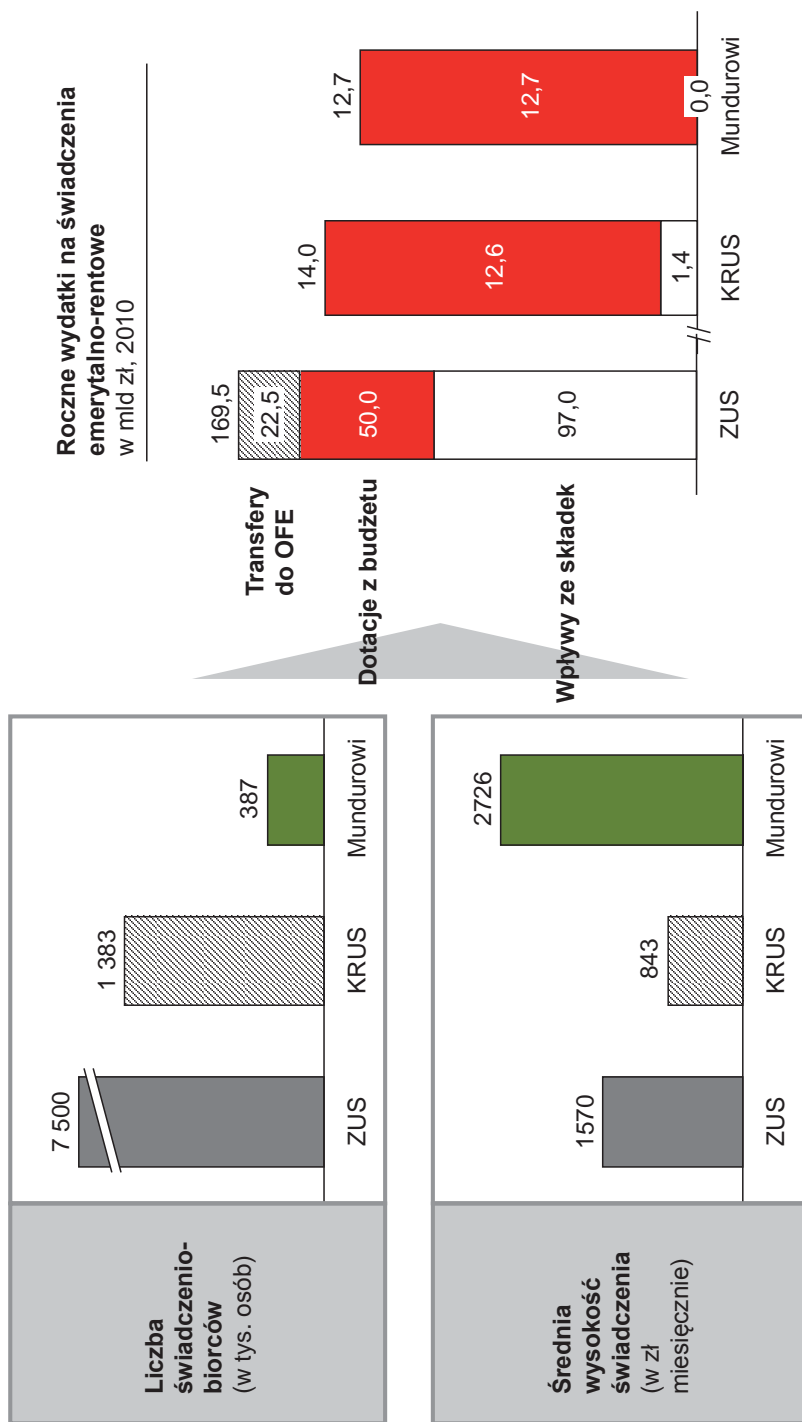
— wprowadzenie górnej granicy podstawy wymiaru świadczenia, analogicznej jak w systemie powszechnym na poziomie 250% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce; nie ma powodu tworzenia tak znacznego uprzywilejowania odchodzących na emeryturę z wyższych stopni służbowych, powinni oni tak jak pracownicy cywilni dodatkowo oszczędzać na starość,

— ograniczenie łączenia emerytury z pracą do momentu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, do tego czasu dochody z pracy łącznie z emeryturą nie mogłyby przekraczać, np. 100-120% ostatniego uposażenia. Emerytura byłaby zmniejszana wraz ze wzrostem zarobków z pracy,

— propagowanie wśród żołnierzy i funkcjonariuszy objętych nowym systemem emerytalnym korzystania z dodatkowego oszczędzania na starość, na analogicznych zasadach jak pracownicy, jeśli uznają, że nowy system obniża ich świadczenia poniżej granicy, którą uważają za niezbędną do utrzymania akceptowanego przez nich poziomu życia.

Są to oczywiście wybrane i daleko niewystarczające propozycje modyfikacji systemu emerytalnego służb mundurowych, które trzeba byłoby wprowadzić wraz ze zmianami zaproponowanymi przez stronę rządową w dotychczasowych negocjacjach. W przeciwnym razie reforma będzie tylko działaniem pozornym. Jednocześnie należałoby zastanowić się nad zmianami, które usprawniłyby funkcjonowanie tego systemu i działałyby na korzyść przyszłych emerytów.

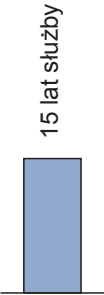
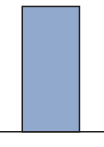
Emerytury i renty służb mundurowych, rolników indywidualnych i z systemu powszechnego



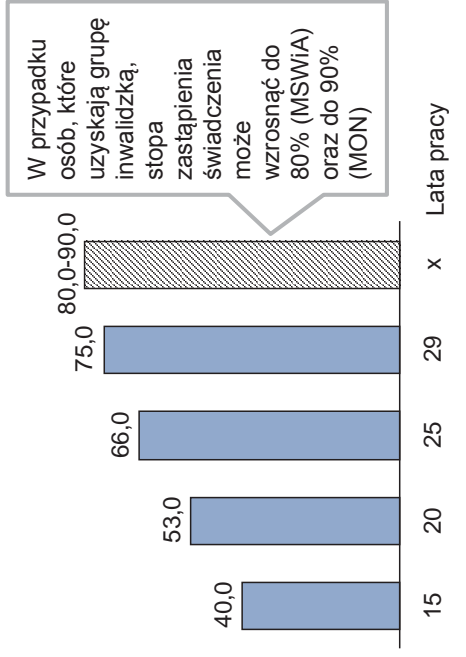
Dane dotyczące KRUS i służb mundurowych za 2010 r.

Źródło: MF, MON, MSWiA, GUS, KRUS, ZUS oraz obliczenia własne.

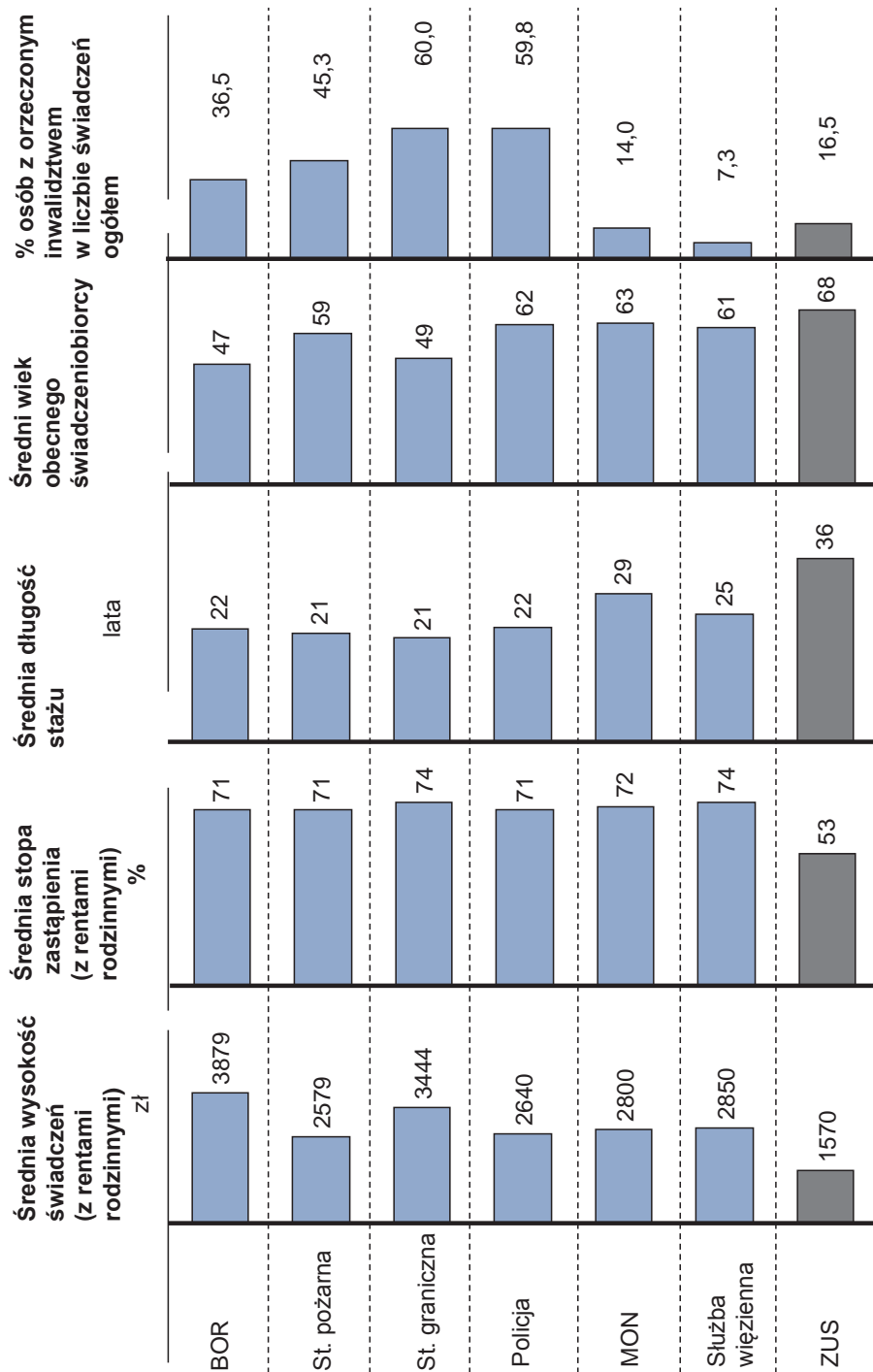
System emerytalno-rentowy służb mundurowych w Polsce

<p>Brak minimalnego wieku uprawniającego do emerytury</p>	<p>Emerytura</p>  <p>15 lat służby</p> <ul style="list-style-type: none"> Zakładając rozpoczęcie pracy w wieku 19 lat możliwość przejścia na emeryturę w wieku 34 lat (do stażu służby zalicza się okres nauki w wyższej szkole wojskowej)
<p>Wysokość emerytury</p>	<p>Wymiar emerytury</p>  <p>40% po 15 latach</p> <ul style="list-style-type: none"> Za każdy rok służby ponad 15 lat wymiar emerytury wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru; maksymalna emerytura – 75% podstawy wymiaru Podstawę wymiaru stanowi uposażenie z ostatniego miesiąca służby powiększonego o odpowiednią część „13” oraz inne dodatki Łączenie z pracą dozwolone, maksymalne obniżenie – 25% świadczenia

