

mgr Wiktor Bloch*

NIESPÓJNOŚĆ SYSTEMU EMERYTALNEGO I SYSTEMU RENTOWEGO W POLSCE

INCOHERENCE BETWEEN POLISH OLD-AGE PENSION SYSTEM AND DISABILITY PENSION SYSTEM

Abstract

The aim of this article is to analyze the incoherence between the old-age pension system and disability pension system in Poland. The article consists of a preface, four sections and summary. The first two sections include description of rules and characteristic features of the pension systems. The article focuses on the factors which affect the calculation of the amount of disability and old-age pensions. The third section presents two theoretical models, which show how the amount of the disability pension depends on earnings and job seniority, and then compares relative amount of the disability pension with a replacement rate existing in old-age pension system. The conclusion is that rules for calculating the amount of the disability pensions are much more favorable. In the last section, the author presents proposals which, in his opinion, may reduce differences between the two systems and make the existing mechanisms fairer.

Keywords: old-age pension system, disability pension system, replacement rate

JEL classification: H55

* doktorant, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii;
wiktor.bloch@uni.lodz.pl

Wstęp

Podstawowym celem funkcjonowania zarówno systemu emerytalnego, jak i systemu rentowego jest zapewnienie środków do życia ludziom, którzy nie są w stanie samodzielnie pracować zawodowo. W wypadku rent z tytułu niezdolności do pracy przyczyną utraty możliwości zarobkowania jest wystąpienie ciężkiej dolegliwości zdrowotnej. W wypadku emerytur zaś przyczyną jest zaawansowany wiek. Istotą funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie beneficjentom choćby minimalnych środków pozwalających na przeżycie. Wysokość świadczeń jest jednak zróżnicowana. Wpływają na nią staż pracy i osiągnięte zarobki. Dobry system musi z jednej strony zapewniać wszystkim środki pozwalające na godne życie, z drugiej zaś premiovąć osoby legitymujące się dłuższym stażem pracy oraz te, które osiągały wyższe zarobki w czasie aktywności zawodowej, a tym samym wspierały system składkami w większej wysokości. W systemie rentowym istnieje tzw. część socjalna świadczenia, która jest stała dla wszystkich uprawnionych. Jest ona powiększana o odpowiednie wielkości, ustalone na podstawie stażu pracy oraz zarobków. Zgoła odmienny sposób ustalania wysokości świadczenia funkcjonuje w systemie emerytalnym. Między oboma systemami pojawia się wyraźna niespójność, dająca możliwość uzyskiwania wyższych stóp zastąpienia świadczeniobiorcom legitymującym się znacznie niższym stażem ubezpieczeniowym. Niespójność obu systemów będąca przedmiotem analiz w niniejszym artykule polega na zróżnicowaniu wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych w wypadku osób legitymujących się takim samym stażem pracy i takimi samymi zarobkami.

Celem artykułu jest przeanalizowanie zasad przyznawania świadczeń emerytalnych oraz rentowych, jak również sposobu ustalania ich wysokości. Taka analiza pozwala na określenie stopnia niekompatybilności obu systemów, rozumianego jako poziom zróżnicowania wysokości świadczeń między systemami w sytuacji legitymowania się przez ubezpieczonych jednakowym stażem i takimi samymi zarobkami. Umożliwia też refleksję nad potencjalnymi zmianami systemowymi, które przywróciłyby poczucie sprawiedliwości. Te zaś gwarantuje tylko wdrożenie jasnych i klarownych zasad otrzymywania prawa do świadczenia, jak również ustalania jego wysokości. Autor przeprowadza symulacje kształtowania się stopy zastąpienia w systemie rentowym na podstawie aktualnych zasad wyliczania wysokości świadczenia wynikających z przepisów prawa w zależności od liczby lat składkowych, jaką legitymuje się ubezpieczony, z uwzględnieniem kilku wariantów w zakresie otrzymywanych zarobków w czasie aktywności zawodowej. Następnie prognozowane stopy zastąpienia uzyskane drogą symulacji są porównywane ze stopami zastąpienia funkcjonującymi w systemie emerytalnym.

1. System rentowy w Polsce

W powszechnym systemie zabezpieczenia społecznego funkcjonuje kilka rodzajów rent. Są to: renta z tytułu niezdolności do pracy, renta rodzinna, renta socjalna i renta szkoleniowa. Do wypłaty tych świadczeń służą środki gromadzone w funduszu rentowym. Fundusz ten jest zasilany składkami w wysokości 8%, naliczanymi od kwoty wynagrodzenia brutto. Z punktu widzenia celów niniejszego artykułu kluczowa jest analiza systemu świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy, choć należy zwrócić uwagę również na renty rodzinne oraz renty socjalne, które stanowią istotne dopełnienie systemu.

