

Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce

Sprawozdanie z konferencji „Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce” współorganizowanej przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej i Instytut Badań Strukturalnych, która odbyła się 9 marca 2017 r. w Warszawie.

Wprowadzenie

Na konferencję złożyło się pięć indywidualnych wystąpień i dwa panele dyskusyjne. Ponadto nakładem Instytutu Badań Strukturalnych ukazała się publikacja konferencyjna będąca zbiorem artykułów dotyczących wyżej wymienionej tematyki¹.

Podczas powitania podkreślony został podstawowy problem, na który zwracają uwagę eksperci: „Polska się zestarzeje, nim zdąży się wzbogacić”². Proces starzenia się ludności według szacunków IBS przyspiesza: mediana wieku populacji w 2015 r. wynosiła 39 lat, w 2030 r. będzie to 45 lat, a w 2050 r. aż 50 lat. Konsekwencje starzenia się dobitnie wpłyną na rynek pracy, relacje społeczne czy też standard życia obywateli. Istotne jest, na ile deklaracje polityczne, składane w momencie walki o poparcie społeczne, powinny być poważnie traktowane przez suwerena, tym bardziej kiedy ich realizacja znajduje się w oderwaniu od realiów finansów publicznych. O tym wszystkim w poniższym sprawozdaniu.

Starzenie się społeczeństwa i jego znaczenie dla rynku pracy i polityki fiskalnej w świetle „Sprawozdania Krajowego – Polska 2017 r.” Komisji Europejskiej (wystąpienie Wallis Goelen, przedstawicielki Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego KE)

Prezentowany przez Wallis Goelen raport jest częścią corocznego sprawozdania przygotowanego przez Komisję Europejską. W tym sprawozdaniu zasygnalizowane zostały problemy i wyzwania ekonomiczne państw członkowskich – w tym Polski.

1. Komisja Europejska krytykuje obniżenie wieku emerytalnego w Polsce, ponieważ powoduje ono zmniejszenie podaży pracy i destabilizację systemu emerytalnego.
2. Polska stoi przed wyzwaniem cywilizacyjnej pogoni za krajami starej UE, zatem zmiana modelu wzrostu gospodarczego wymaga zmiany paradygmatu – przywrócenia równowagi finansów publicznych, w tym systemu emerytalnego (z uwzględnieniem słabego wzrostu demograficznego), a także zapewnienia adekwatności emerytur.
3. Polska nie jest jedynym krajem, w którym dochodzi do starzenia się społeczeństwa i spadku liczby ludności. Zjawisko to jednak jest tutaj stosunkowo nowe. Należy zastanowić się, gdzie znajdują się rezerwy wzrostowe. Wzrost podaży siły roboczej

¹ *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, red. nauk. P. Lewandowski, J. Rutkowski, Warszawa 2017, <http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finance-publiczne-w-Polsce.pdf> (14.05.2017).

² P. Lewandowski, J. Rutkowski, *Wstęp [w:] Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, op. cit., s. 3.

- może potencjalnie złagodzić luki demograficzne poprzez zwiększenie współczynnika aktywizacji zawodowej.
4. Transformacja ekonomiczna Polski wymaga aktywizacji siły roboczej i mobilności pracowników. Chodzi tu na przykład o sektor rolnictwa, w którym pracuje 12% ludności zawodowo czynnej. Rolnicy są objęci specjalnym systemem emerytalnym, który jest na tyle korzystny, że zniechęca do przechodzenia w inne obszary gospodarki. KRUS można więc określić jako rodzaj pomocy społecznej.
 5. Uwagę Komisji Europejskiej przykuwa zjawisko kurczenia się liczby ludności zawodowo czynnej, a także wykluczenie z rynku pracy kobiet, osób starszych, niepełnosprawnych i osób o niskich kwalifikacjach. W latach 2008–2016 liczba osób w wieku 55–64 wzrosła o 6 pkt proc. przy jednocześnie (prawdopodobnie stałej – przyp. aut.) stopie ich zatrudnienia na poziomie 45,6%, co stanowi wartość poniżej średniej unijnej. Problem ten wynika z niskiego poziomu edukacyjnego. Zatem zagadnienia zarządzania wiekiem i zatrudnialności, a także dyskryminacji ze względu na wiek będą kluczowe w najbliższych debatach.
 6. Aby poprawić sytuację, konieczne jest wspieranie dzietności. W średnim i w krótkim okresie musi wzrosnąć podaż siły roboczej. Na rynku pracy powinny istnieć mechanizmy, które umożliwią doszkalanie i przeszkalanie osób starszych – tzw. kształcenie ustawiczne. Całość tej problematyki winien zamknąć strategiczny system zarządzania umiejętnościami, który przyczyniłby się do desegmentacji rynku pracy, a zatem zwiększenia wydajności pracy.
 7. Do tej pory Polacy mają dość wysokie emerytury, ponieważ pochodzą one z systemu zdefiniowanego świadczenia, ale przyszłe emerytury będą powiązane z zebranymi przez całe życie składkami. KE prognozuje, że stopa zastąpienia emerytur będzie niższa, w konsekwencji adekwatność wobec kosztów życia spadnie. Należy zadać pytanie, czy państwo pokryje tę różnicę – przynajmniej do emerytury minimalnej.
 8. W perspektywie kilku lat coraz powszechniejsze staną się emerytury minimalne albo państwo będzie rewaloryzować świadczenia na wyższym poziomie, ale doprowadzi to do zaburzeń finansów publicznych. Polska potrzebuje zmian interdyscyplinarnych, tj. aktywizacji osób niezatrudnionych, tym samym wzrostu wspomnianej stopy zatrudnienia i dłuższego czasu pracy.

