

Analiza i ocena proponowanych zmian ustawowego wieku emerytalnego w Polsce

Marek Szczepański*

Streszczenie: Celem poznawczym niniejszego opracowania jest analiza i ocena przedłożonego przez prezydenta RP Andrzeja Dudę projektu zmian w ustawowym wieku emerytalnym, zakładającego przywrócenie obowiązującego do końca 2012 roku ustawowego wieku 65 lat dla mężczyzn oraz 60 lat dla kobiet w powszechnym pracowniczym systemie emerytalnym (administrowanym przez ZUS) oraz w systemie ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS), z możliwością kontynuacji pracy, jeżeli uczestnik systemu emerytalnego wyrazi taką wolę.

W artykule zastosowano metodę analizy aktów prawnych, metodę porównawczą (w odniesieniu do wybranych parametrów w polskim systemie emerytalnym oraz systemach emerytalnych innych państw Unii Europejskiej), metodę opisu oraz wyjaśniania (eksplanacji). Analizę możliwych skutków wprowadzenia zmian w powszechnym wieku emerytalnym przeprowadzono zarówno w perspektywie mikroekonomicznej (oceny użyteczności tego typu rozwiązania dla uczestnika systemu emerytalnego), jak i w makroekonomicznej (wpływu zmian w systemie zabezpieczenia emerytalnego na finanse publiczne i na rynek pracy).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w perspektywie makroekonomicznej wprowadzenie powszechnego wieku emerytalnego dla kobiet na poziomie 60 lat, a dla mężczyzn 65 lat nie znajduje uzasadnienia i znacząco pogłębi zarówno deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz pogorszy stan finansów publicznych w krótkiej, średniej (do 2020 r.) i dłuższej perspektywie (do 2060 r.). Może także wpłynąć na dezaktywizację zawodową osób starszych, zdolnych jeszcze do pracy. Z punktu widzenia uczestnika systemu ocena jest bardziej skomplikowana, gdyż zależy od indywidualnej sytuacji życiowej i preferencji.

Autor proponuje obudowanie propozycji zmian ustawowego wieku emerytalnego rozwiązaniami prawnymi uniemożliwiającymi pracodawcom zwalnianie pracowników tylko ze względu na osiągnięcie ustawowego wieku emerytalnego, jeśli będą mogli i chcieli pracować dłużej, a także silniejszymi niż do tej pory zachętami do uczestnictwa w dodatkowych, dobrowolnych systemach emerytalnych.

Słowa kluczowe: ustawowy, powszechny wiek emerytalny, demograficzne starzenie się społeczeństwa, publiczny i dodatkowe systemy emerytalne w Polsce

Wprowadzenie

Na początku niezbędne jest sformułowanie ogólnego zastrzeżenia, iż zawarte w artykule konkluzje odnoszą się do projektu zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (*Projekt ustawy...*), który to projekt w trakcie prac sejmowych może jeszcze ulec zmianom. Jednakże samo przywrócenie powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego w Polsce przed 2013 rokiem (tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) wydaje się przesądzone, gdyż projekt prezydencki popiera

* dr hab. Marek Szczepański prof. PP, Politechnika Poznańska, Wydział Inżynierii Zarządzania, Katedra Nauk Ekonomicznych, e-mail: marek.szczepanski@put.poznan.pl.

partia rządząca mająca bezwzględną większość głosów w Sejmie i wiele wskazuje na to, że proponowane zmiany zostaną wprowadzone w 2016 lub w 2017 roku. A zatem już na tym etapie wskazana jest pogłębiona refleksja na ten temat na gruncie ekonomii emerytalnej.

Czy zmiana ustawowego wieku emerytalnego w publicznym pracowniczym systemie emerytalnym i w systemie ubezpieczeń społecznych rolników ma uzasadnienie ekonomiczne i społeczne? Jakie zmiany może to spowodować w finansach publicznych (zwłaszcza – w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) i na rynku pracy – zaraz po wprowadzeniu i w perspektywie kolejnych 20–30 lat (a przy analizie systemów emerytalnych trzeba brać pod uwagę dłuższy okres)? Jak można ocenić ten projekt na gruncie teorii polityki społecznej i ekonomii emerytalnej?

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytania, należy wyjść od kwestii podstawowych: precyzyjnego zdefiniowania zasadniczego celu ekonomicznego i społecznego funkcjonowania publicznego, obowiązkowego systemu emerytalnego. Ponadto niezbędne jest przypomnienie najważniejszych założeń systemowej reformy emerytalnej wprowadzonej w Polsce w 1999 roku oraz zmian wprowadzonych w systemie emerytalnym latach 2011–2014, przez poprzednią koalicję rządową. Bez tego rozważania nad celowością wprowadzania kolejnych zmian dotyczących ustawowego wieku emerytalnego byłyby wyrwane z kontekstu i nie uwzględniały istotnych uwarunkowań ekonomicznych i instytucjonalnych, w jakich owe regulacje mają być wprowadzane.

