

Wanda Sułkowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Przyczynek do dyskusji o wysokości wieku emerytalnego

1. Wprowadzenie

Śledząc ewolucję ubezpieczenia społecznego (w tym emerytalnego) jako elementu zabezpieczenia społecznego, w wypadku którego obok formy ubezpieczeniowej występuje również zaopatrzenie i pomoc społeczna tworzące wspólnie pełny wachlarz działań osłonowych, można stwierdzić, że jako pierwsza, najstarsza forma, rozwinęła się pomoc społeczna. Upatrywać jej można w pomocy udzielanej wzajemnie wewnątrz rodu i społeczności lokalnej wszystkim tym, którzy okresowo (sieroty, chorzy) lub dożywotnio (inwalidzi, starcy) potrzebowali wsparcia. Ta forma ochrony powstała w okresie, gdy dominowała gospodarka naturalna, oparta na produkcji rolniczej, stanowiącej podstawę utrzymania społeczeństwa. Zapewnienie potrzebującym strawy, dachu nad głową czy okresowego schronienia było więc wówczas działaniem powszechnym; pomoc finansowa należała do wyjątków, stąd i pieniądze świadczenia emerytalne były rzadkim przywilejem. Słowo „emeryt” pochodzi od łacińskiego *emerere* – zasłużyć [Kopaliński 2007], pierwotnie bowiem świadczenia emerytalne, wynikające z dobrej woli panującego, były udzielane za zasługi oddane państwu lub samemu panującemu bądź to w formie przywileju dożywotniego użytkowania przyznanego majątku, bądź wypłaty kwot z kasy panującego lub kasy państwowej. W miarę rozwoju społeczeństw likwidowano przywileje dla wybranych osób, zastępując je świadczeniami pieniężnymi, których wysokość zależała od długości i rodzaju służby oraz zajmowanego stanowiska. Świadczenia te wynikały z ustalonych w prawie warunków i podlegały kontroli stosownych urzędów.

Współczesny system ubezpieczeń społecznych ma zabezpieczać osoby podlegające ubezpieczeniu oraz ich rodziny przed skutkami realizacji ryzyka socjalnego: wywołującego szkodę okresową, takiego jak choroba (ale też macierzyństwo, które niesie z sobą obok radości również zwiększone wydatki), lub szkodę długotrwałą albo stałą, jak inwalidztwo, starość, śmierć, niekiedy także brak pracy, a więc uwzględnia te przyczyny, które wiążą się z brakiem lub drastycznym ograniczeniem możliwości zarobkowania.

W drugiej połowie XX w. w wielu krajach Europy, w tym w Polsce, wprowadzano liczne przywileje skutkujące obniżaniem wieku emerytalnego, traktując to jako element postępu i należnych praw przysługujących pracownikom. Jednakże, wobec bardzo szybko następujących zmian w makro- i mikrootoczeniu – obserwowanych w gospodarce i demografii – rodzi się zasadnicze pytanie, czy utrzymywanie w kolejnych dekadach wcześniej przyjętych zasad systemu emerytalnego nie zagraża stabilności całego porządku finansowego państwa, zwłaszcza w obszarze finansów publicznych. Czy zatem zmiany ustawowe, wprowadzone Ustawą z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 107, poz. 637), które pełny skutek wiekowy przyniosą w dość odległej perspektywie (w wypadku kobiet – w 2020 r., a mężczyzn – w 2040 r.), są wystarczające?

Prześledzenie procesu zmian – w relatywnie krótkiej historii ubezpieczeń społecznych – wprowadzanych w systemie emerytalnym stanowi próbę szukania odpowiedzi na pytanie o to, czy wobec szybko wydłużającej się średniej długości życia (i szybko rosnącego deficytu finansów publicznych) uzasadnione jest utrzymywanie prawa do przechodzenia na emeryturę w wieku ustalonym w poprzednich okresach, gdy średnia długość życia i jego standard były znacznie niższe. Warto zastanowić się nad tym, czy nie należy kontynuować szerokiej dyskusji o dalszym wydłużaniu wieku uprawniającego pracownika do skorzystania ze świadczeń emerytalnych.

