

Marek Benio

Podwyższanie wieku emerytalnego w Polsce przy użyciu instrumentów dobrego rządzenia

Zarządzanie Publiczne nr 27 (1), 65-76

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Benio

Podwyższanie wieku emerytalnego w Polsce przy użyciu instrumentów dobrego rządzenia¹

Negatywne efekty dobrze zdiagnozowanej w literaturze tendencji starzenia się ludności są w wielu krajach europejskich łagodzone przez stopniowe podnoszenie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego. Taka reforma jest jednak zawsze społecznie niepopularna. Wymaga dialogu partnerów społecznych, debaty politycznej, badania opinii publicznej i stosowania innych narzędzi interaktywnego rządzenia. Hipoteza, że stosowanie interaktywnych metod rządzenia w procesie legislacyjnym oraz w kształtowaniu polityki społecznej w ogólności prowadzi do zwiększenia akceptacji społecznej niepopularnych reform, została przetestowana na ustawodawstwie podwyższającym wiek emerytalny w Polsce. Wnioski wykraczają poza zagadnienia związane z systemem zabezpieczenia społecznego. Podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego jest tylko środkiem do wydłużenia okresu aktywności zawodowej. Ma prowadzić do opóźnienia rzeczywistego wieku emerytalnego. W artykule podano w wątpliwość sprawczą rolę prawa w realizowaniu celów polityki społecznej. Ustawa przestaje być najskuteczniejszym środkiem osiągnięcia celów polityki społecznej. Jako narzędzia skuteczne zaproponowano popularyzację i rozwój „srebrnej gospodarki” oraz aktywne zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwach. Narzędzia dobrego rządzenia, inne niż stanowienie prawa, mogą skuteczniej prowadzić do indemnifikacji społecznej na starość oraz stabilności systemu emerytalnego.

Słowa kluczowe: ustawowy wiek emerytalny, ubezpieczenia społeczne, starzenie się ludności, dobre rządzenie, interaktywne metody rządzenia.

Bezpośrednią inspiracją do podjęcia tematyki związanej z systemem emerytalnym w kontekście dobrego rządzenia jest Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 107 z 2012 r., poz. 637), znana powszechnie jako Ustawa podwyższająca minimalny ustawowy wiek emerytalny. Niniejsze rozważania mają jednak charakter bardziej ogólny i stanowią przyczynek do wyjaśnienia znaczenia interaktywnych metod rządzenia w kształtowaniu polityki społecznej. Proces powstawania wzmiankowanej ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji społecznych, jest jedynie przykładem służącym temu wyjaśnieniu. Można zatem po-

traktować ów proces legislacyjny jako studium przypadku, na którego podstawie w artykule zbudowano wnioski ogólniejszej natury dotyczące znaczenia interaktywnych metod rządzenia. Tryb prowadzenia konsultacji społecznych przed jej uchwaleniem oraz prześledzenie procesu legislacyjnego i porównanie go z podobnymi reformami z przeszłości mogą dostarczyć materiału empirycznego do dalszych badań nad stosowaniem tych metod.

Można by zatem ocenić, czy konkretny przypadek poważnej zmiany legislacyjnej, istotnej z punktu widzenia gospodarki, a w szczególności rynku pracy, oraz pod względem bezpieczeństwa socjalnego każdego obywatela stanowi przykład dobrego rządzenia, czy też nie. Teza tego opracowania idzie jednak dalej: jeśli rząd jako inicjator zmian sam nie stosuje instrumentów dobrego rządzenia, ignoruje je lub blokuje, podjęte przez niego rozwiązania są skazane na porażkę, a często przynoszą efekt odwrotny do zamierzonego. Być może tak właśnie się stanie z podwyższaniem wieku emerytalnego. Pragnę

Marek Benio – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej.

¹ Artykuł przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. Zastosowanie interaktywnych metod rządzenia w kształtowaniu polityki społecznej, nr UMO-2011/03/B/HS5/00899.

podkreślić, że w żadnym miejscu tego opracowania nie zamierzam oceniać lub kwestionować zasadności zainicjowanej przez rząd, a uchwalonej przez sejm ustawy. Kwestię jej zgodności z konstytucją w zakresie samego podwyższenia wieku emerytalnego pozytywnie rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2014 r. (sygn. akt K43/12). Chcę natomiast poddać analizie sposób podjęcia wyboru politycznego w celu rozwiązania konkretnego problemu wywołanego przez zmiany demograficzne.

Artykuł ma konstrukcję paraboliczną. Rozpocznę od rozróżnienia dwóch istotnych zmian wprowadzonych przez wspomnianą ustawę – po pierwsze, zrównanie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet oraz, po drugie, podwyższenie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego. Następnie przypomnę cechy charakterystyczne *governance*, by odnieść je do tej konkretnej reformy systemu emerytalnego. W konkluzji zaproponuję rozwiązanie zaistniałej patowej sytuacji, którego upatruję w rozwoju dwóch koncepcji – tzw. srebrnej gospodarki (w wymiarze makroekonomicznym) oraz zarządzania wiekiem (w wymiarze mikroekonomicznym). Obie, oparte na interaktywnych metodach rządzenia i niedające się zadekretować, mogą starzenie się ludności przemienić z „zagrożenia” w szansę rozwojową.

1. Zrównanie wieku emerytalnego

Wydaje się, choć to jedynie przypuszczenie, że podwyższenie ustawowego minimalnego wieku emerytalnego ma większe znaczenie dla opinii publicznej niż przeprowadzona w 1998 r. gruntowna reforma zasad finansowania emerytur i konstrukcji systemu emerytalnego. Bez wątpienia miała ona wyraźniejszy wpływ na gospodarkę, choćby przez wprowadzenie ważnego gracza na rynek finansowy, jakim okazały się otwarte fundusze emerytalne (OFE). Z jednej strony, dały one impuls do budowania przez Polskę własnego kapitału o znaczeniu rozwojowym, z drugiej, przyczyniły się do zwiększenia długu publicznego. Reforma ta znacząco również oddziaływała na poziom zabezpieczenia społecznego obywateli. Wprowadzenie mieszanej metody finansowania emerytur oraz uzależnienie ich

wysokości od długości okresu aktywności ekonomicznej ubezpieczonego i, w mniejszym stopniu, od wysokości dochodów, doprowadziło do większej ekwiwalentności emerytury. W porównaniu z tym stopniowe podnoszenie i zrównanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet jest jedynie niewielką zmianą. Zmianą, która w logiczny sposób zamyka proces reformowania systemu ubezpieczeń emerytalnych rozpoczęty w 1998 r. O tym, czy rzeczywiście można go zamknąć, będzie jeszcze mowa.

