

Cel 2:

USPRAWNIENIE RYNKU PRACY

Rozdział 8.

System emerytalny

prof. dr hab. Marek Góra – profesor zwyczajny Szkoły Głównej Handlowej, kierownik Katedry Ekonomii i. Prowadzi wykłady m.in. z makroekonomii, ekonomii pracy, ekonomii emerytalnej, polityki gospodarczej. Uczestnik szeregu międzynarodowych projektów badawczych, obecnie Research Fellow w IZA Institute for the Study on Labor (Bonn), oraz członek Population Europe Council of Advisors. Pracował na wielu zagranicznych uczelniach i w instytutach (m.in. Erasmus University Rotterdam, London School of Economics, IFO Economic Research Institute w Monachium), a także w OECD. Jest współautorem projektu nowego polskiego systemu emerytalnego, wprowadzonego w 1999 roku.

dr Joanna Rutecka – adiunkt w Katedrze Ubezpieczenia Społecznego SGH. Zajmuje się ubezpieczeniami, zagadnieniami oszczędzania oraz funkcjonowania systemów zabezpieczenia emerytalnego. Laureatka wyróżnienia Izby Gospodarczej Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka w kategorii Debiut Ubezpieczeniowy Roku. Jej rozprawa doktorska na temat redystrybucji w systemie emerytalnym zdobyła I nagrodę w konkursie na najlepsze prace doktorskie organizowanym przez Rzecznika Ubezpieczonych. Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i European Network for Research on Supplementary Pensions.

**Marek Góra,
Joanna Rutecka**

System emerytalny

1. Rynek pracy a system emerytalny

Rynek pracy i system emerytalny to dwie strony tej samej monety. Współzależność ta jest bardzo silna, choć w przypadku ściśle regulowanych rynków pracy oraz tradycyjnych, skomplikowanych systemów emerytalnych nie zawsze oczywista dla niespecjalistów. W wielu przypadkach mamy wręcz do czynienia z odwróconą percepcją społeczną, polegającą na postrzeganiu zjawisk tak, jak gdyby miały one skutki dokładnie odwrotne do rzeczywistych. Jaskrawym tego przykładem jest intuicyjne zakładanie, że podnoszenie wieku emerytalnego i wydłużanie okresu aktywności zawodowej powoduje pogorszenie sytuacji na rynku pracy. W rzeczywistości jest jednak odwrotnie.

W tym artykule zajmiemy się głównie tym właśnie problemem, czyli problemami rynku pracy wynikającymi z nieprzejrzystej konstrukcji tradycyjnych systemów emerytalnych. System emerytalny nie może funkcjonować bez dobrze działającego rynku pracy. Zależności pomiędzy tymi dwoma elementami wynikają z jednej strony z wymiany międzypokoleniowej, na której bazuje każdy system emerytalny, niezależnie od jego konstrukcji, a z drugiej z podejmowania przez każdą jednostkę decyzji o alokacji dochodu w cyklu życia.

Zdolność systemu emerytalnego do wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań, czyli wypłaty świadczeń emerytalnych, silnie zależy od sytuacji pokolenia osób aktywnych zawodowo, które wnoszą składki do systemu emerytalnego. Niezależnie od sposobu finansowania systemu emerytalnego, zawsze musi istnieć odpowiednio liczna i produktywna grupa osób aktywnych zawodowo, która wpłacając składki emerytalne, umożliwi finansowanie praw emerytalnych zgromadzonych przez osoby przechodzące na emeryturę. Prawa te, niezależnie od tego, czy są wyrażone w relacji do instrumentów podlegających wycenieniu na rynkach finansowych, czy niepodlegających obrotowi, zawsze są finansowane ze środków osób aktywnych zawodowo. Osoby te odkupując prawa emerytalne od pokolenia starszego, nabywają tym samym własne prawa emerytalne, które zostaną zrealizowane przez następne pokolenie uczestników.

Sytuacja na rynku pracy oraz zasady funkcjonowania systemu emerytalnego mają również wpływ na podejmowanie indywidualnych decyzji o alokacji dochodu w cyklu życia, tj. o uczestniczeniu w systemie i płaceniu składki, kontynuowaniu lub zaprzestaniu aktywności zawodowej. Im lepsza jest sytuacja na rynku pracy i im bardziej system emerytalny skłania do przedłużania aktywności zawodowej, tym dłuższy jest okres gromadzenia praw emerytalnych w stosunku do długości okresu ich konsumowania. W takim przypadku może wystąpić

wzmocnienie korzystnego efektu poprzez jednoczesne zadziałanie dwóch czynników związanych z wydłużeniem aktywności zawodowej: wzrost świadczenia emerytalnego na skutek dłuższego opłacania składek, a zarazem skrócenia okresu pobierania emerytury.

