

Kamila BIELAWSKA¹

ZMIANY W POLSKIM SYSTEMIE EMERYTALNYM W ŚWIETLE BIAŁEJ KSIĘGI: AGENDA NA RZECZ ADEKWATNYCH, BEZPIECZNYCH I STABILNYCH EMERYTUR

Streszczenie

Celem artykułu było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy zmiany w polskim systemie emerytalnym w zakresie warunków nabywania uprawnień emerytalnych, których implementacja rozpoczęła się z początkiem 2013 roku, są spójne z wytycznymi przedstawionymi w *Białej Księdze: Agenda na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*. Jak wynika z przeprowadzonych badań, stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn od 2013 roku będzie sprzyjało podwyższeniu efektywnego wieku emerytalnego, który w Polsce nadal jest relatywnie niski. Natomiast wprowadzenie nowego rodzaju świadczenia, to jest emerytury częściowej, która może stanowić przejściowo „dodatek” do płacy do momentu osiągnięcia podwyższonego wieku emerytalnego, jest sprzeczne z wytycznymi *Białej Księgi* w zakresie adekwatności emerytur i może przyczynić się do wzrostu ryzyka ubóstwa wśród przyszłych emerytów.

Słowa kluczowe: emerytura, emerytura częściowa, wiek emerytalny

CHANGES IN POLISH PENSION SYSTEM IN LIGHT OF WHITE PAPER: AGENDA FOR ADEQUATE, SAFE AND SUSTAINABLE PENSIONS

Summary

The paper aims to answer the question of whether the changes in the Polish pension system regarding the conditions of old-age pension entitlements, the implementation of which started at the beginning of 2013, are consistent with the guidelines set out in the document entitled "White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions". The research outcomes show that the gradual increase in the retirement age for men and women started in 2013 will be consistent with the aim of raising the effective retirement age, which in Poland is still relatively low. However, the introduction of a new type of benefit, a "partial old-age pension", which can be temporarily used to supplement pay until the increased retirement age is reached, is contrary to the guidelines of the White Paper as regards the adequacy of pensions, and may contribute to higher risk of poverty among future retirees.

Key words: old-age pension, "partial old-age pension", retirement age

¹ dr Kamila Bielawska – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański; e-mail: kbielawska@wzr.ug.edu.pl

1. Wstęp

W lutym 2012 roku Komisja Europejska przedstawiła *Białą Księgę: Agenda na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur* [European Commission, 2012]. W dokumencie wskazano priorytetowe działania dla krajów członkowskich, a także określono kierunki działań instytucji Unii Europejskiej, których rezultatem ma być: zachowanie odpowiednich proporcji między okresem zatrudnienia a okresem pobierania emerytury oraz promowanie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego (również przy zastosowaniu instrumentów fiskalnych).

Celem artykułu jest zbadanie, czy zmiany w polskim systemie emerytalnym dotyczące warunków nabywania uprawnień emerytalnych, których implementacja rozpoczęła się z początkiem 2013 roku, są spójne z wytycznymi przedstawionymi w *Białej Księdze*.

2. Główne wytyczne *Białej Księgi*

W lipcu 2010 roku Komisja Europejska opublikowała *Zieloną Księgę na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych systemów emerytalnych w Europie* [European Commission, 2010], rozpoczynając tym samym proces dyskusji i konsultacji propozycji w zakresie modernizacji systemów emerytalnych w krajach Unii Europejskiej. Celem tych konsultacji miało być wypracowanie konkretnych propozycji działań, które będą sprzyjały zwiększeniu stabilności systemów emerytalnych i zapewnieniu odpowiedniej wysokości świadczeń dla przyszłych emerytów. W *Zielonej Księdze* podkreślono, że zmiany demograficzne przebiegają szybciej niż się spodziewano, co narzuca konieczność intensyfikacji działań, których efektem miałyby być stabilność systemów emerytalnych przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej wysokości emerytur, to znaczy takich, które gwarantowałyby utrzymanie odpowiedniego standardu życia po zakończeniu aktywności zawodowej.