2. Doświadczenia historyczne Polaków w zakresie praw do świadczeń emerytalnych

W Polsce przedrozbiorowej świadczenia emerytalne – udzielane za zasługi oddane państwu lub panującemu – były przekazywane w formie dożywotniego przywileju. Hojność królewska związana z obdarowywaniem wybranych rodów pozostawała poza wszelką kontrolą. Dopiero decyzjami ostatnich Sejmów I Rzeczypospolitej doprowadzano do rewindykacji pozostających w rękach pry-

watnych dóbr królewskich i monopoli¹. Rozbiory Polski, a co za tym idzie – utrata samodzielności politycznej i gospodarczej, istotnie zakłóciły rozwój systemu zabezpieczenia społecznego, który zaczynało tworzyć w tym okresie w wielu rozwiniętych krajach Europy.

W tym miejscu warto przywrócić się działaniom podejmowanym w tym zakresie na terenie zaboru rosyjskiego, które – w przeciwieństwie do procesów zachodzących w Prusach – nie spotkały się z zainteresowaniem analityków oceniających przebieg procesu tworzenia i rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych na polskich terenach pozostających przez cały XIX w. pod zaborami. Być może ze względu na całościowe rozwiązania systemowe wprowadzone na obszarach należących do zjednoczonych Niemiec, które zwykło się w literaturze przedmiotu nazywać modelem Bismarcka, porządkowi temu poświęcono wiele miejsca, podkreślając, że stanowi on fundament nowoczesnego modelu ubezpieczeń społecznych, a szczególnie emerytalnych. Tymczasem nie mniej interesujące były działania podejmowane i systematycznie doskonalone na terenach wchodzących w skład zaboru rosyjskiego.

Pierwsze próby uporządkowania istniejących świadczeń emerytalnych podjął w lutym 1816 r. generał Józef Zajączek, jako (pierwszy) namiestnik Królestwa Polskiego. W swoim *Postanowieniu namiestnika Królestwa Polskiego* [Korbowicz i Witkowski 2003, s. 128] zawarł on instrukcje dotyczące zasad przyznawania i wypłacania świadczeń emerytalnych przez kasy skarbowe. Sporządzony na tej podstawie dekret (*ukaz*) carski z 4 lipca 1816 r. uznawany był również w II Rzeczypospolitej Polskiej (1918–1939) za pierwszą tymczasową ustawę emerytalną. Prawo do emerytury powstawało po 20 latach służby publicznej, a jej wymiar był równy 1/4 najwyższej płacy pobieranej na etacie przynajmniej przez rok. Po 30 latach pracy emerytura wynosiła 3/8, po 40 latach – 1/2, a po 50 latach – 3/4 płacy etatowej. Wdowy i sieroty miały również prawo do emerytury po zmarłym dzielonej w połowie pomiędzy żonę i dzieci.

Na mocy kolejnego dekretu z 1817 r. powołano Tymczasową Komisję Emerytalną, która miała stworzyć prawne i techniczne podstawy przyszłego porządku (systemu) emerytalnego; przez siedem lat jej pracami kierował (minister) ks. Stanisław Staszic.

W 1824 r. Dekretem carskim z 12 (24) lutego 1824 r. o Stowarzyszeniu Emerytalnym dla urzędników, oficjalistów i posługaczy powołano do życia Stowarzyszenie Emerytalne obejmujące urzędników, oficjalistów i posługaczy, do którego mieli obowiązek przystąpić wszyscy wymienieni pracownicy wykonujący etatową służbę publiczną w Królestwie Polskim, którzy pobierali z publicznej kasy wynagrodzenie przekraczające 100 złotych polskich. Rok później do Sto-

¹ Szeroko na ten temat zob. [Kopczyński 1926].

warzyszenia zostali włączeni profesorowie, nauczyciele i duchowni wyznań protestanckich. Wynagrodzenie wszystkich członków Stowarzyszenia obciążone zostało 4-procentową składką; w kolejnych latach składka została podwyższona: w 1841 r. do 6%, a w 1850 r. do 10%. Nastąpiło przy tym zróżnicowanie: w przypadku płacy do 150 rubli składka wynosiła 6%, powyżej 150 rubli – 10% [Korbowicz i Witkowski 2003]. Wysokość emerytury w stosunku do pobieranej wcześniej płacy oraz długość stażu pracy stanowiącego podstawę nabywania praw do emerytury prezentują dane zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Staż pracy warunkujący przyznanie prawa do świadczeń emerytalnych w Królestwie Polskim i ich wysokość (według zasad z 1850 r.)