1. Istota i funkcje ekonomiczne oraz społeczne systemów emerytalnych

Ekonomiczne spojrzenie na zagadnienie współczesnego systemu emerytalnego wymaga uwzględnienia dwóch różnych perspektyw – mikro- i makroekonomicznej. System emerytalny w skali mikroekonomicznej jest narzędziem wygładzenia konsumpcji w cyklu życia jednostki poprzez odpowiednią alokację dochodu (por. Barr, Diamond 2006: 16; Blake 2006: 1). Analizując systemy emerytalne w perspektywie makroekonomicznej, bierzemy pod uwagę rezultaty działań całej zbiorowości osób (gospodarstw domowych), które chcą zapewnić sobie zabezpieczenie finansowe na starość. Nie wystarczą w tym celu indywidualne, osobiste oszczędności gospodarstw domowych. Podstawę zabezpieczenia emerytalnego również w XXI wieku w państwach rozwiniętych gospodarczo są i przez wiele kolejnych dekad pozostaną publiczne, obowiązkowe systemy emerytalne¹.

W skali makroekonomicznej system emerytalny jest narzędziem podziału bieżącego PKB w uproszczeniu między pokolenie pracujących i pokolenie emerytów (Góra 2003: 19). Natomiast celem społecznym systemu emerytalnego jest ochrona przed ryzykiem starości, rozumianym w sensie ekonomicznym jako ryzyko braku wystarczających środków do życia po zakończeniu lub istotnym ograniczeniu aktywności zawodowej ze względu na wiek.

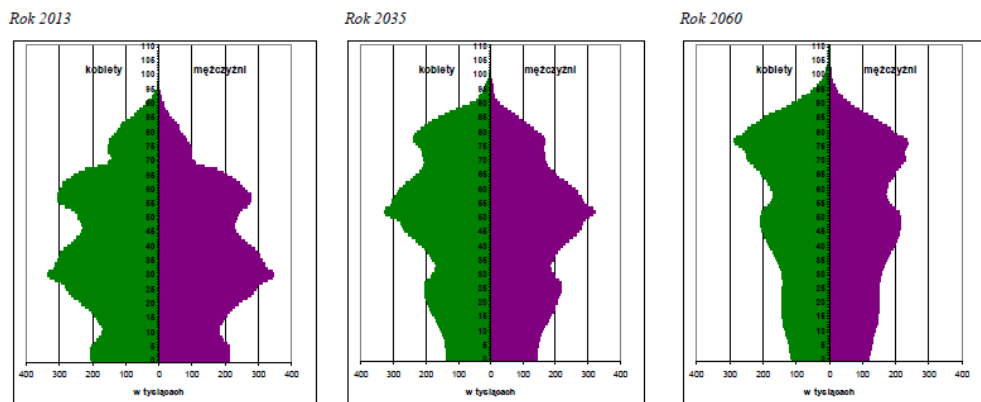
¹ Pierwszy z nich – o charakterze ubezpieczeniowym – jak wiadomo powstał w latach 90. XIX w. w Niemczech, stąd zwany jest systemem bismarckowskim.

Paradoksalnie, ryzyko to nie ma charakteru negatywnego. To, że dzięki postępom cywilizacji, zwłaszcza medycyny, lepszym warunkom pracy i życia, coraz więcej osób dożywa ustawowego wieku emerytalnego (pierwsza faza ryzyka starości w modelu T. Szumlicza) i żyje coraz dłużej po przejściu na emeryturę (druga faza ryzyka starości), jest zjawiskiem ze wszech miar pozytywnym (Szumlicz 2006: 221). Przejście na emeryturę pociąga jednak za sobą utratę dochodu i ograniczenie możliwości finansowania konsumpcji w gospodarstwie domowym. Występuje zatem ryzyko braku środków lub niewystarczających środków na zapewnienie godnej egzystencji na starość, po zakończeniu aktywności zawodowej.

Bardzo ważnym parametrem stosowanym w ekonomii emerytalnej jest adekwatność dochodowa, jaką zapewnia system emerytalny, mierzona zwykle stopą zastąpienia (relacja świadczenia emerytalnego do ostatnich lub średnich dochodów z pracy). Zgodnie z przyjętymi przez organizacje międzynarodowe standardami (np. Międzynarodową Organizację Pracy, Unię Europejską – w ramach tzw. metody otwartej koordynacji systemów zabezpieczenia emerytalnego) systemy emerytalne powinny zapewnić nie tylko ochronę przed ubóstwem, ale także poziom życia zbliżony do tego z okresu aktywności zawodowej, aby zapobiegać negatywnym zjawiskom społecznym i ekonomicznym, takim jak wykluczenie społeczne, pauperyzacja i deprywacja materialna osób starszych (OECD 1998). Realizacja tego celu staje się z upływem czasu, mimo wzrostu gospodarczego w krajach rozwiniętych gospodarczo, postępu cywilizacyjnego (w tym również technologicznego), wzrostu wydajności i produktywności pracy – coraz trudniejsza. Za minimalny dopuszczalny wskaźnik adekwatności dochodowej przyjmuje się na ogół stopę zastąpienia (relacja emerytury do ostatniego lub średniego wynagrodzenia z pracy) na poziomie 40%.

2. Ryzyko demograficzne w systemach emerytalnych

Tradycyjne systemy emerytalne finansowane na zasadzie umowy pokoleniowej (w tym systemy ubezpieczeniowe typu bismarckowskiego) były w stanie zapewnić godziwe emerytury, zwłaszcza w bardziej zamożnych państwach, gdzie składki emerytalne lub podatki odprowadzane od wynagrodzeń pozwalały na zgromadzenie odpowiednio dużego kapitału uprawnień emerytalnych, a kolejne pokolenia pracujących były odpowiednio liczne w proporcji do generacji emerytów (np. 4 osoby opłacające składki w stosunku do jednego emeryta). Tymczasem już w ostatnich dekadach XX wieku w krajach rozwiniętych gospodarczo (w uproszczeniu można zaliczyć do nich państwa należące do OECD, w tym również Polskę) stabilności finansowej systemów emerytalnych zagrażał zaczął proces demograficznego starzenia się populacji. Wydłużanie średniej długości życia przy jednoczesnym spadku dzietności w rodzinie powoduje, że stopniowo piramida wieku ulega odwróceniu: wzrasta liczba osób w wieku poprodukcyjnym, maleje liczebność osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym (por. rys. 1).