Stopa zastąpienia
Emerytura jako % ostatniego uposażenia

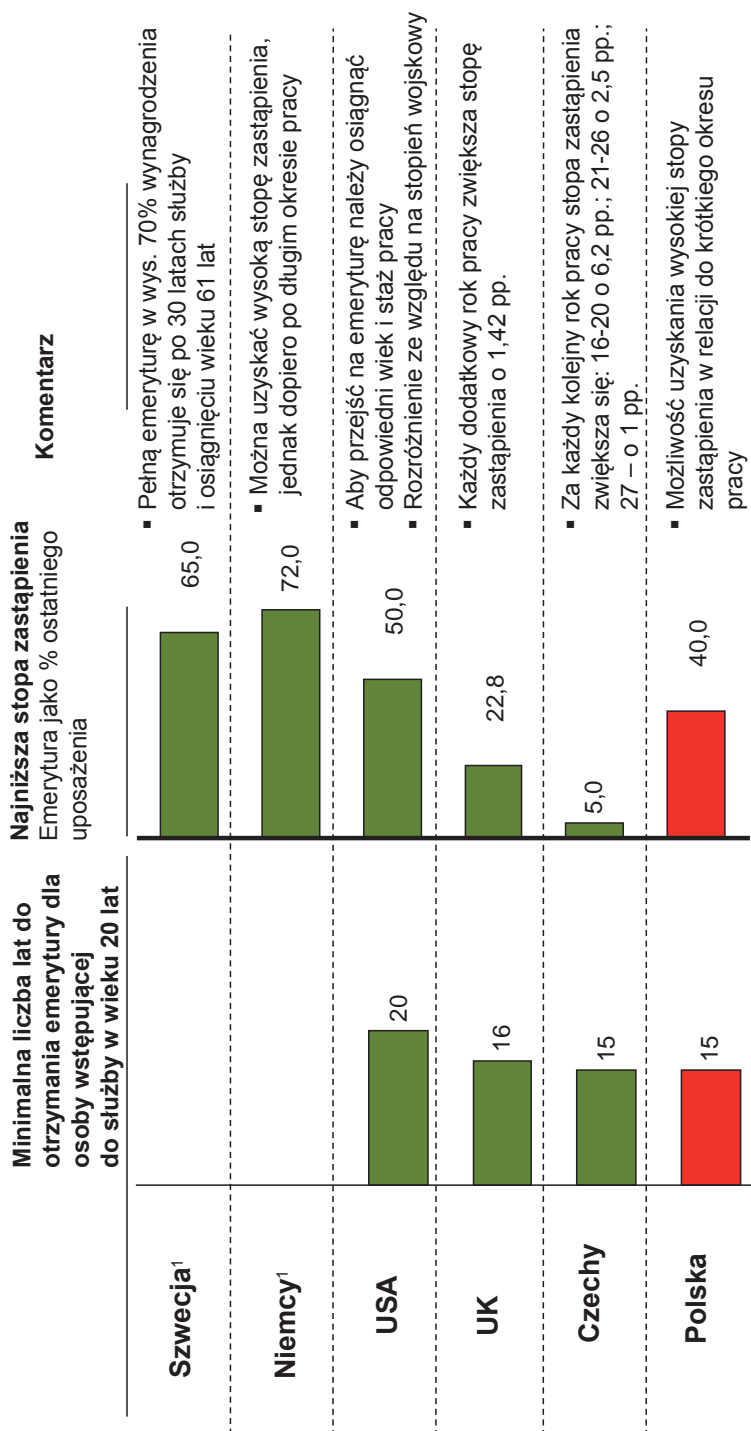


Wybrane dane o emeryturach i rentach mundurowych oraz z FUS



Źródło: MSWiA, MON, CZSW, ZUS, 2011.

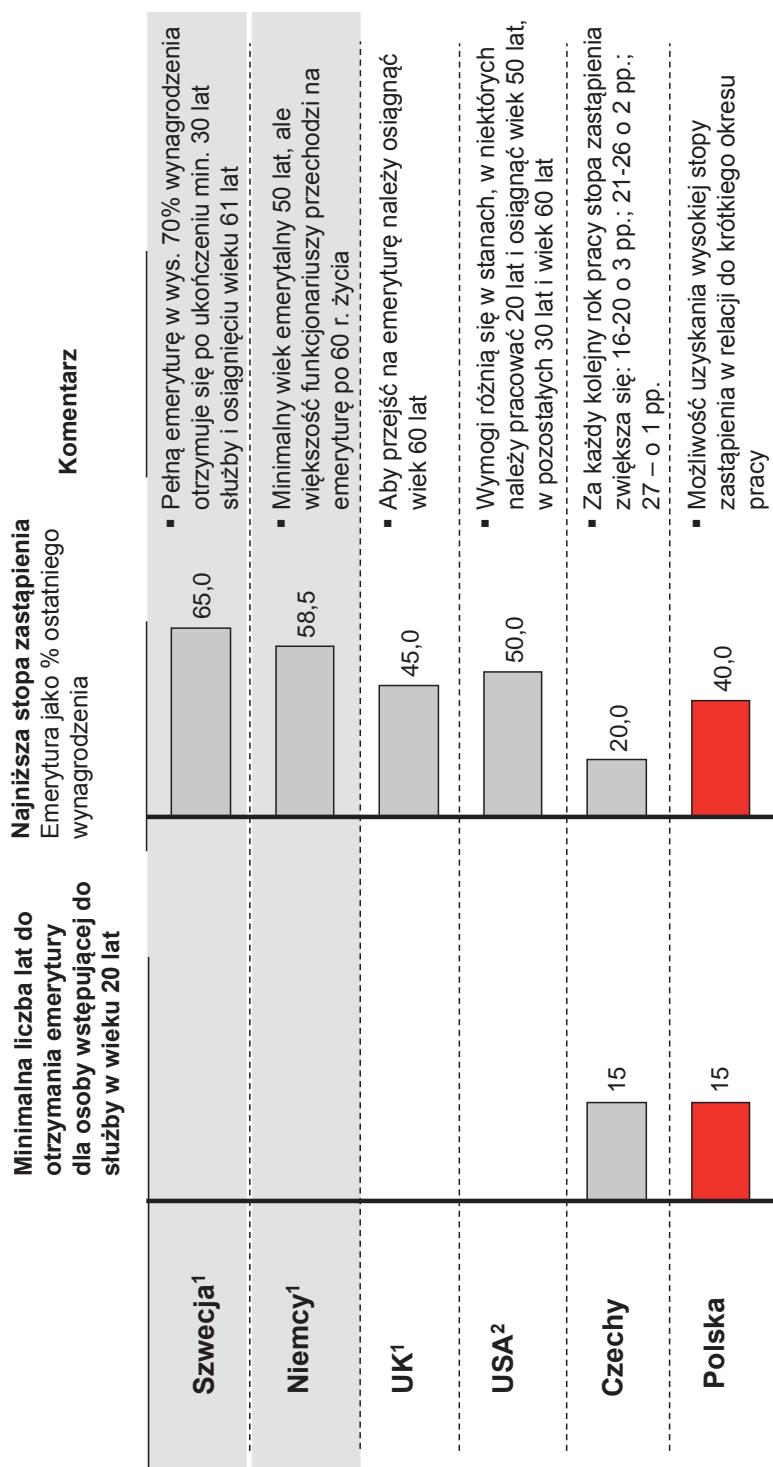
Emerytury wojskowe w wybranych krajach



¹ Obowiązuje minimalny wiek emerytalny, nie ma minimalnego stażu służby.

Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2011.

Emerytury policyjne w wybranych krajach



¹ Niemcy, Szwecja i UK mają systemy, gdzie obowiązuje wiek przejścia na emeryturę, a nie liczba lat służby.

² USA różny staż w różnych stanach.

Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2011.

Emerytury służb mundurowych w wybranych państwach

- Wszystkich obywateli obowiązują te same przepisy emerytalne
 - Prawo do świadczeń nabywa się z chwilą ukończenia 65 roku życia
 - Dodatkowym warunkiem jest konieczność opłacenia min. 240 składek (20 lat)
- Austria**
-
- Prawo do emerytury mundurowej nabywa się po przepracowaniu 20 lat
 - Stopa zastąpienia wynosi wtedy 50%, za każdy dodatkowy rok pracy nalicza się 3%, jednak nie więcej niż 75%
- Białoruś**
-
- Wiek emerytalny uzależniony jest od stopnia służbowego
 - Aby przejść na emeryturę należy spełnić warunek stażu pracy i wieku
 - Maksymalna stopa zastąpienia wynosi 75%
- Francja**
-
- Nie istnieją szczególne uregulowania emerytalne dla funkcjonariuszy
 - Wiek emerytalny wynosi 65 lat, w uzasadnionych przypadkach 60 lat
 - Stopa zastąpienia wynosi 80%
- Holandia**
-
- Wiek emerytalny funkcjonariuszy został określony na 65 lat
 - Istnieje możliwość skorzystania z emerytury pomostowej
- Hiszpania**
-

Część VI

**KIERUNKI PRZEKSZTAŁCEŃ
SYSTEMÓW RENTOWYCH
W POLSCE I INNYCH KRAJACH**

Kierunki zmian dotyczących rent inwalidzkich w ustawodawstwach państw europejskich

1. Uwagi wstępne

Niniejsze opracowanie stanowi próbę zidentyfikowania i opisania trendów w europejskich regulacjach prawnych dotyczących rent inwalidzkich. Zostało przygotowane na podstawie informacji o stosunkowo niedawnych zmianach ustawodawczych, które, jak się wydaje, można uporządkować w pewne grupy wyrażające istniejące, a być może również przyszłe kierunki dostosowywania świadczeń rentowych do potrzeb i możliwości poszczególnych społeczeństw.

Opracowanie koncentruje się wokół zmian prawnych, a więc w pewnym sensie systemowych. W praktyce równie ważna jest natomiast analiza i interpretacja danych ekonomicznych lub związanych z funkcjonowaniem systemu, na przykład o wpływie sposobu egzekwowania obowiązujących przepisów na liczbę przyznawanych rent. Wykorzystane informacje można więc potraktować jako wyraz polityki i założeń przyjętych przez ustawodawców poszczególnych państw.

Najbardziej wyraziście potrzebę zmian w systemach rentowych wyrażono w pracach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – *Disability programmes in need of reform*, Policy Brief z marca 2003 r. – proponując:

- uniezależnienie statusu niepełnosprawnego (niezdolnego do pracy) od sytuacji w zakresie zatrudnienia i dochodu,
- tworzenie indywidualnych pakietów zatrudnienia lub świadczeń,
- wprowadzenie nowych obowiązków osób niepełnosprawnych,
- zaangażowanie pracodawców,
- promowanie wczesnej interwencji,
- reformowanie administracji kierującej programami dla osób niezdolnych do pracy,
- kształtowanie programów dla osób niezdolnych do pracy opartych na ich aktywności.

Przyjęto, że takie właśnie działania powinny najszybciej i najskuteczniej przynieść pozytywne skutki w odniesieniu do obserwowanych problemów w zakresie rent inwalidzkich. Można odnaleźć odpowiadające im nowelizacje ustawodawstw państw europejskich.

