

System emerytalny w latach 2011–2014

ALEKSANDRA WIKTOROW

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

STRESZCZENIE: *Artykuł prezentuje uwarunkowania ekonomiczne i społeczne wprowadzenia reformy systemu emerytalnego w 1999 r., skupiając się szczególnie na kwestii finansowania, czyli wprowadzeniu elementu kapitałowego do systemu emerytalnego oraz indywidualizacji uprawnień.*

SŁOWA KLUCZOWE: *reforma systemu emerytalnego, system kapitałowy, indywidualizacji uprawnień*

Niedokończona reforma

Skutki reformy systemu emerytalnego, która rozpoczęła się w 1999 r., są wielopłaszczyznowe. Dotychczas nie wszystkie z tych płaszczyzn dokładnie analizowano, a o niektórych prawie wcale nie mówiono. Najwięcej miejsca poświęcano zmianie zasad finansowania, czyli wprowadzeniu elementu kapitałowego do systemu emerytalnego oraz indywidualizacji uprawnień, czyli każdy zbiera tylko na siebie.

Przez wiele lat w ogóle nie podejmowano tematu wysokości świadczeń i kształtu przyszłej emerytury, zwłaszcza z systemu kapitałowego, a także skutków indywidualizacji i wynikającej z niej likwidacji redystrybucji w wymiarze emerytur. Ten problem pojawił się na forum publicznym w 2008 r., bowiem niezbędne było przedstawienie zasad wypłat nowych emerytur dla kobiet od 2009 r. (i tak było to opóźnienie, bo pierwotnie takie wypłaty miały być od 2007 r.).

W 2008 r. nie przyjęto ostatecznego rozwiązania, ale wprowadzono dodatkową kategorię emerytur – okresowe z filara kapitałowego dla kobiet w wieku 60–65 lat. Dopiero od 2014 r. miał być wprowadzony system emerytur kapitałowych docelowych dla osób przechodzących na emerytury po osiągnięciu

65 lat. Precyzyjniej mówiąc, w listopadzie 2008 r. uchwalono dwie ustawy mające służyć wypłatom emerytur kapitałowych, ale projektodawcom nie zależało, aby obie weszły w życie. Pierwsza¹ była potrzebna do wypłaty wspomnianych już wyżej emerytur okresowych dla kobiet, które bez jakiegoś rozwiązania ustawowego w ogóle byłyby pozbawione emerytur z II filara. Druga² natomiast dotyczyła instytucji, które miały zająć się zarządzaniem środkami przekazanymi do nich z otwartych funduszy emerytalnych po wystąpieniu o emeryturę. Ta ostatnia ustawa została zawetowana przez prezydenta, a weto nie zostało przez sejm odrzucone.

Była to ponad wszelką wątpliwość słuszna decyzja, bo rozwiązania proponowane w tej ustawie były, z punktu widzenia zarówno przyszłego emeryta, jak i samej organizacji i kosztów systemu wypłat, nie do zaakceptowania. Wynikało to przede wszystkim ze zbyt teoretycznego, modelowego podejścia do tematu, nie uwzględniającego rzeczywistości, a co za tym idzie możliwości i skutków funkcjonowania w praktyce.

Kolejne prace nad wypłatami emerytur z II filara podjęto dopiero po kilku latach (w 2012 r.), przy okazji dyskusji nad kształtem kapitałowej

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU z 2008 r., nr 228, poz. 1507 z późn. zm.).

² Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, uchwalona 19 listopada 2008 r., Druk sejmowy nr 1218, zawetowana przez Prezydenta RP.

części systemu emerytalnego. Zgłoszono wówczas różne propozycje rozwiązań – od przejęcia wypłat w całości przez ZUS do pozostawienia w całości wypłat przez OFE. Na etapie prac nad reformą z 1999 r. i w uchwalonych w latach 1997–1998 ustawach nie przewidywano dla OFE innych funkcji poza zarządzaniem środkami członków od chwili przystąpienia do funduszu do momentu przejścia na emeryturę. Obliczanie emerytury, zarządzanie środkami emerytów i sama wypłata świadczeń miała być przedmiotem działalności innych instytucji³.

W okresie, gdy składka do II filara została obniżona (2011 r.)⁴ i nie zanosilo się na jej podwyższenie, czego długookresowym skutkiem byłoby stopniowe zmniejszanie się aktywów zarządzanych przez fundusze emerytalne, rozważano możliwość dopuszczenia OFE do zarządzania środkami członków będących już emerytami⁵.