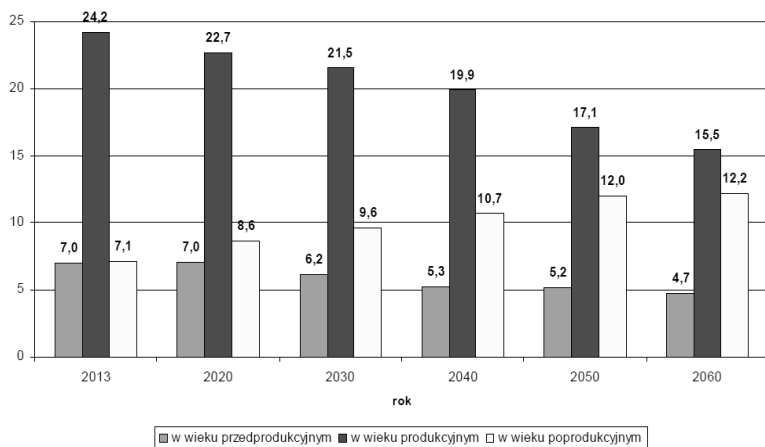


Rysunek 1. Piramida wieku w Polsce – stan obecny i prognoza na lata 2035 i 2060

Źródło: ZUS (2013): 13.

Osoby w wieku poprodukcyjnym żyją przeciętnie coraz dłużej i w związku z tym dłużej korzystają ze świadczeń z systemów emerytalnych, które co do zasady (systemy publiczne) powinny zapewnić strumień świadczeń wypłacanych do końca życia (*life annuity*) po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego i spełnieniu określonych wymogów (np. odpowiednie okresy opłacania składek w systemach ubezpieczeniowych).

Niekorzystne z punktu widzenia finansowej stabilności systemów emerytalnych zmiany proporcji między populacją pracujących i emerytów zajdą już w najbliższych dekadach, w latach 2020–2030 (por. rys. 2).



Rysunek 2. Populacja Polski w podziale na ekonomiczne grupy wieku (przedprodukcyjny, produkcyjny i poprodukcyjny – definicje grup przed podwyższeniem wieku emerytalnego) (mln)

Źródło: ZUS (2013): 13.

Prognoza demograficzna Eurostatu przewiduje, że iloraz liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku emerytalnym wzrośnie przez wszystkie lata do 2060 roku – zarówno w wariantach z podwyższeniem wieku emerytalnego, jak i bez (w tym drugim przypadku oczywiście szybciej). Przy zachowaniu definicji ekonomicznych grup wieku sprzed podwyższenia wieku emerytalnego (a więc takich, jakie będą obowiązywać, jeżeli propozycje zawarte w analizowanym prezydenckim projekcie ustawy zostaną ponownie przyjęte), liczba ludności w wieku poprodukcyjnym będzie sukcesywnie wzrastać i w roku 2040 osiągnie poziom półtorakrotnie wyższy niż w 2013 roku, a w roku 2052 już przeszło 70% wyższy niż w 2013 roku (ZUS 2013: 11).

Wprowadzane od 2013 roku stopniowe podwyższanie i docelowe zrównanie wieku emerytalnego, w świetle prognoz demograficznych Eurostatu, mogło nieco spowolnić, ale nie zahamować ten trend demograficzny (por. tab. 1).

Tabela 1

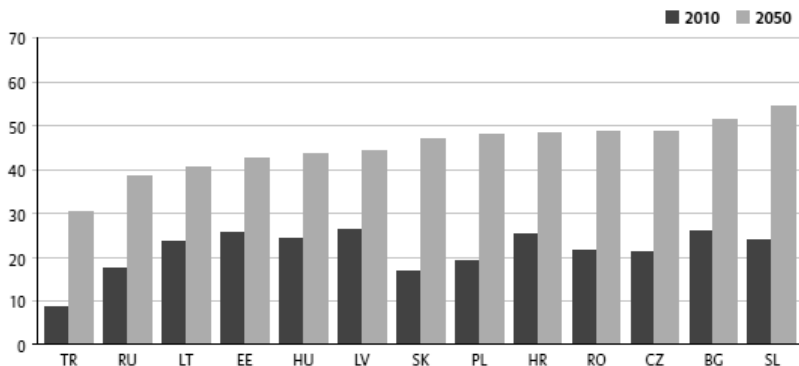
Udziały poszczególnych grup ekonomicznych w całej populacji: stan na koniec roku (definicje ekonomicznych grup wieku po podwyższeniu wieku emerytalnego i przed podwyższeniem wieku emerytalnego)

