

2011

Czy należy się bać podniesienia
wieku emerytalnego?

Maciej Bukowski, Piotr Lewandowski



IBS Policy Paper 1/2011
Instytut Badań Strukturalnych

Autorzy:

Maciej Bukowski

Piotr Lewandowski

IBS Policy Paper 1/2011

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 24/25

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: ibs@ibs.org.pl

www.ibs.org.pl

tel/fax: + 48 22 629 33 82



IBS

INSTYTUT BADAŃ STRUKTURALNYCH

Streszczenie

Niniejszy tekst poświęciliśmy potrzebie zmian w ustawowym wieku emerytalnym w Polsce. Argumentujemy, że procesy demograficzne zachodzące w krajach europejskich, w tym w Polsce, już w najbliższych kilkunastu latach wywierają istotny, negatywny wpływ na gospodarkę, rynek pracy i system zabezpieczenia społecznego. W Polsce dynamika procesu starzenia się ludności będzie ponadprzeciętna, a skala wynikających z niego problemów – jedna z największych w Unii Europejskiej. Nasz kraj – obecnie cieszący się ciągle młodym społeczeństwem – jest na te zmiany bardzo słabo przygotowany. Polacy relatywnie wcześniej kończą aktywność zawodową – rosnąca długość życia przełożyła się na wzrost liczby lat emerytury, a nie na wydłużenie okresu aktywności – o ile na początku lat 1990-tych mężczyźni w Polsce pracowali niemal 2/3, a kobiety ponad połowę swojego życia, to dziś tylko odpowiednio 55 i 45 proc. Reprezentatywna Polka jest obecnie aktywna zawodowo znacznie krócej niż jej odpowiedniczki w innych krajach Europy, a jeśli wzorce aktywności nie zmienią się, to za 20 lat Polki będą biernie przez 60 proc. swojego życia.

Dowodzimy, że kraje Unii Europejskiej „uciekły” Polsce pod względem aktywności zawodowej kobiet po 55 roku życia. O ile w roku 2000 Polska plasowała się w środku rozkładu państw europejskich pod kątem przeciętnego wieku dezaktywacji i odsetka pracujących 55-64 latek, to w roku 2009 wskaźnik zatrudnienia w tej grupie tylko na Malcie, a wiek dezaktywacji tylko na Malcie i w Słowenii, były niższe niż w Polsce. Obecnie aż w dwóch trzecich krajów UE efektywny wiek (który zawsze jest niższy od ustawowego) opuszczania rynku pracy przez kobiety przekracza 60 lat, czyli ustawowy wiek emerytalny w Polsce. Autorzy podkreślają, że po zniesieniu emerytur wcześniejszych, to właśnie niski wiek emerytalny jest główną przyczyną tego, że Polek w wieku 60-64 lata pracuje 3-4 razy mniej niż w krajach, w których kobiety i mężczyźni mogą przejść na emeryturę po ukończeniu 65 roku życia.

Pokazujemy, że często podnoszone obawy wzrostu bezrobocia w następstwie podniesienia wieku emerytalnego są nieuzasadnione. W Belgii i Niemczech, krajach wcześniej o niskiej aktywności osób starszych, ograniczenia możliwości wyjścia z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego oraz podniesienie tego wieku przełożyło się jednoznacznie na wzrosty zatrudnienia bez istotnego wpływu na stopy bezrobocia. Również następstwa zniesienia możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur z 2008 rokiem napawają optymizmem – spośród ok. 140 tys. osób w wieku 55+, które pozostały na rynku pracy, aż 80 proc. nadal pracowało na koniec roku 2010.

Proponujemy więc stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do roku 2020. Sprawiłoby ono, że już w roku 2015-2016 moglibyśmy oczekiwać „dodatkowych” 350 tys. kobiet i 150 tys. mężczyzn na rynku pracy, a po roku 2020-2022 łączna podaż pracy w Polsce byłaby wyższa niż przy utrzymaniu status quo aż o 800 tys. osób. Efekt ten byłby porównywalny ze skutkiem likwidacji części przywilejów emerytalnych (wcześniejsze emerytury) w roku 2009. Przyniosłoby to znaczące korzyści dla finansów publicznych sięgające docelowo ok. 1,3 proc. PKB rocznie. Opóźnienie reformy o dekadę, oznaczałoby utratę ok. 350 tys. osób pracujących rocznie w całym okresie 2011-2030. Co ważne, wyrównanie i podniesienie wieku emerytalnego wywiera istotny wpływ na oczekiwane wysokości świadczeń i stóp zastąpienia w nowym systemie emerytalnym. Przesunięcie momentu przejścia na emeryturę do 67 roku życia dla obu płci zwiększyłoby stopy zastąpienia o ok. 1/3 w przypadku osób urodzonych w przed rokiem 1980, oraz o 1/5-1/4 dla osób młodszych. Jest to wpływ wielokrotnie większy niż skutki zmian będących przedmiotem debaty publicznej towarzyszącej przesunięciu części składki z OFE do ZUS, takich jak zmiana limitów inwestycji OFE.

