

*Jak zwiększyć aktywność zawodową
osób w wieku przedemerytalnym?
Przykład Finlandii*

Katarzyna Michalska

Jak zwiększyć aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym? Przykład Finlandii

Synteza

- Finlandia jest krajem o jednym z najszybciej starzejących się społeczeństw europejskich. Zgodnie z danymi Eurostatu, udział osób powyżej 65 r.ż. w całości populacji Finlandii wzrósł z poziomu ok. 7 proc. w 1960 r. do ponad 17 proc. w 2011 r. Wartość tego wskaźnika wzrastała szybciej jedynie dla Portugalii, Niemiec, Włoch i Bułgarii.
- Na początku lat 90. Finlandia przeżyła okres załamania gospodarczego, którego jednym ze skutków był gwałtowny wzrost bezrobocia. W celu zniwelowania kosztów społecznych rząd prowadził politykę wczesnego wychodzenia z rynku pracy poprzez wiele programów wcześniejszych emerytur, rent oraz zasiłków dla osób bezrobotnych.
- Łatwo dostępne świadczenia dezaktywizacyjne zwiększyły wydatki na emerytury z 7 proc. PKB w 1990 r. do ponad 9 proc. w 1996 r., a na zasiłki dla bezrobotnych z 1,4 proc. PKB do 4,3 proc. PKB w analogicznym okresie.
- W obliczu pogarszających się prognoz demograficznych oraz pogarszającej się sytuacji finansów publicznych rząd zdecydował się na wprowadzenie szeregu zmian mających na celu podniesienie efektywnego wieku emerytalnego. Do głównych sposobów osiągnięcia tego celu należało: podniesienie wieku uprawniającego do skorzystania z poszczególnych świadczeń dezaktywizacyjnych oraz stopniowa likwidacja renty ze złagodzonymi warunkami medycznymi oraz wcześniejszej emerytury dla osób bezrobotnych.
- W wyniku wprowadzonych zmian współczynnik zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 wzrósł z 34 proc. w 1995 roku do niemal 57 proc. w 2011 roku. Ponadto obniżono udział osób pobierających świadczenia dezaktywizacyjne w grupie wiekowej 55-62 oraz zwiększono współczynnik aktywności zawodowej wśród osób w wieku przedemerytalnym z 43 proc. w 1995 r. do 61 proc. w 2011 r.

1.

Wprowadzenie

Europa się starzeje...

Kraje wysoko rozwinięte, w tym kraje Unii Europejskiej doświadczają w ostatnich latach poważnych zmian demograficznych. Z jednej strony współczynnik dzietności drastycznie spadł na przestrzeni ostatnich 50 lat, do tego stopnia, że żadne spośród państw członkowskich UE nie osiąga obecnie poziomu prostej zastępowalności pokoleń, czyli 2,1 dziecka przypadającego na kobietę w wieku rozrodczym. Na przykład w Belgii współczynnik dzietności spadł z 2,68 dziecka w 1963 r. do 1,84 dziecka w 2010 r. Analogicznie, w Holandii nastąpił spadek z 3,19 do 1,79, a w Irlandii z 4,01 do 2,07¹.

...co wywiera wpływ na funkcjonowanie rynku pracy oraz...

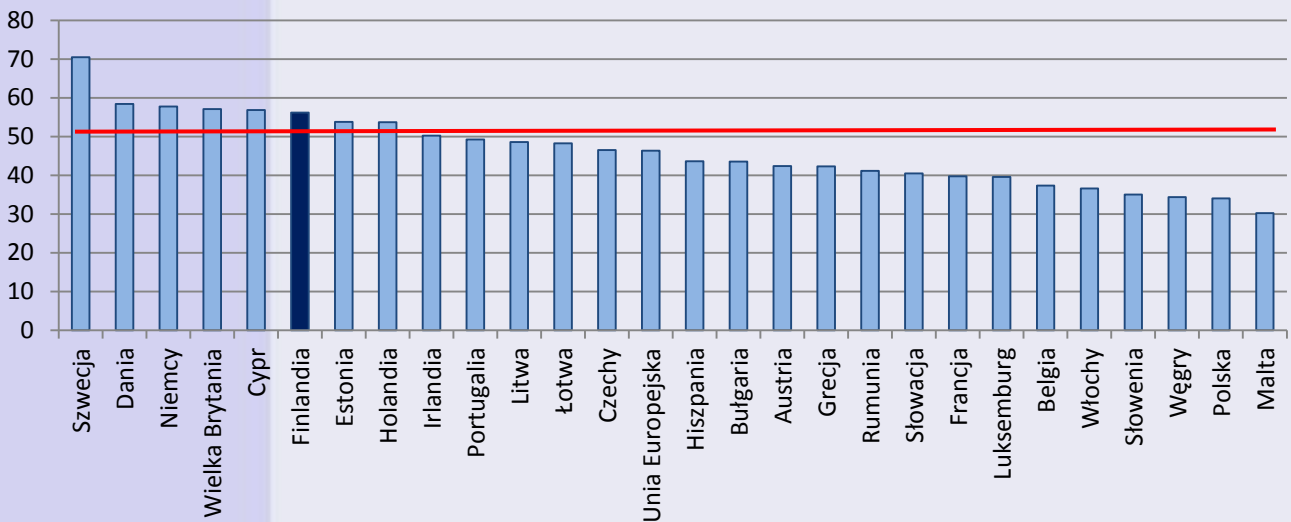
Z drugiej strony przeciętna przewidywana długość życia w chwili urodzenia wzrosła przeciętnie o około 9 lat dla kobiet i o 8 lat dla mężczyzn w tym samym okresie. Na przykład we Francji wzrost ten wyniósł ponad 11 lat zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn, a w Irlandii odpowiednio 8,8 dla kobiet i 9,3 dla mężczyzn².

...systemów ubezpieczeń społecznych.

Obie zmiany ilustrują proces starzenia demograficznego, co wywiera wpływ m.in. na funkcjonowanie rynku pracy oraz systemów ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza zaś systemów emerytalnych. Aby złagodzić negatywne skutki starzenia demograficznego, Unia Europejska wyznaczyła w 2001 r. cel w postaci wzrostu stopy zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym (55-64 lata) z 37,7% w 2001 r. do poziomu 50% do roku 2010. Celu nie udało się osiągnąć w całej Unii Europejskiej, a jedynie w dziewięciu krajach (patrz Wykres 1.)

Wykres 1.

Współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 w krajach UE w 2010 r.



Źródło: Eurostat

¹ Źródło: Eurostat
² jw

Perspektywy demograficzne Finlandii również nie są optymistyczne...

...zwłaszcza, że Finowie wcześniej wychodzili z rynku pracy.

Przyczyną niskiego efektywnego wieku emerytalnego było zbyt hojne przyznawanie praw do wcześniejszych emerytur.

Perspektywy demograficzne dla Finlandii nie są optymistyczne:

- ✓ Finowie są jednym z najszybciej starzejących się społeczeństw w Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi Eurostatu udział osób powyżej 65 r.ż. w całości populacji Finlandii wzrósł z poziomu ok. 7 proc. w 1960 r. do ponad 17 proc. w 2011 r. Wartość tego wskaźnika wzrastała szybciej jedynie w Portugalii, Niemczech, Włoszech i Bułgarii. Ponadto prognozy tego wskaźnika również nie są optymistyczne, do 2060 r. prognozuje się wzrost udziału osób starszych w całości populacji o 10 punktów procentowych do 27 proc. w 2060 r. Wzrasta również udział osób w wieku powyżej 80 lat (w 1900 r. jedynie 13 300 osób było w wieku 80 lub więcej lat, w 1960r. było to już przeszło 40 tys., a w 2010 r. już ponad 255 tys. osób).
- ✓ Obecnie w Finlandii na jednego emeryta przypadają cztery osoby w wieku produkcyjnym, w 2035 r. proporcja ta spadnie do 2,25, czyli prawie o połowę. Dla porównania, w Unii Europejskiej na jedną osobę w wieku poprodukcyjnym przypada aktualnie średnio 3,86 osoby w wieku produkcyjnym. Do 2035 r. wartość tego wskaźnika pogorszy się do poziomu 2,36, co jest wynikiem i tak lepszym niż dzisiejsza sytuacja w Finlandii.

Przeciętny Europejczyk przechodził w 2003 r. na emeryturę w wieku 61,7 lat, a Europejka w wieku 61,1 lat. W przypadku Finlandii w 2003 r. przeciętny mężczyzna przechodził na emeryturę w wieku 60,7 lat, podczas gdy przeciętna kobieta w wieku 60 lat. Ustawowy wiek emerytalny wynosił wówczas 65 lat dla obu płci. Celem niniejszej pracy jest wskazanie przyczyn tak niskiego efektywnego wieku emerytalnego i narzędzi dzięki którym udało się go podwyższyć.