| | 2013 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Stan obecny i prognozowany po podwyższeniu wieku emerytalnego wprowadzonym od 2013 r. | | | | | | |
| Populacja (%) | | | | | | |
| w wieku przedprodukcyjnym | 18,2 | 18,4 | 16,6 | 14,7 | 15,0 | 14,6 |
| w wieku produkcyjnym | 63,3 | 61,8 | 61,3 | 62,4 | 57,1 | 53,1 |
| w wieku poprodukcyjnym | 18,4 | 19,8 | 22,1 | 22,9 | 27,8 | 32,3 |
| Stan obecny i prognozowany po ewentualnym przywróceniu ustawowego wieku emerytalnego 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet | | | | | | |
| Populacja: | | | | | | |
| w wieku przedprodukcyjnym | 18,2 | 18,4 | 16,6 | 14,7 | 15,0 | 14,6 |
| w wieku produkcyjnym | 63,3 | 59,2 | 57,6 | 55,5 | 49,9 | 47,8 |
| w wieku poprodukcyjnym | 18,6 | 22,5 | 25,8 | 29,7 | 35,1 | 37,6 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie ZUS (2013): 12.

Jak każda prognoza długoterminowa, tak i ta opiera się na określonych założeniach i nie musi w stu procentach się spełnić. Poprzez aktywną politykę prorodzinną można będzie jeszcze nieco złagodzić negatywne następstwa demograficznego starzenia się społeczeństwa, choć całkowite odwrócenie trendu wydaje się obecnie mało realne. *Nota bene*, podobne prognozy demograficzne znaleźć można w statystykach Banku Światowego, OECD czy w opracowaniach analitycznych przygotowanych na zlecenie instytucji finansowych. Na przykład w opracowaniu Allianz Global Investor, dotyczącym długoterminowej stabilności finansowej systemów emerytalnych (Allianz Global Investors 2011), znaleźć można interesujące zestawienie zmian współczynnika obciążenia ludnością w starszym wieku (*old-age dependency ratio*, definiowany jako iloraz liczby osób wieku 65 lat i wyższym

w relacji przypadających na 100 osób w wieku zdolności do pracy 15–64 lat) dla Polski i innych państw postsocjalistycznych (por. rys. 3)².



Rysunek 3. Przewidywane zmiany współczynnika obciążenia demograficznego w krajach postsocjalistycznych w latach 2010–2050

Źródło: UN Population Division (2011), Allianz Global Investors (2011).

Oczywiście, **wskazane procesy demograficzne stanowią bardzo poważne wyzwanie dla długoterminowej stabilności finansowej systemów emerytalnych**. W Polsce już obecnie saldo funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS), z którego wypłacane są emerytury, jest ujemne, a dopłaty z budżetu państwa zapewniające ciągłość wypłaty świadczeń przekraczają 50 mld zł. Średnioterminowa prognoza wpływów i wydatków FUS wskazuje na trwałość deficytu FUS, pomimo zmniejszenia nowych emerytur w związku ze stopniowym podwyższaniem wieku emerytalnego od 2013 roku (o 4 miesiące rocznie, docelowo do jednolitego poziomu 67 lat dla mężczyzn i kobiet). Jeśli ustawowy wiek emerytalny zostanie ponownie skrócony do 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet, to ten deficyt jeszcze się powiększy. W zależności od wariantu rozwoju sytuacji ekonomicznej, saldo FUS w perspektywie do 2020 roku (a więc stosunkowo nieodległej) pozostanie trwale ujemne (por. tab. 2).

² Wskaźnik obciążenia ludnością w starszym wieku (*old-age dependency ratio*) należy do grupy wskaźników obciążenia demograficznego (*age dependency ratios*), służących do pomiaru proporcji między wyodrębnionymi grupami wieku. W statystyce społecznej mają one istotne znaczenie dla oceny obecnego stanu i prognozowania wybranych parametrów (np. niezbędnych do poniesienia nakładów) nie tylko w odniesieniu do systemów emerytalnych, ale także innych podsystemów wchodzących w skład systemu zabezpieczenia społecznego – np. systemu opieki zdrowotnej (por. *Statystyka społeczna...* 2007).

Tabela 2

Saldo FUS w 3 wariantach prognozy wpływów i wydatków FUS na lata 2016–2020

| Wyszczególnienie | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------------|------|------|------|------|------|
| Wariant nr 1 prognozy (podstawowy) | Saldo FUS w mld zł | -54 | -56 | -59 | -62 | -62 |
| | Saldo FUS w % PKB | -2,9 | -2,8 | -2,7 | -2,6 | -2,6 |
| Wariant nr 2 prognozy (pesymistyczny) | Saldo FUS w mld zł | -61 | -66 | -70 | -75 | -79 |
| | Saldo FUS w % PKB | -3,4 | -3,4 | -3,5 | -3,5 | -3,6 |
| Wariant nr 3 prognozy (optymistyczny) | Saldo FUS w mld zł | -47 | -46 | -46 | -44 | -43 |
| | Saldo FUS w % PKB | -2,5 | -2,3 | -2,1 | -1,9 | -1,4 |

Źródło: *Prognoza wpływów i wydatków...* (2014): 28–30.