Decyzja o ostatecznym sposobie obliczania i wypłaty emerytur z filara kapitałowego musiała być podjęta w takim terminie, aby można było zacząć wypłacać nowe emerytury od początku 2014 r., bo wówczas zaczęli przechodzić na emerytury mężczyźni urodzeni po 1968 r., czyli w całości objęci nowym systemem. Nie oznacza to, że wszyscy oni należą do OFE, gdyż w 1999 r. mieli możliwość dokonania wyboru. Jednak liczba mężczyzn uprawnionych do emerytur kapitałowych i kobiet, które osiągnęły wiek 65 lat, a wcześniej miały emerytury okresowe, jest na tyle znaczna, że nie można dla nich stosować prowizorycznych rozwiązań, tym bardziej że w każdym kolejnym roku liczba nowo przyznawanych emerytur będzie rosła.

Ostatecznie zasady dotyczące emerytur ze środków gromadzonych w OFE zostały uregulowane dopiero pod koniec 2013 r.⁶ w sposób, który wzbudzał wiele emocji, zwłaszcza po stronie zwolenników jak największego udziału elementu kapitałowego w systemie emerytalnym. Chociaż ustawa ta weszła w życie i część jej zapisów jest już zrealizowana, a inne są w trakcie realizacji, niektóre jej zapisy (nie dotyczące jednak zasad wymiaru emerytury) zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez prezydenta oraz przez Konfederację Pracodawców Lewiatan⁷. 24 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Konfederacji, przyjmując, że wykroczyła ona poza posiadaną legitymację. Konfederacja nie zgodziła się z postanowieniem TK w sprawie OFE i zapowiedziała zażalenie na to postanowienie⁸. W sprawie zaskarżenia złożonego przez prezydenta jeszcze nie ma rozstrzygnięć.

Jak widać z powyższego, reforma emerytalna – wbrew temu co twierdzili niektórzy jej autorzy – nie zakończyła się 1 stycznia 1999 r. wraz z podziałem jednej składki na cztery (emerytalna, rentowa, chorobowa, wypadkowa), podziałem składek na płacone przez pracodawcę i przez pracownika, wprowadzeniem zmian w finansowaniu emerytur (filar repartycyjny i filar kapitałowy), wprowadzeniem zapisu składek emerytalnych na kontach indywidualnych I filara w ZUS, powstaniem nowych prywatnych instytucji administrujących składką wpływającą do filaru kapitałowego. Reforma zamknęła się dopiero w 2014 r., kiedy weszły w życie regulacje dotyczące wypłaty emerytury ze środków wpłacanych zarówno w FUS, jak i OFE.

³ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.

⁴ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (DzU z 2011 r., nr 75, poz. 398 z późn. zm.).

⁵ Na przykład *Debata redakcyjna poświęcona propozycjom rozwiązań w zakresie wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, Zeszyt 13(2/2012), Rzecznik Ubezpieczonych, Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej, s. 124.

⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (DzU z 2013 r., poz. 1717).

⁷ Decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy o OFE z 27 grudnia 2013 r., www.pezydent.pl, pobrano 2.05.2014. Pracodawcy z Lewiatana też zaskarżyli tę ustawę, ale w innych punktach niż prezydent. Zob. ich wystąpienie z dnia 14 marca 2014 r.: http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2014/17/lewiatan_zaskarzynyl_do_tk_zmiany_w_ofe, pobrano 2.05.2014.

⁸ http://konfederacjalewiatan.pl/dla_mediow/informacje_prasowe/2/lewiatan_nie_zgadza_sie_z_postanowieniem_tk_ws_ofe, pobrano 2.05.2014.

Nie można jednoznacznie stwierdzić, że obecne rozwiązania są ostateczne. Wydaje się, że wprowadzenie reformy bez wiedzy, jak będą wyglądały wypłaty przyszłych emerytur było błędem, bo zmiana systemu finansowania i stworzenie nowych instytucji i instrumentów w 1999 r. było łatwe (mimo nieprzygotowania organizacyjnego zarówno ZUS, OFE, jak i płatników składek, co wpłynęło na złe funkcjonowanie systemu informatycznego w pierwszych latach reformy). Opracowanie drugiej strony reformy – kształtu emerytur z nowego systemu, zasad i bezpieczeństwa ich wypłat było na tyle skomplikowane, że trwało 15 lat.