Za jeden z głównych czynników wpływających na obniżenie się efektywnego wieku emerytalnego w Finlandii uważa się zbyt hojne przyznawanie praw do wcześniejszych emerytur. W latach 70. i 80. Finlandia podobnie jak wiele innych krajów europejskich wprowadziła systemy wcześniejszych emerytur w odpowiedzi na rosnące bezrobocie. Przez wiele lat wcześniejsze przechodzenie na emeryturę było postrzegane przez opinię publiczną i rząd jako tzw. sytuacja „win-win-win”, czyli: większa dostępność miejsc pracy dla ludzi młodych, więcej wolnego czasu dla ludzi starszych i niższy poziom bezrobocia w kraju. Jednak taki system powodował ogromne koszty dla budżetu państwa, z którego wypłacane były świadczenia emerytalne. Z jednej strony pracodawcy traktowali systemy wcześniejszych emerytur jako sposób na zwolnienie starszych pracowników na koszt państwa. Z kolei pracownicy wykorzystywali wcześniejsze emerytury jako sposób na wyjście z rynku pracy w stosunkowo niskim wieku bez poważnych strat finansowych (Kunz 2005). W latach 1960-1993 zaobserwowano wzrost wydatków socjalnych o blisko 25 punktów procentowych w relacji do PKB (z 10 do 35 proc. PKB) (Niemelä, Salminen 2006).

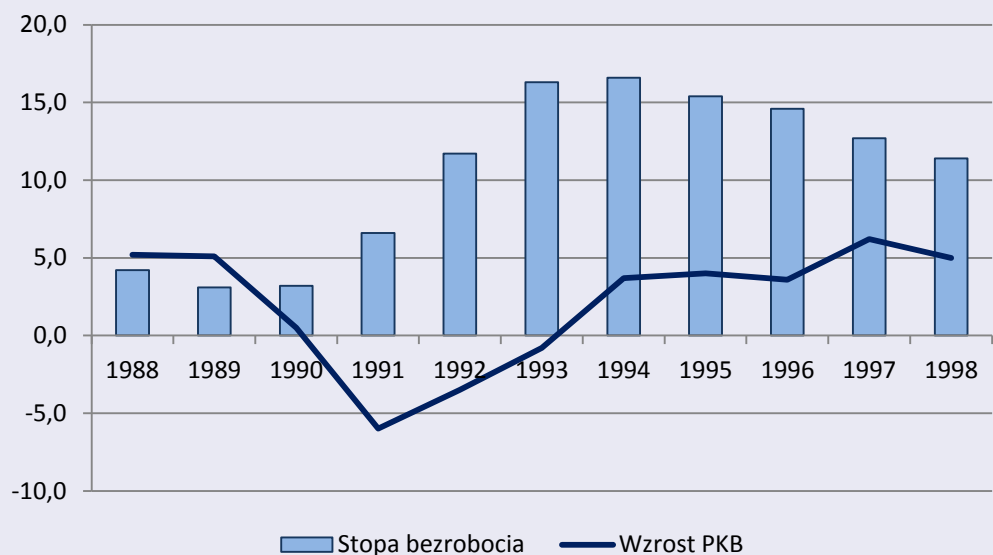
Zmiana kierunku polityki państwa z wczesnego wychodzenia z rynku pracy na restrykcyjną politykę przyznawania wcześniejszych emerytur miała miejsce

Zmiana polityki państwa na restrykcyjną politykę przyznawania wcześniejszych emerytur miała miejsce w czasie recesji lat 90.

w czasie głębokiej recesji na początku lat 90. i nadzwyczaj wysokiego bezrobocia, przekraczającego poziom 15 proc. (patrz Wykres 2.). Kryzys, pierwotnie mający swe źródło w bańce na rynku akcji oraz na rynku nieruchomości, został dodatkowo wzmocniony przez rozpad ZSRR (Kalela, Kiander, Kivikuru, Loikkanen, Simpura, 2001). Wywołało to znaczny wzrost stopy bezrobocia, spadek wpływów podatkowych oraz wzrost wydatków socjalnych. Wszystkie wyżej wymienione czynniki doprowadziły do pogorszenia się salda sektora finansów publicznych, co wymusiło wprowadzenie zmian w systemie emerytalno-rentowym (Niemelä, Salminen 2006). Druga połowa lat 90. charakteryzowała się tempem wzrostu gospodarczego między 3 a 6 proc. w skali roku, jednakże bezrobocie nadal utrzymywało się – zwłaszcza wśród starszych pracowników posiadających niskie kwalifikacje – na wysokim poziomie. Szybkie wychodzenie z recesji związane było z rozwojem automatyzacji produkcji, a co za tym idzie, z mniejszym zapotrzebowaniem na pracowników z niskimi kwalifikacjami (Ilmakunnas, Takala 2005).

Wykres 2.

Wzrost PKB i stopa bezrobocia w Finlandii w latach 1988-1998.



Źródło: Eurostat

2.

Analiza sytuacji wyjściowej – plaga wcześniejszych emerytur i potrzeba reformy emerytalnej

2.1. Rynek pracy

Na początku lat 90. sytuacja osób w wieku przedemerytalnym na fińskim rynku pracy wyglądała niekorzystnie.

Współczynnik zatrudnienia dla pracowników w wieku 55-64 wynosił w 1992 r. 37 proc., co w odniesieniu do wartości tego samego wskaźnika dla populacji w wieku produkcyjnym (15-64) wynoszącego 65,1 proc. było wartością bardzo niską również

W latach 90. współczynnik zatrudnienia dla pracowników w wieku 55-64 wynosił zaledwie 37 proc...

w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, np. w Szwecji wskaźnik zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (55-64) wynosił w tym samym okresie 67,3 proc., w Danii 53 proc., a w Wielkiej Brytanii 47,6 proc. Współczynnik zatrudnienia osób starszych był zdecydowanie niższy niż dla osób w wieku 25-54 (w tzw. *prime age*), ponieważ osoby starsze z większą trudnością adaptują się do nowych potrzeb rynku pracy. Niska – zbliżona co do wartości tego wskaźnika dla osób w wieku okołoemerytalnym – była wartość współczynnika zatrudnienia dla osób młodych (15-24 lat). Wartość tego wskaźnika również była niska w porównaniu z innymi krajami tzw. starej UE.

...a stopa aktywności zawodowej 42 proc.

Z kolei stopa aktywności zawodowej dla pracowników w wieku przedemerytalnym wynosiła 41,6 proc. w 1992 r. Dla porównania dla całości populacji w wieku produkcyjnym współczynnik ten wynosił 73,4 proc.

Kolejnym istotnym wskaźnikiem pozwalającym na ocenę sytuacji na rynku pracy jest stopa bezrobocia. Na początku lat 90. stopa bezrobocia dla osób w wieku produkcyjnym wyniosła 3,2 proc., co było bardzo dobrym wynikiem. Dla osób w wieku 55-59 stopa bezrobocia wyniosła 3,2 proc., a dla osób w wieku 60-64 jedynie 0,9 proc. W dużo gorszej sytuacji były wtedy osoby młode, spośród których prawie co dziesiąty był bezrobotny.

W latach 90. Finowie mieli kilka możliwości wyjścia z rynku pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego...

2.2. Czynniki wpływające na niską wartość współczynnika zatrudnienia osób w wieku 55+

W latach 90. w Finlandii funkcjonowało kilka programów umożliwiających wcześniejsze wyjście z rynku pracy, z których poniżej wymienione miały największy wpływ na niską stopę zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (Antolin, Oxley, Suyker, 2001):

➤ Renty z tytułu niezdolności do pracy (*Disability pensions*)

Renta z tytułu niezdolności do pracy (tzw. *disability pension*) mogła zostać przyznana osobie w wieku 16-64 lat, która utraciła co najmniej 40 proc. swojej zdolności do pracy w wyniku choroby lub wypadku. W 1990 r. ponad 23 proc. osób w wieku 55-59 oraz prawie 32 proc. osób w wieku 60-64 pobierało rentę z tytułu niezdolności do pracy.

...klasyczną rentę z tytułu niezdolności do pracy...

➤ Renty ze złagodzonymi warunkami medycznymi (*Individual early retirement pensions*)

...oraz rentę ze złagodzonymi warunkami medycznymi dla osób w wieku 55-64...

Ten typ renty został wprowadzony do fińskiego systemu zabezpieczenia społecznego w 1986 r. dla pracowników sektora prywatnego, a od 1989 r. również dla pracowników sektora publicznego.

Ze świadczenia tego mogły skorzystać osoby w wieku 55-64. Czynnikiem wpływającym na pogorszenie się zdolności do pracy były: wiek, staż pracy, poziom pogorszenia się stanu zdrowia i warunki pracy. Dla tej grupy wiekowej zostały złagodzone medyczne warunki otrzymania renty.

