

SYSTEM EMERYTALNO-RENTOWY W POLSCE. DOKOŃCZENIE REFORMY

KONFERENCJA MPIPS ORAZ IPISS

Maciej Zawistowski
Instytut Polityki Społecznej UW

W dniu 28 maja 2007 r., w gmachu Sejmu RP przy ul. Wiejskiej w Warszawie, odbyła się konferencja zatytułowana: *System emerytalno-rentowy w Polsce. Dokończenie reformy*. Jej organizatorami byli Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Spotkanie rozpoczęła minister Anna Kalata, która przypominała, że wprowadzona w Polsce reforma emerytalna była wynikiem zachodzących zmian społeczno-demograficznych i miała na celu zapewnienie stabilności systemu. Mimo upływu 10 lat reforma nie została jednak zakończona, bowiem nieuregulowano takich kwestii, jak: emerytury pomostowe, wypłata emerytur z II filara oraz renty z tytułu niezdolności do pracy.

Minister Kalata zapewniła, że wołą rządzącej koalicji jest doprowadzenie reformy do końca. W tym celu 27 kwietnia 2007 r. rozpoczęto konsultacje społeczne dotyczące proponowanych rozwiązań, a w ramach debaty publicznej zorganizowana została konferencja, do udziału w której zaproszono przedstawicieli Sejmu, Senatu, administracji państwowej, a także przedstawicieli świata nauki oraz instytucji związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego. Minister Kalata wyraziła nadzieję, że zebrani na konferencji goście ustosunkują się do założeń oraz projektów legislacyjnych, które mają zakończyć reformę, a także przedstawią propozycje dotyczące kierunków rozwoju systemu emerytalnego.

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Referat zatytułowany *System ubezpieczeń społecznych w Polsce wobec nowych wyzwań. Aspekty społeczne i ekonomiczne* przedstawiła prof. Stanisława Golinowska (UJ, IPISS). W swoim wystąpieniu wskazała na wyzwania, które muszą być podjęte, aby polski system emerytalny był sprawny i spełniał swoje funkcje.

Pierwsze wyzwanie, to zmiany demograficzne, polegające na starzeniu się społeczeństwa oraz spadku dzietności. Niekorzystne procesy rozpoczęły się w Polsce później niż w krajach Europy Zachodniej, jednak reakcja na nie w Polsce wydaje się słabsza, co spowodowane jest warunkami ekonomicznymi oraz „młodością” demokracją. Według prognoz Eurostatu oraz Komisji Europejskiej, w wielu krajach europejskich udział osób powyżej 65. roku życia w populacji aktywnych zawodowo przekroczy 60%, natomiast w Polsce 50%. W krajach „Piętnastki” liczba osób powyżej 65. roku życia wzrośnie o 75%, podczas gdy w Polsce o 100%, tak więc sytuacja w naszym kraju będzie mniej korzystna.

Kolejne wyzwanie, na które zwróciła uwagę referentka, to zmiana struktury gospodarczej polegająca na wzroście PKB w sektorze usług, a jednocześnie na uelastycznieniu rynku pracy. Jako cechy charakterystyczne elastycznego rynku pracy uznać należy zastąpienie długotrwałych umów o pracę kontraktami

na czas określony, wzrost mobilności pracowników, spadek roli związków zawodowych oraz wzrost znaczenia regulacji ponadnarodowych. W związku z zaistniałymi zmianami w celu utrzymania obecnego poziomu zabezpieczenia społecznego potrzebny jest wzrost liczby osób pracujących. W praktyce liczba Polaków aktywnych zawodowo spada i kształtuje się na poziomie znacznie niższym niż w krajach „starej” Unii. Konieczne są przede wszystkim działania służące aktywizacji na rynku pracy kobiet oraz osób po 65. roku życia.

Wyzwanie stanowi też poprawa opieki zdrowotnej, ponieważ wydłużanie czasu życia ma charakter jedynie ilościowy, a nie wiąże się z poprawą stanu zdrowia. Dążenie do modelu, w którym osoby w wieku emerytalnym mają być aktywne na rynku pracy, musi być powiązane z poprawą opieki zdrowotnej, a tym samym ze zmianami w systemie ochrony zdrowia przechodzącym poważny kryzys.

Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie związane z dużą liczbą osób migrujących do krajów Europy Zachodniej oraz do Stanów Zjednoczonych.

Na zakończenie swojego wystąpienia prof. Golińska wskazała na działania konieczne dla poprawy sytuacji. Należą do nich:

- zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn,
- całkowite ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę,
- zapobieganie rozwojowi chorób przewlekłych,
- poprawa systemu ochrony zdrowia,
- aktywizacja osób niepełnosprawnych.

W tym celu niezbędna jest współpraca sektora publicznego i prywatnego, poprawa jakości zarządzania w obu sektorach, a przede wszystkim uniezależnienie od zmian politycznych.

Referat wygłoszony przez prof. Gertrudę Uścińską (UW, IPISS) pt. *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego* dotyczył nie tylko reformy emerytalnej, ale wszystkich gałęzi zabezpieczenia społecznego. Polski system zabezpieczenia społecznego zaliczany jest do systemów rozwiniętych według kryteriów Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy i Unii Europejskiej. W ustawodawstwie polskim brak jednak jednoznacznej definicji pojęcia zabezpieczenia społecznego.

Najważniejszym dokumentem, w którym przyznano obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego, jest Konstytucja RP. Zapis ten znajdujemy w art. 67, 68 oraz 69. Należy również zwrócić uwagę na zasadę subsydiarności zapisaną w preambule oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2).