2. Główne problemy związane z rentami inwalidzkimi

W ostatnich latach wśród problemów związanych ze zmianami w zabezpieczeniu rentowym wskazywano:

- wzrost liczby przyznawanych rent i charakter relacji tego zjawiska do zdrowotności społeczeństw,
- niższy wiek osób występujących o świadczenie,
- zależność liczby rent od polityki w tej dziedzinie,
- ograniczenie wejścia do systemu lub zwiększenie liczby osób wychodzących z systemu,
- badania sugerujące, że najbardziej efektywna jest wczesna interwencja ograniczająca wejście do systemu.

Z oczywistych względów rządowi poszczególnych państw oraz administracji zabezpieczenia społecznego zależy na jak najniższej liczbie i wysokości przyznawanych rent. Z tego punktu widzenia wzrost liczby pobieranych świadczeń jest niepokojący. Często przyjmowane założenie, że jest to zjawisko nieprawidłowe, czasami poparte jest danymi statystycznymi o poprawie zdrowotności, w tym poprawie zdrowotności osób starszych. Powinno to oznaczać zmniejszenie liczby rent. Występują jednak również głosy, że nie ma takiego prostego przełożenia i brak jest bezpośredniej korelacji między zdrowotnością a liczbą świadczeń rentowych.

Stosunkowo dobrze udokumentowana jest zależność liczby rent od polityki w tej dziedzinie. Jako jeden z najbardziej wyrazistych przykładów podaje się politykę Polski na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

Można odnieść wrażenie, że w tych państwach, w których ostatnio przeprowadzono najdalej idące zmiany wiążące się (niekiedy tylko pośrednio) z rentami inwalidzkimi przyjęto założenia polityczne zmierzające do możliwie najściślejszego ograniczenia wejścia do systemu, czyli rozpoczęcia pobierania rent inwalidzkich przez osoby, które wcześniej ich nie pobierały – pozostawały poza systemem. W związku z tym, argumentacja dotycząca rent inwalidzkich służyła uzasadnieniu zmian w zasiłkach chorobowych lub nakładaniu nowych obowiązków na pracodawców w celu jak najdłuższego zatrudniania osób ze schorzeniami i ograniczenia pobierania przez nie świadczeń rentowych. Te ostatnio dokonywane zmiany (Dania, Wielka Brytania) zmierzały zatem w kierunku wcześniej przyjętym przez Holandię oraz Szwecję, i na tym tle zostaną one niżej przedstawione.

3. Powiązanie ze zmianami rynku pracy

Wciąż nie jest stabilny zakres podmiotowy ubezpieczenia ryzyka niezdolności do pracy, które tradycyjnie skierowane było jedynie do pracowników. Można zauważyć obejmowanie nim grup pozapracowniczych, ale z wyjątkami, na przykład Holandia (brak prawa do świadczeń) i Anglia (obowiązują inne zasady). Wprowadzane bywają przy tym różne kryteria przyznawania świadczeń. Na przykład w Hiszpanii wymagana jest 50% niezdolność do pracy dla pracują-

cych na własny rachunek, a tylko 33% dla pracowników najemnych¹. Tak różne traktowanie podejmowania pracy najemnej i działalności na własny rachunek nie jest odosobnione (również w Finlandii²). Nie jest oczywiste, na ile i czy w ogóle w systemie rentowym uwzględniać bezrobotnych. Dotyczy to przede wszystkim państw o systemie zaopatrzeniowym, takich jak Szwecja czy Holandia.

Dodatkowych problemów dostarczają nowe formy zatrudnienia (pracownicy tymczasowi, praca „na wezwanie”, zatrudnienie na czas określony). Dotyczące ich różnice są istotne szczególnie na wczesnych etapach rehabilitacji w związku z pobieraniem świadczeń związanych z chorobą i nałożonymi na pracodawcę obowiązkami w zakresie podtrzymania zdolności do pracy i wypłaty świadczeń³. Należy podkreślić, że z punktu widzenia polskiego ubezpieczenia rentowego nie jest to temat związany z rentami z tytułu niezdolności do pracy i ubezpieczeniem rentowym. Natomiast, jak to będzie niżej kilkakrotnie akcentowane, silny nacisk w wielu państwach położony jest na niedopuszczenie do pogłębienia się inwalidztwa w początkowym okresie jego występowania, a nawet dążenie do jego cofnięcia.

4. Podmioty zaangażowane w stworzenie możliwości powrotu do pracy

Cechą charakterystyczną opisanego wyżej podejścia do niezdolności do pracy jest zaangażowanie szerszego kręgu podmiotów. Należą do niego pracodawcy, specjaliści z zakresu rehabilitacji i rynku pracy, rodzina zainteresowanego, związki zawodowe (Dania), także poprzez zawieranie układów zbiorowych pracy (Holandia⁴, Hiszpania). Wykonywanie niektórych zadań jest powierzane podmiotom prywatnym. System istniejący w Finlandii (od 2005 r.)⁵ wiąże się z wielością obowiązujących unormowań prawnych oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację (np. również rodzina zainteresowanego). W związku z tym przyjmuje się, że podstawowym warunkiem skuteczności systemu jest koordynacja, za którą odpowiedzialna jest fińska instytucja ubezpieczeniowa – KELA.

Podejście to znalazło odzwierciedlenie na poziomie prawa Unii Europejskiej w występującym w państwach członkowskich prawnym obowiązku wprowadzenia w miejscu pracy racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych. Został on wprowadzony przez art. 5 dyrektywy Rady 2000/78/WE

¹ G.L. Barrios Baudor, M. Apilluelo Martín, *Introducción al Estatuto del Trabajo Autónomo*, Editorial Aranzadi, Pamplona 2007, s. 176.

² W. Koczur, *Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2010, s. 121.

³ Na przykład w Holandii obowiązki pracodawców związane z przywracaniem zdolności do pracy obejmują również pracowników tymczasowych chorujących dłużej niż 6 tygodni przed ustaniem umowy o pracę tymczasową.

⁴ Procedura rozpatrywania sporów między pracodawcą i pracownikiem dotyczących choroby pracownika lub jego reintegracji (ewentualny arbitraż).

⁵ Zob. W. Koczur, *Restytucja zdolności...*, *op. cit.*, s. 118 i nast.

z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE z dnia 2 grudnia 2000 r. nr 303, s. 16, polskie wydanie specjalne rozdział 5, tom 4, s. 79).

W Polsce to postanowienie dyrektywy zostało implementowane ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 r. nr 254, poz. 1700), nowelizującą ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 214, poz. 1407 ze zm.). Według nowego, obowiązującego od 1 stycznia 2011 r. przepisu art. 23a ustawy o rehabilitacji pracodawca jest obowiązany zapewnić niezbędne racjonalne usprawnienia dla osoby niepełnosprawnej pozostającej z nim w stosunku pracy, uczestniczącej w procesie rekrutacji lub odbywającej szkolenie, staż, przygotowanie zawodowe albo praktyki zawodowe lub absolwenckie.

Niezbędne racjonalne usprawnienia polegają na przeprowadzeniu koniecznych w konkretnej sytuacji zmian lub dostosowań do szczególnych, zgłoszonych pracodawcy potrzeb wynikających z niepełnosprawności danej osoby, jeśli przeprowadzenie takich zmian lub dostosowań nie skutkowałoby nałożeniem na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Obciążenia nie są nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków publicznych.

Wątek angażowania pracodawców (poprzez nałożenie obowiązków lub zachęty) jest silny i widoczny w regulacji UE i ustawodawstwach różnych państw, wydaje się więc obecnie najciekawszy i jednocześnie trudny. Wynika nie tylko z prawa ubezpieczeń społecznych, ale także z prawa pracy. Usprawnienia dla pracowników niepełnosprawnych mogą być finansowane przez pracodawców lub ze środków publicznych (niekoniecznie z ubezpieczenia społecznego). Można to zinterpretować jako przenoszenie ciężaru pomocy inwalidom ze środków ubezpieczenia rentowego na pracodawców i pozaubezpieczeniowe środki publiczne.

W niektórych państwach (Niemcy) tworzone są ponadto odrębne systemy świadczeń z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, w jeszcze większym stopniu skoncentrowane na przywróceniu sprawności osobie poszkodowanej, co ma pozwolić jej na powrót do pracy.

5. Obowiązki i prawa pracodawców i ubezpieczonych

Jednym z wprowadzanych rozwiązań jest nakładanie na pracodawcę coraz dalej idących obowiązków w zakresie współdziałania z pracownikiem w celu jego powrotu do pracy na bardzo wczesnym etapie choroby. Przejawia się to w przygotowywaniu raportów (Holandia) lub planów (Dania) reintegracyjnych i rehabilitacji.

Wśród rozwiązań mających ograniczyć liczbę rencistów poprzez obowiązek współpracy ubezpieczonego z pracodawcą w celu powrotu do sprawności w wykonywaniu pracy znajduje się stosunkowo nowa regulacja duń-

ska (akt nr 480 z 12 czerwca 2009 r.)⁶. Zamiast zaświadczenia lekarskiego o niezdolności do pracy opracowuje się „zaświadczenie o zdolności do pracy”, którego jedna część jest wypełniana przez pracodawcę i pracownika, a druga – przez lekarza. Ma ono koncentrować się na ocenie możliwości pozostania pracownika w pracy i zwiększeniu szans powrotu do pracy w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Niezależnie od powyższego, pracodawca może jednak domagać się dokumentacji poświadczającej chorobę jako przyczynę nieobecności w pracy.

Proces ma być oparty na dialogu między pracodawcą i pracownikiem, a częściowo między pracownikiem i jego lekarzem. Pracodawca kontaktuje się z pracownikiem w rozsądnym terminie – w ciągu tygodnia (rozmowa bezpośrednia lub telefoniczna). W ciągu 4 tygodni powinna odbyć się rozmowa dotycząca nieobecności w pracy z powodu choroby – w celu określenia, kiedy pracownik będzie zdolny do powrotu do pracy i jak pracodawca może w tym pomóc (np. stosując rozwiązania z zakresu organizacji pracy). Pracownicy, którzy nie powracają do pracy w ciągu 8 tygodni mogą domagać się planu rehabilitacji, w którym pracodawca i pracownik określają, na piśmie, kiedy i jak pracownik ma wrócić do pracy. Duńskie władze zakładały, że procedura „zaświadczenia o zdolności do pracy” zostanie wykorzystana do zredukowania nieobecności w pracy, na przykład w związku z długimi chorobami wynikającymi ze stresu lub dolegliwości ortopedycznych⁷.

Podobne procedury wprowadzono również w innych państwach stosujących systemy zaopatrzenia społecznego. W Finlandii (od 2005 r.) w ciągu 60 dni pobierania zasiłku chorobowego dokonywana jest ocena zasadności uruchomienia rozwiązań z zakresu rehabilitacji leczniczej (lokalny oddział fińskiej instytucji ubezpieczeniowej – KELA). Następnie sporządzany jest indywidualny plan rehabilitacji na okres od 1 roku do 3 lat. W jego realizacji uczestniczą: instytucja ubezpieczeniowa (specjaliści z zakresu rehabilitacji), zainteresowany i jego rodzina, pracodawca.

W Szwecji od 2005 r. koordynacją zajmuje się instytucja ubezpieczenia społecznego. Pracodawca (w przypadku bezrobotnych – instytucja ubezpieczenia społecznego) jest odpowiedzialny za rozpoznanie potrzeby rehabilitacji i przygotowanie jej planu (wspólnie z ubezpieczonym).

