

Warszawa, 7 marca 2012 r.

OPINIA

Wiek emerytalny w problematyce dokończenia reformy emerytalnej. Dlaczego Polacy powinni dłużej pracować?



Dr Wojciech Nagel

ekspert BCC ds. ubezpieczeń społecznych
zastępca przewodniczącego RN ZUS
tel. 601 329 181

Ocena efektów reformy ubezpieczeń wprowadzonej w 1999 roku wywołuje sprzeczne opinie zarówno w społeczeństwie jak i w środowisku eksperckim. Zadowolenie ze sposobu w jaki funkcjonuje system emerytalny wyraża co czwarty Polak zaś opinie krytyczne prezentuje połowa obywateli.¹ Niezadowolenie i niechęć do systemu emerytalnego wzrasta w okresie wdrażania głębokich zmian systemowych, czego przykładem było ograniczenie przywileju przechodzenia na wcześniejsze emerytury i wprowadzenia tzw. rozwiązań pomostowych. Zostały one wdrożone z początkiem 2009 roku a badanie opinii publicznej przeprowadzone w okresie dyskusji społecznej nad projektem zmian, wskazało na wysoki poziom dezaprobaty i sprzeciw większości respondentów (64%) wobec dokonywanych przeobrażeń.

Cele reformy emerytalnej z 1999 roku – próba bilansu

Główne cele reformy emerytalnej były skoncentrowane wokół wprowadzenia zdywersyfikowanego, częściowo kapitałowego systemu o zdefiniowanej składce, który miał być zbudowany w oparciu o zasadę „sprawiedliwości aktuarności”. Bilans minionej dekady wskazuje, iż cel ten został spełniony częściowo a założenia reformy wprowadzono w sposób niepełny lub też nastąpiła głęboka rewizja podstaw funkcjonowania nowego systemu. Zróżnicowanie konstrukcji systemu maleje, z uwagi na niedorozwój i ograniczanie roli segmentu kapitałowego jako metody akumulacji aktywów i źródła wypłaty przyszłych świadczeń. Dotyczy to w szczególności ograniczenia w 2011 roku wysokości składki pracowniczej zasilającej otwarte fundusze emerytalne (z 7,3 do 2,3% podstawy wymiaru). Zmniejszenie wysokości transferów do OFE (czyli dokonanie innego podziału składki na część repartycyjną oraz kapitałową) istotnie podniosło tzw. ryzyko systemowe, koncentrując je zasadniczo w pierwszym filarze (FUS), który jest objęty pełną gwarancją państwa. Wygenerowano dodatkowe, odłożone zobowiązanie wobec przyszłego systemu podatkowego i składkowego – przesądzając de facto o jego perspektywicznej progresji. Podwyżka podatków będzie nieunikniona, z uwagi na podniesienie się tzw. współczynnika

¹ Badanie reprezentacyjne CBOS, luty 2010 (N=1021).

obciążenia systemowego (WOS), który zacznie wzrastać, począwszy od 2020 roku – przeciętnie od 0,40 do 0,50 – w 2040 roku. Na jego niekorzystne kształtowanie się w dłuższej perspektywie silnie oddziałuje proces starzenia się społeczeństwa. Mężczyzna dożywający 60 roku życia ma szansę przeżyć kolejnych 18,25 lat a jego prawdopodobieństwo dożycia 67 lat wynosi blisko 85%. W przypadku Kobiety w wieku 60 lat, perspektywa przeciętnego dalszego trwania jej życia wynosi 23,47 lat a prawdopodobieństwo dożycia do 67 roku życia wynosi 93,6%. Powyższa prognoza wskazuje na potrzebę perspektywicznego zabezpieczenia świadczeń emerytalnych, które powinny być adekwatne oraz wypłacane w warunkach osiągnięcia stabilności finansowej systemu. Podwyższenie wieku emerytalnego jest jedną z kluczowych metod zapewnienia bezpieczeństwa wypłat obecnie i w przyszłości.

Tabela 1. Dalsze trwanie życia w 2010 r.

Mężczyźni

Wiek	Liczba dożywających	Prawdopodobieństwo zgonu	Przeciętne dalsze trwanie życia	Prawdopodobieństwo dożycia do 67 lat
60	80329	0,01875	18,25	84,8%
61	78823	0,02009	17,59	86,5%
62	77239	0,02151	16,94	88,2%
63	75578	0,02301	16,30	90,2%
64	73838	0,02461	15,68	92,3%
65	72021	0,02631	15,06	94,6%
66	70126	0,02814	14,45	97,2%

Kobiety

Wiek	Liczba dożywających	Prawdopodobieństwo zgonu	Przeciętne dalsze trwanie życia	Prawdopodobieństwo dożycia do 67 lat
60	92272	0,00737	23,47	93,6%
61	91591	0,00796	22,64	94,3%
62	90862	0,00858	21,82	95,1%
63	90082	0,00924	21,00	95,9%
64	89250	0,00994	20,19	96,8%
65	88363	0,01070	19,39	97,8%
66	87417	0,01154	18,60	98,8%

Źródło: dane za GUS, 2011.