3. Reformy emerytalne odpowiedzią na przeobrażenia demograficzne

Odpowiedzią na oczekiwane przemiany demograficzne i związane z nimi zagrożenia dla stabilności finansowej systemów emerytalnych i finansów publicznych były reformy wprowadzone w wielu krajach, w tym również w Polsce, pod koniec XX i na początku XXI wieku. Wprowadzony w 1999 roku w naszym kraju nowy system emerytalny o charakterze mieszanym, repartycyjno-kapitałowym, miał zapewnić dywersyfikację ryzyka i zróżnicowanie źródeł finansowania emerytur: oprócz I filara repartycyjnego administrowanego przez ZUS wprowadzono całkowicie nowy II filar kapitałowy (inwestowanie składek emerytalnych na rynku kapitałowym przez prywatne spółki nazwane powszechnymi towarzystwami emerytalnymi). Z założenia system wielofilarowy miał być bardziej odporny na ryzyko demograficzne, a dodatkowo wspierać rozwój gospodarki poprzez inwestycje realizowane przez otarte fundusze emerytalne (OFE).

Mniej widoczną, ale bardzo istotną, gdyż wpływającą na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych, zmianą systemową było zastąpienie formuły zdefiniowanego świadczenia (*defined benefit*) przez zdefiniowaną składkę (*defined contribution*). Nowa formuła obliczania wysokości świadczenia emerytalnego polega na podzieleniu kapitału uprawnień emerytalnych (zgromadzonego w obu filarach, w formie zapisów księgowych w ZUS-ie lub jednostek uczestnictwa na rachunkach w OFE, mających pokrycie w aktywach finansowych) przez liczbę miesięcy dalszej oczekiwanej długości życia dla danego rocznika (kohorty demograficznej) osób przechodzących na emeryturę. Rozwiązanie to wspierać miało długofalową stabilność finansową systemu emerytalnego, gdyż wprowadzenie formuły zdefiniowanej składki automatycznie dopasowuje wysokość świadczeń do dalszej oczekiwanej długości życia. Mało kto pamięta dziś, że twórcy reformy emerytalnej już w 1999 roku zamierzali dokonać zmiany ustawowego wieku emerytalnego i wprowadzić jednolity wiek 62 lat dla mężczyzn i kobiet. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że poprawa długoterminowej

stabilności finansowej systemu (jak się okazuje, nadal trwale deficytowego) zrealizowana ma być kosztem pogorszenia innego ważnego parametru systemu emerytalnego, jakim jest adekwatność dochodowa świadczeń emerytalnych. W nowym publicznym pracowniczym systemie emerytalnym państwo nie gwarantuje określonego poziomu emerytur w relacji do zarobków, jedyną gwarancją dotyczy emerytury minimalnej. O ile w starym systemie emerytalnym stopa zastąpienia wynosiła ok. 70%, o tyle świadczenia z nowego systemu nie przekroczą 40–45% dochodu z okresu aktywności zawodowej. Na przykład według symulacji przygotowanych przez OECD, już z uwzględnieniem docelowego wydłużenia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat, przyszła stopa zastąpienia dochodu z pracy emeryturą w Polsce, dla osób wkraczających obecnie na rynek pracy w wieku 20 lat, miała by wynosić 43,1% (OECD 2015). Skrócenie i zróżnicowanie ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn spowoduje obniżenie stopy zastąpienia, a w przypadku kobiet spadek może być jeszcze bardziej drastyczny, nawet do poziomu poniżej 30%³.

Skutki globalnego kryzysu finansowego z lat 2007–2009 oraz wzrost jawnego długu publicznego spowodowany koniecznością refundowania części składek emerytalnych kierowanych do OFE w celu zapewnienia bieżących wypłat emerytur dla osób, które nabyły uprawnienia do świadczeń w poprzednim systemie emerytalnym, doprowadziły do stopniowej redukcji II kapitałowego filara zreformowanego systemu emerytalnego. Najpierw zmniejszono składki kierowane do OFE, potem połowa aktywów OFE o wartości ok. 150 mld zł zainwestowanych w skarbowe papiery dłużne została umorzona, czyli *de facto* znacjonalizowana, a członkowie funduszy emerytalnych w zamian za aktywa finansowe otrzymali równowartość w zapisach księgowych na wydzielonym subkoncie w ZUS-ie. To „reformowanie reformy” przez rząd PO-PSL oznaczało powtórne zwiększenie roli państwa w systemie emerytalnym, a zarazem ograniczenie roli rynku oraz zwiększenie długu ukrytego w ZUS-ie, a także wzrost ryzyka demograficznego i ogólnego ryzyka systemowego w polskim systemie emerytalnym (Szczepański 2013: 170–171). Jak trafnie ujmuje to K. Bielawska, „kryzys fiskalny przywrócił do agendy działań priorytetowych wieku emerytalnego” (Bielawska 2015: 286). 1 stycznia 2013 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z najistotniejszych zmian wymienić należy:

- stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do osiągnięcia jednakowego poziomu 67 lat (o 1 miesiąc względem osób urodzonych w każdym kwartale roku, czyli stopniowo o 4 miesiące rocznie),
- pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury według zdefiniowanej składki o kwotę pobieranych wcześniej emerytur, przyznanych przed osiągnięciem wieku emerytalnego,
- wprowadzenie możliwości przejścia na emeryturę częściową przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego,

³ Dotyczy to osób legitymujących się pełnym stażem ubezpieczeniowym. Przerwy w pracy nieuchronnie powodują dalsze obniżenie stopy zastąpienia dochodu z pracy przez świadczenie emerytalne.

- stopniowe ujednolicanie stażu ubezpieczeniowego dla kobiet i mężczyzn – do 25 lat – uprawniającego do najniższej emerytury (efektywnie od 2022 r.).