W Holandii obowiązki dotyczące rehabilitacji niepełnosprawnych nakładane są na pracodawców nawet w przypadku ustania umowy o pracę na czas określony. Przygotowanie przez pracownika i pracodawcę raportu reintegracyjnego jest warunkiem otrzymania zasiłku chorobowego.

Procedura mająca doprowadzić pracownika do ponownej zdolności do pracy wygląda następująco:

- po 6 tygodniach – ocena możliwości powrotu do pracy,
- po 8 tygodniach – porozumienie między pracodawcą a pracownikiem w celu jak najszybszego powrotu do pracy (np. tymczasowo w niepełnym

⁶ Zob. np.: <http://www.gorrissenfederspiel.com/GFKNyheder/Files/Dokument1UK/6.pdf>.

⁷ J. Sand, N. Wedsted, *Denmark: Illness and Disability*, Gorrissen Federspiel, <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=100192>.

wymiarze czasu pracy, inne zadania w pracy, zmiana stanowiska, zmiana pracodawcy), a także wybór managera, ewentualnie firmy reintegracyjnej na koszt pracodawcy,

— po 6 miesiącach – ocena, gdy oczywista jest pełna i trwała niezdolność do pracy,

— po roku – ocena dokonywana wspólnie z pracodawcą w przypadku częściowej niezdolności do pracy,

— po 20 miesiącach – pracodawca przedstawia raport reintegracyjny, UVW (instytucja ubezpieczeniowa) ocenia, czy pracodawca podjął wystarczające działania. Jeśli uzna, że nie – wypłaca on świadczenia przez kolejny rok (70% wynagrodzenia).

Oczywisty jest obowiązek współpracy pracownika, którego realizacja również jest zagrożona sankcjami (przyczyna rozwiązania stosunku pracy i zaprzestania wypłaty świadczeń).

To rozwiązanie zasługuje na uwagę, gdyż Holandia jest państwem, w którym przyjęto bardzo długi okres pobierania wynagrodzenia i zasiłku chorobowego. Ma to służyć przywróceniu w tym czasie zdolności do pracy. Jest więc mechanizmem mającym zapobiegać przechodzeniu na rentę inwalidzką. Od 1 stycznia 2004 r. występuje jednak ścisły podział na zasady przyznawania rent dla osób całkowicie i trwale niezdolnych do pracy (IVA) oraz dla częściowo niezdolnych do pracy (WGA) na podstawie ustawy o zdolności do pracy (WIA).

Oprócz nakładania obowiązków na pracodawców oraz inne podmioty przewidziano również zachęty do działań mających ograniczyć liczbę pobieranych rent. Polegają one na wprowadzaniu z jednej strony szczególnych uprawnień dla pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych (Wielka Brytania), a z drugiej – uprawnień dla niepełnosprawnych podejmujących działalność na własny rachunek (Finlandia).

6. Struktura świadczeń służąca rehabilitacji (restytucji)

Podobnie duży nacisk na rehabilitację służącą powrotowi do pracy położono w angielskiej regulacji *Welfare Reform Act* z 2007 r. (rozdział 5). Zasługuje ona na szczególną uwagę i pogłębioną analizę, na przykład modyfikacji wprowadzanych do pierwotnej wersji regulacji, gdyż jest stosunkowo nowa, rozbudowana i zmierza do zapewnienia ciągłości rehabilitacji w czasie pobierania świadczeń krótko- i długoterminowych.

Choremu przysługuje najpierw *Employment and Support Allowance* (ESA) – zasiłek wspierający i służący zatrudnieniu, zamiast wcześniejszego *Incapacity Benefit and Income Support* (zasiłek z tytułu niezdolności do pracy). W tym czasie podejmowane są kroki przygotowujące do podjęcia pracy (rozmowa kwalifikacyjna z doradcą personalnym). Całkowicie niepełnosprawni odbywają taką rozmowę na swój wniosek. Kolejne świadczenie (*assessment phase rate*) wypłacane jest przez pierwsze 13 tygodni na podstawie zdolności do pracy określonej przez *Work Capability Assessment* (WCA).

Wysokość tego świadczenia uzależniona jest od wieku (poniżej lub powyżej 25 lat). Potem następuje świadczenie *main phase* wypłacane od 14 tygodnia, jeśli WCA wykazuje, że choroba lub niepełnosprawność wnioskującego ogranicza możliwość podjęcia przez niego pracy. Temu okresowi towarzyszą działania dodatkowe:

— *Work Related Activity Group* (WRAG) – znajdują się w niej osoby, które muszą uczęszczać na spotkania z doradcą zawodowym w celu przygotowania się do podjęcia pracy. Osoby te otrzymują dodatkowy komponent do podstawowego zasiłku.

— *Support Group* (SG) – grupy wsparcia dla osób, które ze względu na swoją chorobę lub niepełnosprawność nie mogą uczestniczyć w szkoleniu. Osoby te otrzymują również dodatkowy komponent do podstawowego zasiłku.

W systemie tym niektóre działania są wyraźnie ukierunkowane na podjęcie pracy przez chorego:

— ocena medyczna (*medical assessment*) określana jest przez *Work Capability Assessment* (WCA) bardziej jako zdolność do podjęcia pracy niż niezdolność do podjęcia pracy,

— rozmowy z chorym i ewentualnie opracowanie planu działania,

— nacisk na aktywność (szkolenia).

7. Zróżnicowanie świadczeń według cech świadczeniobiorców

Wysokość świadczeń rentowych bywa uzależniona od czynników osobistych, kulturowych, społecznych lub ekonomicznych, a szczególnie od wieku. Na przykład w Hiszpanii przysługują świadczenia kwalifikowane dla osób w wieku od 55 lat⁸. Również w Wielkiej Brytanii wiek wpływa na wysokość świadczenia (niższe dla osób poniżej 25 lat).

W Szwecji od wieku uprawnionego zależy rodzaj świadczenia. W ramach ubezpieczenia chorobowego przesłanką uprawnień może być sama choroba (wiek 30-64 lata). Osoby w wieku 19-29 lat muszą wykazać się aktywnością skierowaną na uzyskanie zatrudnienia i przyznawane są im wyłącznie świadczenia okresowe.

8. Sposób określania niezdolności do pracy i weryfikacja prawa do świadczeń

W regulacji sposobu oceny niezdolności do pracy jako przesłanki przyznawania rent zwraca uwagę, że ściśle określanie stopnia uszczerbku na zdrowiu i ewentualnie jego wpływu na zdolność do zarabkowania (Hiszpa-

⁸ Od 2001 r. przysługują dodatki w związku z sytuacją osobistą konkretnej osoby ubezpieczonej jako pracownik samodzielny.

nia) jest zastępowane coraz większym naciskiem na procedury (Wielka Brytania) oraz oceną (pozostałej) zdolności do pracy w celu podjęcia działań zmierzających do utrzymania lub uzyskania zatrudnienia (Dania, Wielka Brytania). Przy czym ocena jest dokonywana w trakcie (Wielka Brytania) lub dla potrzeb (Holandia) rehabilitacji albo dopiero po jej zakończeniu.

Weryfikacja prawa do świadczeń (co może służyć wyjściu z systemu w wyniku uznania danej osoby za zdolną do pracy) może być przeprowadzana na etapie rozpoczęcia pobierania świadczeń (Wielka Brytania – etap wstępny, Holandia) lub pobierania świadczeń, w tym: okresowych – przed następnym okresem (standard) czy stałych – okresowo (np. w Szwecji co 3 lata).

Przy ocenie sytuacji zainteresowanego brane są pod uwagę kryteria medyczne, wysiłek związany z rehabilitacją (Holandia), wizyty domowe (Szwecja), wywiady u pracodawcy, opinia specjalistów rynku pracy (Anglia).

9. Zwiększenie liczby osób wychodzących z systemu

Mimo przywiązywania ogromnej wagi do uniknięcia przyznawania rent, duże znaczenie mają również działania zmierzające do powrotu świadczeniobiorcy do pracy, a tym samym zaprzestania wypłaty świadczenia. W poszczególnych państwach przewidziano:

- podejmowanie pracy w celu rehabilitacji (Szwecja),
- zatrudnienie na próbę (Anglia)⁹ lub szkolenie,
- możliwość podejmowania pracy przynoszącej ograniczony dochód (łączenie dochodu z pracy z rentą),
- możliwość podejmowania wszelkiej pracy (Włochy),
- uczestniczenie w rehabilitacji wpływa (Szwecja, Dania, Anglia, Holandia) lub nie wpływa na prawo do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy,
- dodatkowe świadczenia dla powracających do pracy (Wielka Brytania).

10. Relacja do innych świadczeń zabezpieczenia społecznego

Zastanawiające jest, że dokonywane w wielu państwach reformy ubezpieczenia emerytalnego wiążące się z tworzeniem systemów kapitałowych (w miejsce repartycyjnych) nie spowodowały prób wprowadzenia analogicznych rozwiązań do świadczeń rentowych. Przyjęta formuła ustalania wysokości rent jest zwykle oderwana od wysokości emerytur w systemie zdefiniowanej składki, opierając się właściwie na rozwiązaniach poprzedzających reformy.

⁹ W Kanadzie dopuszczono przejściowe łączenie pracy i świadczenia (na próbę – 3 miesiące) oraz automatyczne przywrócenie prawa do świadczenia w przypadku nawrotu niezdolności do pracy (w ciągu 2 lat).

We Włoszech wysokość renty dla osób objętych nowym systemem emerytalnym wynika z wysokości składek i ustawowo określonych wskaźników¹⁰, co upodabnia ją do wymiaru emerytur w tym państwie. W Szwecji renta zależy od zakładanego przyszłego dochodu na podstawie dochodu uzyskiwanego bezpośrednio przed wystąpieniem inwalidztwa przez okres uzależniony od wieku zainteresowanego¹¹.

W Rosji rozpoczęto stopniowe dostosowywanie świadczeń rentowych do nowego systemu emerytalnego. Występują dwie grupy wiekowe (urodzeni w 1967 r. lub później oraz urodzeni przed 1967 r.) i dwa rodzaje świadczeń: pracownicza renta inwalidzka zależna głównie od wysokości obowiązkowych składek za daną osobę oraz zryczałtowana państwowa renta inwalidzka. Nowa wysokość pracowniczej renty inwalidzkiej składa się ze zryczałtowanej części bazowej (zależnej od stopnia inwalidztwa) oraz części „zakumulowanej”, ustalonej na podstawie opłaconych składek, oczekiwanego trwania życia i relacji rzeczywistego okresu ubezpieczenia zainteresowanego do standardowego okresu ubezpieczenia¹².

W Grecji i Polsce zmieniono system emerytalny, pozostawiając stare zasady ustalania wysokości rent inwalidzkich; trwają też dyskusje nad wprowadzeniem nowych rozwiązań uwzględniających emerytalny system kapitałowy.

W poszczególnych państwach dyskutowanymi problemami są również:

- renty inwalidzkie wobec zapewnienia godnego poziomu życia ogółu ludności (renty socjalne, zapewnienie dochodu),
- opieka długoterminowa,
- zwalczanie nadużyć (zróżnicowane szacunki zagrożenia).