Wojciech Paczyński, dyrektor generalny ds. gospodarczych i finansowych KE

Szacuje się, że po przywróceniu niższego wieku emerytalnego, kobiety pracowałyby aż 8 lat mniej niż w poprzednim scenariuszu. Życie zawodowe będzie krótsze o 1/4 lub 1/5. Szeroko dotknie to wzrostu polskiej gospodarki, według szacunków – rocznie będzie to kosztować 0,5% PKB aż do 2050 r.

Kluczowe jest to, że efektywny wiek odchodzenia na emeryturę miał się zwiększać (2015), a poziom świadczeń miał być dostosowywany do rzeczywistego wieku odchodzenia na emeryturę. Adekwatność miała kompensować starzenie się populacji. Warto więc postawić pytanie, jak budować jakość debaty publicznej i zaufania do systemu emerytalnego.

Dyskusja

Łukasz Kozłowski, Pracodawcy RP

Prognozy oparte na obecnym stanie prawnym tworzą fałszywe poczucie bezpieczeństwa, stabilności i przewidywalności. Nawet efekt obniżenia wieku emerytalnego jest bardzo niedoceniany ze względu na mechanizm systemu zdefiniowanej składki. Zupełnie pomija się też kwestie adekwatności.

Joanna Stachura, Ministerstwo Finansów

Przy kalkulacjach budżetowych zakładany jest obecny stan prawny – dzięki temu łatwiej porównać dane. To, co obserwujemy dzisiaj, jest odpowiedzią na pytanie, dokąd dojdziemy, jeśli nic nie zrobimy. Właśnie to muszą zobaczyć politycy: słabe strony naszego systemu w szerszym kontekście – nie tylko emerytalnym. Emerytura minimalna jest to kolejny słaby punkt prognoz.

Podaż pracy a starzenie się ludności w Polsce w horyzoncie 2050 r.

(wystąpienie Piotra Lewandowskiego,
prezesa Instytutu Badań Strukturalnych)

Prognozy wynikające z dotychczasowych doświadczeń rynku pracy nie są dobre. Za kilka lat rynek pracy będzie opierał się na zatrudnieniu osób starszych mimo obecnego przyzwyczajenia, że większość pracowników to osoby do 40 roku życia – szczególnie w nowo rosnących branżach. Nie jesteśmy Islandią czy Norwegią, w których wiek przechodzenia na emeryturę jest późniejszy. Polska stoi przed wyzwaniem, jak rozwiązać problem wydłużania karier.

1. Oczekiwana długość życia rosła szczególnie od lat 90. Jednocześnie wiek przechodzenia na emeryturę się obniżał – ze względu na pasywne polityki rynku pracy, wcześniejsze emerytury i inne transfery skierowane do osób w wieku przedemerytalnym³. W związku z tym przez lata wzrost długości trwania życia przekładał się ponad proporcjonalnie na dłuższe przebywanie na emeryturze. To się zmieniło od początku pierwszej dekady XX wieku. Warto zwrócić uwagę, że mimo 10-letniej

³ P. Lewandowski, *Źródła wzrostu zatrudnienia osób starszych w Polsce* [w:] *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce, op. cit.*, s. 23.

poprawy na skutek odwracania reformy dokonał się powrót do poziomu, w którym Polska była na początku lat 90.