Należy przy tym oddzielić problematykę zrównania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet od jego podwyższenia dla obu płci. W systemie emerytalnym bazującym na zasadzie procentu składanego, w którym najważniejszą determinantą wysokości świadczenia jest okres opłacania składek, utrzymywanie różnego minimalnego ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn jest ewidentnym przejawem dyskryminacji ze względu na płeć, i to, paradoksalnie, dla obu grup. Gdy zbadamy różny wiek emerytalny od strony nabycia **prawa** do emerytury, pokrzywdzeni są tu mężczyźni, którzy w wieku 60 lat tego prawa nie nabywali. Analizując z kolei wpływ różnego wieku emerytalnego na wysokość emerytury, poszkodowane ekonomicznie będą kobiety, których okres gromadzenia kapitału i uprawnień emerytalnych był o pięć lat krótszy.

Bez wprowadzenia silnego elementu redystrybucji dochodów od mężczyzn do kobiet, rekompensującego zarówno dłuższy przeciętny okres trwania życia tych drugich, jak i krótszy czas gromadzenia uprawnień i kapitału emerytalnego, system jest dla pań po prostu niesprawiedliwy. Płeć staje się tu determinantą wysokości emerytury, czego nie można zaakceptować jako rozwiązania sprawiedliwego. Dziewięcioletnia różnica w przeciętnej długości życia występująca między płciami jest wprawdzie rekompensowana przez założenie ujednoczonej dla obu płci dalszej oczekiwanej długości życia w momencie przechodzenia na emeryturę, jednak krótszy czas ubezpieczenia kobiet wynikający z prawa do emerytury w wieku 60 lat w żaden sposób rekompensowany nie jest. Ta nierówność pogłębia się dodatkowo na skutek związanych z obowiązkami rodzicielskimi okresów nieopłacania składek lub opłacania ich w niższej wysoko-

ści. Kobiety częściej od mężczyzn są zmuszone przerwać aktywność zawodową lub ograniczają jej intensywność z powodów rodzinnych, co dodatkowo obniża ich przyszłe uprawnienia. Dlatego zrównanie ustawowego wieku emerytalnego jest logiczną konsekwencją przyjętej w 1998 r. metody ustalania wysokości emerytury w nowym systemie emerytalnym.

2. Podwyższenie wieku emerytalnego

Podwyższenie wieku emerytalnego dla obu płci należy natomiast rozpatrywać w kontekście prognoz demograficznych, które jednoznacznie wskazują na gwałtowne starzenie się ludności w latach 2030–2050. Nie oznacza ono oczywiście, jak to się często upraszcza, że „żyjemy coraz dłużej”. Biologiczny okres życia ludzkiego wprawdzie się wydłuża, ale jest to proces bardzo powolny i tak długotrwały, że wywiera jedynie bardzo znikomy wpływ na starzenie się ludności. Najstarsi ludzie nadal dożywają „tylko” stu kilkunastu lat i jest ich na całym świecie około 400, z czego udokumentowanych metryką urodzenia – jedynie 75 (Gerontology Research Group 2014).

Zjawisko starzenia się populacji jest spowodowane faktem, że coraz mniejszy odsetek ludzi umiera przedwcześnie – w dzieciństwie, młodości czy wieku średnim. Dzięki temu więcej osób dożywa wieku emerytalnego (również podwyższonego). Struktura wiekowa zmienia się w ten sposób, że starszych ludzi jest coraz więcej, nie zaś na skutek gwałtownego wydłużenia się życia najstarszych. Ważne jest zrozumienie faktu, że życie **przeciętnie** trwa dłużej. Innymi słowy, średni okres pobierania emerytury przez pojedynczego emeryta znacząco się nie wydłuża. Natomiast rośnie liczba osób korzystających z tego świadczenia. Drugim czynnikiem wpływającym na starzenie się ludności jest utrzymująca się przez długi czas niewielka liczba urodzeń, od wielu lat nieprzekraczająca 400 tys. rocznie. To przekłada się na niski wskaźnik dzietności i po pewnym czasie – na malejące zasoby pracy. Po ostatnim wyżu demograficznym z lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku nie pojawiło się jego echo i wskaźnik dzietności oscyluje wokół 1,3, co prowadzi do depopulacji

i pogłębia negatywne skutki starzenia się ludności. Szczegółowo zjawiska te opisano w licznych publikacjach demograficznych (np. Kiełkowska 2013)

Decyzja o podwyższeniu wieku emerytalnego dla wszystkich ubezpieczonych podyktowana była koniecznością przywrócenia przeciętnych proporcji między czasem aktywności ekonomicznej a czasem zasłużonego odpoczynku do takich, które kurczące się zasoby pracy będą w stanie udźwignąć, gdy kolejne dwa pokolenia wyżów demograficznych przejdą na emeryturę. Decyzja ta odracza jedynie proces starzenia się społeczeństwa, przesuwa go w czasie, ale nie spowalnia ani tym bardziej mu nie zapobiega.

3. Przeprowadzanie niepopularnych zmian metodą *governance*

Abstrahując od przewidywania, a z czasem także badania skutków jednej i drugiej zmiany, o czym będzie jeszcze mowa, zwróćmy uwagę na interesującą rozbieżność między tym, co ważne dla opinii publicznej – dla samych ubezpieczonych, a tym, co ma znaczenie dla stabilności systemu emerytalnego, finansów publicznych i rozwoju gospodarki. Teza niniejszego artykułu jest związana z niwelowaniem tej rozbieżności. W czasach i ustrojach, w których reformy inicjowane i przeprowadzane były przez rząd przy biernej postawie społecznej (skrajną formę przybierają one w państwach totalitarnych), nietrudno przeprowadzić reformę niepopularną, odbierającą jakieś przywileje lub obciążającą obywateli czy podmioty gospodarcze. Najważniejsze pytanie, jakie rodzi się przy rozważaniu interaktywnych metod rządzenia, dotyczy akceptacji społecznej dla takich rozwiązań. Czy za pomocą inicjatyw obywatelskich, interaktywnych metod rządzenia, rozbudowanych konsultacji społecznych, zaangażowania interdyscyplinarnych zespołów ekspertów i wzmacniania sieciowych metod oddziaływania na zmianę, a wręcz kierowania nią, można przeprowadzić reformę niepopularną w odbiorze publicznym, wymagającą wyrzeczeń, np. taką, jak podwyższenie wieku emerytalnego? Nie sposób już wówczas mówić o reformie jako zmianie narzuconej przez rząd. Możemy jedynie przyglądać się zachodzącym

w społeczeństwie zmianom, a władzę postawić na straży ich ekstremalnie wytyczonych granic, których przekroczenie prowadziłyby do zagrożenia porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa i jego obywateli (w tym również bezpieczeństwa socjalnego).

