

ALEKSANDRA WIKTOROW

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

ZABEZPIECZENIE EMERYTALNE W POLSCE PO TRANSFORMACJI USTROJOWEJ. MOŻLIWE KIERUNKI DAJSZYCH ZMIAN

ZABEZPIECZENIE EMERYTALNE NA PRZEŁOMIE ZMIAN USTROJOWYCH

Od końca lat siedemdziesiątych XX wieku w zasadzie wszyscy pracujący byli objęci zabezpieczeniem społecznym, przede wszystkim emerytalnym. Termin „zabezpieczenie społeczne” jest tu bardzo adekwatny, gdyż obejmuje różne formy, w tym ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne. Przed transformacją ustrojową niektóre ustawy regulujące uprawnienia do emerytur nosiły nazwę „o zaopatrzeniu emerytalnym” (sześć ustaw: pracowników i ich rodzin, górników i ich rodzin, pracowników kolejowych i ich rodzin, twórców i ich rodzin, żołnierzy zawodowych i ich rodzin, funkcjonariuszy milicji obywatelskiej i ich rodzin), inne zaś o „ubezpieczeniu społecznym” (pięć ustaw: rolników indywidualnych i ich rodzin, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich rodzin, osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin, osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, adwokatów — członków zespołów adwokackich)¹. Na tej podstawie można więc wnioskować, że emerytury dla osób pracujących najemnie nie należą do ubezpieczeń społecznych, a dla pozapracowniczych grup ludności — należą. Nie można przyjąć za kryterium podziału finansowania ze składek lub z budżetu, ponieważ za pracowników były opłacane składki, a za funkcjonariuszy mundurowych nie (a do obu stosowano termin „zaopatrzenie”). Z kolei budżet państwa na mocy regulacji ustawowych opłacał część składki za członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i za rolników indywidualnych, a ich świadczenia emerytalne zaliczono do ubezpieczeń. Warto w tym miejscu dodać, że do 1989 roku składka na ubezpieczenie społeczne pracowników (dla których

¹ A. Wiktorow, *System ubezpieczeń społecznych w Polsce. Jedność i różnicowanie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Studia i Materiały” 1990, z. 6 (329).

emerytury zaliczono do zaopatrzenia) z nadwyżką pokrywała wszystkie wydatki. Wytlumaczenie zastosowania różnych nazw systemów emerytalnych dla różnych grup uprawnionych może być jedno: tam, gdzie istnieją oddzielne akty prawne regulujące emerytury i renty (a kwestie finansowania, organizacji czy też inne świadczenia dla tych grup są uregulowane w innym akcie prawnym), nazywane są one ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym, a tam, gdzie w jednym akcie prawnym dla danej grupy uprawnionej uregulowany był cały zakres spraw — wszystkie świadczenia, kwestie finansowe i organizacyjne — ustawa nazywana była ustawą o ubezpieczeniu społecznym (choć zawierała też wszystkie sprawy związane z emeryturami, analogicznie do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników lub do tej ustawy odsyłała). Aby potwierdzić te niejasności terminologiczne, można dodać, że świadczenia związane z chorobą i macierzyństwem oraz zasiłki rodzinne zaliczano do ubezpieczeń społecznych (ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, dekret o ubezpieczeniu rodzinnym), natomiast nie określono, gdzie należą świadczenia wypadkowe. Odpowiednia ustawa nosi nazwę „o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych”, być może dlatego, że były w niej zawarte rozwiązania dotyczące zarówno wszystkich zasiłków i dodatków (chorobowe, pogrzebowe, pielęgnacyjne), jak i rent inwalidzkich oraz rodzinnych, a także jednorazowych odszkodowań. Nie ma tam tylko emerytur, zaliczonych przecież do zaopatrzenia, ale renty inwalidzkie i rodzinne z systemu powszechnego także zaliczano do zaopatrzenia.

To zamieszanie terminologiczne nie miało żadnego wpływu na praktykę funkcjonowania świadczeń emerytalnych. Niezależnie od nazwy, wszystkie emerytury były obsługiwane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, nawet gdy dla służb mundurowych i rolników indywidualnych ustawy przewidywały odrębne warunki nabywania uprawnień emerytalnych oraz inne zasady wymiaru.

Podstawowa ustawa dotycząca emerytur, uchwalona w 1982 roku², ustanowiła nowy wymiar świadczeń. Emerytura wynosiła 3000 zł plus 55% podstawy wymiaru plus 1% podstawy wymiaru za każdy rok pracy ponad 20 lat. A podstawę wymiaru stanowiło wynagrodzenie z ostatnich 12 miesięcy lub kolejnych 24 miesięcy z ostatnich 12 lat pracy. Ponadto duża grupa pracujących miała prawo do dodatków za pracę w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, wynoszącym 10% lub 15% podstawy wymiaru, zależnie od zawodu lub branży. Z tego wymiaru wynika, że stopa zastąpienia była w przypadku emerytur bardzo wysoka, średnio ponad 70%. W momencie ustalania wymiaru — pod koniec 1982 roku — kwota 3000 zł stanowiła aż 36% przeciętnego wynagrodzenia, a więc wymiar byłby silnie redystrybucyjny, gdyby przy kolejnych waloryzacjach ten składnik też byłby waloryzowany.

² Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. z 1982 r., Nr 40, poz. 267.

Jednak kilkuletnie opóźnienie pierwszej waloryzacji po przeliczeniu świadczeń w 1983 roku oraz ograniczenie jej górnej kwoty zniweczyły cel stawiany rewaloryzacji, czyli uniezależnienie wysokości świadczeń od roku przyznania. „Stary portfel” odrodził się już rok po wejściu ustawy w życie. Przeciętna emerytura przyznana przed 1984 rokiem stanowiła tylko 65% emerytury przyznanej w 1984 roku. Nie pomogły różne próby modyfikacji waloryzacji. Systematycznie dokonywało się spłaszczanie struktury świadczeń.