Polska konstytucja, podobnie jak konstytucje wielu innych krajów, nie reguluje kompleksowo zabezpieczenia społecznego. Większość zasad przyznawania i wypłacania świadczeń spełnia jednak standardy Konwencji nr 102 MOP o normach minimalnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Należy wspomnieć, że istnieją państwa, w których zasady zabezpieczenia społecznego zdefiniowane są w konstytucji, ale pełnią rolę obietnic, bowiem nie są one realizowane. W Polsce wypłata świadczeń gwarantowana jest przez państwo, co zostało zapisane w Ustawie z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Polska jest krajem, w którym skala obciążeń finansowych związanych z zabezpieczeniem społecznym jest bardzo wysoka, jedna z najwyższych w Euro-

pie. Podobnie jest np. w Niemczech czy Hiszpanii. Skala tych obciążeń jest zdecydowanie wyższa niż w Wielkiej Brytanii czy Irlandii, ale w tych krajach część świadczeń finansowanych jest z podatków, a nie ze składek.

Według regulacji międzynarodowych suma składek obciążających osoby ubezpieczone (pracowników) nie powinna przekraczać 50% łącznej kwoty środków przeznaczonych na ochronę tych osób, a wszelkie decyzje dotyczące wysokości składek powinny być periodycznie analizowane. Jest to bardzo istotne w związku z propozycjami dotyczącymi zmiany wysokości składek w Polsce.

Podsumowując, polski system należy uznać za dobrze rozwinięty pod względem rozwiązań prawnych oraz katalogu świadczeń, których wysokość zwykle odpowiada minimalnym standardom, a część z nich nawet średnim standardom. W związku z dużą liczbą migracji obywateli polskich trzeba jednak zwrócić uwagę na takie kwestie, jak możliwość ograniczenia środków wpływających ze składek oraz na koszty koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza świadczeń zdrowotnych.

Problemy polskiego systemu zabezpieczenia społecznego prof. Uścińska podzieliła na systemowe oraz parametryczne. Za najważniejsze problemy systemowe uznać należy:

- ustalenie możliwości zakresu obniżenia składek przy zachowaniu dotychczasowej wysokości świadczeń;
- uregulowanie zasad wypłaty świadczeń z II filaru, z uwzględnieniem problemów wynikających z konieczności nadzorowania wypłat przez państwo i udziału ubezpieczonych w zarządzaniu zgromadzonymi środkami;
- ustalenie roli ubezpieczeń dodatkowych w systemie ubezpieczeń społecznych;
- ustalenie poziomu opieki zdrowotnej.

Problemy parametryczne to:

- czy i w jakim zakresie pracodawcy powinni uczestniczyć w finansowaniu ryzyka choroby;
- zróżnicowanie poziomu ochrony świadczeń macierzyńskich – wysoki poziom dla kobiet objętych ubezpieczeniem społecznym, a jednocześnie niski dla kobiet nieubezpieczonych;
- niski poziom świadczeń rodzinnych;
- niski poziom rent przyznawanych z tytułu częściowej niezdolności do pracy;
- konieczność wprowadzenia regulacji dotyczących wypłaty emerytur w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa społecznego: decyzji wymagają zasady waloryzacji, wiek emerytalny, wypłata świadczeń pomostowych (referentka zwróciła szczególną uwagę, że świadczenia pomostowe nie są emeryturami, gdyż z definicji wynika, że emerytura jest świadczeniem wypłacanym po osiągnięciu określonego wieku);
- ustalenie zasad wypłaty świadczeń po śmierci żywiciela rodziny;
- możliwość wprowadzenia dobrowolnych ubezpieczeń związanych z wypadkami przy pracy;
- ponowne zdefiniowanie przedmiotu ochrony oraz zakresu podmiotowego świadczeń dla bezrobotnych (obecnie jedynie 12% bezrobotnych ma prawo do zasiłku; wysokość świadczeń powinna rekompensować minimum np. 40% utraconych zarobków lub 45% minimalnego wynagrodzenia, ale nie może być niższa od minimum niezbędnego do pokrycia podstawowych kosztów utrzymania).

Referentka podkreśliła, że państwo ponosi ogólną odpowiedzialność za należyte udzielanie świadczeń. Dla osiągnięcia tego celu powinny być prowadzone regularne badania i obliczenia ubezpieczeniowe dotyczące równowagi finansowej w każdym przypadku przed zmianą świadczeń i wysokości składek ubezpieczonych oraz podatków przeznaczonych na ochronę.

Ostatni referat w tej części konferencji pt. *II filar ubezpieczeń emerytalnych w systemie ubezpieczenia społecznego* wygłosiła prof. Józefina Hryniewicz (UW). Referentka rozpoczęła swoje wystąpienie od przypomnienia, że ideą zabezpieczenia społecznego jest pomoc najbardziej potrzebującym na podstawie zasady solidarności pionowej i poziomej. Celem zabezpieczenia jest utrzymywanie osób ubezpieczonych, niezdolnych do zarobkowania, opierając się na następujących zasadach: obligatoryjności ubezpieczeń, powszechności, publicznym charakterze polegającym na gwarancji wypłat oraz roszczeniowości. W tej sytuacji II filara ubezpieczeń emerytalnych nie można zaliczyć do ubezpieczeń społecznych, ponieważ z wymienionych zasad spełniona jest jedynie obligatoryjność.

II filar nie spełnia też warunków, które pozwoliłyby na zaliczenie go do ubezpieczeń gospodarczych. Ubezpieczenia gospodarcze charakteryzują się tym, że wysokość składki pozwala na określenie wysokości świadczenia. W II filarze określona została jedynie wysokość składki, natomiast świadczenie pozostaje niewiadomą.