11. Wnioski

Można odnieść wrażenie, że w poszczególnych państwach dużo łatwiej znaleźć ślady dyskusji, wniosków i postulatów zmian niż konkretnych działań i większych reform. Być może świadczy to o braku przekonujących pomysłów na rozwiązanie istniejących problemów. Materiałem do przemyśleń są takie zjawiska, jak:

- wpływ zakresu podmiotowego na zróżnicowanie form zabezpieczenia (np. ograniczony zakres zakazu dyskryminacji osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu),
- udział partnerów społecznych (także osób niepełnosprawnych),

¹⁰ Zob. strona internetowa włoskiej instytucji (INPS): <http://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=5730>, <http://www.inps.it/portale/default.aspx?SID=%3b0%3b5614%3b5626%3b&lastMenu=5626&iMenu=1&iNodo=5626&p4=2&bi=22&link=>.

¹¹ *EU's Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC); <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>.

¹² *Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe* (MISSCEO), *Comparative tables of social protection systems in 12 member states of the Council of Europe and 3 observer states*, Invalidity, 2010, s. 43; http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/tables_en.asp.

- największy nacisk na powrót do pracy w państwach, w których i tak jest wysoki wskaźnik zatrudnienia (Wielka Brytania, Dania),
- nowe technologie,
- okoliczność, że dyskusje nie przekładają się na próby reform (Francja, Niemcy, Włochy),
- duży wpływ wniosków i sugestii organizacji międzynarodowych,
- zróżnicowanie między państwami.

Zauważalna jest większa aktywność w modyfikowaniu rent inwalidzkich w państwach o nordyckim, zaopatrzeniowym systemie zabezpieczenia społecznego. Być może ze względu na sposób finansowania świadczeń, który nie zakłada istnienia ściśle wyodrębnionych funduszy z przeznaczeniem na poszczególne świadczenia. W konsekwencji łatwiej jest tam ocenić ogólny bilans wydatków na zapobieganie niezdolności do pracy i ochronę socjalną inwalidów.

W uproszczeniu przyjmuje się, że renty inwalidzkie w tych państwach są bliższe świadczeniom zasiłkowym niż emerytalnym, jak to ma miejsce w innych państwach (np. w Polsce)¹³. Podział ten wydaje się pogłębiać, gdyż we wprowadzanych zmianach główny nacisk kładzie się na działania podejmowane w pierwszym okresie niepełnosprawności ubezpieczonego – jeszcze przed jego przejściem na świadczenia rentowe. Bardzo wcześnie rozpoczyna się rehabilitację i reintegrację zawodową. Oczywistym celem jest tu dążenie do zmniejszenia liczby osób pobierających renty. Utrudnia to jednak porównania, gdyż w drugim roku niezdolności do pracy osoba ubezpieczona w Polsce może pobierać już rentę, a w Szwecji lub Holandii wciąż jest to świadczenie chorobowe. Właśnie ze względu na polski punkt widzenia, w niniejszym opracowaniu opisano również działania podejmowane w okresie pobierania świadczeń chorobowych w celu ograniczenia liczby i wysokości ewentualnych późniejszych rent.

Zrealizowanie tych celów wymaga zaangażowania szerszego kręgu podmiotów – nie tylko ubezpieczonego i instytucji zabezpieczenia społecznego, ale przede wszystkim podmiotu, od którego zależy, czy chory utrzyma zatrudnienie i w jakich warunkach, czyli pracodawcy. Kojarzy się to z więzami społecznymi charakterystycznymi dla danego społeczeństwa i dlatego trudno jest przenosić tego rodzaju rozwiązania do innych państw, a w szczególności do Polski. W naszym kraju nakładanie na pracodawców tak daleko idących obowiązków w zakresie prewencji rentowej wydaje się niewykonalne, ale i nieracjonalne wobec wysokiego bezrobocia.

W wyniku wprowadzanych zmian pomoc zainteresowanemu jest coraz bardziej kompleksowa, składają się na nią działania lecznicze, rehabilitacyjne, zapobiegające bezrobociu (np. szkolenia); oczywiście także pieniężne. W polskich warunkach oznaczałoby to co najmniej połączenie działań z zakresu ubezpieczenia rentowego i chorobowego, rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych i promocji zatrudnienia.

¹³ Por. podział na renty inwalidzkie typu A i typu B w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE.

Zmiany dotyczące renty z tytułu niezdolności do pracy – według projektu rządowego z 3 września 2010 r.

1. Wprowadzenie

Reforma systemu emerytalnego od 1 stycznia 1999 r. – dokonana przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej ustawą emerytalną – pozostawiła bez zmian zasady obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw z 3 września 2010 r. był kolejną próbą skorelowania zasad obliczania wysokości rent z systemem zdefiniowanej składki na ubezpieczenia społeczne, analogicznie jak w przypadku emerytury ustalonej według zreformowanych zasad.

W projekcie tym przewidywano:

- nowy sposób obliczania renty z tytułu niezdolności do pracy,
- zmianę w ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy,
- nowe stawki procentowe dla rent rodzinnych,
- zmiany w zasadach zawieszalności.

Przed omówieniem zmian wynikających z projektu z 3 września 2010 r. przypomniane zostaną pokrótce obowiązujące aktualnie zasady dotyczące ustalania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, gdyż projekt ten – generalnie – nie przewidywał zmian w tym zakresie (poza szczególną regulacją dotyczącą ubezpieczonego całkowicie niezdolnego do pracy, który udowodnił długoletni okres składkowy, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania). Przedstawiony zostanie również obowiązujący obecnie algorytm obliczania wysokości tej renty.

2. Aktualny stan prawny

2.1. Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy

Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy uzależnione jest od spełnienia łącznie trzech następujących warunków:

- istnienia niezdolności do pracy,

— udowodnienia wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego (w zależności od wieku ubezpieczonego okres ten wynosi: od 1 roku – gdy niezdolność do pracy powstała przed ukończeniem 20 lat; do 5 lat – w ostatnim dziesięcioleciu przed zgłoszeniem wniosku o rentę albo przed powstaniem niezdolności do pracy – gdy niezdolność ta powstała w wieku powyżej 30 lat),

— powstania niezdolności do pracy w ściśle określonych w ustawie okresach składkowych (i niektórych nieskładkowych) albo najpóźniej w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

Warunek powstania niezdolności w czasie trwania wymienionych w ustawie okresów albo w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów nie jest wymagany od ubezpieczonego, który:

— udowodnił okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący co najmniej 20 lat (w przypadku kobiety) albo 25 lat (w przypadku mężczyzny),

— jest całkowicie niezdolny do pracy.

2.2. Ustalanie wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy

Algorytm obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy jest dla wszystkich ubezpieczonych (bez względu na datę urodzenia) taki sam, jaki stosowany jest do obliczania emerytury w tzw. starym systemie emerytalnym – z tą różnicą, że w wymiarze renty, oprócz okresów składkowych i nieskładkowych, uwzględniany jest tzw. staż hipotetyczny, uzupełniający staż ubezpieczeniowy brakujący do pełnych 25 lat.

Tak więc wysokość renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy wynosi:

— 24% kwoty bazowej,

— po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych (z uwzględnieniem pełnych miesięcy),

— po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych (z uwzględnieniem pełnych miesięcy),

— po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresu brakującego do pełnych 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista ukończyłby 60 lat (z uwzględnieniem pełnych miesięcy).

Renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy wynosi 75% renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy.

3. Zmiany przewidziane w projekcie rządowym z 3 września 2010 r.

3.1. Nowy sposób obliczania renty z tytułu niezdolności do pracy

Nowe zasady wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy byłyby stosowane w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy zgłoszą wniosek o rentę poczynając od dnia wejścia w życie ustawy (w projekcie była to data 1 stycznia 2011 r.).

Wysokość renty ustalana będzie jako iloraz:

— podstawy obliczenia renty oraz

— średniego dalszego trwania życia dla osoby w wieku 60 lat, w dniu zgłoszenia wniosku o rentę, według tablic średniego dalszego trwania życia ogłaszanych przez Prezesa GUS i obowiązujących w tym dniu.

Podstawę obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy stanowić będzie suma:

— składek na ubezpieczenie emerytalne, zewidencjonowanych do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata renty – z uwzględnieniem ich waloryzacji,

— zwaloryzowanego kapitału początkowego.

Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku gdy o rentę z tytułu niezdolności do pracy ubiegać się będzie członek otwartego funduszu emerytalnego, to przy ustalaniu podstawy obliczenia renty składki na ubezpieczenie emerytalne zwiększane będą wskaźnikiem korygującym, wynoszącym 19,52/12,22 – analogicznie jak ma to miejsce w niektórych przypadkach ustalania wysokości emerytur według zreformowanych zasad.

W omawianym projekcie zawarte zostały również szczególne zasady ustalania podstawy obliczenia renty w sytuacjach, gdy przy ustalaniu prawa do renty uwzględnione zostaną:

— okresy ubezpieczenia społecznego rolników,

— okresy ubezpieczenia za granicą (o których mowa w art. 8 ustawy emerytalnej, a więc okresy uwzględniane na podstawie umów międzynarodowych).

W takich przypadkach podstawa obliczenia renty podlegać będzie zwiększeniu o przeciętną miesięczną kwotę składki za każdy pełny miesiąc tych okresów.

Przeciętna miesięczna kwota składki ustalana będzie przez podzielenie podstawy obliczenia renty przez wyrażony w miesiącach staż ubezpieczeniowy rencisty.

Wyjaśnienia wymaga użyte wyżej pojęcie staż ubezpieczeniowy oraz to, w jaki sposób ustalana będzie kwota zwiększenia podstawy obliczenia w przypadku uwzględniania okresów ubezpieczenia społecznego rolników i okresów ubezpieczenia za granicą.

Otóż *staż ubezpieczeniowy* to okresy przyjęte do obliczenia kapitału początkowego oraz okresy ubezpieczenia, przypadające od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia zgłoszenia wniosku (bez okresów ubezpieczenia społecznego rolników oraz okresów nieskładkowych przebytych po dniu 31 grudnia 1998 r.).

Natomiast *kwota zwiększenia* podstawy obliczenia renty ustalana będzie jako iloczyn przeciętnej miesięcznej kwoty składki i liczby pełnych miesięcy:

— ubezpieczenia społecznego rolników,

— ubezpieczenia za granicą.

Analogiczny sposób ustalania zwiększenia renty dotyczyć będzie tych rent, w których ustalono tzw. staż hipotetyczny, tj. okres brakujący do pełnych 30 lat okresów składkowych i nieskładkowych, przypadający od dnia zgłoszenia wniosku do dnia, w którym rencista osiągnąłby 60 lat.

Jeżeli zatem wniosek o rentę zgłosi osoba, która nie ukończyła 60 lat życia i nie udowodniła 30 lat okresów składkowych i nieskładkowych, to podstawa obliczenia renty zostanie zwiększona o iloczyn przeciętnej podstawy wymiaru składki (ustalonej w sposób opisany wyżej) oraz liczby pełnych miesięcy okresu brakującego do pełnych 30 lat, przypadającego od dnia zgłoszenia wniosku do dnia ukończenia wieku 60 lat (*zwiększenie za staż hipotetyczny*).

