

CZY POLSKI SYSTEM EMERYTALNY ZBANKRUTUJE?

Jakub Sawulski, Iga Magda, Piotr Lewandowski

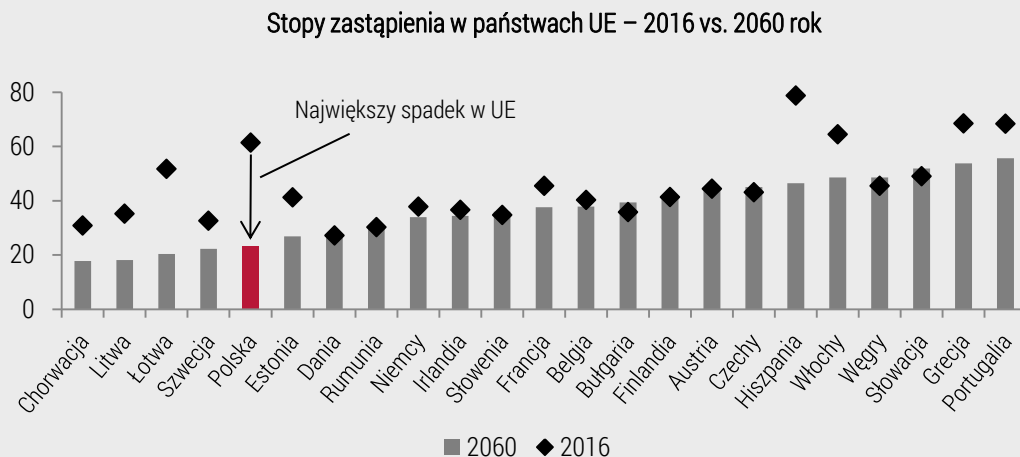
Główne wnioski

Mimo szybkiego starzenia się ludności w najbliższych dekadach, polski system emerytalny pozostanie wypłacalny. Do 2060 roku wydatki emerytalne jako procent PKB utrzymają się na podobnym poziomie co obecnie. Najważniejszym czynnikiem, który zniweluje wpływ demografii na wydatki emerytalne, będzie spadek wysokości emerytur (w relacji do wysokości płac). Konsekwencją będzie wzrost względnego ubóstwa wśród osób starszych, a jednocześnie rosnąca presja na podnoszenie świadczeń. Polityka publiczna może odpowiedzieć na te wyzwania na trzy sposoby: a) uniezależniając parametry systemu (wiek emerytalny, wysokość minimalnej emerytury) od bieżących decyzji politycznych; b) wspomagając dłuższą aktywność zawodową; c) zachęcając do oszczędzania na emeryturę poza głównym filarem systemu. Polityka publiczna w Polsce prowadzona jest w odwrotnym kierunku. Wiek emerytalny, jakość ochrony zdrowia czy dostępność wczesnej opieki nad dziećmi nie sprzyjają wysokiej aktywności zawodowej. Z kolei dobrowolne systemy (PPK, IKE, IKZE) nie gwarantują wypłat świadczeń do momentu śmierci ubezpieczonego, a więc nie tworzą oszczędności emerytalnych sensu stricto.

Fakty i liczby

- **68** – tyle osób w wieku 65+ będzie przypadało na 100 osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) w Polsce w 2060 roku. Obecnie wskaźnik ten wynosi około 25 osób.
- **11% PKB** – tyle wynoszą wydatki emerytalne w Polsce. Według prognozy Komisji Europejskiej będą utrzymywały się one na tym poziomie do 2060 roku.
- **24%** – tyle wyniesie przeciętna stopa zastąpienia w Polsce w 2060 roku. W 2016 roku było to 61%. Polska zanotuje największy spadek przeciętnej stopy zastąpienia spośród wszystkich państw UE.
- **2/3** – taką część emerytur w 2060 roku będą stanowiły emerytury minimalne lub niższe przy wieku emerytalnym 60/65 lat. Przy wieku emerytalnym 67 lat dla obu płci będzie to około 1/4.

Do 2060 roku w Polsce nastąpi największy w UE spadek stóp zastąpienia



Źródło i uwagi do wykresu – patrz notatka pod wykresem 4 na stronie 5.

Wprowadzenie

Perspektywa szybkiego starzenia się ludności w najbliższych dekadach wywołuje w polskiej debacie publicznej obawy co do przyszłej wypłacalności systemu emerytalnego. Polski system emerytalny jest bowiem repartycyjny, to znaczy oparty na założeniu, że świadczenia emerytalne finansowane są ze składek wpłacanych przez pracującą część społeczeństwa. W sytuacji, w której przewiduje się znaczący wzrost liczby osób w wieku emerytalnym oraz jednoczesny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, pojawiają się wątpliwości, czy tak skonstruowany system emerytalny daje gwarancję wypłat świadczeń w przyszłości.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób starzenie się ludności wpłynie na wysokość wydatków emerytalnych w Polsce. Podstawą naszej analizy jest prognoza dotycząca wydatków związanych ze starzeniem się ludności, przygotowana przez Komisję Europejską. Prognozę wydatków emerytalnych do 2060 roku przedstawiamy w relacji do PKB – taki wskaźnik pokazuje obciążenie wydatkami na emerytury w stosunku do tworzonego w gospodarce dochodu. Nie analizujemy wpływów ze składek, uznając za mniej istotne to, w jakim stopniu wydatki emerytalne będą finansowane ze składek, a w jakim z podatków, a za bardziej istotne to, jaką część dochodu narodowego będziemy na ten cel przeznaczali.

