

**Sprawozdanie z debaty pt.
„Strategia emerytalna państwa na lata 2020–2040/2040–2060/2060–2080”
Warszawa, 22 kwietnia 2021 r.**

22 kwietnia 2021 r. odbyła się kolejna z cyklu debat „Między nauką a praktyką”, organizowanych przez IPiSS. Debaty te upowszechniają wiedzę z zakresu polityki społecznej. Tym razem spotkanie poświęcone zostało strategii emerytalnej analizowanemu w różnych perspektywach czasowych oraz jej przesłankom, ocenom i uwarunkowaniom.

Pod względem merytorycznym debatę przygotowała prof. dr hab. Gertruda Uścińska, która także prowadziła dyskusję.

Spotkanie otworzyła dr Elżbieta Bojanowska, dyrektor IPiSS i organizator cyklu. Następnie głos zabrała minister rodziny i polityki społecznej Marlena Maląg, która podkreśliła, że tematyka debaty dotycząca najważniejszych współczesnych wyzwań wynikających z przemian demograficznych i ich wpływu na system emerytalny wpisuje się doskonale w priorytety polityki rządu związane z zapewnieniem miejsc pracy, a następnie adekwatności emerytur. Poinformowała o rządowej strategii demograficznej, której celem są te właśnie kwestie, rozwiązywane w kontekście przemian procesów ludnościowych oraz o wieloaspektowych uwarunkowaniach warunkujących skuteczność realizacji tego programu. Podkreśliła znaczenie rodziny i konsekwentnego realizowania polityki rodzinnej *implicite*; w tym polityki senioralnej. Zwróciła uwagę na potrzebę prowadzenia działań stymulujących przezorność własną i oszczędzanie na emeryturę w młodym pokoleniu oraz wydłużanie okresu aktywności zawodowej mimo osiągnięcia wieku emerytalnego. To kwestie kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa emerytalnego obywateli.

Wykład wprowadzający pt. *Jak zagwarantować prawo do emerytury wobec wyzwań finansowych i demograficznych. Zadania państwa, instytucji prywatnych i obywateli* wygłosiła prof. Gertruda Uścińska (IPiSS). Odniosła się do strategii emerytalnych zaplanowanych do 2080 r., w tym do prognoz ZUS dotyczących Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), w tym funduszy emerytalnego i emerytur pomostowych. Omówiła je w cyklach 20-letnich, uzasadniając przyjęte cezury. Scharakteryzowała polski system emerytalny, zwracając uwagę na jego wielosegmentowość (ubezpieczenia tzw. powszechne i rolnicze, zaopatrzenie służb

mundurowych, uposażenie sędziów i prokuratorów) i wskazała na związek między zasadą zdefiniowanej składki a wysokością świadczeń zależnych od stażu ubezpieczeniowego i zgromadzonego kapitału ubezpieczeniowego. Wskazała najpoważniejsze współczesne wyzwania dla funkcjonowania tego systemu (demograficzne, ekonomiczne, prawne, finansowe i wynikające z negatywnych konsekwencji pandemii koronawirusa). Scharakteryzowała problemy odpowiedzialności wielu podmiotów (państwo, pracodawcy, sam zainteresowany, podmioty komercyjne) za zabezpieczenie dochodów na starość i wskazała ich główne zadania, akcentując zobowiązanie państwa do gwarantowanej wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Odnosząc się do wyzwań finansowych referentka przedstawiła dynamikę zmian wpływów i wydatków do FUS i salda funduszy wchodzących w jego skład, zwracając uwagę na skutki COVID-19 dla tego bilansu. Opisała skutki rządowych programów pomocowych (w tym zwolnień z opłacania składek w ramach tarcz antykryzysowych) dla wielkości wpływających do FUS składek oraz rezultaty zastosowania innych instrumentów pomocowych – w tym tzw. funduszy COVID-owych – mających wpływ na stabilność tego funduszu.