Aby uzyskać rentę z tytułu niezdolności do pracy, należy oczywiście otrzymać orzeczenie o niezdolności do pracy. Niezdolność do pracy może być częściowa lub całkowita. W stosunku do ubezpieczonego może być też orzeczona niezdolność do samodzielnej egzystencji. W wypadku orzeczenia trwałej niezdolności do pracy ubezpieczony jest uprawniony do otrzymania renty stałej. Gdy jednak niezdolność do pracy jest czasowa, ubezpieczonemu przysługuje renta okresowa. Do otrzymania renty niezbędne jest ponadto posiadanie odpowiedniego stażu pracy. Za staż pracy ustawodawca uznaje sumę lat składkowych oraz nieskładkowych. Do otrzymania renty z tytułu niezdolności do pracy uprawniona jest osoba legitymująca się pięcioletnim okresem składkowym oraz nieskładkowym w ciągu ostatnich 10 lat. Od zasady tej przewidziano jednak wyjątki. Ze spełnienia owego warunku zwolnione są osoby posiadające odpowiednio długi okres składkowy, który wynosi 25 lat dla kobiet oraz 30 lat dla mężczyzn. Odpowiednio niższe wymagania w zakresie stażu pracy ustawodawca przewidział dla osób, w których wypadku utrata zdolności do pracy nastąpiła przed osiągnięciem 30. roku życia. Dla osób, które nie ukończyły 20. roku życia, wymagany staż wynosi jeden rok; dla osób w wieku 20–22 lat wymagany staż wynosi 2 lata; dla osób w wieku 22–25 lat są to 3 lata; dla osób w wieku 25–30 lat – już 4 lata. Osoby, które ukończyły 30 lat, muszą legitymować się stażem pracy w pełnym ustawowym wymiarze wynoszącym 5 lat¹.

Na wysokość renty mają wpływ: liczba lat składkowych oraz nieskładkowych, zarobki ubezpieczonego przed zaistnieniem niezdolności do pracy, jak również kwota bazowa, która jest taka sama dla wszystkich. Kwota bazowa jest równa kwocie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, pomniejszonego o wysokość potrącanych składek na ubezpieczenia społeczne. Obliczając wysokość renty, uwzględnia się 24% kwoty bazowej. Jest to część stała świadczenia, taka sama dla każdego rencisty. Wielkość ta jest powiększona o iloczyn liczby lat składkowych i podstawy wymiaru, wymnożony przez wartość 1,3% oraz iloczyn lat nieskładkowych i podstawy wymiaru, wymnożony przez współczynnik w wysokości 0,7%. Tym samym na wielkość otrzymywanego świadczenia dodatkowo wpływa staż pracy, ale również

¹ Art. 58 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).

podstawa wymiaru. Podstawa wymiaru jest ustalana indywidualnie dla każdego ubezpieczonego, na podstawie jego dotychczasowych zarobków. Okres brany pod uwagę może składać się z dziesięciu ostatnich lat poprzedzających zaistnienie niezdolności do pracy bądź z dwudziestu najlepszych lat wskazanych przez ubezpieczonego. Obliczając podstawę wymiaru, sumujemy kwoty zarobków ubezpieczonego w danym roku, a następnie dzielimy je przez wielkość rocznego przeciętnego wynagrodzenia. Tym samym uzyskujemy współczynnik informujący nas o stosunku wynagrodzenia ubezpieczonego do średniego wynagrodzenia w gospodarce. Następnie oblicza się średnią uzyskanych współczynników ze wszystkich uwzględnianych lat. Tak uzyskaną wielkość pomnożymy przez kwotę bazową, uzyskując indywidualną podstawę wymiaru. Ustalona tym sposobem wielkość świadczenia podlega corocznej waloryzacji, w oparciu o ustalany ogólnie współczynnik. Na wielkość wskaźnika waloryzacji wpływa poziom inflacji oraz poziom wzrostu wynagrodzeń w gospodarce. Celem waloryzacji jest przede wszystkim zapobieżenie spadkowi realnej wartości świadczeń.