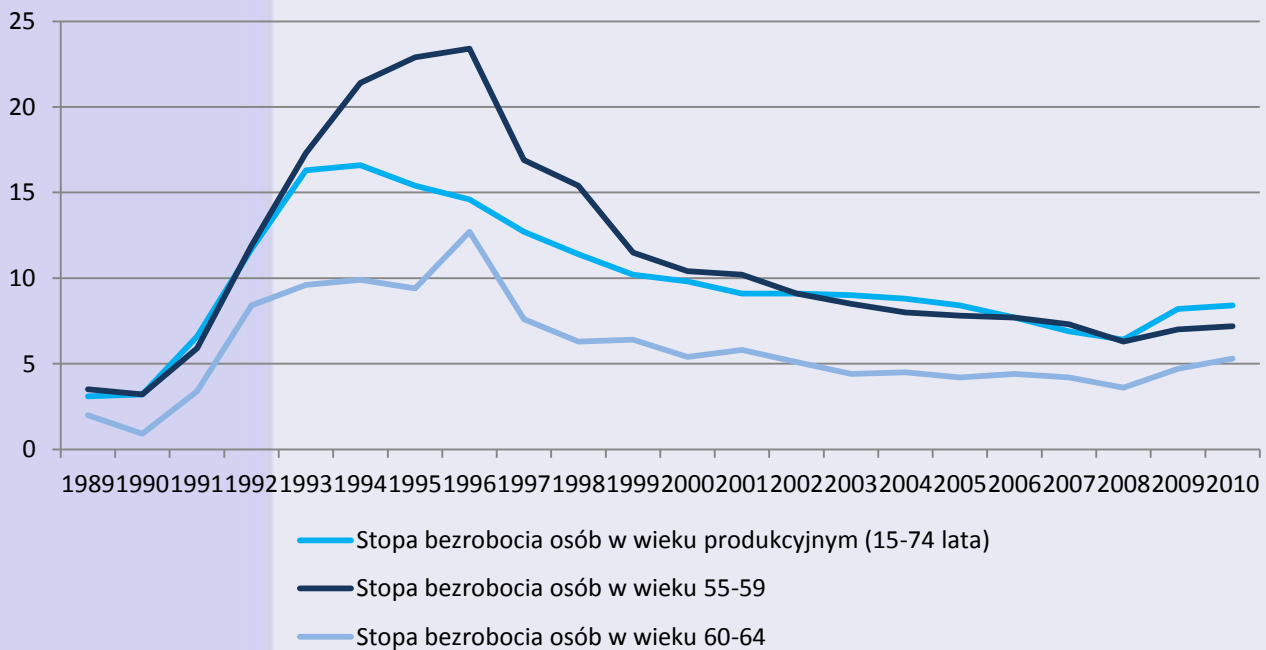
Między rentą z tytułu niezdolności do pracy a rentą ze złagodzonymi warunkami medycznymi jedyną różnicą była docelowa grupa uprawnionych osób (z tej drugiej mogły skorzystać tylko osoby w wieku przedemerytalnym) i łagodniejsze, w przypadku tej drugiej, warunki otrzymania. Wynika stąd, że renta ze złagodzonymi warunkami medycznymi była rodzajem świadczenia dezaktywizacyjnego osoby w wieku przedemerytalnym.

➤ Wcześniejsze emerytury dla bezrobotnych (*unemployment pensions*)

W czasie recesji na początku lat 90. stopa bezrobocia w Finlandii wzrosła z 6,6 proc. w 1991 r. do 16,6 proc. w 1994 r. Jej gwałtowny wzrost dotknął w szczególności osoby w wieku 55-59 lat (patrz wykres 3.), co spowodowało wzrost zainteresowania dwoma świadczeniami adresowanymi właśnie do bezrobotnych (emeryturą dla bezrobotnych i zasiłkiem dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym).

Wykres 3.

Stopa bezrobocia w Finlandii w latach 1989-2010.



Źródło: Statistics Finland

...wcześniejszą emeryturę dla osób bezrobotnych w wieku 60-64...

Pierwszym z nich była wcześniejsza emerytura dla osób bezrobotnych, która mogła być wykorzystywana przez osoby w wieku 60-64 lat. Bezrobotny, który otrzymywał zasiłek dla bezrobotnych przez maksymalny okres, czyli 500 dni oraz był zatrudniony przez co najmniej 5 lat spośród ostatnich 15 lat przed pobieraniem zasiłku, mógł ubiegać się o wcześniejszą emeryturę dla bezrobotnych.

...oraz zasiłek dla osób bezrobotnych powyżej 55 r.ż...

➤ Zasiłek dla osób bezrobotnych w wieku przedemerytalnym (*Pipeline towards the unemployment pension*)

Drugim świadczeniem był zasiłek dla osób bezrobotnych, z którego skorzystać mogły wszystkie osoby powyżej 55 roku życia, które były bezrobotne i otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych przez maksymalny możliwy okres, czyli 500 dni. Był to rodzaj przedłużenia prawa do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych przez kolejne 3 lata. W tym okresie osoba otrzymująca zasiłek w praktyce nie była zobligowana do aktywnego poszukiwania pracy. Wysokość takiego zasiłku wynosiła około 55 proc. wcześniejszego wynagrodzenia. Wcześniejsze emerytury i zasiłki dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym cieszyły się dużą popularnością wśród osób w wieku przedemerytalnym. W 2001 r. aż 21 proc. osób w wieku 55-64 pobierało albo wcześniejszą emeryturę dla bezrobotnych, albo zasiłek dla osób bezrobotnych w wieku przedemerytalnym. Dla porównania w 1985 r. jedynie 10,5 proc.

➤ Wcześniejsza emerytura dla osób starszych (*Early old age pension*)

...wcześniejszą emeryturę dla osób starszych...

Wcześniejsza emerytura była dostępna dla osób co najmniej 60-letnich od 1986 r. dla zatrudnionych w sektorze prywatnym i od 1989 r. dla zatrudnionych w sektorze publicznym. Przejście na wcześniejszą emeryturę wiązało się jednak z trwałą redukcją wysokości emerytury. Za każdy miesiąc wyjścia z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego wysokość emerytury spadała o 0,4 proc. Oznacza to, że przejście na emeryturę 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego skutkowało obniżeniem miesięcznej wysokości emerytury o 24 proc. Biorąc pod uwagę fakt, że wcześniejsza emerytura była niekorzystna finansowo, nie cieszyła się ona dużym powodzeniem. Jedynie 5 proc. osób w wieku 55-64 skorzystało z wcześniejszej emerytury w 2001 r. (Antolin, Oxley, Suyker 2001).

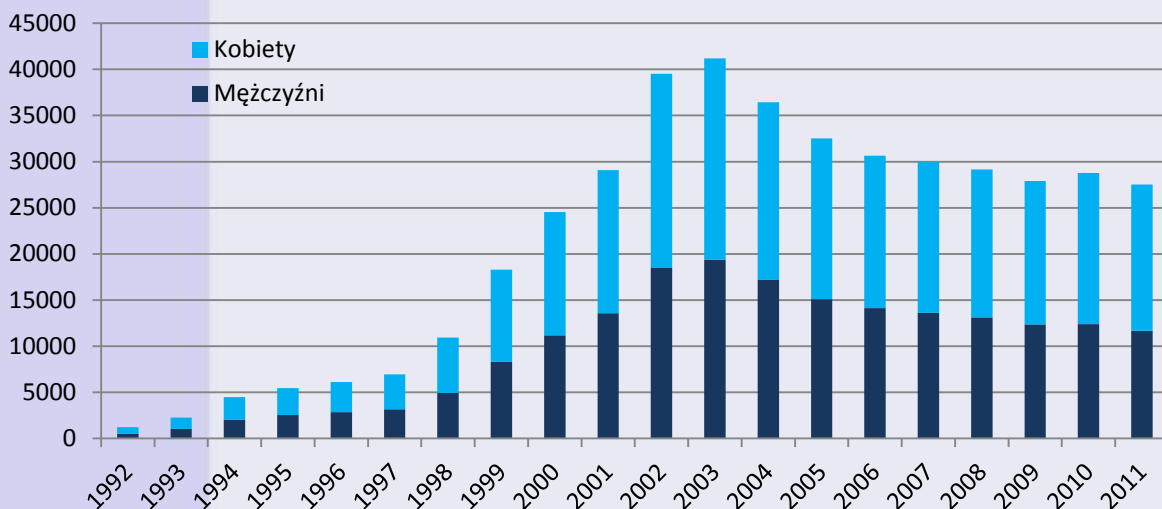
➤ Częściowa emerytura (*Part-time pension*)

...oraz częściową emeryturę, która pozwalała na łączenie emerytury z pracą na część etatu.

Ten rodzaj wcześniejszej emerytury został wprowadzony w Finlandii w 1987 r. dla pracowników sektora prywatnego a w 1989 r. dla pracowników sektora publicznego. Z częściowej emerytury skorzystać mogła każda osoba w wieku 60-64, która zdecydowała się na przejście z pracy na pełen etat do pracy na część etatu (czyli między 16 a 28 godzin tygodniowo). Stopniowo obniżano dolną granicę wieku uprawniającego do pobierania tego świadczenia osiągając 56 lat w 1998 r. Warunki finansowe takiego rozwiązania były nadzwyczaj korzystne. Nie tylko częściowa emerytura rekompensowała danej osobie połowę utraconych dochodów, ale również w okresie korzystania z częściowej emerytury dana osoba uzyskiwała prawa emerytalne w takiej wysokości, jak gdyby nadal pracowała na pełnym etacie.

Wykres 4.

Liczba osób pobierających częściową emeryturę w latach 1992-2010 według płci



Źródło: Finnish Centre for Pensions

Mimo kosztów, jakie generowały, wprowadzenie częściowych emerytur miało również pewną zaletę: udało się zwiększyć udział pracowników pracujących na część etatu. Wcześniej społeczeństwo fińskie tradycyjnie pracowało w znaczącej większości w pełnym wymiarze czasu pracy (w 2003 r. jedynie 13 proc. osób pracujących pracowało na część etatu, z czego 18 proc. kobiet i 9 proc. mężczyzn). Obecnie aż 25 proc. osób w wieku 60-64 pracuje na część etatu. Wzrósł również udział mężczyzn pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy (Ilmakunnas, Takala, 2005).