Prof. Uścińska wskazała na problem dotyczący zapewnienia adekwatności emerytur. Omówiła kwestie związane z tzw. emeryturami groszowymi. Dodała, że istotnym przedmiotem publicznej debaty powinny być warunki graniczne otwierania prawa do emerytury. Są to bowiem zagadnienia o kapitalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa emerytalnego w warunkach szacowanego wzrostu do ponad 600 tys. liczby emerytur niższych od ustawowo minimalnych.

Referentka omówiła wariantowe prognozy funduszy ubezpieczeniowych wykonywane przez ZUS, podkreślając, że wskazują one na dużą odporność FUS m.in. na skutki procesów demograficznych. Przedstawiła przykłady symulacji wysokości emerytur wyznaczanych przy różnych wartościach stażu ubezpieczeniowego i zgromadzonego kapitału składkowego. Podkreśliła znaczenie *in plus* odraczania przejścia na emeryturę mimo osiągnięcia wieku uprawniającego do tego świadczenia. Odniosła się też do luki emerytalnej (szacowanej na 49%), wskazując jej uwarunkowania (głównie na różnice wynagrodzeń kobiet i mężczyzn, segmentacji rynku pracy, okresów bierności zawodowej spowodowanej rodzicielstwem, ale i dyskryminacji płacowej ze względu na płeć). W tej sytuacji ogromne znaczenie ma opłacanie przez państwo składek ubezpieczeniowych za czas urlopów macierzyńskich czy rodzicielskich.

Podsumowując, referentka zwróciła uwagę, że w procesie konstruowania strategii emerytalnej nie można pomijać kwestii zastosowania nowoczesnych technik i technologii w mechanizmach systemów zabezpieczenia społecznego. Jest to warunek zapewnienia informacji i dostępności instytucji ubezpieczeniowych. Syntetycznie scharakteryzowała osiągnięcia ZUS w tym zakresie, które okazały się kluczowe dla funkcjonowania systemu w warunkach kryzysowych spowodowanych pandemią COVID-19.

Prof. Maciej Żukowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) wygłosił referat pt. *Przyszłość systemu emerytalnego z perspektywy ekonomicznej*. Odnosząc się do najdłuższej z perspektyw strategicznych (do 2080 r.), wskazał ją jako najważniejszą dla prognozowania ewolucyjnych (nie rewolucyjnych) zmian procesów emerytalnych. Omówił wybrane problemy i kierunki ich potencjalnych rozwiązań. Nawiązał do teoretycznej koncepcji systemu emerytalnego, wskazując, że nie decydują one jednak ostatecznie o poziomie życia emerytów. Ważąca jest wartość produktu PKB do podziału między obywateli. Nawiązał do skutków przemian demograficznych (m.in. do zmian w skali obciążenia ekonomicznego pokoleń). Odniósł się również do długofalowych przemian na rynku pracy (w tym do potencjalnych skutków automatyki i informatyki, segmentacji rynku pracy, wartościowania usług), sygnalizując ich potencjalne konsekwencje dla publicznych systemów emerytalnych. W konkluzji podkreślił, że *należy chronić ludzi, a nie miejsca pracy*. Na tej podstawie wskazał główne kierunki zmian, jakie dotyczą rozwiązań emerytalnych w perspektywie do 2080 r.

Referent postawił, a następnie uzasadnił tezę, że w konsekwencji tych procesów system emerytalny ewoluować będzie w kierunku zasad zabezpieczenia, a nie ubezpieczenia społecznego (w kierunku jednolitych emerytur finansowanych z podatków, co nie oznacza jednak bezwarunkowego wynagrodzenia gwarantowanego dla każdego). Zauważył, że wobec współczesnych wyzwań rozwojowych możliwe są trzy kierunki działania: podnoszenie składek i podatków, obniżanie wysokości emerytur i podnoszenie wieku emerytalnego. Za najważniejsze uznał ostatnie z wymienionych, podkreślając jednak, że jego wdrażanie jest skomplikowane.