Wbrew obawom system emerytalny w Polsce w najbliższych dekadach pozostanie wypłacalny. Do 2060 roku wydatki emerytalne będą na podobnym do dzisiejszego poziomie. Stanie się to mimo szybkiego starzenia się ludności. Najważniejszym czynnikiem powstrzymującym wzrost wydatków emerytalnych będzie spadek wysokości świadczeń emerytalnych. Przeciętna stopa zastąpienia (relacja pierwszej emerytury do ostatniej płacy) spadnie w Polsce ponad dwukrotnie – będzie to największy spadek wśród wszystkich państw UE. Ten spadek jest warunkiem utrzymania stabilności systemu w sytuacji szybko postępujących zmian demograficznych.

Największym wyzwaniem dla polityki publicznej będzie nie kwestia wypłacalności systemu, lecz rosnąca liczba emerytów otrzymujących niskie świadczenia. Odpowiadając na to wyzwanie polityka publiczna powinna:

- Powiązać wysokość wieku emerytalnego z przeciętną długością trwania życia, a wysokość emerytury minimalnej z kwotą minimum socjalnego – dążąc w ten sposób do uniezależnienia decyzji o podstawowych parametrach systemu emerytalnego od bieżących sporów politycznych.
- Wspomagać wydłużanie okresu aktywności zawodowej, przez promowanie profilaktyki zdrowia i uczenia się przez całe życie, a także gwarantowanie instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi i osobami starszymi.
- Zachęcać do budowy dobrowolnych oszczędności emerytalnych, modyfikując istniejące systemy dobrowolnego oszczędzania tak, aby gwarantowały one wypłatę świadczeń aż do śmierci osoby ubezpieczonej.

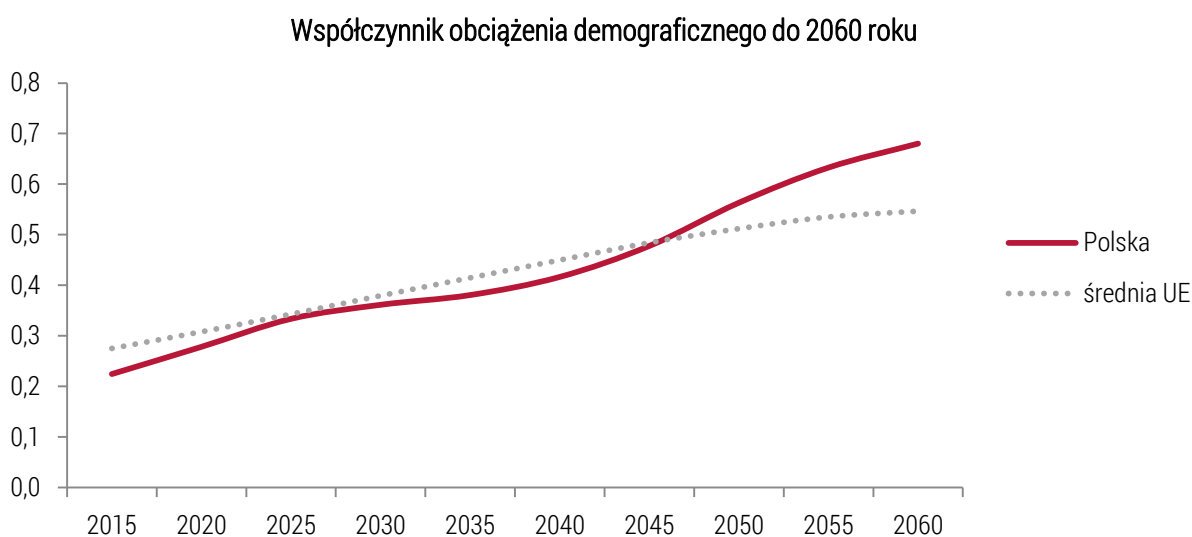
Opracowanie składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym prezentujemy perspektywy demograficzne Polski. W drugim przedstawiamy prognozy dotyczące kształtowania się wydatków emerytalnych. W trzecim bliżej przyglądamy się przewidywaniom co do wysokości stóp zastąpienia. W czwartym wskazujemy jakie niepewności wiążą się z pokazanymi prognozami. Na zakończenie przedstawiamy najważniejsze wnioski z naszej analizy dla polityki publicznej.

1. Do 2060 roku znacząco wzrośnie udział osób starszych w populacji Polski

W najbliższych kilkudziesięciu latach ludność Polski będzie jedną z najszybciej starzejących się na świecie. Dzisiaj populacja naszego kraju jest jeszcze stosunkowo młoda – mediana wieku wynosi około 40 lat (połowa populacji jest młodsza, a połowa starsza od tej wartości). Wśród państw Unii Europejskiej są tylko cztery, w których jest ona niższa (dane z 2015 roku). Do 2040 roku mediana wieku w Polsce wzrośnie jednak o ponad 10 lat. W żadnym innym państwie UE wzrost ten nie będzie tak duży. W 2040 roku Polska znajdzie się w wąskim gronie 11 państw świata, w których mediana wieku będzie wyższa niż 50 lat.