Dopiero na tym szerszym tle „reformowanie reformy” z 1999 roku czy też – zdaniem krytyków – destrukcji tejże reformy, można ocenić kolejne propozycje zmian w systemie emerytalnym, dotyczące ustawowego wieku emerytalnego. Oznaczają one cofnięcie zmian rozpoczętych w 2013 roku (stopniowego wydłużania i zrównywania wieku emerytalnego). Z uzasadnienia do prezydenckiego projektu złożonego w poprzedniej kadencji Sejmu wynikało, że **łączny koszt obniżenia wieku emerytalnego dla sektora finansów publicznych wyniesie w latach 2016–2019 ok. 40 mld zł, z czego dla budżetu państwa ok. 30 mld zł.** W dokumencie tym brakuje szczegółowych założeń tych wyliczeń, wielu ekspertów twierdzi, że faktyczny koszt może być znacznie wyższy. Przydałaby się także długoterminowa prognoza kosztów przywrócenia powszechnego wieku emerytalnego z 2012 roku – do roku 2050, a przynajmniej na najbliższych 30 lat. W takiej bowiem, długoterminowej perspektywie, należy rozpatrywać skutki reformowania systemu emerytalnego. Długofalowo pogłębi to przewidywany deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zmiany idą też w przeciwnym kierunku niż w większości państw Unii Europejskiej. W krajach członkowskich UE powszechny, ustawowy wiek emerytalny jest zróżnicowany: w 2013 roku wynosił on dla mężczyzn od 62 lat na Słowacji do 67 lat w Grecji i Szwecji. Dla kobiet kształtował się od 59 lat i 7 miesięcy w Bułgarii i Rumunii do 67 lat w Grecji i Szwecji. Zdecydowana większość państw UE podjęła już decyzję o zwiększeniu ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. W niektórych krajach istnieje mechanizm automatycznego dopasowania (w praktyce – wydłużania) powszechnego wieku emerytalnego do średniej dalszej oczekiwanej długości życia – np. w Czechach, Danii, Holandii, Grecji, na Cyprze, we Włoszech i w Portugalii (Bielawska, Pieńkowska-Kamieniecka 2015: 88). **Z makroekonomicznego punktu widzenia oczywiście skracanie okresu pracy nie jest wskazane.** Spadek liczby osób uczestniczących w tworzeniu PKB w sposób istotny wpływa na funkcjonowanie i kondycję finansową systemów emerytalnych (Góra, Rutecka 2013: 735). Może też osłabić tempo wzrostu gospodarczego.

Z punktu widzenia jednostki ocena przejścia na emeryturę lub dłuższej pracy jest już bardziej skomplikowana. W nowym systemie emerytalnym obowiązującym od 1999 roku, opartym na indywidualnych kontach emerytalnych, wysokość emerytury determinowana jest dwoma czynnikami: stanem indywidualnych kont emerytalnych oraz wiekiem rozpoczęcia pobierania świadczenia (Góra 2008: 78). Wcześniejsze przejście na emeryturę w systemie zdefiniowanej składki oznacza zmniejszenie świadczenia niż w przypadku odroczenia tej decyzji i dalszej pracy. Jednak dla wielu osób, ze względu na stan zdrowia lub np. złe stosunki panujące w pracy lub z innymi, ważnych dla nich przyczyn (np. pomoc w wychowaniu wnuków), decyzja o przejściu na emeryturę w wieku proponowanym w projekcie prezydenckim też będzie racjonalna, mimo że nie maksymalizują w ten sposób swojej użyteczności w ujęciu mikroekonomicznym (pracując dłużej otrzymaliby wyższe świadczenie emerytalne). Nie oznacza to jednak, że nie ma żadnych argumentów przemawiających za

projektem prezydenckim. Niewątpliwie prezydent A. Duda ma rację, kiedy przypomina, że wydłużenie ustawowego wieku emerytalnego wprowadzono bez należytych konsultacji społecznych i bez uzyskania *consensusu* społecznego dla tak daleko idących zmian, dotyczących milionów ludzi i ich rodzin. Warto przypomnieć, że cała procedura związana z uchwaleniem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zajęła w 2012 roku łącznie w Sejmie i Senacie zaledwie tydzień, a negatywne opinie różnych środowisk społecznych (w tym związków zawodowych) nie były poważnie dyskutowane. Jednym z argumentów przytoczonych w uzasadnieniu do projektu ustawy przywracającej ustawowy wiek emerytalny z 2012 roku było wskazanie natury społecznej, że okres życia w zdrowiu po przekroczeniu progu starości jest w Polsce krótszy niż w wielu innych krajach europejskich, gdzie wydłużono już lub wydłuża się ustawowy wiek emerytalny. Jak wynika z danych w tabeli 3, jest to argument zasadny, aczkolwiek różnice nie są aż tak duże, jak mogłoby się wydawać.

Tabela 3

Średni okres życia w zdrowiu (*healthy life years*) po przekroczeniu 65. roku życia w Polsce i w wybranych innych państwach UE

| | Kobiety | Mężczyźni |
|-----------------|---------|-----------|
| Polska | 7,8 | 7,2 |
| Czechy | 8,9 | 8,5 |
| Niemcy | 7,0 | 7,0 |
| Francja | 10,7 | 9,8 |
| Wielka Brytania | 10,7 | 10,6 |
| Średnia UE-28 | 8,6 | 8,5 |

Źródło: Eurostat (2013).