W procesie konsultacji *Zielonej Księgi* uzyskano 1674 opinii, w tym około 350 ze strony władz publicznych (rządów krajów członkowskich, parlamentów narodowych) oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Publikacja *Białej Księgi* [European Commission, 2012] nastąpiła w lutym 2012 roku, z prawie półrocznym opóźnieniem. Główne wytyczne względem reformowania systemów emerytalnych krajów członkowskich ujęto w dwóch obszarach:

1. Zachowanie odpowiednich proporcji między okresem zatrudnienia i okresem emerytalnym przede wszystkim przez:
 - powiązanie wieku emerytalnego z dłuższym przeciętnym trwaniem życia;
 - ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur;
 - wspieranie wydłużania okresów zatrudnienia (m.in. przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego);
 - zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn;
2. Rozwój dobrowolnych programów emerytalnych, m.in. przez:
 - poprawienie efektywności oraz bezpieczeństwa dodatkowych programów emerytalnych, a także zapewnienie równego dostępu do nich;

- wspieranie rozwoju programów dodatkowych, zwłaszcza zakładowych, przy zastosowaniu instrumentów fiskalnych (optymalizacja instrumentów fiskalnych dzięki udostępnianiu informacji o ich skuteczności przez kraje członkowskie).

Natomiast nie zaproponowano działań na rzecz integracji europejskich systemów emerytalnych ani zwiększenia koordynacji polityk społecznych w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. Tak więc w zakresie systemów emerytalnych nadal będzie stosowana otwarta metoda koordynacji, która ma swoich zwolenników, jak i przeciwników [Zukowski, 2006, s. 50-51].

Pierwszy z wymienionych w *Białej Księdze* obszarów odpowiada na wyzwania demograficzne związane z procesem starzenia się ludności i jego wpływem na sytuację na rynku pracy (niedostatecznie długie okresy zatrudnienia) i wzrost gospodarczy, zwłaszcza w warunkach przedłużającego się kryzysu gospodarczego.

Natomiast drugi podkreśla konieczność zwiększenia prywatnej (indywidualnej i grupowej) przezorności emerytalnej. Choć w *Białej Księdze* kładzie się nacisk na rozwój zakładowych programów emerytalnych, to trzeba brać pod uwagę narastający indywidualizm jednostek w społeczeństwie i mobilność zawodową, co powinno skłaniać do stosowania w równym stopniu zachęt do indywidualnych planów emerytalnych. Poza tym, nie we wszystkich krajach Unii Europejskiej występują tradycje związane z oferowaniem zabezpieczenia emerytalnego przez pracodawców pracownikom, więc równowaga między zachętami do udziału w programach indywidualnych i grupowych wydaje się konieczna.

W realizacji, wyżej wskazanych, celów upatruje się wsparcia stabilności finansowej publicznych systemów emerytalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu emerytur o wysokości zgodnej ze standardem bezpieczeństwa socjalnego.

3. Tendencje demograficzne a wiek emerytalny w publicznych systemach emerytalnych krajów Unii Europejskiej

O procesie starzenia się ludności mówi się od dawna. Tymczasem wciąż zbyt mało uwagi poświęca się skali tego zjawiska i jego wpływowi na funkcjonowanie gospodarki, a zatem i na sytuację finansową poszczególnych podmiotów gospodarujących (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, państwa). Proces starzenia się ludności jest rezultatem nakładania się dwóch tendencji demograficznych, to jest wydłużania się przeciętnego czasu trwania życia oraz niskiej dzietności. W latach 1960-2009 w krajach UE-27 oczekiwany przeciętny czas trwania życia w momencie urodzenia mężczyzn wydłużył się o 8,4 roku (z 66,9 do 75,3) a kobiet o 9,5 roku (z 72,2 do 81,7).

W przypadku mężczyzn wzrost oczekiwanego czasu trwania życia o 11 i więcej lat w tym okresie nastąpił w: Portugalii, Włoszech, Luksemburgu, Austrii, Niemczech, Francji, Finlandii. Jednakże najniższy wzrost czasu trwania życia mężczyzn (poniżej 7 lat) w tym okresie odnotowano: w Bułgarii, na Litwie, na Łotwie, na Węgrzech, w Słowacji, w Polsce [*The 2012 Ageing Report*, 2012, s. 47-48].

Oczekiwany czas trwania życia kobiet w momencie urodzenia w latach 1960 – 2009 w krajach UE-27 wzrósł o 11 lat i więcej w: Portugalii, Hiszpanii, Włoszech, Malcie, Francji, Niemczech, Luksemburgu i Finlandii. Natomiast niższą dynamikę tego zjawiska (wzrost oczekiwanego czasu trwania życia poniżej 7 lat) odnotowano w krajach, takich jak: Łotwa, Słowacja, Bułgaria, Dania [*The 2012 Ageing Report*, 2012, s. 47-48].