Starzenie się ludności znacząco zmieni proporcje między osobami w wieku produkcyjnym i w wieku poprodukcyjnym w gospodarce. Populacja osób w wieku 15–64 lata zmniejszy się do 2060 roku o 40% – z 27 do 16 mln. W tym samym czasie populacja osób w wieku 65+ wzrośnie prawie dwukrotnie – z 6 do 11 mln. Wskaźnik obciążenia demograficznego, który pokazuje relację między liczebnością tych dwóch grup, wzrośnie z 0,2 do 0,7 (wykres 1). To oznacza, że w 2060 roku na każde 100 osób w wieku produkcyjnym będzie przypadało około 70 osób w wieku poprodukcyjnym. W konsekwencji liczba emerytów w gospodarce wzrośnie, a liczba osób pracujących spadnie. O ile dziś na jednego emeryta przypadają w przybliżeniu dwie osoby pracujące, o tyle w 2060 roku będzie to już tylko jedna osoba.

Wykres 1. W najbliższych dekadach udział osób starszych w polskiej populacji będzie bardzo szybko rósł



Uwagi: Współczynnik pokazuje stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym (65+) do liczby osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata).

Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy demograficznej ONZ.

2. Prognozy nie przewidują istotnego wzrostu wydatków emerytalnych w Polsce

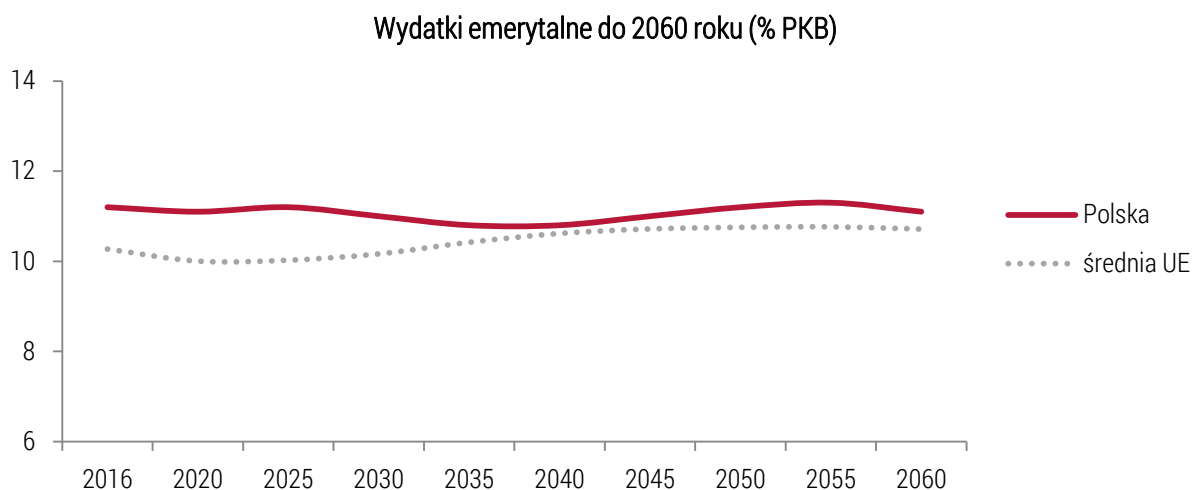
W najbliższych dekadach wydatki emerytalne w Polsce pozostaną na podobnym poziomie co obecnie. W latach 2016–2060 będą utrzymywały się w okolicach 11% PKB (wykres 2). To może wydawać się zaskakujące w

kontekście przedstawionych w poprzednich akapitach prognoz demograficznych. Brak radykalnych zmian w wysokości wydatków emerytalnych jest jednak charakterystyczny nie tylko dla Polski, ale także dla większości państw UE. W horyzoncie prognozy wydatki emerytalne w krajach UE wzrosną średnio zaledwie o 0,5% PKB, a tylko w trzech wzrost ten będzie wyższy niż 3% PKB. W większości państw UE negatywny wpływ zmian demograficznych na wysokość wydatków emerytalnych będzie równoważony przez inne czynniki: spadek wysokości świadczeń emerytalnych, późniejszy efektywny wiek przejścia na emeryturę czy wzrost aktywności zawodowej w poszczególnych grupach wieku.

Ramka 1. Co składa się na wydatki emerytalne?

W opracowaniu Komisji Europejskiej, które jest podstawą niniejszej analizy, wydatki emerytalne zdefiniowano jako wszystkie wydatki publiczne na emerytury i równoważne świadczenia pieniężne przyznane na długi okres. Obejmują one nie tylko „typowe” świadczenia emerytalne, ale także zasiłki i świadczenia przedemerytalne, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne (inaczej: renty wdowie). Do wydatków emerytalnych zalicza się zarówno wydatki z powszechnego systemu emerytalnego, jak i z systemów odrębnych (świadczenia dla rolników, górników, służb mundurowych, sędziów, prokuratorów, itd.).