Grupa	Staż pracy w latach	Wysokość emerytury w stosunku do najwyższej płacy (pobieranej co najmniej przez rok) w %
1	20	20
2	25	25
3	30	50
4	35	75
5	40	100

Źródło: Postanowienie Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z 24 listopada (6 grudnia) 1850 r. [Korobowicz i Witkowski 2003].

Warto wspomnieć o grupach pracowników uprzywilejowanych w stosunku do ogólnych zasad emerytalnych; byli to: nauczyciele oraz artyści i artystki teatrów rządowych, którzy uzyskiwali wyższe świadczenia. Otrzymywali oni po 20 latach pracy – 1/4, po 25 latach – 1/2 itd. najwyższej płacy pobieranej co najmniej przez rok.

W przepisach obowiązujących od 1850 r. uwzględniono również świadczenia dla ciężko chorych pracowników, wdów i sierot po zmarłym emerycie. Otrzymywali oni: wdowa – połowę emerytury męża, sierota bez matki – 1/2 emerytury ojca, zaś sierota przy matce – 1/3 tego świadczenia. Sierotom przysługiwało świadczenie w zależności od płci: synom – do ukończenia 20. roku życia, córkom – do 18. roku życia.

Oddzielne zabezpieczenia emerytalne gwarantowano pracownikom kolei². Oprócz kasy emerytalnej w wielu przedsiębiorstwach (tak komercyjnych, jak i państwowych) tworzono również kasy przezorności, skupiające głównie pracowników niezatrudnionych na etacie.

² Kasy emerytalne utworzono dla pracowników Kolei Warszawsko-Wiedeńskiej, Kolei Nadwiślańskiej (powstałej z byłej Kolei Warszawsko-Terespolskiej) oraz Iwangrodzko-Dąbrowskiej – zob. [Kostrowicka, Landau i Tomaszewski 1978, s. 198–201].

Na terenie Królestwa Polskiego (podobnie jak na całym obszarze państwa rosyjskiego) istniały oddzielne kasy emerytalne dla wojskowych, inżynierów komunikacji, inżynierów górnictwa, pracowników sadownictwa, nauczycieli ludowych czy pracowników monopolu spirytusowego; Wszyscy członkowie kas emerytalnych – przez okres zatrudnienia – byli comiesięcznie obciążani kwotami wpłat w formie składki lub podatku emerytalnego. Poszczególne zakłady emerytalne posiadały majątek stanowiący zabezpieczenie statutowych lub ustawowych świadczeń emerytalnych.

Na terenie zaboru austriackiego nie istniały żadne ogólnopaństwowe fundusze emerytalne; prawa emerytalne należały do przywilejów niektórych zawodów czy rodzajów służby państwowej, trwającej zasadniczo do ukończenia 60. roku życia. Tak było w przypadku wojskowych, nauczycieli czy urzędników państwowych. Ich świadczenia były w całości finansowane z budżetu państwa. Opłaty (składki) emerytalne, potrącane z płac pracowników, nie były kapitalizowane, lecz zasilaly budżet; wysokość tych składek („datków na cele pensyjne”) wynosiła od 3,5% do 4,3% wynagrodzenia.

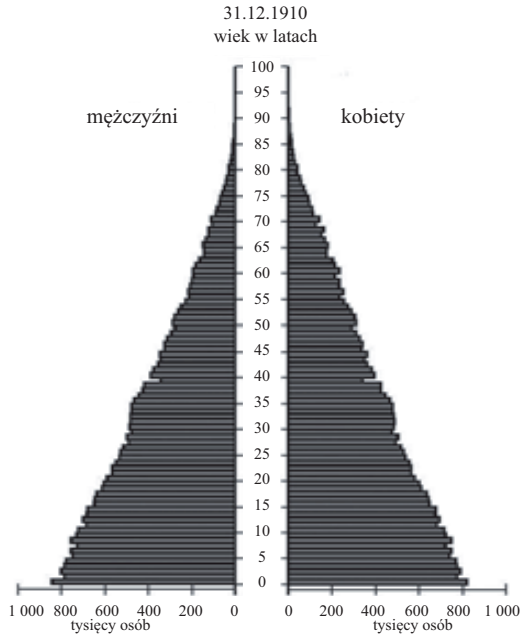
Dla odmiany, na terenach zaboru pruskiego – podobnie jak na całym obszarze ziem znajdujących się pod prawodawstwem niemieckim – wszyscy funkcjonariusze państwowi mieli prawo do świadczeń emerytalnych (prawa do świadczeń nabywano po 10 latach pracy), przy czym wiek emerytalny urzędników ustalono na 65 lat, zaś robotników na 70 lat.