2. Głównym mechanizmem zwiększania liczby osób zatrudnionych po 60 roku życia jest kontynuowanie ich pracy w tym samym miejscu aż do emerytury. Odsetek pracowników w wieku 55–59 lat podwoił się, co wynika częściowo z tego, że pokolenia były coraz lepiej wykształcone i pracowały w branżach, w których praca po 60 roku życia była częściej spotykana⁴.
3. Spadek aktywności zawodowej Polaków nie wynika ze spadku populacji, ale jest następstwem obniżenia wieku emerytalnego. Nawet przy utrzymaniu populacji spadek podaży pracy byłby znaczący. Przeciwdziałanie tym spadkom musi odbywać się nieustannie albo utrzyma się niska aktywność zawodowa w grupach po 50 roku życia. Istnieje wiele narzędzi, które mogą posłużyć do tego celu: doskonalenie umiejętności, kształcenie dorosłych, kształcenie ustawiczne, ergonomia środowiska pracy i utrzymywanie dobrego stanu zdrowia. Utrudnień natury biologicznej nie da się ominąć, można je jedynie ograniczać przez częściową emeryturę i zmniejszanie etatu.

Panel dyskusyjny: „Starzenie się ludności a wyzwania z perspektywy rynku pracy”

(z udziałem Elżbiety Strojnej z Departamentu Rynku Pracy z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Wallis Goelen z Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego KE, Bogdana Grzybowskiiego z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Pawła Wideła, przedstawiciela Pracodawców Motoryzacji i Artykułów Przemysłowych, Ireny Kotowskiej ze Szkoły Głównej Handlowej, moderator: Iga Magda, IBS)

Jak wygląda strategia tworzenia zachęt do dłuższej aktywności zawodowej, w szczególności w kontekście obniżonego wieku emerytalnego?

Elżbieta Strojna

To, że wiek emerytalny jest obniżany, nie znaczy, że w granicznym momencie pracownik traci pracę. Może przejść na emeryturę, ale nie musi – zależy to od niego i od pracodawcy. Należy zatem pracować nad postawami pracodawców. Po pierwsze należy

⁴ *Ibidem*, s. 26.

niwelować stereotypy, że starszy pracownik jest bardziej kłopotliwy – bo musi zająć się rodzicami, wnukami. Po drugie, by tworzyć zachęty, ministerstwo oferuje szkolenia, staże, prace subsydiowane, stworzono także mechanizm, który pozwala zmniejszyć koszty zatrudnienia bezrobotnego – pracodawcy przez pewien czas po zatrudnieniu starszego bezrobotnego są zwolnieni ze składki na fundusz pracy. Jest to instrument stosunkowo nowy – funkcjonuje od 2014 r.

Starszym osobom trudno jest powrócić na rynek pracy i rzadko korzystają z tych możliwości, a gdy korzystają, to wybierają prace subsydiowane. Dlatego wprowadzony został krajowy fundusz szkoleniowy inwestujący w aktualizacje kwalifikacji. Stanowi część funduszu pracy i budowany jest ze składek odprowadzanych przez pracodawców – 2% funduszu pracy, czyli około 200 mln złotych.

Przez 2 lata adresatami funduszu były wyłącznie osoby 45+ i nie wszystkie środki udało się wykorzystać. Od 2016 r. pod presją pracodawców został rozszerzony na wszystkie grupy. W efekcie zapotrzebowanie jest ogromne, ale zdecydowanie mniej osób starszych korzysta z funduszu.

Ważnym źródłem finansowania rynku pracy jest Europejski Fundusz Społeczny. Jak z perspektywy zarządzania EFS wygląda polityka związana z zatrudnieniem w obecnej perspektywie finansowej?

Wallis Goelen

Przyjęto kompleksową strategię wspierania wszystkich pracowników. Osoby starsze potrzebują szeroko zakrojonej interwencji na rynku pracy – to dzieje się już poprzez współpracę z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Do 2020 r. w funduszach przewidziane jest wydatkowanie 60 milionów euro na rzecz osób starszych.