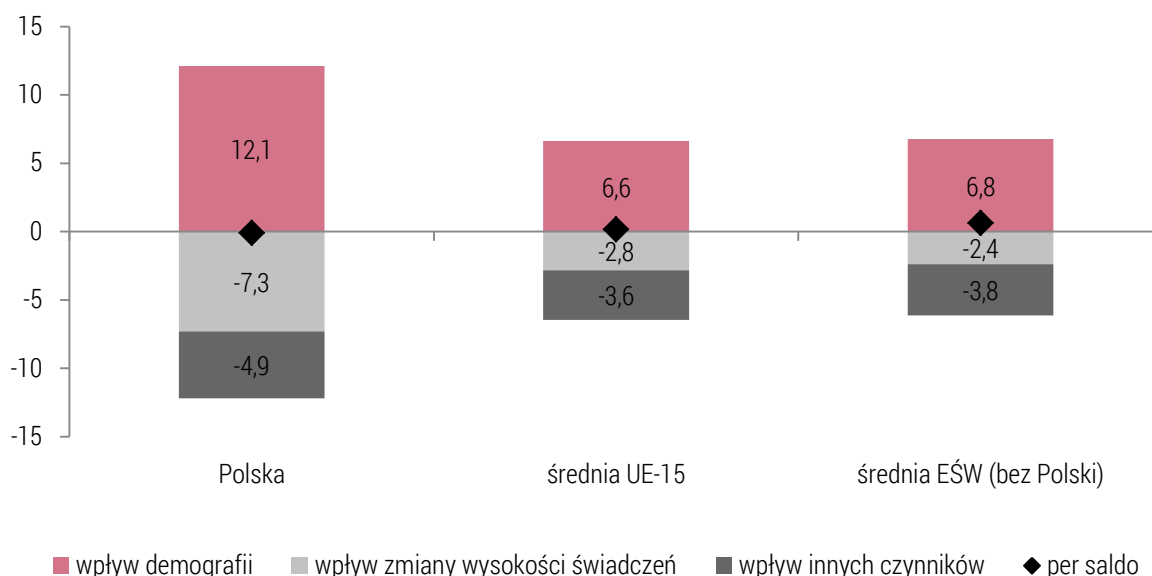
Wykres 2. Mimo starzenia się ludności, wydatki na emerytury w Polsce pozostaną na podobnym poziomie co obecnie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission (2018). *The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*.

Wykres 3. Negatywny wpływ demografii na wydatki emerytalne będzie równoważony przez inne czynniki – w przypadku Polski głównie przez spadek stóp zastąpienia

Źródła zmian wysokości wydatków emerytalnych do 2060 roku (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission (2018). *The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*.

Czynniki, które będą wpływały na kształtowanie się wydatków emerytalnych w Polsce możemy podzielić na trzy grupy: zmiany demograficzne, zmiany w wysokości świadczeń emerytalnych oraz pozostałe. Ich wpływ na wysokość wydatków emerytalnych do 2060 roku przedstawiono na wykresie 3.

Starzenie się ludności będzie czynnikiem silnie oddziałującym na wzrost wydatków emerytalnych – w przypadku Polski najbardziej ze wszystkich państw UE. Do 2060 roku przewidywany wzrost wydatków na emerytury wskutek zmian demograficznych (przy założeniu, że inne czynniki pozostają bez zmian) wynosi dla Polski 12% PKB. Gdyby więc zmiany wysokości wydatków emerytalnych wynikały wyłącznie z demografii, to w najbliższych dekadach zwiększyłyby się one ponad dwukrotnie – z 11% PKB w 2016 roku do 23% PKB w 2060 roku. W żadnym innym państwie UE znaczenie demografii w prognozie nie jest tak duże, choć we wszystkich kierunek oddziaływania tego czynnika jest dodatni (średnia wynosi niecałe 7% PKB).

Najważniejszym czynnikiem powstrzymującym wzrost wydatków emerytalnych w Polsce będzie spadek wysokości świadczeń emerytalnych (w relacji do wysokości płac). Do 2060 roku ten czynnik obniży wydatki emerytalne o ponad 7% PKB. To znacznie więcej niż średnia w państwach UE, wynosząca 3% PKB (szerzej na ten temat w kolejnym podrozdziale). Wśród innych czynników, które będą wpływały na zmniejszenie wydatków emerytalnych, największe znaczenie ma ograniczenie możliwości pobierania świadczeń przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (60/65 lat). Działania podjęte w ostatnich kilkunastu latach skutkują stopniowym zmniejszaniem się liczby stosunkowo młodych świadczeniobiorców – przykładowo dla grupy wieku 55–59 lat prognozuje się, że odsetek osób pobierających świadczenia emerytalne spadnie z 21% obecnie, do 13% w 2030 roku i 9% w 2060 roku (European Commission 2018).