Z powodu automatycznej legitymizacji takie niewykreowane przez rząd polityki publiczne, lecz samoistne zmiany wewnątrz społeczeństwa obywatelskiego nie dają jednak gwarancji rozwoju, mogą spychać gospodarkę w coraz głębszy kryzys. Ich zaletą jest natomiast nie tylko legitymizacja, lecz także możliwość osiągnięcia praktycznie nieograniczonej liczby opinii. Polityki publiczne rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI w. zdominowane zostały przez ograniczenie wydatków publicznych i cięcie kosztów, jednym słowem, odmieniane we wszystkich możliwych kontekstach zaciskanie pasa. Ta polityka wyrzeczeń zastępuje dotychczasowe wartości, takie jak rozwój czy postęp. Rządy przyjmują często bierną lub defensywną postawę wobec zmian w czasach kryzysu albo tuż po nim. Wydaje się, że inicjowane i przeprowadzane przez nie reformy ustrojowe i gospodarcze, tak charakterystyczne dla krajów transformacji lat dziewięćdziesiątych, nie są już możliwe.

Dyrektywy tzw. konsensusu waszyngtońskiego odchodzą powoli do lamusa. Być może ich następcą jest właśnie doktryna *governance*, bez narzuconych przez rządy, Unię Europejską czy organizacje międzynarodowe nakazów podobnych waszyngtońskim, lecz wyłaniająca się z sieci powiązań między obywatelami i ich organizacjami. Zmiany (zwane dawniej reformami) są zjawiskiem ciągłym. Transformacja nie ma żadnego zdefiniowanego końca, punktu docelowego, i trwa po kres czasów. Nie istnieje przecież żaden stan ostateczny, do którego polityki publiczne mogą doprowadzić, a istnieje jedynie ciągły proces doskonalenia i przekształcania się gospodarek, społeczeństw w nich funkcjonujących i kultur. Być może w chwili planowania jakiejś zmiany (reformy) przez rząd widać wyraźnie jej cel, ale samo jej wprowadzanie zmienia stan gospodarki i społeczeństwa, który określono w diagnozie przed reformą, nie wspominając już o czynnikach zewnętrznych, wzajemnym wpływowaniu na siebie różnych reform czy dzia-

łań, wymagających ciągłej analizy uwarunkowań, przesłanek i skutków. W okresie wdrażania zaplanowanych zmian pojawiają się nowe zjawiska, podmioty, instytucje, determinanty, których nie sposób było przewidzieć, planując zmianę. W kontekście reformowania systemu emerytalnego takimi czynnikami są np. nowe dane demograficzne i nowe prognozy w tym zakresie.

Na takich wątpliwościach wyrosła idea ewolucyjnej polityki gospodarczej i jej nowoczesna odmiana: *governance*, przybierająca w polskiej literaturze przedmiotu miano „ładu” lub „dobrego rządzenia”. Żadne z tych wyrażen, co zgodnie potwierdzają nawet ich twórcy, nie oddają treści terminu angielskiego (Izdebski 2008, s. 15–18). Ważną wartością tego nurtu jest dodanie do procesu ewolucji kryterium podmiotowego czy też instytucjonalnego. Podmiotem, inicjatorem zmian, konstruktorem nowych rozwiązań w politykach publicznych nie są już (przynajmniej nie wyłącznie) rządy krajów. W społeczeństwie obywatelskim opartym na wiedzy mogą nim być dowolne instytucje społeczne skupiające obywateli wokół wspólnego celu, potrzeby bądź problemu. Wiara w to, że w coraz bardziej złożonym i globalnym systemie powiązań i zależności, sieciowe zarządzanie przełamie zarówno niedoskonałości anarchicznej wolnorynkowej gospodarki, jak i nieskuteczność pionowej metody planowania stosowanej przez rządy, stała się pożywką dla rozwoju idei dobrego rządzenia (Jessop 2003, s. 17).

W biurokratycznych pionowych relacjach państwo–obywatel, rząd–obywatel, dzięki dostępowi do informacji i zmianie sposobu ich wymiany, pojawia się trzeci podmiot. Sieciowo powiązane grupy o zasięgu ponadrodzinnym, ponadlokalnym, czasem globalnym, ale nie centralnym, stanowią pożywkę dla samoistnego, nie zaś sterowanego przez rządy, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jednak to nie sam dostęp do informacji, lecz dynamiczny, efektywny sposób jej przepływu i wymiany przyspiesza proces wyłaniania się społeczeństw obywatelskiego, jak zauważa Hubert Izdebski (2008, s. 14), bliższego koncepcji Hegła niż Locka.

Te grupy połączone w sieci przejmują od rządów inicjatywę zmiany, w zasadzie odbierając im władzę. Ponieważ to odbieranie władzy ma charakter inkrementalny, niemal bezwiedny, można mówić jedynie o ewolucji rządzenia. Teoria go-

vernance zakłada, że takie samoczynne regulacje nie prowadzą do anarchii, lecz do samoorganizacji społeczeństwa i jego instytucji, do samoregulacji gospodarki. Groźba anarchii jest zażegnana przez praktycznie nieograniczoną kontrolę wszystkich uczestników sieci i nieograniczony dostęp każdego do sieci, co nie znaczy – do każdej grupy w niej funkcjonującej. Wypracowane przez samych zainteresowanych rozwiązania nie są też postrzegane jako narzucone, w związku z czym nie ma obaw co do ich odrzucenia. Słabość tej koncepcji przejawia się w tym, że ani powszechny dostęp do władzy (czyli współcześnie – do sieci powiązań), ani faktyczna możliwość inicjowania zmiany i oddziaływania na nią nie eliminują występujących obiektywnie sprzeczności interesów.

Ewentualne koalicje między grupami interesów są bardzo nietrwałe. Taki proces planowania i kreowania zmiany niejako wymusza kompromis uzyskiwany w wyniku docierania się stanowisk i proponowanych rozwiązań. W przypadku, gdy jednak do niego nie dojdzie, istnieje groźba pogłębiania się antagonizmów i jeszcze większej polaryzacji stanowisk. Zabraknie wówczas charakterystycznego dla systemów biurokratycznych podmiotu ostatecznie podejmującego decyzję, którego rolę odgrywały, a czasem nadal odgrywają, rządy państw narodowych. Jeżeli zatem znajdujemy się aktualnie w okresie przejścia od idealnej biurokracji do *governance*, to podwyższenie wieku emerytalnego, niejako wbrew opinii publicznej, jest być może jednym z ostatnich przykładów starej formy sprawowania władzy przez rządy. W takim wypadku, kształtujące się, oparte na wiedzy społeczeństwo obywatelskie, otwarte już na *governance*, zachwycone możliwością oddziaływania i jednocześnie coraz gorzej znoszące przymus państwowy, okaże obywatelskie nieposłuszeństwo.