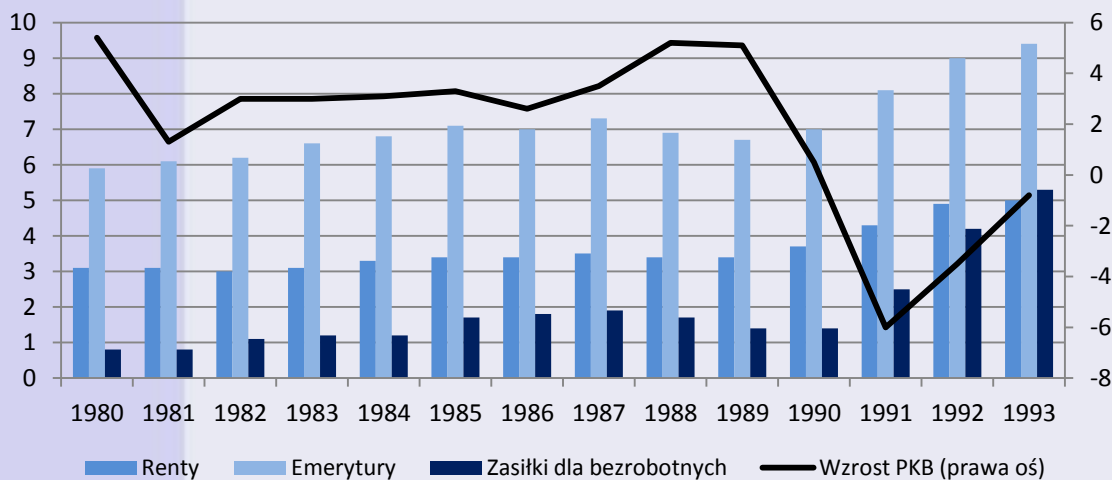
Taka polityka doprowadziła do wzrostu wydatków na emerytury...

2.3. Finanse publiczne

Polityka wczesnego wychodzenia z rynku pracy doprowadziła do wzrostu wydatków na świadczenia społeczne w tym zwłaszcza na zasiłki dla osób bezrobotnych:

Wykres 5.

Wydatki na poszczególne formy zabezpieczenia społecznego w relacji do PKB oraz wzrost PKB w latach 1980-1993.



Źródło: Statistics Finland, Eurostat

... na renty oraz na pomoc osobom bezrobotnym.

Od początku lat 90. stopniowo wprowadzano reformy mające na celu wzrost efektywnego wieku emerytalnego...

...np. podniesienie wieku emerytalnego dla pracowników sektora publicznego...

...powiązanie wysokości wypłacanego świadczenia z oczekiwaną dalszą długością trwania życia...

...wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego

Wydatki na renty z tytułu niezdolności do pracy w 1989 r. pochłaniały 3,4 proc. PKB, podczas gdy już w 1993 r. 5 proc. PKB. Podobnie w przypadku zasiłków dla osób bezrobotnych: w 1980 r. Finowie wydawali na nie 0,8 proc. PKB a w 1993 r. aż 5,3 proc. PKB. Wzrost wydatków był gwałtowny – w ciągu 14 lat (1980-1993) wydatki na pomoc dla osób bezrobotnych w relacji do PKB wzrosły prawie siedmiokrotnie. Wydatki na emerytury również wzrosły, choć przyrost nie był aż tak duży. W 1980 r. Finlandia wydawała na emerytury 5,9 proc. PKB, podczas gdy w 1993 r. już 9,4 proc. PKB. Ogólnie należy uznać, że renty i wcześniejsze emerytury stanowiły podstawowe narzędzia wypychające osoby w wieku przedemerytalnym z rynku pracy.

3.

Analiza wprowadzanych reform i ich skutków

3.1. System emerytalny

Od początku lat 90. stopniowo wprowadzano szereg zmian w systemie emerytalnym, które miały doprowadzić do wzrostu efektywnego wieku emerytalnego oraz poprawy sytuacji finansowej systemu zabezpieczenia społecznego.

W 1993 r. zdecydowano o stopniowym podnoszeniu ustawowego wieku emerytalnego dla pracowników sfery budżetowej z 63 do 65 lat dla obu płci. W 1994 r. jednorazowo zrezygnowano z indeksacji emerytur o poziom inflacji. W 1996 r. wydłużono z ostatnich czterech do dziesięciu lat okres brany pod uwagę przy ustalaniu wysokości emerytury. Zmiany te spowodowały spadek wydatków w 1997 r. o 0,5 pkt. proc. (Antolin, Oxley, Suyker, 2001).

Reformą z 2005 roku wprowadzono następujące zmiany:

- Od 2010 r. wysokość wypłacanych świadczeń emerytalnych jest powiązana z oczekiwaną dalszą długością trwania życia. Dzięki temu zmiany w przewidywanej długości trwania życia nie wpłyną w przyszłości na wzrost wydatków na emerytury.
- Ponadto istotną zmianą wprowadzoną do systemu emerytalnego było wprowadzenie tzw. **elastycznego wieku emerytalnego (63-68 lat)** zamiast sztywnego wieku 65 lat. Istnieje jednak możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę w wieku 62 lat, która wiąże się z obniżką wysokości emerytury o 0,6 proc. za każdy miesiąc wcześniejszego wyjścia z rynku pracy przed 63. urodzinami (OECD, 2006, OECD, 2004).
- Kolejną zmianą była likwidacja górnego limitu wysokości emerytury. Przed reformą z 2005 r. pracownik nie mógł otrzymywać emerytury wyższej niż 60 proc. jego najwyższej płacy w ciągu całego życia zawodowego. Powodowało to, że większość pracowników osiągała maksymalną wysokość świadczenia krótko po swoich 60. urodzinach i nie miała motywacji do dalszej pracy (OECD, 2006).

Reformowano również system wcześniejszych emerytur i świadczeń dezaktywizacyjnych...

...np. zlikwidowano rentę ze złagodzonymi warunkami medycznymi...

Oprócz zmian dotyczących systemu emerytalnego jako całości, wprowadzono również szereg zmian dotyczących systemu wcześniejszych emerytur i świadczeń dezaktywizacyjnych. Oto główne z nich:

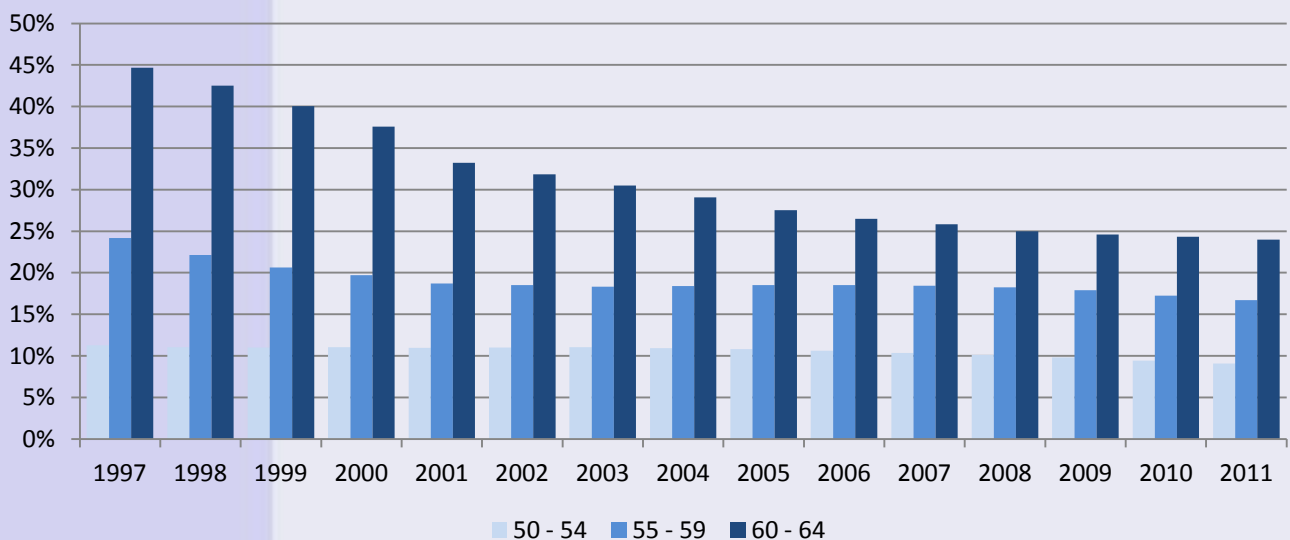
➤ Renty ze złagodzonymi warunkami medycznymi (*Individual early retirement pensions*)

W 1994 r. podniesiono minimalny wiek uprawniający do przejścia na rentę ze złagodzonymi warunkami medycznymi z 55 do 58 lat. W 2000 r. ponownie podniesiono limit wieku konieczny do uzyskania renty ze złagodzonymi warunkami medycznymi z 58 do 60 lat, dla osób urodzonych po 1943 r. W 2005 r. podjęto decyzję o likwidacji tego typu renty. Jednakże w tym samym czasie zdecydowano się na złagodzenie kryteriów medycznych uprawniających do otrzymania renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób powyżej 60 lat (OECD, 2004).