Wskazał na kluczowe dla strategii emerytalnej znaczenie stymulatorów wzrostu ekonomicznego, aktywizacji zasobów pracy (niskie bezrobocie, ale i bierność zawodowa), polityki rodzinnej powiązanej z aktywizacją zawodową (głównie zapewnienie warunków do

łączenia pracy z rodzicielstwem), wykorzystanie potencjału migracji zarobkowej. Podkreślił, że warunki życia emerytów są pochodną warunków życia ogółu ludności. Ewolucja systemów emerytalnych pod wpływem wyzwań współczesności nie musi oznaczać zmian na gorsze. Dla jego efektywności niezbędne jest jednak spełnienie powyższych warunków.

Referat pt. *Dodatkowe zabezpieczenie dochodów na starość – rozwiązania w innych krajach* przedstawiła dr Zofia Czepulis-Rutkowska (IPiSS). Omówiła wybrane rozwiązania w krajach Unii Europejskiej i standardy międzynarodowe w zakresie gwarancji bezpieczeństwa emerytalnego. Scharakteryzowała wybrane systemy dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych i przykłady wykorzystania tych rozwiązań w systemie polskim. Podkreśliła, że w kontekście tworzenia mechanizmów ochrony adekwatności emerytur większa uwaga powinna być nakierowana na osoby o niskich dochodach.

Omówiła ewolucję funkcji, jakie pełniły dodatkowe ubezpieczenia emerytalne. Wskazała przykłady rozwiązań w Szwecji, Niemczech i – w szerszym zakresie – w Wielkiej Brytanii, charakteryzując przesłanki wprowadzania dodatkowych, dobrowolnych elementów w systemach emerytalnych tych państw, ich cel, zakres podmiotowy i główne zasady.

Kolejną częścią debaty była dyskusja panelowa, w której wzięli udział: Barbara Socha – podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej; Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Demograficznej, Piotr Linke – wicedyrektor Departamentu Finansów Funduszy ZUS, Robert Lisicki – dyrektor Departamentu Pracy, Dialogu i Spraw Społecznych Konfederacji Lewiatan, Barbara Surdykowska – NSZZ „Solidarność” oraz Jakub Kus – OPZZ, Związek Zawodowy „Budowlani”.

Dyskusję prowadziła prof. Gertruda Uścińska, która we wprowadzeniu do dyskusji przypomniała, że od 2040 r. nastąpi zmiana systemowa w emeryturach, związana z wygaśnięciem elementu kapitału początkowego w formule wyznaczania wysokości świadczeń. Nowe zasady nie zmienią jednak kluczowego znaczenia tych czynników wpływu na wysokość emerytur, które zostały wskazane w pierwszej części debaty (w tym sytuacji na rynku pracy i konieczności wzrostu wskaźników aktywności zawodowej). Kapitalne znaczenie zachowują też m.in. problemy dotyczące stopy zastąpienia, która będzie stopniowo maleć, adekwatności świadczeń i niższych emerytur kobiet.

Paneliści debatowali o sposobach zagwarantowania prawa do emerytury wobec współczesnych wyzwań rozwoju społeczno-gospodarczego. Minister B. Socha zwróciła uwagę na potrzebę działań na rzecz wzrostu dietyności (docelowo wzrostu zasobów pracy), łagodzących w perspektywie długofalowej skutki starzenia się populacji. Odniosła się też do wpływu systemów emerytalnych na dietyność.

Dyr. R. Lisicki, nawiązując do zagadnień dotyczących dywersyfikacji podmiotów systemu emerytalnego, odniósł się do roli pracodawców. Podkreślił znaczenie zaangażowania organizacji zrzeszających tę grupę osób w promowanie pracowniczych planów kapitałowych oraz optydujących za jak najdłuższym okresem aktywności zawodowej i aktywnym starzeniem się. Zwrócił też uwagę na te wyzwania rynku pracy, które wiążą się z zieloną gospodarką, digitalizacją pracy, edukacją finansową i kwestiami uwarunkowań ochrony zdrowotnych. Wskazał, że połączenie tych elementów jest warunkiem koniecznym dla stabilności systemu emerytalnego w przyszłości.