Zagrożenie to w interesujący sposób opisuje Jonathan S. Davies, ostrzegając przed hegemonią już nie jednych państw nad innymi, lecz dominacją pewnych grup, uczestników i użytkowników sieci nad innymi (Davies 2011, s. 101 i nast.). Przekładając ten teoretyczny model na problematykę systemu emerytalnego – starsze pokolenie sprzeciwi się wydłużeniu okresu aktywności ekonomicznej, a młodsze odmówi finansowania gwarantowanych przez państwo co-

raz liczniejszych (choć nie wyższych) emerytur. Wymuszaną przez aparat państwowy umowę pokoleniową zastąpi konflikt pokoleń. Już dziś zarysowuje się on coraz wyraźniej w głębokim przekonaniu o tym, że emerytura jest świadczeniem za zasługi – z jednej strony – oraz w nazywaniu składki emerytalnej podatkiem od pracy – z drugiej.

W wycinku polityki społecznej, jakim jest kształtowanie zasad finansowania systemu emerytalnego, tak jak w każdej innej materii, pojawia się pytanie o rolę rządu czy szerzej rozumianej administracji publicznej w kreowaniu, przeprowadzaniu bądź ułatwianiu tych zmian. Można by w tej materii zastosować analogicznie koncepcję państwa integrującego zasoby (Mazur 2011, s. 10). W konstruowaniu zmiany w systemie emerytalnym występuje jednak znaczne oderwanie autora regulacji od podmiotów regulacji. Innymi słowy, adresaci czy beneficjenci zmiany są rozdrobnieni, nie organizują się w sieć i nie tworzą znaczących grup aktorów społecznych.

Wyraźnie widać to było w przypadku protestów ulicznych przeciwko podwyższeniu minimalnego ustawowego wieku emerytalnego. Uczestniczyli w nich starsi związkowcy, czasem nawet emeryci, których zaproponowana przez rząd zmiana nie dotyczy. Młodzi, nie wiadomo, czy zajęci pracą, czy manifestujący w ten sposób swą awersję do łączenia się w grupy interesariuszy, nie przyłączyli się. Nie należy wykluczać, że brak protestów młodych uczestników systemu emerytalnego oznacza akceptację działań rządu, ale bardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem jest odległa w czasie perspektywa konieczności skorzystania z mechanizmu ochrony dochodu na starość. Wymieniane przez Stanisława Mazura podstawy państwa integrującego zasoby są w przypadku tej reformy trudne do spełnienia, ponieważ brakuje zorganizowanych aktorów społecznych, którzy współuczestniczyliby w zmianie, podzielali wartości i cele publiczne ustanawiane w procesie komunikacji prowadzonym w sposób odpowiadający regułom demokracji oraz przekonanie o wadze ponadstuletniej koncepcji ustawowego minimalnego wieku emerytalnego, dając przez to legitymację do jego podwyższenia. Brakuje tych, którzy przyznałiby, że jest to środek prowadzący do wspólnie

przyjętego celu publicznego itd. (parafrazując – ibidem, s. 21). Brakuje w końcu aktorów społecznych, którzy wzięliby odpowiedzialność za decyzję o podwyższeniu wieku emerytalnego albo za skutki jego niepodwyższania.

W procesie zmieniania systemów emerytalnych bardziej prawdopodobne jest zorganizowanie się w sieć interesariuszy biznesowych, np. grup kapitałowych zainteresowanych prywatyzacją części ryzyka emerytalnego, a co za tym idzie – części systemu zabezpieczenia dochodu na starość (PTE i OFE), instytucji publicznych odpowiedzialnych za wdrażanie zmian i za administrację nowego systemu (ZUS). Nowoczesne spojrzenie na paradygmat *governance* nie odwraca się całkowicie od weberowskiej idealnej biurokracji ani od administracji publicznej, ani też od nowego zarządzania publicznego, lecz dostrzegając niedoskonałości tych koncepcji, uznaje ich walory w takich sprawach publicznych, w których trudno o nawiązanie dialogu z aktorami społecznymi (Torfing et al. 2012).

Podsumowując ten wątek, należy zauważyć, że samoistne obywatelskie projekty podwyższania ustawowego minimalnego wieku emerytalnego wydają się niemożliwe z powodu zbyt dużego rozproszenia aktorów społecznych. Nie zamyka to jednak drogi do osiągnięcia celu, jakim jest przesunięcie rzeczywistego wieku emerytalnego. Jeśli trendy demograficzne potraktować jako determinantę obiektywną, na którą trudno szybko wpłynąć np. za pomocą polityki prorodzinnej, to warunkiem zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego jest albo wydłużenie okresu aktywności ekonomicznej ludności, albo zwiększenie wydajności pracy, albo też poprawa dystrybucji pracy w gospodarce. Te zaś trzy efekty można uzyskać dzięki interaktywnym metodom rządzenia: rozwojowi srebrnej gospodarki, zarządzaniu wiekiem w przedsiębiorstwach, polityce zatrudnienia zmniejszającej nierówności w dostępie do rynku pracy. Konieczne jest doprowadzenie do sytuacji, w której starsi pracownicy wcale nie odliczają czasu do emerytury i nie zamierzają kończyć aktywności ekonomicznej w zdefiniowanym przez rząd wieku, a pracodawcy doceniają doświadczenie i wysoki etos ich pracy, który rekompensuje ewentualną niższą wydajność. Takiej zmiany nie da się zadekretować. Musi wynikać z *governance*.

4. Ustawowy, faktyczny i rzeczywisty wiek emerytalny

Dotychczas pojęcie wieku emerytalnego użyte zostało jedynie w znaczeniu „ustawowy minimalny wiek nabycia prawa do emerytury”. W taki sposób rozumie go ustawodawca i tak też jest odbierany potocznie. Również tylko w tym jego znaczeniu przewidywane są skutki ustawy z 11 maja 2012 r. Proponuję jednak wyraźnie odróżnić ustawowy minimalny wiek emerytalny od faktycznego oraz od rzeczywistego przeciętnego wieku emerytalnego.

a. Faktyczny wiek emerytalny to ten, w którym ubezpieczony kończy aktywność ekonomiczną, zarobkową. Może to być pracownik, wykonawca usługi lub przedsiębiorca będący osobą fizyczną, a także duchowny, sportowiec, twórca, artysta, poseł, senator czy inny podmiot z katalogu osób podlegających ubezpieczeniom społecznym na podstawie Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 6 u.s.u.s.), ale także Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, o prokuraturze i innych licznych pragmatyk służbowych przewidujących zabezpieczenie lub zaopatrzenie emerytalne dla wyodrębnionej grupy zawodowej ubezpieczonych.

