

Adekwatność systemu emerytalnego a ryzyko emerytalne – przyczynek do dyskusji

Opracowanie jest rozwinięciem głosu zabranego w dyskusji podczas polsko-niemieckiej konferencji poświęconej problematyce adekwatności systemów emerytalnych. Autor zwraca uwagę, że analiza zdolności systemów emerytalnych do wypełniania funkcji, do której zostały powołane, nie może abstrahować od kwestii zasadniczej – kogo i dlaczego należy objąć zabezpieczeniem społecznym w kontekście najszerzej rozumianej starości. W odniesieniu do wcześniejszych opracowań naszkicowane zostały różne koncepcje ryzyka emerytalnego: ryzyko „starości” w konwencji nr 102 MOP, ryzyko domniemanej niezdolności do pracy z powodu wieku, ryzyko długotrwałego zatrudnienia, w tym także ryzyko długotrwałego zatrudnienia pozwalającego na zejście z rynku pracy, wreszcie ryzyko dożycia określonego wieku.

Wprowadzenie

W kwietniu 2017 r. w Warszawie odbyła się polsko-niemiecka konferencja poświęcona problematyce adekwatności systemów emerytalnych, czyli „ich zdolności do wypełniania funkcji, do której zostały powołane”. W wielu referatach omawiano uwarunkowania polityczne, społeczne, demograficzne i ekonomiczne funkcjonowania systemu zabezpieczenia na starość, włączając bieżące i prognozowane wyzwania oraz próbując zaproponować możliwe rozwiązania identyfikowanych problemów. Można jednak odnieść wrażenie, że poza dyskusją pozostała kwestia fundamentalna: jaką właściwie funkcję ma pełnić system emerytalny? Jest to pytanie o tyle zasadne, że pojęcie „ryzyka socjalnego”, którego skutki wystąpienia mają być (częściowo) kompensowane w ramach rozmaitych instytucji zabezpieczenia społecznego, nie jest rozumiane przez szeroki krąg ubezpieczonych, a także często budzi wątpliwości nawet wśród prawników. Najprostszym przykładem jest relacja pojęć „niepełnosprawność” i „długookresowa niezdolność do pracy” w ubezpieczeniu rentowym.

Jeżeli zatem przedmiotem badań i dyskusji jest adekwatność systemu emerytalnego, to w pierwszej kolejności należałoby ustalić, jakie ryzyko socjalne jest zabezpieczone systemem ubezpieczenia emerytalnego. Kwestia ta jest tym bardziej interesująca, że – jak już wcześniej¹ zauważono – wśród wszystkich ryzyk zabezpieczanych w systemie zabezpieczenia społecznego „osiągnięcie wieku emerytalnego” (cokolwiek pod tym pojęciem rozumiemy) jest na ogół wydarzeniem pożądanym i oczekiwanym. W świetle wygłoszonych na konferencji referatów podkreślenia natomiast wymaga, że system emerytalny, jak żaden inny, stoi w obliczu wyzwań, które najprawdopodobniej doprowadzą do jego znaczącej przebudowy.

Niniejsze opracowanie stanowi rozwinięcie głosu zabranego w dyskusji i opiera się na wcześniejszych² wypowiedziach, a także służy przypomnieniu kwestii zasadniczej – kogo i dlaczego należy objąć zabezpieczeniem społecznym w odniesieniu do najszerzej rozumianej starości. Ustalenie tej kwestii jest bowiem warunkiem koniecznym do dalszej debaty dotyczącej formy systemu i rozwiązań szczegółowych dotyczących jego organizacji, finansowania itp. Przedmiot ochrony implikuje bowiem kształt jej instrumentów.

Ryzyko starości w konwencji nr 102 MOP

Art. 25 konwencji nr 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie 28 czerwca 1952 r., zobowiązuje państwa nią związane do zapewnienia osobom chronionym udzielania „świadczeń na starość”, nie precyzując

¹ Zob. D.E. Lach, *O zabezpieczeniu na starość i ryzyku „starości” – raz jeszcze*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 3.