Wprowadzane reformy mające na celu uszczelnienie systemu rentowego przyniosły oczekiwane rezultaty. Udział osób pobierających świadczenia rentowe w całości populacji w wieku 60-64 spadł z blisko 45 proc. w 1997 r. do ok. 25 proc. w 2011 r., co przedstawia poniższy wykres:

Wykres 6.

Udział osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy w całości populacji w poszczególnych grupach wiekowych.



Źródło: Statistics Finland

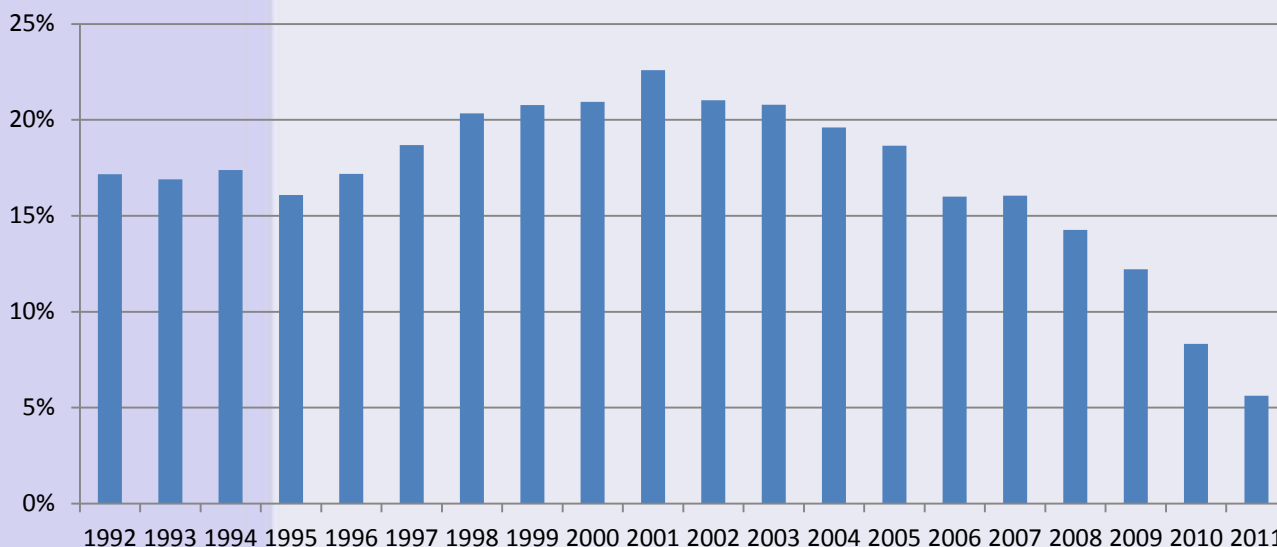
...oraz wcześniejszą emeryturę dla osób bezrobotnych

➤ Wcześniejsze emerytury dla bezrobotnych (*unemployment pensions*)

W latach 2009-2014 stopniowo będzie likwidowany ten typ wcześniejszych emerytur. W jego miejsce wprowadzony zostanie dodatkowy zasiłek dla bezrobotnych wypłacany osobom powyżej 60 r. ż. do czasu osiągnięcia przez nich wieku 65 lat (OECD, 2004).

Wykres 7.

Udział osób pobierających emeryturę dla bezrobotnych w całości populacji w wieku 60-64



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Finish Centre for Pensions i Eurostatu.

...podniesiono minimalny wiek uprawniający do zasiłku dla osób bezrobotnych w wieku przedemerytalnym...

- Zasiłki dla osób bezrobotnych w wieku przedemerytalnym (*pipeline towards the unemployment pension*)

W wyniku reformy z 2005 r. minimalny wiek uprawniający do otrzymywania zasiłku dla osób bezrobotnych w wieku przedemerytalnym został podniesiony z 55 do 57 lat (OECD 2006, OECD 2008).

... wcześniejszej emerytury dla osób starszych oraz...

- Wcześniejsza emerytura dla osób starszych (*Early old age pension*)

Podniesiono minimalny wiek, od którego można się ubiegać o przyznanie wcześniejszej emerytury dla osób starszych z 60 do 62 lat (OECD 2004).

...częściowej emerytury.

- Częściowa emerytura (*part-time pension*)

Zmiany wprowadzane w systemie częściowych emerytur pokazują jak silnie osoby w wieku przedemerytalnym reagują na bodźce do skracania okresu pracy. W 1994 r. dokonano pierwszego obniżenia minimalnego wieku uprawniającego do przejścia na częściową emeryturę (z 60 do 58 lat). W 1998 r. limit wieku, od którego można było ubiegać się o częściową emeryturę został ponownie obniżony z 58 do 56 lat.

Następny znaczący wzrost liczby osób przechodzących na częściowe emerytury można zaobserwować od 2002 r., ponieważ w kolejnych dwóch latach planowano wprowadzenie zmian w zasadach przyznawania częściowych emerytur, a dokładniej przywrócono wtedy 58 lat jako minimalny wiek uprawniający do przejścia na częściową emeryturę. (Ilmakunnas, Takala, 2005 i OECD, 2006). Efektem reform był gwałtowny spadek liczby osób w wieku 55-59 pobierających częściową emeryturę z 41 tys. w 2003 r. do niecałych 28 tys. w 2009 r.

3.2. Efekty wprowadzonych zmian dla rynku pracy

Celem wprowadzanych zmian w systemie wcześniejszych emerytur było stworzenie bodźców do odłożenia w czasie decyzji o przejściu na emeryturę o 2-3 lata (czyli zakładano wzrost efektywnego wieku emerytalnego o 2-3 lata). Aby to osiągnąć ograniczono możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz stworzono zachęty do dłuższego pozostawania na rynku pracy. Z badań przeprowadzonych na pracownikach w wieku przedemerytalnym wynika, że są oni skłonni przesunąć decyzję o przejściu na emeryturę w przyszłość jednakże nie zbyt daleko. Większość pracowników chciałaby opuścić rynek pracy w wieku 63 lat lub co najwyżej 65 (Ilmakunnas, Takala, 2005).

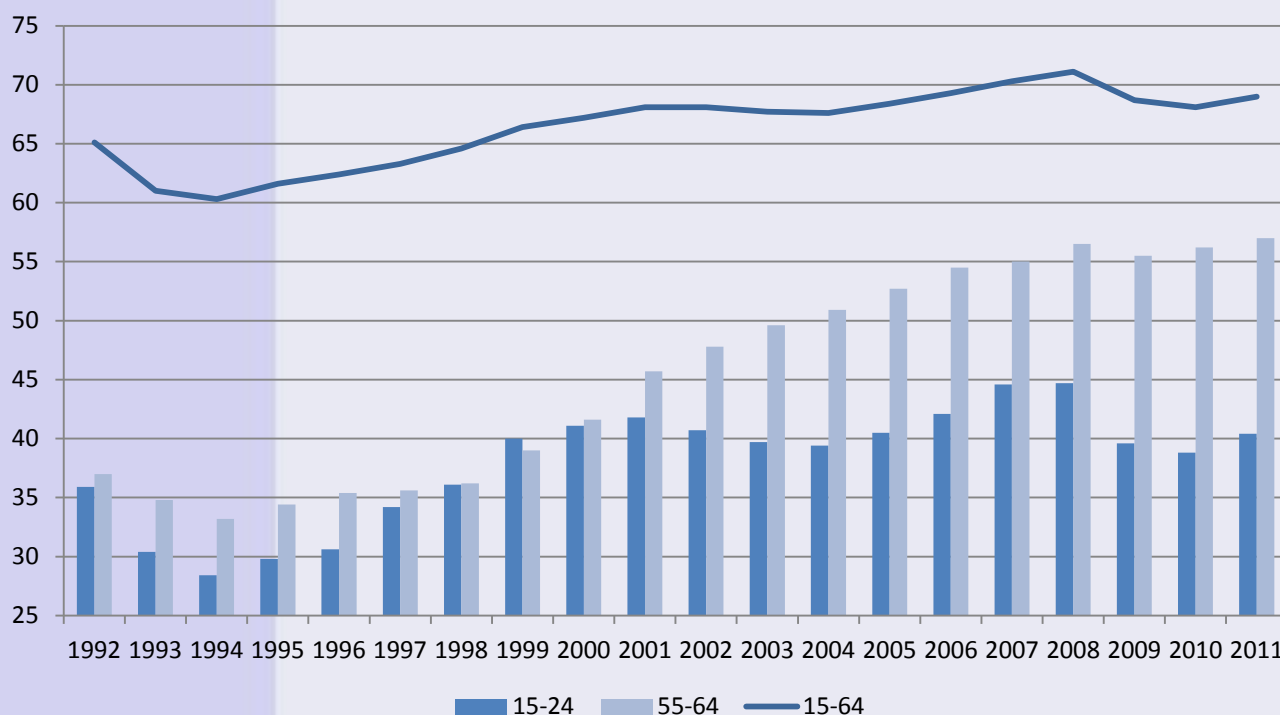
W wyniku reform wzrósł współczynnik zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym...