Ważne jest to, że swoją aktywność ekonomiczną trzeba zakończyć w związku z wiekiem. Nie jakimś konkretnym, zdefiniowanym przez ustawodawcę, lecz określonym przez samego siebie, własne potrzeby i możliwości ich zaspokajania. Faktyczny wiek emerytalny jest sprawą indywidualną, niezależną od państwa, regulacji prawnych czy stosunku pracy. Często niełatwo go określić precyzyjnie w indywidualnym przypadku. Na przykład, gdy po formalnym przejściu na emeryturę ubezpieczony dorabia do niej w niepełnym wymiarze czasu pracy lub wykonując prace dorywcze, albo gdy jeszcze przed osiągnięciem ustawowego minimalnego wieku emerytalnego obniża wymiar czasu pracy lub będąc przedsiębiorcą, redukuje obroty z powodu swojego wieku.

b. Rzeczywisty wiek emerytalny jest zagręgowaną wielkością statystyczną, na którą składa się przeciętny faktyczny wiek opuszczania rynku pracy przez wszystkich ubezpieczonych w określonej jednostce czasu (najczęściej w jednym roku kalendarzowym). Może być wyższy lub

niższy od ustawowego i chyba w żadnym systemie emerytalnym nigdy się z nim nie pokrywa. Pierwsza sytuacja występuje rzadko, bo tylko wówczas, gdy większość ubezpieczonych, mimo nabycia prawa do emerytury, kontynuuje aktywność ekonomiczną. Powszechniejsza jest sytuacja odwrotna, kiedy wiek rzeczywisty jest niższy niż ustawowy. Najczęściej przyczyną są stosowane we wszystkich systemach emerytalnych, choć na różną skalę, możliwości wcześniejszego odchodzenia na emeryturę albo w obniżonym, ale także zdefiniowanym przez ustawę wieku, albo bez względu na niego, ale pod warunkiem pracowania zdefiniowanej przez ustawę liczby lat bądź zgromadzenia zdefiniowanego przez ustawę kapitału emerytalnego.

Koncepcja minimalnego ustawowego wieku emerytalnego legła u podstaw pierwszego nowoczesnego systemu emerytalnego, którego pomysłodawcą i propagatorem był Kanclerz Niemiec Otto von Bismarck. Pobudki, jakimi się kierował, nie były zapewne najszlachetniejsze. Ustawy wprowadzające ubezpieczenia społeczne robotników odpowiednio w razie choroby (w 1883 r.), wypadku przy pracy (w 1884 r.) oraz starości i inwalidztwa niewynikającego z wypadku przy pracy (w 1889 r.) uchwalono jako rozwiązania łagodzące negatywne nastroje społeczne w rozwijającym się dynamicznie ruchu robotniczym (Muszalski 2007, s. 37). Niemniej jednak, efekt gwarantujący ochronę ubezpieczeniową został osiągnięty dla 13% robotników. Była to na owe czasy zmiana znacząca, postrzegana do dziś jako kamień milowy w rozwoju ubezpieczeń społecznych. Mogłoby się wydawać, że gdzie i kiedy, jak nie w Niemczech pod koniec XIX w., metoda zastosowana przez rząd przy podejmowaniu ważnych reform społecznych oparta będzie na tradycyjnym weberowskim modelu administracji. Zapewne rząd nie prowadził konsultacji społecznych z przedstawicielami ruchu robotniczego, skoro kilka lat wcześniej usiłował go zdelegalizować i zmarginalizować, używając do tego policji. Jednak nie sposób oprzeć się refleksji, że 130 lat temu istniały w Niemczech, łączące się w coś w rodzaju sieci, grupy interesu, które nazwalibyśmy dzisiaj aktorami społecznymi, wpływające na tę reformę. Tyle tylko, że nie stosowano opartej na dialogu interaktywnej metody rządzenia, lecz przy podejmowaniu

jednostronnie decyzji o zmianie brano te interesy pod uwagę. Naturalnie nie można nazwać XIX-wiecznego ruchu robotniczego czy nawet Proletariatu międzynarodową siecią, ale niewątpliwie byli to aktorzy społeczni mający (choć tylko groźnie milcząco) wpływ na kształt reform.

Postać kanclerza Bismarcka trzeba jednak przywołać w innym celu. Otóż, to za jego rządów po raz pierwszy określono ustawowy minimalny wiek emerytalny... na poziomie 70 lat dla obu płci. Tyle tylko, że wówczas przeciętna długość życia sięgała 44 lat. To oznaczało, że aby dożyć emerytury, należało przekroczyć przeciętną długość życia o około 25 lat. Sytuacja demograficzna na rynku pracy w XIX-wiecznych Niemczech kształtowała się tak, że na pięciu ubezpieczonych robotników tylko jeden osiągał wiek emerytalny. System, w którym wszyscy płacą składki, a ryzyko dotyka co piątego ubezpieczonego, jest tani w utrzymaniu. Tym bardziej, że część składki opłacali sami pracownicy. Warunkiem stabilności takiego systemu jest jednak dołączanie do niego nowych ubezpieczonych, których w każdym kolejnym pokoleniu powinno być więcej niż w poprzednim. Liczba nowo przybyłych po stronie płacących składki musi być wyższa niż przechodzących na emeryturę pomniejszona o liczbę zmarłych emerytów. Marek Góra (2003, s. 81) porównuje ten system do piramidy finansowej lub do modelu Ponziego. Z matematycznego i ekonomicznego punktu widzenia porównanie to jest niezwykle trafne. Jednak różnica, której Góra nie wskazuje, jest taka, że tę piramidę finansową organizuje państwo, gwarantując wypłatę świadczeń. To naturalnie nie oznacza, że zorganizowana przez nie piramida nie upadnie w obliczu zmian demograficznych. Jej upadek można jednak odsunąć w czasie, np. podwyższając wiek emerytalny. Można też złagodzić skutki takiego zdarzenia, zapewniając dotacje z budżetu państwa lub gminy – przez system pomocy społecznej.

Gdyby Bismarck przewidział zjawisko starzenia się ludności i okazał się prawdziwym mędzem stanu, nie ustalałby sztywno minimalnego ustawowego wieku emerytalnego, lecz zdefiniował go jako ten, którego w poprzednim roku dożyła 1/5 ogólnej liczby ubezpieczonych. Takie rozwiązanie przyjęte 130 lat temu uczyniłoby dyskusję na temat podwyższania ustawowe-

go minimalnego wieku emerytalnego na zawsze bezprzedmiotową, a wiek ustawowy w 2013 r. wynosiłby 79 lat (obliczenia własne na podstawie danych GUS).