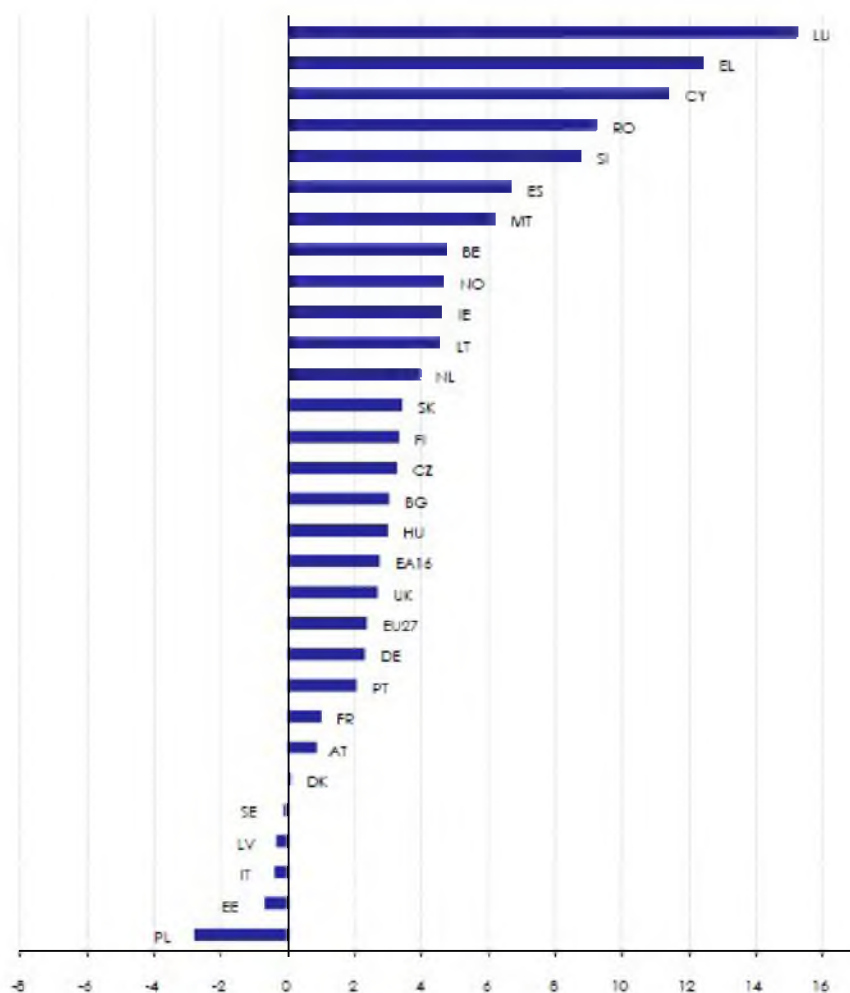
2. Zanik dywidendy demograficznej a reformy emerytalne

Opisany powyżej związek rynku pracy z systemem emerytalnym był w przeszłości mniej istotny niż obecnie. Wynikało to z faktu, że systemy emerytalne były w relacji do PKB znacząco mniejsze niż dzisiaj, a składki wystarczały na pokrycie całości wypłacanych świadczeń, co z kolei wynikało z wysokich współczynników płodności, a jednocześnie z faktu, że znaczącą część uczestników systemu emerytalnego umierała przed przejściem na emeryturę, zaś reszta, która dożyła wieku przejścia na emeryturę, korzystała z niej znacząco krócej niż obecnie. Każde pokolenie, będąc na skutek tych czynników znacząco liczebniejsze od poprzedniego i wpłacając niezmiennie składki i podatki, generowało nadwyżkę dochodów, pozwalających na łatwe finansowanie wydatków. Finansowy skutek rosnącej liczby pracujących nosi nazwę dywidendy demograficznej. Obecnie ta dywidenda jest ujemna, tzn. pomniejsza środki dostępne na finansowanie wydatków emerytalnych. W dającej się przewidzieć przyszłości sytuacja ta co najwyżej wróci do neutralności (wartość dywidendy demograficznej bliska zeru), ale dodatnia wartość dywidendy demograficznej jest nierealna.

Od czasu zaniknięcia dodatniej wartości dywidendy demograficznej społeczeństwa borykają się z problemem sfinansowania emerytur w sytuacji, w której nie mają i nie będą mieć na to wystarczających środków¹. Oznacza to, że wydatki emerytalne w relacji do PKB będą rosły szybko lub bardzo szybko. Skalę tego zjawiska dobrze ilustrują projekcje porównawcze Komisji Europejskiej (wykres 1).

¹ Dotyczy to także innych wydatków publicznych.

Wykres 1. Zmiana wielkości wydatków emerytalnych w relacji do PKB w latach 2007–2060 (w punktach procentowych)



Źródło: 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), Komisja Europejska 2009, s. 86.

Z projekcji tych wynika, że – o ile nie nastąpią radykalne zmiany w systemach emerytalnych – kolejne pokolenia pracujących będą obciążone dodatkowym kosztem wynikającym z szybkiego przyrostu wydatków emerytalnych. Innymi słowy, dochody netto pokolenia aktywnego ekonomicznie będą rosnąć relatywnie wolno, jeśli wręcz nie spadać. Taki rozwój wypadków będzie skutkiem załamania się piramidy demograficznej, przy jednoczesnej próbie ukrycia tego faktu, czyli przeznaczania rosnącej części PKB na finansowanie emerytur.

Wydaje się jednak, że sytuacja taka nie będzie trwać w nieskończoność. Prędzej czy później koszty obsługi ukrytych długów emerytalnych przekroczą poziom możliwy do finansowania nawet przez bogate kraje. Nawet tam młode pokolenie przestanie godzić się na pracę, która nie zapewnia standardu życia porównywalnego z tym, który uzyskiwały poprzednie pokolenia. Pierwsze sygnały niezadowolenia widoczne są chociażby w zyskującym coraz szersze poparcie „ruchu oburzonych”. Znaczący to, że prędzej czy później wszędzie konieczne będą głębokie reformy emerytalne, które zmienią sytuację. Im później reformy takie nastąpią, tym większy będzie ich koszt ekonomiczny i społeczny.

Wykres 1, ilustrujący projekcje Komisji Europejskiej, pokazuje, że ta dramatyczna perspektywa nie dotyczy kilku krajów członkowskich Unii. Wśród nich najlepszą sytuację ma Polska. Wydatki emerytalne nie tylko nie będą u nas rosnąć, ale będą spadać w tempie nieporównywalnym z żadnym innym krajem Unii. Nie omawiamy szerzej tego zjawiska². Jest ono wynikiem wprowadzonej w 1999 roku reformy emerytalnej, której celem było zatrzymanie procesu narastającego obciążenia pracowników kosztami finansowania wydatków emerytalnych. Ten cel został osiągnięty. W konsekwencji mniejszy udział wydatków emerytalnych w PKB oznacza:

- a) mniejsze obciążenie pokolenia aktywnego ekonomicznie, a więc szybszy wzrost jego dochodu do dyspozycji i/lub tańsze wykorzystanie czynników produkcji i w konsekwencji szybszy wzrost gospodarczy,
- b) mniejszą część PKB wydawaną na finansowanie emerytur, a więc niższe stopy zastąpienia i/lub konieczność dłuższej pracy.