Istotna jest także analiza systemu przyznawania oraz obliczania wysokości rent rodzinnych. Renta rodzinna jest przyznawana w sytuacji, gdy osoba zmarła w chwili śmierci spełniała warunki uprawniające do otrzymania renty z tytułu niezdolności do pracy bądź emerytury, jak i w sytuacji, gdy osoba ta otrzymywała już przed śmiercią rzeczony świadczenia. Prawo do otrzymania renty rodzinnej mają dzieci zmarłego oraz wdowa, jeśli w chwili śmierci małżonka ukończyła 50 lat. Ustawa przewiduje też szereg wyjątków, rozszerzających grono osób uprawnionych do otrzymania renty w szczególnych przypadkach. W przypadku gdy do renty uprawniona jest jedna osoba, jej wysokość wynosi 85% świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu, w przypadku dwóch osób jest to 90%, w przypadku trzech zaś 95%. Za kwotę hipotetycznego świadczenia przysługującego zmarłemu przyjmuje się wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy bądź emerytury, obliczonej zgodnie z funkcjonującymi zasadami.

Renta socjalna jest świadczeniem przysługującym osobie całkowicie niezdolnej do pracy, która nie ukończyła 18 lat. Renta socjalna przysługuje również osobom, które ukończyły 18 lat, lecz niezdolność do pracy nastąpiła w trakcie kontynuowania nauki w szkole. Renta socjalna może być przyznana na stałe bądź czasowo. Wysokość renty socjalnej jest stała i równa kwocie najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

2. Przeobrażenia systemu emerytalnego w Polsce

W 1999 roku została wprowadzona reforma systemu emerytalnego w Polsce, na skutek której doszło do głębokiego przemodelowania dotychczas istniejących zasad. Powodem przeprowadzenia reformy była pogarszająca się od początku lat 90. XX wieku sytuacja finansowa systemu. Wzrost liczby emerytów wynikający

ze starzenia się społeczeństwa potęgowało przyznawanie wcześniejszych emerytur wielu osobom zwalnianym z pracy w okresie transformacji. Recesja gospodarcza oraz szybko rosnące bezrobocie wpływały na pogarszanie się sytuacji w obszarze przychodów funduszu emerytalnego. Reforma przewidywała dwie zasadnicze zmiany. Po pierwsze, była to zmiana sposobu naliczania wysokości świadczenia. Nastąpiło odejście od systemu zdefiniowanego świadczenia na rzecz systemu zdefiniowanej składki. Drugą zmianą było wprowadzenie filaru kapitałowego, w którym członkostwo było obowiązkowe dla znacznej części ubezpieczonych. Zdecydowano o przekazywaniu niemal 40% składki emerytalnej do prywatnych funduszy. Skutkiem tej zmiany było pogłębienie deficytu funduszu emerytalnego. Narastająca nierównowaga spowodowała, że przeprowadzono serię reform ograniczających znaczenie filaru kapitałowego. Obecnie składka odprowadzana do prywatnych funduszy jest znacznie mniejsza. Ponadto na skutek wprowadzenia tzw. suwaka bezpieczeństwa kapitał zgromadzony w prywatnych funduszach jest przed przejściem na emeryturę stopniowo przekazywany do funduszu emerytalnego. Tym samym całe świadczenie będzie wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Reforma podzieliła ubezpieczonych na trzy grupy. Pierwszą grupę tworzyły osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 roku. Osoby te nie zostały objęte zmianami. Nie miały one możliwości dołączenia do jakiegokolwiek prywatnego funduszu emerytalnego. Ponadto pozostały one w systemie zdefiniowanego świadczenia. Zasady naliczania wysokości świadczenia pozostały niezmienione. Są one analogiczne z prezentowanymi wcześniej zasadami naliczania wysokości świadczenia rentowego. Na wysokość emerytury w starym systemie składa się 24% kwoty bazowej, zwiększonej o 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok składkowy oraz o 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy. W starym systemie do tego, by uzyskać prawo do emerytury, niezbędne jest legitymowanie się wymaganym stażem pracy, wynoszącym 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, oraz oczywiście osiągnięcie ustawowego wieku emerytalnego. Do otrzymania emerytury uprawnione są również kobiety posiadające minimum 15 lat stażu oraz mężczyźni z co najmniej 20-letnim stażem. W tym wypadku jednak świadczenie nie jest podwyższane do kwoty minimalnej emerytury.