II filar ubezpieczeń emerytalnych przypominać może działalność funduszy inwestycyjnych, jednak fundusze są dobrowolne i muszą działać w taki sposób, by zachęcać klientów do przystąpienia do nich, podczas gdy II filar jest obowiązkowy.

W świetle art. 67 Konstytucji RP obywatele polscy mają prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, co jest gwarantowane przez państwo. Pojawiają się kolejne problemy związane z II filarem, ponieważ państwo gwarantuje wypłaty w minimalnym stopniu, ale nie wiadomo, w jakim. Otwarte Fundusze Emerytalne nie ponoszą zatem odpowiedzialności za wypłaty, dlatego pojawia się pytanie, czy przymusowy pobór składki jest zgodny z prawem.

Pobór składki na II filar można potraktować jako wyłączenie, ale w takim przypadku jest to również pogwałcenie zasad konstytucji. W art. 21 pkt 2 Konstytucji RP określono, że wyłączenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, a warunki te nie są spełnione.

Wynagrodzenie za pracę jest własnością. Zatem składka na II filar jest w świetle tego, co powiedziano wcześniej, naruszeniem tej własności, co wiąże się z kolejnym naruszeniem Konstytucji, a dokładnie art. 21, pkt 1 oraz art. 22 dotyczącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

II filar ubezpieczeń emerytalnych nie może być uznany za ubezpieczenie, ponieważ nie realizuje idei i celów ubezpieczenia społecznego ani ubezpieczeń gospodarczych.

Drugą część swojego wystąpienia prof. Hryniewicz poświęciła ocenie reformy emerytalnej z zastosowaniem kryteriów ekonomicznych, społecznych, prawnych i etycznych.

Pod względem ekonomicznym Otwarte Fundusze Emerytalne zaliczono początkowo do sektora

finansów publicznych, co miało służyć finansowaniu inwestycji. Od 1 kwietnia 2007 r. OFE mogą lokować środki poza Polską, co spowoduje zwiększenie deficytu o około 2%. W 2006 r. około 70% środków zgromadzonych w OFE zainwestowano w obligacje Skarbu Państwa. W tej sytuacji corocznie państwo musi odprowadzić do OFE 3,5 mld zł. Według referentki nie można zatem uznać reformy za udaną.

Oceniając społeczne konsekwencje reformy, należy zwrócić uwagę na złą kampanię informacyjną w momencie wprowadzania reformy. Początkowo twierdzono, że wprowadzenie OFE poprawi sytuację emerytów, podczas gdy faktycznie miało to poprawić sytuację gospodarki. W celu przyciągnięcia klientów OFE prowadziły początkowo akcję reklamową, z której wynikało, że gromadzenie środków w II filarze zapewni przyszłym emerytom dostatnie życie. Na negatywną ocenę reformy wpływa także brak merytorycznej dyskusji o jej skutkach. Należy dodatkowo postawić pytanie, kto poinformuje społeczeństwo, że emerytura z OFE będzie niska.

Pod kątem prawnym należy zwrócić szczególną uwagę, by wprowadzane rozwiązania nie naruszały zasady ochrony praw nabytych i w trakcie nabywania.

Nie wolno zapominać też o kwestii etyki. Zasady, na których opiera się system emerytalny, muszą być jasne i przestrzegane. Należy pamiętać, że solidarność i sprawiedliwość społeczna to naczelnne zasady ubezpieczeń społecznych.

EMERYTURY POMOSTOWE

Po zakończeniu pierwszej części konferencji rozpoczęła się sesja prowadzona przez doc. dr hab. Bożenę Balcerzak-Paradowską (IPiSS) dotycząca emerytur pomostowych.

Jako pierwsza głos zabrała prof. Danuta Kordecka (CIOP-PIB), poruszając zagadnienie stanu warunków pracy. Według danych za 2006 r. w Polsce miało miejsce 95 tys. wypadków przy pracy, z czego 500 śmiertelnych. Według Głównego Urzędu Statystycznego około 500 tys. osób pracuje w warunkach stanowiących zagrożenie, a faktycznie liczba ta jest prawdopodobnie wyższa, ponieważ pracodawcy ukrywają ten fakt. W związku ze skutkami wypadków przy pracy Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje rocznie około 4 mld zł, natomiast koszty pośrednie, związane głównie z leczeniem, to dalsze 20 mld zł.

Kolejna kwestia to związek wieku ze zdolnością do pracy. Główne czynniki decydujące o zdolności do pracy to: zdrowie, wiedza, wartości – motywacja do pracy, zarządzanie – relacja z pracodawcą oraz środowisko pracy. Możliwości pracownika obniżają się z wiekiem, ale w normalnych warunkach człowiek może pracować aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku osób pracujących w warunkach niebezpiecznych.

Referentka przypomniała, że według zaleceń MOP należy umożliwiać osobom w starszym wieku pozostawanie na rynku pracy poprzez stwarzanie korzystnych warunków, zmniejszanie obciążeń czy dostosowywanie zadań do możliwości pracownika. Również Rada Europejska zwróciła szczególną uwagę na zatrudnienie osób po 55. roku życia, zalecając zniesienie wcześniejszych emerytur i zakazując dyskryminacji pracowników ze względu na wiek.