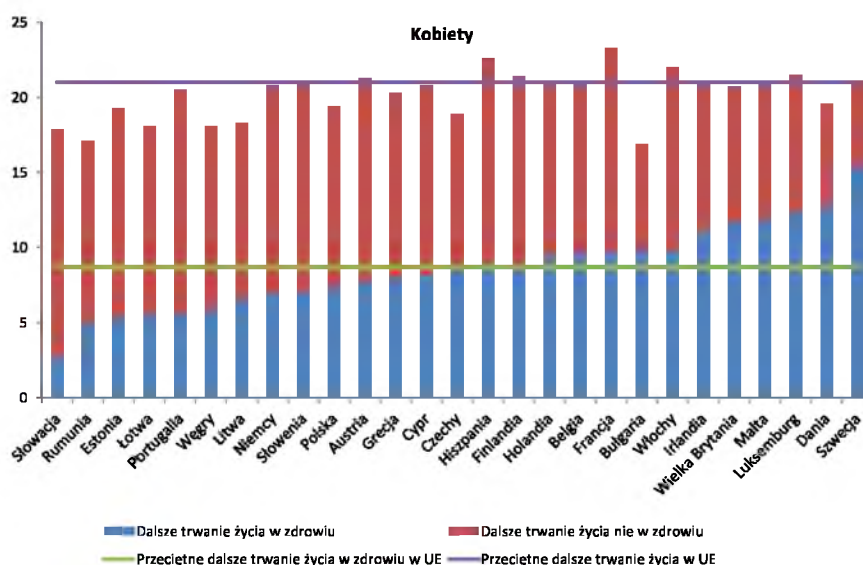
Zmiany demograficzne, które już nastąpiły, oraz te przewidywane przez demografów, wymuszają przeprowadzenie działań dostosowawczych w systemach emerytalnych. Działania te na ogół sprowadzają się do racjonalizacji polegającej na poszukiwaniu możliwości uzyskania dodatkowych dochodów (pomniejszaniu dochodów netto pracujących) lub ograniczania wydatków (ograniczenie przywilejów, ukryte obniżanie świadczeń). Podejmowane są również próby podnoszenia wieku emerytalnego. Są one jednak motywowane fiskalnie tak jak dwie wcześniej wymienione metody, co czyni podniesienie wieku emerytalnego po prostu ich kombinacją. Składki płacone są dłużej, a więc wzrastają dochody systemu, a świadczenia są pobierane krócej – spadają jego wydatki. Jednak podnoszenie wieku emerytalnego można i należy postrzegać oraz przedstawiać społeczeństwu w innym, szerszym kontekście.

² Zob. szerzej: M. Góra, *Political economy of pension reforms: selected general issues and the Polish pension reform case*, „IZA Journal of Labour & Development”, nr 2, 2013, <http://www.izajold.com/content/pdf/2193-9020-2-2.pdf> (dostęp dnia 20 maja 2013); M. Góra *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2004.

3. Podwyższanie wieku emerytalnego

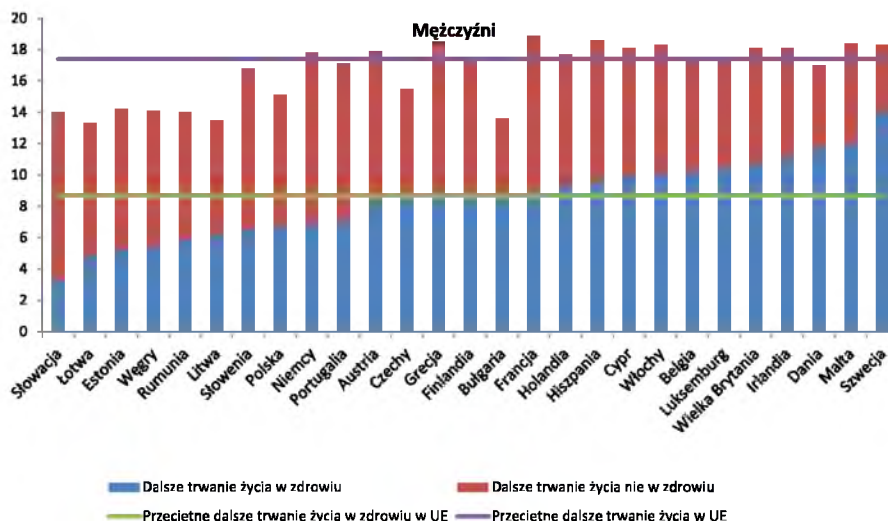
Dyskusje dotyczące podwyższania wieku emerytalnego są często prowadzone w sposób wykorzystujący schematy myślowe sprzed kilku dziesięcioleci. Rzeczywistość się jednak zmienia. Żyjemy dłużej, później wchodzimy w okres niepełnosprawności wynikającej z wieku. Nie przekłada się to jednak na percepcję społeczną, a nawet na dyskusje fachowe. Martwimy się bowiem, że proporcja ludzi starych w populacji będzie rosła. Po części tak być może jest. Nieporozumienie wynika jednak z tego, że przyjmujemy stałą granicę, po której przejściu człowiek jest postrzegany jako stary. Jeśli przyjmuje się tę granicę jako stałą, to w społeczeństwie, w którym ludzie żyją dłużej, proporcja ludzi starych musi rosnąć z czysto statystycznego powodu. W rzeczywistości ta granica zmienia się jednak wraz z wydłużaniem się ludzkiego życia i tej jego części, która przebiega we względnym zdrowiu, w każdym razie bez niepełnosprawności. Długość dalszego życia w zdrowiu na tle dalszego trwania życia w ogóle dla kobiet i mężczyzn, którzy ukończyli 65 lat, doskonale ilustrują wykresy 2 i 3.

Wykres 2. Przeciętne dalsze trwanie życia i przeciętne dalsze trwanie życia w zdrowiu kobiet w wieku 65+ lat w krajach Unii Europejskiej



Źródło: P. Lewandowski, *Życie w zdrowiu na emeryturze w Polsce i UE*, www.ekonomia24.pl, 27 kwietnia 2012.