Prognoza dotycząca wielkości przepływów finansowych, która została sporządzona w okresie przed rozpoczęciem debaty na temat podwyższenia wieku emerytalnego, wskazuje iż, wydolność FUS wzrośnie – w trendzie – dopiero po 2035 roku, osiągając przeciętnie 53%. Oznacza to, iż w 47% (wedle obecnych założeń odnośnie projekcji przepływów do systemu emerytalnego) – będzie on wówczas niewydolny. W zbliżonej wielkości – także w latach 2011 – 2035.

Jednym z zamierzeń reformy było utworzenie trójfilarowej konstrukcji systemowej, która została osłabiona niedorozwojem dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych (PPE i IKE). Wstępna analiza wprowadzonej w 2012 roku nowej metody oszczędzania w postaci indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) wskazuje, iż jest ona mniej korzystna aniżeli rozwiązanie obecnie obowiązujące, które przeżywa istotny regres. Liczba

indywidualnych kont emerytalnych (IKE) w Polsce wynosi blisko 815 tysięcy, jednakże liczba aktywnych rachunków, na których dokonuje się wpłat wynosi niespełna 275 tysięcy. Średnia wpłata na IKE w 2011 roku osiągnęła 1982 zł, czyli niewiele więcej aniżeli wynosi wysokość przeciętnej, miesięcznej emerytury – w grudniu 2001 roku – 1797 zł brutto.

Zmiany wprowadzone reformą miał wspierać Fundusz Rezerwy Demograficznej, którego znaczenie maleje z uwagi na niski - wobec potrzeb - poziom zasileń składkowych oraz przepływów związanych z efektami finansowymi prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ostatnio FRD funkcjonuje także jako fundusz wspomagający obniżanie deficytu budżetowego.

Podniesienie wieku emerytalnego: kto za zmianami?

Monitoring i analiza zjawisk ludnościowych zachodzących w Polsce posocjalistycznej wskazywały od wielu lat na potrzebę wprowadzenia do debaty publicznej zagadnienia stopniowego podnoszenia wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn. Bez względu na to czy podniesienie wieku emerytalnego określimy mianem reformy czy celem cywilizacyjnym, szerszym aniżeli gospodarczy, ma ono charakter zmiany systemowej o szerokich konsekwencjach społecznych i finansowych. Podobnie jak w przypadku ograniczenia możliwości przechodzenia na emeryturę, badania społeczne wskazują, iż respondenci są w znacznej większości przeciwni koncepcji wydłużenia aktywności zawodowej. W badaniu CBOS dotyczącym oceny zmian w systemie emerytalnym, jedynie 16% indagowanych wsparło ideę dłuższej pracy zaś ponad 77% - było jej przeciwna. Podniesienie wieku emerytalnego uważają oni w większości za niekorzystne dla przyszłych świadczeniobiorców (67%), jednakże znaczna część respondentów (42%) dostrzega konieczność ich przeprowadzenia.² W tej grupie przeważają osoby z wyższym wykształceniem (58%), lepiej sytuowane (64%)³, właściciele firm (71%) oraz przedstawiciele kadry kierowniczej i specjalistów (55%). Wyniki te wskazują, iż osoby zaangażowane w tworzenie miejsc pracy oraz kierujące zespołami pracowniczymi, są nastawione proreformatorsko i wspierają zmiany systemowe. Stanowią one naturalną bazę wsparcia modernizacji społecznej, zapewne nie wyłącznie w obszarze ubezpieczeń społecznych.

Podnoszenie wieku emerytalnego za granicą: Polska na tle krajów UE

Ożywiona debata związana z podniesieniem wieku emerytalnego objęła w ostatnich latach wiele krajów, w których wiek kończenia aktywności zawodowej jest zbliżony lub wyższy aniżeli występujący w warunkach polskich. Wśród nich można wyróżnić następujące państwa, które nie przeprowadziły zmian wcześniej i planują je przeprowadzić w najbliższym czasie:

1. Austria, Francja i Słowacja, w których występuje niższy od przeciętnej i zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet (60-62 lata) i mężczyzn (60-65 lat),
2. Holandia Malta i Portugalia, w których obecny wiek emerytalny wynosi 65 lat dla obydwu płci a wymienione kraje planują jego podniesienie do 67 lat i więcej.

Podwyższenie wieku emerytalnego i wprowadzenie szczegółowych algorytmów zmian zostało dokonane w 13 krajach członkowskich UE oraz Chorwacji. Zmiany zostały zaplanowane w zróżnicowanym horyzoncie czasowym i będą przeprowadzane stopniowo.

Ostatnia grupa krajów obejmuje te państwa, które mają wyższy od przeciętnego pułap wieku uprawniającego do świadczenia emerytalnego i w związku z tym nie planują zmian w przedmiotowym zakresie. Dotyczy to Belgii, Cypru, Irlandii, Luksemburga, Szwecji,

² CBOS, s.8

³ Do tej grupy osób zaliczono osoby o dochodach miesięcznych per capita powyżej 1500 zł.

których obywatele (kobiety i mężczyźni) przechodzą na emeryturę pomiędzy 63 a 67 rokiem życia.

