

Kontrowersje wokół reformy emerytalnej

19 kwietnia 2012

Od dawna znanym rozwiązaniem problemu ograniczonej zdolności do pracy w starszym wieku jest obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne. Z indywidualnej perspektywy polega ono na tym, że przez okres aktywności zawodowej płacone są składki na fundusz emerytalny, a gdy nadejdzie czas ograniczonej zdolności do pracy otrzymujemy świadczenie wypłacane z tego funduszu. Zakładając, że system jest rozwinięty, w tym samym czasie aktywni zawodowo płacą składki, a nieaktywni zawodowo w starszym wieku otrzymują emeryturę.

W tak zaprojektowanym systemie emerytalnym trzeba zdefiniować kilka parametrów. Najważniejsze z nich to: okres opłacania składek, poziom składki, wiek emerytalny i poziom emerytury. Przykładowo, ustawa emerytalna może określać, że okres opłacania składek musi wynosić 35 lat, wiek emerytalny wynosi 65 lat, składka to 10% płacy, a emerytura zastępuje dochody z pracy w 80%.

Można zapytać po co jest wiek emerytalny, jeżeli mamy zdefiniowany okres opłacania składek? Załóżmy, że ludzie kończą studia w wieku 24 lat, rozpoczynają karierę zawodową w wieku 25 lat i nieprzerwanie pracują. Jeżeli łączny okres składowy ma wynosić 35 lat, to po 60 latach życia nabyliby oni prawo do emerytury. Dla osób które wcześniej rozpoczną aktywność zawodową, np. w wieku 18 lat będzie to 53 lata. Z kolei ci, którzy mają przerywane okresy kariery, np. kobiety z powodu wychowywania dziecka mogą w ogóle nie osiągnąć wymaganego okresu. Załóżmy, że kobieta skończyła studia w wieku 24 lat i miała troje dzieci, którymi zajmowała się intensywnie do 35 roku życia, po którym podjęła pracę i pracowała już bez przerw. Dla niej oznaczałoby to przejście na emeryturę w wieku 70 lat. Gdyby założyć, że kobieta z

przykładu osiągnęła okres składkowy w ciągu 40 lat (np. 5 lat łącznie była bezrobotna), to wówczas przeszłaby na emeryturę w wieku 75 lat.

Gdybyśmy z kolei ustanowili tylko wiek emerytalny, np. 65 lat, bez wymaganego okresu składkowego, wówczas różnice polegałyby na tym, że osoby opłacające składki krócej, a więc łącznie mniej wkładające do funduszu, przechodziłyby na emeryturę w tym samym wieku co osoby płacące je dłużej. Stąd też kompromisowym rozwiązaniem jest ustalenie zarówno wymaganych okresów składkowych, jak i wieku emerytalnego.

Przechodząc do problemu wysokości składki. Generalnie ustala się ją jako odsetek od wynagrodzenia. Gdy składka jest dla wszystkich równa, to relatywnie więcej płacą osoby otrzymujące wyższe wynagrodzenia. Załóżmy, że składka wynosi 10%, czyli osoba z wynagrodzeniem 5000 zł będzie płaciła 500 zł, a osoba z płacą 1500 zapłaci 150 zł. Od bardzo wysokich dochodów składka będzie również bardzo wysoka, np. od 200 tys. wyniesie już 20 tys. Oczywiście im wyższa będzie stopa składki, tym mniej będzie pozostawało ludziom dochodu do dyspozycji, a tym więcej będzie środków w funduszu emerytalnym.

Co do ogólnych uwag na temat poziomu emerytury, to przyjmuje się założenie, że ma być on niższy niż wynagrodzenie uzyskiwane w czasie aktywności zawodowej. Intuicyjnie jest to przekonujące, wynagrodzenie za pracę, powinno być wyższe niż rekompensowanie utraty zdolności do pracy z funduszu utworzonego przez osoby pracujące.

Rozważmy kilka możliwych przypadków. Możemy mieć osoby, które miały wysokie dochody oraz te z niskimi dochodami. Dla jednych nawet 50% poprzednich dochodów może oznaczać wysokie świadczenie, a dla innych będzie to dużo mniej niż to, co ma wystarczyć na bieżące utrzymanie. Im wyższa będzie stopa zastąpienia, tym relatywnie bardziej będą na tym korzystać zamożniejsi emeryci. Przy 80% stopie zastąpienia i płacy wynoszącej 5000 zł mamy świadczenie o wysokości 4000 zł, dla

osoby z płacą w wysokości 1500 zł emerytura wyniesie wtedy 1200 zł. Przy stopie zastąpienia na poziomie 50% pierwsze świadczenie wyniesie 2500 zł, a drugie 750 zł. Stąd wzrost stopy zastąpienia o 30 punktów procentowych da w pierwszym przypadku dodatkowo 1500 zł, a w drugim 450 zł.