Wykres 3. Przeciętne dalsze trwanie życia i przeciętne dalsze trwanie życia w zdrowiu mężczyzn w wieku 65+ lat w krajach Unii Europejskiej



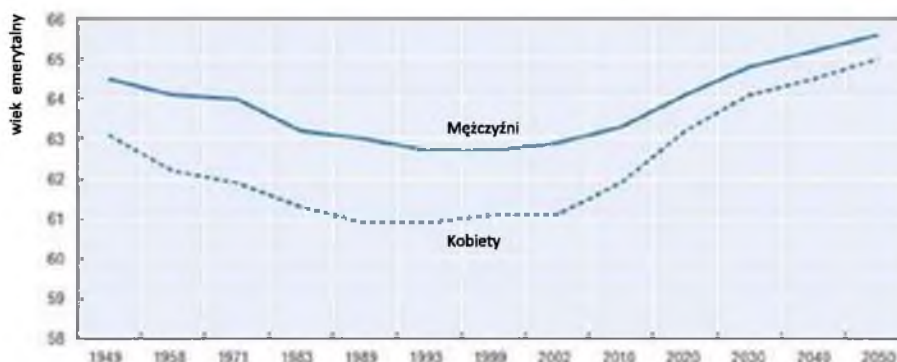
Źródło: P. Lewandowski, *Życie w zdrowiu na emeryturze w Polsce i UE*, www.ekonomia24.pl, 27 kwietnia 2012.

Starość rozumianą jako przyczynę niezdolności do pracy można określić, wykorzystując oszacowanie oczekiwanej wolnej od niesprawności dalszej długości życia. Ustalenie wieku emerytalnego na poziomie wieku, dla którego to oszacowanie jest mniejsze od 1 roku, wydaje się zasadne (czyli średnio dla wieku około 73 lat). Oznaczałoby to jednak znaczne podniesienie tego wieku wobec obecnego jego poziomu. Dodatkowo nie udałoby się utrzymać równości tego wieku dla kobiet i mężczyzn, co jest obecnie powszechnie uznawane za standard w powszechnych systemach emerytalnych.

Proces podwyższania ustawowego wieku emerytalnego jest uwarunkowany konkretnymi zmianami wprowadzanymi w poszczególnych krajach. Różne są także skala i tempo zainicjowanych zmian. Kierunek nie pozostawia wątpliwości. Obecne propozycje reformowania systemów emerytalnych doprowadzą do zmian faktycznego wieku rozpoczynania pobierania świadczeń emerytalnych.

Trudno sobie wyobrazić, że uda się w szybkim tempie podnieść faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę z obecnego, wynoszącego w Europie około 60 lat, do choćby 70 lat. Oznacza to, że przez wiele lat społeczeństwa będą żyć w zmieniającej się i trudnej do przewidzenia rzeczywistości. Proces ten będzie rozłożony na wiele lat, a docelowy poziom wieku emerytalnego zostanie osiągnięty za kilka dziesięcioleci. Przewidywania OECD w tym zakresie prezentuje wykres 4, choć rzeczywistość może wymusić szybszy przebieg tego procesu.

Wykres 4. Wiek emerytalny mężczyzn i kobiet w krajach OECD w latach 1949–2050



Źródło: *Pension Outlook 2012*, OECD, s. 27.

Racjonalizacja systemów emerytalnych jest na ogół prowadzona małymi krokami, co zrozumiałe. Rzecz w tym, że przesuwają to rzeczywiste efekty w bardzo odległą przyszłość, komplikuje i tak już skomplikowane systemy oraz powoduje w społeczeństwie poczucie bycia oszukiwanym. To ostatnie zjawisko jest szczególnie groźne, gdyż prowadzi do wynajdywania i stosowania indywidualnych strategii obronnych, które prowadzą do rozejścia się racjonalności indywidualnej i społecznej. W takich warunkach to, co korzystne dla jednostki, okazuje się szkodliwe dla społeczności. Warto dostrzec, że racjonalizacja – jakkolwiek potrzebna – prowadzi do zwiększenia stopnia skomplikowania i nieprzejrzystości tradycyjnie zaprojektowanego systemu emerytalnego.

4. Tradycyjne systemy emerytalne a rynek pracy

Tradycyjne systemy emerytalne są skonstruowane w sposób, który określa cel systemu w odniesieniu do świadczeniobiorców. To ich interes jest wiodący. Interes płacących składki, czyli pracowników, jest rezydualny. Oznacza to, że mają oni po prostu dostarczyć środki na wydatki odpowiadające zobowiązaniom emerytalnym – jakie by one nie były. Po zaniku dywidendy demograficznej oznacza to ciągły wzrost tych wydatków w relacji do produktu wytwarzanego przez pokolenie pracujące, a co za tym idzie coraz niższe – w relacji do wartości wytworzonego produktu – opłacenie aktywności ekonomicznej. Ma to szczególnie niedobre przełożenie na sytuację na rynku pracy.

Rosnące obciążenia pokolenia pracującego wydatkami na świadczenia emerytalne są finansowane poprzez zwiększenie tzw. klina podatkowego, który powoduje, że koszt zatrudnienia pracownika jest coraz wyższy, a z drugiej strony osoba aktywna zawodowo otrzymuje do dyspozycji coraz mniejszą część płacy brutto (po zapłaceniu składek i ewentualnych podatków subsydiujących system emerytalny). Oznacza to:

1. rosnące niedopłacenie czynników produkcji, skutkujące zmniejszoną motywacją do ich podaży oraz podnoszenia ich produktywności, lub
2. spowolnione pojawianie się nowych wakatów.

Oba czynniki powodują problemy społeczne oraz ekonomiczne. Jaskrawym przejawem pierwszego z czynników jest zwiększające się w Europie ryzyko ubóstwa w niższych grupach wiekowych (zmiana wskaźników ubóstwa dla wybranych krajów jest prezentowana w tabelach 1 i 2).

Tabela 1. Ryzyko ubóstwa według wieku w wybranych krajach (zmiana procentowa w latach 2005–2010 po uwzględnieniu transferów społecznych, 2005 = 100%)

	Ogółem	65+	50–64	25–49	18–24	-18
EU-27	100%	85%	101%	104%	108%	103%
Euro-17	106%	80%	105%	114%	119%	114%
Niemcy	128%	105%	135%	131%	127%	143%
Hiszpania	105%	74%	110%	118%	140%	108%
Francja	102%	65%	83%	110%	128%	124%
Włochy	96%	73%	90%	109%	104%	105%
Polska	86%	195%	101%	76%	84%	77%
Wielka Brytania	90%	86%	92%	95%	85%	89%
Grecja	103%	76%	95%	117%	129%	113%
Portugalia	92%	76%	94%	97%	117%	95%
Szwecja	136%	153%	137%	133%	116%	128%

Źródło: M. Góra, *Political economy of pension reforms: selected general issues and the Polish pension reform case*, „IZA Journal of Labour & Development”, nr 2, 2013.