Zmiany w czasie trwania życia są efektem rozwoju gospodarczego, który wpływa na poprawę jakości życia, postępu medycyny, jakości funkcjonowania systemów publicznej opieki medycznej, a także zmiany stylu życia (stosunek do palenia papierosów, sposób odżywiania, aktywność fizyczna).

Jednocześnie, wraz z wydłużaniem przeciętnego czasu trwania życia, można zaobserwować spadek dzietności: wskaźnik dzietności zmniejszył się z 2,7 w latach sześćdziesiątych XX wieku do niespełna 1,6 w roku 2009 (a więc poniżej 2,1, tj. poziomu zapewniającego zastępowalność pokoleń). Sytuacja dotycząca zmian dzietności była zróżnicowana w okresie ostatnich pięćdziesięciu lat w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Największy spadek dzietności w analizowanym okresie wystąpił na Malcie i Cyprze (spadek wartości wskaźnika z 3,6 do 1,5). Najszybciej spadek dzietności (wartość wskaźnika poniżej 2,0) wystąpił już pod koniec lat sześćdziesiątych w: Finlandii, Szwecji, Węgrzech, Luksemburgu, Czechach i Danii. W 1990 roku tylko w 8 z 27 krajów Unii Europejskiej wskaźnik dzietności przekraczał 2,0, przy czym tylko w dwóch krajach (Irlandia, Szwecja) wykazał wartość zapewniającą zastępowalność pokoleń [*The 2012 Ageing Report*, 2012, s. 38]. Po okresie intensywnego i nieoczekiwanego spadku dzietności w II połowie XX wieku, od początku XXI wieku można zauważyć odwrócenie trendu. W 2009 roku jedynie w dwóch krajach Unii Europejskiej wskaźnik dzietności osiągnął wartość 2,0 lub więcej (Irlandia, Francja), zaś najniższe wartości wskaźnika odnotowano w krajach, takich jak: Łotwa, Portugalia, Węgry. Średni poziom wskaźnika dzietności w 2009 roku w krajach UE-27 wyniósł 1,59.

Biorąc pod uwagę obie tendencje demograficzne, w ostatnich pięćdziesięciu latach nastąpiły znaczne zmiany w strukturze ludności państw UE-27 ze względu na wiek. Wskaźnik obciążenia demograficznego (relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym i przedprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym) spadł z ponad 1:6 do 1:2.

W tym miejscu warto przywrócić się również tendencjom w czasie trwania życia osób w wieku 65 lat, które z dużym przybliżeniem można traktować jako okres pobierania emerytury. „Duże przybliżenie” wynika z dostępności wcześniejszych emerytur – tzn. emerytur w wieku obniżonym (dostępnych na zasadach powszechnych lub dla wybranych grup zawodowych lub społecznych), a także stosowania niższego wieku emerytalnego dla kobiet.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 1., w okresie ostatnich 20 lat odnotowano tendencję wzrostową w przeciętnym czasie trwania życia osoby w wieku 65 lat. Tendencja ta dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn.

TABELA 1.