W końcu lat 80. ubiegłego wieku najważniejszym problemem było nienadążanie świadczeń za wzrostem kosztów utrzymania. Szybko rosnące ceny i wysoka inflacja były w dużej mierze spowodowane uwolnieniem rynku rolnego. Odbiło się to również na emeryturach, które szybko traciły na wartości. I tak, zachwiana już przez istniejący i stale zmieniany w latach 1982–1989 (12 razy) mechanizm waloryzacji, struktura świadczeń została ostatecznie wypaczona wprowadzanymi ad hoc podwyżkami. Zmiany były wprowadzane „metodą prób i błędów”: raz podwyższając stare, raz nowsze emerytury i renty, w zależności od tego, jakie efekty przyniosła poprzednia zmiana. Podwyżki te doprowadziły do tego, że przechodzący na emeryturę czy rentę dostawali ją wyższą, nawet dość znacznie, od podstawy wymiaru, czyli wynagrodzenia, od którego były obliczane. Nie istniały żadne proporcje między świadczeniami przyznanymi w różnych okresach. Mogły być osoby starsze, które miały wysokie emerytury, i młode z niskimi emeryturami, ale też na odwrót — wysokość świadczenia zależała bowiem głównie od tego, na mocy której z kolejnych ustaw było podwyższane. Nie można było jednoznacznie stwierdzić, że emerytury przyznane najdawniej są najniższe, ale na pewno emerytury przyznane w IV kwartale 1989 roku były wyższe od pozostałych.

W 1990 roku próbowano naprawić sytuację, wprowadzając automatyczną waloryzację emerytur i rent, ale została ona nałożona na wypaczoną wcześniej regulacjami strukturę świadczeń, utrwalając je.

Ta niezwykle zagmatwana struktura świadczeń jeszcze bardziej skomplikowała się po przyjęciu w grudniu 1990 roku ustawy zaproponowanej przez posłów i przeforsowanej przy sprzeciwie rządu, która rewaloryzowała emerytury i renty dla 80-latków. Tym, którzy ukończyli 80 lat przed końcem 1990 roku, przeliczono świadczenia, stosując następujący wymiar: 25% przeciętnego wynagrodzenia będącego podstawą waloryzacji w IV kwartale 1990 roku plus 1,5% podstawy wymiaru za każdy rok zatrudnienia. Po takim przeliczeniu emerytury osób ponad 80-letnich były wyższe niż pozostałych świadczeniobiorców, a trzeba dodać, że każda z takich osób dodatkowo otrzymywała dodatek pielęgnacyjny w wysokości 30% najniższej emerytury (obecnie jest on ustalany kwotowo)³.

Taki nowy wymiar emerytur dla 80-latków musiał mieć wpływ na przyszłe zmiany całego systemu emerytalnego.

³ Więcej o zmianach w latach 1989–1994 w: A. Wiktorow, *System emerytalno-rentowy. Przesłanki i możliwości reformowania*, Gdańsk 1996 („Transformacja Gospodarki” nr 65).

REWALORYZACJA EMERYTUR W 1992 ROKU — ZAŁOŻENIA I REALIZACJA

Wiosną 1991 roku przygotowano założenia zmian w systemie emerytalnym, bardzo daleko idące jak na ówczesne czasy. Ale podstawowym celem było, podobnie jak 10 lat wcześniej, zlikwidowanie różnic w wysokości świadczeń przyznanych w różnych okresach dla osób mających jednakowy staż ubezpieczenia oraz jednakowe zarobki (podstawę wymiaru). Te założenia, przełożone na projekt ustawy, zostały pod wpływem opozycji i związków zawodowych okrojone, na przykład wyeliminowano z niego propozycję likwidacji wcześniejszych emerytur ze względu na charakter i warunki pracy oraz dla kobiet 55-letnich, a także propozycję ujednolicenia minimalnego stażu pracy dla kobiet i mężczyzn. Przezornie, nawet w założeniach, nie proponowano zrównania wieku emerytalnego dla obu płci na poziomie 65 lat.

Najważniejsze punkty projektu ustawy⁴, nazywanej „rewaloryzacyjną”, były następujące:

- wydłużenie okresu, z którego waloryzowane wynagrodzenie lub dochody będą podstawą wymiaru świadczenia do 10 kolejnych lat wybranych z ostatnich 20 lat ubezpieczenia lub 20 dowolnych lat wybranych z całego okresu ubezpieczenia (przed reformą podstawą wymiaru było wynagrodzenie z 12 ostatnich miesięcy lub 24 miesiące z ostatnich 12 lat pracy);

- ograniczenie udziału okresów równorzędnych i zaliczalnych do okresu ubezpieczenia (tj. tych, za które nie była opłacana składka) do maksymalnie 1/3 okresu ubezpieczenia oraz uwzględnianie ich wpływu na wysokość świadczenia w o połowę niższym wymiarze niż okresów składkowych (przed reformą długość okresów nieskładkowych nie była ograniczona i miały one taki sam wpływ na wysokość świadczenia jak okres składkowy), zaliczenie do okresów nieskładkowych tylko okresu przerwy w pracy na wychowanie dzieci (nie więcej niż 3 lata na jedno dziecko i 6 lat na dwoje i więcej dzieci), zasadniczej służby wojskowej oraz studiów wyższych w regulaminowym terminie (poprzednio takich okresów zaliczanych do ubezpieczenia było kilkadziesiąt);

- wyeliminowanie tak zwanych dodatków branżowych, przysługujących niektórym grupom pracowników (miało do nich prawo, nie licząc górników, prawie 20% pracowników);

- wprowadzenie, biorąc pod uwagę ograniczenia wynikające z obowiązującego wymiaru dla 80-latków, następującego sposobu obliczania emerytur: 24% kwoty bazowej (czyli przeciętnego wynagrodzenia będącego podstawą ostatniej waloryzacji) plus 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok ubezpieczenia plus 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy;

⁴ Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1991 r., Nr 104, poz. 450.

— ograniczenie podstawy wymiaru emerytury do kwoty 250% przeciętnego wynagrodzenia, co było konieczne do utrzymania wymiaru świadczeń na proponowanym poziomie i miało zapobiegać manipulacjom podstawami wymiaru w ostatnim okresie przed emeryturą;

— radykalne ograniczenie możliwości łączenia wcześniejszej emerytury z pracą;

— rewaloryzację podstaw wymiaru wszystkich świadczeń przyznanych przed 1 stycznia 1990 roku w celu odtworzenia parytetu między podstawami wymiaru a przeciętnym wynagrodzeniem z momentu przyznania świadczenia i zastosowanie do tak zrewaloryzowanych podstaw nowych zasad wymiaru świadczeń.