3. W Polsce nastąpi największy w UE spadek stóp zastąpienia

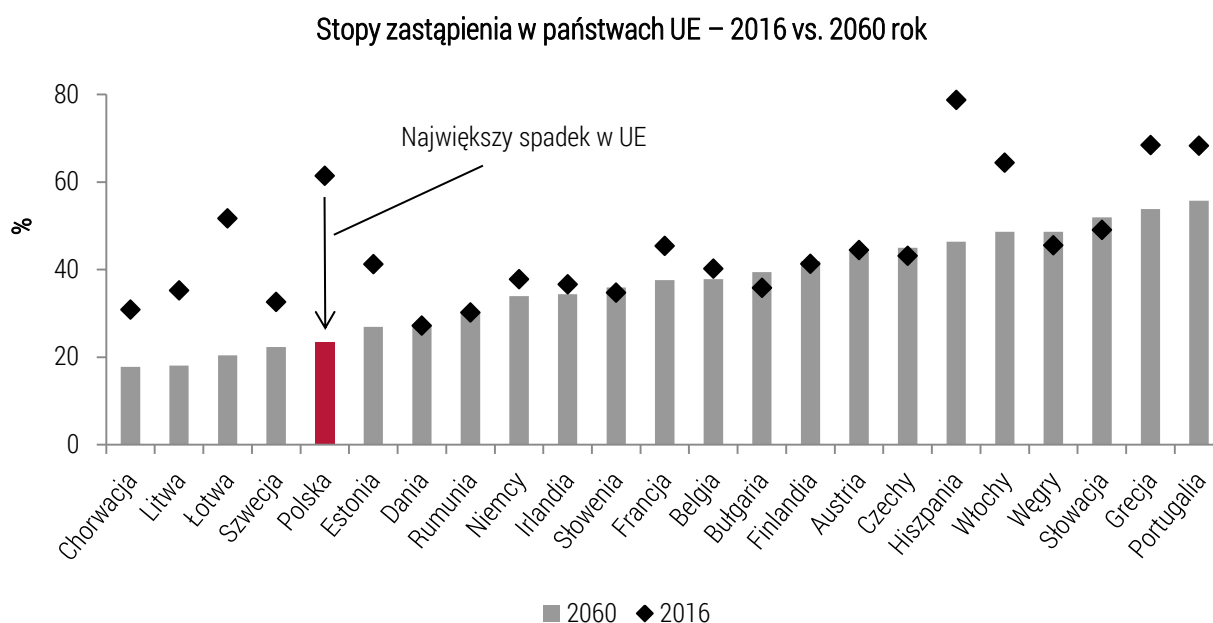
W Polsce wystąpią największe w UE różnice w wysokości stóp zastąpienia między różnymi pokoleniami. Dzisiaj przeciętna stopa zastąpienia wynosi około 60% (definicja stopy zastąpienia znajduje się w ramce 2). Jest to jedna z najwyższych wartości w UE. W najbliższych dekadach nastąpi jednak gwałtowny spadek przeciętnej stopy zastąpienia – do 28% w 2040 roku i 24% w 2060 roku (wykres 4). Stopy zastąpienia obniżą się w większości państw Unii, ale w żadnym skala tego spadku nie będzie tak duża jak w Polsce, gdzie wyniesie prawie 40 punktów procentowych. W 2060 roku Polska zanotuje już jedną z najniższych przeciętnych stóp zastąpienia wśród państw UE.

Ramka 2. Co to jest stopa zastąpienia?

Stopa zastąpienia pokazuje przeciętną wysokość pierwszej emerytury jako procent ostatniego wynagrodzenia przed przejściem na emeryturę. Jest to więc miara tego, w jakim stopniu świadczenie emerytalne zastępuje dochody z pracy.

Wskaźnik ten jest obliczany jako stosunek średniej emerytury osób, które pobierają świadczenie po raz pierwszy w danym roku, do średniego wynagrodzenia osób przechodzących na emeryturę w gospodarce.

Wykres 4. Polska doświadczy największego w UE spadku przeciętnej emerytury w relacji do ostatniej płacy



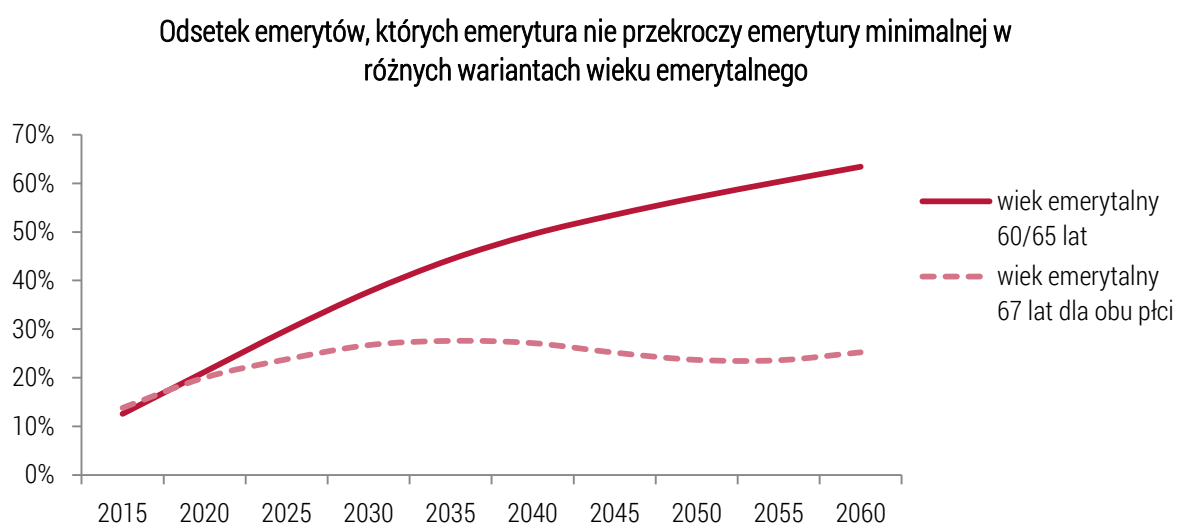
Uwagi: Stopa zastąpienia pokazuje przeciętną wysokość pierwszej emerytury w porównaniu do wysokości ostatniego wynagrodzenia za pracę. Dane na wykresie dotyczą wartości brutto. Na wykresie pominięto Cypr, Luksemburg i Maltę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission (2018). The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070).