Osoby urodzone po 1 stycznia 1949 roku zostały objęte nowym systemem emerytalnym. Możemy wyróżnić grupę osób urodzonych pomiędzy 1 stycznia 1949 roku a 1 stycznia 1969 roku. Osoby te znalazły się w nowym systemie, lecz miały prawo dokonania wyboru w zakresie transferu części składki do filaru kapitałowego. Nowy system emerytalny przyniósł zasadnicze zmiany w sposobie naliczania wysokości świadczenia. Celem tych zmian było obniżenie przyszłej wysokości świadczeń. Do uzyskania emerytury w nowym systemie nie jest wymagany żaden staż pracy. Na wysokość świadczenia mają wpływ kapitał początkowy, kwota zwaloryzowanych składek oraz liczba lat, która statystycznie pozostała ubezpieczonemu do końca życia. Kapitał początkowy jest naliczany w oparciu o okres aktywności zawodowej do roku 1999. Na jego wysokość mają wpływ liczba lat składkowych i nieskładkowych oraz osiągnięte przez ubezpieczonego zarobki. Jest to

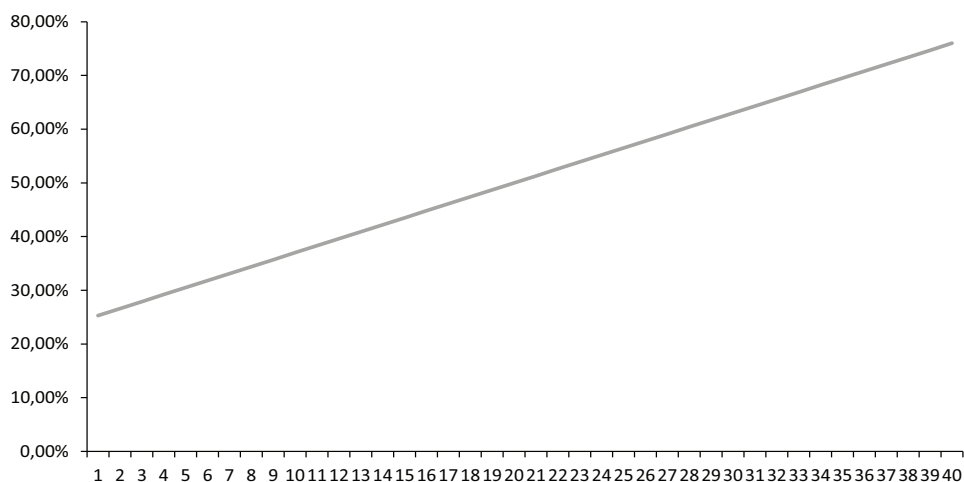
niezbędne, dlatego że w okresie do 1999 roku ubezpieczeni nie posiadali odrębnego konta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, na którym byłyby ewidencjonowane składki emerytalne. Poszczególne rodzaje składek, w tym składka emerytalna, zostały wyodrębnione wraz z wprowadzeniem reformy. Tym samym od roku 1999 składki są zapisywane na indywidualnym koncie ubezpieczonego. Stan konta ubezpieczonego, jak i wartość kapitału początkowego podlegają regularnej waloryzacji. Suma tych wartości jest w momencie przejścia ubezpieczonego na emeryturę dzielona przez liczbę lat życia, które statystycznie pozostają ubezpieczonemu zgodnie z publikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny tablicami dalszego trwania życia. Pomimo iż w systemie nie ma wymaganego minimalnego stażu pracy, oczywiście przekłada się on bezpośrednio na wysokość przyszłego świadczenia. Wymogi w zakresie minimalnego stażu pracy zostały przewidziane jedynie dla osób, których świadczenie jest niższe od minimalnego świadczenia ustawowego. W tej sytuacji jest ono podwyższane do kwoty minimalnego świadczenia, lecz tylko w wypadku legitymowania się odpowiednim stażem. By uzyskać prawo do emerytury, niezbędne jest – podobnie jak w starym systemie – osiągnięcie ustawowego wieku emerytalnego, który z dniem 1 października 2017 roku został ponownie obniżony do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn.

3. Porównanie systemu rentowego i emerytalnego pod kątem wysokości świadczeń

Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczenie emerytalne nie może być niższe od wcześniej otrzymywanego świadczenia rentowego². Renciści po osiągnięciu wieku emerytalnego zgodnie z ustawą otrzymują emeryturę. Jej wysokość jest obliczana zgodnie z powszechnie obowiązującymi zasadami, jednak gdy przysługujące świadczenie jest niższe od dotychczas otrzymywanego, dana osoba otrzymuje emeryturę w takiej samej wysokości jak renta. Dotyczy to zarówno rent z tytułu niezdolności do pracy, jak i rent rodzinnych oraz socjalnych. Istotą tego mechanizmu jest to, że renciści przekraczający wiek emerytalny otrzymują świadczenie wyliczone na zasadach funkcjonujących w starym systemie. Obowiązujący do roku 1999 system zdefiniowanego świadczenia był znacznie korzystniejszy od obecnego systemu, pozwalając na osiąganie znacznie wyższych stóp zastąpienia. Wprowadzona reforma objęła jedynie system emerytalny, nie zmieniając zasad funkcjonowania systemu rentowego. Spowodowało to powstanie widocznej niespójności między obydwojema systemami.