3. Zmiany demograficzne a problemy systemu emerytalnego

Przez kilka pokoleń sprawnie funkcjonował system repartycyjny oparty na zasadach solidarności społecznej, stanowiąc skuteczną formę ochrony socjalnej. Szybko następujące zmiany demograficzne (przejawiające się w wydłużaniu średniego czasu trwania życia oraz spadku dzietności) mogą jednak przesądzić o jego niewydolności finansowej. Postępujący proces starzenia się społeczeństwa sprawia, że nie będzie możliwości zapewnienia wystarczającej ochrony w ramach powszechnego systemu emerytalnego opartego na modelu repartycyjnym (*pay as you go*), tzn. obciążającym składką pracujące pokolenia w celu wypłaty świadczeń emerytalnych pokoleniu w wieku poprodukcyjnym. Warto zatem przyjrzeć się ewolucji w strukturze ludnościowej, która nastąpiła w XX w.

Okresy poprzednie cechował progresywny typ struktury ludności charakteryzujący się bardzo dużą liczebnością grupy wieku dziecięcego i w miarę równomiernie malejącą – w skutek wymierania – liczbą osób w kolejnych grupach

coraz wyższego wieku. W ujęciu graficznym strukturę ludnościową poprzednich okresów dobrze obrazowała klasyczna piramida wieku w kształcie trójkąta równoramiennego o szerokiej podstawie (rys. 1).



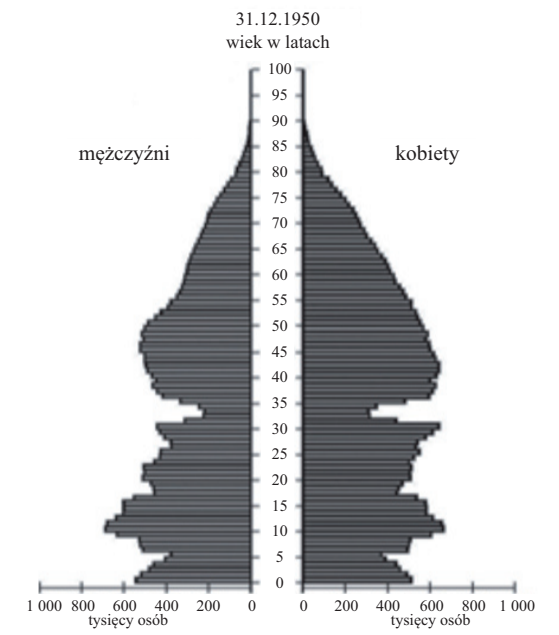
Rys. 1. Klasyczna piramida wieku z początku XX w.

Źródło: [Rocznik demograficzny... 2011].

W tych warunkach powszechnie przyjęty system repartycyjny, oparty na solidarności pokoleń, nie stanowił wielkiego ciężaru dla pracujących grup społeczeństwa. Wielka liczba pracujących płacących na utrzymanie nielicznych stanowiących podstawę sukcesu tego modelu w XIX w. i na początku XX w. Przyjmuje się, że ta relacja kształtowała się w stosunku 5 : 1 (tzn. pięciu płacących na jednego korzystającego – zazwyczaj zaledwie przez kilka lat), co oznaczało niezbyt dotkliwe (na poziomie 15%) obciążenie pracownika i pracodawcy składką ubezpieczenia społecznego.

W połowie XX w. Polska należała do bardzo młodych społeczeństw; liczba osób w wieku emerytalnym była niewielka w stosunku do liczby ludzi w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym; osoby w wieku 85 lat i starsze należały do wyjątków (rys. 2). W drugiej połowie XX w. nastąpiły w tym zakresie istotne zmiany. W wielu bogatych społeczeństwach relacja płacących do korzystających zbliżyła się do 2 : 1, przez co zaistniała potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań.

zań. Podobne tendencje zaobserwowano również w Polsce, gdzie mimo znaczących zmian demograficznych utrzymano system emerytalny oparty w dużej mierze (80% składki) na solidarności pokoleń.