² *Ibidem*, zob. także *idem*, *Kilka uwag na marginesie reformy ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011.

w żaden sposób pojęcia (ryzyka) starości. Pewne wskazówki w tej mierze zawiera art. 26, który stanowi, że przedmiot ochrony powinien obejmować przypadki przeżycia ponad ustalony wiek (ust. 1), który nie powinien przekraczać 65 lat, jednakże wyższy wiek może być ustalony przez właściwe władze „ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju” (ust. 2). Należy w tym kontekście zaznaczyć, że art. 26 Konwencji dotyczy nie tyle samego wieku, co raczej właśnie przedmiotu ochrony w systemie zabezpieczenia na starość. Jednocześnie trzeba zauważyć, że z konwencji MOP nr 102 nie wynika, jakie przypadki mają być objęte ochroną – państwa-sygnatariusze mogą samodzielnie konstruować emerytalne ryzyka starości, przy czym konwencyjnie (i konwencjonalnie) przyjętą granicą teje starości jest 65 lat. Gdy idzie o przewidzianą w art. 26 ust. 2 dopuszczalność jego podwyższenia, to wydaje się, że sformułowanie „zdolność do pracy osób starszych w danym kraju” odnosi się nie tylko do ich stanu zdrowia, ale nakazuje uwzględniać także specyfikę rynku pracy.

Ryzyko domniemanej niezdolności do pracy z powodu wieku

Ponownie podkreślić należy, że obecnie system ubezpieczenia emerytalnego znacząco różni się od innych (sub)systemów zabezpieczenia społecznego przede wszystkim tym, że abstrahuje od niezdolności do pracy i związanej z tym niemożności zarobkowania uprawnionego. Nie można jednak zapomnieć, że pierwotnie bismarckowski system zabezpieczenia na starość opierał się na koncepcji renty starczej, w której chodziło o zastąpienie zarobku utraconego w związku z domniemaną niezdolnością do pracy związaną z (spowodowaną) podeszłym wiekiem ubezpieczonego. O ile w przypadku klasycznej renty inwalidzkiej niezdolność do pracy (utrata zdolności) ma wymiar medyczny i stwierdzana jest orzeczeniem lekarskim, to w odniesieniu do renty starczej w niemieckiej ustawie z 1889 r. uznano, że taki sam skutek wywołuje osiągnięcie określonego wieku. Zdecydowano się zatem na konwencjonalne – stypizowane – określanie zdolności do pracy, jako granicę tej zdolności wskazując 70 lat.

Jak się wydaje, powrót do konstrukcji domniemanej i warunkowanej wiekiem niezdolności do pracy jako fundamentu systemu zabezpieczenia na starość nie byłby dobrym rozwiązaniem. To, co mogło być uzasadnione w realiach końca XIX w. (homogeniczna grupa ubezpieczonych – robotnicy i pracownicy fizyczni, na dodatek o zarobkach leżących w ustawowo określonych granicach), nie ma raczej szans sprawdzić się w odniesieniu do zatamizowanej i niejednorodnej „chmury” dzisiejszych ubezpieczonych. Co jednak ważniejsze: warunkowana wiekiem niezdolność do pracy, jak każde rozwiązanie o charakterze ryczałtowym, abstrahuje od faktycznej zdolności do pracy. Tymczasem współcześnie na znaczeniu zyskują prace twórcze, koncepcyjne, w których wiek i fizyczna sprawność zatrudnionego są mniej istotne niż

pewna suma doświadczeń i sprawność intelektualna. Także nowe formy organizacji pracy (np. telepraca) pozwalają na aktywizację zawodową tych grup, które właśnie z uwagi na stan zdrowia (np. niepełnosprawni) były dotąd niedoreprezentowane (by nie rzec – wykluczone) na rynku pracy. Jednocześnie jednak zauważalna jest tendencja do automatyzowania prac prostych, fizycznych, w tym zwłaszcza niebezpiecznych i wykonywanych w szczególnych warunkach. Trudno w takim stanie rzeczy definiować jedną, wspólną dla wszystkich granicę domniemanej niezdolności do pracy.

Ryzyko długotrwałego zatrudnienia

System emerytalny może także – podobnie jak miało to miejsce w systemie zaopatrzenia emerytalnego – zabezpieczać skutki ryzyka długotrwałego zatrudnienia, gwarantując emeryturę stażową, jako świadczenie wynikające z wieloletniej pracy (pozostawania w ubezpieczeniu) – emeryturę zasłużoną. W tym ryzyku znaczenie ma odpowiednio długie pozostawanie w systemie i opłacanie składek.

Już tylko z tego względu system emerytury stażowej budzi wątpliwości. Obecny rynek pracy (zatrudnienia) charakteryzuje się elastycznością, zmianami pracodawców i podstaw zatrudnienia, a także przerywaniem okresów zatrudnienia okresami pozostawania bez pracy (poza ubezpieczeniem). W takiej sytuacji problematyczne być musi „wypracowywanie” stażu, a w konsekwencji nabywanie prawa do emerytury.