Zasada – masz płacić składkę, a co za to dostaniesz i w jakiej formie, to się okaże w przyszłości – nie była wobec przyszłych emerytów uczciwa, szczególnie tych, którzy do emerytury mieli kilkanaście lat, a wcześniej pracowali kilkadziesiąt lat. W rezultacie zaufanie do systemu emerytalnego nie jest duże i trudno je będzie odbudować. Tak wiele tak radykalnych zmian, czasami częstych, w tak drażliwej dziedzinie, jaką jest system emerytalny, jest dezinformujące i rodzi obawy o źródła utrzymania na starość oraz podważa wiarę w dobre intencje rządzących.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że w zasadzie wszystkie rządy od 1997 r.: SLD, AWS-UW, SLD-PSL, PiS-LPR-Samoobrona, PO-PSL dokonywały zmian w systemie emerytalnym w różnych kierunkach, czasami sprzecznych, albo nic nie robiły, chociaż zmiany były niezbędne. Ale też aż do 2008 r. nie zajmowały się ani emeryturami pomostowymi, które zgodnie z zapowiedzią z 1998 r. miały zastąpić wcześniejsze emerytury wynikające z warunków i charakteru pracy, ani wypłatami emerytur kapitałowych z II filara. Przejmując władzę w końcu 2007 r., koalicja PO-PSL chyba nie do końca zdawała sobie sprawę z ogromu prac, które trzeba będzie szybko wprowadzić w systemie emerytalnym, z trudnościami merytorycznymi (brak koncepcji), finansowymi i organizacyjnymi z tym związanymi, brakiem porozumienia społecznego wobec rozbieżnych oczekiwań różnych stron debaty oraz

rozbudzonymi w okresie wprowadzania reformy zapowiedziami odnośnie do wysokości przyszłych świadczeń.

Dlatego też jej działania nie zawsze wydają się konsekwentne i spójne. Pierwszy okres zdecydowanie różni się od drugiego. Wynikać to może z dwóch powodów: kryzysu finansowego, wpływającego na możliwość finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego w dłuższym okresie oraz presji czasu wobec zbliżających się nieuchronnie wypłat z filara kapitałowego, ale też, co ma fundamentalne znaczenie, z nie do końca jasnych, zbyt ogólnych i coraz mniej akceptowanych społecznie założeń reformy emerytalnej, zaprezentowanych w końcu lat 90.

Zmiany w systemie emerytalnym w latach 2011–2013

W latach 2011–2013 dokonano wiele zmian związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego – zarówno w jego finansowaniu, jak i warunkach nabywania prawa do emerytury i obliczania ich wysokości. Poniższe rozważania dotyczą tylko powszechnego systemu emerytalnego; nie zajmują się systemami dla służb mundurowych, rolników indywidualnych oraz sędziów i prokuratorów.

Zmiany zasad finansowania emerytur

Pierwsze zmiany związane były z kryzysem finansowym, obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego i niemożnością finansowania rosnącego deficytu w finansach ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza systemu emerytalnego. Ten rosnący deficyt wynikał przede wszystkim z tego, że część składki emerytalnej była przekazywana do OFE (cała składka na fundusz emerytalny – 19,52%, z czego 12,2% do FUS, a 7,3% do OFE). Budżet musiał zatem refundować ubytek, a ponieważ coraz więcej osób należało do OFE (wszyscy podejmujący pracę po 1999 r.), to niezbędne kwoty rosły szybko. W 2000 r. przekazano do OFE 7,6 mld zł, w 2005 r. – 14,0 mld zł, a w 2010 r. – 22,4 mld zł⁹. Te rosnące dotacje budżetu do systemu emerytalnego stawały się problemem,

⁹ <http://zus.pl/default.asp?p=2&id=1319>, pobrano 2.05.2014.

bowiem albo ograniczały wydatki na inne cele, albo zwiększały deficyt, kumulując dług publiczny.

Podjęto próbę zbadania, jakie były i są możliwości zrównoważenia finansów systemu emerytalnego. Niestety okazało się, że ten element reformy emerytalnej, jeden z najważniejszych, jeśli nie najważniejszy – zasady i możliwości sfinansowania systemu przejściowego od starego do nowego systemu, został w praktyce zignorowany przez wprowadzających reformę. Stało się tak, mimo że w dokumencie przedstawiającym założenia reformy wskazywano na warunki, które trzeba spełnić, aby nie zadłużać budżetu państwa. Warto zacytować niezwykle słuszne stwierdzenia: *W rezultacie skierowania części składki do funduszy emerytalnych nastąpi zmniejszenie wpływów składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to tzw. koszt reformy. Gdyby w rezultacie następował wzrost deficytu budżetowego, tzn. deficytu skonsolidowanego sektora finansów publicznych, to należałoby się liczyć z poważnymi – zarówno doraźnymi, jak i długofalowymi konsekwencjami*¹⁰.