² Art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).

Średnia emerytura na koniec roku 2016 wyniosła 2126,36 zł, a średnia renta z tytułu niezdolności do pracy 1592,40 zł³. Średnia emerytura była więc o 33,5% wyższa od średniej renty. Należy wziąć jednak pod uwagę średni staż pracy świadczeniobiorców. W wypadku osób pobierających emeryturę wynosił on 34,9 roku, natomiast w wypadku rencistów było to 23,2 roku. Tym samym średni staż pracy emerytów jest o ponad 50% wyższy od średniego stażu rencistów. Porównanie to ukazuje, że świadczenie rentowe jest proporcjonalnie wyższe od świadczeń emerytalnych, gdy odniesiemy je do stażu pracy świadczeniobiorców. Obecnie ogólna stopa zastąpienia netto w systemie emerytalnym nieznacznie przekracza 60%. Jest to spowodowane w głównej mierze tym, że większość obecnych emerytów otrzymała świadczenia w oparciu o stare zasady. Z biegiem czasu ich liczba będzie się zmniejszać, a emerytury będą otrzymywać osoby z coraz mniejszym stażem pracy przed 1999 rokiem. Tym samym zgodnie z założeniami nowego systemu stopa zastąpienia będzie ulegać stopniowemu obniżaniu. Czynnikiem pogłębiającym tę tendencję jest obniżenie wieku emerytalnego. Szacunki wskazują, że ogólna stopa zastąpienia może obniżyć się poniżej 30% w szóstej dekadzie XXI wieku⁴. Rozpatrując współlistnienie systemu emerytalnego oraz rentowego, należy brać pod uwagę długi okres. Uwzględnienie prognozowanego spadku stopy zastąpienia w systemie emerytalnym, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek zmian w systemie rentowym, pogłębia rozdzźwięk między systemami.



Wykres 1. Stosunek świadczenia rentowego do pensji ubezpieczonego w zależności od stażu pracy (w %)

Źródło: opracowanie własne.

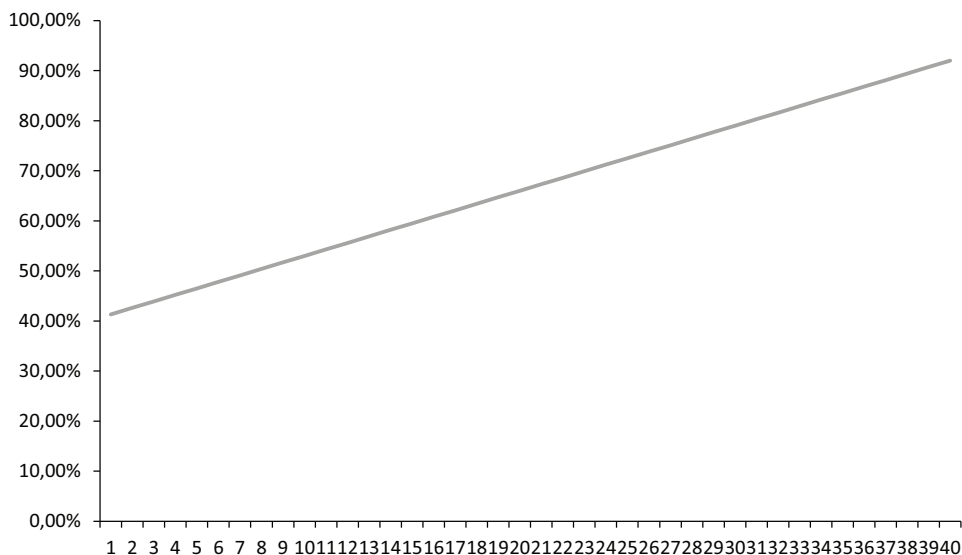
³ <http://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> [dostęp: 15.06.2019].

⁴ European Commission, *The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, s. 359.