Polska ma jeden z najniższych w Europie wskaźnik zatrudnienia osób po 55. roku życia. Sytuacja musi ulec zmianie, jednak należy zwrócić uwagę, że nie we wszystkich zawodach możliwa jest praca aż do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego. Problem polega na przyjęciu odpowiednich kryteriów. Należy zwrócić uwagę, że emerytura ma przysługiwać za pracę w szczególnych warunkach, a nie w warunkach szkodliwych. Praca w warunkach szkodliwych wiąże się z niestosowaniem Kodeksu pracy i stanowi oddzielne zagadnienie. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1983 r., które dotychczas regulowało kwestię pracy w szczególnych warunkach, zawierało listę ponad tysiąca stanowisk. Tak szczegółowe regulacje na poziomie centralnym są zbędne. W nowej ustawie należy zatem określić wykaz prac, a listę stanowisk powinni określać pracodawcy. Nie istnieje obawa, że osoby rzeczywiście pracujące w szczególnych warunkach lub wykonujące pracę o szczególnym charakterze utracą swoje uprawnienia.

W referacie podkreślono, że zakończenie pracy w szczególnych warunkach nie powinno oznaczać całkowitego zakończenia kariery zawodowej, ale polegać na kontynuowaniu pracy na innym stanowisku.

Dr Zbigniew Januszek (MPiPS) na początku swojego wystąpienia nawiązał do słów prof. G. Uścińskiej, zgadzając się z opinią, że należy mówić o świadczeniach, a nie emeryturach pomostowych. Przedstawiając projekt Ustawy o emeryturach pomostowych, dr Januszek podkreślił, że krąg osób uprawnionych do tych emerytur został zawężony do urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. Ponadto osoby te musiały wykonywać pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r., a warunkami koniecznymi do otrzymania emerytury pomostowej są: rozwiązanie stosunku pracy, posiadanie okresu składkowego na zasadach ogólnych (minimum 20–25 lat) oraz praca w szczególnych warunkach przez minimum 15 lat.

Wykaz stanowisk nie znajdzie się w ustawie, ale zostanie określony przez Radę Ministrów, choć istnieje opinia, że jest to rozwiązanie niekonstytucyjne, ponieważ parlament nie może cedować swoich uprawnień na rząd.

Wysokość emerytury pomostowej będzie obliczana poprzez podzielenie zgromadzonych na koncie ubezpieczonego środków przez liczbę dalszych lat życia. Świadczenie będzie wynosiło przynajmniej 90% najniższej emerytury.

Istnieje propozycja, by świadczenie było zawieszane, jeśli pobierający je osiągnie jakiegokolwiek przychody, a jeśli podejmie pracę niezaliczaną do prac w szczególnych warunkach zastosowane zostaną zasady ogólne zawarte w Ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Wypłata świadczenia ustaje z dniem śmierci osoby lub z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego.

Świadczenia wypłacane będą przez ZUS z Funduszu Emerytur Pomostowych, na który składki w wysokości 3% podstawy wymiaru odprowadzają będą płatnicy składek. Zadaniem płatników będzie także prowadzenie wykazu stanowisk pracy w szczególnych warunkach, a także ewidencji pracowników spełniających warunki do przyznania świadczenia pomostowego oraz przekazywanie tych informacji do ZUS. Nierozwiązana pozostaje kwestia, czy płatnik powinien odprowadzać składki za stanowisko pracy, czy też za każdą osobę uprawnioną do świadczenia.

W komentarzu do tej części konferencji prof. Marek Góra (SGH) postulował, by wprowadzane rozwiązania nie wiązały się ze wzrostem obciążeń osób pracujących, zwłaszcza rodzin. Z kolei pieniądze przeznaczone na finansowanie emerytur pomostowych powinny być wydane na tworzenie miejsc pracy.

Jolanta Gałczyńska ze Związku Nauczycielstwa Polskiego stwierdziła, że musi istnieć możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę. Skrytykowała również rozwiązanie polegające na ograniczeniu prawa do świadczenia pomostowego w zależności od roku urodzenia.

ZASADY WYPŁATY ŚWIADCZEŃ Z II FILARA UBEZPIECZEŃ EMERYTALNYCH

Sesja druga poświęcona zasadom wypłat z II filara ubezpieczenia emerytalnego, prowadzona przez prof. Mirosława Książpolskiego (IPS UW), rozpoczęła się od referatu prof. Bogusława Hadyniaka (MPiPS). Referent, odnosząc się do wypowiedzi prof. Hrynkiewicz, argumentował, że obowiązkowość ubezpieczeń w II filarze świadczy o tym, że jest to element ubezpieczeń społecznych. Kwestia ta może być rozpatrywana w dwóch aspektach: oddania rynkowi części ubezpieczeń społecznych lub jedynie powierzenie podmiotom prywatnym realizacji części ubezpieczeń. Aspekt pierwszy należy wykluczyć, ponieważ w ubezpieczeniach emerytalnych nie ma wolności w tym, co i za ile kupić, a więc nie jest to rynek. Należy zatem mówić o powierzeniu realizacji ubezpieczeń podmiotom prywatnym, które będą współistnieć z instytucją publiczną.

Ze środków zgromadzonych w OFE ubezpieczeni będą mogli wykupić renty życiowe w Zakładach Ubezpieczeń Emerytalnych. System będzie działał na zasadzie funduszu wspólnego ryzyka, polegającego na tym, że zasoby osób umierających wcześniej będą mogły być przeznaczone na wypłaty emerytur pozostałych ubezpieczonych. Dzięki takiemu rozwiązaniu przy obliczaniu wysokości świadczenia będzie brany pod uwagę średni dalszy czas trwania życia. Gdyby wysokość emerytury obliczano tylko na podstawie środków ubezpieczonego, konieczne byłoby branie pod uwagę najdłuższego możliwego dalszego czasu trwania życia, więc świadczenie byłoby niższe.