I najważniejsza przestroga: *Po pierwsze, problemem, z którym musimy sobie poradzić najpierw, jest finansowanie zwiększonego z tytułu ubezpieczeń społecznych deficytu skonsolidowanego sektora finansów publicznych. Jeśli tego problemu nie rozwiążemy, w ogóle nie możemy rozpocząć reformy*¹¹.

Koncepcja racjonalizacji segmentu repartycyjnego systemu emerytalnego (np. ograniczenie wcześniejszych emerytur tzw. branżowych, zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn) i wykorzystanie mienia Skarbu Państwa do finansowania reformy była w momencie uchwalenia ustaw związanych z reformą eme-

rytalną¹² na etapie teorii i już wtedy było pewne, że zmiany ograniczające dotychczasowe uprawnienia emerytalne będą niezwykle trudne do realizacji, co pokazały prace sejmowe nad ustawą o emeryturach i rentach z FUS¹³. Reforma nie była więc gotowa od strony ograniczenia wydatków i zapewnienia dodatkowych środków spoza bieżącego budżetu. Prestrogi autorów reformy spełniły się – nie było warunków do wprowadzenia reformy w 1999 r. Chociaż sami twórcy reformy, mimo że dobrze znali stan przygotowań, bardzo mocno angażowali się w agitację na rzecz jej rozpoczęcia.

Pierwsze zmiany ograniczające uprawnienia emerytalne (emerytury pomostowe) zaczęły nabierać kształtu ustaw dopiero w 2008 r.¹⁴ Brak bieżących środków na sfinansowanie kolejnych rocznych deficytów w FUS, pogłębiany przez spowolnienie gospodarcze oraz przykład innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej dokonujących zmian w swoich systemach emerytur kapitałowych (zmniejszanie, zawieszanie lub likwidacja składki do kapitałowych systemów emerytalnych)¹⁵, doprowadził w 2011 r. do obniżenia składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 2,3%¹⁶. Miało to być działanie okresowe, bowiem w kolejnych latach składka ta miała się zwiększać, aby osiągnąć 3,5% w 2017 r. Trzeba brać przy tym pod uwagę, że polskie składki do funduszy emerytalnych były jedne z wyższych w porównaniu z filarami kapitałowymi w systemach emerytalnych innych krajów. W Szwecji, jedynym kraju zachodnioeuropejskim mającym obowiązkowy system kapitałowy, składka do części kapitałowej wynosi 2,5% przy łącznej składce emerytalnej 18,5%.

¹⁰ *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 102.

¹¹ *Ibidem*, s. 108.

¹² Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (DzU z 1997 r., nr 139, poz. 934 z późn. zm.); Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 1998 r., nr 137, poz. 887 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1118 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (DzU z 2008 r., nr 237, poz. 1656 z późn. zm.).

¹⁵ Z. Czepulis-Rutkowska, *Systemy emerytalne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zmiany w odpowiedzi na kryzys*, referat na zebraniu PSUS, Warszawa, 31.08.2010 r.; *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego nymikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, MPiPS i MF, Warszawa 2013.

¹⁶ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

Po obniżeniu składki do OFE kwota składek przekazanych do OFE w 2012 r. wyniosła 8,0 mld zł, a więc 2,5-krotnie mniej niż w ostatnim roku o składce 7,3%. Nie trzeba udowadniać, że była to duża ulga dla budżetu. Nie będzie przytaczana w tym miejscu bardzo burzliwa dyskusja o tym, czy można obniżyć składkę do OFE. Pewna część ekspertów, zwłaszcza ekonomistów, uważała taką zmianę za bezprawną. Co ciekawe, oni sami wcześniej wnioskowali o podniesienie składki do OFE kosztem składki do FUS i nie widzieli w tym niezgodności z Konstytucją.

Ta część dotychczasowej składki do OFE, która pozostawała w FUS (w 2012 r. – 5%), zapisywana jest na specjalnym subkoncie (działającym na zasadach repartycyjnych), waloryzowanym inaczej niż konto I filara. 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 filara 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. Jeśli te wskaźniki mają wartość ujemną, to waloryzacji się nie przeprowadza, a stan konta się nie zmienia. Natomiast stan konta w OFE, gdy stopy zwrotu są ujemne, obniża się.

Niektórzy ekonomiści, zwłaszcza zwolennicy filara kapitałowego uważają, że wskaźnik waloryzacji subkonta jest zbyt hojny, a gwarancja nieobniżania nominalnego konta i subkonta powinna być zniesiona. Ważną cechą subkonta w FUS jest zachowanie dziedziczenia zapisanych na nim środków po śmierci uczestnika przed osiągnięciem wieku emerytalnego na zasadach przewidzianych dla środków gromadzonych w OFE.