Sensem systemu emerytalnego jest zapewnienie ludziom dochodu w okresie, gdy z powodu wieku znacząco zmniejszy się ich zdolność do pracy. W uproszczeniu rzecz ujmując system emerytalny ma zawsze dwa aspekty: ekonomiczny i społeczny. Pierwszy polega na tym, aby fundusz emerytalny był w dobrej kondycji finansowej, co zależy od bilansu wpłat do niego i wypłat oraz od sposobu zarządzania zgromadzonymi nań środkami (jeżeli nie są one na bieżąco wydawane). Aspekt społeczny polega na tym, aby poziom i rozkład składek i świadczeń był sprawiedliwy. Po pierwsze, składki nie powinny być nadmiernym obciążeniem, powinny być proporcjonalne do wynagrodzeń. Po drugie, świadczenia powinny zapewniać minimalnie wystarczający dochód, stąd sprawiedliwym jest ustalanie emerytury minimalnej. Po trzecie, wysokość świadczenia powinna być proporcjonalna do wkładu, do czego można też dodać, że zróżnicowanie świadczeń nie powinno być nadmierne.

Wysokość wkładu zależy od dwóch wielkości: okresu opłacania składki i wysokości wynagrodzenia. Osoby długo płacące niewielkie kwoty składki od niewielkich płac mogą mieć wkład podobny, jak osoby krótko płacące duże kwoty składki od wysokich wynagrodzeń. Pierwsza wielkość jest kształtowana parametrem emerytalnym (minimalny okres składkowy wymagany do uzyskania prawa do emerytury), druga zależy od pozycji na rynku pracy. Inaczej mówiąc, przy minimalnym wymaganym okresie składkowym, osoby o dobrej pozycji na rynku pracy włożą więcej do funduszu w porównaniu do osób z niskimi płacami. Dlatego też sprawiedliwość wymaga, aby ci pierwsi otrzymali proporcjonalnie więcej niż drudzy. Składki i świadczenia emerytalne określone jako odsetki płacy aktualnej i z przeszłości zapewniają taką proporcjonalność – ten sam odsetek

od wysokich płac daje wysokie wpływy do funduszu, ale też wysokie świadczenia, a w przypadku niskich płac mamy niskie wpływy, ale też niskie świadczenia.

Trzeba dodać, że sama wysokość świadczenia nie decyduje jeszcze o wszystkim, tzn. osoby, które mają nawet wysokie świadczenia, ale będą żyły krótko skorzystają z zabezpieczenia emerytalnego w małym stopniu. Przynajmniej w wymiarze kwot, które łącznie zostaną im wypłacone. Z kolei osoby nawet z niskimi świadczeniami, ale żyjące długo łącznie mogą otrzymać dużą kwotę. Emerytura miesięczna w wysokości 4 tys. da w ciągu 5 lat 240 tys. łącznie, a emerytura miesięczna 1200 zł da taką kwotę po nieco ponad 16 latach jej pobierania. Trzeba jednak wziąć pod uwagę nierówności zdrowotne, ludzie zamożniejsi żyją średnio dłużej niż ubodzy.

Jak ma się do powyższego obrazu kwestia płci emerytów? Jeżeli jedna z płci ma większą szansę na wyższe płace, to też i emerytury tej płci będą wyższe ze względu na mechanizm odsetkowy wyznaczania składki i świadczenia. Z drugiej strony łączne wypłaty emerytalne zależą nie tylko od przeszłych płac, ale również od okresu wypłacania świadczeń. Jeżeli płeć która traci na wysokości świadczeń, zyskuje na okresie ich pobierania (a tak jest w przypadku kobiet), wówczas można próbować uznać, że wszystko jest w porządku.

Politycy mogą jednak przedstawić obraz następująco – nie dość że kobiety wypełniają ważne role rodzinne, nie dość że są dyskryminowane na rynku pracy, to jeszcze później mają głodowe emerytury. Proponują więc obniżenie wieku emerytalnego i okresu składowego dla kobiet.