Na wykresie 1 przedstawiono symulację zmiany relacji wysokości świadczenia rentowego, w zależności od stażu pracy ubezpieczonego. Przyjęto, że ubezpieczony przez cały okres aktywności zawodowej otrzymywał wynagrodzenie w wysokości 100% średniej krajowej, tym samym kwota bazowa jest równa podstawie wymiaru. Przeprowadzając symulację, uwzględniono jedynie lata składkowe. Takie podejście stanowi pewne uproszczenie, aczkolwiek przy uwzględnieniu również lat nieskładkowych pojawiają się dziesiątki możliwych kombinacji lat składkowych i nieskładkowych, różnicujących poziom otrzymywanego świadczenia. Należy zaznaczyć, że prognoza odnosząca się do osób legitymujących się stażem pracy nieprzekraczającym 5 lat jest zasadna tylko w wypadku ubezpieczonych, którzy w takiej sytuacji są uprawnieni do otrzymania świadczenia. Czynnikiem decydującym jest tutaj wiek ubezpieczonego. Kalkulacja została przeprowadzona w oparciu o scharakteryzowane wcześniej zasady ustalania wysokości świadczenia w systemie rentowym. Przedstawiona relacja oznacza stosunek świadczenia rentowego brutto do kwoty wynagrodzenie brutto pomniejszonej o składki na ubezpieczenia społeczne. Porównywanie wysokości świadczenia emerytalnego bądź rentowego brutto z kwotą wynagrodzenia brutto jest bezcelowe, ponieważ od świadczeń tych nie są potrącane składki na ubezpieczenia społeczne. Odjęcie od kwoty wynagrodzenia składek na ubezpieczenia społeczne pozwala na uzyskanie rzeczywistego stosunku wartości świadczenia do płacy. Każdy rok pracy powoduje zwiększenie świadczenia o 1,3% podstawy wymiaru. Otrzymane wyniki wskazują, że w analizowanym przypadku relacja świadczenia rentowego do zarobków ubezpieczonego przekroczy 60% przy posiadaniu 28-letniego okresu składkowego. Jest to staż niższy od średniego stażu, jakim legitymują się emeryci, którzy uzyskali podobną stopę zastąpienia. Należy jednak wziąć pod uwagę przewidywane obniżanie się stopy zastąpienia w systemie emerytalnym w przyszłości. W analizowanym przypadku relacja świadczenia rentowego do płacy ubezpieczonego przekroczy 30% przy jedynie 5-letnim okresie składkowym. Tym samym gdy stopa zastąpienia w systemie emerytalnym obniży się do poziomu 30%, renciści legitymujący się kilkuletnim stażem pracy będą otrzymywali zbliżone świadczenia do emerytów posiadających kilkakrotnie dłuższy okres składkowy.

Przykład osoby ubezpieczonej zarabiającej płacę w wysokości średniej krajowej przez cały okres aktywności zawodowej jest przykładem modelowym. Większość osób otrzymuje wynagrodzenie na niższym poziomie. W wypadku analizy systemu rentowego wysokość zarobków ma bezpośredni wpływ na relację świadczenia do otrzymywanego wcześniej wynagrodzenia. Dzieje się tak dlatego, że na wysokość renty składa się stała część socjalna wynosząca 24% kwoty bazowej. Im niższe zarobki ubezpieczonego, tym stanowi ona większą część pensji. Na wykresie 2 przedstawiono przykład ubezpieczonego opłacającego składki na ubezpieczenia społeczne od kwoty 60% średniego wynagrodzenia w gospodarce w całym okresie aktywności zawodowej. Przykład ten jest charakterystyczny,

gdyż dotyczy nie tylko osób otrzymujących wynagrodzenie na tym poziomie, ale też osób prowadzących działalność gospodarczą, w których wypadku podstawa wymiaru, od jakiej naliczane są składki na ubezpieczenia społeczne, stanowi właśnie 60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.



Wykres 2. Stosunek świadczenia rentowego do pensji osoby otrzymującej 60% przeciętnego wynagrodzenia

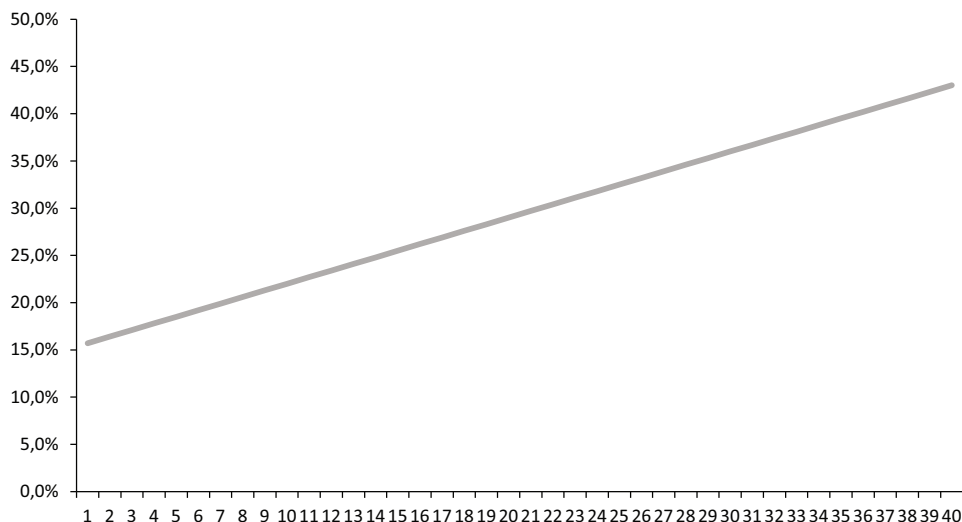
Źródło: opracowanie własne.