Następne zmiany w finansowaniu emerytur wprowadzono w grudniu 2013 r., a zaczęły one obowiązywać w 2014 r. Po pierwsze, 4 lutego 2014 r. OFE przekazały 51,5% aktywów

do FUS (co odpowiada wartości obligacji w portfelu wszystkich OFE), gdzie zostały one zapisane na subkontach w kwotach równych dotychczasowej ich wartości w OFE. Po drugie, od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. dotychczasowi członkowie OFE muszą zadeklarować się, poprzez złożenie specjalnego oświadczenia w ZUS, że chcą w OFE pozostać, przy czym mogą w tym oświadczeniu zmienić dotychczasowe OFE na inne. Po dwóch latach – w 2016 r. – można będzie decyzję zmienić, a później zmiany można będzie dokonywać co cztery lata.

Należy zatem stwierdzić, że przynależność do OFE jest od 2014 r. dobrowolna. Ustalono nowy wymiar składki do OFE – 2,92%. Tak więc od sierpnia 2014 r. na subkonto w FUS będzie wpływała albo składka o wysokości 7,3% od osób, które nie zadeklarowały dalszej przynależności do OFE, wcześniej tam należąc lub nie przystępując do OFE w chwili podjęcia pierwszej pracy po sierpniu 2014 r., albo składka o wysokości 4,38% w przypadku osób, które w OFE pozostały. Osobom, które w 1999 r. nie wybrały OFE, składka w pełnej wysokości (19,52%) przekazywana jest na konto I filara. Ci, którzy przed 2014 r. byli członkami OFE, na koncie I filara mają składkę w wysokości 12,22%.

Ochrona wysokości kapitału w okresie przedemerytalnym

Trudności z ustaleniem zasad wymiaru emerytur z II filara wynikały w dużej mierze z faktu, że nie bardzo umiano przygotować rozwiązania chroniące zgromadzony kapitał przed spadkiem wartości, zwłaszcza w okresie przedemerytalnym. Proponowano, co prawda, wprowadzenie tzw. bezpiecznych funduszy (obligacyjnych) w okresie kilku lat przed emeryturą, ale rozwiązania te nie były zadowalające. Ten, kto w okresie bessy musiał zmienić fundusz na bezpieczny, nie miał dużych szans na odbudowanie utraconego wcześniej kapitału. Tak więc wysokość emerytury byłaby ściśle związana z momentem przejścia na emeryturę.

Czasami zmiany na rynku finansowym dokonują się szybko i dobra decyzja w chwili jej podejmowania może szybko przerodzić się

w złą, a nawet bardzo złą. A przecież nie tylko pracownik decyduje o przejściu na emeryturę; jest jeszcze pracodawca, który może nie wyrazić zgody na zmianę decyzji.

Ustawa z grudnia 2013 r. obligatoryjnie nakazuje przekazywanie w okresie 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego po 1/10 zgromadzonego w OFE kapitału na subkonto w FUS z gwarancją nieobniżania stanu konta. Metodę tę możemy więc uznać za pewnego rodzaju ochronę kapitału w okresie przedemerytalnym. Ryzyko złego okresu na rynkach finansowych jest rozłożone na lata. W momencie przejścia na emeryturę cały kapitał jest już na koncie w FUS, co bardzo ułatwi obliczenie emerytury.

Podwyższenie wieku emerytalnego

Ustawa z 2012 r.¹⁷ zmieniająca ustawę o emeryturach i rentach podwyższyła wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 lat. Mężczyźni mają osiągnąć ten poziom od 2021 r., a kobiety od 2041 r. Podwyższenie wieku emerytalnego rozpoczęło się od 2013 r. i objęło kobiety urodzone w 1953 r. i mężczyzn urodzonych w 1949 r. 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 pobierania emerytury częściowej.

Trybunał Konstytucyjny uznał regulacje dotyczące emerytury częściowej za niezgodne z Konstytucją. Uzasadnił to tym, że jeśli wiek emerytalny ma być równy dla obu płci, to nie można różnicować wieku uprawniającego do emerytur częściowych¹⁸. Nie uznał natomiast niezgodności z Konstytucją wszelkich innych zarzutów postawionych przez skarżących, w tym samego podniesienia i zrównania wieku emerytalnego oraz trybu dochodzenia do wysokości docelowej.