Proponowany wymiar emerytury był niższy niż wprowadzony niecały rok wcześniej wymiar dla 80-latków. Nie było możliwe obniżenie przeliczonych już świadczeń dla tych ostatnich, ale też nie proponowano podwyższania świadczeń dla osób, które w przyszłości ukończą 80 lat. W związku z tym wymiar był niewiele mniej redystrybucyjny niż poprzedni. Udział części socjalnej, jednakowej dla wszystkich, jest tym wyższy, im niższe świadczenie. Niestety, przyjęcie bardziej proporcjonalnego wymiaru bardzo podwyższyłoby wydatki albo spowodowałoby konieczność nominalnego obniżenia większej liczby przeliczanych świadczeń. Ta część socjalna miała również za zadanie ochronę przed ubóstwem. Trudno też wyobrazić sobie akceptację społeczną dla obniżenia emerytur, zwłaszcza w warunkach wysokiej inflacji, jaka wówczas występowała. Ustawa zawierała również zmiany dotyczące rent inwalidzkich, polegające między innymi na przyjęciu kryterium niezdolności do pracy jako warunku uprawniającego do renty i ograniczeniu możliwości łączenia renty z pracą.

Z uchwaleniem ustawy były olbrzymie kłopoty. Ostatecznie uchwalono ją, odrzucając wszelkie zmiany w rentach inwalidzkich (przyjęto je później, dopiero w 1996 r.), jednak Senat wprowadził specjalne przeliczniki dla emerytur i rent górniczych, bardzo je podwyższając w stosunku do innych pracowników, oraz dodał artykuł stanowiący, że od 1994 roku ustawa traci moc.

Ustawę zaskarżono do Trybunału Konstytucyjnego. Uznał on za niezgodne z Konstytucją kilka rozwiązań i wskazał, że:

— osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy spełniały warunki do przyznania emerytury czy renty, powinny zachować swoje uprawnienia i być traktowane tak, jak osoby, które miały przyznane świadczenia przed listopadem 1991 roku;

— osoby, które miały dodatek branżowy do emerytury lub renty, powinny zachować prawo do niego;

— ustawa emerytalna nie może być incydentalna, czyli obowiązywać do końca 1993 roku.

Jednocześnie Trybunał nie podzielił zdania skarżących co do niemożliwości obniżenia świadczeń przyznanych przed wejściem w życie ustawy, mogły być one bowiem przyznane na podstawie błędnych rozwiązań ustawowych.

Sejm uznał te zastrzeżenia, jednak nie przywrócił dodatków branżowych, ale wykupił je jednorazowo dla osób, które je otrzymywały przed 1992 roku.

Efekty rewaloryzacji (dla emerytur i rent łącznie) były dokładnie takie, jakie przedstawiono w uzasadnieniu do ustawy. Podwyższono 66,7% świadczeń, 19,3% pozostało bez zmian, obniżono 14%. Później liczby te uległy zmianie na korzyść osób, które dostały podwyżki po ponownym przeliczeniu podstawy wymiaru (skorzystało z tego 800 tys. osób). Struktura podstaw wymiaru była bardziej równomierna, przeciętna emerytura wzrosła o ponad 14%, zmniejszyła się liczba świadczeń niższych, a wzrosła liczba średnich i wyższych, zlikwidowana została zależność wysokości świadczenia od roku przyznania. Likwidacja dodatków branżowych nie wpłynęła na obniżenie świadczeń dla danej grupy zawodowej (dla świadczeń kolejowych — wszyscy zatrudnieni w PKP mieli dodatki w wysokości 10% — podwyższono 76,8%, 11,4% pozostało bez zmiany, a obniżono 11,4% świadczeń, co było lepszym wynikiem niż dla ogółu).

Ustawa rewaloryzacyjna była bardzo ważnym aktem prawnym, w sposób znaczący uporządkowała bowiem bazowy system emerytalny i gwarantowała niepowsztawanie w przyszłości „starych portfeli”, będących zmorą całego okresu Polski powojennej, czyli ponad 40 lat. Stworzyła pole do dalszych reform, które mogłyby otworzyć przestrzeń dla dodatkowych emerytur, w tym organizowanych przez pracodawców.

Efekty zmian były długofalowe. Po 10 latach od wejścia ich w życie nowe świadczenia byłyby o około 20% niższe od przyznawanych przed wydłużeniem okresu przyjmowanego do podstawy wymiaru. O to właśnie chodziło — aby obniżanie wysokości świadczeń odbywało się płynnie, bez wywoływania niepotrzebnych napięć społecznych. Był to wybór ewolucyjnej, a nie rewolucyjnej drogi reform w tak drażliwej społecznie dziedzinie.

Trzeba jednak przyznać, że na ustawie z 1991 roku reforma się zatrzymała. Nie udało się zrealizować żadnych dalszych zamierzeń. Zmieniano jedynie parokrotnie zasady waloryzacji, ostatecznie w 1996 roku decydując się na tak zwaną waloryzację cenową. Od tego czasu emerytury i renty wzrastają w marcu o procent wzrostu cen powiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, chociaż w różnych okresach stosowano pewne modyfikacje tych zasad.

REFORMA EMERYTALNA Z 1999 ROKU. ROZWIĄZANIA USTAWOWE W PIERWSZYM DZIESIĘCIOLECIU FUNKCJONOWANIA

W latach 1997–1998 uchwalono kilka ustaw składających się na reformę ubezpieczeń społecznych, których głównym elementem była reforma emerytalna⁵. Pierwszą ustawę dotyczącą działania kapitałowej części nowego systemu

⁵ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 1997 r., Nr 139, poz. 934; Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach

emerytalnego wysłano do Sejmu w kwietniu, a dopiero później, w czerwcu, pokazano społeczeństwu programowy dokument całej reformy, który przedstawiał jej założenia i niektóre symulacje dotyczące skutków jej działania w długim okresie. Dokument ten nosi nazwę *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, podstawowym celem reformy miało być bowiem wprowadzenie różnych metod finansowania emerytur⁶. Pierwsza część emerytury, tak zwany I filar, pochodzi z systemu repartycyjnego, a druga, tak zwany II filar, z systemu kapitałowego. Najważniejsze punkty ustawy dotyczącej II filaru, czyli ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, to:

- utworzenie tylko prywatnych otwartych funduszy emerytalnych (dalej jako OFE), które będą przyjmowały składkę na kapitałową część emerytury, uregulowane zostały zasady tworzenia OFE, niezbędny kapitał i instytucja zarządzająca funduszem (powszechne towarzystwo emerytalne — dalej jako PTE);

- ustalenie zasad i wysokości opłat za zarządzanie aktywami przez PTE;

- ustalenie zasad polityki inwestycyjnej funduszy;

- ustalenie zasad zmiany funduszu przez uczestników;

- wprowadzenie gwarancji minimalnej stopy zwrotu;

- wprowadzenie dziedziczenia środków zgromadzonych w funduszu w przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego (przez współmałżonka i inne osoby wskazane przez ubezpieczonego);

- wprowadzenie podziału środków między współmałżonków w razie rozvodu i separacji;

- utworzenie urzędu nadzoru nad funduszami emerytalnymi i określenie zakresu i form nadzoru.