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	3
WPROWADZENIE	5
1 DEMOGRAFIA U BRAM	6
2 POLSKA LABA	8
3 CUI BONO?.....	11
BIBLIOGRAFIA	14

Wprowadzenie

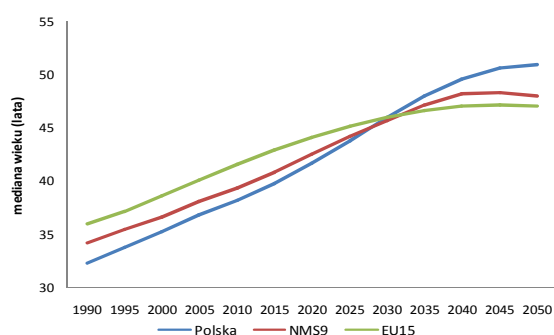
Procesy demograficzne są źródłem jednego z głównych wyzwań stojących przed państwami Unii Europejskiej, także przed Polską w najbliższych dziesięcioleciach. Starzenie się ludności, polegające na przesunięciu struktury wiekowej na rzecz osób starszych, podniesieniu przeciętnego i medianowego wieku obywateli krajów UE oraz wzroście odsetka osób po 65 roku życia, już w najbliższych kilkunastu latach będzie silnie oddziaływać na rynki pracy, systemy zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i finanse publiczne krajów UE, w tym w szczególności Polski. Co prawda, nasz kraj cechuje się jeszcze relatywnie młodą strukturą społeczną, jednak już w najbliższej dekadzie dynamika procesu starzenia się będzie w nim ponadprzeciętna. Równocześnie Polska jest na te zmiany bardzo słabo przygotowana. Wyjątkowo wcześnie kończymy aktywność zawodową, mimo że żyjemy coraz dłużej. W ostatnich 20 latach dokonał się zdumiewający postęp na tym polu – co przełożyło się niestety tylko na wzrost liczby lat życia na emeryturze, a nie na wydłużenie okresu aktywności Polaków. Jeśli utrzymamy obecne status quo dysproporcja między pokoleniami pracującymi a biernymi zacznie się gwałtownie pogarszać.

W niniejszym tekście pokazujemy, że zniesienie w 2009 roku możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur jest krokiem właściwym, ale dalece niewystarczającym dla przeciwdziałania negatywnym skutkom starzenia się ludności dla rynku pracy, gospodarki oraz zdolności realizacji przez system emerytalny stawianych przed nim celów społecznych. Podkreślamy, że rosnąca luka aktywności zawodowej i zatrudnienia osób starszych między Polską a krajami UE-15 wynika z tego, że kraje te „uciekły” nam znacznie zwiększając aktywność zawodową starszych kobiet. Stało się tak dzięki zmianom w zachodnioeuropejskich systemach emerytalnych. Wskazujemy, że wyrównanie, a zwłaszcza podniesienie ustawowego wieku emerytalnego obu płci do poziomu 67 lat jest niezbędne dla uniknięcia negatywnych skutków starzenia się ludności w Polsce. W przeciwnym wypadku możemy oczekiwać głębokiego spadku liczby pracujących i tempa wzrostu gospodarczego. Pokazujemy, że taka zmiana przynosi istotne korzyści fiskalne w horyzoncie dekady, a z punktu widzenia uczestników systemu emerytalnego jest kluczowym krokiem do podniesienia wysokości spodziewanych świadczeń i stóp zastąpienia. Ostatecznie, struktura demograficzna ludności Polski sprawia, że przeprowadzenie reformy na przestrzeni obecnej dekady daje dużo większe korzyści niż odkładanie jej na lata 2021-2030.

1 Demografia u bram

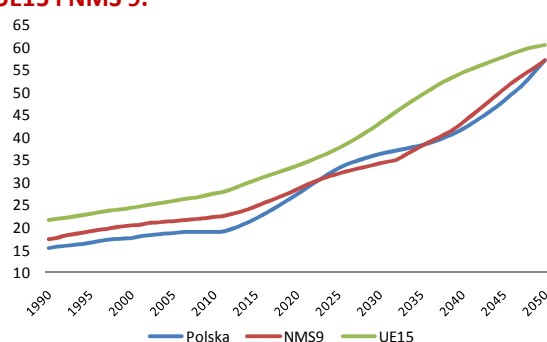
Obecnie Polska cieszy się, na tle Unii Europejskiej, relatywnie młodą strukturą ludności, w której odsetek osób starszych i przeciętny (medianowy) wiek należą do najniższych na kontynencie. Na co dzień mamy więc wrażenie, że żyjemy w kraju, którego demograficzne problemy „starej” Europy nie dotyczą. Nic bardziej błędnego. Starzenie się ludności naszego kraju właśnie nabiera tempa. Już w najbliższej dekadzie proporcje między liczbą osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym (tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego) zaczną się w błyskawicznym tempie pogarszać, by w roku 2020 dorównać dzisiejszym wskaźnikom krajów UE-15. Dekadę później „statystyczny Polak” będzie już starszy od „statystycznego Europejczyka”.

Wykres 1. Mediana wieku ludności w latach 1990-2050 w Polsce, UE15 i NMS 9.



Źródło: Dane i prognozy Eurostat.

Wykres 2. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w latach 1990-2050 w Polsce, UE15 i NMS 9.

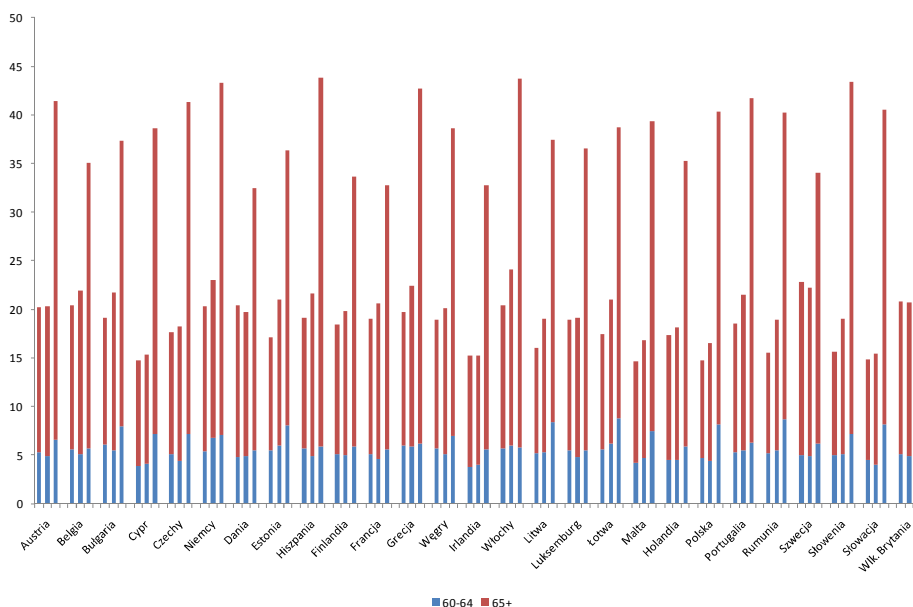


Źródło: Dane i prognozy Eurostat.