Sposób obliczania i wypłat emerytur z nowego systemu

Zasady wymiaru emerytury z części reparycyjnej nowego systemu emerytalnego określone zostały w 1998 r. w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jedną z podstawowych wad reformy emerytalnej był brak regulacji dotyczącej kształtu emerytury z części kapitałowej. Była to sprawa nie do końca zrozumiała, bowiem art. 87 ww. ustawy wyraźnie mówił o tym, że gdy łączna emerytura z FUS i kapitałowa jest niższa od minimalnej, to podwyższa się ją do kwoty emerytury minimalnej pod warunkiem posiadania określonego okresu składkowego (obecnie 25 lat) ze składką co najmniej od minimalnego wynagrodzenia (albo podstaw z nim zrównanych). Jeśli ustawa mówi o emeryturze kapitałowej dodawanej do emerytury z FUS, to ta pierwsza musi być indywidualną miesięczną emeryturą dożywotnią, bo taką jest emerytura z FUS. Każda inna forma emerytury kapitałowej nie pozwala na łączenie jej z emeryturą z FUS, a co za tym idzie gwarantowania minimalnej wysokości. Wobec tego wszelkie dyskusje o wypłatach programowanych, małżeńskich, jednorazowych i innych były bezprzedmiotowe. Chyba żeby uznać, że państwo w żaden sposób nie gwarantuje wypłat emerytur kapitałowych. Tyle że wtedy nie mogłyby być one częścią powszechnego systemu emerytalnego.

Przyjęta zasada 10-letniego przesuwania środków z OFE na subkonto przesądziła o tym, że można obliczyć jedną wspólną emeryturę dożywotnią z konta i subkonta w FUS, dzieląc podstawę wymiaru będącą sumą zapisanych na koncie i subkoncie zwaloryzowanych składek oraz ewentualnie zwaloryzowanego kapitału początkowego (dla pracujących przed 1999 r.), przez średnie dalsze trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Emerytura będzie obliczana i wypłacana przez ZUS, a obie części będą waloryzowane według tych samych wskaźników.

¹⁷ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2012 r., poz. 637).

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.05.2014 r., sygn. K 43/12, www.trybunal.gov.pl/s/k-4312/, pobrano 2.05.2014.

Podniesienie wieku emerytalnego spowoduje wzrost wysokości emerytur, bowiem licznik, czyli podstawa wymiaru emerytury (zgromadzone i zwaloryzowane składki), będzie z każdym rokiem przedłużenia pracy wyższy, a mianownik, czyli długość życia na emeryturze, coraz niższy. Według szacunków każdy dodatkowy rok pracy zwiększa emeryturę o około 6%.

Biorąc pod uwagę, że opisany sposób liczenia emerytury (oparty na tzw. systemie zdefiniowanej składki) nie zapewnia wysokich emerytur, podwyższenie wieku emerytalnego było niezbędne. Przy ciągłym wydłużaniu się życia, także w Polsce, okres przebywania na emeryturze byłby – bez tego perspektywicznego podniesienia wieku przejścia na emeryturę – zbyt długi w stosunku do okresu aktywności zawodowej. Sfinansowanie emerytur w systemie zdefiniowanego świadczenia, zwłaszcza gdy żąda się zbyt krótkiego okresu składkowego, byłoby niemożliwe. Tak więc z jednej strony przyjęty, łatwy w realizacji system obliczania wspólnej emerytury z obu filarów pomaga w równoważeniu finansów systemu emerytalnego, ale z drugiej strony daje dla znacznej części ubezpieczonych bardzo niskie emerytury.

Nie można zakładać, że wszyscy będą pracować przez ponad 45 lat bez żadnej przerwy i z wysokim wynagrodzeniem. Tylko taka kariera zawodowa daje w efekcie w miarę godziwą emeryturę. Wszelkie przerwy w pracy, praca w niepełnym wymiarze, niskie płace skutkują niskimi lub bardzo niskimi emeryturami, nawet poniżej minimalnego poziomu.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wysokość przyszłej emerytury w zasadzie nie zależy od sposobu jej finansowania: z FUS czy z OFE. Z obu filarów będą one średnio jednakowe, bowiem w długim okresie waloryzacja na koncie i subkoncie w FUS będzie równa stopie zwrotu z inwestycji w OFE.

Inne zmiany w funkcjonowaniu systemu emerytalnego w ostatnich trzech latach

Wyżej przedstawiono tylko niektóre zmiany wprowadzone w systemie emerytalnym od 2011 r. Wybrano te, które są najbardziej znaczące i można powiedzieć, że w dużym stop-

niu odchodzące od założeń reformy z 1999 r. Inne, nowe rozwiązania dotyczą sposobu działania OFE: m.in. ich polityki inwestycyjnej (w tym zakaz zakupu obligacji i innych papierów dłużnych Skarbu Państwa), obniżenia opłat za zarządzanie, zniesienia pojęcia minimalnej stopy zwrotu, nowa forma Funduszu Gwarancyjnego, rozszerzenia zakresu informacji dla członków. Te sprawy mają duże znaczenie dla zmiany funkcjonowania II filara, zwłaszcza gdy stał się on dobrowolny, chociaż jeszcze zarządza aktywami (pozostalymi po przekazaniu w lutym do ZUS 51,5% aktywów) wszystkich, którzy byli członkami przed sierpniem 2014 r.