Przy obliczaniu wysokości przyszłych emerytur należy wziąć pod uwagę wiele czynników, m.in. wiek i płeć ubezpieczonych. Jeśli wysokość świadczeń obliczana będzie wspólnie dla kobiet i mężczyzn, trudność polegać będzie na oszacowaniu proporcji świadczenia odpowiednio dla obu płci. Ryzyko systemowe, które również generuje dodatkowe koszty, polega na tym, że ze względu na różny wiek emerytalny do systemu początkowo wchodzić będą jedynie kobiety. Przez pierwsze pięć lat deficyt środków sięgnie 8%, a w kolejnych latach 4%.

Obniżenie wysokości przyszłych emerytur może być również spowodowane powołaniem zbyt wielu instytucji, które będą zajmować się wypłatami. Powstanie wielu instytucji oznacza wiele portfeli ryzyka, a zatem zwiększenie kosztów. Jeszcze jeden przykład stanowić może emerytura małżeńska, ponieważ w tej sytuacji konieczne jest oszacowanie nie jednego, ale dwóch ryzyk, co również podnosi koszty.

Referent przedstawił także proponowane formy rent życiowych, które będzie można wykupić ze środków zgromadzonych w OFE. Pierwsza z nich

to emerytura indywidualna wypłacana do śmierci ubezpieczonego, z gwarancją wysokości na minimalnym poziomie. Opcja druga to emerytura małżeńska wypłacana osobie ubezpieczonej, a po jej śmierci współmałżonkowi, w wysokości np. 80% lub 60%. Świadczenie to będzie niższe, ponieważ konieczne jest zachowanie środków dla współmałżonka. Trzecia możliwość to emerytura indywidualna z gwarancją okresu wypłaty, polegająca na tym, że w przypadku śmierci ubezpieczonego przed upływem okresu gwarantowanego świadczenie będzie wypłacane wskazanej osobie. To świadczenie również będzie niższe od emerytury indywidualnej.

Wypłata świadczeń odbywać się będzie w ten sposób, że środki z ZUE przekazywane będą do ZUS lub KRUS i to te instytucje wypłacą emerytury ubezpieczonym. W trakcie prac nad ustawą rozważano, jakie instytucje będą mogły zajmować się dostarczaniem świadczeń. Zrezygnowano z propozycji, by były to zakłady ubezpieczeń emerytalnych w formie spółek akcyjnych. Odrzucono też możliwość, by dostarczaniem świadczeń zajmowały się towarzystwa ubezpieczeń na życie, ponieważ są to podmioty działające na rynku, a to może powodować zwiększenie ryzyka, a ponadto trudno byłoby oddzielić posiadane przez nie aktywa.

Zdecydowano zatem, że najlepsza forma to zakłady ubezpieczeń emerytalnych funkcjonujące jako fundusze ryzyka z osobowością prawną, zarządzane przez towarzystwa ubezpieczeń na życie. Jest to rozwiązanie bezpieczne i niedrogie. Powstanie najprawdopodobniej jedna instytucja publiczna oraz zakłady prywatne, które będą musiały spełniać określone wymogi w celu otrzymania pozwolenia: minimum 5 lat działalności, 50 mld rezerwy gwarantowanej oraz wymóg ratingu PPB. Obniżeniu kosztów ma posłużyć zakaz reklamy, a akwizycja do poszczególnych ZUE ma się odbywać za pośrednictwem ZUS.

W celu zagwarantowania większego bezpieczeństwa ustalone zostaną obowiązkowe rezerwy oraz możliwości lokowania środków. Wszelka działalność będzie monitorowana przez Komisję Nadzoru Finansowego, która w razie konieczności będzie mogła nawet zlikwidować zakład.

Na zakończenie referent poinformował, że gromadzona przez 40 lat emerytura z II filaru powinna zrekompensować 40% utraconych zarobków.

Krzysztof Lutostański (prezes Zarządu PTE BANKOWY SA, przedstawiciel Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych) zasugerował, by najpierw skupić się na ustaleniu, w jakiej formie będą wypłacane przyszłe emerytury, a w dalszej kolejności na tym, jakie instytucje zajmą się wypłatami. Najlepszą opcją wydają się być indywidualne emerytury dożywotnie. Będzie to realizacja zasady przymusu ubezpieczeń, która ma za zadanie uwolnić państwo od obowiązku utrzymywania obywateli po zakończeniu życia zawodowego. Wprowadzenie emerytur małżeńskich oraz emerytur z gwarantowanym okresem wypłat może spowodować „antyselekcję”, gdyż na taką możliwość decydować się będą głównie osoby o złym stanie zdrowia.

Odwołując się do problemu polegającego na tym, czy przyszłe emerytury obliczać wspólnie dla kobiet i mężczyzn, argumentował, że prostszym i tańszym rozwiązaniem będzie stosowanie wyliczeń oddzielnych. Dzięki temu zakłady ubezpieczeniowe nie będą musiały tworzyć rezerw na wypadek, gdy do zakładu trafi więcej kobiet.

Naturalnym jest, że przy wyborze przyszłego świadczenia ubezpieczeni kierować się będą jego wysokością, więc najpopularniejsze będą emerytury indywidualne. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że jeśli za kryterium wyboru świadczenia przyjmiemy maksymalizację sumy świadczenia w całym okresie, to kobiety powinny wybrać emeryturę indywidualną, natomiast mężczyźni – małżeńską.