Ustawa ta została uchwalona ponad rok przed ustawami regulującymi funkcjonowanie systemu emerytalnego jako całości, a nawet całego systemu ubezpieczeń społecznych⁷, czyli obowiązku ubezpieczenia, zasad finansowania, organizacji instytucji administrującej, kontroli itp. Mające powstać od 1999 roku instytucje II filaru (otwarte fundusze emerytalne) bez uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym oraz o emeryturach z I filaru, w ogóle nie mogłyby działać. Reformę zaczęto zatem od końca. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych podzieliła dotychczas jednolitą składkę na ubezpieczenie społeczne na cztery składki: na ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe i ubezpieczenie wypadkowe. Zatem dotychczasowy termin „zaopatrzenie emerytalne dla pracowników i systemów pochodnych” zastąpiono terminem „ubezpieczenie emerytalne w ramach ubezpieczenia społecznego”. Składkę na

emerytalnych, Dz.U. z 1997 r., Nr 139, poz. 932; Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 1998 r., Nr 137, poz. 887; Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1118.

⁶ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, czerwiec 1997.

⁷ Zob. przyp. 5.

ubezpieczenie emerytalne opłacają pracownicy i pracodawcy w równych częściach, każdy 9,76% wynagrodzenia. Wprowadzono jednocześnie górną granicę podstawy wymiaru składki na to ubezpieczenie na poziomie 30-krotności przewidywanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (co odpowiada 250% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznie, czyli limitowi podstawy wymiaru emerytury i renty, wprowadzonemu ustawą z 1991 r., oznacza to zrównanie podstawy wymiaru składki z podstawą wymiaru świadczenia). Zdecydowano, że budżet będzie finansował składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za matki na urlopie macierzyńskim i wychowawczym oraz za niektóre inne grupy ubezpieczonych wymienione w ustawie (np. słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, niektóre osoby przerywające pracę w celu opieki nad niepełnosprawnymi członkami rodziny). Wprowadzono też zasadę, że prawo do świadczeń dają pracownikom składki należne, a wpłacającym samym za siebie — składki rzeczywiście wpłacone. Jest to ochrona przed nieuczciwymi pracodawcami, za których pracownicy nie mogą ponosić odpowiedzialności. Określono też zasady tworzenia rejestrów płatników, ubezpieczonych i innych oraz reguły uzyskiwania informacji z nich, a także sposób i termin ubruttowienia wynagrodzeń pracowniczych, od których miały być obliczane składki na ubezpieczenie społeczne.

W końcu zdecydowano, jaka składka będzie odprowadzana do OFE i jak to się będzie odbywało, a także kto musi obowiązkowo, a kto dobrowolnie należeć do OFE. Składka do OFE jest odprowadzana ze składki płaconej przez pracownika i wynosiła do maja 2011 roku 7,3%, a więc stanowiła 37,4% całej składki emerytalnej.

W 1998 roku uchwalono ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako FUS). Nie zmieniała ona wieku emerytalnego, ale wprowadziła nowe zasady wymiaru emerytur, w tym prawa do emerytury minimalnej oraz określiła, w jaki sposób okres pracy przed 1999 rokiem (czyli momentem wejściem w życie nowej ustawy) będzie uwzględniany w wymiarze nowej emerytury. Każdemu, kto pracował przed 1999 rokiem, bez względu na długość stażu pracy, obliczono hipotetyczną emeryturę, jaką by miał, gdyby na nią przeszedł 1 stycznia 1999 roku, według starego wymiaru. Tak obliczoną emeryturę pomnożono przez przeciętną dalszą życia dla wieku 62 lata (jest to średnia dla osoby, a nie dla kobiety czy mężczyzny) i otrzymaną kwotę zapisano na koncie ubezpieczonego prowadzonym przez ZUS. Jest to tak zwany kapitał początkowy, który odzwierciedla w założeniu hipotetyczny kapitał, który zgromadziłby ubezpieczony od początku swojej kariery zawodowej do momentu wejścia reformy. Im dłużej ktoś pracował, tym ta kwota jest wyższa.

Nowe emerytury oblicza się jako iloraz sumy zgromadzonych zwaloryzowanych składek wraz z kapitałem początkowym i przeciętnej dalszej trwania życia dla wieku przejścia na emeryturę, podawanej corocznie przez Główny Urząd Statystyczny.

Zmiana zasad wymiaru nowych emerytur to najważniejsza zmiana w całej reformie emerytalnej. Jest to przejście z systemu zdefiniowanego świadczenia

(tak nazywa się sposób obliczania emerytur przedstawiony na początku niniejszego artykułu) na system zdefiniowanej składki (przyjęty w reformie 1999 r.). Pierwszy z tych systemów uwzględnia w swoim wymiarze tylko przeszłość — jak długo ubezpieczony pracował i ile zarabiał, dlatego warunkiem prawa do emerytury oprócz osiągnięcia wieku emerytalnego jest posiadanie określonego stażu ubezpieczenia. Drugi system bierze pod uwagę i przeszłość (wplacone składki), i przyszłość (jak długo emerytura będzie wypłacana). Aby uzyskać prawo do emerytury, trzeba osiągnąć minimalny wiek emerytalny. Staż ubezpieczenia ma znaczenie tylko dla prawa do emerytury minimalnej: tylko ten, kto płacił składki od co najmniej minimalnego wynagrodzenia przez okres co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn, będzie miał uzupełnianą swoją emeryturę do wysokości minimalnej. Ci z niższym stażem takiej gwarancji nie mają. Najważniejszy parametr w nowym systemie to wiek emerytalny — im później przechodzi się na emeryturę, tym jest ona wyższa, nawet przy takim samym zgromadzonym kapitale. Rok odroczenia emerytury podwyższa ją o około 6–7%.