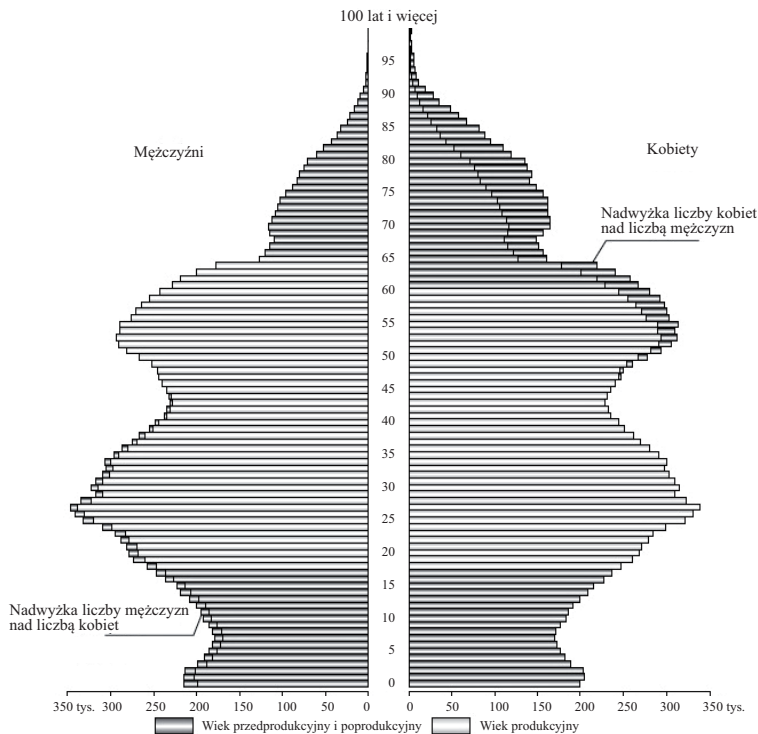
Rys. 2. Piramida wieku. Ludność Polski według płci i wieku w 1950 r. (stan na 31 grudnia)

Źródło: [Rocznik demograficzny... 2011].

Trzeba podkreślić, że utrzymywanie w wielu krajach systemu solidarnościowego wynika z kilku wskazywanych powszechnie przyczyn. Po pierwsze, niezwykle trudno zmienić kilkupokoleniowe nawyki i wynikające stąd oczekiwania starszego pokolenia. Po drugie, w wielu środowiskach rośnie lęk (podsycany przez wpływowe związki zawodowe) przed rosnącym obciążeniem obligatoryjnie wysoką składką przeznaczoną na przyszłe, własne świadczenia emerytalne, co przekłada się na brak politycznego poparcia dla demokratycznie wybranych władz, chcących podejmować niepopularne decyzje. Przy tym istotne wątpliwości budzi zarządzanie publiczną składką przez prywatne instytucje; dostrzega się bowiem sprzeczność pomiędzy narzuconym ustawowo obowiązkiem gromadzenia środków a prywatnym ich zarządzaniem, zapewniającym instytucjom zarządzającym nieprzerwanie wysokie zyski. Po trzecie, wobec niskiego tempa wzrostu płac i nasilającego się procesu pauperyzacji (zwłaszcza ludzi młodych)

wysoka składka emerytalna oznacza ograniczanie ich funduszu swobodnej decyzji, a co za tym idzie – spadek poziomu konsumpcji i dodatkową frustrację.

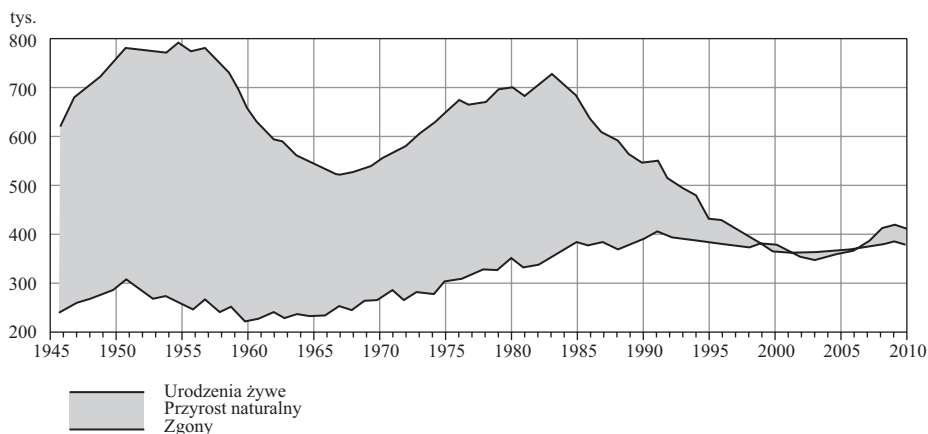
Należy więc szukać pozaskładkowych źródeł pokrycia niedoborów w systemie emerytalnym, nie wznecając fali niepokoju i niezadowolenia. Wszelkie zmiany powinny być wprowadzane stopniowo i poprzedzać je powinny długie i wyczerpujące dyskusje społeczne, dające nadzieję na znalezienie konsensusu. Długie dyskusje toczyć się mogą w bogatych krajach, dysponujących rezerwami bądź to w budżecie, bądź w dotychczasowym systemie emerytalnym. Kraje postsocjalistyczne tych rezerw nie posiadają, muszą więc korzystać z rozwiązań umożliwiających pogodzenie potrzeb aktualnych i przyszłych świadczeniobiorców ze skromnymi finansowymi możliwościami systemu emerytalnego oraz budżetu.