W projekcie ustawy dotyczącej wypłaty świadczeń z II filaru zaproponowano wprowadzenie jednorazowej opłaty za zakup świadczenia w ZUE. K. Lutostański zauważył, że należy rozłożyć opłatę na cały okres wypłaty świadczenia, ponieważ w sytuacji likwidacji jednego z zakładów i przeniesienia „portfela” do innego ZUE, ten drugi zakład nie będzie miał żadnych korzyści.

Przedstawiciel IGTE skrytykował także przewidziane w projekcie zasady konkurencji pomiędzy ZUE. Zakład państwowy stoi na uprzywilejowanej pozycji ponieważ:

- nie ma obowiązku uzyskania zgody na prowadzenie działalności,
- nie może ulec przejęciu ani przymusowej likwidacji,
- nie podlega przepisom antymonopolowym,
- ZUS jako jedyna instytucja posiadać będzie informacje o przyszłych emerytach,

– ubezpieczony, który najpóźniej na 3 miesiące przed emeryturą nie dokona wyboru ZUE, zostanie automatycznie przypisany do zakładu państwowego.

Wszystkie wymienione czynniki, a także to, że ZUS nie jest instytucją nastawioną na zysk i nie płaci podatków, może spowodować zmonopolizowanie rynku. W tej sytuacji państwo odpowiadać będzie za wypłatę emerytur, co oznaczać będzie uzależnienie systemu od zmian politycznych.

W odpowiedzi na słowa K. Lutostańskiego dotyczące mniejszych wymogów wobec państwowego zakładu ubezpieczeń, prof. Hadyniak stwierdził, że jest to możliwe, ponieważ wypłaty gwarantowane są przez państwo.

Jako ostatni w tej części konferencji głos zabrał prof. Tadeusz Szumlisz (SGH), stawiając pytanie, czy można zastosować metodę ubezpieczeniową w ubezpieczeniach społecznych? Odpowiedź na to pytanie w opinii referenta brzmi: tak, ponieważ jest to rozwiązanie najbardziej racjonalne w sytuacji, w której państwo coraz częściej zlecać będzie wykonywanie swoich zadań podmiotom prywatnym. Polska ma najbardziej ubezpieczeniowy system emerytalny w Europie, ale warunkiem sprawnego funkcjonowania tego systemu jest reagowanie na zachodzące zmiany już w fazie płacenia składek, poprzez ich kredytowanie, a nie dopiero w czasie wypłaty świadczeń.

Oceniając wprowadzoną reformę, należy zwrócić uwagę, że stary system gwarantował zwrot utraconych dochodów z pracy na poziomie 68%. Wysokość świadczenia uzależniona była w dużym stopniu od wcześniejszych wynagrodzeń, więc osoby, które zarabiałły mniej, otrzymywały świadczenia o wyższym poziomie zastąpienia. Nowy system zapewni zwrot dochodów na poziomie 51%–55%, ale wysokość zależeń będzie głównie od momentu przejścia na emeryturę. Opóźnienie przejścia na emeryturę o rok spowodować będzie wzrost świadczenia o około 5%, dlatego należałoby znieść wiek emerytalny.

Prof. Szumlicz przedstawił obliczenia dotyczące obciążeń składkowych na I i II filar. 63% opłacanej składki przekazane zostanie na I filar, a 37% – na II filar. Zupełnie inaczej przedstawiają się proporcje dotyczące wypłaty świadczeń: 51% świadczenia otrzymamy z oszczędności w pierwszym, a 49% ze środków zgromadzonych w drugim filarze.

Sprawą, o której nie wolno zapominać, jest odbiór społeczny reformy. Będzie on najprawdopodobniej zły, ponieważ ubezpieczeni nie zdają sobie sprawy, jakie będą zyski z zebranych w II filarze środków (będzie to 4–6 zł z każdego tysiąca), a także z tego, że zebrane środki nie będą dziedziczone po śmierci emeryta. Wiedza społeczeństwa w tym zakresie jest bardzo mała. Aby złagodzić negatywny odbiór, należy wprowadzić możliwość wykupienia świadczenia z gwarantowanym okresem płatności, obok świadczenia dożywotniego.

Na zakończenie referent zauważył, że przy obliczaniu emerytur każda instytucja musi uwzględnić ryzyko inwestycyjne oraz ryzyko demograficzne.

KONCEPCJE OCHRONY SKUTKÓW RYZYKA NIEZDOLNOŚCI DO PRACY Z TYTUŁU INWALIDZTWA

Sesja trzecia dotyczyła koncepcji ochrony skutków ryzyka niezdolności do pracy z tytułu inwalidztwa w systemie ubezpieczenia społecznego, a prowadził ją podsekretarz stanu w MPiPS dr Romuald Poliński.

Prof. Stanisława Golinowska stwierdziła, że trudniej osiągnąć kompromis w kwestii rent niż emerytur, ponieważ do dyskusji poza politykami społecznymi i ekonomistami przyłączają się lekarze. Dylematy wiążące się z dyskusją o ryzyku inwalidztwa polegają na trudności stworzenia definicji inwalidztwa, niebezpieczeństwie wykluczenia społecznego oraz wysokich kosztach finansowych.

W Polsce aż 12% populacji posiada orzeczenie o niepełnosprawności. Jest to bardzo wysoki wskaźnik. W ostatnich latach sytuacja zaczęła poprawiać się, o czym świadczy dwukrotny spadek liczby świadczeń przyznawanych po raz pierwszy. Problemem pozostaje jednak niska stopa zatrudnienia rencistów.