Dlaczego tempo starzenia się ludności Polski jest tak szybkie? Przyczyny leżą przede wszystkim w przeszłości. Po pierwsze, powojenny wyż urodzeń wystąpił w naszym kraju wcześniej niż w Europie Zachodniej, a jego nasilenie było nieco większe. Po drugie, gdy w latach 1975-1985 dzietność kobiet w UE15 spadała w takt tzw. drugiego przejścia demograficznego, w Polsce doświadczyliśmy drugiej powojennej eksplozji urodzeń. Na odmienne zmiany płodności po obu stronach żelaznej kurtyny nałożyły się zróżnicowane przemiany przeciętnej długości życia. Postęp w ograniczaniu umieralności mężczyzn, który w Europie Zachodniej trwał przez cały okres powojenny, w Polsce uległ zahamowaniu w drugiej połowie lat 1960-tych, co zmieniło się dopiero wraz z początkiem przemian demokratycznych. W efekcie, przeciętne trwanie życia jest obecnie w Polsce krótsze niż w krajach UE-15, a osób starszych jest relatywnie mniej. Jednocześnie, wraz z transformacją ustrojową doszło do zmiany zachowań prokreacyjnych młodych Polaków, podwyższenia wieku, w którym kobiety rodzą pierwsze dziecko i zastąpienia dominującego w przeszłości modelu rodziny 2+2 przez model 2+1. Współczynnik dzietności ogólnej (TFR – *Total Fertility Rate*, liczba dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym) obniżył się w Polsce poniżej wielkości zapewniającej prostą zastępowalność pokoleń (ok. 2,12.) w pierwszej połowie lat 1990-tych, osiągając minimum na poziomie 1,22 w roku 2003.

W konsekwencji, oczekiwane drugie odbicie powojennego wyżu demograficznego nadeszło z wieloletnim opóźnieniem, a jego skala jest wyraźnie mniejsza niż tego urodzonego w latach 1980-tych. Należy jednocześnie podkreślić, że nawet gdyby w najbliższej przyszłości młode Polki zaczęły rodzić znacznie więcej dzieci niż to miało miejsce w ostatnich 20 latach, proces ten nie powstrzymałby starzenia się struktury demograficznej ludności Polski, a więc głębokich zmian w proporcji między pokoleniem w wieku poprodukcyjnym a pokoleniami młodszymi. Tę bowiem na wiele lat zdeterminowały już zdarzenia z przeszłości. W istocie rzeczy, w Europie żaden kraj nie jest immunizowany na wyzwania demografii i nawet w państwach, w których, jak we Francji czy Irlandii, wskaźniki płodności bliskie są poziomom gwarantującym prostą zastępowalność pokoleń, w najbliższych kilkudziesięciu latach dojdzie do znacznego wzrostu współczynników obciążenia demograficznego osób młodszych osobami starszymi. W wypadku Polski zmiany będą jednak szczególnie głębokie – zgodnie z prognozą demograficzną Eurostat w roku 2050 na każde 100 osób w wieku produkcyjnym będzie w naszym kraju przypadać niemal 60 w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy obecnie jest to niecałe 20.

Wykres 3. Udział osób powyżej 60. oraz powyżej 65. roku życia w ogólnej liczbie mieszkańców w krajach UE27 w latach 1990, 2000 i 2050 (w proc.).



*Uwagi: Każdy kraj opisują 3 sąsiadujące słupki, kolejno od lewej: w roku 1990, 2000, 2050.
Źródło: IBS (2010).*

Tabela 1. Prognozowana zmiana liczby pracujących (bez reform) w krajach europejskich w latach 2010-2050.

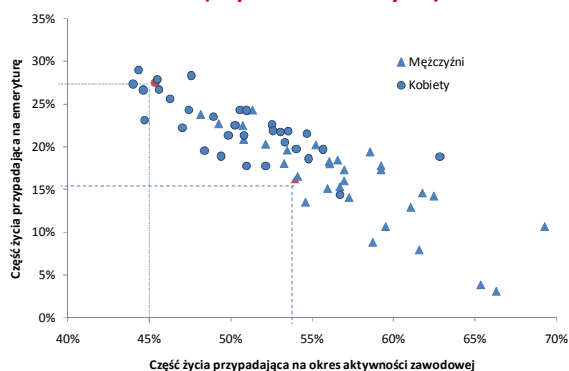
Skala zmian	Kraj
Wzrost	Irlandia
Spadek między 0 a 9 procent	Norwegia, Francja, Szwecja, Wielka Brytania, Dania, Holandia
Spadek między 10 a 19 procent	Belgia, Cypr, Finlandia, Estonia, Luksemburg, Malta
Spadek między 20 a 29 procent	Łotwa, Austria, Portugalia, Szwajcaria, Hiszpania, Bułgaria
Spadek między 30 a 34 procent	Węgry, Rumunia, Grecja, Niemcy, Polska , Czechy, Słowenia
Spadek ponad 35 procent	Włochy, Litwa, Słowacja

Źródło: IBS (2010).