Rys. 3. Piramida wieku. Ludność Polski według płci i wieku w 2010 r. (stan na 31 grudnia)

Źródło: [Rocznik demograficzny... 2011].

We współczesnej Polsce (rys. 3) – systematycznie nadrabiającej zaległości poprzednich dekad – na koniec 2010 r. średnia długość życia wynosiła dla obu płci 72,1 lat [Rocznik demograficzny... 2011] (kobiety – 79,4; mężczyźni – 71,1)³. Przez ostatnie dwie dekady odnotowywany jest stały wzrost tych wskaźników i śledząc zmiany w wysoko rozwiniętych krajach, należy spodziewać się dalszego wydłużania średniej długości życia Polaków. Przy czym równocześnie daje się zauważyć bardzo niski przyrost naturalny (rys. 4), który już w najbliższej dekadzie będzie skutkował niedoborem ludzi młodych na rynku pracy i nawet przy wydłużonym wieku emerytalnym trzeba się spodziewać rosnących problemów ze zbilansowaniem wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.



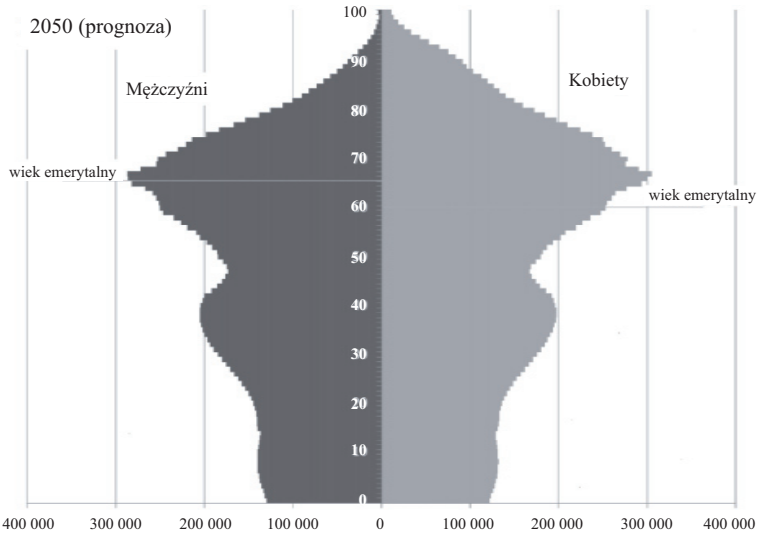
Rys. 4. Ruch naturalny ludności Polski w latach 1945–2010

Źródło: [Rocznik demograficzny... 2011].

Obserwowane w Polsce w ostatnich dekadach procesy pogłębiają się. Polska już w następnym pokoleniu (rys. 5) stanie się szybko starzejącym się społeczeństwem o strukturze typowej dla krajów „starej” Unii Europejskiej. Z prognoz wynika, że w 2050 r. dominować będą ludzie w wieku 50 i więcej lat.