Celem zaprezentowania tego przykładu jest ukazanie zmiany relacji świadczenia rentowego brutto do wynagrodzenia brutto pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne w wypadku osób mniej zarabiających. Część socjalna w postaci 24% kwoty bazowej stanowi 40% podstawy wymiaru ubezpieczonego. Ubezpieczony prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą po przepracowaniu minimalnego wymaganego okresu otrzyma świadczenie stanowiące powyżej 40% podstawy wymiaru. W podobnej sytuacji znajdą się wszystkie osoby otrzymujące wynagrodzenia na względnie niskim poziomie. Im niższe wynagrodzenie ubezpieczonego, tym większą jego część stanowi część socjalna. Dlatego też możliwe będzie osiągnięcie wyższych relacji świadczenia rentowego do wynagrodzenia przez osoby legitymujące się minimalnym stażem pracy niż stopy zastąpienia osiągane przez emerytów w nowym systemie. To, że relacja części socjalnej do wynagrodzenia w wypadku osób zarabiających 60% średniej krajowej i mniej przekracza prognozowaną wysokość stopy zastąpienia w systemie emerytalnym w długim okresie, świadczy o wyraźnej niespójności obu systemów.

4. Proponowane zmiany systemowe prowadzące do przywrócenia spójności systemów

Sposób naliczania wysokości świadczeń w systemie rentowym jest znacznie korzystniejszy niż w systemie emerytalnym. Pozwala on rencistom na otrzymywanie zdecydowanie wyższych świadczeń niż emerytom legitymującym się podobnym stażem pracy. Należy jednak zauważyć, że średnie świadczenie rentowe jest niższe od średniego świadczenia emerytalnego. Dzieje się tak dlatego, że średni staż pracy rencistów jest znacznie niższy od średniego stażu emerytów. Rozważając możliwe reformy systemu rentowego, trzeba bezwzględnie pamiętać o podstawowym celu systemu zabezpieczenia społecznego, jakim jest zapewnienie świadczeniobiorcom środków pozwalających na godne życie. Głównym czynnikiem odpowiadającym za osiąganie relatywnie wysokich stóp zastąpienia w systemie rentowym jest stała dla wszystkich część socjalna. Jej obniżenie jest niemożliwe, gdyż spowodowałoby to spadek wysokości świadczeń poniżej wymaganego minimum. Możliwe jest jednak zahamowanie tempa jej wzrostu. By tak się stało, wysokość części socjalnej powinna być choćby tymczasowo oddzielona od wysokości średniego wynagrodzenia. Przyjęcie stopy waloryzacji części socjalnej na poziomie wskaźnika wzrostu cen, powiększonego o połowę stopy wzrostu wynagrodzeń realnych w gospodarce, pozwoliłoby na systematyczny spadek relacji części socjalnej do kwoty bazowej, przy jednoczesnym wzroście jej wartości realnej. Nieprzerwany spadek relacji części socjalnej do kwoty bazowej jest na pewno niewskazany. Mógłby on zostać zatrzymany na poziomie 15%. Po upływie okresu przejściowego część socjalna zostałaby więc powtórnie powiązana z wysokością kwoty bazowej. Ważne jest jednak łagodne przejście do obniżonego poziomu za pomocą powyżej opisanego mechanizmu. Jest to możliwe tylko w wypadku stałego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce. Proces ten musi być rozłożony na wiele lat. Obniżanie relatywnej wysokości świadczeń powinno podążać za spadkiem stopy zastąpienia w systemie emerytalnym.