Spadek stóp zastąpienia jest jednym z warunków utrzymania wypłacalności polskiego systemu emerytalnego przy szybko starzejącej się populacji. Znaczna część dzisiejszych świadczeń została wyliczona na podstawie zasad obowiązujących w poprzednim systemie (lub zawiera komponent poprzedniego systemu – tzw. kapitał początkowy), co skutkuje stosunkowo wysokim poziomem świadczeń w relacji do płac w gospodarce. Utrzymanie tego poziomu w przyszłości doprowadziłoby do istotnego wzrostu wydatków na emerytury, a tym samym wzrostu podatków i/lub składek. Z upływem lat coraz większa część świadczeń będzie jednak wynikała z zasad naliczania według systemu emerytalnego ustanowionego w 1999 roku.

W nowym systemie wysokość świadczeń zależy od tego, ile wpłacimy do systemu składek oraz od przewidywanej liczby lat, w których będziemy pobierać świadczenie. W takim systemie wzrost przyszłych świadczeń można osiągnąć przez podniesienie składki emerytalnej lub wydłużenie okresu płacenia składek. Pierwsze działanie obniżyłoby dzisiejsze wynagrodzenia netto i miałyby negatywne konsekwencje dla rynku pracy (np. zmniejszałyby skłonność do podejmowania legalnego zatrudnienia). Z kolei dla długości okresu płacenia składek istotne są trzy czynniki: wiek wejścia na rynek pracy, długość przerw w karierze zawodowej oraz wiek dezaktywacji zawodowej.

Wykres 5. Wysokość świadczeń emerytalnych jest w dużym stopniu uzależniona od momentu przejścia na emeryturę



Źródło: Malec, M., Tyrowicz, J. (2017). *Niski wiek emerytalny, wysoka cena*. W: Lewandowski, P., Rutkowski, J. (red.). *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*. Warszawa: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.

W polskim systemie emerytalnym wiek przejścia na emeryturę jest kluczowym parametrem mającym wpływ na wysokość stopy zastąpienia. Wiek ten wyznacza przewidywaną liczbę miesięcy, przez którą świadczeniobiorca będzie pobierał emeryturę (czyli liczbę miesięcy, przez którą dzieli się zgromadzony kapitał emerytalny). Im później przechodzimy na emeryturę, tym większy zebrany kapitał i jednocześnie krótszy okres, przez który jest on dzielony. Znaczenie tego czynnika obrazuje symulacja przedstawiona na wykresie 5. Przy wieku emerytalnym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn prawie 2/3 wszystkich emerytur w 2060 roku będą stanowiły emerytury minimalne lub niższe. Problem ten będzie dotyczył zwłaszcza kobiet, które (uogólniając) mają niższe wynagrodzenie w trakcie kariery zawodowej, krótszy okres płacenia składek oraz dłuższy okres pobierania

świadczenia niż mężczyźni. Przy wieku emerytalnym 67 lat dla obu płci odsetek emerytur nieprzekraczających wysokości emerytury minimalnej jest znacząco niższy – w 2060 roku wynosi około 25%. Czynnikiem, które obniżają przewidywane stopy zastąpienia w Polsce są także stosunkowo późny przeciętny wiek wejścia na rynek pracy osób młodych oraz długie przerwy w karierach zawodowych (szczególnie w przypadku kobiet zajmujących się domem i dziećmi). Istotne znaczenie mają również specyficzne zasady oskładkowania niektórych form zatrudnienia. Przykładowo osoby, które mają epizody pracy na umowach cywilnoprawnych otrzymają o około 15–20% niższe emerytury niż osoby, które przez całą karierę były zatrudnione na umowach o pracę¹ (Lewandowski et al. 2016a).

Instrumenty dobrowolnego oszczędzania na emeryturę w obecnej formie nie doprowadzą do trwałego wzrostu wysokości świadczeń emerytalnych. Żaden z trzech systemów mających zachęcać do oszczędzania na starość – IKE, IKZE oraz PPK – nie zawiera możliwości wypłaty dożywotniego świadczenia (w każdym z tych przypadków wypłata może być jednorazowa lub rozłożona na raty). Oszczędności te nie będą stanowiły więc oszczędności emerytalnych sensu stricto – ich podstawową cechą jest bowiem zabezpieczenie dochodów osoby ubezpieczonej aż do śmierci. W przypadku PPK – najważniejszego z dobrowolnych instrumentów – po przekroczeniu 60 roku życia większość zgromadzonych środków zostanie wypłacona w ratach rozłożonych na 10 lat. Po upływie tego okresu świadczenia emerytalne osób korzystających z PPK spadną. Instrument ten pomija więc problem niskich świadczeń emerytalnych i możliwego ubóstwa wśród osób w wieku 70+ (może nawet problem ubóstwa w tej grupie wieku pogłębiać, zob. Tyrowicz i Rutkowski 2018).

4. Polityka publiczna może mieć istotny wpływ na realizację prognoz

Przedstawione w poprzednich rozdziałach prognozy oparte są o pewne założenia, z których część wynika z przyjętej polityki państwa oraz określonych regulacji ustawowych. Polityka publiczna oraz regulacje mogą jednak podlegać zmianom, co stanowi istotną niepewność dla realizacji prognoz.