W celu poprawy sytuacji należy rozwijać działania związane z ochroną zdrowia, rehabilitacją, opieką nad niepełnosprawnymi oraz kształceniem. Wydaje się, że dzięki różnego rodzaju świadczeniom, istnieniu systemu wspierania zatrudnienia i rosnącej roli samorządów i organizacji pozarządowych sytuacja niepełnosprawnych w Polsce powinna ulec poprawie, jednak nadal niewielu niepełnosprawnych pracuje. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z postawy pracodawców wobec zatrudniania osób z orzecznym stopniem niepełnosprawności. Konieczne jest zwiększenie udziału środków na prewencję chorób powodujących niepełnosprawność, która w tej chwili prawie nie istnieje, a mogłaby się przyczynić do spadku liczby osób niepełnosprawnych.

Bardzo duże znaczenie ma też profesjonalne orzecznictwo medyczne. Trzeba również zwrócić uwagę na związek liczby orzeczeń o niepełnosprawności z sytuacją na rynku pracy.

Wprowadzając nowe rozwiązania związane z ryzykiem inwalidztwa, należy wzorować się na tendencji panującej w Europie Zachodniej. Celem powinno być

aktywizowanie i integrowanie osób niepełnosprawnych poprzez:

- rozwój rehabilitacji medycznej powiązanej z rehabilitacją społeczno-zawodową,
- edukację,
- wspieranie zatrudnienia,
- działania na rzecz akceptacji społecznej,
- likwidację barier infrastrukturalnych.

Niezbędne jest podjęcie kompleksowych i skoordynowanych działań, ponieważ renciści należą do jednej z najuboższych grup spośród otrzymujących świadczenia.

Rola rehabilitacji i orzecznictwa były również przedmiotem wystąpienia prof. Anny Wilmowskiej (Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego w Warszawie). W celu pomocy osobom zagrożonym niepełnosprawnością należy zracjonalizować opiekę zdrowotną poprzez działania prewencyjne, szybką diagnozę oraz rehabilitację. Przyczyni się to do ograniczenia wydatków na renty.

Poza zwiększeniem środków na rozwój rehabilitacji, konieczne jest lepsze przygotowanie lekarzy do orzekania o niepełnosprawności. Jest to zadanie trudne, ale od właściwego rozpoznania zależy właściwe leczenie pacjenta. W celu poprawy sytuacji prof. Wilmowska zaproponowała stworzenie Narodowego Programu Rehabilitacji.

Maria Janiszewska (MPiPS) przedstawiła szacowane skutki finansowe reformy systemu rentowego. Nowa metoda obliczania wysokości rent stosowana byłaby do osób spełniających warunki zapisane w ustawie i urodzonych po 31 grudnia 1948 r., jeśli złożą wnioski o rentę po wejściu w życie ustawy. Wysokość świadczenia będzie zależna od kapitału zebranego na koncie emerytalnym, ale przyznanie renty nie spowoduje uszczerplenia tego kapitału. Świadczenie będzie obliczane poprzez podzielenie kapitału zebranego na koncie ubezpieczonego przez średnie dalsze trwanie życia osoby w wieku 60 lat. Przy obliczaniu świadczenia osobom, które zdecydowały się na ubezpieczenie w II filarze, brane będą pod uwagę także środki odprowadzone do OFE.

W projekcie ustawy zagwarantowano także uwzględnienie kapitału hipotetycznego osobom, które na przykład część składek odprowadzały do KRUS, ale również tym, którzy nie ukończyli 60 lat i nie spełniają wymogu opłacania składek przez 25 lat. Kapitał hipotetyczny naliczany będzie w wysokości przeciętnej składki na koncie ubezpieczonego. Przy naliczaniu świadczenia uwzględniane będą okresy składkowe i nieskładkowe sprzed 1999 r. oraz okres ubezpieczenia emerytalnego po 1999 r.

Nowy sposób obliczania świadczenia odnosi się jedynie do rent z tytułu niezdolności do pracy; renty szkoleniowe przyznawane będą na starych zasadach.

DOKOŃCZENIE REFORMY EMERYTALNEJ – OCENA PROPONOWANYCH DZIAŁAŃ I ROZWIĄZAŃ

Ostatnia sesja, prowadzona przez prof. Macieja Żukowskiego (AE w Poznaniu), odbyła się w formie dyskusji, w której udział wzięli: Cezary Mech – zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP, Stanisław Kluza

– przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Ewa Tomaszewska – senator RP oraz Aleksandra Wiktorow – prezes ZUS.

Cezary Mech zaapelował, by patrzeć na reformę w sposób całościowy. Wprowadzając nowe rozwiązania, należy kierować się głównie interesem rodzin, a decydując się na przywileje dla pewnych grup, patrzeć z perspektywy ich finansowania. Stworzenie systemu o zdefiniowanej składce, ale bez zdefiniowanego świadczenia nazwał przerzucaniem odpowiedzialności na emerytów i zmuszaniem do kupowania „kota w worku”. Dyskutant mówił również o potrzebie prowadzenia takich działań, jak: ograniczenie kosztów systemowych, co powinno być zadaniem ZUS, rozwoju świadczeń rodzinnych oraz uregulowanie zasad waloryzacji przyszłych emerytur.

Na zakończenie przestrzegł, by kontrola nad działalnością ZUE nie była zbyt duża, bo może mieć to negatywne konsekwencje.

Stanisław Kluza wyraził opinię, że dla prawidłowego funkcjonowania systemu emerytalnego musi istnieć możliwość dokonywania wolnego wyboru między zakładami ubezpieczeń emerytalnych, a Komisja Nadzoru Finansowego musi mieć możliwość kontrolowania zakładów pod kątem prowadzonej akwizycji oraz sposobu lokowania środków. Kryteria kontroli to: bezpieczeństwo, konkurencyjność, efektywność i minimalizacja kosztów przez ZUE.