Żeby niwelować braki osób starszych, EFS proponuje dwa rozwiązania. Po pierwsze zachęca pracodawców do kontaktu z osobami nieaktywnymi zawodowo przy wsparciu władz polskich. Po drugie zachęca do przedsiębiorczości i samozatrudnienia osoby pasywne. Osoby starsze są również zachęcane do aktywnego starzenia się w dobrym zdrowiu, m.in. poprzez programy profilaktyczne. Jednym z nich jest program szkolenia przez całe życie skupiony wokół nowoczesnych technologii, języków obcych i przekwalifikowania się czy też rozszerzania kwalifikacji. Bardzo istotna jest kompleksowość działań.

Jakie są najbardziej skuteczne sposoby wspierania osób starszych na rynku pracy? Co myślą o tym pracownicy – jakie są najbardziej skuteczne zachęty, żeby pozostali aktywni dłużej?

Bogdan Grzybowski

Związkowcy mają szczególne zaufanie do naukowców, ale inaczej interpretują przekazywane treści. Oczekiwana długość życia rośnie, ale mało który naukowiec mówi o trwaniu życia w zdrowiu – a to zdaniem związkowców wpływa na aktywność ekonomiczną, stąd

pewne rozbieżności. Zasoby pracy w Polsce to 1,5 mln zarejestrowanych bezrobotnych, 0,5 mln absolwentów, 0,5 mln niezarejestrowanych bezrobotnych i 2,5 mln osób, które wyemigrowały, a także około 1 mln Ukraińców zatrudnionych w Polsce. Nie wiadomo natomiast, ile będzie miejsc pracy w perspektywie 20–30 lat. Według badaczy firmy Gartner w ciągu 10 lat 30% stanowisk pracy przejmą roboty.

Oczywiście aktywność zawodowa wiąże się z zarobkami. Zarobki w ciągu ostatnich 10 lat nie nadążają za wydajnością pracy, nawet w stosunku do PKB. Ponadto elastyczne formy pracy wiążą się z obniżeniem wysokości świadczeń i bezpieczeństwo zatrudnienia. Rolą związków jest ochrona interesów pracowniczych i miejsc pracy. W 93% polskich firm nie ma związków zawodowych. Tam, gdzie są, nie ma problemu z przestrzeganiem prawa. Dlatego związki zaczęły propagować ideę strategii zarządzania wiekiem. Na szczeblu centralnym osiągnięte zostały już pewne sukcesy, np. stworzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego.

Dużym wyzwaniem jest podaż pracy i aktywność zawodowa kobiet. Obserwujemy malejącą aktywność w *prime-age*. Jak łączyć politykę rodzinną z aktywną działalnością na rynku pracy?

Irena Kotowska

Trzeba dostrzec warunki łączenia pracy zawodowej z rodziną. Nie jest to kwestia ostatnio wprowadzonego programu „Rodzina 500 plus”. Możemy się obawiać, że jest to zachęta do rezygnacji z pracy, ale przede wszystkim, co istotne, chodzi o kwestię elastyczności pracy i możliwości łączenia obowiązków rodzinnych z pracą zawodową (urlopy rodzicielskie w częściach i do późniejszego wieku dziecka). Zasadniczym instrumentem polityki aktywizacyjnej jest zwiększenie dostępu do instytucji edukacyjno-opiekuńczych: szkół, żłobków.

Długość pracy wpływa na lukę płacową i na przyszłą możliwość awansu. Wzrost aktywności zawodowej i sama obecność na rynku pracy zależą od tego, na ile rozwiązania, które uznaje się za sprzyjające, są wykorzystywane zarówno przez kobiety, jak i przez mężczyzn.

Ważne, by pracodawcy zrozumieli, że w związku ze starzeniem się pracowników korzystanie z instrumentów polityki aktywizacyjnej jest także w ich interesie, choć wymaga to przededefiniowania organizacji pracy i zarządzania zasobami ludzkimi.

Nie chodzi tylko o ochronę miejsc pracy, ale też kwestię ich podziału między pracowników. Kluczowe są elastyczne formy zatrudnienia, a także rozmowa o tym, jak zachęcić do podnoszenia kwalifikacji i jak przekonać przedsiębiorców do inwestowania. Dotychczas w dyskusji dominuje stanowisko zakładające łączenie pracy i rodziny. Bariery zawodową dla lepszego wykorzystania zasobów pracy starszych pracowników mogą być zobowiązania opiekuńcze w stosunku do ich rodziców. Ta wymiana generacyjna nie może zostać niezauważona.

Jak z perspektywy pracodawców wygląda możliwość wdrażania rozwiązań wspierania różnych grup pracowników? Jak zmieniająca się struktura pracowników, stereotypy o gorszym zdrowiu przekładają się na ich integrację w miejscu pracy?