Polacy średnio żyją też krócej w porównaniu do czołówki krajów europejskich, gdzie rozpoczęto już stopniowe wydłużanie ustawowego wieku emerytalnego (np. Niemiec). Wiek dożywania Polaków jest krótszy o kilka lat: mężczyzn o ok. 8 lat, kobiet o nieco ponad 4 lata. Wśród 40 krajów nasz kraj zajmuje lokatę dopiero w trzeciej dziesiątce: mężczyźni 28, kobiety 24 miejsce. Na przykład w Niemczech w 2012 roku oczekiwana długość życia dla mężczyzn wynosiła 78,6 lat, dla kobiet 83,3, we Francji odpowiednio 78,7 i 85,4, a w Polsce 72,7 i 81. Niewątpliwie wydłużenie ustawowego wieku emerytalnego o tę samą liczbę lat, np. do lat 67– mimo że statystycznie dalsza oczekiwana długość życia wzrasta także w Polsce – co innego oznaczać będzie dla przyszłych emerytów w Polsce niż w Niemczech (*World Report...* 2015). Warto też pamiętać, że samo wydłużanie przeciętnej długości życia obywateli nie musi być jedynym ani ostatecznym argumentem na rzecz podwyższania ustawowego wieku emerytalnego. W istocie rzeczy potrzeba wydłużania ustawowego wieku emerytalnego spowodowana jest procesem starzenia się poszczególnych populacji, na który to proces – oprócz wydłużania się życia ludzkiego – wpływ ma, jak już

wspomniano, spadek dzietności kobiet poniżej progu zastępowalności pokoleń (w Polsce obecnie współczynnik ten wynosi tylko 1,3, a powinien kształtować się powyżej 2), co powoduje zburzenie proporcji między liczbą ludności pracującej i niepracującej (Murkowski 2013: 274). Gdyby poprzez realizację polityki prorodzinnej ten niekorzystny trend starzenia się populacji udało się przynajmniej spowolnić, to również wydłużanie ustawowego wieku emerytalnego można by nieco odłożyć w czasie.

Uwagi końcowe

Jak wynika z powyższych rozważań i analiz, nie ma silnych argumentów ekonomicznych przemawiających za powrotem do powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego w Polsce w 2012 roku. Natomiast argumenty natury społecznej przemawiają za pozostawieniem wyboru między przejściem na emeryturę w ustawowym wieku 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet lub dalszą pracą dla osób, które ze względów zdrowotnych, ekonomicznych i społecznych chcą i mogą kontynuować aktywność zawodową (niekoniecznie w pełnym wymiarze czasu pracy). Pogodzenie racji ekonomicznych i społecznych w reformowaniu systemów emerytalnych nie jest kwestią łatwą, a dorobek ekonomii emerytalnej wskazuje jednoznacznie na to, że współcześnie, właśnie ze względu na wskazane niekorzystne przeobrażenia demograficzne i przemiany na rynku pracy, oprócz racji natury społecznej polityka społeczna uwzględniać musi także takie kwestie, jak efektywność systemów emerytalnych (rozumianą jako relacja nakładów do efektów zapewnienia zabezpieczenia emerytalnego na poziomie zapewniającym osobom starszym standard życia akceptowany w danym społeczeństwie), wpływ zamian w systemach zabezpieczenia społecznego na stan finansów publicznych oraz sprawiedliwość w międzypokoleniowym podziale wytworzonego produktu społecznego. Umożliwienie wyboru przechodzenia na emeryturę bądź dalszej pracy wydaje się sensowne, choć lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego po wypracowaniu określonego stażu ubezpieczeniowego.

Istotnym zagrożeniem przywrócenia ustawowego wieku emerytalnego sprzed 2013 roku jest możliwość „wypychania” przez pracodawców z rynku pracy kobiet w wieku 60 lat oraz mężczyzn w wieku 65 lat, którzy chcieliby dłużej pracować. Aczkolwiek samo osiągnięcie ustawowego wieku emerytalnego nie powinno być podstawą do zwolnienia z pracy, w wielu przedsiębiorstwach i instytucjach taka polityka kadrowa *de facto* jest stosowana. Konieczne są ustawowe gwarancje dla pracowników i restrykcje dla pracodawców, którzy chcieliby zwalniać pracowników chcących dalej pracować tylko dlatego, że uzyskali już prawo do przejścia na emeryturę. Wybór: pracuję dalej lub przechodzę na emeryturę, powinien być realny, gwarantowany przez państwo. Uczestnik systemu emerytalnego powinien otrzymać z ZUS-u lub KRUS-u bardzo szczegółową, wiążącą informację, jaką emeryturę otrzyma np. w wieku 60 lub 65 lat, a jaką dostalby pracując dłużej, przy założeniu utrzymania dotychczasowej pensji i opłacania składek emerytalnych. Wiele osób może podjąć

dobrowolnie decyzję, że chce i może dłużej pracować, ale muszą mieć ku temu racjonalne podstawy. Ogólnikowa lub niewiążąca prawnie informacja nie wystarczy.

Prezydencki projekt zmian w publicznym systemie emerytalnym powinien być obudowany konkretnymi zachętami do gromadzenia dodatkowych dobrowolnych oszczędności emerytalnych w ramach III filara, który jest w Polsce bardzo słabo rozwinięty. Propozycje w tej sprawie trafiły już do Kancelarii Prezydenckiej. Warto do nich sięgnąć, nawet jeśli zostały przygotowane jeszcze za kadencji poprzedniego prezydenta (por. *Dodatkowy system...* i in. 2014).