Ten wymiar emerytur dotyczył I filaru. Przez wiele lat bowiem w ogóle nie podejmowano tematu wysokości świadczeń i kształtu przyszłej emerytury z systemu kapitałowego. Ten problem pojawił się publicznie w 2008 roku, gdy niezbędne stało się przedstawienie zasad wypłat nowych emerytur dla kobiet od 2009 roku (i tak było to opóźnione, ponieważ pierwotnie takie wypłaty miały się rozpocząć w 2007 r.). Nie przyjęto w 2008 roku ostatecznego rozwiązania, ale wprowadzono dodatkową kategorię emerytur — okresowe z filara kapitałowego dla kobiet w wieku 60–65 lat. Dopiero od 2014 roku miał być wprowadzony system emerytur kapitałowych docelowych dla osób przechodzących na emerytury po osiągnięciu 65 lat. W listopadzie 2008 roku uchwalono dwie ustawy mające służyć wypłatom emerytur kapitałowych. Pierwsza była potrzebna do wypłaty wspomnianych już wcześniej emerytur okresowych dla kobiet, które bez jakiegoś rozwiązania ustawowego w ogóle nie dostawałyby emerytur z II filaru⁸. Druga natomiast dotyczyła instytucji, które miały się zająć zarządzaniem środkami przekazanymi do nich z OFE za osoby, które wystąpiły o emeryturę w wieku ponad 65 lat⁹. Ta ostatnia ustawa została zawetowana przez Prezydenta, a weto nie zostało przez Sejm odrzucone. Była to ponad wszelką wątpliwość słuszna decyzja, ponieważ rozwiązania proponowane w tej ustawie były, z punktu widzenia zarówno przyszłego emeryta, jak i samej organizacji i kosztów systemu wypłat, nie do przyjęcia — teoretyczne modele nie zawsze mogą mieć praktyczne zastosowanie.

Pierwsze dziesięciolecie po wprowadzeniu reformy nie zakończyło jej z punktu widzenia kompletności rozwiązań. Najważniejsze z wprowadzonych zmian dotyczyły obniżenia prowizji od składki, jaką płać ubezpieczeni do OFE, i metody

⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz.U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1507.

⁹ Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych uchwalona 19 listopada 2008 r., druk sejmowy nr 1218, zawetowana przez Prezydenta RP.

obliczania minimalnej stopy zwrotu. Nadal nie było przesądzone, jakie będą emerytury z II filaru, kto je będzie obliczał i wypłacał. Do pozytywnych rozwiązań należy zaliczyć wprowadzenie emerytur pomostowych zastępujących wcześniejsze emerytury branżowe¹⁰. Liczba uprawnionych do takich wcześniejszych emerytur ze względu na warunki pracy zmniejszyła się z 1,2 mln do 200 tys. Poprzednie uprawnienia wynikały z uregulowań sprzed dziesiątków lat i nie miały związku z dzisiejszymi, dużo lepszymi warunkami pracy.

ZMIANY W PODEJŚCIU DO REFORMY EMERYTALNEJ PO 2010 ROKU

Kryzys gospodarczy, chociaż w Polsce mniej odczuwalny niż w innych krajach, zmusił rządzących do przeglądu wszelkich sfer wydatków publicznych, a zwłaszcza tych, w których wydatki i zobowiązania państwa są najwyższe. Do takich dziedzin należą wydatki na ubezpieczenia społeczne, w szczególności na emerytury. Chodzi przy tym nie tylko o wypłacane na bieżąco świadczenia, ale o sposób funkcjonowania II filaru. Budżet musi refundować FUS tę część składek, która jest odprowadzana do OFE. Roczna kwota refundacji w 2009 roku to 21 mld zł, w 2010 roku — 22,4 mld zł. Kwoty te rosną corocznie i tak byłoby też w przyszłości¹¹. Prawie 60% aktywów OFE inwestowano (zgodnie z ustawą) w obligacje państwowe. Mechanizm udziału budżetu był więc następujący: składka jest przekazywana przez ZUS do OFE, budżet refunduje tyle samo FUS — OFE kupuje za około 60% składki obligacje skarbu państwa, które w tym celu tym celu należy wyemitować — OFE zarabia na oprocentowaniu obligacji — budżet musi wykupić obligacje wraz z oprocentowaniem. Z punktu widzenia budżetu były to operacje niekorzystne, ale z punktu widzenia OFE bardzo opłacalne. Opłaty za zarządzanie aktywami, odpisywane co miesiąc z rachunku uczestnika OFE (a obligacje mają w nim udział dominujący), przynosiły zarządzającym duży zysk. W czasach spowolnienia gospodarczego wydatek na refundację składek jest dla budżetu wydatkiem znaczącym. Biorąc pod uwagę wpływ tej refundacji na kształtowanie się deficytu budżetowego, rząd zdecydował w 2011 roku o obniżeniu składki do OFE z 7,3% do 2,3%¹². Miało to być działanie okresowe, w kolejnych latach składka przekazywana do OFE miała się zwiększać, aby osiągnąć 3,5% w 2017 roku. Trzeba brać przy tym pod uwagę, że polskie składki do funduszy emerytalnych były jednymi z wyższych w porównaniu z innymi

¹⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. z 2008 r., Nr 237, poz. 1656.

¹¹ <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=1319> (dostęp: 9.04.2015).

¹² Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń, Dz.U. z 2011 r., Nr 75, poz. 398.

krajami z filarami kapitałowymi w systemie emerytalnym. W Szwecji, jedynym kraju zachodnioeuropejskim mającym obowiązkowy system kapitałowy, składka do części kapitałowej wynosi 2,5% przy łącznej składce emerytalnej 18,5%. Po obniżeniu składki do OFE kwota składek przekazanych do tych funduszy w 2012 roku wyniosła 8,0 mld zł, a więc 2,5-krotnie mniej niż w ostatnim roku o składce 7,3%. Podobne działania podjęto w innych krajach, które wprowadziły obowiązkowe emerytury kapitałowe¹³.