Paweł Wideł

Warto byłoby zamienić określenie „starszy pracownik” na „pracownik doświadczony”. Pracodawcy dostrzegają starzenie się pracowników. Ponadto, abstrahując od wizji totalnej dominacji pracy przez maszyny, branża motoryzacyjna (w przeciwieństwie do usług finansowych) opiera się dalej na ludziach, którzy operują rękami. Praca na takty wymaga precyzji i jest powtarzalna, co niestety powoduje konsekwencje zdrowotne u pracowników. Trudno wyobrazić sobie np. spawacza rozpoczynającego pracę w wieku 18 lat i kontynuującego ją do 67 roku życia. W branży motoryzacyjnej najbardziej ryzykowne stanowiska pracy zostały zautomatyzowane, ale pozostałe sekcje wymagają udziału człowieka. Tutaj rola związków zawodowych jest ogromna, np. w dialogu między pracownikiem a pracodawcą czy opracowaniu kompleksowego programu opieki nad pracownikiem. Z jednej strony pracownik na początku drogi życiowej musi odpowiadać kwalifikacjom i predyspozycjom. Z drugiej – pracodawca musi założyć, że pracownik chce rozwijać swoje kompetencje, aby odpowiadać wymaganiom stawianym przez rynek. Ponadto pracodawca musi zadbać, żeby stanowisko pracy było ergonomiczne. Jeżeli pracownik na linii produkcyjnej po 45 roku życia nie będzie o siebie dbać, a pracodawca tego nie dostrzeże, to stopniowo spadną jego możliwości do pracy. Masa mięśniowa się zmniejszy, kości stracą gęstość, kąt widzenia się zmniejszy – taki pracownik będzie nieefektywny co wpłynie negatywnie na cały zakład.

Jest szereg możliwości adaptacji hal produkcyjnych, tłumienia drgań, optymalizacji ruchów pracownika – fizjoterapeutycznego przeglądu miejsca pracy, podczas którego ogląda się całą linię i po analizie zmienia.

Ważna jest także świadomość samego pracownika, dlatego często organizowane są zajęcia z fizjoterapeutami, którzy tłumaczą, jak minimalizować ryzyka choroby zawodowej. Żłobki i przedszkola przyzakładowe, ale i fizjoterapeuta oraz prewencyjne działania stanowią perspektywę rozwiązań na przyszłość.

Związki zawodowe, naukowcy ze strefy medycznej i administracja mogą wspólnie wypracować rozwiązania, które płyną na zmniejszenie obciążenia organizmu człowieka. Programy realizowane w branży motoryzacyjnej to m.in. program planowania i doboru kadr, program diagnozy stanu zdrowia, program organizacji miejsca pracy, program edukacji kadry, program wsparcia kondycji fizycznej i psychicznej, program elastycznych form zatrudnienia, program dobrego odżywiania, program *stop smoking* i program aktywności poza pracą.

Irena Kotowska

Dyskusja na temat pozostawiania pracowników na rynku pracy trwa od lat. W zarządzaniu wiekiem chodzi nie tylko o to, by zachęcić osoby w wieku starszym do pozostawiania na rynku pracy, lecz także by przygotować młodszych do dłuższego pozostania na nim w przyszłości. Druga kwestia jest taka, że według danych opublikowanych w ostatnim przeglądzie OECD mamy do czynienia ze wzrostem długości trwania życia, ale i ze wzrostem długości życia w dobrym zdrowiu. Nie zmienia to faktu, że należy przygotować się do odpowiedniego przeobrażenia warunków i organizacji pracy dostosowanych do stanu zdrowia pracowników.

Edyta Doboszyńska, Związek Rzemiosła Polskiego

Błędem jest rozpowszechnianie stereotypu, że w małych firmach nie dba się o BHP i ergonomię miejsca pracy. Dla małych firm i rzemieślników absencja jest jeszcze bardziej uciążliwa i kwestia zastępowalności na stanowisku to dla nich duże wyzwanie. Związek Rzemiosła Polskiego widzi tu ogromną rolę pracodawców, w tym ZRzP, i instytucji publicznych, przede wszystkim Państwowej Inspekcji Pracy. Mikrofirma nie może zatrudnić fizjoterapeuty czy zorganizować pakietów socjalnych, wspomnianych w poprzednich wystąpieniach, ale może działać wiele we współpracy z publicznymi instytucjami. Jako ZRzP zachęcamy instytucje publiczne do współpracy, która powinna polegać nie na karaniu, ale na prewencji, pomaganiu pracodawcy, by praca była bezpieczna i gwarantowała pozostanie osób starszych na ich stanowiskach. Ponadto oceniamy, że system dualny kształcenia ma się w Polsce dobrze. Z powodzeniem rozwija się w rzemiośle, zatem być może potrzebne jest popularyzowanie go w dużych przedsiębiorstwach.