Efekty podjętych reform najlepiej widać patrząc na dane statystyczne dotyczące współczynnika zatrudnienia. W latach 1992-2010 współczynnik zatrudnienia zarówno ogółem jak i dla poszczególnych grup zawodowych wzrósł. Najbardziej wyraźny efekt osiągnięto w przypadku osób w wieku przedemerytalnym (55-64), czyli w grupie wiekowej która była głównym adresatem reform.

Wzrost zatrudnienia osób tej grupie wiekowej rozpoczął się już w pod koniec lat 90. Był on szczególnie intensywny w latach 1998-2008, kiedy to stopa zatrudnienia wzrosła z 36,2 do 56,5 proc., czyli o 20,3 punktu procentowego. Dla porównania wzrost zatrudnienia w grupie wiekowej 20-54 był zdecydowanie mniejszy i wyniósł w tym samym okresie 5,6 punktu procentowego.

Wykres 8.

Współczynnik zatrudnienia w Finlandii w latach 1992-2010

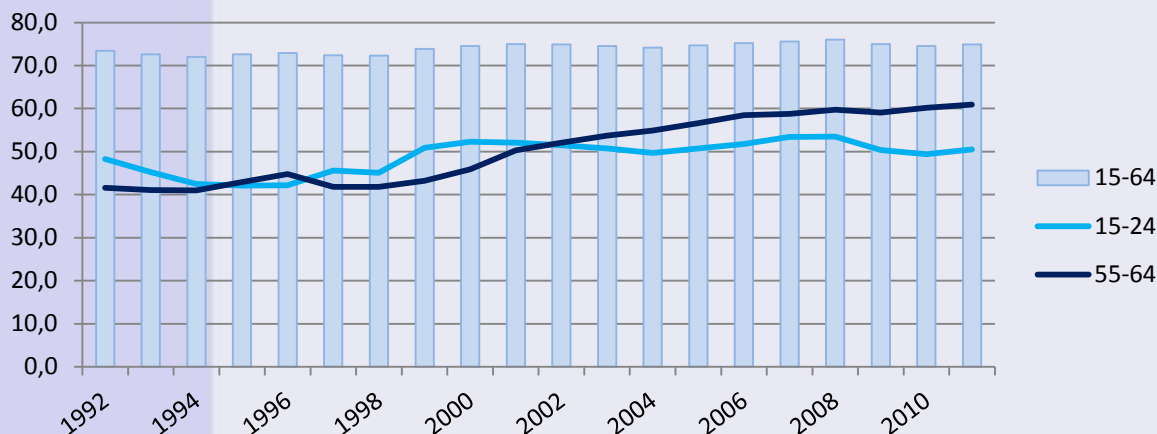


Źródło: Eurostat

Podobne zmiany odnotowano w odniesieniu do współczynnika aktywności zawodowej. W tym przypadku aktywność osób w wieku produkcyjnym ogółem nie uległa istotnym zmianom.

Wykres 9.

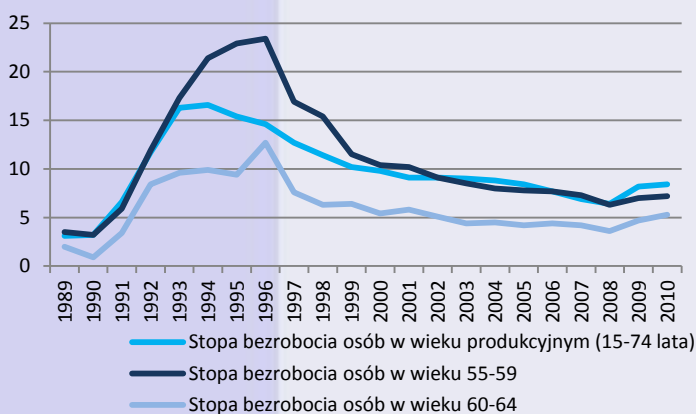
Współczynnik aktywności zawodowej w Finlandii w latach 1992-2010.



Źródło: Eurostat

Wykres 10. Stopa bezrobocia w Finlandii w latach 1989-2010.

Jak możemy zaobserwować na wykresie 10., stopa bezrobocia po gwałtownym wzroście na początku lat 90., zaczęła spadać w drugiej połowie dziesięciolecia.



Źródło: Statistics Finland

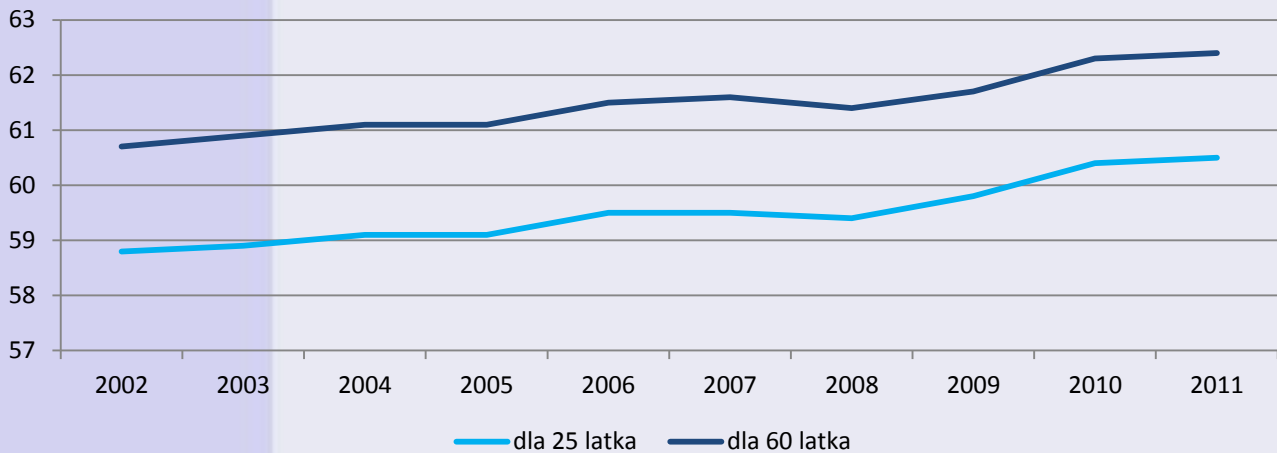
...oraz spadła stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej.

Poprawa wskaźników zatrudnienia dotycząca osób starszych jest związana z reformami rynku pracy przeprowadzonymi w Finlandii, które znacząco zmniejszyły ryzyko zostania bezrobotnym przez osoby starsze, jednakże jeśli ktoś już stracił pracę, nadal ma niewielkie szanse na powrót do aktywnego życia zawodowego (Ilmakunnas, Takala, 2005).

Również przewidywany efektywny wiek emerytalny uległ wydłużeniu, co przedstawia poniższy wykres:

Wykres 11.

Przewidywany efektywny wiek emerytalny dla osób 25- i 60-letnich w latach 2002-2011



Źródło: Statistics Finland

W 2011 r. wskaźnik ten dla osób 60 letnich wynosi 62,4, a więc niewiele mniej niż dolna granica ustawowego wieku emerytalnego.

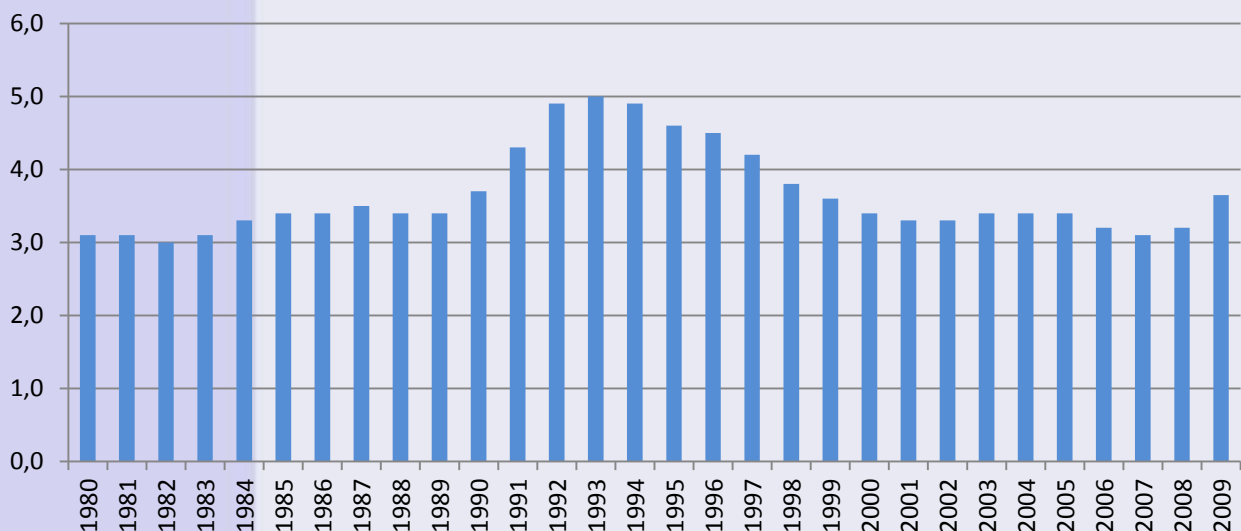
Udało się także ograniczyć wydatki na renty...