Imigracja może w pewnym stopniu ograniczyć tempo starzenia się populacji Polski. W przedstawionych w pierwszym rozdziale prognozach demograficznych zakłada się saldo migracji w przybliżeniu równe zero. W przypadku znaczącego napływu imigrantów do Polski przyszłe obciążenie demograficzne (relacja liczby osób w wieku 65+ do liczby osób w wieku produkcyjnym) mogłoby być mniejsze. Warto jednak podkreślić, że do znaczącego spowolnienia starzenia się ludności w Polsce potrzebna byłaby imigracja na masową skalę – przy saldzie migracji bliskim zera, do 2060 roku liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się w Polsce aż o 11 mln. W krótkim okresie zwiększenie liczby imigrantów w wieku produkcyjnym wiązałyby się przede wszystkim ze zwiększeniem wpływów z podatków i składek, choć w średnim i długim okresie pociągnęłyby za sobą także wzrost wydatków emerytalnych.

Rosnąca liczba osób starszych ze stosunkowo niskimi emeryturami będzie powodowała presję na podnoszenie wysokości świadczeń, zwłaszcza emerytury minimalnej. W przedstawionej prognozie Komisji Europejskiej

¹ Niepełne oskładkowanie umów cywilnoprawnych pogarsza także przyszłe saldo system emerytalnego (głównie ze względu na większy odsetek osób, które otrzymają emeryturę minimalną) – według szacunków o około 5 mld zł rocznie (w cenach z 2015 roku, prognoza do 2050 roku), zob. Lewandowski et al. 2016b.

zakłada się, że emerytura minimalna w Polsce będzie waloryzowana zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami (czyli o sumę inflacji oraz 20% realnego wzrostu płac) przez 10 lat od początku prognozy, a następnie zgodnie ze wskaźnikiem wzrostu płac. To założenie wydaje się rozsądne, jednak w rzeczywistości przesłanki polityczne (rosnący udział osób starszych w populacji potencjalnych wyborców) mogą sprawić, że tempo podnoszenia emerytury minimalnej będzie wyższe. To z kolei będzie prowadziło do wzrostu prognozowanych wydatków emerytalnych.

Wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych będzie w dużym stopniu zależała od regulacji dotyczących wieku emerytalnego. W publikacji Komisji Europejskiej przyjęto wiek emerytalny na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn w całym horyzoncie prognozy. Jest on zgodny z regulacjami uchwalonymi w Polsce w 2017 roku, ale jednocześnie niski na tle innych państw UE (dotyczy to zwłaszcza kobiet). Zgodnie z danymi i komentarzem zawartymi w rozdziale 3., ewentualne podniesienie wieku emerytalnego w przyszłości będzie skutkowało wyższymi stopami zastąpienia oraz niższym odsetkiem osób otrzymujących emeryturę minimalną.

Podsumowanie i wnioski dla polityki publicznej

Proces szybkiego starzenia się ludności Polski w najbliższych dekadach nie doprowadzi do zachwiania stabilnością systemu emerytalnego ale będzie wiązał się ze spadkiem względnej wysokości świadczeń emerytalnych. Wydatki emerytalne w relacji do PKB pozostaną na poziomie zbliżonym do dzisiejszego. Najważniejszy czynnik, który będzie za to odpowiadał, to spadek wysokości świadczeń emerytalnych (w relacji do wysokości płac w gospodarce).

Niemniej jednak, przed polityką publiczną w tym obszarze stoją istotne wyzwania. Po pierwsze, powyższa prognoza zrealizuje się, jeśli zostaną zachowane obecne reguły kształtujące polski system emerytalny. W szczególności, jeśli politycy będą potrafili przeciwstawić się presji podnoszenia świadczeń (np. emerytury minimalnej) wywoływanej przez rosnącą grupę osób starszych w społeczeństwie. Po drugie, polityka publiczna nie może pozostać obojętna na nadchodzące, znaczące obniżenie stóp zastąpienia, a co za tym idzie na prawdopodobny wzrost ryzyka ubóstwa wśród osób starszych.

Chcąc odpowiedzieć na powyższe problemy, można podjąć następujące działania:

1) Uzależnić zmiany wieku emerytalnego oraz wysokości emerytury minimalnej od obiektywnych wskaźników.

- Powiązać wysokość wieku emerytalnego z przewidywaną długością trwania życia. To pomoże uniknąć bieżących sporów politycznych w tym temacie. Przykładowo OECD proponuje, aby wiek emerytalny był wydłużany o każde 2/3 wzrostu przewidywanej dalszej długości trwania życia. Potencjalne korzyści z tej reformy (wzrost PKB, a w konsekwencji dochodów ludności) są w przypadku Polski największe wśród 35 państw należących do tej organizacji (Guillemette i Turner 2018).
- Powiązać wysokość minimalnej emerytury z wysokością minimum socjalnego. Rosnący odsetek emerytów ze stosunkowo niskimi emeryturami będzie sprawiał, że regulacje dotyczące emerytury minimalnej będą miały coraz większe znaczenie w debacie publicznej. Przy obecnym sposobie wyliczania tego świadczenia brakuje refleksji nad tym, na ile spełnia ono swoją funkcję, jaką jest zabezpieczenie potrzeb materialnych osób starszych na pewnym minimalnym poziomie.

2) **Wspomagać wydłużanie okresu aktywności zawodowej i odprowadzania składek.** Problem ubóstwa wśród osób starszych będzie bowiem tym mniejszy, im dłuższy będzie przeciętny okres składkowy osób ubezpieczonych.