**Przeciętny czas trwania życia kobiet i mężczyzn w wieku 65 lat
w krajach UE-27, w latach 1990 – 2009**

	Kobiety				Mężczyźni			
	1990	2000	2009	Zmiana 1990 - 2009	1990	2000	2009	Zmiana 1990 - 2009
Belgia	18,8	19,7	21,1	2,3	14,3	15,6	17,5	3,2
Bulgaria	15,2	15,3	17,0	1,8	12,7	12,7	13,8	1,1
Czechy	15,3	17,3	18,8	3,5	11,7	13,8	15,2	3,5
Dania	17,9	18,3	19,5	1,6	14,0	15,2	16,8	2,8
Niemcy	19,0	19,6	20,8	1,8	15,0	15,8	17,6	2,6
Estonia	15,8	17,0	19,2	3,4	12,0	12,6	14,0	2,0
Irlandia	17,0	18,0	20,6	3,6	13,3	14,6	17,2	3,9
Grecja	18,0	18,4	20,2	2,2	15,7	16,1	18,1	2,4
Hiszpania	19,3	20,8	22,4	3,1	15,5	16,7	18,3	2,8
Francja	:	21,4	23,2	:	:	16,8	18,7	:
Włochy	19,0	20,7	22,1	3,1	15,2	16,7	18,3	3,1
Cypr	:	18,3	20,9	:	:	15,9	18,1	:
Łotwa	:	:	18,2	:	:	:	13,4	:
Litwa	17,0	17,9	18,4	1,4	13,3	13,7	13,4	0,1
Luksemburg	18,5	20,1	21,4	2,9	14,3	15,5	17,6	3,3
Węgry	15,4	16,7	18,2	2,8	12,1	13,0	14,0	1,9
Malta	:	18,5	20,6	:	:	15,1	16,8	:
Holandia	19,1	19,3	21,0	1,9	14,4	15,4	17,6	3,2
Austria	18,1	19,6	21,2	3,2	14,4	16,0	17,7	3,3
Polska	16,2	17,5	19,2	3,0	12,4	13,6	14,8	2,4
Portugalia	17,1	18,9	20,5	3,4	14,0	15,4	17,1	3,1
Rumunia	15,2	15,9	17,2	2,0	13,3	13,4	14,0	0,7
Słowenia	17,1	18,7	20,5	3,4	13,4	14,2	16,4	3,0
Słowacja	16,0	16,7	18,0	2,0	12,3	12,9	14,1	1,8
Finlandia	17,8	19,5	21,5	3,5	13,8	15,5	17,3	3,5
Szwecja	19,2	20,2	21,2	2,0	15,6	16,7	18,2	2,6
Wielka Brytania	:	19,0	20,8	:	:	15,8	18,1	:
UE-27	:	:	20,9	:	:	:	17,3	:

Źródło: Eurostat.

W ponad 10 krajach UE-27 przeciętny czas trwania życia kobiet i mężczyzn wzrósł o 3 lata lub więcej. Można również zauważyć, że w wielu przypadkach wyższe wzrosty czasu trwania życia charakteryzowały mężczyzn, zmniejszając dysproporcję w czasie trwania życia ze względu na płeć.

W ostatnim pięćdziesięcioleciu, a głównie w okresie do końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku, publiczne systemy emerytalne nie uwzględniały zmian demograficznych, a w niektórych krajach obniżono wiek emerytalny dla kobiet lub/i mężczyzn.

W tabeli 2. przedstawiono informacje o ustawowym wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn dla wybranych krajów w okresie 1948 – 1999.

TABELA 2.

Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w wybranych krajach członkowskich OECD w okresie 1949 - 1999

Państwo	Kobiety						Mężczyźni					
	1949	1958	1971	1983	1989	1999	1949	1958	1971	1983	1989	1999
Austria	65	60	60	60	60	60	65	65	65	65	65	65
Belgia	60	60	60	60	60	61	65	65	65	65	65	65
Czechy	:	60	55	57	57	57	:	60	60	60	60	60
Dania	65	60	62	62	62	67	65	65	67	67	67	67
Finlandia	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Francja	:	65	65	65	60	60	65	65	65	65	60	60
Niemcy	60	60	60	60	60	60	63	63	63	63	63	63
Grecja	55	57	57	57	57	57	55	57	57	57	57	57
Węgry	55	55	55	55	55	55	60	60	60	60	60	60
Irlandia	70	70	70	70	65	65	70	70	70	70	65	65
Włochy	55	55	55	55	55	55	60	60	60	55	55	60
Luxemburg	65	65	65	65	60	60	65	65	65	65	65	60
Holandia	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Polska	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	65	65
Portugalia	65	65	65	65	62	62	65	65	65	65	65	65
Słowacja	:	60	55	57	57	57	:	60	60	60	60	60
Hiszpania	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Szwecja	67	67	67	67	65	65	67	67	67	67	65	65

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [OECD, 2012, s. 198-199].

Na przełomie XX i XXI wieku w wielu państwach rozpoczęto proces stopniowego podwyższania wieku emerytalnego, uzupełniany w wielu przypadkach zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Biorąc pod uwagę zaplanowane do końca 2011 roku zmiany wieku emerytalnego, oczekuje się, że w perspektywie roku 2050 średni wiek emerytalny kobiet w krajach OECD wzrośnie do 65 lat, a w przypadku mężczyzn do średnio 66 lat (w Irlandii i Wielkiej Brytanii wiek emerytalny ma być podwyższony do 68 lat).