Należy tu podkreślić, że do ustalenia okresu 30 lat składkowych i nieskładkowych (w wymiarze do 1/3 okresów składkowych) przyjmowane będą również okresy ubezpieczenia społecznego rolników oraz ubezpieczenia społecznego za granicą (o których mowa w art. 8 ustawy emerytalnej, a więc okresy uwzględniane na podstawie umów międzynarodowych).

W projekcie, o którym mowa, przewidziano możliwość zgłoszenia przez ubezpieczonego wniosku o wyłączenie:

— z kapitału początkowego – okresów nieskładkowych, wymienionych w art. 7 ustawy emerytalnej; spowoduje to przeliczenie kapitału początkowego dla potrzeb ustalenia wysokości renty,

— z podstawy obliczenia renty – składek z tytułów podanych w ustawie emerytalnej, dla których ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje niższą podstawę wymiaru składek, np. składek opłacanych za osobę bezrobotną albo za ucznia lub studenta, co będzie miało wpływ na ustalenie okresu 30 lat składkowych i nieskładkowych oraz stażu ubezpieczeniowego rencisty.

W projekcie założono – podobnie jak reguluje to ustawa emerytalna w odniesieniu do osób zgłaszających wniosek o emeryturę – stosowanie tzw. *mieszanego sposobu obliczenia renty* w przypadku zgłoszenia, przez osobę urodzoną po 31 grudnia 1948 r., wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy w latach 2011-2013.

W takich sytuacjach udział części obliczonej według zasad dotychczasowych i udział części obliczonej według zasad nowych byłyby uzależnione od roku, w którym zostanie zgłoszony wniosek o rentę. Przyjęto zatem, że udziały te wynoszą odpowiednio:

- w przypadku zgłoszenia wniosku w 2011 r.
 - 55% renty według zasad dotychczasowych
 - 45% renty według zasad nowych
- w przypadku zgłoszenia wniosku w 2012 r.
 - 35% renty według zasad dotychczasowych
 - 65% renty według zasad nowych
- w przypadku zgłoszenia wniosku w 2013 r.
 - 20% renty według zasad dotychczasowych
 - 80% renty według zasad nowych.

Istotnym rozwiązaniem w omawianym projekcie było wprowadzenie zasady, iż nowe renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym ustalone w mieszanej wysokości, mają zachowaną *gwarancję świadczenia najniższego*, lecz – inaczej niż przewiduje ustawa emerytalna w odniesieniu do emerytur ustalanych według zreformowanych zasad – bez dodatkowych warunków dotyczących udowodnionego okresu składkowego i nieskładkowego.

Wysokość renty dla osoby częściowo niezdolnej do pracy utrzymana została na poziomie obowiązującym według dotychczasowych przepisów, wynoszącym 75% renty osoby całkowicie niezdolnej do pracy.

3.2. Ponowne obliczanie wysokości renty

Ponowne obliczanie wysokości renty według nowych zasad przewidziane zostało dla osoby, która – po przyznaniu renty lub po przywróceniu do niej prawa – podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Dla potrzeb omówienia tych zasad w niniejszym referacie przyjęto, że w wyniku ponownego obliczenia renty ustalona zostaje kwota podwyższenia renty.

Tak więc *kwota podwyższenia renty* to kwota wynikająca z podzielenia:

— kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne, zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego w okresie od ustalenia prawa do renty do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc zgłoszenia wniosku o przeliczenie renty, z uwzględnieniem waloryzacji składek przez

— średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku 60 lat, według tablic obowiązujących w dniu zgłoszenia wniosku o przeliczenie renty.

Podkreślenia wymaga fakt, że jeśli w przyznanej rencie występował staż hipotetyczny, to w przypadku ponownego ustalenia wysokości renty, także *ponownie ustalana będzie kwota zwiększenia za ten staż*.

Przy ponownym ustalaniu kwoty zwiększenia za staż hipotetyczny ponownie ustalany będzie również okres brakujący do 30 lat składkowych i nieskładkowych (w pełnych miesiącach), a nowo ustalona liczba miesięcy zostanie następnie pomnożona przez przeciętną miesięczną kwotę składki, ustaloną przy obliczaniu renty po raz pierwszy.

Jednak, co jest istotne, przeciętna miesięczna kwota składki nie będzie ponownie ustalana.

Ustalenie nowej wysokości renty będzie oznaczało:

— powrót do kwoty stanowiącej podstawę obliczenia renty ustalonej po raz pierwszy,

— dodanie do tej kwoty nowej wysokości zwiększenia za staż hipotetyczny,

— podzielenie tak ustalonej sumy przez średnie dalsze trwanie życia, przyjęte do obliczenia renty po raz pierwszy, a następnie

— dodanie do ustalonej kwoty renty lub kwoty zwaloryzowanej renty (jeżeli między datą, od której przyznano rentę a datą, od której przysługuje zwiększenie w nowej wysokości były przeprowadzone waloryzacje świadczeń) kwoty podwyższenia renty ustalonej na nowych zasadach.

Sposób obliczenia kwoty podwyższenia renty został omówiony wyżej.

W przypadku gdy renta ustalona będzie w mieszanej wysokości i z uwzględnieniem zwiększenia za staż hipotetyczny, zwiększenie to również będzie podlegało ponownemu ustaleniu, a tym samym na nowo będzie obliczana część renty według dotychczasowych zasad i część według nowych zasad.

Do nowo ustalonej kwoty renty będzie dodawana kwota podwyższenia renty, o której była mowa wyżej.

W każdym przypadku, w którym wysokość ponownie ustalonej renty będzie niższa od wcześniej obliczonej, gwarantowane jest zachowanie wypłaty renty w dotychczasowej wysokości.

W omawianym projekcie nie zakładano zmiany sposobu obliczania rent:

— z tytułu niezdolności do pracy oraz rent szkoleniowych dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.,

— z tytułu niezdolności do pracy dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które miały ustalone prawo do takiej renty przed 1 stycznia 2011 r. i prawo do tego świadczenia istniało w dniu 1 stycznia 2011 r. lub zostało po tej dacie przywrócone,

— szkoleniowych dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.,

— rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent szkoleniowych dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., których niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową.

3.3. Zmiana w zasadach ustalania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy

Projekt przewidywał zniesienie obowiązującego w ustawie emerytalnej warunku udowodnienia co najmniej 5-letniego okresu składkowego i nieskładkowego w ostatnim dziesięcioleciu przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed powstaniem niezdolności do pracy – w odniesieniu do ubezpieczonego, który:

— legitymuje się okresem składkowym wynoszącym co najmniej 30 lat (w przypadku kobiety) i 35 lat (w przypadku mężczyzny), oraz

— jest całkowicie niezdolny do pracy.

3.4. Zmiany stawek procentowych wymiaru rent rodzinnych

W projekcie przewidziano podwyższenie stawek procentowych wymiaru rent rodzinnych, odpowiednio do:

— 90% – dla jednej osoby uprawnionej,

— 95% – dla dwóch osób uprawnionych,

— 100% – dla trzech i więcej osób uprawnionych.

Stawki takie miały być stosowane do rent rodzinnych przyznawanych na wnioski zgłoszone po 31 grudnia 2010 r.

Nowe stawki procentowe miały mieć zastosowanie do rent rodzinnych z ustawy emerytalnej, ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz ustawy o emeryturach pomostowych.

W przypadku zgłoszenia wniosku przed 1 stycznia 2011 r. do obliczenia renty rodzinnej miały być stosowane stawki procentowe dotychczasowe, wynoszące, w zależności od liczby osób uprawnionych, odpowiednio: 85%, 90% i 95%.

3.5. Zmiany w zakresie zawieszalności

Projekt przewidywał zniesienie zawieszalności w odniesieniu do renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej dla osoby niezdolnej do pracy, pobierającej rentę rodzinną z ustaw: emerytalnej, o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach.

Przewidywał także zniesienie zawieszalności w odniesieniu do:

— renty inwalidy wojskowego z tytułu niezdolności do pracy nie pozostającej w związku ze służbą wojskową; renty rodzinnej po inwalidzie wojskowym, którego śmierć nie pozostawała w związku ze służbą wojskową, dla osoby niezdolnej do pracy, pobierającej rentę rodzinną – z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin,

— renty socjalnej – z ustawy o rencie socjalnej.

*

Prace związane z projektem z 3 września 2010 r. ustawy zmieniającej zostały przerwane na etapie konsultacji międzyresortowych.

Renty z tytułu niezdolności do pracy w Polsce – w liczbach

1. Liczba rencistów

Aktualnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca renty z tytułu niezdolności do pracy dla 1,2 mln osób. W portfelu świadczeniobiorców renciści stanowią 15,8%. Na przestrzeni ostatnich lat odsetek rencistów istotnie się zmniejszył. W 2003 r. wynosił on 31,0%.

Analizując dane zawarte w tabeli 1 (i na wykresie 1) należy pamiętać o przepisach wprowadzonych w 2006 r., na mocy których osobom pobierającym renty z tytułu niezdolności do pracy i osiągniętym powszechny wiek emerytalny przyznawana jest emerytura¹ z urzędu. W momencie wejścia w życie powołanych wyżej przepisów ponad 300 tys. osób uzyskało status emeryta. Rokrocznie kolejna grupa rencistów uzyskuje emerytury z urzędu.

Tabela 1
Liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy

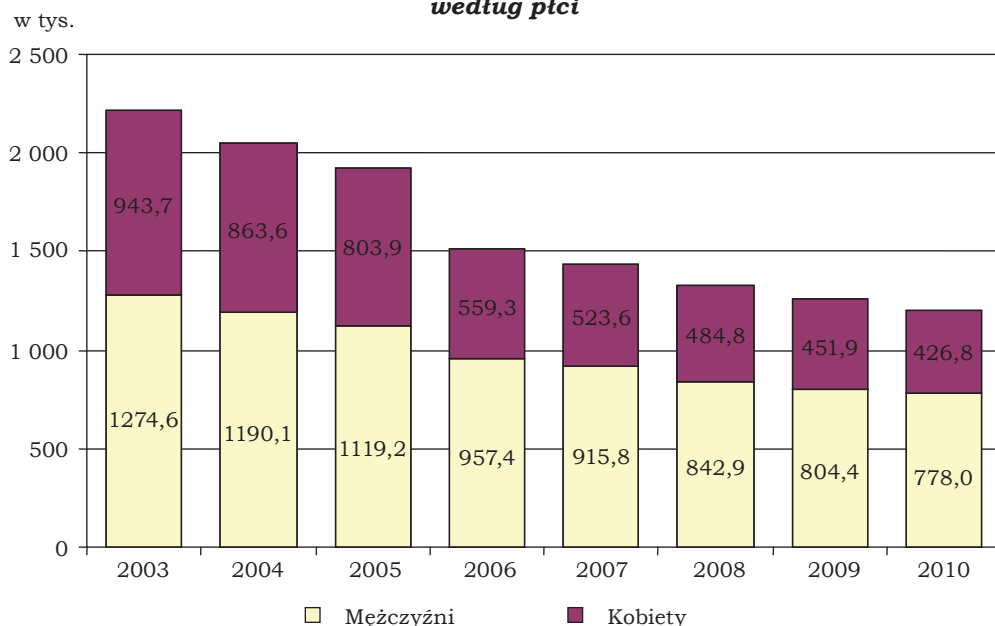
	Ogółem	
	w tysiącach	w % ogółu emerytów i rencistów
XII 2003	2 218,3	31,0%
XII 2004	2 053,7	28,5%
XII 2005	1 923,0	26,7%
XII 2006*	1 516,7	20,9%
XII 2007	1 439,4	19,6%
XII 2008	1 327,7	17,7%
XII 2009	1 256,3	16,7%
XII 2010	1 204,8	16,2%
VI 2011	1 173,4	15,8%

* Od stycznia 2006 r. osobom pobierającym renty z tytułu niezdolności do pracy i będącym w wieku emerytalnym i powyżej (tj. mężczyźni w wieku 65 lat i więcej, kobiety w wieku 60 lat i więcej) przyznawana jest emerytura z urzędu.