- W przypadku osób w wieku okołoemerytalnym zwracamy uwagę na dwa czynniki, które przyspieszają moment dezaktywacji zawodowej: zły stan zdrowia oraz niedopasowanie kwalifikacji. Poprawa stanu zdrowia pracowników poprzez wprowadzenie publicznych programów profilaktyki jest warunkiem skutecznego podnoszenia wieku emerytalnego. Pożądane jest także zwiększenie wydatków prywatnych na profilaktykę zdrowotną i medycynę pracy, np. poprzez umożliwienie pracownikom wykorzystania środków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych na badania i profilaktykę zdrowotną. Z kolei nieaktualne kwalifikacje mogą wypychać pracowników w wieku okołoemerytalnym poza rynek pracy. Na ten problem polityka publiczna może odpowiadać przez promowanie programów uczenia się przez całe życie i propagowanie dobrych praktyk w tym zakresie, oraz dostarczanie pracownikom i pracodawcom aktualnych informacji nt. zmian w popycie na umiejętności na szczeblu krajowym i regionalnym.
- Niska aktywność zawodowa oraz częste i długie przerwy w zatrudnieniu dotyczą w szczególności kobiet, w tym tych wychowujących dzieci i opiekujących się osobami starszymi. Zwiększenie ich aktywności na rynku pracy warunkowane jest między innymi rozwojem usług opiekuńczych: wysokiej dostępności i jakości instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi oraz opieki długoterminowej nad przewlekle chorymi osobami starszymi.
- W systemie zdefiniowanej składki istotne znaczenie dla wysokości emerytur mają składki odprowadzane na początku kariery zawodowej. Państwo powinno przeciwdziałać nadużywaniu umów cywilnoprawnych w stosunku do osób młodych, oraz tzw. pozornemu samozatrudnieniu.

3) **Zmodyfikować instrumenty dobrowolnego oszczędzania na emeryturę tak, aby gwarantowały świadczenie dożywotnie.** Dotyczy to zwłaszcza wprowadzanych w bieżącym roku Pracowniczych Planów Kapitałowych, a także zapowiadanego przesunięcia środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych na Indywidualne Konta Emerytalne. Niepewność co do liczby lat życia na emeryturze jest jednym z najważniejszych uzasadnień dla istnienia systemu emerytalnego. PPK oraz inne ustanowione przez państwo instrumenty dobrowolnego oszczędzania na emeryturę nie odpowiadają na tę niepewność, gwarantując wypłatę świadczeń tylko przez określony czas. Tym samym w obecnej formie nie stanowią one trwałego rozwiązania problemu niskich świadczeń emerytalnych w przyszłości.

Bibliografia

European Commission (2018). The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). Brussels.

Lewandowski, P., Stroński, K., Keister, R. (2016a). Labour market segmentation and pensions in the Polish defined-contribution scheme. *Problemy Polityki Społecznej*, 33(2), s. 111–137.

Lewandowski, P., Sawulski, J., Stroński, K. (2016b). Segmentacja rynku pracy a sytuacja finansowa systemu emerytalnego w Polsce. IBS Working Paper, 10/2016, Warszawa.

Malec, M., Tyrowicz, J. (2017). Niski wiek emerytalny, wysoka cena. W: P. Lewandowski, J. Rutkowski (red.). *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*. Warszawa: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.

Guillemette, Y., Turner, D. (2018). *The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060*. OECD Economic Policy Papers, No. 22, Paris: OECD Publishing.

Tyrowicz, J., Rutkowski, A. (2018). Świat bez PPK byłby lepszy, czyli ewaluacja ex ante projektu Pracowniczych Programów Kapitałowych. Warszawa: GRAPE - Group for Research in APplied Economics.

United Nations (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision*.

Jakub Sawulski

Instytut Badań Strukturalnych, Szkoła Główna Handlowa
e-mail: jakub.sawulski@ibs.org.pl

Iga Magda

Instytut Badań Strukturalnych, Szkoła Główna Handlowa
e-mail: iga.magda@ibs.org.pl

Piotr Lewandowski

Instytut Badań Strukturalnych
e-mail: piotr.lewandowski@ibs.org.pl

Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.

Redaktor serii – Jan Rutkowski

IBS Policy Paper 2/2019

ISSN: 2451-4365

Redakcja językowa – Dorota Ciborowska

Informacje dodatkowe

Dziękujemy Janowi Rutkowskiemu za pomocne uwagi i komentarze.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Opracowanie własne na podstawie danych liczbowych ONZ i Eurostat. Instytucje te nie ponoszą odpowiedzialności za przedstawione wyniki i wnioski.

O IBS

Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną i apolityczną fundacją naukową. W pracy badawczej koncentrujemy się na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu. Korzystamy z nowoczesnych narzędzi modelowych, statystycznych, ekonometrycznych i informatycznych. Badania realizujemy z dbałością o metodologię i obiektywizm.

Od początku działalności (2006 r.) zrealizowaliśmy blisko 200 projektów naukowych, w tym m.in. dla Banku Światowego, OECD, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji przedsiębiorców oraz dla innych stowarzyszeń i fundacji. Wyniki badań Instytutu są ogólnie dostępne, a szczególną rolę w ich upowszechnianiu pełnią dwie serie wydawnicze: IBS Working Paper oraz IBS Policy Paper. Wszystkie artykuły, raporty, jak i informacje o naszych projektach oraz konferencjach znajdują się w serwisie ibs.org.pl.

e-mail: ibs@ibs.org.pl

twitter: [@ibs_thinktank](https://twitter.com/ibs_thinktank)