Z punktu widzenia finansowania systemów emerytalnych, a także wysokości świadczeń wypłacanych z publicznej ich części, ważny jest efektywny wiek emerytalny, to jest wiek, który można utożsamiać z opuszczeniem rynku pracy. Ze względu na stosowanie w publicznych systemach emerytalnych rozwiązań, które umożliwiają przejście na emeryturę w obniżonym wieku ze względu na wykonywaną pracę lub posiadanie odpowiednio długiego okresu ubezpieczenia lub spełnienia innych warunków (np. sprawowania opieki nad członkiem rodziny), efektywny wiek emerytalny w wielu krajach jest niższy niż ustawowy (powszechny) wiek emerytalny.

W tabeli 3. przedstawiono średni wiek wyjścia z rynku pracy w krajach Unii Europejskiej z podziałem na kobiety i mężczyzn oraz informacjami o ustawowym wieku emerytalnym w roku 2010.

TABELA 3.

Średni wiek wyjścia z rynku pracy i wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w krajach UE-27

	Kobiety			Mężczyźni		
	Średni wiek wyjścia z rynku pracy		Wiek emerytalny	Średni wiek wyjścia z rynku pracy		Wiek emerytalny
	2001	2009	2010	2001	2009	2010
Belgia	55,9	61,9	65	57,8	61,2	65
Bulgaria	:	59,9	60	:	60,6	63
Czechy	57,3	59,6	58 / 8 m	60,7	61,5	62 / 2m
Dania	61,0	61,4	65	62,1	63,2	65
Niemcy	60,4	61,9	65	60,9	62,6	65
Estonia	:	:	61	:	:	63
Irlandia	63,0	64,7	66	63,4	63,5	66
Grecja	:	61,6	60	:	61,3	65
Hiszpania	60,0	63,4	65	60,6	61,2	65
Francja	58,0	59,8	60-65	58,2	60,3	60-65
Włochy	59,8	59,4	60 / 4m	59,9	60,8	65 / 4m
Cypr	:	:	65	:	:	65
Łotwa	:	:	62	:	:	62
Litwa	:	:	60	:	:	62 / 5m
Luksemburg	:	:	65	:	:	65
Węgry	57,0	58,7	62	58,4	60,2	62
Malta	:	:	60	:	:	61
Holandia	60,8	63,1	65	61,1	63,9	65
Austria	58,5	59,4	60	59,9	62,6	65
Polska	55,5	57,5	60	57,8	61,4	65
Portugalia	61,6	63,9	65	62,3	63,1	65
Rumunia	59,2	63,2	59	60,5	65,5	64
Słowenia	:	:	61	:	:	63
Słowacja	56,0	57,5	57 / 9m	59,3	57,5	62
Finlandia	61,3	61,1	63-68	61,5	62,3	63-68
Szwecja	61,9	64,0	61-67	62,3	64,7	61-67
Wielka Brytania	61,0	62,0	60	63,0	64,1	65
UE-27	59,9	61,0	x	60,7	61,8	x

Źródło: Eurostat, MISSOC.

W większości krajów średni wiek wyjścia z rynku pracy zarówno kobiet, jak i mężczyzn był niższy od ustawowego wieku emerytalnego. W 2010 roku największe różnice w tym zakresie (2 lata i więcej) w stosunku do kobiet wystąpiły: na Węgrzech, w Danii, Belgii, Polsce, Holandii. W analogicznym roku w odniesieniu do mężczyzn różnica 3 lat i więcej miała miejsce: we Włoszech, na Słowacji, w Polsce, Grecji i Belgii. Uwagę

w tym zestawieniu zwraca przypadek Szwecji, gdzie średni wiek wyjścia z rynku pracy był wyższy niż dolna granica ustawowego wieku emerytalnego o 3 lata (kobiety) i 3,7 roku (mężczyźni), ale warto pamiętać, że w tym kraju gwarancja minimalnego świadczenia dotyczyła osób w wieku 65 lat.

Z punktu widzenia realizacji celów *Białej Księgi* będzie istotne powiązanie wieku emerytalnego z przeciętnym czasem trwania życia oraz zapewnienie odpowiednich proporcji między okresem aktywności zawodowej i średnim czasem pobierania emerytury. Jak widać z porównania informacji o ustawowym wieku emerytalnym w krajach członkowskich Unii Europejskiej, w ostatnim dziesięcioleciu w wielu z nich podjęto decyzję o podwyższeniu wieku emerytalnego zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn i należy oczekiwać dalszych postępów w tym zakresie. W niektórych krajach już zdecydowano o podwyższeniu wieku emerytalnego do 68 lat (Irlandia, Wielka Brytania), z tym że zacznie on obowiązywać po 2020 roku.