Dyr. P. Linke stwierdził, że sprawne funkcjonowanie systemu emerytalnego możliwe jest przy zaangażowaniu i współpracy państwa, pracodawców i pracowników, przy czym gwarancje państwa powinny dotyczyć przede wszystkim osób o niskich dochodach. Zwrócił uwagę na konieczność edukacji ubezpieczeniowej społeczeństwa, zwłaszcza młodych generacji, która powinna poprzedzać wszelkie wdrożenia nowych rozwiązań w systemie emerytalnym.

B. Surdykowska podkreśliła szczególne znaczenie rozwiązań emerytalnych zaliczanych do I filara systemu, dla którego funkcjonalności konieczne jest m.in. oskładkowanie wszystkich form pracy (także zleceń). Wskazała też na zagrożenia związane ze skutkami korzystania z preferencyjnych warunków oskładkowania przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. Stwierdziła, że wykorzystanie w większym zakresie układów zbiorowych pracy, jako mechanizmu kształtowania odpowiedniego poziomu wynagrodzeń, pozwoliłoby na wzrost indywidualnych oszczędności pracowników na przyszłą emeryturę w każdym z filarów systemu. W tym kontekście podjęła też problem przyjęcia w Polsce dyrektywy UE w sprawie wynagrodzenia minimalnego.

J. Kus zwrócił uwagę na konieczność prowadzenia analiz wzajemnego wpływu różnych polityk państwa. Podkreślił m.in. znaczenie relacji między aktywną polityką pronatalistyczną a

jej wpływem na aktywność zawodową ludności; głównie kobiet. Wskazał też na istotne znaczenie procesów migracji zarobkowej i legalnego (objętego ubezpieczeniem społecznym) zatrudnienia cudzoziemców. Zauważył też, że nastąpiło znaczące osłabienie zaufania do rozwiązań kapitałowych w systemie oszczędzania na starość. Poparł postulaty wskazane przez B. Surdykowską, podkreślające rangę I filara ubezpieczeniowego oraz nawiązał do wskazanych przez przedmówców kwestii znaczenia edukacji finansowej dla gwarancji bezpieczeństwa emerytalnego. Stwierdził, że – generalnie – związki zawodowe są przeciwne podnoszeniu wieku emerytalnego, ale istnieją różne instrumenty pozytywne (zachęty), które mogą pomóc w wydłużeniu okresu aktywności zawodowej obywateli. Wskazał jednak na związek między okresem aktywności zawodowej a stanem zdrowia pracujących i koniecznością prowadzenia odpowiedniej polityki zdrowotnej.

Drugi wątek dyskusji panelowej dotyczył obowiązków państwa w zakresie ustanowienia, utrzymania i rozwijania systemu emerytalnego. Prof. G. Uścińska zaznaczyła, że państwo nadal będzie odpowiadało za funkcjonowanie I filara systemu ubezpieczeń społecznych. Czy jednak nie powinno też odpowiadać na nowe wyzwania rozwojowe, wychodzące poza rozwiązania systemu powszechnego? Stwierdziła, że państwo powinno tworzyć warunki prawne do funkcjonowania innych instytucji mierzących się z tymi wyzwaniami i które podejmują się współuczestniczenia w zapewnianiu obywatelom dochodu na starość.

Minister B. Socha zwróciła uwagę, że system emerytalny powinien uwzględniać pracę podlegającą na pełnieniu funkcji rodzicielskich i podała przykłady z innych państw, w których te role są objęte systemem emerytalnym.