Tabela 2. Ryzyko ubóstwa według wieku a ryzyko ubóstwa całej populacji w wybranych krajach

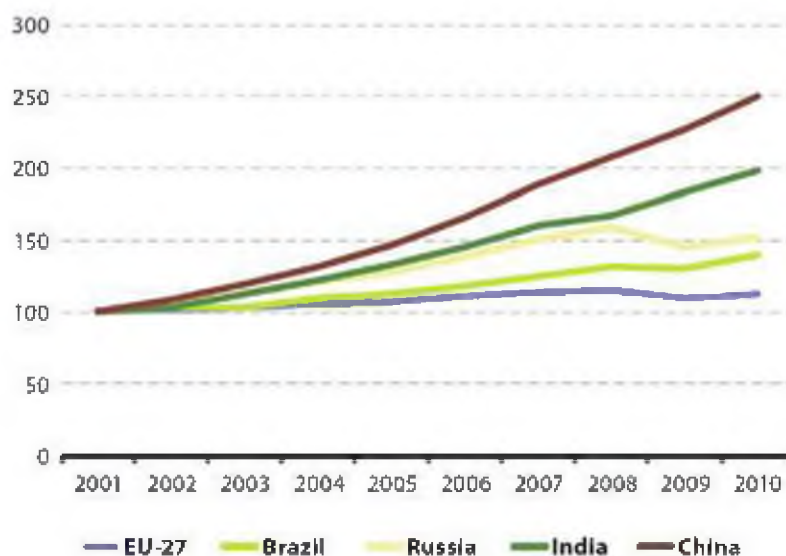
	Ogółem	65+	50–64	25–49	18–24	-18
EU-27	16.4	98%	82%	90%	129%	125%
Euro-17	16.1	96%	84%	91%	130%	124%
Niemcy	15.6	90%	109%	90%	121%	112%
Hiszpania	20.7	105%	87%	90%	112%	127%
Francja	13.3	80%	62%	89%	177%	135%
Włochy	18.2	91%	72%	97%	126%	136%

Polska	17.6	81%	93%	91%	119%	128%
Wielka Brytania	17.1	125%	84%	80%	122%	119%
Grecja	20.1	106%	86%	90%	137%	114%
Portugalia	17.9	117%	90%	83%	104%	125%
Szwecja	12.9	120%	46%	82%	229%	102%

Źródło: M. Góra, *Political economy of pension reforms: selected general issues and the Polish pension reform case*, „IZA Journal of Labour & Development”, nr 2, 2013.

Działanie drugiego z czynników przekłada się na mniejsze zatrudnienie czynników produkcji, a tym samym na wolniejszy wzrost gospodarczy w krajach, które rozbudowały system transferów w okresie, w którym dywidenda demograficzna pozwalała na ich łatwe finansowanie, natomiast teraz, gdy ta dywidenda ma trwale negatywne wartości, nie są w stanie tych wydatków udźwignąć. Kraje europejskie najwcześniej doświadczają tego problemu. To jeden z powodów tracenia przez kraje Unii Europejskiej dystansu gospodarczego do wielu nowo uprzemysłowionych krajów świata. Poniższy wykres obrazuje tempo wzrostu gospodarczego krajów Unii Europejskiej w relacji do krajów BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny).

Wykres 5. Dynamika zmiany PKB w UE-27 i państwach BRIC (2001 = 100), w cenach stałych w walutach krajowych



Źródło: *The European Union and the BRIC countries*, Eurostat, European Commission, 2012, s. 32.

5. Wpływ systemu emerytalnego na sytuację kobiet na rynku pracy

Duża część systemów emerytalnych przyczynia się do zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Dzieje się tak, ponieważ konceptualne podstawy systemów emerytalnych były tworzone w czasach, gdy kobiet na rynku pracy było niewiele. Generalnie pracownik był mężczyzną. Systemy emerytalne zostały więc zaprojektowane dla mężczyzny. Jednym z elementów struktury systemu emerytalnego jest wiek emerytalny. Początkowo był on niższy dla kobiet, w zdecydowanej większości krajów Unii Europejskiej został jednak w ostatnim czasie wyrównany. Ma to korzystny wpływ na sytuację kobiet.

W systemach uzależniających wysokość świadczenia od stażu pracy i/lub wieku przejścia na emeryturę niższy wiek emerytalny kobiet skutkuje uzyskiwaniem przez kobiety niższych świadczeń emerytalnych. Pomijając rodzaj stosowanej formuły emerytalnej, jeśli świadczenie jest pochodną wcześniejszych zarobków, emerytury kobiet są niższe w wyniku: 1) krótszego stażu opłacania składek, 2) występowania okresów nieskładkowych, 3) przeciętnie niższych wynagrodzeń. W systemach o zdefiniowanej składce efekt ten jest dodatkowo wzmacniany przez dłuższy okres pobierania emerytury w wyniku wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej.

Nawet wtedy, gdy regulacje dotyczące wieku emerytalnego nie zakładają zwolnienia pracownika, a jedynie możliwość jego odejścia na emeryturę, sytuacja jest podobna. Wynika to z tego, że kobieta jest pod koniec kariery zawodowej słabiej chroniona i łatwiejsza do zwolnienia. Jeśli wymaga tego sytuacja przedsiębiorstwa lub pracodawca chce po prostu wymienić część załogi na nowych pracowników, mogących w jego mniemaniu lepiej poradzić sobie z nowymi wyzwaniami, to zwalnia raczej starsze kobiety niż starszych mężczyzn. Jest to jeszcze prostsze, gdy kobieta może już przejść na emeryturę, a mężczyzna w tym samym wieku jeszcze nie.