Jednak kluczowym wyzwaniem będzie nie tylko podwyższenie wieku emerytalnego, ale zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku 55+, ponieważ obecna sytuacja w tym zakresie jest znacznie zróżnicowana wśród krajów członkowskich².

4. Zmiany w zakresie nabywania uprawnień do emerytury w publicznym systemie emerytalnym od 2013 roku

Wprowadzona w 1999 roku w Polsce reforma systemu emerytalnego zmierzała przede wszystkim do dostosowania wysokości świadczeń emerytalnych do zmieniającej się sytuacji demograficznej i zapewnienia tym samym stabilności finansowej systemu emerytalnego (zapewnienia realności wypłaty świadczeń przez państwo). Stąd największe znaczenie, z punktu widzenia przyszłych emerytów, ma fakt zmiany formuły emerytalnej ze zdefiniowanego świadczenia na zdefiniowaną składkę. Stosowanie formuły zdefiniowanej składki jest bezpośrednią zachętą do odraczania decyzji o przejściu na emeryturę, natomiast relatywnie szybkie wycofanie się z rynku pracy może powodować problemy z adekwatnością świadczenia.

Podstawowymi problemami, na które odpowiadała reforma emerytalna z 1999 roku, poza brakiem stabilności finansowej, były: relatywnie niski i zróżnicowany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, szeroki dostęp do wcześniejszych emerytur i rozbudowane przywileje emerytalne. Twórcy reformy proponowali wprowadzenie minimalnego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn na poziomie 62 lat [*Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, 1997, s. 7]. Jednakże propozycja ta nie zyskała akceptacji w trakcie procesu legislacji. Prawo do wcześniejszych emerytur dla różnych grup zawodowych w systemie powszechnym miało być stopniowo wygaszane (wstępnie do 2006 roku), zaś w la-

² W roku 2010 wskaźnik aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55 – 64 lata wynosił 70,5% w Szwecji, odstając od przeciętnej wartości w Unii Europejskiej – 27 (poniżej 50%). Najniższe wartości wskaźnika charakteryzowały Maltę (30,2%) oraz Polskę (34,0%). Poprawa sytuacji w obszarze aktywności zawodowej jest jednym ze strategicznych celów Unii Europejskiej określonych w strategii „Europa 2020”.

tach późniejszych możliwość korzystania z przywilejów emerytalnych przedłużono okresowo lub bezterminowo (dla górników).

Ze względu na fakt, że każda systemowa reforma emerytalna jest rozłożona w czasie, funkcjonujący obecnie publiczny system emerytalny zawiera różne rozwiązania dla poszczególnych ubezpieczonych. Dotyczy to warunków uprawniających do przejścia na emeryturę, jak i sposobu jej obliczania. Ubezpieczeni, którzy nabywają uprawnienia emerytalne „na starych zasadach”, muszą osiągnąć odpowiedni wiek (60 lat kobiety i 65 lat mężczyźni) oraz wykazać minimalny okres ubezpieczenia (20 lat kobiety i 25 lat mężczyźni lub o 5 lat niższy, jednak bez gwarancji dopłaty do minimalnego świadczenia). Natomiast zasadniczym warunkiem, który należy spełnić, aby otrzymać emeryturę z systemu publicznego, obliczaną na podstawie zdefiniowanej składki, jest osiągnięcie wieku emerytalnego (wykazanie odpowiedniego stażu ubezpieczenia jest istotne, aby otrzymać dopłatę do emerytury minimalnej, ale nie jest warunkiem uzależniającym dostęp do świadczenia).

Zgodnie z tendencjami występującymi w innych krajach Unii Europejskiej i rekomendacjami *Białej Księgi*, również w Polsce zdecydowano o podwyższeniu wieku emerytalnego [Ustawa, 2012, art. 24, ust. 1a i 1b]. Stopniowo będzie on podwyższany i zrównany dla kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat. Proces ten będzie rozłożony w czasie, rozpoczął się od 2013 roku, a docelowy (według obecnych regulacji) wiek emerytalny dla mężczyzn ma być osiągnięty w roku 2020, a dla kobiet w roku 2040. Jednocześnie zdecydowano o stopniowym (od 2014 roku) zrównaniu wymaganego stażu uprawniającego do minimalnej emerytury do 25 lat (od 2022 roku).