Składka pozostała w FUS, po zmniejszeniu składki do OFE, nie jest dołączona do składki I filaru, ale jest zapisywana na specjalnie stworzonym subkoncie. To subkonto jest inaczej waloryzowane niż konto I filaru, ale też jest tylko zapisem dokumentującym wielkość wpłat, gdyż składki przeznaczone są na wypłatę bieżących emerytur. Wskaźnik waloryzacji subkonta jest równy średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji, a wskaźnik waloryzacji konta I filaru jest równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego. Ważne jest, że nawet jeżeli któryś ze wskaźników waloryzacji (konta czy subkonta) jest ujemny, to nie dokonuje się zmiany zapisu na koncie. Stan konta nigdy nie ulega obniżeniu. Środki zapisane na subkoncie, podobnie jak środki zgromadzone w OFE, są dziedziczone w razie śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Dalsze zmiany w systemie emerytalnym nastąpiły w 2012 roku¹⁴. Były one najtrudniejsze ze społecznego punktu widzenia. Podwyższono wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 lat. Mężczyźni mają ten poziom osiągnąć od 2021 roku, a kobiety od 2041 roku. Podwyższenie wieku emerytalnego rozpoczęło się od 2013 roku i objęło kobiety urodzone w 1953 roku i mężczyzn urodzonych w 1949 roku. Wiek emerytalny rośnie o miesiąc co trzy miesiące. Dla kobiet wzrasta łącznie o 7 lat, dla mężczyzn o 2 lata. Wprowadzono też możliwość korzystania z emerytur częściowych. Mężczyźni po osiągnięciu 65 lat, a kobiety 62 lat mogą rozpocząć pobieranie emerytury z połowy zgromadzonego kapitału. Nie ma obowiązku zaprzestania pracy czy zmniejszenia jej wymiaru w okresie

¹³ Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zmiany w odpowiedzi na kryzys*, referat wygłoszony na zebraniu PSUS, które odbyło się 31 sierpnia 2010 r. w Warszawie; *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, czerwiec 2013, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159300/20130626_przeglad.pdf (dostęp: 9.04.2015).

¹⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U z 2012 r., poz. 637.

pobierania emerytury częściowej. Trybunał Konstytucyjny nie uznał niezgodności z Konstytucją zarzutów, postawionych przez wiele podmiotów skarżących, dotyczących samego podniesienia i zrównania wieku emerytalnego oraz trybu dochodzenia do wysokości docelowej. Uznał zaś za niezgodne z Konstytucją regulacje dotyczące emerytury częściowej. Uzasadnił to tym, że jeśli wiek emerytalny ma być równy dla obu płci, to nie można różnicować wieku uprawniającego do emerytur częściowych¹⁵.

Ostatnie zmiany z grudnia 2013 roku ponownie dotyczą zmian w zasadach finansowania emerytur, ale też ostatecznie przesądzają — dopiero po 15 latach od rozpoczęcia reformy — w jaki sposób będą obliczane i wypłacane emerytury z filaru kapitałowego. Podstawowe rozwiązania wprowadzone ustawą to:

- 4 lutego 2014 roku OFE umarzają 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego swojego członka na dzień 31 stycznia 2014 roku i przekazują do FUS aktywa o wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych. Te aktywa to papiery emitowane, gwarantowane i poręczane przez Skarb Państwa. Na subkoncie FUS każdego ubezpieczonego zapisywane są wartości odpowiadające wartości jednostek rozrachunkowych umorzonych na jego rachunku w OFE;

- ubezpieczony ma złożyć deklarację, czy chce pozostać w OFE (do końca sierpnia 2014 r.);

- składka do OFE dla tych, którzy złożyli deklarację pozostania, wynosi 2,92% podstawy wymiaru, dodatkowa składka zapisywana dla nich na subkoncie w FUS wynosi 4,38%;

- dla tych, którzy nie zdecydowali się na pozostanie w OFE, albo nie przystąpią do OFE, podejmując po raz pierwszy pracę po wejściu w życie ustawy, składka zapisywana na subkoncie wyniesie 7,3%;

- dotychczas zgromadzone w OFE aktywa (pomniejszone o umorzone i przekazane do FUS) pozostają na rachunku każdego członka, nawet jeśli nie złożył deklaracji pozostania w OFE;

- składka na koncie I filaru dla tych, którzy wcześniej należeli do OFE lub do niego nie przystąpili po wejściu w życie ustawy, zapisywana jest w wysokości 12,22%, dla tych, którzy nie zdecydowali się na OFE w 1999 roku, wynosi ona 19,52%;

- waloryzacja zapisów na koncie i subkoncie pozostaje bez zmian;

- dziedziczenie środków z subkonta pozostaje bez zmian;

- emeryturę ustala się, biorąc pod uwagę sumę zapisów na koncie I filaru i subkonta w sposób przewidziany w ustawie z 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS;

- w okresie 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, corocznie 1/10 aktywów zapisanych na koncie w OFE jest przekazywanych na subkonto w FUS,

¹⁵ Wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, www.trybunal.gov.pl/s/k-4312/ (dostęp: 9.04.2015).

po osiągnięciu wieku emerytalnego rachunek członka OFE jest likwidowany, wszystkie środki znajdują się na subkoncie FUS;

— OFE nie mogą inwestować w papiery skarbowe Skarbu Państwa.

Są to tylko wybrane, najważniejsze z punktu widzenia kształtu przyszłej emerytury, nowe rozwiązania. Po raz pierwszy ubezpieczeni urodzeni po 1968 roku mogą decydować, czy chcą mieć emeryturę w części finansowaną kapitałowo. Składka przekazywana do OFE nie jest wysoka, ale dozwolona polityka inwestycyjna jest bardziej agresywna niż poprzednia, gdyż nie można inwestować w bezpieczne instrumenty, jakimi są obligacje państwowe, będące najważniejszą pozycją w uprzednim portfelu inwestycyjnym OFE. Wycofanie z OFE 51,5% aktywów to właśnie wartość posiadanych przez OFE obligacji. Nie będzie tu oceniana słuszność tej decyzji, ma ona przeciwników i zwolenników. Skupimy się na skutkach ustawy dla emerytów. Dopiero po 15 latach od momentu rozpoczęcia reformy, tuż przed przechodzeniem na emeryturę przez pierwszy rocznik mężczyzn obowiązkowo objęty nowym systemem emerytalnym, uchwalono zasady wypłaty emerytur z II kapitałowego filaru. Emerytura będzie dożywotnia i indywidualna dla każdego świadczeniobiorcy. Jeszcze rok wcześniej nie było to oczywiste. Emerytury będzie obliczał i dostarczał do świadczeniobiorców ZUS, budżet państwa będzie gwarantem wypłaty. Środki w okresie 10 lat przed emeryturą dla tych, którzy pozostaną w OFE, będą mniej narażone na wahania na rynku kapitałowym dzięki zastosowaniu tak zwanego suwaka, czyli stopniowego przesuwania aktywów na subkonto w FUS, a wartość subkonta nie może się obniżyć.