Co to zmienia w sytuacji kobiet? Dłużej przebywają na emeryturze, natomiast nie ma to wpływu na wysokość ich emerytur (w przyjętych wyżej założeniach one zależą od tego, jaka została ustalona stopa zastąpienia płac). Czy jest to jakaś korzyść? Oczywiście tak, stałe świadczenie do końca życia zmniejsza presję ekonomiczną, daje pewność utrzymania

(przy warunku emerytury minimalnie wystarczającej), nawet jeżeli jest to dochód niski. Jeżeli w dodatku nie zakazuje się pracy emerytom, można też do niego dorobić, przynajmniej w okresie wczesnej starości. W ten sposób mógł się ukształtować stary system emerytalny.

Co się zmieniło w nowym systemie? Najważniejszą zmianą jest odejście od wyznaczenia parametru wysokości świadczenia w postaci stopy zastąpienia. Obecnie nie jest to odsetek poprzednio uzyskiwanego wynagrodzenia, ale wynik podzielenia zgromadzonego kapitału emerytalnego przez średnią liczbę lat pozostającą do przeżycia osobom w wieku emerytalnym. Kapitał to łącznie wpłacone składki, zależy on głównie od okresu opłacania, od poziomu płacy i stopy składki. W poprzednim systemie (opisanym wyżej) okres opłacania składek był uwzględniany tylko jako minimalny wymóg do uzyskania uprawnienia emerytalnego. Teraz jego znaczenie dla wysokości emerytury stało się zasadnicze.

Jak wpłynęło to na sytuację osób z krótszymi okresami pracy i niższymi płacami (kobiety)? Ich sytuacja pogorszyła się. W poprzednim systemie parametr wysokości świadczeń wyznaczony był jako odsetek przeszłego wynagrodzenia, więc to ile zostało wpłacone łącznie do funduszu było bez znaczenia. Teraz liczy się zgromadzony kapitał (w uproszczeniu łączną kwotę składek), co oznacza, że kobiety będą miały jeszcze niższe świadczenia niż poprzednio.

Dla wysokości świadczenia ważny obecnie jest nie tylko kapitał, ale również średnia liczba lat pozostałych do przeżycia. Gdyby liczono ją dla kobiet w wieku 60 lat i dla mężczyzn w wieku lat 65 oddzielnie, wówczas ta liczba byłaby wyższa dla kobiet (mniejszy kapitał byłby więc dzielony przez wyższą liczbę lat do przeżycia). Zdecydowano się jednak na uśrednienie, co złagodziło obniżkę emerytur kobiet – niższy kapitał dzielony jest przez liczbę mniejszą, co podwyższa świadczenie.

Gdyby jednak przyjąć za pewnik, że emerytury kobiet będą

niższe (w sensie stopy zastąpienia) niż w poprzednim systemie to znowu mogłoby się włączyć myślenie analogicznie, jak przy pierwszej reformie obniżającej wiek emerytalny dla kobiet. Można by zaproponować kolejne jego obniżenie, żeby znowu dać im dodatkowy czas i pewność (niskiego) dochodu przez resztę życia w zamian za zgodę na obniżenie emerytur. Oznaczałoby to jednak, że duży odsetek kobiet przez kilkadziesiąt pobierałby emeryturę minimalną. Stąd cała przyszła dyskusja dotyczyłaby głównie jej wysokości oraz zgody na taką sytuację.

Nowi reformatorzy przyjmują tezę o zmniejszeniu wysokości emerytur kobiet w nowym systemie, odeszli jednak od proponowania kobietom rekompensaty za ich niższe emerytury w postaci dodatkowego dłuższego czasu ich pobierania. Celem jest teraz podniesienie emerytur kobiet poprzez oddziaływanie na ich kapitał emerytalny. W poprzednim systemie nie było możliwości wpływania na wysokość płac (po 1989 r.), od których liczono składki, gdy jednak liczy się składki łącznie (kapitał), to potencjalnie wpływ taki mamy poprzez ustalanie okresu składkowego i wieku emerytalnego. Liczymy więc na to, że podnosząc te parametry dla kobiet spowodujemy, że wzrośnie zgromadzony przez nie kapitał, przy jednoczesnym obniżeniu liczby lat, przez które będzie on dzielony, czyli ich emerytury wzrosną. Dla tych, którzy wątpią, aby dodatkowe lata na pracę w wieku 60+ przełożyły się znacząco na rzeczywiste zatrudnienie kobiet, można dodać, że włączona zostanie jeszcze polityka rynku pracy, polityka antydyskryminacyjna itp.