Decyzja o wyborze tylko ZUS dotyczy przyszłości, czyli składek płaconych od sierpnia 2012 r., a w OFE nadal pozostają wpłacane tam od 1999 r. albo od momentu podjęcia pracy aktywa. Będą one stopniowo przekazywane przez 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego do FUS w ramach tzw. suwaka. Oznacza to, że w OFE jeszcze przez dość długi okres będzie więcej aktywów, niż to wynika z wyboru o pozostaniu w OFE dokonanego w 2014 r.

Nie ma wątpliwości, że po wejściu w życie nowych regulacji oraz dobrowolności OFE i pozostaniu w nich na przyszłość tylko kilkunastu procent dotychczasowych członków zmniejszy się znaczenie filara kapitałowego w polskim systemie emerytalnym. Jednak doświadczenia 15 lat jego działania wskazuje, że był on budowany na wyrost, zwłaszcza jeśli chodzi o wysokość składki, koszty funkcjonowania i szacunki wpływu na wysokość przyszłej emerytury. Brakowało odideologizowanej okresowej oceny działania tego filara i ewentualnej jego łagodnej ewolucji. Dlatego zmiany po 15 latach od wprowadzenia były rewolucyjne, tym bardziej że dokonywane pod presją narastania długu publicznego w długim okresie, na co duży wpływ miał kształt systemu emerytalnego wprowadzonego w 1999 r.

Nigdy za wiele przypomnienia przestrogi autorów reformy – nie masz zapewnionych środków na sfinansowanie okresu przejściowego, nie zaczynaj reformy. Niestety, wprowadzono ją w Polsce, a efekty dla finansów publicznych nie były dobre, co wpłynęło na

negatywną ocenę całej reformy. Tym bardziej że wiążą się z nią nie tylko kłopoty finansowe państwa, ale też uświadomienie przyszłym emerytom, że ich świadczenia będą niskie. Społeczeństwo nie bardzo interesuje się innymi aspektami reformy, np. jej wpływem na rozwój rynku kapitałowego. Te zagadnienia są przedmiotem oceny ekspertów ekonomicznych.

Czy to koniec zmian w systemie emerytalnym?

Określenie zasad obliczania i wpłat emerytur z obu filarów w zasadzie domknęło reformę emerytalną po 15 latach od jej wprowadzenia. Nie oznacza to jednak, że już nie będzie w przyszłości zmian w systemie emerytalnym. Już teraz trzeba o nich myśleć, aby być gotowym na ich wprowadzenie za kilka lat.

Wydaje się, że podstawowym problemem będzie wysokość emerytur – w porównaniu z obecnymi, ze starego systemu, stopa zastąpienia może obniżyć się prawie o połowę, zwłaszcza emerytur kobiet. Wpłyną na to niższe wynagrodzenia, a co za tym idzie niższe składki od tych wynagrodzeń oraz przerwy w pracy, nie zawsze z zapewnioną składką ze środków budżetu.

W samej konstrukcji emerytury nie ma redystrybucji; zależy ona od składek. Nie ma też elementu wyrównawczego, jakim jest obecnie element socjalny, jednakowy dla wszystkich (w postaci 24% kwoty bazowej), zdecydowanie podnoszący świadczenia osób o niższych zarobkach w czasie aktywności zawodowej.

W nowym, zindywidualizowanym systemie nie dzielimy się zebranych składkami z innymi świadczeniobiorcami; każdy zbiera tylko dla siebie. W związku z tym nie ma poczucia wspólnoty. A przecież nawet Bank Światowy od początku XXI wieku jako główny cel systemu emerytalnego wskazuje ochronę przed ubóstwem. W systemie zdefiniowanej składki, a taki jest polski powszechny system emerytalny, nie ma takiej możliwości. Nie pomoże ponadproporcjonalna waloryzacja emerytur minimalnych, bo część ubezpieczonych może nawet nie nabierać na emeryturę minimalną. Konieczna będzie pomoc z zewnątrz dla uboższych emerytów, a pomoc ta będzie pochodzi-

ła ze środków publicznych, czyli z podatków płaconych zarówno przez osoby indywidualne, jak i przedsiębiorców. Nie wiadomo jeszcze, jakiej części emerytów i w jakiej skali trzeba będzie pomagać, ale należy się spodziewać, że potrzeby będą duże.