Wydaje się, że omawiana ustawa w zasadzie wyczerpuje wszelkie sprawy związane z emeryturami z systemu powszechnego. Po raz pierwszy od rozpoczęcia prac nad reformą emerytalną w 1997 roku uregulowano cały zakres spraw: od obowiązku ubezpieczenia, poprzez cały okres aktywności zawodowej do obliczenia i wypłaty emerytury. Dzisiejszy kształt różni się od zawartego w *Bezpieczeństwie dzięki różnorodności* z 1997 roku. Można stwierdzić, że przyznano publicznie, iż wysokość emerytury nie zależy od metody jej finansowania, co było eksponowane w dokumencie programowym reformy, w którym wskazywano, że emerytura finansowana kapitałowo będzie wyższa od finansowanej repartycyjnie. Ostatecznie uznano, że emerytura jest elementem ubezpieczenia społecznego, wprowadzono w powszechnym systemie termin „ubezpieczenie emerytalne” zamiast wcześniejszego pojęcia zaopatrzenia emerytalnego. Dowodem na to jest również to, że na wysokość emerytur mają wpływ tylko okresy opłacania składek. Za niektóre okresy przerw w pracy, takie jak urlopy macierzyńskie, wychowawcze (bez poprzedniego limitu do 6 lat na dwoje i więcej dzieci), okresy opieki nad innymi członkami rodziny, okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnych i niektóre inne, składkę na ubezpieczenie emerytalne opłaca budżet państwa. Ostatecznie zatem potwierdzono, że cały system emerytalny będzie systemem zdefiniowanej składki. Rozszerzono prawo do dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego

dla wszystkich, obniżając jednocześnie wymaganą do niego podstawę wymiaru składki z przeciętnego do minimalnego wynagrodzenia. Poprzednio dobrowolne ubezpieczenie emerytalne dotyczyło tylko ściśle określonej ustawowo, wąskiej grupy osób. Obecnie nie trzeba więc pracować, aby być ubezpieczonym w systemie powszechnym i nabyć prawa do emerytury.

PRZYSZŁOŚĆ POLSKIEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO — JAKIE BĘDĄ ZMIANY?

Trzeba zaznaczyć, że zakres problemów związanych z zabezpieczeniem emerytalnym jest ogromny, zawiera w sobie zarówno finansowanie i organizację, jak i przebieg ubezpieczenia czy innej aktywności zawodowej, gdy istnieje prawo do emerytury, ale nie wynika ono z ubezpieczenia (służby mundurowe, sędziowie, prokuratorzy) lub — wbrew nazwie zawartej w ustawie — ma mało cech ubezpieczenia (rolnicy indywidualni), czy wreszcie wymiar emerytur i zasady wypłaty samych świadczeń. Istnieje też kwestia uprawnień różnych grup pracowników, zwłaszcza zatrudnionych w warunkach szkodliwych i uciążliwych dla zdrowia lub wymagających zachowania określonych predyspozycji psychofizycznych. Wcześniej rozważano tylko rozwiązania powszechnego systemu emerytalnego dla pracujących poza rolnictwem, zostawiając na boku wszystkie inne grupy aktywnych zawodowo, w tym pracowników potraktowanych szczególnie (np. górników). Problemy pozapowszechnych systemów emerytalnych są niezwykle ważne, ale ich analiza w tym artykule nie pozwoliłaby się skupić na ogólnym kształcie systemu emerytalnego i jego problemach jako całości. A bez ostatecznych rozwiązań w ramach systemu powszechnego nie da się zmieniać innych, pochodnych systemów.

Kilka najbliższych lat z pewnością nie przyniesie większych zmian w powszechnym systemie emerytalnym. Emerytury obliczane według nowych zasad będą z każdym rokiem niższe od starych, ale nie w tak dużym stopniu jakby to wynikało z samych zasad wymiaru. Spowodowane jest to dużym udziałem kapitału początkowego w kapitale ogółem osób przechodzących na emeryturę w pierwszych latach działania nowego wymiaru. Kapitał początkowy jest bowiem obliczany jak emerytura według starych zasad (czyli korzystniejszych), a waloryzowany przez kilkanaście czy nawet ponad 20 lat, daje duże sumy końcowe. Im krótszy staż pracy przed 1999 rokiem, tym emerytury będą niższe¹⁶. Na ich wzrost nieco wpłynie podwyższenie wieku emerytalnego. Jednak szacuje się, że stopa zastą-

¹⁶ A. Kwiecińska, *Podniesienie wieku emerytalnego — konieczne uwarunkowania oraz wpływ na stopę zastąpienia*, [w:] *System emerytalny — problemy na przyszłość. Materiały z seminariów ZUS*, Warszawa 2011, też: publikacje z seminariów ZUS, <http://www.zus.pl/seminariaprognozy/default.asp?p=5&id=4414> (dostęp: 9.04.2015).