Dla kobiet pytanie sprowadza się teraz do tego, czy mieć więcej czasu emerytalnego z niższymi emeryturami, czy mniej tego czasu z wyższymi świadczeniami. Im wyższe i pewniejsze zarobki kobiet, tym mniejsze zagrożenie niższymi emeryturami (w sensie absolutnym, np. w porównaniu z minimum socjalnym), więc mogą być przeciwko propozycjom nowych reformatorów. Kobiety zarabiające mało i w niepewnych warunkach mogą liczyć na emeryturę minimalną z perspektywą dorabiania, więc tu również nie jest oczywiste poparcie dla reform. Być może

głównie kobiety ze średnimi zarobkami mogłyby widzieć tu dla siebie interes – za 7 dodatkowych lat otrzymają znacząco wyższe emerytury. O ich przekonanie walczy się pokazując o ile wzrośnie ich świadczenie dzięki zwiększeniu kapitału i zmniejszeniu liczby lat przez którą zostanie on podzielony. Muszą być to kwoty przemawiające do wyobraźni, gdyż 7 dodatkowych lat pracy (coraz bardziej niepewnej, bo w wieku 60+) to dużo.

Włączmy teraz ideologię. Tradycyjne systemy emerytalne miały poparcie wśród tych, którzy nie wierzyli w to, że rynek i rodzina zapewnią, iż sytuacja ludzi starych mniej zdolnych do pracy lub całkowicie do niej niezdolnych, będzie wystarczająco dobra pod względem ekonomicznym.

Z kolei wiara w rynek i rodzinę nakazuje popierać demontaż lub radykalne reformy ograniczające ubezpieczeniowe systemy emerytalne (takie jak ten opisany na początku), gdyż są one niezgodne z wolnością (obowiązkowa składka), mają źle wpływać na gospodarkę (na skłonność do oszczędzania) i rodzinę (na skłonność do rodzenia i wychowywania kilku dzieci), są zarządzane przez państwowe instytucje, które są dla wyznawców tej wiary, zawsze gorsze niż prywatne podmioty gospodarcze, konkurujące ze sobą na rynku.

Współczesny kompromis pomiędzy tymi dwoma obozami polega na tym, że zachowano obowiązkowość (a wraz z nią konieczność ustalenia podstawowych parametrów emerytalnych), ale wprowadzono do systemu emerytalnego prywatne firmy finansowe, które mają ze sobą konkurować. Trudno to zrobić, gdy z bieżących wpłat do funduszu finansowane są bieżące świadczenia emerytalne. Wymagało to przejścia na system kapitałowy, aby firmy prywatne miały czym zarządzać, co inwestować i z czego mieć zysk, którym się dzielą z funduszem emerytalnym.

Dyskusję na temat poszczególnych parametrów emerytalnych w nowej sytuacji (czyli po reformach kompromisu), jak ta prowadzona w Polsce ostatnio, trudno prowadzić w kontekście

starego sporu państwo kontra rynek. Powinny decydować argumenty ekonomiczne i społeczne. Czy podniesienie wieku emerytalnego poprawi kondycję ekonomiczną funduszu emerytalnego? Przy innych warunkach stałych, odpowiedź jest oczywista: tak. Są oczywiście inne sposoby na dokonanie tego samego, np. zwiększanie poziomu składki równe dla wszystkich lub progresywne (tzn. wyższa stopa składki od wyższych dochodów), czy zmniejszenie stopy zastąpienia, co się w praktyce dokonało poprzez ustalenie, że wysokość świadczenia będzie zależała od zgromadzonego kapitału oraz średniej liczby lat do przeżycia.

Czy podniesienie wieku emerytalnego i zrównanie go dla płci jest sprawiedliwe w sensie sprawiedliwości emerytalnej? Wspomniana wyżej zasada proporcjonalności obciążeń składkowych i świadczeń emerytalnych realizowana przez procentowe ustalenie takiej samej stopy składki i takiej samej stopy zastąpienia dla wszystkich, przy wprowadzeniu emerytury minimalnej, jest minimalnie sprawiedliwa. Czy zróżnicowanie parametrów emerytalnych ze względu na płeć i inne cechy (np. rodzaj zawodu) poprawia sprawiedliwość czy ją pogarsza? W przypadku płci, wyżej pokazałem taką interpretację, która potwierdza poprawę sprawiedliwości. Dajemy kobietom więcej czasu na emeryturze w zamian za to, że mają niższe emerytury. A mają je niższe nie dlatego, że wybrały styl życia bez pracy, ale dlatego, że rodziły i wychowywały dzieci, były dyskryminowane, zajmują się innymi ważnymi dla społeczeństwa rzeczami, niż odpłatne zatrudnienie (kluczowe w systemie emerytalnym).