2 Polska laba

Polacy, a zwłaszcza Polki pracują krótko. Ta niewygodna prawda z trudem przebija się do opinii publicznej, debaty eksperckiej i politycznej. Fakty są jednak nieubłagane – o ile na początku lat 1990-tych mężczyźni w Polsce pracowali niemal 2/3, a kobiety ponad połowę swojego życia, to dziś na aktywność zawodową przypada przeciętnie odpowiednio 55 i 45 proc. całości życia statystycznego Polaka. Reprezentatywna Polka jest dziś aktywna zawodowo znacznie krócej (ok. 10 pkt. proc.) niż jej odpowiedniczki w Holandii, Danii, Irlandii czy Estonii. Odpowiednio dłuższy jest też czas, jaki spędza na emeryturze (27 proc. życia). Jeśli wzorce aktywności nie zmienią się, to w roku 2030 Polki będą bierne zawodowo aż przez 60 proc. swojego życia. Powodem nie będzie większy wysiłek edukacyjny – ten bowiem, w kategoriach lat poświęconych na naukę przed wejściem na rynek pracy w stosunku do trwania życia, pozostaje niezmienny od lat – lecz dalsze wydłużenie się okresu emerytalnego. Z aktywnością polskich mężczyzn nie jest wiele lepiej. Pod względem relatywnej alokacji czasu życia między pracą i emeryturą nie odstają oni od średniej europejskiej, ale wynika to jedynie z wyższej śmiertelności, a nie późnego wieku dezaktywacji. Średni wiek opuszczania rynku pracy w Polsce wynosi 59,7 lat dla mężczyzn i 58,0 dla kobiet – obie wielkości należą do najniższych w Europie.

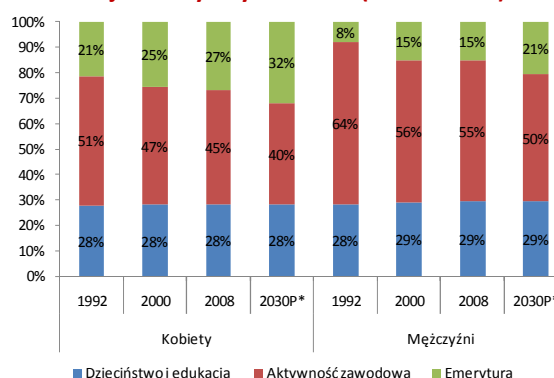
Wykres 4. Okresy emerytury i pracy zawodowej w UE-27 w roku 2008 (w proc. całości życia)



Polska wyróżniona kolorem czerwonym

Źródło: Instytut Badań Strukturalnych

Wykres 5. Proporcje czasu młodości, aktywności zawodowej i emerytury w Polsce (1992-2030*)

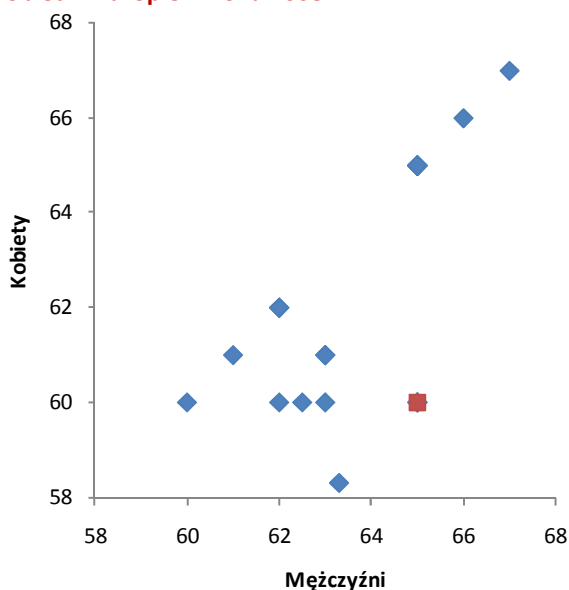


* prognoza zakłada zachowanie status-quo we wzorcach aktywności w przebiegu życia w tym wieku emerytalnego
Źródło: IBS (2010)

Polska laba dotyczy też skłonności do reformowania. Powaga wyzwań demograficznych, która wywołała niemal w całej Europie serię zmian systemowych redefiniujących model solidarności międzypokoleniowej, do Polski przychodzi z opóźnieniem. Zwlekamy z reformowaniem systemu zabezpieczenia społecznego, mimo, że skala wyzwań demograficznych jest u nas porównywalna do innych państw rozwiniętych. Reforma systemu emerytalnego z 1998 roku jako taka nie wpłynęła na systemowe bodźce do odchodzenia na emeryturę. Jedynym poważnym działaniem reformatorskim w tym zakresie była, dokonana w roku 2009, likwidacja systemu emerytur wcześniejszych. Symptomatyczne jest jednak to, że zmiana ta była legislacyjnie i koncepcyjnie gotowa już sześć lat wcześniej, jednak przez wiele lat nie było dla niej politycznej akceptacji. Podobnie jest teraz z kolejną reformą znajdującą się na czele listy zaniedbań w obszarze zabezpieczenia społecznego. Jest nią zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat oraz stopniowego podnoszenia tej granicy w ślad za wydłużaniem się oczekiwanej długości życia Polaków. W 2009 roku dwóch trzecich krajów UE efektywny wiek opuszczania rynku pracy przez kobiety (który zawsze jest niższy od ustawowego) przekraczał 60 lat, czyli ustawowy wiek emerytalny dla kobiet w Polsce.