W uzasadnieniu do projektu *Ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* stwierdzono: *ponieważ dla większości osób to właśnie nabycie uprawnień emerytalnych jest podstawowym czynnikiem skłaniającym do opuszczenia rynku pracy, proponowana zmiana zwiększy liczbę osób aktywnych na rynku pracy* [Uzasadnienie, 2012, s. 25]. Następnie przedstawiono symulację wartości wskaźnika aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w wieku 55-64 lata, który po wprowadzeniu podwyższenia wieku emerytalnego ma wzrosnąć w przypadku kobiet z 27,3% w 2010 roku do 61,3% w 2060 roku i analogicznie dla mężczyzn z 50,1% do 67,3% [Uzasadnienie, 2012, s. 26-27].

W kontekście tego uzasadnienia, zdziwienie budzi fakt wprowadzenia na mocy wspomnianej ustawy nowego rodzaju emerytury, tzw. emerytury częściowej. Jest to świadczenie, którego celem ma być zabezpieczenie finansowe osób starszych, które w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego nie będą mogły pracować do jego osiągnięcia. Prawo do emerytury częściowej nabędą ubezpieczeni, urodzeni po 1948 roku, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego oraz spełnią warunki dotyczące stażu ubezpieczenia i wieku (kobiety odpowiednio 35/62, mężczyźni 40/65). Jednocześnie nie wymaga się rozwiązania stosunku pracy, w celu otrzymania świadczenia. Ten ostatni element jest sprzeczny z ideą uzasadniającą wprowadzenie świadczenia, jak również z ewentualną funkcją kompensacyjną emerytury częściowej. Wysokość emerytury częściowej ma wynosić 50% emerytury obliczonej na podstawie środków zaewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS (czyli bez uwzględnienia środków zgromadzonych w OFE i na subkoncie w ZUS) i nie będzie podle-

gala gwarancji minimalnego świadczenia. Jednocześnie wszystkie wypłaty emerytury częściowej będą pomniejszać stan środków odnotowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego, przyczyniając się do zmniejszenia wysokości właściwej (pełnej) emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Wprowadzenie emerytury częściowej na, wyżej opisanych, zasadach powoduje, że może ona pełnić funkcję dodatku do wynagrodzenia za pracę, zwiększając jednocześnie ryzyko ubóstwa ubezpieczonych po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Ponadto, warunki uprawniające do emerytury częściowej utrzymują różnicowanie ubezpieczonych ze względu na płeć, co jest odstępstwem od głównej idei wyrównywania uprawnień kobiet i mężczyzn w publicznym systemie emerytalnym.

Obecnie warunki uprawniające do świadczeń, jak i sposób ich obliczania są zróżnicowane. Stopniowo będą widoczne efekty wprowadzenia formuły zdefiniowanej składki w obliczaniu emerytury. W latach 2009 – 2013 emerytury były obliczane z częściowym (malejącym) uwzględnieniem formuły zdefiniowanego świadczenia (w 2013 roku – 20%), ale już widać istotne różnice w wysokości świadczeń. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wysokość nowo przyznanej emerytury w latach 2009 – 2011 roku według starych zasad była przeciętnie wyższa niż świadczenia obliczonego na podstawie indywidualnego konta ubezpieczonego w ZUS (por. tabela 4.).

TABELA 4.

Liczba i wysokość emerytur nowo przyznanych, według nowych i starych zasad ze środków FUS w latach 2009 – 2011

Wyszczególnienie	Liczba osób, którym przyznano i wypłacono świadczenie (w tys.)	Przeciętna wysokość emerytury (w zł)
2009		
Emerytury, z tego:	243,0	1 879,87
- według starych zasad,	166,5	1 995,94
- według nowych zasad.	76,5	1 627,49
2010		
Emerytury, z tego:	92,3	2 059,75
- według starych zasad,	41,1	2 493,14
- według nowych zasad.	52,2	1 711,69
2011		
Emerytury, z tego:	102,5	2 036,26
- według starych zasad,	36,2	2 660,65
- według nowych zasad.	66,3	1 694,84

Źródło: [Ważniejsze informacje..., 2012].