Na wykresie 3 przedstawiono relacje świadczenia rentowego do wysokości wynagrodzenia brutto, pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne, przy wprowadzeniu proponowanych zmian w zakresie części socjalnej świadczenia oraz współczynników, przez które wymnaża się lata składkowe oraz lata nieskładkowe i podstawę wymiaru. Przyjęto również, że ubezpieczony przez cały okres aktywności zawodowej otrzymuje płacę na poziomie średniego wynagrodzenia w gospodarce. Uznano, że proponowane reformy powinny być wprowadzane w życie wraz ze spadkiem ogólnej stopy zastąpienia w systemie emerytalnym, a więc powinny zacząć się w połowie trzeciej dekady XXI wieku i trwać przez jakieś 30 lat. Finalnie założono obniżenie mnożnika lat składkowych z poziomu 1,3% do poziomu 0,7% oraz mnożnika lat nieskładkowych z poziomu 0,7% do poziomu 0,4%. Skala tej obniżki jest podobna



Wykres 3. Relacja średniego świadczenia rentowego do kwoty średniego wynagrodzenia w proponowanym modelu (w %)

Źródło: opracowanie własne.

do skali obniżki stopy zastąpienia w systemie emerytalnym wynikającej z prognoz. Proponowane zmiany doprowadziłyby do znacznej obniżki relatywnej wysokości świadczeń rentowych, przy zachowaniu ich stałego wzrostu w ujęciu realnym. Jest to możliwe jedynie przy utrzymaniu stałego wzrostu wynagrodzeń w ujęciu realnym. W proponowanym modelu relacja świadczenia rentowego do wynagrodzenia ubezpieczonego posiadającego ponad 30-letni staż składkowy jest znacznie bardziej zbliżona do prognozowanej stopy zastąpienia w systemie emerytalnym. Należy zwrócić uwagę, że w wypadku osób otrzymujących wynagrodzenie niższe od przeciętnego rozdźwięk między tymi wielkościami będzie większy, jednak zbyt głębokie obniżenie wysokości świadczeń jest niemożliwe.

Podsumowanie

Reforma systemu emerytalnego wprowadzona w 1999 roku doprowadziła do powstania głębokich niespójności między systemem emerytalnym oraz rentowym. Wskazuje na to wyraźna różnica relatywnych poziomów emerytur i rent w odniesieniu do poziomu wynagrodzeń ubezpieczonych oraz stażu pracy. Rozdźwięk ten może być przyczyną poczucia niesprawiedliwości wśród osób otrzymujących świadczenie, którego wysokość była ustalona na podstawie

mniej korzystnych zasad. Prognozowany spadek stopy zastąpienia w systemie emerytalnym będzie czynnikiem dodatkowo potęgującym problem opisanych rozbieżności. Proces ten skłania do podjęcia rozważań na temat reformy systemu rentowego. Zmiany te powinny być wprowadzane stopniowo. Ich istotą powinno być dążenie do obniżenia relatywnej wysokości świadczeń rentowych przy utrzymaniu wzrostu ich wartości realnej. Zmiana zasad ustalania wysokości świadczeń nie może doprowadzić do ich obniżenia poniżej akceptowalnego społecznie minimum. Zaproponowano stopniowe obniżenie relacji części socjalnej do kwoty bazowej oraz współczynników zwiększających wymiar świadczenia w zależności od liczby lat składkowych oraz nieskładkowych. Zmiany te pozwoliłyby na stopniowe zwiększenie spójności obu systemów. Ponadto wywarłyby korzystny wpływ na sytuację sektora finansów publicznych w przyszłości.

Bibliografia

- European Commission, *The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, Brussels 2015.
- Góra M., *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2004.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Oręziak L., *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).
- <http://www.zus.pl/swiadczenia/renty/renty-z-tytulu-niezdolnoscido-pracy> [dostęp: 15.06.2019].
- <https://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoleczne/ubezpieczenie-emerytalne/system-emerytalny/> [dostęp: 15.06.2019].

Streszczenie

Celem artykułu jest przeanalizowanie problemu niespójności systemu rentowego i emerytalnego w Polsce pod względem wysokości otrzymywanych świadczeń. Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej scharakteryzowano system rentowy, koncentrując się na sposobie ustalania wysokości świadczeń. Następnie przedstawiono ewolucję systemu emerytalnego, zwracając uwagę na zmiany wynikające z reformy wprowadzonej w 1999 roku. W trzeciej części przeprowadzono dwie symulacje kształtowania się relacji świadczenia rentowego do wynagrodzenia, uwzględniając zarobki oraz staż pracy ubezpieczonego.

Otrzymane wyniki porównano ze stopami zastąpienia osiąganymi w systemie emerytalnym. Podkreślono fakt, że zasady ustalania wysokości świadczeń w systemie rentowym są znacznie korzystniejsze. W ostatniej części przedstawiono propozycje zmian systemowych prowadzące do zwiększenia spójności obu systemów i zredukowania relatywnych różnic w wysokości otrzymywanych świadczeń.

Słowa kluczowe: system emerytalny, system rentowy, stopa zastąpienia

Numer klasyfikacji JEL: H55