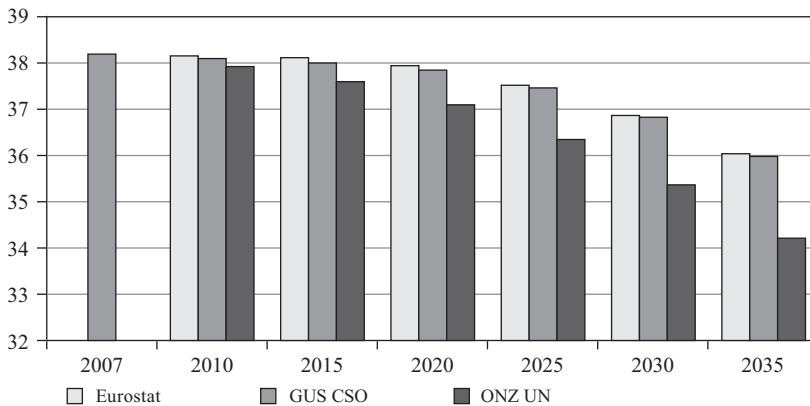
Taki stan rzeczy przewidują nie tylko krajowe, ale też międzynarodowe instytucje (rys. 6).

³ W krajach zajmujących najwyższe pozycje w rankingach średniej długości życia: Andora 83,5 (80,1/86,6), Japonia 82,1 (78,7/85,6) – zob. [The World Factbook 2009].



Rys. 5. Piramida wieku. Prognozowany rozkład liczby kobiet i mężczyzn w Polsce w 2050 r.

Źródło: [Herbich 2010, s. 128].



Rys. 6. Prognoza urodzeń w Polsce (w mln)

Źródło: [Prognoza... 2009].

Najbardziej niepokojąca jest prognoza Organizacji Narodów Zjednoczonych przewidująca ponad 10-procentowy spadek liczby ludności Polski do 2035 r., a więc w okresie życia jednego pokolenia (25 lat).

4. Wnioski

Postęp w medycynie, poprawa warunków pracy oraz wzrost jakości i poziomu życia powodują systematyczne wydłużanie się przeciętnej długości trwania życia. Ta zmiana pociąga za sobą zwiększanie liczby ludności w podeszłym wieku, wieku poprodukcyjnym. Już obecnie prawdopodobieństwo osiągnięcia wieku emerytalnego jest bardzo wysokie. Wobec takich prognoz nie ma podstaw do przewidywania, że w kolejnych dekadach będzie można utrzymać zasady funkcjonowania systemu emerytalnego wprowadzone nowelizacją z 11 maja 2012 r. ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Należy więc liczyć się z koniecznością dalszego wydłużania wieku emerytalnego.

Literatura

- Herbich M. [2010], *Diagnoza, analiza i symulacja wariantowa możliwych ubezpieczeniowych form dobrowolnych programów emerytalnych na rynku polskim*, Opracowanie dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, Warszawa, www.piu.org.pl (30.03.2012).
- Kopaliński W. [2007], *Słownik wyrazów obcych*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa.
- Kopczyński J. [1926], *Przepisy normujące prawa emerytalne funkcjonariuszy państwowych i wojska*, Warszawa.
- Korobowicz A., Witkowski W. [2003], *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Zakamycze, Kraków.
- Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J. [1978], *Historia gospodarcza Polski XIX i XX w.*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035* [2009], GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl (5.15.2012).
- Rocznik demograficzny 2011* [2011], GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl (15.09.2012).
- The World Factbook* [2009].
- Ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. nr 107, poz. 637.

A Contribution to the Retirement Age Debate

For a number of generations many affluent societies have been effectively adopting a re-participation pension system based on social solidarity principles, constituting an efficient method for protecting social interests. However, this system may turn out to be financially ineffective due to rapid demographic changes (longer life expectancy and lower fertility rates). The ongoing process of the aging of societies reduces the possibility of providing sufficient social protection exclusively through a system of premiums paid by working people on behalf of pension benefits for the post-working-age population. Therefore, deficiencies in pension systems should be

compensated for by other than premium-based sources of revenues which would not, however, lead to social unrest and dissatisfaction. Negative demographic processes in Poland in the last decades are likely to bring the country's next generation closer to the conditions of rapidly aging societies comparable with the EU's "old" member states. In the context of such forecasts the pension system regulations set out in the amendments to the Act on Social Security Fund Pensions and Disability Pensions of 11 May 2012 may be changed for future generations. In conclusion, retirement age is likely to be increased.

Wanda Sułkowska – profesor doktor habilitowany, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Ubezpieczeń.

Zainteresowania naukowo-badawcze: ubezpieczenia gospodarcze, społeczne i zdrowotne, historia doktryn ekonomicznych.

e-mail: wanda.sulkowska@interia.pl