Warto również zauważyć, że wiek osób, którym ZUS przyznaje emerytury, wyrównuje się (w 2011 roku było to 60,1 mężczyzn i 59,5 kobiet), pozostając na niższym poziomie niż ustawowy wiek emerytalny (zwłaszcza w przypadku mężczyzn). Podobna tendencja dotyczy stażu ubezpieczeniowego (obejmuje świadczenia obliczane według starych zasad), to jest w 2011 roku średni staż mężczyzny, któremu obliczono emeryturę, wyniósł 34,2 roku, natomiast kobiety – 34,8 roku. Oba parametry, uprawnia-

jące do nabycia emerytury według starych zasad (wiek i staż ubezpieczenia), ulegają stopniowemu podwyższeniu w porównaniu z okresem sprzed reformy, co jest efektem wygaszania większości przywilejów emerytalnych w systemie powszechnym.

Przesłanki wprowadzenia emerytury częściowej i protesty społeczne związane z podwyższeniem wieku emerytalnego skłaniają autora artykułu do refleksji takiej, że stracono po raz kolejny okazję do rozpoczęcia kampanii edukacyjnej, dotyczącej konsekwencji starzenia się ludności, a także kondycji seniorów i możliwości wykorzystania ich potencjału. Według wyników badań POL-Senior (przeprowadzonych na reprezentatywnej grupie osób), rzeczywiste pogorszenie kondycji (psychofizycznej) i wielochorobowość dotyka coraz częściej osób po przekroczeniu 79. roku życia [PolSenior, 2012].

Jednym z podstawowych celów polityki społeczno-ekonomicznej rządu powinno być dążenie do wzrostu aktywności zawodowej osób w wieku 50+, m.in. poprzez intensyfikację kształcenia ustawicznego, jak również promowanie wśród przedsiębiorców idei polityki zatrudnienia, uwzględniającej wiek pracowników. Działania te powinny przynieść lepsze rezultaty przyszłym emerytom (adekwatność świadczeń) i państwu (stabilność finansową systemu emerytalnego) niż stosowanie rozwiązań typu emerytura częściowa.

5. Podsumowanie

W rekomendacjach skierowanych do państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym do Polski, zawartych w *Białej Księdze. Agenda na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, podkreślono konieczność podwyższenia efektywnego wieku emerytalnego i lepszego powiązania ustawowego wieku emerytalnego z wydłużaniem przeciętnego czasu trwania życia. W tym pierwszym obszarze, w ramach systemu powszechnego, odnotowano powolny postęp będący rezultatem wygaszania prawa do wcześniejszych emerytur i stopniowego wzrostu wieku emerytalnego osób, którym ZUS ustala pierwszą emeryturę. Sukcesywne podwyższanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, które rozpoczęło się z początkiem 2013 roku i docelowo ma doprowadzić do jego zrównania na poziomie 67 lat, jest działaniem spójnym z celami *Białej Księgi*. Natomiast nieuzasadnione ekonomicznie jest wprowadzenie nowego rodzaju świadczenia, to jest emerytury częściowej, która wypacza sens emerytury i stanowi przejściowo „dodatek” do płacy, biorąc pod uwagę jej wysokość, jak i możliwość pobierania bez rozwiązania stosunku pracy. Korzystanie z emerytury częściowej może przyczynić się do wzrostu ryzyka ubóstwa wśród osób dożywających podwyższonego wieku emerytalnego.

Z punktu widzenia realizacji celów wyznaczonych w *Białej Księdze*, najskuteczniejszym instrumentem powinna być aktywizacja zawodowa osób w wieku przedemerytalnym, poparta rzetelną kampanią edukacyjną dotyczącą trendów demograficznych i ich skutków społeczno-ekonomicznych.

Literatura

- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma system emerytalno-rentowego w Polsce 1997*, Biuro Pełnomocnika Rządu d/s Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa.
- European Commission, *Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension system* 2010, COM(2010) 365 final.
- European Commission, *White Paper „An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions”* 2010, COM(2012) 55 final.
- OECD 2012 *Pensions Outlook*, Paryż.
- PolSenior, *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce* 2013, M. Mossakowska, A. Więcek P. Błędowski (red.), dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://polsenior.iimcb.gov.pl/monografia>, data wejścia: 20.06. 2013].
- The 2012 Ageing Report 2012 Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, *European Economy*, no. 2.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Dz. U., poz. 637, 2012.
- Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, projekt z dnia 13 lutego 2012 roku.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych* 2010, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202011%20r.pdf>, data wejścia: 20.06. 2013].
- Żukowski M. 2006 *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.