Niższy wiek emerytalny kobiet wpływa również na ich średnio niższe płace i niezajmowanie najwyższych stanowisk w firmach. Po prostu kobiety są pomijane przy szkoleniach i awansach, ponieważ zakłada się, że niedługo przejdą na emeryturę, podczas gdy pracownicy-mężczyźni pozostaną w firmie prawdopodobnie dłużej.

Z wyżej wymienionych powodów należy podejmować działania zmierzające do ujednoczenia wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet. Zrównanie wieku emerytalnego sprzyja bowiem poprawie sytuacji na rynku pracy tych ostatnich.

6. Podwyższanie wieku emerytalnego a miejsca pracy dla młodych

Podnoszenie wieku emerytalnego bywa krytykowane przy użyciu argumentu, że miejsc pracy jest mało i jeśli zatrzymamy starszych pracowników dłużej na rynku pracy, to pogorszymy sytuację młodszych. To argument trafiający do szerokiej publiczności. Na „zdrowy rozum” wydaje się on słuszny. Jednak intuicja podpowiadająca ludziom ten argument opiera się na założeniu, że miejsce pracy jest konkretem (maszyna, biurko) oraz że emeryt dostaje

emeryturę „od państwa” czy z jakiegoś innego źródła, które nie ma związku z sytuacją na rynku pracy. Oba założenia są błędne.

Polityka przeciwdziałania bezrobociu poprzez wysyłanie pracowników na wczesną emeryturę bywała stosowana w przeszłości, powodując pogarszanie sytuacji na rynku pracy. Dzisiaj już się jej raczej nie stosuje. Jednak przekonanie o ograniczonej liczbie miejsc pracy ciągle przeszkadza przy próbach podnoszenia wieku emerytalnego.

Miejsce pracy to nie maszyna czy biurko, lecz produktywne połączenie pracy i kapitału. Gdy pracownik odchodzi, zajmowane przez niego wcześniej miejsce z definicji przestaje istnieć. Jeśli przedsiębiorca chce nadal kogoś zatrudniać w procesie produkcji, musi stworzyć dla niego nowe miejsce pracy. Miejsca pracy, które opuszczają starsi pracownicy, na ogół nie są tymi, które mogą po prostu przejąć młodzi poszukujący pracy.

Ważniejsze są jednak skutki przejścia na emeryturę jednego pracownika na koszt miejsca pracy dla drugiego. Załóżmy więc, że miejsce pracy po pracowniku przechodzącym na emeryturę mógłby jednak objąć młody pracownik, dopiero wchodzący na rynek pracy. Fizyczna możliwość nie oznacza jednak możliwości ekonomicznej. Przejście na emeryturę nie jest bowiem przejściem w ekonomiczny niebyt. Pracownik odchodzi na emeryturę ze znaczną częścią swojego wcześniejszego wynagrodzenia, które nie ma już jednak pokrycia w wartości wytworzonego przez niego produktu. Koszt transferu emerytalnego spada na istniejące miejsca pracy, przez co stają się one kosztowniejsze dla przedsiębiorcy. Chcąc zatrudnić dodatkowego pracownika w miejsce tego, który odszedł na emeryturę, przedsiębiorca musi teraz przeznaczyć na ten cel większą kwotę niż poprzednio. Nowo tworzone miejsce pracy musi wytworzyć wartość, która będzie wystarczająca dla zatrudnianego pracownika oraz sfinansuje koszt transferu emerytalnego. Siłą rzeczy takie miejsce pracy będzie oferowało niższe wynagrodzenie – albo w ogóle nie powstanie. W przypadku pojedynczego przedsiębiorstwa może to być trudne do zaobserwowania. Jednak patrząc z punktu widzenia funkcjonowania systemu emerytalnego i rynku pracy, wyższe wydatki emerytalne powodują wzrost składek i obciążeń nakładanych na miejsca pracy.

W poniższej tabeli zaprezentowano efekty przejścia osoby aktywnej zawodowo na emeryturę dla: rynku pracy, obciążeń pracodawcy i możliwości zatrudnienia nowej osoby. W uproszczonym przykładzie traktujemy całą gospodarkę narodową jako jedno przedsiębiorstwo. Dla uproszczenia zakładamy również, że nie ma podatków – są tylko składki finansujące emerytury.

Tabela 3. Warianty obrazujące skutki przejścia na emeryturę dodatkowej osoby

	FPb	Wb	FPn	Wn	FE	b	c
Wariant I (1/10/3)	1 000	100	850	85	150	50	15%
Wariant II (1/9/4)	900	100	765	85	135	33,75	15%

	FPb	Wb	FPn	Wn	FE	b	c
Wariant III (1/9/4)	900	100	700	77,78	200	50	22%
Wariant IV (0/10/4)	1 000	100	800	80	200	50	20%
Wariant V (0/10/4)	1 062,5	106,25	850	85	200	50	20%
Wariant VI (0/10/4)	1 000	106,25/43,75*	800	85/35*	200	50	20%

Objaśnienia: FP_b – Fundusz Płac brutto; FP_n – Fundusz Płac netto; W_b – płaca brutto; W_n – płaca netto; FE – fundusz emerytalny, b – emerytura, c – stopa składki emerytalnej.

Warianty przedstawiają sytuację funkcjonowania systemu obejmującego 14 osób: wariant I: 1 młoda osoba bezrobotna, 10 osób aktywnych zawodowo, 3 emerytów (1/10/3); warianty II–III: 1 młody bezrobotny, 9 pracujących i 4 emerytów (1/9/4); warianty IV–VI: 10 pracujących i 4 emerytów (0/10/4).

* Płaca brutto/netto nowej osoby wchodzącej na rynek pracy.

Źródło: opracowanie własne.