3.3. Efekty wprowadzonych reform dla finansów publicznych

Reformy systemu rentowego przyniosły oczekiwane rezultaty. Udało się powrócić z poziomem wydatków na renty w relacji do PKB do poziomu tych wydatków z początku lat 80., a więc obniżyć poziom wydatków na renty w relacji do PKB o ponad 1,5 punktu procentowego, z niemal 5 do ok. 3,5 proc. PKB.

Wykres 12.

Wydatki na renty z tytułu niezdolności do pracy jako procent PKB

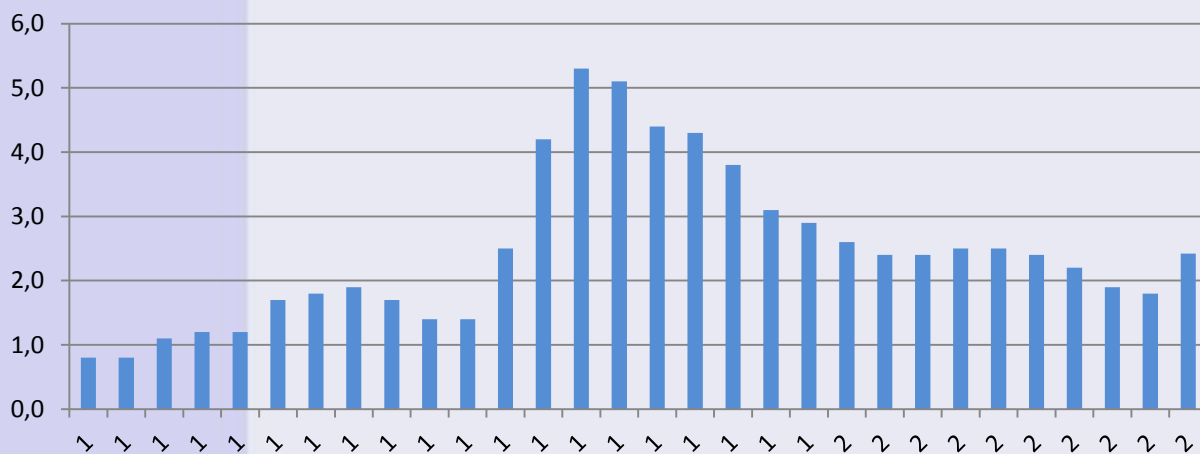


Źródło: Statistics Finland

...zasiłki dla bezrobotnych

W przypadku wydatków na zasiłki dla bezrobotnych udało się obniżyć je z poziomu ponad 5 proc. PKB w 1993 r. do około 2 proc. PKB obecnie.

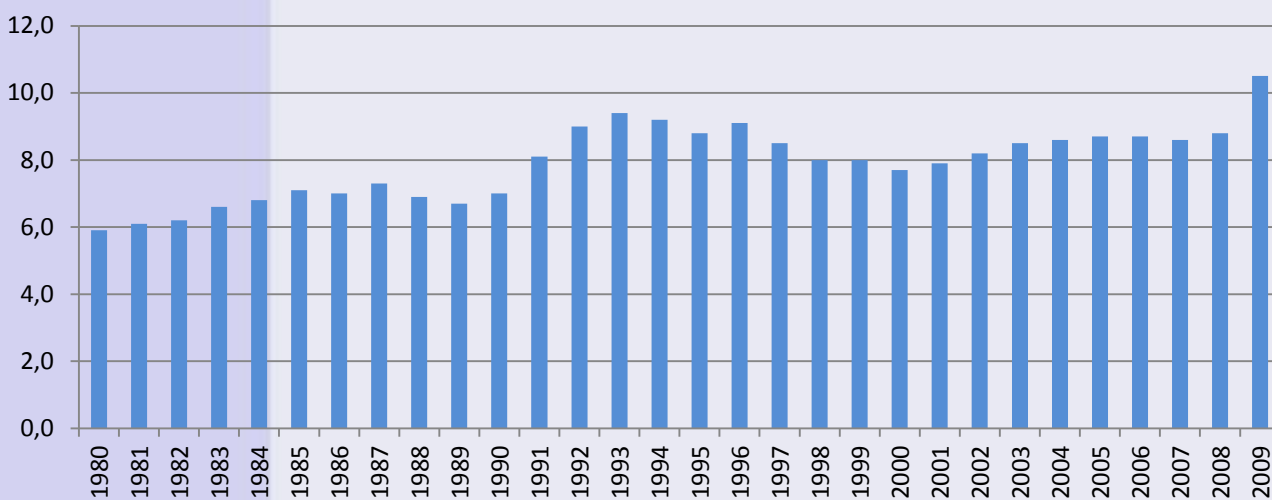
Wykres 13. Wydatki na zasiłki dla osób bezrobotnych jako procent PKB.



Źródło: Statistics Finland

Najgorzej przedstawia się sytuacja jeśli chodzi o wydatki na emerytury. Poza krótkimi okresami, wydatki te właściwie cały czas rosną i coraz bardziej obciążają gospodarkę. Wynika to z postępującego procesu starzenia się społeczeństwa.

Wykres 14. Wydatki na emerytury jako procent PKB.

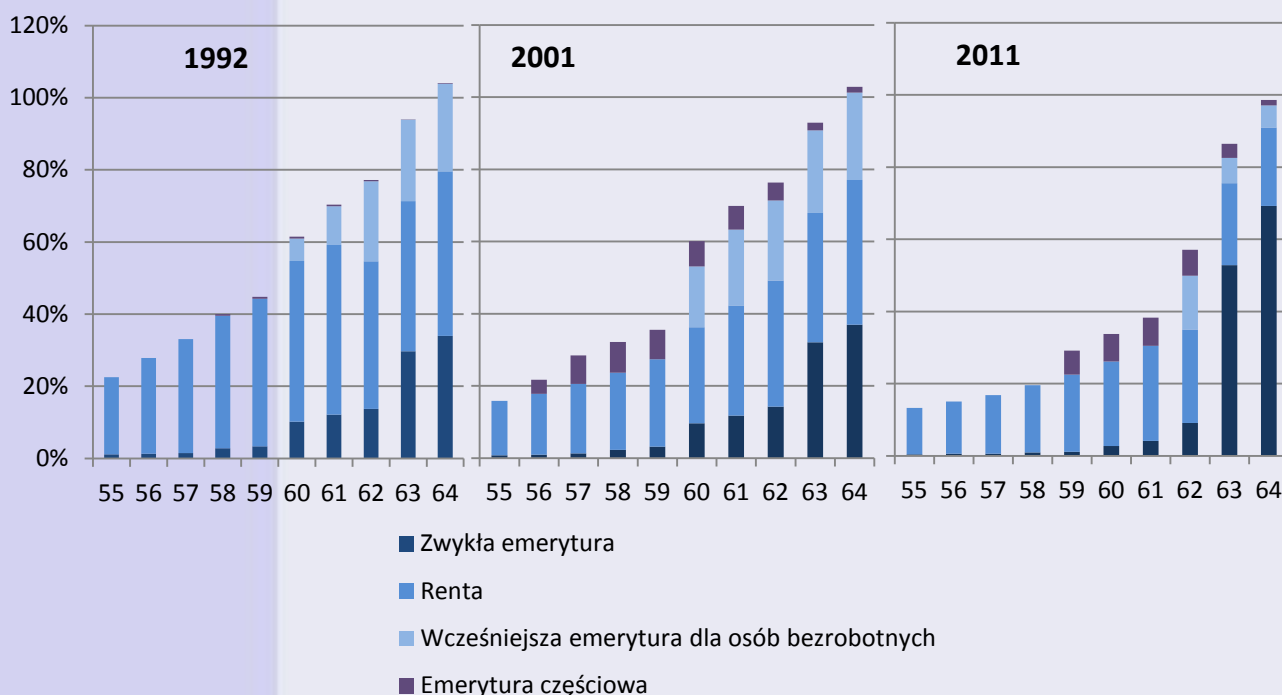


Źródło Statistics Finland

Ewolucję struktury pobieranych świadczeń można zaobserwować na poniższych wykresach.

Wykres 15.