Dyr. R. Lisicki wskazał – w odniesieniu do roli państwa w kształtowaniu systemu emerytalnego – na zadania związane z gwarantowaniem stabilności, przewidywalności i racjonalną wysokością wartości świadczeń, co jest istotne z uwagi na gwarancje spokoju społecznego. Stwierdził, że zadania te powinny jeszcze odnosić się do zapewnienia powszechności obejmowania ubezpieczeniem emerytalnym. Podkreślił istotne znaczenie rozwoju w prawie pracy instrumentów wspierania rodzicielstwa i powrotu do aktywności zawodowej. Zauważył, że pracodawcy wciąż oczekują też na stabilną politykę migracyjną państwa. (Ten czynnik jako istotny wskazywali także J. Kus i B. Surdykowska). Kluczowa dla

rynku pracy i ubezpieczeń jest przewidywalność w tym zakresie, umożliwiającą racjonalne gospodarowanie zasobami pracy.

J. Kus także wskazał na konieczność prowadzenia przez państwo działań regulacyjnych, podkreślając znaczenie dialogu społecznego w tym procesie.

B. Surdykowska, odnosząc się do zadań państwa dotyczących rozwijania systemu emerytalnego, zwróciła uwagę, że kierunkiem zdecydowanie niepożądanym są wyłączenia i dobrowolność podlegania ubezpieczeniom społecznym. Wskazała, że punktem odniesienia dokonywanych zmian powinny być zapisy Europejskiego filaru praw socjalnych i normy Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zwróciła także uwagę na współodpowiedzialność organizacji związkowych za rozwój dodatkowych form ubezpieczeń emerytalnych (zaangażowanie w promowanie pracowniczych planów emerytalnych). Ponadto odniosła się do niewykorzystanych możliwości Funduszu Pracy, jako źródła finansowania edukacji pomocnej w aktywizacji i reaktywizacji zawodowej.

Dyr. P. Linke stwierdził, że pracownicze plany emerytalne są rozwiązaniem sprawdzonym i wartym kontynuacji, jako kapitałowy element systemu emerytalnego. Dla państwa widział natomiast w systemie rolę opiekuna oraz – czego dotychczas w II i III filarze nie pełni – struktury nadzorczej. Podkreślił konieczność prowadzenia narracji dotyczącej korzyści z długookresowego budowania kapitału. Zauważył także potrzebę wzmocnienia wsparcia dla pracowników w wieku 55 plus, które powinny móc jak najdłużej pozostawać na rynku pracy.

Kolejnym zagadnieniem w debacie były kwestie dotyczące udziału obywateli w zapewnieniu dochodów na starość. Wszyscy dyskutanci podkreślili tu zagadnienie przezorności własnej i świadomych działań w tym zakresie (oszczędzania), wymagających odpowiedniej edukacji ubezpieczeniowej. Minister B. Socha zwróciła uwagę na lukę płacową, a w konsekwencji lukę emerytalną, której jedną z przyczyn jest przerwa w aktywności zawodowej spowodowana macierzyństwem, oraz na efekt „pasażera na gapę” odnoszony do osób bezdzietnych (z określeniem tym dyskutował J. Kus). J. Kus podkreślił, że sprawność systemu zależy m.in. od tego, czy uczestnicy wiedzą, jakie są koszty i kto je ponosi w każdym z filarów ubezpieczenia (to m.in. problem kalkulowania kosztów pracy i odpowiedzialności za bezpieczeństwo najuboższych). B. Surdykowska zwróciła natomiast uwagę, że w warunkach

niskich wynagrodzeń nie można oczekiwać od obywateli daleko posuniętych działań oszczędnościowych, na których budowany ma być filar kapitałowy.

Odnosząc się do pytań internautów zwrócono uwagę m.in. na wpływ polityki mieszkaniowej na rozwiązywanie dylematów istotnych dla przyszłości systemu emerytalnego (minister B. Socha, B. Surdykowska), kwestie podnoszenia wieku emerytalnego i jego zróżnicowania dla kobiet i mężczyzn oraz znaczenie budowania tzw. zielonego ładu w gospodarce (dyr. R. Lisicki).

Na zakończenie spotkania dyr. E. Bojanowska podziękowała prof. G. Uścińskiej za przygotowanie i prowadzenie debaty, a uczestnikom spotkania za aktywny udział.