Dyskusyjną kwestią w systemie emerytury stażowej jest możliwość pozostawania w zatrudnieniu – kontynuowanie lub podjęcie na nowo zatrudnienia (w różnych formach prawnych) – i równoczesne pobieranie emerytury. Ponieważ emerytura jest w takim przypadku świadczeniem wypracowanym przez ubezpieczonego, to nie powinno być ogólnych wątpliwości, że decyzja w tej sprawie leżeć musi wyłącznie w gestii emeryta. Jego ewentualne pozostanie na rynku pracy nie powinno – w świetle tej koncepcji – mieć znaczenia ani dla nabycia prawa do świadczenia, ani dla jego wysokości. Tym niemniej nie jest to kwestia obojętna z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza poziomu wynagrodzeń oferowanych innym jego uczestnikom, w szczególności absolwentom (problematyka dumpingu socjalnego). Można wprowadzić podnosząc, że władze publiczne nie powinny prowadzić polityki społecznej na koszt ubezpieczonych, którzy długotrwałym zatrudnieniem sami wypracowali swoje emerytury, sprawa jest jednak kontrowersyjna. Nawiązując do niemieckiej koncepcji Flexirenty³, można rozważać np. uwzględnianie kontynuacji zatrudnienia dla wysokości świadczenia emerytalnego.

³ Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben [ustawa z 21 października 2016 r. o uelastycznieniu przejścia z życia zawodowego w stan spoczynku i o wzmocnieniu prewencji i rehabilitacji w życiu zawodowym].

Ryzyko długotrwałego zatrudnienia pozwalającego na zejście z rynku pracy

Odmiennym ryzykiem jest natomiast ryzyko długotrwałego zatrudnienia pozwalającego na zejście z rynku pracy. Także w systemie odnoszącym się do tego ryzyka emerytura jest świadczeniem wypracowanym odpowiednio długim stażem pracy (ubezpieczeniowym). Zasadniczą różnicą jest jednak wprowadzenie – obok stażu – kolejnego warunku nabycia prawa do świadczenia emerytalnego, którym jest zejście z rynku pracy, realizowane poprzez wymóg rozwiązania stosunków zatrudnieniowych. Ponowne podjęcie zatrudnienia jest natomiast sankcjonowane zawieszaniem wypłaty emerytury.

Jak już wspomniano⁴, koncepcja prawa do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku i związany z nią wymóg rozwiązania stosunku pracy jako warunek wypłaty świadczenia emerytalnego były obecne w ustawodawstwie polskim od dekretu z 1954 r., stanowiąc podstawę systemu zaopatrzenia emerytalnego. Zasadę tę podważono dopiero w nowych realiach społeczno-gospodarczych ustawą „rewaloryzacyjną” z 1991 r., która umożliwia ustalenie prawa do emerytury niezależnie od trwania stosunku pracy, wprowadzając jedynie nowe zasady zawieszania świadczenia w zależności od wysokości uzyskiwanego przychodu. Także ustawa o emeryturach i rentach z FUS w swej pierwotnej wersji podtrzymywała to rozwiązanie, jednak nowela z 21 stycznia 2000 r. przywróciła pierwotne rozwiązania; postawiono warunek realizacji prawa do emerytury w postaci uprzedniego rozwiązania stosunku pracy (art. 103 ust. 2a). 8 stycznia 2009 r. przepisami ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych art. 103 ust. 2a uchylono, co miało w zamiśle ustawodawcy służyć usunięciu jednej z barier aktywności zawodowej osób po 50 roku życia. Z kolei ustawą z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 1 stycznia 2011 r., ustawodawca, wprowadzając do ustawy emerytalnej art. 103a (zgodnie z którym prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego) ponownie jednak zdecydował, że realizacja prawa do emerytury uzależniona jest od rozwiązania stosunku pracy (opuszczenia rynku pracy). W uzasadnieniu wyroku z 13 listopada 2012 r. Trybunał Konstytucyjny uznał w konsekwencji, że treścią ryzyka emerytalnego jest „prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, a wyrazem zajścia tego ryzyka jest rozwiązanie stosunku (stosunków) pracy przez ubezpieczonego z pracodawcą (pracodawcami), na rzecz którego (których) wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury”⁵.

4 D.E. Lach, *Realizacja nabytych i niekonstytucyjnie zawieszonych praw emerytalnych (kilka uwag na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 2/12)* [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Tom 7*, red. K. Ślebzak, Warszawa 2014.

5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2012 r., K 2/12.