Brak redystrybucji w konstrukcji samej emerytury nie oznacza, że w systemie emerytalnym nie ma żadnej redystrybucji. Redystrybucję ze strony „wyplatowej” przesunięto na stronę „dochodową” systemu emerytalnego. Budżet państwa płaci składki za coraz większą liczbę przyszłych emerytów, np. za matki na urlopie macierzyńskim, wychowawczym, za opiekunów osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, za bezrobotnych z prawem do zasiłku itp. Nie szacuje się kosztów tych wszystkich składek łącznie, ale to przecież redystrybucja, jeśli za osobę pracującą budżet, czyli podatnicy, płaci składki. Emerytura takiej osoby ze składkami z budżetu (nie ma ograniczeń czasowych takiego budżetowego składkowania) będzie wyższa, ale na koszt innych. Nie znaczy to, że pokrywanie kosztów składek przez budżet państwa jest złem, zwłaszcza gdy jest elementem polityki prorodzinnej i chroni emerytury kobiet przerywających pracę w związku z urodzeniem i wychowaniem dziecka. Jednak nie można o tego rodzaju redystrybucji zapominać i mówić, że zlikwidowano redystrybucję w systemie emerytalnym.

Wydaje się, że takie bardzo ideologiczne podejście – każdy tylko na siebie nie powinno mieć miejsca w żadnym systemie emerytalnym, nawet z przewagą składnika o zdefiniowanej składce, bo taki system nie spełni roli ochrony przed ubóstwem. Solidaryzm społeczny był i musi być elementem każdego systemu emerytalnego chociażby dlatego, że istnieje wszędzie przewaga repartycyjnego finansowania emerytur. A to jest, chcemy tego, czy nie, redystrybucja międzypokoleniowa. Ci, którzy nie pracują, nie mogą liczyć tylko na swoje indywidualne oszczędności, nawet w kapitałowym systemie emerytalnym. Wartość tych oszczędności zależy bowiem od tych, którzy aktualnie pracują i wytwarzają dochód, i to też jest swoistego rodzaju redystrybucją.

System emerytalny będzie się zmieniał, także w Polsce. Być może mamy chwilę oddechu

i czas na refleksję co do jego przyszłego kształtu. Ale niezbędny jest stały monitoring, aby wiedzieć na bieżąco, jakie są skutki funkcjonowania obowiązujących regulacji. Żeby ewentualne zmiany były dobrze przemyślane

przed wdrożeniem i by wyciągnąć doświadczenie z wprowadzenia „najlepszej” reformy, podczas gdy tylko jej pierwszy etap był przygotowany koncepcyjnie i to w dużej części z teoretycznego punktu widzenia.

LITERATURA

- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Systemy emerytalne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Zmiany w odpowiedzi na kryzys*, referat na zebraniu PSUS, Warszawa, 31.08.2010 r.
- Debata redakcyjna poświęcona propozycjom rozwiązań w zakresie wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, Zeszyt 13(2/2012), Rzecznik Ubezpieczonych, Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej.
- Decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy o OFE z 27 grudnia 2013 r.*, www.prezydent.pl, pobrano 2.05.2014.
- 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*, MPiPS i MF, Warszawa 2013.

STRONY INTERNETOWE

- http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2014/17/lewiatan_zaskarzyno_do_tk_zmiany_w_ofe, pobrano 2.05.2014.
- http://konfederacjalewiatan.pl/dla_mediow/informacje_prasowe/2/lewiatan_nie_zgadza_sie_z_postanowieniem_tk_ws_ofe, pobrano 2.05.2014.
- <http://zus.pl/default.asp?p=2&id=1319>, pobrano 2.05.2014.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (DzU z 1997 r., nr 139, poz. 934 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 1998 r., nr 137, poz. 887 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1118 z późn. zm.).
- Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, uchwalona 19 listopada 2008 r., Druk sejmowy nr 1218, zawetowana przez Prezydenta RP.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU z 2008 r., nr 228, poz. 1507 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (DzU z 2008 r., nr 237, poz. 1656 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (DzU z 2011 r., nr 75, poz. 398 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2012 r., poz. 637).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (DzU z 2013 r., poz. 1717).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.05.2014 r., sygn. K 43/12, www.trybunal.gov.pl/s/k-4312/, pobrano 2.05.2014.

The pension system in the years 2011–2014

ALEKSANDRA WIKTOROW

SUMMARY: *The article presents the economic and social conditions of the implementation of the 1999 reform in the pension system. Particular attention was given to the issue of financing, that is, the implementation of funded component and the individualization of eligibility.*

KEY WORDS: *reform of pension system, funded system pension, individualization of eligibility*