Ta poprawa sprawiedliwości wymaga jednak tego, aby rzeczywiście kobiety zarabiały mniej niż mężczyźni i pracowały również znacząco mniej niż mężczyźni, zajmując się dziećmi itd. Jeżeli w wyniku polityki społecznej i innych zmian w stylu życia, dojdzie do tego, że różnice w płacach będą nieznaczące, kobiety będą pracowały tak długo, jak mężczyźni, a podział obowiązków rodzinnych pomiędzy płci będzie równy,

wówczas danie im dodatkowego czasu na emeryturze nie będzie poprawiało sprawiedliwości systemu, ale ją pogorszy.

Nie tylko w Polsce taka zmiana nie zaszła, chociaż trendy związane z aktywizacją zawodową i dietnością kobiet sprawiają, że rozwiązania bardziej sprawiedliwe kiedyś, obecnie mogą być mniej sprawiedliwe. Byłby to argument za zmniejszeniem zróżnicowania parametrów emerytalnych według płci, ale nie za ich zrównaniem.

Spośród licznych ograniczeń powyższej analizy, nie uwzględnia ona innych możliwości rekompensowania kobietom niższych emerytur, w każdym razie nie poprzez różnicowanie podstawowych parametrów emerytalnych. Można sobie wyobrazić, że dla każdej kobiety przekraczającej wiek emerytalny, obliczymy zarobki potencjalnie przez nią utracone w związku z wychowywaniem dzieci (i dyskryminacją płacową i innymi tego rodzaju czynnikami). Na tej podstawie można wyliczyć dla każdej indywidualny dodatek do emerytury rekompensujący jej utracone zarobki. Można to też robić inaczej, np. za kobiety przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych opłacać składki z podatków, wówczas ich kapitał emerytalny nie będzie pomniejszony. W obu przypadkach trzeba jednak ustalić odpowiednią wysokość dodatków lub składek zastępczych, żeby rekompensata utraconych zarobków była w miarę pełna.

Jaka więc powinna być socjaldemokratyczna lub umiarkowane lewicowa odpowiedź na propozycje rządowe? Po pierwsze, zakładam że lewicowy punkt widzenia uwzględnia nie tylko ekonomiczność, ale też sprawiedliwość. Po drugie, zakładam, że lewicowy punkt widzenia nie pokrywa się z prostym stanowiskiem, że liczą się tylko interesy kobiet. Po trzecie, zakładam, że chodzi o stanowisko polityczne, a nie o wejście w dyskusję z ekspertami popierającymi reformę.

Przy tych założeniach i biorąc pod uwagę poprzednią dyskusję, umiarkowana lewica powinna krytykować reformę rządową powołując się na dotychczasowe reformy, które poprawiały

sytuację funduszu emerytalnego pod względem ekonomicznym i wskazywać, że nadal rekompensowanie kobietom niższych emerytur za pomocą dłuższego okresu emerytalnego będzie sprawiedliwsze, niż zrównanie ich wieku emerytalnego z mężczyznami. Można zaproponować, że ten parametr powinien wzrosnąć dla kobiet, np. o 2 lata pod warunkiem, że płace kobiet, ich okresy pracy oraz obciążenie obowiązkami rodzinnymi w stosunku do mężczyzn będą mniej nierówne. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby podniesienie i wyrównanie wieku emerytalnego w taki czy inny sposób, wolnej lub szybciej, ale z uwzględnieniem zindywidualizowanych rozwiązań rekompensujących kobietom niższe i utracone zarobki z powodu dyskryminacji płacowej, większego niż mężczyźni udziału w wykonywaniu obowiązków rodzinnych i domowych.

Autor: dr hab. Ryszard Szarfenberg

Źródło: [Lewica](#)

O AUTORZE

Dr hab. Ryszard Szarfenberg – badacz polityki społecznej, pracuje w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.