Także i w tym kontekście zasadne jest przywołanie koncepcji Flexirenty, gdyż jednym z zakładanych celów tej regulacji ma być „podniesienie atrakcyjności kontynuowania zatrudnienia ponad ustalony wiek emerytalny”⁶. Trzeba bowiem mieć na uwadze – szeroko przedstawione i skomentowane w referatach konferencyjnych – trendy demograficzne skutkujące narastającym deficytem podaży pracowników. Zasadne wydaje się pytanie, czy w takiej sytuacji właściwym kierunkiem polityki społecznej jest swoiste premiowanie zejścia z rynku pracy przyznaniem prawa do emerytury. Należy też zauważyć, że często osoby starsze posiadają pożądaną przez pracodawców doświadczenie czy skumulowaną wiedzę merytoryczną i z tego względu powinny możliwie długo pozostawać na rynku pracy.

Ryzyko dożycia określonego wieku

Mając na uwadze sytuację na rynku zatrudnienia, zmiany demograficzne, koszty pracy i inne prezentowane w referatach konferencyjnych czynniki, można uznać, że rozwiązaniem godnym rozważenia jest skonstruowanie systemu emerytalnego opartego na ryzyku starości *sensu stricto* – ryzyku dożycia określonego wieku, abstrahującego tak od domniemanej (zdolności do pracy, jak i od okresu zatrudnienia. System taki nawiązywałby do zaopatrzeniowego modelu emerytury państwowej, gwarantowanej wszystkim obywatelom i rezydentom.

Podstawowym problemem, abstrahując od zawsze złożonych kwestii regulacji przejściowych związanych z prawami nabytymi wynikającymi z uczestnictwa w dotychczasowym systemie, byłaby wysokość świadczeń gwarantowanych w takim systemie. Jego powszechność powinna się bowiem wiązać z finansowaniem ze środków budżetowych, co w efekcie prowadziłoby do zastąpienia emerytury swoistym zryczałtowanym zasiłkiem na starość, zapewniającym pokrycie jedynie elementarnych potrzeb. Punktem wyjścia do określenia jego wysokości mogłoby być np. minimum socjalne, którego wysokość średniorocznie w 2016 r. wyniosła dla osoby samotnej w wieku emerytalnym 1094,92 zł, a dla dwuosobowego gospodarstwa emeryckiego – 1817,78 zł (908,89 zł na osobę)⁷. W tym kontekście trzeba jednak podnieść, że problematyczne mogłoby jednak okazać się spełnienie wynikających z art. 65–67 konwencji nr 102 MOP zobowiązań dotyczących minimalnych stóp zastąpienia.

Zakończenie

Ocena adekwatności systemu emerytalnego oraz podjęcie działań mających uwzględnić szereg wyzwań, a dążących do co najmniej utrzymania *status quo*, jest zadaniem niełatwym. Wydaje się jednak, że nie można przy tym abstrahować od refleksji nad

6 Zob. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/0_Home/meldungen/2016_10_21_flexirente.html, (25.05.2017).

7 Zob. *Wysokość minimum socjalnego*, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> (25.05.2017).

przeznaczeniem takiego systemu. Wyżej naszkicowane możliwości definiowania ryzyka emerytalnego mają bowiem swoje konsekwencje w społeczno-politycznych decyzjach ustawodawcy dotyczących zakresu podmiotowego, rozwiązań organizacyjnych i finansowych, wreszcie gwarantowanych świadczeń (metody ustalania ich wysokości, waloryzacji, okoliczności zawieszania itp.). Prawne skonkretyzowanie przesłanek nabycia prawa do świadczenia jest konsekwencją przyjętych założeń, ale nie powinno być traktowane w kategoriach żonglerki słownej. Rzecz bowiem w uporządkowaniu pojęć i stojących za nimi instytucji, tak by następnie móc optymalizować ich funkcjonowanie wobec zdiagnozowanych wyzwań i zagrożeń. Być może z punktu widzenia ekonomistów lub specjalistów polityki społecznej stwierdzenie, że współcześnie emerytura to w istocie „opłacony czas wolny” jest uzasadnione i zadowalające. Na pewno jednak nie wystarcza ono do kompleksowej analizy adekwatności systemu emerytalnego.

dr hab. Daniel Eryk Lach, prof. UAM, LL.M. (EUV)
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Pracy i Prawa Socjalnego

ŹRÓDŁA

- Lach D.E., *Kilka uwag na marginesie reformy ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011.
- Lach D.E., *O zabezpieczeniu na starość i ryzyku „starości” – raz jeszcze*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 3.
- Lach D.E., *Realizacja nabytych i niekonstytucyjnie zawieszonych praw emerytalnych (kilka uwag na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 2/12)* [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Tom 7*, red. K. Ślęzak, Warszawa 2014.
- *Wysokość minimum socjalnego*, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> (25.05.2017).