pienia nie będzie na ogół przekraczała 40%, a będzie się sytuowała bliżej 30%. Jednym z celów reformy było zniesienie redystrybucji dochodowej — emerytura miała być proporcjonalna do wkładu (sumy zebranych i zwaloryzowanych składek), jednak 30–40% dla lepiej zarabiających daje kwotę umożliwiającą funkcjonowanie na emeryturze, ale 30–40% dla zarabiających w okolicach przeciętnego wynagrodzenia, nie mówiąc o najniższym, jest kwotą niewystarczającą na życie na zadowalającym poziomie (minimalnym, uznanym za pożądany dla osób starszych). Ponadto pewna część ubezpieczonych, nie zawsze ze swojej winy, nie nabędzie uprawnień do emerytury minimalnej ze względu na brak wymaganego do niej stażu pracy (zrównanego do 25 lat dla kobiet i mężczyzn) ze składkami płatymi co najmniej od najniższego wynagrodzenia. Mogą to być osoby, które przez dłuższy czas pobierały renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinne, osoby długotrwale bezrobotne, osoby w szczególnej sytuacji rodzinnej (w tym pozostające w związkach nieformalnych). W takich okresach nie płaci się składek na ubezpieczenie emerytalne. Można się dobrowolnie ubezpieczyć, ale ponieważ są to okresy ze znacznie obniżonymi dochodami w porównaniu z okresem pracy czy działalności, albo okresy bez żadnych dochodów, to taka możliwość jest tylko teoretyczna. Wydaje się, że pewna część przyszłych emerytów będzie musiała korzystać z dodatkowej pomocy ze środków publicznych, na przykład z pomocy społecznej. Redystrybucja przeniesie się z systemu ubezpieczeń społecznych (w starym systemie emerytalnym) na zewnątrz, do innych form zabezpieczenia społecznego. Nie znaczy to, że koszty łączne będą niższe. Być może trzeba będzie wprowadzić dodatkowy element do systemu emerytalnego — filar zerowy — jednakową dla wszystkich kwotę, niewysoką, ale umożliwiającą biedniejszym emerytom zaspokojenie podstawowych potrzeb, ale też nielikwidującą proporcjonalności wkładu i emerytury. Ten filar zerowy musiałby być finansowany z budżetu¹⁷.

Zastanowienia wymaga również zagadnienie waloryzacji emerytur — czy utrzymać obecny system, czyli waloryzację cenową z elementem uczestnictwa we wzroście płac, czy też wprowadzić jakiś nowy system, na przykład waloryzację nieproporcjonalną, z preferencjami dla świadczeń niższych. Ta druga metoda prowadzi do szybkiego spłaszczania struktury świadczeń. Doskonałym przykładem mogą tu być polskie doświadczenia lat osiemdziesiątych XX wieku¹⁸.

W ostatnim czasie pojawiła się też, mało zresztą szczegółowa, propozycja wprowadzenia w Polsce emerytury państwowej, w jednakowej dla wszystkich, niskiej wysokości. Postulat ten pozostaje jednak na razie w sferze haseł, jego inicjatorzy powołują się na przykład na Kanadę, nie znając całego systemu emerytalnego w tym kraju. Stary system emerytalny w Polsce był z grubsza do niego podobny: kwota bazowa (jednakowa dla wszystkich) plus emerytura zależna od

¹⁷ A. Wiktorow, *Czy redystrybucja w systemie emerytalnym jest potrzebna?*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2013, nr 9.

¹⁸ A. Wiktorow, *Problem waloryzacji emerytur i rent w Polsce*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, nr 3 (96).

składek plus ewentualna emerytura z ubezpieczenia grupowego w zakładzie ubezpieczeń komercyjnych. Ta kwota bazowa to nic innego jak rodzaj emerytury państwowej. Proponuje się więc powrót do tego, co już w Polsce było, nie wiedząc o tym. Wówczas bardzo krytykowano tę redystrybucję dochodową, a dzisiaj duża część opinii publicznej domaga się jej. Gdyby przyjąć, że część socjalna (kwota bazowa) jest finansowana z budżetu, to najprawdopodobniej druga część emerytury — wynikająca ze składek — byłaby samowystarczalna.

Natomiast przyjęcie jednofilarowej emerytury państwowej nie wydaje się możliwe. Kogo miałoby dotyczyć? Kiedy? Co z dotychczasowymi emeryturami? Pytania można by mnożyć, niestety autorzy tego pomysłu ich sobie nie stawiali.

Szybko okazało się, że nowy system emerytalny, zapoczątkowany w Polsce w 1999 roku przy poparciu Banku Światowego, zwłaszcza w części kapitałowej, nie zdał egzaminu. Podobnie działo się w innych krajach, które wprowadziły emerytury kapitałowe (Ameryka Południowa i Środkowa oraz Europa Środkowo-Wschodnia i kraje powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego). Wszędzie wystąpiły trudności nie tylko z zapewnieniem źródeł finansowania (których w tym artykule nie analizowano), ale przede wszystkim z powodu bardzo niskich przyszłych świadczeń i trudnej do regulacji metody ich wypłaty. Również Bank Światowy zmienił swoje podejście i odszedł od propagandy indywidualizmu w systemie emerytalnym (każdy zbiera tylko dla siebie) na rzecz uznania funkcji ochrony przed ubóstwem jako głównego celu istnienia powszechnych systemów emerytalnych¹⁹. A tego nie da się pogodzić z indywidualizmem, tutaj musi funkcjonować idea solidaryzmu społecznego. Od tego nie można uciec w systemach emerytalnych, ponieważ to było zawsze ich istotą, o której — na szczęście — tylko na krótko zapomniano.

POST-TRANSFORMATION OLD-AGE PENSION SECURITY IN POLAND. POSSIBLE DIRECTIONS OF FUTURE CHANGES

Summary

Old-age pension security in Poland has undergone numerous changes of varying character over the last 25 years. Its most significant part, comprising active workers outside agriculture, was affected by the largest number of regulations, beginning with terminology. Since 1999 universal pension system has been part of pension insurance. During the first years of the political transformation the previous old-age pension system was being reorganized. While the pay-as-you-go financing model was maintained, a new method of calculating pensions, one preserving redistribution, was introduced. Automatic indexation (at first using a wage index, which was replaced by a price index in 1996) and limitation of privileges of certain professional groups were implemented. The social security reform, initiated in 1999, did not initially include all the elements of the pension system.

¹⁹ J. Rutecka, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Warszawa 2012.

Aside from the pay-as-you-go scheme, it introduced a funded pension scheme, obligatory only for part of the insured. Over 15 years the issue of calculating and payment of pensions has not been settled. Starting in 2011 many assumptions of the reform were revised: contributions were reduced, the retirement age of men and women was equalized and increased, although in a 30-year perspective, and finally, voluntary participation in the capital pillar of the old-age pension system was introduced. This is not the end of changes, especially in light of the expected low replacement rate in the future which, given lack of redistribution, will negatively affect the insured persons with lower than average incomes.