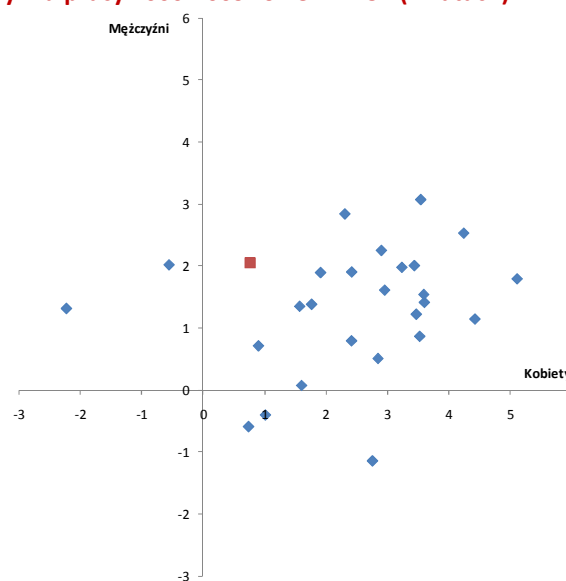
To właśnie niski ustawowy wiek emerytalny jest, po zniesieniu emerytur wcześniejszych, główną przyczyną tego, że zaledwie ok. 12 procent Polek w wieku 60-64 lata pracuje. To 3-4 razy niższy odsetek niż w krajach, w których zarówno kobiety, jak i mężczyźni mogą skorzystać z publicznego zabezpieczenia emerytalnego dopiero po ukończeniu 65 roku życia. W obliczu tak raptownych zmian demograficznych, jakie czekają Europę w najbliższych dekadach, konieczność podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego została zaakceptowana w zdecydowanej większości państw członkowskich UE27. W ostatnich kilkunastu latach wiek ustawowy podwyższano m.in. w Belgii, Hiszpanii, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii oraz Czechach. W Belgii, znajdującej się pod względem aktywności osób starszych w europejskim ogonie, ograniczono możliwość wcześniejszego wyjścia z rynku pracy osób, które osiągnęły 60 rok życia i posiadały wystarczający staż pracy, a jednocześnie zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat. Z kolei w Niemczech w 2007 r. zdecydowano o formule podnoszenia wieku emerytalnego (program *Rente mit 67*) stopniowo od 2012 r., tak by, w 2029 r. osiągnął on 67 lat. Skutkiem był istotny wzrost współczynnika aktywności zawodowej osób starszych w latach 1998-2008 – wśród mężczyzn w wieku 55-59 lat o 8,8 pkt. proc. (do 60,1 proc.), a wśród kobiet o 15,1 pkt. proc. (do 39,4 proc.), natomiast w grupie w wieku 60-64 lat odpowiednio o 6,2 (22,9) i 5,5 (10,2).

Wykres 6. Ustawowy wiek emerytalny mężczyzn i kobiet w Europie w roku 2008.



Polska wyróżniona kolorem czerwonym
 Źródło: opracowanie własne danych MISSOC.

Wykres 7. Zmiana efektywnego wieku opuszczania rynku pracy 2000-2009 rokiem w UE (w latach).



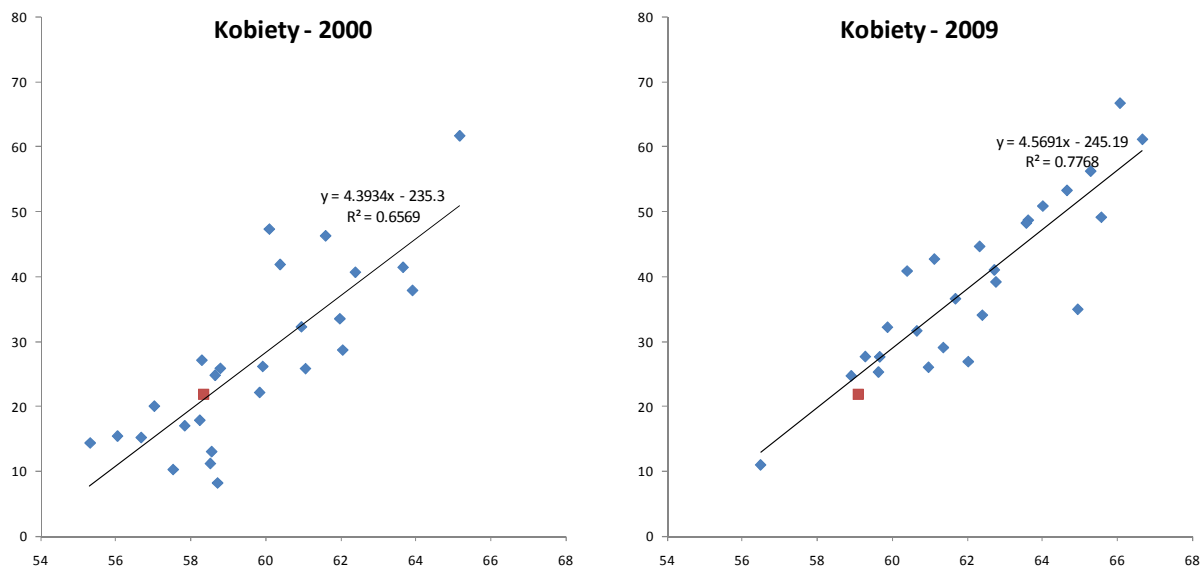
Źródło: IBS (2010).

Wynikiem już podjętych reform w Europie jest wzrost przeciętnego wieku kończenia aktywności zawodowej między rokiem 2000-2009. Dzięki reformom większy postęp w zakresie odsuwania w czasie momentu dezaktywizacji kraje europejskie osiągały w przypadku kobiet niż mężczyzn. Wyjątkami są Cypr, Malta,¹ Rumunia i Polska, w których znaczących reform nie przeprowadzono lub miały one bardzo ograniczony charakter. W Polsce zwiększeniu efektywnego wieku dezaktywizacji mężczyzn o 2 lata towarzyszyło wydłużenie okresu aktywności kobiet jedynie o niecały rok. Przyczyna jest jedna – zróżnicowany ustawowy wiek emerytalny obu płci z wyjątkowo niską granicą dla kobiet ustaloną, na niemal niespotykanym już w Europie poziomie 60 lat.

¹ Jedynie kraje, w których efektywny wiek emerytalny kobiet spadł w latach 2000-2009.