Bardzo istotnym elementem jest informowanie obywateli o wynikach działań poszczególnych ZUE oraz udostępnienie ich oferty. Z powodu wprowadzenia zakazu reklamy zakładów dobrym sposobem informowania społeczeństwa byłoby publikowanie zweryfikowanych ofert przez KNF. Bezpieczeństwo w inwestowaniu aktywów jest bardzo ważne, ponieważ beneficjentami systemu będą emeryci, czyli osoby, które w większości nie mają innych źródeł dochodu. Z tego powodu należy ściśle uregulować sposób działalności ZUE.

Senator Ewa Tomaszewska przypomniała, że przyczyną reformy była sytuacja demograficzna. Najlepszym sposobem na rozwiązanie problemu jest wpływanie na przyczyny, a nie na skutki, dlatego należy wprowadzać rozwiązania prorodzinne. Na skutek reformy doszło m.in. do wyłączenia ZUS ze sfery budżetowej oraz do rozdzielenia ryzyk poprzez utworzenie oddzielnych funduszy. Przyniosło to pozytywne efekty, dlatego nie można dopuścić do przywrócenia starych rozwiązań. Odnosząc się do projektu ustawy dotyczącej emerytur pomostowych, senator Tomaszewska stwierdziła, że w ustawie powinien znaleźć się wykaz stanowisk uprawniających do ubiegania się o to świadczenie.

Aleksandra Wiktorow wyraziła obawę, że w nowym systemie ciągle dochodzi do zmian, podczas gdy miał to być system przejrzysty, jasny i apolityczny. Niedopuszczalne jest eksperymentowanie w systemie ubezpieczeń społecznych, ponieważ może mieć to fatalne skutki. Tymczasem rozwiązania dotyczące systemu rentowego są rozwiązaniami eksperymentalnymi. Nowe renty powinny być na tyle niskie, by zachęcać ludzi do pracy. Przekształcenie ZUS w państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną było zmianą korzystną i nie należy tego zmieniać. Nie da się, niestety, oce-

nić, czy ZUS podoła nowym obowiązkom, ponieważ brak aktów prawnych, a co za tym idzie nie wiadomo, jakie będą jego obowiązki.

Cezary Mech zadał pytanie, czy w sytuacji, gdy OFE i ZUE będą powiązane, nie wpłynie to na efektywność rynku. Nawiązując do problemów związanych z kontrolą działalności ZUE, skrytykował możliwość inwestowania aktywów w nieruchomości, z powodu trudności ich wyceny. Ponownie zaapelował, by zdefiniowano wysokość świadczenia, a Komisja Nadzoru Finansowego będzie wówczas kontrolować działalność zakładów pod kątem tego, czy wystarczy środków na wypłaty.

Stanisław Kluza, odpowiadając na pytania, powiedział, że OFE i ZUE faktycznie mogą mieć powiązania kapitałowe, ale dzięki istnieniu dużej liczby podmiotów rynek będzie efektywny. W związku z tym kryteria wejścia na rynek nie powinny być zbyt wysokie, ale powinien istnieć ścisły nadzór funkcjonujących zakładów. Inwestowanie w nieruchomości może faktycznie wiązać się z pewnymi trudnościami związanymi z wyceną, dlatego wprowadzenie tego rozwiązania nie jest jeszcze pewne. Problem polega na stworzeniu takich możliwości inwestowania, by uzyskać zysk, a z powodu istnienia pewnego ryzyka konieczne jest ustalenie rezerw gwarantujących wypłatę świadczeń.

Senator Tomaszewska, odwołując się do przykładu Chile, gdzie 60% ubezpieczonych nie ma prawa do świadczeń z powodu zbyt małych środków zgromadzonych na kontach emerytalnych, przestrzegła przed wprowadzaniem podobnych rozwiązań w Polsce. Jest to wynik konsolidacji funduszy, co ma miejsce również w naszym kraju, a także rozwoju elastycznych form zatrudnienia związanych często z nieregularnym opłacaniem składki. Nawiązując do proponowanego obecnie obniżenia składki na ubezpieczenie rentowe, dyskutantka wyraziła opinię, że może to spowodować załamanie systemu rentowego, ponieważ nie brana jest pod uwagę stabilność finansowa systemu.

Prof. Golinowska, starając się podsumować dyskusję powiedziała, że najbardziej niepokojącym elementem jest kwestia rent z tytułu niezdolności do pracy. Dzięki udziałowi sektora finansowego w wypłacie emerytur z II filara przeprowadzona będzie ona w sposób profesjonalny, a zgoda związków zawodowych i organizacji pracodawców w kwestii emerytur pomostowych również pozwala zachować optymizm.

Niepokojący jest natomiast eksperymentalny charakter proponowanych rozwiązań rentowych. Należy rozważyć powiązanie ich z ubezpieczeniem pielęgnacyjnym, tak by przeciwdziałały ubóstwu i pozwalały na zaspokajanie potrzeb rehabilitacyjnych. Dobrze należy ocenić pomysł dostosowania wysokości rent do emerytur, tak by te pierwsze nie były bardziej korzystne.

Na zakończenie referencji i uczestnicy konferencji wyrazili potrzebę dalszej publicznej dyskusji o kierunkach i zasadach zmian systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, a zwłaszcza systemu emerytalno-rentowego. Organizatorzy konferencji zamierzają wydać materiały konferencyjne, tj. referaty i wypowiedzi przedstawione w toku obrad.