Sytuacja wyjściowa (wariant I) zakłada zatrudnienie 10 osób uzyskujących płacę brutto w wysokości 100 jednostek; osoby te jednocześnie utrzymują 3 emerytów otrzymujących świadczenie w wysokości 50 jednostek. Zakładamy, że młoda osoba bezrobotna nie ma prawa do zasiłku. W wariantie bazowym fundusz płac wynosi zatem 1000 jednostek, fundusz emerytalny – 150 jednostek, a stopa składki emerytalnej 15%. Gdy jedna z osób zatrudnionych przechodzi na wczesną emeryturę, fundusz płac (podstawa składkowania) ulega zmniejszeniu do 900, a jednocześnie rośnie liczba emerytów. Aby system pozostawał w równowadze, teoretycznie można utrzymać dotychczasowych poziom składki, obniżając jednocześnie świadczenia emerytalne do 33,75 jednostek (wariant II), lub utrzymać wysokość świadczeń emerytalnych, podwyższając stopę składki do 22,2%, co oznacza obniżenie płac netto do 77,78 jednostek (wariant III). Jednak obniżenie świadczeń emerytalnych jest bardzo trudne do wprowadzenia i nieakceptowalne społecznie. Z brakiem akceptacji spotka się też na pewno obniżenie płac netto pokolenia pracującego.

Z drugiej strony można założyć zatrudnienie wcześniejszego bezrobotnego w miejsce osoby, która odeszła na emeryturę, przyjmując, że otrzyma on wynagrodzenie takie jak pozostałe dziewięć zatrudnionych osób. W tym przypadku fundusz płac brutto może zostać na niezmiennym poziomie (wariant IV) lub ulec podwyższeniu, aby utrzymać płace netto na dotychczasowym poziomie (wariant V). Zawsze jednak wzrośnie stopa składki emerytalnej (z 15% do 20%), gdyż pracujący muszą utrzymywać liczniejsze pokolenie emerytów. Utrzymanie funduszu płac brutto na niezmiennym poziomie oznacza obniżenie płac netto do poziomu 80 jednostek, co jest trudne do wprowadzenia. Natomiast utrzymanie płac netto

i wzrost funduszu płac brutto do poziomu zapewniającego równowagę (1062,5 jednostek) może poskutkować bankructwem przedsiębiorstwa, które nie będzie w stanie sprzedać produktów przy wyższym koszcie zatrudnienia. Wobec powyższego może wystąpić sytuacja, w której konsekwencje wyższego obciążenia składką emerytalną zostaną przerzucone na nowego, młodego pracownika (wariant VI), który otrzyma ofertę zdecydowanie niższej płacy brutto (43,75 jednostek) lub propozycję zatrudnienia na warunkach nieuwzględniających uczestnictwa w systemie emerytalnym i płacenia składki emerytalnej (na podstawie tzw. „umowy śmieciowej”).

Paradoksalnie, im więcej osób przejdzie na emeryturę, tym wyższe będzie bezrobocie. Czyli wydłużanie okresu aktywności zawodowej i późniejsze rozpoczęcie pobierania świadczenia przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy – obciążenie pokolenia pracującego transferami emerytalnymi jest wówczas niższe, co wpływa na obniżenie klina podatkowego i może przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy.

Podsumowując, dobry system emerytalny to taki, który zmusza/motywuje pracowników do późniejszej dezaktywizacji. Przy czym efekt, o którym piszemy, jest wzmacniany przez efekt czysto podażowy. Jeśli pracownicy dłużej pozostają elementem efektywnej podaży pracy, to większy jest tworzony przez daną gospodarkę produkt, czyli materialna podstawa dobrobytu.

7. Funkcjonowanie systemu emerytalnego a interes pracujących

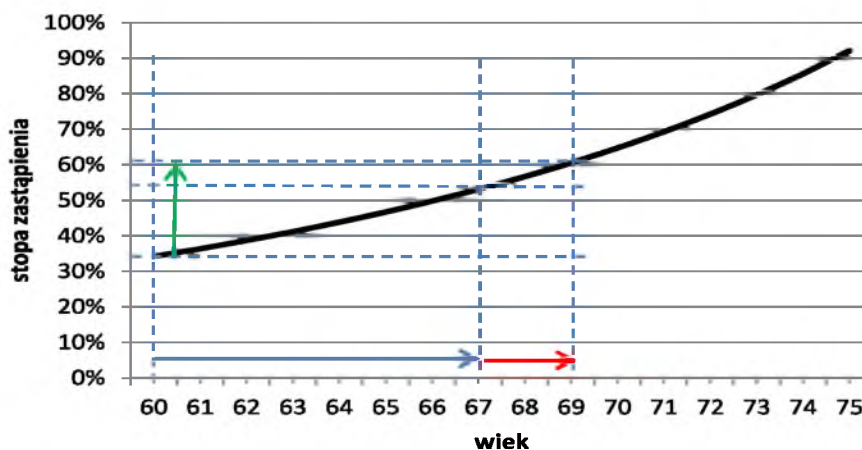
Zmiany ludnościowe decydują o długookresowych trendach społecznych i gospodarczych. Przez XIX i XX wiek zmiany ludnościowe poprzez generowanie dywidendy demograficznej umożliwiały finansowanie szeregu celów społecznych, które doprowadziły w wielu krajach, głównie w Europie, do zbudowania modelu społecznego zwanego państwem dobrobytu. Obecnie, gdy zmiany ludnościowe zmieniły swój kierunek, finansowanie wielu instytucji składających się na ten model przestało być możliwe. Zaprzestanie tego finansowania jest w demokratycznym społeczeństwie trudne do przeprowadzenia, gdyż ludzie muszą się zgodzić na to, że coś, co wcześniej było powszechnie dostępnym transferem/świadczeniem, przestaje nim być. Żeby dokonać zmian w tym zakresie, potrzebna jest przede wszystkim przejrzystość instytucji, tak aby ludzie mogli zrozumieć, że zmiany te nie są przejawem nie-mądrej polityki czy prób oszukania ich, lecz dostosowaniem struktury instytucjonalnej do możliwości jej finansowania przez społeczeństwo. Przejrzystość w trudnych czasach staje się najważniejszą cechą instytucji publicznych.

Działający w Polsce od 1999 roku nowy system emerytalny został zaprojektowany tak, by osiągnąć maksymalną przejrzystość. Jednakże zmiana percepcji nie następuje natychmiast. Jest procesem, który trwa dłużej lub krócej, w zależności m.in. od przemyślanych działań instytucji obsługujących rynek pracy oraz system emerytalny. Przejrzystość konstrukcji systemu musi się bowiem przekładać na funkcjonowanie „interfejsu” między pracownikiem-uczestnikiem systemu i samym systemem.