5. Charakterystyka ryzyka starości

Ryzyko starości, rozumiane jako niemożność zarobkowania z powodu utraty sił w związku z wiekiem, wyodrębniono z ogólnego ryzyka niezdolności do pracy dopiero w 1952 r. (art. 26 ust. 1 Konwencji 102/1952 MOP). Wcześniej wspominała o nim Rekomendacja MOP z 1933 r., nie definiując go jednak. Samo dożycie wieku ustawowego jest równoznaczne z wystąpieniem tego ryzyka. Nie trzeba wykazywać w żaden inny sposób, że nastąpiła faktyczna utrata zdolności do pracy. W latach pięćdziesiątych wprowadzono także obniżony o pięć lat wiek emerytalny dla kobiet. Jednak ani ryzyko emerytalne, ani ryzyko starości nigdy nie doczekały się definicji legalnej. Wszystkie ustawy emerytalne określają warunki, które trzeba spełnić, by nabyć prawo do emerytury – wymagają dożycia minimalnego ustawowego wieku emerytalnego, czasem dodatkowo wykazania stażu ubezpieczeniowego określanego liczbą okresów składkowych i nieskładkowych. Ponadto dożycie musiało nastąpić w czasie trwania ubezpieczenia lub w ciągu pięciu lat po ustaniu tytułu do objęcia ubezpieczeniem (Jędrasik-Jankowska 2001, s. 121).

Nowy system emerytalny do nabycia prawa do emerytury wymaga w zasadzie jedynie dożycia ustawowego wieku. Naturalnie, należy wcześniej podlegać ubezpieczeniu społecznemu, jednak to, jak długo i w jakich okresach ubezpieczony opłacał składki, jest nieistotne dla samego nabycia prawa do emerytury. Minimalną liczbę okresów składkowych i nieskładkowych wykazać należy jedynie w przypadku, gdyby w dniu ustalania prawa do emerytury jej wysokość nie przekroczyła minimalnej socjalnej wysokości ustalonej jako 28% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. W sporym uproszczeniu, wysokość emerytury oblicza się, dzieląc zarejestrowany na indywidualnych imiennych rachunkach w ZUS kapitał uprawnień emerytalnych, na który składają się kapitał początkowy i suma zaksięgowanych składek po-

większona o wskaźnik indeksacji, oraz zgromadzoną w OFE wartość jednostek uczestnictwa konkretnego ubezpieczonego w dniu ustalania emerytury, przez dalszą oczekiwaną długość życia wyrażoną w miesiącach. Przy czym obliczając wysokość emerytury z drugiego filara, należy posłużyć się formułą Fibonacciego pozwalającą podzielić także kapitał, a nie jedynie zwrot z zainwestowanego kapitału.

Proponuję wprowadzić wyraźne rozróżnienie dwóch znaczeń ryzyka emerytalnego. W rozumieniu formalnym polega ono tylko na dożyciu zdefiniowanego przez ustawodawcę wieku minimalnego. W znaczeniu materialnym – to spowodowana wiekiem utrata możliwości zaspokajania swoich potrzeb za pomocą dochodu wytwarzanego własną pracą, działalnością gospodarczą lub inną aktywnością ekonomiczną o charakterze zarobkowym. To rozróżnienie znacznie ułatwi zrozumienie najważniejszego współczesnego dylematu emerytalnego i zrewidowanie desygnatu ryzyka starości.

Dylemat ten najtrafniej sformułował Jan Jończyk (2001, s. 146), zadając pytanie o to, jaki charakter ma świadczenie emerytalne. Czy emerytura rozumiana jako świadczenie pieniężne ma zapewniać ochronę przed ryzykiem utraty dochodów z powodu wieku, czy raczej pozostawać świadczeniem nabytym w zamian za zasługi, swoistą nagrodą, czy może premią za wyteżoną i długoletnią pracę? Od rozwiązania tego dylematu teoretycznego zależy decyzja, czy emeryci mogą pracować, dorabiać na emeryturze, czy nie. Jeszcze ważniejsze jest ustalenie, czy aby emeryturę otrzymać, muszą spełnić tylko warunek wieku, czy też przerwać pracę zawodową i rozwiązać stosunek pracy, choćby na jeden dzień. Paradoksalnie, wybór jednego z tych dwóch rozwiązań podyktowany jest ekonomicznymi dylematami emerytalnymi: czy starsi pracownicy mają blokować miejsca pracy jak najdłużej i nie przechodzić z grupy dawców do grupy biorców? A może powinni opuszczać swoje stanowiska na rzecz młodszych bezrobotnych? Z drugiej strony, utrzymanie nieco starszych pracowników w stanie nawet ograniczonej aktywności ekonomicznej prowadzi do podwyższenia rzeczywistego wieku emerytalnego oraz do zmniejszenia ogólnej liczby świadczeniobiorców. To z kolei skutkuje zmniejszeniem łącznych kosztów finanso-

wania emerytur, co pozwala na obniżenie stopy składki i pozapłacowych kosztów zatrudnienia, stwarzając pole do zatrudnienia młodszych pracowników obok starszych, a nie zamiast nich. Wszak bezrobocie jest problemem strukturalnym, nie zaś związanym tylko z liczbą miejsc pracy na rynku. Grupa przedsiębiorców bezskutecznie szukających pracowników jest równie liczna jak grupa osób rzeczywiście poszukujących zatrudnienia. Niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb pracodawcy i możliwości płacowych do oczekiwań szukających pracy utrzymuje bezrobocie na stałym wysokim poziomie.

Jaki powinien być ustawowy wiek emerytalny? Jeśli decyzja o podwyższeniu go ma być racjonalna ekonomicznie, musi uwzględniać takie czynniki związane z wiekiem, jak spadek wydajności pracy na starość, zmniejszenie mobilności, obniżenie możliwości podnoszenia bądź zmiany kwalifikacji, obniżona elastyczność, wysokie zarobki (a więc koszt pracy) wynikające ze stażu (choć ten ostatni element to efekt uregulowań prawnych o charakterze socjalnym). Dodatek stażowy za lojalność nie zawsze idzie w parze z większą wydajnością pracy. Nie jest to premia za osiągnięcia, lecz świadczenie za „lata spędzone razem”. Dodatki stażowe nie mają uzasadnienia ekonomicznego, a jedynie silne uzasadnienie socjalne. Być może należy je zastąpić szkoleniowymi, premiującymi podnoszenie kwalifikacji i wspierającymi koncepcję uczenia się przez całe życie. Na rozpatrzenie przez przedsiębiorców czekają w dalszej kolejności premie za dywersyfikację kwalifikacji, zmianę miejsca pracy, elastyczność i mobilność. Logicznym rozwiązaniem wydaje się wprowadzane na poziomie firm aktywne zarządzanie wiekiem. Niewątpliwie atuty starszych pracowników to doświadczenie, wysoki etos pracy, stabilizacja finansowa i rodzinna, mniejsza skłonność do ryzyka (brawury), a co za tym idzie – większe bezpieczeństwo pracy i dyspozycyjność, choć w mniejszym wymiarze czasu. Osobę starszą można zatrudniać w różnych porach (na różne zmiany), ale nie bez końca po godzinach.

Podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego bez szerokiej aprobaty społecznej nie prowadzi do podwyższenia wieku rzeczywistego. Ubezpieczeni, pozbawieni możliwości zakończenia kariery zawodowej po osiągnięciu do-

tychczasowego wieku do tego uprawniającego, głęboko zakorzenionego, do którego odliczali już miesiące, w sytuacji jego podwyższenia poczują się rozczarowani, ale niekoniecznie zachęceni do wydłużenia okresu aktywności ekonomicznej. Jeśli zaplanowali odejście z rynku pracy w dotychczasowym wieku emerytalnym, to „uciekną” z niego przez system rentowy. A jeśli ten będzie zbyt szczelny – przez system zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Gdy i tam skończy się prawo do zasiłku, o ile nie zostanie przez ustawodawcę z powodów społecznych wydłużone do czasu nabycia prawa do emerytury, ubezpieczony opuści rynek pracy pod ekonomicznym przymusem swojego pracodawcy i trafi w inny sposób do grupy świadczeniobiorców. W ostateczności wybierze drogę do świadczeń wiodącą przez ośrodek pomocy społecznej.

Aby prowadziło do wydłużenia aktywności ekonomicznej, podwyższenie wieku emerytalnego musi nastąpić w umysłach samych ubezpieczonych i naturalnie ich pracodawców. Pracownikowi ma się chcieć dłużej pracować, nie może być wypalony zawodowo, powinien dostrzegać pożyteczność swojego działania. Pracodawcy musi się opłacać dłuższe zatrudnienie starszego pracownika. Poza bodźcami ekonomicznymi występują także uwarunkowania kulturowe. Zdają sobie sprawę, że posługują się stereotypem, co nie licuje z rzetelnym warsztatem akademickim, lecz gdy rząd Niemiec straszyl katastrofą systemu emerytalnego i po kilkuletnich konsultacjach społecznych, z aprobatą aktorów społecznych, stopniowo i powoli (co dwa lata o pół roku) rozpoczął proces podwyższania ustawowego minimalnego wieku emerytalnego, zdyscyplinowane społeczeństwo pogodziło się z tym. Czy jest to zasługa metody dobrego rządzenia? Trudno ocenić. Gdy natomiast polski rząd prognozuje w raporcie *Polska 2030* jeszcze gwałtowniejsze zmiany demograficzne prowadzące do niewypłacalności systemu emerytalnego, i następnie jako jedyne rozwiązanie wdraża, równie gwałtownie, podwyższenie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego, oparte na wiedzy społeczeństwo obywatelskie może odpowiedzieć: „To się jeszcze zobaczy!” (Boni 2009, s. 46 i nast.).

6. Emerytura jako proces, a nie jako wydarzenie

Warunek wydłużenia okresu aktywności ekonomicznej, czyli podwyższenia rzeczywistego wieku emerytalnego, można osiągnąć także – paradoksalnie – dzięki kryzysowi demograficznemu. Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na rynek pracy wkraczały, tuż po ukończeniu szkół, a nierzadko jeszcze w trakcie studiów, coraz liczniejsze pokolenia wyżu demograficznego urodzonego na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Ta tendencja w drugiej dekadzie XXI w. uległa gwałtownemu zahamowaniu, a do końca dekady się odwróci. Pozbawieni dostępu do nowych absolwentów pracodawcy będą zmuszeni wprowadzić elementy zarządzania wiekiem w swoich przedsiębiorstwach i być może zaczną doceniać starszych pracowników. Rynek pracy zawsze ma charakter lokalny, a globalne korporacje wyliczą, że opłaca im się przenieść swoją działalność do krajów o młodszej strukturze demograficznej.

Joseph Schumpeter proponuje trzy sposoby osvajania się z myślą o starzejącej się kadrze. (Również w Polsce wydają się one powoli wkraczać do środowiska pracy). Pierwszy polega na wykorzystaniu doświadczenia takich pracowników i korzystaniu z ich „pamięci korporacyjnej”. Oni wiedzą, jak w praktyce działają procedury, jak je usprawnić, a gdy trzeba – obejść. Schumpeter (2011) nazywa to funkcją mentorską. Drugi polega na dostrzeżeniu, że starsi pracownicy reagują na inne zachęty niż wysokie zarobki, preferując elastyczny czas pracy czy pakiet opieki medycznej. Trzeci to płynne wygaszanie kariery zawodowej/aktywności ekonomicznej – przechodzenie na częściową emeryturę połączone z pracą na część etatu bądź w elastycznych formach zatrudnienia, telepracą itp. (Cappelli, Novelli 2010).

7. Podsumowanie

Rozwiązania problemu niewydolnego w obliczu zmian demograficznych systemu emerytalnego, skonstruowanego jak piramida finansowa, należy szukać w instrumentach rynku pracy. Wśród różnych rodzajów polityk publicznych

polityka z nim związana coraz częściej jest postrzegana przez aktorów społecznych jako obszar, w którym można odnaleźć sposób na starzenie się ludności. Drugim, pozwalającym mieć nadzieję na złagodzenie skutków niewydolności systemu ubezpieczeń emerytalnych, jest obszar zarządzania zasobami ludzkimi ze szczególną koncentracją wysiłków na zarządzaniu wiekiem w przedsiębiorstwie (ujęcie mikroekonomiczne). Połączenie obu tych podejść pozwala dostrzec w starzeniu się ludności potencjał rozwojowy, a nie tylko zagrożenie.