W efekcie, kraje Unii Europejskiej „uciekły” Polsce pod względem aktywności zawodowej osób po 55 roku życia, z zwłaszcza kobiet. O ile w roku 2000 Polska plasowała się w środku rozkładu krajów europejskich pod kątem zarówno przeciętnego wieku ich dezaktywizacji, jak i wskaźnika zatrudnienia, to w roku 2009 wskaźnik zatrudnienia tylko na Malcie, a wiek dezaktywizacji tylko na Malcie i w Słowenii, były niższe niż w Polsce.

Wykres 8. Przeciętny efektywny wiek opuszczania rynku pracy (oś pozioma) a wskaźnik zatrudnienia w wieku 55-64 lat (oś pionowa) dla kobiet w krajach UE 27 w latach 2000 i 2009



Uwaga: Kolorem czerwonym wyróżniono Polskę.

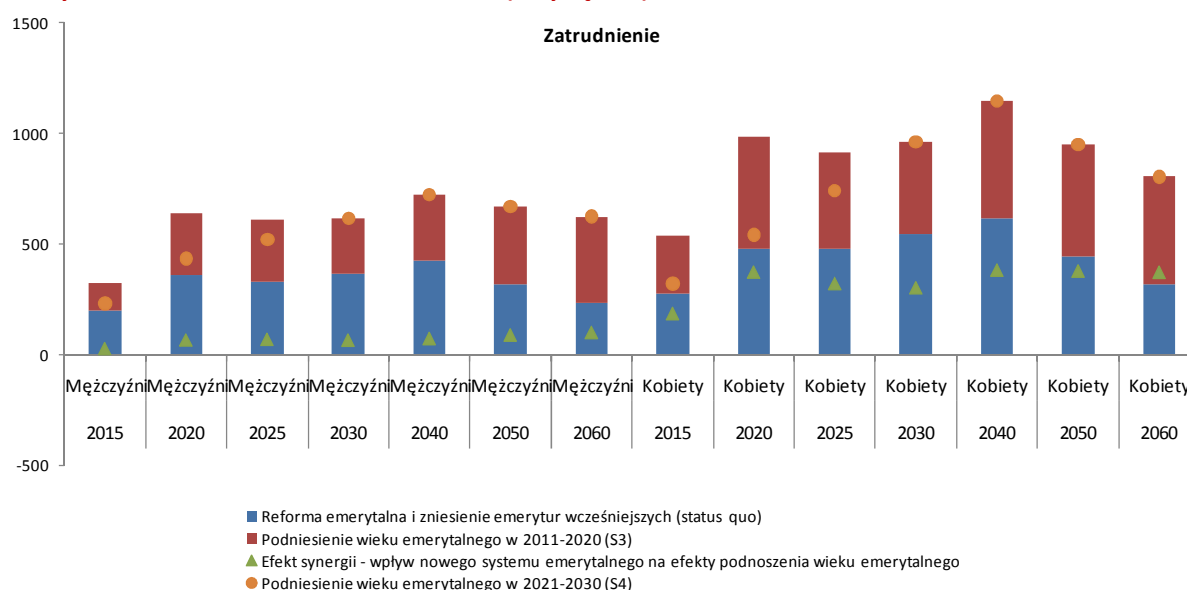
Źródło: IBS (2010).

Warto podkreślić, że w latach 2008-2009 polski rynek pracy był najmniej w Europie dotknięty skutkami globalnego kryzysu, a więc Polacy doświadczyli mniejszych trudności z utrzymaniem lub znalezieniem pracy niż inni Europejczycy. Oznacza to, że powiększanie się luki w zatrudnieniu osób po 60 roku życia, dzielącej Polskę od innych członków Unii Europejskiej byłoby nawet większe gdybyśmy w ostatnim czasie byli w innej – lepszej - fazie cyklu koniunkturalnego. Często podnoszone obawy, że głównym wynikiem podniesienia wieku emerytalnego byłaby eksplozja bezrobocia wśród najstarszych uczestników rynku pracy nie znajdują potwierdzenia w faktach. Pokazują to nawet następstwa zniesienia możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur z 2008 rokiem – ok. 140 tys. osób w wieku 55+ pozostało na rynku pracy, a aż 80 proc. z nich nadal pracowało na koniec roku 2010. Zdecydowana większość pozostałych nie stała się bezrobotnymi lecz zdezaktywizowała się. Dobrze potwierdzonym empirycznie faktem jest obserwacja, że im silniej system zabezpieczenia społecznego w danym kraju jest ukierunkowany na działania wydłużające aktywność zawodową na czele z wysokim ustawowym wiekiem emerytalnym, tym wyższy jest w nim wskaźnik zatrudnienia osób starszych. Związku między stopą bezrobocia a ustawowym wiekiem emerytalnym nie obserwuje się. Niski wskaźnik zatrudnienia 60-64 latków w Polsce, w tym zwłaszcza kobiet, jest więc pochodną niskiego efektywnego wieku opuszczania rynku pracy, który z kolei jest następstwem łatwej dostępności świadczeń emerytalnych dla większości Polaków po 60 roku życia.

3 Cui bono?

Stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn trzeba rozpocząć jak najszybciej. Dzięki temu proces ten mógłby być rozłożony na ok. 10 lat, co ułatwiłoby ubezpieczonym dostosowanie się do nowych warunków np. poprzez modyfikację własnych planów zawodowych i inwestycyjnych. Gdybyśmy już dziś zaczęli stopniowo podnosić ustawowy wiek emerytalny tak, by za dziesięć lat osiągnąć poziom 67 lat, to już w roku 2015-2016 moglibyśmy oczekiwać „dodatkowych” 350 tys. kobiet i 150 tys. mężczyzn na rynku pracy, a po roku 2020-2022 (zakładamy brak zmian w późniejszym okresie) podaż pracy kobiet byłaby o ok. 500, a mężczyzn o ok. 300 tys. osób rocznie wyższa niż przy utrzymaniu status quo. Jest to efekt porównywalny z tym, jakiego oczekujemy w efekcie likwidacji części przywilejów emerytalnych (wcześniejsze emerytury) dokonanej w roku 2009.