Outsiderem modernizacji systemu emerytalnego w przedmiotowym zakresie stała się w ostatnich latach m.in. Finlandia, w której silny opór związków zawodowych zablokował możliwość podwyższenia minimalnego wieku emerytalnego z 63 do 65 lat. W Słowenii parlament przyjął w 2010 roku reformę emerytalną, która zakładała stopniowe podwyższenia wieku emerytalnego do 65 lat a także jego zrównanie dla obu płci. Pozostawiono także możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę w przypadku posiadania długiego stażu ubezpieczeniowego. Jednakże na wniosek związków zawodowych Trybunał Konstytucyjny Słowenii orzekł o konieczności przyjęcia reformy w referendum, które zostało przeprowadzone w czerwcu 2011 roku a jego wynik okazał się negatywny. Miało to znaczące reperkusje polityczne w postaci upadku rządu i przedterminowych wyborów parlamentarnych. Zmiany mają być podjęte ponownie po ukonstytuowaniu się nowego rządu.

Zmiany wspomagające podniesienie wieku emerytalnego

Na posiedzeniu Zespołu Ubezpieczeń Komisji Trójstronnej 27 lutego b.r. strona pracodawców wskazywała na potrzebę przygotowania się na wystąpienie nowej sytuacji na rynku pracy w okresie najbliższych kilku lat (2013 – 2017). Sytuacja demograficzna będzie wpływała na osłabianie się czynnika podażowego w odniesieniu do krajowych zasobów pracy i Polska stanie zapewne w obliczu napływu imigrantów ekonomicznych. Zjawisko takie występowało w przeszłości i ma miejsce obecnie w wielu krajach UE. Proces wydłużania aktywności zawodowej Polaków należy skorelować z aktywną polityką rynku pracy oraz zmianą przepisów związanych z zatrudnianiem i osiedlaniem się obcokrajowców. Przebudować należy dotychczasową formułę funkcjonowania urzędów pracy – domyślnie jako aktywnego udziałowca w tworzeniu miejsc pracy z udziałem doradców zawodowych z firm prywatnych. Dotychczasowe metody aktywizacji zawodowej bezrobotnych wymagają zmian, które implementowałyby dobre wzory zagraniczne. Znane są doświadczenia funkcjonowania m.in. urzędów pracy w Danii i Holandii, które miały być wdrażane do polityki rynku pracy w latach 90-tych ale zostały zarzucone, także na skutek zdecentralizowania odpowiedzialności za kształtowanie polityki rynku pracy. Warto rozważyć obecnie przeprowadzenie analizy funkcjonowania modelu przeciwdziałania bezrobociu i wspierania zatrudnienia, zważywszy iż funkcjonująca od blisko 15 lat jego nowa formuła jest dosyć powszechnie krytykowana i uważa się ją za niewydolną. W ramach działań doraźnych propozycja Ministra Pracy i Polityki Socjalnej dotycząca przekazywania bonów stażowych dla pracodawców zatrudniających absolwentów zasługuje na poparcie. Chodziłoby wszakże o to aby program absolwencki zapowiadany jako pilotaż skierowany do 3 tys. osób, upowszechnić i uczynić go rozwiązaniem trwałym.

Podsumowanie. Przyszłość emerytur

Emerytura jest zobowiązaniem finansowym wobec przyszłych pokoleń. Należy zatem zadbać o stabilizowanie i umacnianie polskiego systemu finansów publicznych, także przez zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego. Wpływ podwyższenia wieku emerytalnego na przyrost PKB jest w perspektywie 30-letniej (2012-2030) pozytywny i wynosi przeciętnie 0,2 pp rocznie. Efekt ten rośnie w kolejnych latach i wyniesie według prognozy 0,3% w latach 2033-2042 a poziom PKB będzie wyższy o 5,4% w porównaniu ze scenariuszem bazowym⁴. Z uwagi na fakt, iż corocznie, od momentu rozpoczęcia wprowadzania zmian rosnąć będzie grupa osób, które zostaną objęte wydłużeniem okresu ich aktywności zawodowej, wzrastać będą korzyści w postaci zwiększonego przepływu składkowego. Poprawa sytuacji FUS

⁴ Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy o emeryturach i rentach z FUS (2012, WE) s. 29

nastąpi w szczególności w latach 2030-40, w których dodatnie przepływy finansowe w danym roku osiągną wysokość sięgającą ok. 4% kwoty wydatków rocznie. Po tym okresie korzyści świadczeniobiorców zaczną przeważać nad pozytywnymi efektami w FUS, co wpłynie na poprawę adekwatności świadczeń. Podniesienie wieku emerytalnego wpłynie także na podwyższenie wskaźnika zatrudnienia, który za 30 lat ukształtuje się na poziomie 60% i będzie wyższy o blisko 5,5 pp aniżeli w 2010 roku.

Zmiana systemowa wieku emerytalnego jest niezbędna – dłuższe życie oznacza wyzwanie i potrzebę dłuższej pracy. Daje ona możliwość uzyskania adekwatnych świadczeń w bardziej stabilnym otoczeniu finansowym.