Wydaje się, że w dłuższej perspektywie powtórne wydłużenie wieku emerytalnego będzie jednak konieczne, a wymusi to demografia i rachunek ekonomiczny, który również w polityce społecznej prędzej czy później utworzy sobie drogę. Rozpatrując prezydenckie propozycje w sprawie zamiany ustawowego wieku emerytalnego należałoby rozpocząć poważną dyskusję nad całościowym dostosowaniem systemu emerytalnego do przewidywanych zmian demograficznych i ekonomicznych, biorąc pod uwagę dobre i złe doświadczenia z wdrażania reformy emerytalnej wprowadzonej w 1999 roku. Dobrą okazją do poważnej dyskusji może być wymagany ustawowo przegląd systemu emerytalnego, który powinien nastąpić w 2016 roku.

Literatura

- Allianz Global Investors (2011), *2011 Pension Sustainability Index*, International Pension Papers no. 4.
- Barr N., Diamond P. (2006), *The economics of pensions*, „Oxford Review of Economics Policy” vol. 22, no. 1, s. 15–39.
- Bielawska K. (2015), *Skutki finansowe odrotu od reform emerytalnej z 1999 roku dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, w: *Dylematy teorii i praktyki ubezpieczeń*, red. W. Sułkowska, G. Strupczewski, Poltext, Warszawa.
- Blake D. (2006), *Pension Economics*, John Wiley & Sons, West Sussex.
- Eurostat (2013), *Healthy life years statistics*, Eurostat Statistics Explained, c.europa.eu/eurostat/statistics-explained/extensions/EurostatPDFGenerator/getfile.php?file=109.173.156.94_1455218851_38.pdf (10.02.2016).
- Góra M. (2003), *System emerytalny*, PWE, Warszawa.
- Góra M. (2008), *Dezaktywizacja zawodowa osób ubezpieczonych w ZUS w nowym systemie*, w: *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Góra M., Rutecka J. (2013), *Elastyczny system emerytalny a obecne i przyszłe potrzeby jego uczestników*, „Ekonomista” nr 6.
- Murkowski R. (2013), *Wiek emerytalny w Polsce w kontekście przemian struktury ludności według wieku*, w: *Współczesne zabezpieczenie emerytalne. Wybrane aspekty ekonomiczne, finansowe i demograficzne*, red. F. Chybałski, E. Marcinkiewicz, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- OECD (1998), *Maintaining Prosperity In an Ageing Society*, OECD, Paris.
- OECD (2015), *Pensions at a Glance*, OECD, Paris.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, wniesiony przez prezydenta RP Andrzeja Dudę do Sejmu w dniu 21.09.2015, <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,1,wierze-ze-wiek-emerytalny-w-polsce-zostanie-obnizony.html> (9.02.2016).
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020* (2014), ZUS, Warszawa.
- Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku* (2013), ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa, maj.
- Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian* (2014), red. J. Rutecka, Raport dla Kancelarii Prezydenta RP opracowany przez zespół w składzie: K. Bielawska, R. Petru, S. Pieńkowska-Kamieniecka, M. Szczepański, M. Żukowski, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa.

Statystyka społeczna (2007), red. T. Panek, PWE, Warszawa.

Szumlicz T. (2006), *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa.

Szczepański M. (2013), „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” – wstępna ocena proponowanych zmian, w: *Reformowanie systemów emerytalnych – porównania i oceny. Pension reforms – comparison and evaluation*, Publishing House of Poznań University of Technology, Poznań, s. 147–175.

UN Population Division (2011), United Nations. Departament of Economic and social Affairs, <http://www.un.org/en/development/desa/population> (2.02.2016).

World Report on Aging and Health (2015), World Health Organization, New York.

ZUS (2013), *Prognoza demograficzna*, w: *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku*, ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa, maj.

ANALYSIS AND EVALUATION OF THE PROPOSED CHANGES IN STATUTORY RETIREMENT AGE IN POLAND

Abstract: The aim of this study is the analysis and presentation and assessment of changes in the statutory retirement age in Poland, proposed by the president A. Duda. The article presents results of research in which the following methods has been used: critical analysis of legal acts, comparative method (in relation to the selected parameters in the Polish pension system and pension systems of other EU countries), description and explanation. Analysis of the possible effects of changes in the statutory retirement age was carried out in both the macro- as well as microeconomic perspective.

The analysis shows that the introduction of a universal retirement age for women at 60 years and for men 65 years is not justified from macroeconomic point of view. Such a solution will significantly deep both the deficit of the Social Insurance Fund and undermine sustainability of the state of public finances in the short, medium (2020) and the long term (until 2060). It can also affect the professional deactivation of older people, able to work yet.

From the point of view of a participant of pension system the evaluation of proper statutory retirement age is more complicated, because it depends on the individual circumstances and preferences. The author proposes to enclose proposals for legal solutions that prevent employers from dismissing employees only due to reach retirement age, if they can and want to work longer, and stronger incentives to participate in additional voluntary pension schemes in Poland.

Keywords: statutory retirement age, population aging, public and additional pension schemes in Poland

Cytowanie

Szczepański M. (2016). Analiza i ocena proponowanych zmian ustawowego wieku emerytalnego w Polsce. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (79), 739–751; www.wneiz.pl/frfu.