Wykres 9. Prognozowany wpływ podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci na aktywność osób starszych na zatrudnienie w latach 2015-2060 (w tysiącach).



Uwagi: Słupki prezentują różnicę między liczbą aktywnych zawodowo (pracujących) w danym roku względem sytuacji nie, w której to rozwiązanie nie jest wdrażane. Część niebieska to efekt likwidacji wcześniejszych emerytur 2009 (status quo).

Efekt synergii jest różnicą pomiędzy wpływem netto podnoszenia wieku emerytalnego przy założeniu nowego systemu emerytalnego i braku wcześniejszych emerytur, a wpływem netto podnoszenia wieku emerytalnego przy założeniu starego systemu i dostępności wcześniejszych emerytur.

Źródło: IBS (2010).

Odsunięcie tej reformy o dekadę tj. na lata 2021-2030, oznaczałoby utratę przeciętnie ok. 350 tys. osób pracujących rocznie w całym okresie 2011-2030. Różnica ta narastałaby stopniowo, osiągając maksimum rzędu 700 tys. osób w roku 2020-2021, by później maleć. Innymi słowy, dzięki szybko podjętym działaniom liczba przyznawanych co roku emerytur zmniejszyłaby się względem utrzymania status-quo o ok. 60-80 tys. w latach 2012-2013 i o ok. 120-170 tys. w latach 2014-2015. Przez pierwsze kilka lat wpływ zmian byłby więc umiarkowany, gdyż objęłyby one tylko aktywne osoby w wieku przedemerytalnym. Do roku 2009 około 1,2 mln osób nabyło już przywileje do wcześniejszych emerytur i tych uprawnień zmiany w wieku emerytalnym nie zmieniają. Między rokiem 2016 a 2020 wpływ postulowanej zmiany byłby większy, przekraczając 200 tys. osób rocznie. Zatrudnienie wzrosłoby dzięki temu łącznie o ok. 800-900 tys., rekompensując z nawiązką spadek wywołany zmianami demograficznymi – spadkiem udziału osób w *prime-age* w ogóle ludności w wieku produkcyjnym.

Podjęcie wysiłku reformatorskiego miałyby realne korzyści dla finansów publicznych. Początkowo niewielkie (ok. 1-1.5 mld złotych rocznie) ponieważ reforma objęłaby stosunkowo wąską grupę ubezpieczonych. Docelowo jednak, tj. z chwilą, gdy ustawowy wiek emerytalny dla obu płci zrównałby się na poziomie 67 lat, finanse publiczne zyskałyby corocznie ok. 17-18 mld złotych wg cen roku 2010 tj. ok. 1,3 proc. PKB. To rząd wielkości w pełni porównywalny z tym ile budżet zyskał (przejściowo) w wyniku zmniejszenia alokacji składki do OFE w roku 2011.

Na podniesieniu wieku emerytalnego w ślad za wydłużającym się życiem skorzystają także emeryci. Przeciętne dalsze trwanie życia 60-latkę wynosi obecnie ok. 23 lat, w roku 2020 67-latkę będzie mogła oczekiwać jeszcze 18,5 lat emerytury. Jednocześnie jej świadczenie będzie o około 10-20 procent wyższe w przypadku emerytur ze starego systemu, a nawet o 30-40 proc. w wypadku emerytur z systemu nowego. Z kolei dzisiejszy 65 latek może oczekiwać, że będzie pobierał emeryturę jeszcze przez ok. 15 lat – w roku 2020 to samo będzie mógł powiedzieć 67-latek. Podobnie jak w wypadku kobiet, będzie on miał nieco wyższą emeryturę niż gdyby przeszedł na nią 2 lata wcześniej. W starym systemie premia za odroczenie momentu emerytowania o 2 lata jest niewielka. Inaczej jest w wypadku osób, które objęte są w całości nowym systemem. Odkładanie momentu przejścia na emeryturę ma z ich punktu widzenia ubezpieczonych ważną zaletę – znacznie zwiększa stopę zastąpienia, czyli stosunek emerytury do ostatniej płacy. Kobiety z rocznika 1970 (a więc jednego z pierwszych w całości objętych reformą emerytalną) osiągną aż o 2/3 wyższą stopę zastąpienia, jeśli przejdą na emeryturę w wieku 67, a nie 60 lat. W przypadku mężczyzn podniesienie wieku emerytalnego z 65 do 67 lat pozwoli na zwiększenie stopy zastąpienia o ponad 40 proc. Ten relatywnie większy wpływ każdego dodatkowego roku pracy na emeryturę mężczyzn wynika, z tego, że w cyklu życia gromadzą oni przeciętnie większy kapitał emerytalny od kobiet (por. Lewandowski, 2011), który w przeciągu dwóch lat dłuższego oszczędzania przynosi istotnie wyższe dochody odsetkowe.² Jednocześnie, doświadczenia międzynarodowe wskazują (por. , 2003), że sam wzrost spodziewanej wysokości emerytury nie będzie prawdopodobnie wystarczającym bodźcem do przesunięcia momentu emerytowania – niezbędne jest podniesienie ustawowego minimum wieku.

Tabela 2. Oczekiwane stopy zastąpienia brutto w powszechnym systemie emerytalnym dla kobiet i mężczyzn w różnych scenariuszach wysokości wieku emerytalnego do (65/67 lat).