¹ Przepis nie dotyczy osób pobierających renty z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a także osób pobierających renty inwalidów wojennych i wojskowych.

Wykres 1

Osoby pobierające renty z tytułu niezdolności do pracy według płci



Na spadek liczby osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy wpłynęły także inne czynniki. Od wielu lat ustabilizowała się liczba rencistów, którym świadczenie to przyznano po raz pierwszy – rocznie nie przekracza ona 50 tys. osób, co ilustrują dane zawarte w tabeli 2 (i na wykresie 2).

Tabela 2

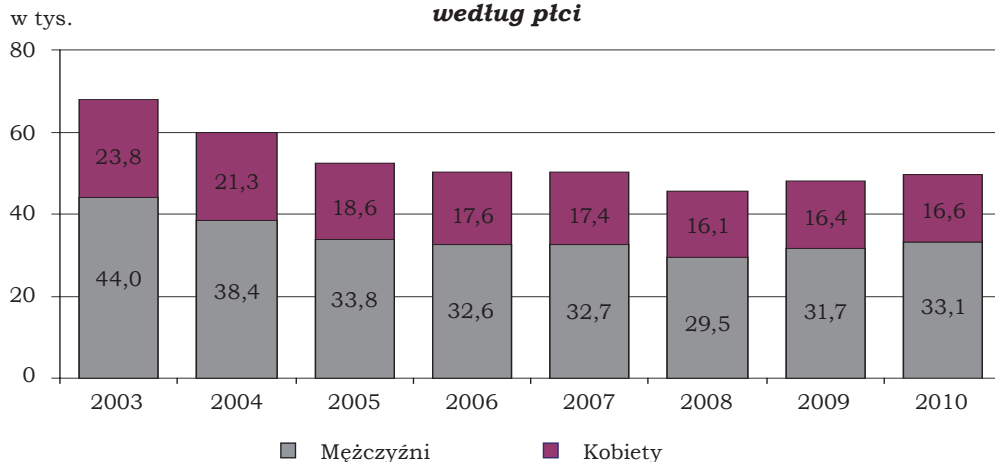
Liczba osób, którym po raz pierwszy przyznano* rentę z tytułu niezdolności do pracy

	W tysiącach
2003	67,9
2004	59,7
2005	52,4
2006	50,3
2007	50,1
2008	45,6
2009	48,1
2010	49,7

* Dotyczy osób, które podjęły wypłatę przyznanej im renty.

Wykres 2

Osoby, którym przyznano renty z tytułu niezdolności do pracy według płci



Przyznawane są prawie wyłącznie renty okresowe, co umożliwia kolejną, po określonym czasie, ocenę zdolności do pracy w trakcie badań ponownych. W 2010 r. 94% rent spośród nowo przyznanych stanowiły renty okresowe.

2. Wydatki na renty z tytułu niezdolności do pracy

Mimo corocznej waloryzacji wysokości świadczeń, od kilku lat wydatki na renty z tytułu niezdolności do pracy nie przekraczają 16 mld zł w skali roku. Natomiast udział wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy w wydatkach na emerytury i renty wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych systematycznie spada. Na przykład w 2006 r. udział ten wynosił 14,8%, a w 2010 r. spadł do poziomu 10,7%. Wpłaty rent w 2010 r. stanowiły 1,1% Produktu Krajowego Brutto (tabela 3).

Tabela 3

Renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

	Wpłaty w mld zł	W % wydatków na emerytury i renty wypłacane przez ZUS	W % PKB
2003	21,3	23,3	2,6
2004	20,0	20,8	2,3
2005	19,1	19,3	1,9
2006	15,8	14,8	1,5
2007	15,2	13,6	1,3

	Wyплаты w mld zł	W % wydatków na emerytury i renty wyplacane przez ZUS	W % PKB
2008	15,3	12,3	1,2
2009	15,3	11,2	1,1
2010	15,6	10,7	1,1

3. Aktualny poziom wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy

Szczegółnej obserwacji podlega poziom świadczeń rentowych, zwłaszcza w kontekście nowej formuły ustalania wysokości emerytur. Tabela 4 zawiera dane na temat przeciętnej miesięcznej wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy, wyłączając renty powypadkowe i renty inwalidów wojennych i wojskowych.

Tabela 4

**Przeciętna miesięczna wysokość* rent z tytułu niezdolności do pracy
(bez rent wypadkowych oraz rent inwalidów wojennych i wojskowych)
wyplacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych**

	W zł	W relacji do przeciętnego wynagrodzenia**	W relacji do przeciętnej emerytury
2003	711,82	38,9	59,9
2004	714,29	37,5	57,7
2005	728,65	36,9	58,0
2006***	760,84	36,9	58,0
2007	768,83	33,8	57,1
2008	820,33	31,8	55,8
2009	880,33	32,4	55,1
2010	938,75	33,3	55,3

* Bez świadczeń wypłacanych obok emerytury i renty rolniczej, bez emerytur i rent zagranicznych.

** W relacji do przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obowiązkową składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego.

*** Od stycznia 2006 r. osobom pobierającym renty z tytułu niezdolności do pracy i będącym w wieku emerytalnym i powyżej (tj. mężczyźni w wieku 65 lat i więcej, kobiety w wieku 60 lat i więcej) przyznawana jest emerytura z urzędu.

Przeciętna wysokość tak określonej renty stanowiła w 2010 r. 33,3% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pomniejszonego o składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego, tj. o prawie punkt procentowy więcej niż w 2009 r. Podkreślenia wymaga fakt, że w marcu 2010 r. 22,7% rent było wypłaconych w wysokości najniższej, podczas gdy w marcu 2009 r. było to 23,0%.

Jak wynika z zamieszczonych w tabeli 4 danych, poziom wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy jest relatywnie niski, przy czym wysokość rent z tytułu niezdolności do pracy wypłaconych kobietom jest znacznie niższa niż wypłaconych mężczyznom. Ilustruje to tabela 5.

Tabela 5

**Przeciętna wysokość* rent z tytułu niezdolności do pracy
(bez rent wypadkowych oraz rent inwalidów wojennych i wojskowych)
wypłacanych przez ZUS według płci i stopni niezdolności do pracy**

	Wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej kobietom w stosunku do wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacanej mężczyznom		
	ogółem	renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy	renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy
Styczeń 2006**	77,5%	79,4%	75,5%
Styczeń 2007	77,3%	79,3%	75,3%
Styczeń 2008	77,1%	79,2%	75,0%
Styczeń 2009	77,6%	79,1%	75,9%
Styczeń 2010	77,7%	79,0%	76,2%

* Bez świadczeń wypłacanych obok emerytury i renty rolniczej, bez emerytur i rent zagranicznych.

** Od stycznia 2006 r. osobom pobierającym renty z tytułu niezdolności do pracy i będącym w wieku emerytalnym i powyżej (tj. mężczyźni w wieku 65 lat i więcej, kobiety w wieku 60 lat i więcej) przyznawana jest emerytura z urzędu.

4. Międzynarodowe wymagania dotyczące wysokości świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego

Wymagania dotyczące niezdolności do pracy określają między innymi dwie konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy:

— Konwencja nr 102 mówiąca o normach minimalnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego,

— Konwencja nr 128 dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny.

4.1. Przedmiot ochrony

W postanowieniach Konwencji MOP nr 102 i nr 128 przedmiot ochrony powinien obejmować niezdolność do wykonywania jakiegokolwiek działalności zawodowej, jeśli można przypuszczać, że niezdolność ta będzie trwała lub jeżeli istnieje ona nadal po wykorzystaniu prawa do zasiłku chorobowego.

4.2. Zakres podmiotowy

Zgodnie z Konwencją MOP nr 102, krąg osób uprawnionych do świadczeń z tytułu inwalidztwa powinien obejmować:

— ustalone kategorie pracowników, stanowiące łącznie co najmniej 50% ogółu pracowników, lub

— ustalone kategorie ludności zawodowo czynnej, stanowiące łącznie co najmniej 20% ogółu mieszkańców, lub

— wszystkich mieszkańców, których środki w czasie trwania przypadków objętych ochroną nie przekraczają granic ustalonych w części Konwencji dotyczącej obliczania świadczeń.

Stosownie do zapisów Konwencji MOP nr 128, krąg osób uprawnionych do świadczeń z tytułu inwalidztwa powinien obejmować:

— wszystkich pracowników, lub

— ustalone grupy ludności zawodowo czynnej, stanowiące łącznie co najmniej 75% ogółu ludności zawodowo czynnej, lub

— wszystkich mieszkańców, albo mieszkańców, których środki w czasie trwania przypadków objętych ochroną nie przekraczają granic ustalonych w części Konwencji traktującej o obliczaniu świadczeń.

4.3. Zakres przedmiotowy

Konwencja nr 102 jako zakres przedmiotowy wymienia świadczenie inwalidzkie jako świadczenie pieniężne.

Konwencja nr 128 przewiduje świadczenia pieniężne jako świadczenia podstawowe, a dodatkowo każde państwo członkowskie związane tą konwencją powinno:

— zapewnić świadczenia rehabilitacyjne, których celem będzie przygotowanie inwalidów do podjęcia poprzedniej pracy lub przekwalifikowanie do wykonywania innej działalności,

— podjąć działania zmierzające do ułatwienia inwalidom podjęcia odpowiedniej pracy.

4.4. Warunki nabycia prawa do świadczeń

Zgodnie z wymaganiami Konwencji nr 102 i Konwencji nr 128, świadczenie inwalidzkie należy zapewnić: • osobie, która przed zaistnieniem przypadku objętego ochroną spełniła (zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawodawstwie krajowym) warunek posiadania 15 lat stażu (opłacania składek lub zatrudnienia) bądź 10 lat zamieszkania lub (jeśli zakres podmiotowy obejmuje kategorię osób zawodowo czynnych) • osobie, która spełniała warunek 3 lat opłacania składek w ustalonej przeciętnej wysokości rocznej.

Zgodnie z zaleceniami Konwencji nr 102 i nr 128, badanie wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy powinno zostać przeprowadzone dla typowego świadczeniobiorcy, jakim jest mężczyzna mający na utrzymaniu żonę i dwoje dzieci.

Według kryteriów przyjętych w Konwencji nr 102, minimalny poziom świadczenia, wraz z zasiłkami rodzinnymi na dzieci, powinien wynosić co najmniej 40% uprzednich zarobków wraz z zasiłkami rodzinnymi na dzieci. Konwencja nr 128 minimalny poziom świadczenia, wraz z zasiłkami rodzinnymi na dzieci, określa na co najmniej 50% uprzednich zarobków wraz z zasiłkami rodzinnymi na dzieci.