To nie konstrukcja systemu emerytalnego (taka czy inna) jest przyczyną starzenia się społeczeństwa i to nie ona może dostarczyć remedium. Inaczej rzecz ujmując: to system emerytalny, możliwość jego finansowania zależą od sytuacji demograficznej, a nie na odwrót. Nie ma żadnego przełożenia konstrukcji owego systemu na tę sytuację. Na jego konstrukcję składają się następujące elementy: metoda finansowania, zakres podmiotowy (obejmowanie ubezpieczeniem), sposób administrowania składkami i świadczeniami, a nawet ustalony ustawowo minimalny wiek emerytalny. Żaden z nich nie odwraca trendów demograficznych. Naturalnie, można prognozować wpływ opóźnienia wieku emerytalnego na sytuację na rynku pracy, a nawet należy badać ten wpływ empirycznie. Jednak istnieje realne zagrożenie opuszczenia rynku pracy i dołączenia do grupy świadczeniobiorców przez wyjścia awaryjne, jakimi są system rentowy, ubezpieczenie na wypadek bezrobocia czy w końcu – aktywność w szarej strefie (zwana eufemistycznie zatrudnieniem nieformalnym). Z kolei nadmiernie obciążone młodsze pokolenie, korzystając z dobrodziejstw integracji europejskiej i globalizacji gospodarki, może wyemigrować w poszukiwaniu gospodarek mniej demograficznie obciążonych i unikać obciążeń, uczestnicząc w szarej strefie. Wypełnienie tej luki demograficznej imigrantami jest wątpliwe. Dlaczego, mając do wyboru cały rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, imigranci mieliby wybierać Polskę?

Zidentyfikowanie interesariuszy, ich potrzeb i możliwości jest pierwszym krokiem do rozwiązania problemu finansowania systemu emerytalnego. Jeśli celem ma być dłuższa aktywność ekonomiczna, to nie może ona zostać wymuszona

przez prawo, lecz musi wynikać z potrzeb interesariuszy. Rząd może na nie wpływać nie przez regulacje ustawowego wieku emerytalnego, lecz, co jest znacznie trudniejsze, poprzez aktywną politykę zatrudnienia zwróconą na szczególne potrzeby pracowników starszych.

Nakreślony przez Jończyka dylemat, czy emerytura (system emerytalny) ma zabezpieczać przed ryzykiem emerytalnym, czy gwarantować dochód za zasługi za wysługę jest rozwiązywalny. Można to systemowo uregulować w taki sposób, że emerytura będąca zabezpieczeniem przed ryzykiem utraty dochodu z powodu wieku będzie miała charakter świadczenia socjalnego, powszechnego, o niskiej wysokości, finansowanego z podatków. Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje kryterium nabycia prawa do tej emerytury – czy ma to być osiągnięcie ustawowo zdefiniowanego wieku emerytalnego (naturalnie podwyższonego), czy udowodnienie materialnego ryzyka emerytalnego przy pomocy lekarza-orzecznika? W tym drugim przypadku przypominałoby to system rentowy, z wszystkimi jego niedoskonałościami. Druga część emerytury byłaby wynagrodzeniem za zasługi (wysługę) przyznawanym bez względu na wiek po zgromadzeniu kapitału emerytalnego wystarczającego do wypłaty świadczenia miesięcznego do końca życia o ustalonej ustawowo wysokości. W pierwszym przypadku wyznaczenie ustawowego wieku emerytalnego następuje jako ustalenie statystycznej części długości życia w każdym roku. Tak jak określa się płacę minimalną. To jedna z potencjalnych propozycji regulacji uwzględniająca potrzeby interesariuszy, a nawet od nich wychodząca. Ważniejsze jednak od docelowego, choć niekoniecznie ostatecznego, kształtu konstrukcji systemu emerytalnego jest zaangażowanie aktorów społecznych w proces tej regulacji.

W doktrynie *governance* nie ma miejsca na podejmowanie nawet przez odważne rządy niepopularnych, ale koniecznych reform wymagających wyrzeczeń. Państwo powinno umożliwiać, ułatwiać, zachęcać, w ostateczności zmuszać obywateli do gromadzenia dochodu na starość (lub do utrzymywania starszego pokolenia). Nie może jednak decydować administracyjnie o momencie zakończenia kariery ekonomicznej. W społeczeństwie opartym na wiedzy rząd ma prawo oczekiwać, że obywatele **wiedzą**, kie-

dy zakończyć swoją aktywność na rynku pracy, i czy mogą sobie na to pozwolić. W tym kontekście bismarckowska koncepcja minimalnego ustawowego wieku emerytalnego wydaje się zupełnie niedorzeczna i anachroniczna.

Literatura

- Boni M. (red.) (2009). *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Cappelli P., Novelli B. (2010). *Managing the Older Worker: How to Prepare for the New Organizational Order*. Boston: Harvard Business Press.
- Davies J.S. (2011). *Challenging Governance Theory. From Networks to Hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Gerontology Research Group (2014). Table E – Number of Living Supercentenarians, <http://www.grg.org/Adams/E.HTM> [dostęp 25.07.2014].
- Góra M. (2003). *System emerytalny*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hodgson G. (2012). *From Pleasure Machines to Moral Communities: An Evolutionary Economics without Homo Economicus*. Chicago–London: University Chicago Press.
- Izdebski H. (2008). „Od administracji publicznej do *public governance*”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Jessop B. (2003). „Governance and meta-governance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony”, w: H.P. Bang (red.), *Governance as Social and Political Communication*. Manchester–New York: Manchester University Press.
- Jędrasik-Jankowska I. (2001). *Ubezpieczenia emerytalne. Trzy filary*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jędrasik-Jankowska I. (2007). *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Lexis Nexis.
- Jończyk J. (2006). *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: Zakamycze.
- Kielkowska M. (red.) (2013). „Rynek pracy wobec zmian demograficznych”, *Zeszyty Demograficzne*, t. 1. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Mazur S. (red.) (2011). *Państwo integrujące zasoby – potencjał rozwojowy a jakość regulacji publicznych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Muszalski W. (2007). *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Schumpeter J. (2011). „Age shall not wither them”, *The Economist*, 7 kwietnia.

Torfig J., Peters B.G., Pierre J., Sorensen E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Wybrane źródła prawa oraz wyroki sądów:

Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 4 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (tekst ujednolicony dostępny na stronie www.mop.pl).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2012 r. Nr 107, poz. 637.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014, sygn. akt K43/12 (dostępny na stronie <http://trybunal.gov.pl/s/k-4312>).

Raising statutory pension age in Poland using good governance methods

In many European countries, the well-diagnosed population ageing tendency leads to gradual raising of the minimum statutory pension age. Such a reform is socially unpopular and requires social partners' dialogue, political debate, public opinion surveys, and other participatory governance measures. We assume that if more interactive instruments were used in the legislative process and in shaping social policy in general, people would more easily accept otherwise unpopular reforms. The hypothesis is tested on the case of the legislature raising minimum statutory pension age in Poland. The conclusions go beyond the social security system. Raising statutory pension age is only a means to lengthen the economic activity period by postponing real labour exit age. From that point of view, in the paper, the lawmaking process is questioned as the most powerful tool to achieve social policy outcomes. We suggest the development of silver economy and active-age management on a micro scale should be complementary good governance tools leading to social inclusion in the old age, and to sustainability of the pension system.

Keywords: statutory pension age, social security, ageing of population, good governance, interactive governance methods.