Pomimo upływu kilkunastu lat od wprowadzenia nowych zasad funkcjonowania systemu emerytalnego, wśród ubezpieczonych pokutuje pogląd, że w części zarządzanej przez utożsamiane z państwem (cokolwiek to znaczy) instytucje publicznie wysokość emerytur jest dyskrecyjnie ustalana przez polityków. Takie przekonanie powoduje, że w długookresowej kalkulacji ludzie mają tendencję do niedostrzegania związku między płaconymi przez siebie składkami a wysokością świadczeń otrzymywanych na starość. To całkowite nieporozumienie. Związek ten jest bardzo silny, niezależnie od tego, czy konstrukcja systemu emerytalnego czyni ten związek widocznym (indywidualne konta), czy go ukrywa („wspólny worek”). Poza oczywistym problemem politycznym, jaki z tego wynika, skutkiem takiej percepcji jest również nieumiejętność właściwego oceny skali alokacji dochodu z okresu aktywności zawodowej na okres starości, która odpowiadałaby indywidualnym preferencjom – a tym samym nieumiejętność podjęcia decyzji o momencie przejścia na emeryturę.

W nowym systemie emerytalnym wysokość emerytury rośnie więcej niż proporcjonalnie wraz z przedłużaniem aktywności zawodowej. Przedłużenie aktywności zawodowej o rok powoduje wzrost stopy zastąpienia (relacja emerytury do wcześniejszej płacy) o 2,2 punktu procentowego w przypadku 60-latka, o 3,1 punktu procentowego w przypadku 65-latka i aż o 4,6 punktu procentowego w przypadku 70-latka. Wpływ przedłużania aktywności zawodowej na poziom świadczenia zaprezentowano na wykresie 5.

Wykres 5. Wartości stopy zastąpienia w zależności od wieku rozpoczęcia pobierania świadczenia³



Źródło: opracowanie własne.

Wciąż istniejące w Polsce zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn powoduje, że kobiety przechodzą na emeryturę o około pięć lat wcześniej niż mężczyźni, i skutkuje niższą o 10 punktów procentowych stopą zastąpienia tych pierwszych. Warto także zwrócić uwagę, że często publikowana w mediach i uznana za „szokująco niską” stopa zastąpienia kobiet wynika właśnie z faktu zakończenia aktywności zawodowej w wieku 60 lat. Pomijając bowiem kwestię płci, osoba przechodząca na emeryturę w wieku 60 lat otrzyma świadczenie na poziomie około 34% wcześniejszej płacy, podczas gdy kontynuowanie aktywności zawodowej do 65 lat oznacza podwyższenie świadczenia do poziomu około 47% wcześniejszego wynagrodzenia.

W świetle powyższych kalkulacji podwyższenie i zrównanie minimalnego wieku emerytalnego do poziomu 67 lat powoduje znaczny wzrost świadczenia emerytalnego (do poziomu 53,1% wcześniejszej płacy). Przedłużenie aktywności zawodowej o kolejne dwa lata (do 69 lat) pozwala natomiast na osiągnięcie stopy zastąpienia w wysokości 60,5%, który to poziom jest uznawany za zadowalający w odniesieniu do powszechnych systemów emerytalnych. Przyjmowanie takiego wieku emerytalnego jest zasadne w horyzoncie, dla którego obliczane są stopy zastąpienia będące przedmiotem debaty publicznej.

Nieliniowy wzrost wysokości świadczenia wraz ze wzrostem wieku zakończenia aktywności zawodowej jest konsekwencją zastosowania zasady zdefiniowanej składki. Działa ona na korzyść osób pracujących, podczas gdy konstrukcja „starego” systemu emerytalnego premiowała osoby szybko wyłączające się z rynku pracy. Zrozumienie tej zależności i jej społeczna internalizacja jest obecnie wielkim wyzwaniem. Osiągnięcie założonych w tym obszarze celów wymaga czasu oraz wspomagania przez edukację publiczną.

Działający w Polsce od 1999 roku system emerytalny został zaprojektowany i działa w celu zrównoważenia sytuacji pracowników i emerytów. Włączenie interesu pracowników do mechanizmów regulujących funkcjonowanie systemu emerytalnego poprawia sytuację na rynku pracy i sprzyja wzrostowi gospodarczemu.

Włączenie interesu pracowników, czyli młodszych członków społeczeństwa, sprzyja również realizacji celów społecznych. Mniej obciążeni finansowaniem systemu emerytalnego młodzi pracownicy będą w mniejszym stopniu obawiali się posiadania dzieci.

³ Przedstawione kalkulacje stopy zastąpienia bazują na następujących założeniach:

- jednostka zaczyna uczestniczyć w systemie emerytalnym w wieku 23 lat, zarabiając przeciętne wynagrodzenie brutto równe 3 000 złotych;
- stopa wzrostu wynagrodzeń wynosi 2% w skali roku;
- okres aktywności zawodowej jest ciągły do momentu przejścia na emeryturę, bez przerw w zatrudnieniu;
- stopa realnego wzrostu sumy przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne wynosi 2%;
- realna stopa zwrotu otwartych funduszy emerytalnych wynosi 3% w skali roku;
- realny wzrost PKB wynosi 3% w skali roku.

Wysokość świadczenia jest kalkulowana w oparciu o aktualne tablice średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (Komunikat Prezesa GUS z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn).



Bibliografia

2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), „European Economy”, nr 2, 2009.

N. Barr, P. Diamond, *Pension Reform: A Short Guide*, Oxford University Press, Oxford 2009.

M. Góra, *Political economy of pension reforms: selected general issues and the Polish pension reform case*, „IZA Journal of Labour & Development”, nr 2, 2013, www.ekonomia24.pl.

M. Góra, *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2009.

P. Lewandowski, *Życie w zdrowiu na emeryturze w Polsce i UE*, 27 kwietnia 2012 roku, *Pension Outlook 2012*, OECD, 2012.

The European Union and the BRIC countries, Eurostat, European Commission, 2012.