5. Nowa formuła ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy

W opracowaniu Haliny Wolińskiej – *Zmiany dotyczące renty z tytułu niezdolności do pracy – według projektu rządowego z 3 września 2010 r.* – została omówiona koncepcja ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy, analogiczna jak w przypadku obliczania emerytur z nowego systemu. Oczywiście taka metoda niewątpliwie wpłynęłaby na poziom wysokości świadczeń rentowych, a co za tym idzie także na liczbę rent wypłacanych w wysokości najniższej.

Aby przynajmniej częściowo przeanalizować projektowaną koncepcję ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy, w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych przeprowadzono szereg przykładowych symulacji.

Czynniki, które będą wpływały na to, czy przyszła renta z tytułu niezdolności do pracy wyliczana według proponowanych zmian będzie podnoszona do kwoty renty najniższej to:

- parametry ekonomiczne, takie jak inflacja, wzrost przeciętnego wynagrodzenia, stopa bezrobocia. Od nich zależą pośrednio wskaźniki waloryzacji składek, a więc i kapitał zewidencjonowany na koncie ubezpieczonego w ZUS, a od inflacji i wzrostu przeciętnego wynagrodzenia zależą bezpośrednio wskaźniki waloryzacji świadczeń mające wpływ na wysokość najniższych świadczeń,

- parametry demograficzne, czyli średnie dalsze trwanie życia. Z uwagi na wydłużanie się średniego dalszego trwania życia zmiany tego parametru również będą miały istotny wpływ na zmniejszenie wysokości renty obliczanej według proponowanych zmian, a także na wzrost zagrożenia koniecznością podniesienia wyliczonej renty do kwoty renty najniższej,

- indywidualne czynniki wpływające na wysokość renty konkretnej osoby, takie jak staż pracy, okres na jaki staż ten będzie przypadał, podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne, płeć (tylko w przypadku osób, którym naliczany będzie kapitał początkowy), wiek przejścia na rentę.

Przeprowadzono symulacje pozwalające ustalić, jaki procent przeciętnego wynagrodzenia musiałaby zarabiać przykładowa osoba, aby wyliczona, szacunkowa renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy obliczona według proponowanych zmian była równa najniższej rencie.

Przyjęto następujące założenia:

- Przykładowa osoba urodziła się w styczniu i przechodzi na rentę z tytułu niezdolności do pracy także w styczniu.

- Cały staż składkowy (w pełnych latach) wypracowywany jest bezpośrednio przed przejściem na rentę, a omawiana osoba nie posiada okresów nieskładkowych.

— W celu obliczenia wysokości renty według proponowanych zmian przyjęto, że cała składka na ubezpieczenie emerytalne ewidencjonowana jest na koncie ubezpieczonego w ZUS.

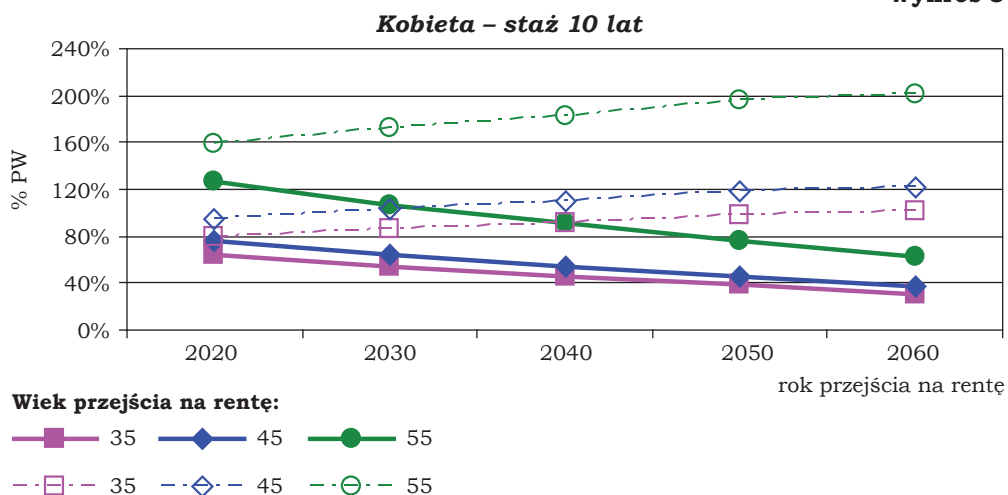
— Dana osoba przez cały okres ubezpieczenia zarabia stały procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

— Średnie dalsze trwanie życia z roku przejścia na rentę brane jest z prognozy demograficznej na lata 2008-2035 sporządzonej przez Główny Urząd Statystyczny i przedłużonej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r.

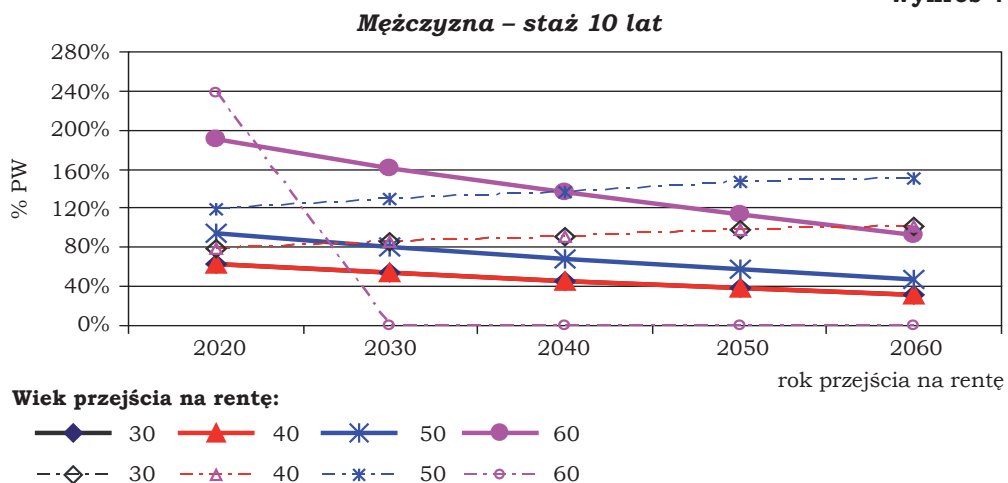
— Przy wyliczaniu wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy według proponowanych zmian uwzględniano zarówno roczne, jak i kwartalne waloryzacje składek.

Wykresy od 3 do 6 zawierają wyniki przeprowadzonych przykładowych symulacji.

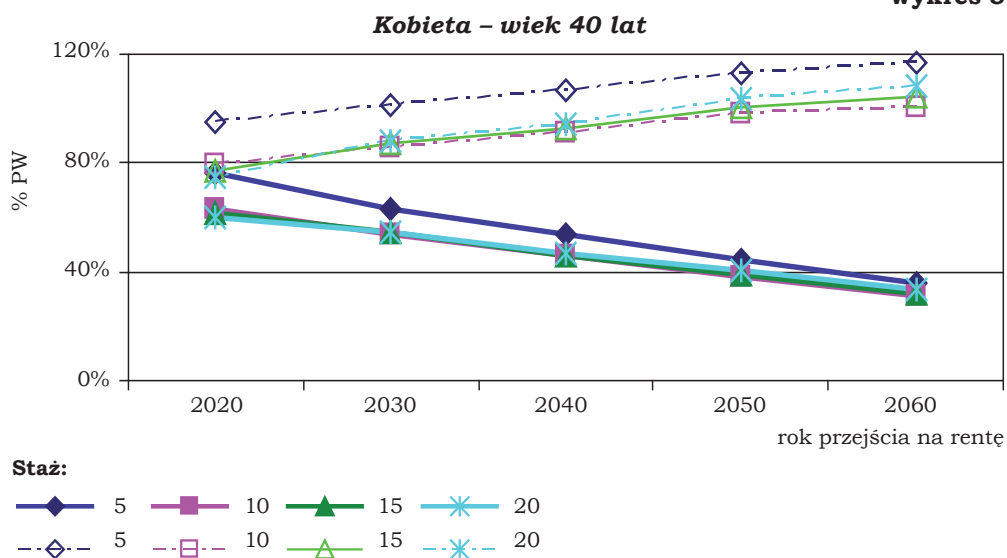
Wykres 3



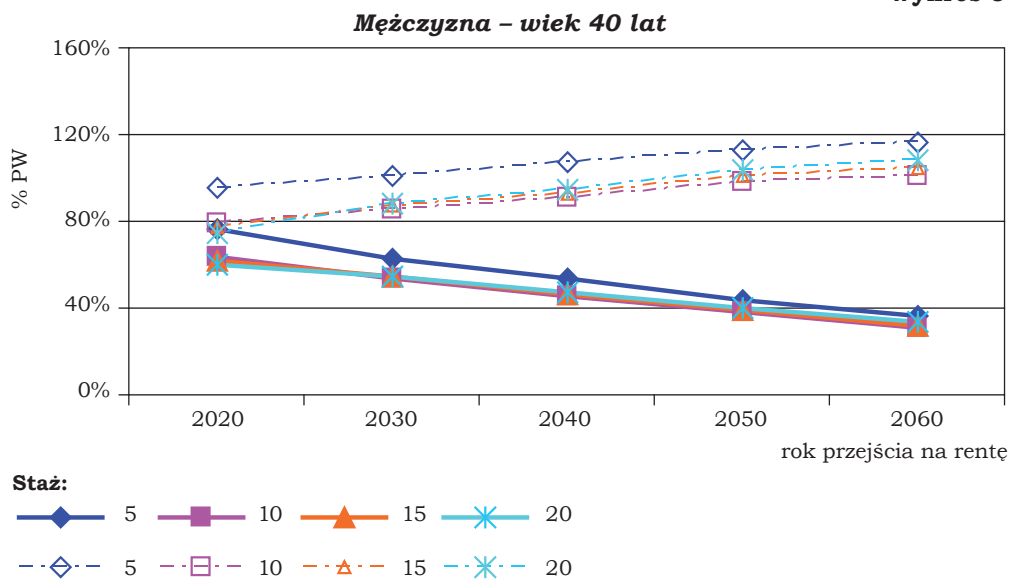
Wykres 4



Wykres 5



Wykres 6



6. Wnioski

W przypadku zastosowania obecnego sposobu ustalania wysokości świadczeń najniższych, wraz ze wzrostem roku przejścia na rentę, coraz mniejsze zarobki pozwalają na osiągnięcie renty wyliczonej według proponowanych zmian na poziomie równym lub większym od kwoty renty naj-

niższej. Jest to w dużej mierze efekt zmniejszania się proporcji najniższej renty do przeciętnego wynagrodzenia. Różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami dotyczą tylko tych osób, dla których obliczany jest kapitał początkowy.

Gdyby jednak w przyszłości zmienione zostały zasady ustalania świadczeń najniższych, np. zachowana została obecna proporcja najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy do przeciętnego wynagrodzenia (około 21,9%), to w przeciwieństwie do sytuacji, w której świadczenia najniższe ustalane byłyby zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, wraz ze wzrostem roku przejścia na rentę, potrzebne są znacznie większe zarobki, aby renta wyliczona według proponowanych zmian osiągnęła poziom równy lub większy od kwoty renty najniższej.