Świadczeniobiorcy poszczególnych rodzajów wcześniejszych emerytur w podziale na grupy wiekowe jako procent całości populacji w latach 1992, 2001 i 2011



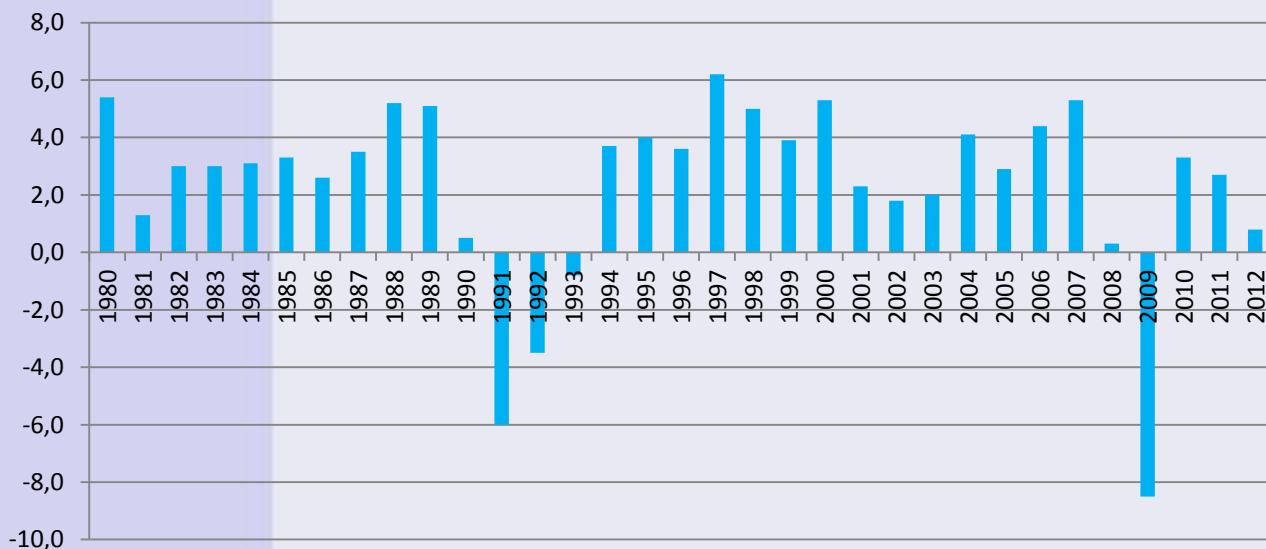
Źródło: Statistics Finland

Obecnie wciąż dominującą pozycją wśród świadczeń dezaktywizacyjnych jest renta z tytułu niezdolności do pracy, która jednak stopniowo ulega zmniejszeniu. Po 60. r.ż. istotną pozycją są również świadczenia dla osób bezrobotnych, których wykorzystanie również uległo zmniejszeniu w ciągu ostatnich 20 lat. Widać również skokowy wzrost liczby osób przechodzących na zwykłą emeryturę w wieku 63 lat, czyli w najniższym wieku, dopuszczonym obecnie przez ustawodawcę. Taki skok nie był widoczny we wcześniejszych okresach, co może wskazywać na negatywny wpływ wprowadzenia elastycznego wieku emerytalnego na skłonność do dłuższego pozostawania na rynku pracy. Najważniejszy jest jednak spadający udział osób pobierających świadczenia dezaktywizacyjne ogółem z niemal 70 proc. w 1992 r. dla 61-latków do mniej niż 40 proc. obecnie. Podobną zależność można zauważyć dla niemal wszystkich grup wiekowych (z wyjątkiem 63- i 64-latków).

4. Wyniki gospodarcze przed i po podjęciu reform zwiększających zatrudnienie osób w wieku 55 lat i więcej

Impulsem do przeprowadzenia reform rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego było silne i długotrwałe załamanie gospodarcze, które wystąpiło na początku lat 90. Drugi szok, który dotknął fińską gospodarkę związany był z wystąpieniem ogólnoświatowej recesji.

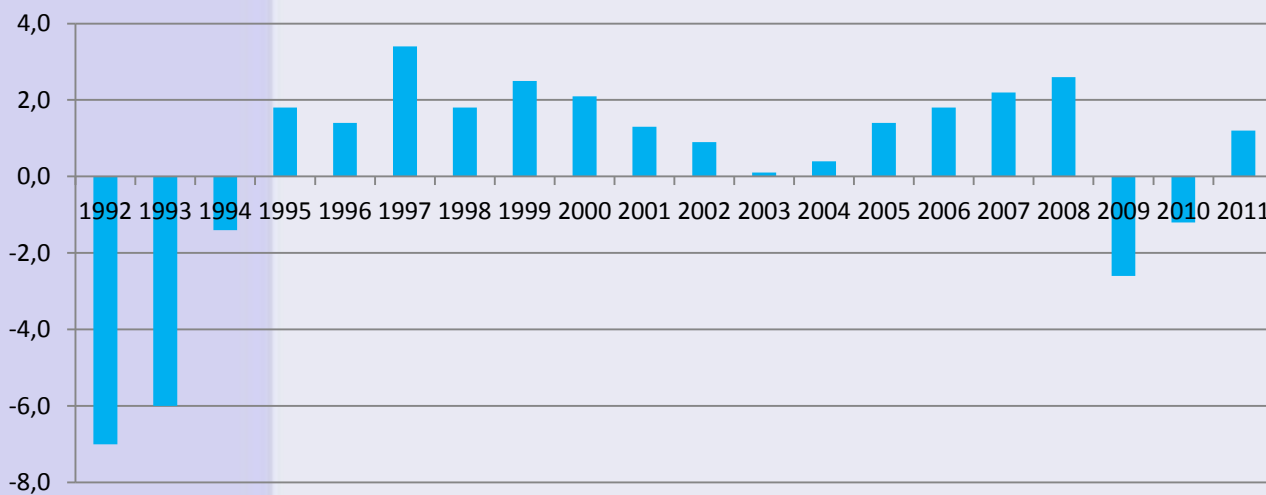
Wykres 16. Dynamika PKB Finlandii w latach 1980-2012



Źródło: Eurostat

Podobnym wahaniom podlegała również dynamika zatrudnienia. W tych samych okresach następowało albo spowolnienie wzrostu zatrudnienia albo wręcz jego spadek.

Wykres 17. Dynamika zatrudnienia w Finlandii w latach 1992-2010



Źródło: Eurostat

5.

Podsumowanie

Finlandia na początku lat 90. została dotknięta głęboką recesją, która odsłoniła słabości jej gospodarki i systemu instytucjonalnego rynku pracy, oferującego hojne świadczenia dezaktywizacyjne, a przede wszystkim kosztowny system rent i wcześniejszych emerytur. W związku z postępującym starzeniem demograficznym społeczeństwa, rząd Finlandii wprowadził szereg reform mających na celu zwiększenie zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym. Kontynuacja praktyki wczesnego wychodzenia z rynku pracy w połączeniu z wydłużającą się przeciętną długością trwania życia i małą dzietnością, mogła w krótkim okresie doprowadzić do załamania się systemu finansowania wydatków na świadczenia społeczne.

Podstawowymi narzędziami do zwiększenia zatrudnienia wśród osób w wieku emerytalnym było uszczelnienie systemu rentowego (poprzez likwidację rent ze złagodzonymi warunkami medycznymi) oraz ograniczenie dostępności wcześniejszych emerytur dla osób bezrobotnych. Oprócz działań dotyczących systemu wcześniejszych emerytur, wprowadzono również elastyczny wiek emerytalny, który posiada wbudowane zachęty do dłuższego pozostawania na rynku pracy.

Efektom wprowadzonych reform jest wzrost współczynnika zatrudnienia wśród pracowników w wieku przedemerytalnym z 35,2 proc. w 1994 r. do 56,8 proc. w 2011 r., czyli o niemal 22 pkt. proc.

Bibliografia

- [1] Adema, W., M. Ladaïque, *"How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)"*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing, 2009.
- [2] Antolin P., Oxley P., Suyker W., *How will Ageing affect Finland?*, OECD Economics Department Working Papers, No. 295, 2001.
- [3] Arnkil, R.; Hietikko, M.; Mattila, K.; Nieminen, J; Rissanen, P; and Spangar, T. *The National Programme on Ageing Workers Evaluation. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health*, 2002.
- [4] Börsch-Supan A., *The 2005 Pension Reform in Finland*, Finnish Centre for Pensions, Working Paper, 2005.
- [5] EC, *Income benefits for early exit from the labour market in eight European Countries*, European economy, No. 3, 1998.
- [6] FMSAH, *The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers: The Concluding Report on the Programme*, Finnish Ministry of Social Affairs and Health, 2002.
- [7] Hytti H., Nio I., *Monitoring the employment strategy and the duration of active working life*, Ministry of Labour, 2004.
- [8] Ilmakunnas S., Takala M., *Promoting employment among ageing workers: Lessons from successful policy changes in Finland*, The Geneva Papers, 2005.
- [9] Kalela J., Kiander J., Kivikuru U., Loikkanen H. A., Simpura J., *Down from the Havens, Up from the Ashes*, VATT-Publications, 2001.
- [10] Kannisto J., *Effective retirement age in the Finnish earnings-related pension scheme*, Tilasto-Raportti, 2011.
- [11] Kunz J., *Population aging - Problem or chance. Lessons from the case of Finland*, University of Tampere, 2005.
- [12] Niemelä H., Salminen K., *"Social Security in Finland"*, 2006.
- [13] OECD, *Aging and Employment Policies: Finland*. Organization for Economic Cooperation and Development, 2004.
- [14] OECD, *OECD Economic Outlook Finland 2006*, 2006.
- [15] Räisänen H., Hori H., *Employment policies in two ageing societies: Japan and Finland compared*, Government Institute for Economic Research, VATT Discussion Papers, 2008.
- [16] Rix S.E., *Rethinking the role of older workers: Promoting Older Worker Employment in Europe and Japan*, Public Policy Institute, 2005.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Katarzyna Michalska

e-mail: katarzyna.michalska@for.org.pl