	Mężczyźni			Kobiety			
	65	67	67/65	60	65	67	67/60
1970	37%	54%	1,44	22%	31%	36%	1,67
1975	34%	48%	1,40	20%	28%	33%	1,62
1980	31%	41%	1,33	18%	26%	29%	1,58
1981	33%	45%	1,37	18%	25%	28%	1,57
1982	33%	44%	1,35	18%	25%	27%	1,56
1983	32%	44%	1,37	17%	24%	27%	1,56

*Uwagi: Dla obu płci prezentowana jest średnia ze stóp zastąpienia dla profili wyróżnionych ze względu na poziom wykształcenia, ważona udziałami tych profili w danej kohorcje. Opis metodologii – por. Lewandowski (2011).
Źródło: Symulacje Instytutu Badań Strukturalnych – model IBS HARP Pensions.*

² Różnice stóp zastąpienia dla mężczyzn i kobiet urodzonych w tym samym roku i przechodzących na emeryturę w wieku 67 lat wynikają z różnic w zgromadzonym kapitale – kobiety cechują się przeciętnie większą liczbą przerw w karierze zawodowej (lat nieskładkowych). Podniesienie wskaźnika zatrudnienia kobiet w *prime-age* jest kluczowe dla podniesienia ich wysokości emerytur, ale kwestia ta wykracza poza temat niniejszej notatki.

Można raczej oczekiwać, że przyszli emeryci będą pod tym względem przypominać obecnych beneficjentów emerytur wcześniejszych, którzy godzą się na niskie świadczenia w wieku podeszłym, krótkowzrocznie przedkładając nad przyszłe ubóstwo, korzyść, jak, odnoszą jako 55-60-latkowie z uzupełnienia emeryturą swojego bieżącego dochodu z pracy. Wyższy wiek emerytalny jest więc potrzebny w nowym systemie nie mniej niż w starym.

W krajach OECD wśród instrumentów podnoszących aktywność osób starszych znajdują się też działania uzupełniające, wprowadzane równoległe z podwyższaniem wieku emerytalnego, a jednocześnie podnoszące adaptacyjność i zdolność do pracy zawodowej najstarszych pracowników (por. Tabela 3). Przyjmują one formę dopuszczenia pobierania części świadczeń emerytalnych równoległe z pracą zawodową, subsydiowania miejsc pracy w niepełnym wymiarze godzin (Finlandia, Belgia) lub rekompensaty utraconych zarobków przy jednoczesnym pobieraniu świadczenia (Francja). Do drugich należy m.in. kształcenie ustawiczne oraz aktywne polityki rynku pracy. Badania OECD (2006) pokazują jednak, że w odróżnieniu od zmian w ustawowym wieku emerytalnym, instrumenty wspierające charakteryzują się najczęściej umiarkowaną skutecznością.³ Umiarkowanie pozytywny obraz skuteczności aktywnych polityk rynku pracy wobec osób starszych wskazuje zatem na ich jedynie wspierającą funkcję wobec podnoszenia wieku emerytalnego (MPiPS, 2007). Istotną rolę odgrywają za to polityki, które utrzymują ciągłość aktywności zawodowej w cyklu życia i ograniczają ryzyko epizodów bierności.

Tabela I.3. Polityki wspierania aktywności osób starszych w wybranych krajach europejskich.

	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK
Polityka strategiczna wobec starszych pracowników ds. zatrudnienia i systemu emerytalnego	x					x									x
Programy B+R na rzecz wieku i zatrudnienia			x			x									x
Reformy na rzecz zachęcenia do opóźnienia przejścia na emeryturę i znoszące bodźce do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę	x	x	x	x	x	x	x					x			
Formy stopniowego przechodzenia na emeryturę	x	x	x	x	x	x	x					x			
Prawo antydyskryminacyjne, zabezpieczenie osób starszych przed zwolnieniem z pracy, zakaz uwzględniania wieku w rekrutacji, zniesienie obowiązkowego wieku emerytalnego	x	x			x	x	x		x	x					x
Kampanie podnoszące świadomość publiczną w kwestii osób starszych			x	x		x						x			x
Programy zatrudnienia i kształcenia starszych pracowników	x	x	x	x	x	x	x					x			
Wsparcie pracodawców (poradnictwo, trening, employment placement)			x	x		x	x			x		x			x

Uwagi: AT – Austria, BE – Belgia, DE – Niemcy, DK – Dania, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, GR – Grecja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, NL – Holandia, PT – Portugalia, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania.

Źródło: Komisja Europejska (2006).

³ W szczególności dotyczy to kształcenia, zwłaszcza w formule szkoleń zawodowych, a także subsydiowania miejsc pracy – ta forma wsparcia przyjęła się m.in. w Niemczech, Austrii oraz Wielkiej Brytanii. Dla kursów ćwiczących umiejętności praktyczne, od 12 (Szwecja) do 70 proc. (Hiszpania) beneficjentów znajdowało (w zależności od ich konstrukcji) pracę po ich ukończeniu (OECD, 2006).

Bibliografia

Duval R., (2003), *Retirement Behaviour in OECD Countries: Impact of Old-Age Pension Schemes and Other Social Transfer Programmes*, OECD Economic Studies, No. 37, 2003/2

IBS, (2010), *Zatrudnienie w Polsce – praca w cyklu życia*, Bukowski M. (red.), Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa

Komisja Europejska, (2006), *Ageing and Employment: Identification of Good Practice to Increase Job Opportunities and Maintain Older Workers in Employment*, Komisja Europejska.

Lewandowski P. (2011), *Komentarz do uzasadnienia zmian w systemie emerytalnym przedstawionego przez rząd 24 stycznia 2011 wraz z alternatywną propozycją zmian wysokości składki do OFE*, Instytut Badań Strukturalnych

MPIPS, (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2007*, Bukowski M. (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa

OECD, (2004), *Ageing and Employment Policies: United Kingdom*, OECD Paryż

OECD, (2005), *Ageing and Employment Policies: Germany*, OECD Paryż

OECD, (2006), *Live Longer, Work Longer: A synthesis report, Ageing and Employment Policies*, OECD Paryż