Wiek emerytalny i wydatki na emerytury **(wystąpienie Joanny Tyrowicz z Wydziału Nauk Ekonomicznych** **UW, Narodowego Banku Polskiego)**

Prezentowane w tym wystąpieniu dane znacząco odbiegają od przedstawionych w poprzednich referatach. Wynika to zdaniem autorki z różnic metodologicznych, tj. stosowania arkusza kalkulacyjnego zamiast symulacji, która opiera się na wartościach średnich. Kłopot w wyliczaniu i symulacjach ekonomicznych polega na tym, że statystycznie „średnich ludzi” w populacji jest najmniej. Aby model pokazywał rzeczywiste oszacowania, musi uwzględniać różnorodność populacji. Dodatkowym utrudnieniem przy modelowaniu jest fakt, że w każdym roku kalendarzowym żyją ludzie o różnych zmiennych (wiek, poglądy, wykształcenie), stąd modelowana reakcja gospodarki na zachowania tych ludzi jest wypadkową wszystkich tych unikatowych reakcji. Ostatnim elementem odróżniającym metodologię autorki jest założenie, że ludzie optymalizują swoje finanse na każdym etapie, zatem teza, że przechodzą na emeryturę, bo takie jest zalecenie rządu, jest nieprawdziwa.

Prezentowany przez autorkę model uwzględnia ludzi w różnym wieku, różniących się co do tego, jak bardzo chcą odkładać na przyszłość, jak bardzo są pracowici i jak są wydajni. Na model wpływają zmiany, które zmniejszają lub zwiększają konsumpcję. Tak skonstruowany model daje odpowiedź na pytanie, co się stanie, jeżeli wiek emerytalny będzie niższy niż bazowy. Za scenariusz bazowy przyjęto wiek emerytalny z legislacji z 2013 r., czyli 67 lat. Oto najważniejsze implikacje niższego wieku emerytalnego:

1. Nie zmienia się system zdefiniowanej składki – otrzymujemy tyle, ile wpłaciliśmy. Jest jednak gwarancja emerytury minimalnej dla tych, którzy nie zebrali dostatecznych środków.
2. Kwoty emerytur spadają i obniża się podaż pracy.
3. Model zakłada, że ludzie są racjonalni – dużo oszczędzają ze względu na perspektywę niskiej emerytury. Ponieważ rośnie stopa oszczędzania, to rośnie tempo akumulacji kapitału – to częściowo niweluje skutki obniżonej podaży pracy. Wszystkie modele empiryczne pokazują, że szacunki wynikające z modeli teoretycznych są bardzo optymistyczne, ale rzeczywiste oszczędności wzrosną znacznie mniej, niż wynika z tych modeli. Obiektywne łączne skutki obniżenia wieku emerytalnego będą gorsze niż przewidywane.
4. Ludzie mają więcej czasu wolnego, co sprzyja poczuciu szczęścia, a to z kolei może podnieść ich dobrobyt. Natomiast braki możliwości wzrostu konsumpcji przeważają na niekorzyść.
5. Wyodrębnienie z modelu osoby medianowej, osoby o najniższych i najwyższych dochodach życiowych obrazuje, jak będzie wyglądała emerytura ww. osób w przypadku podnoszenia stopniowego wieku emerytalnego do 67 lat. Emerytury kobiet o najwyższych dochodach będą niższe o 40%, kobiet o najniższych dochodach – nieznacznie niższe, ale i tak przyznana zostanie minimalna. Kobieta o średnich dochodach w każdym roczniku straci na tych zmianach kilkanaście procent. W sytuacji mężczyzn zmiany będą mniej dotkliwe – emerytury osób o najwyższych dochodach będą o 15% niższe.
6. Po obniżeniu wieku emerytalnego skala objęcia emeryturami minimalnymi to około 70% dla osób urodzonych w latach 70. i 80. Gdyby zachować wiek 67 lat dla obu płci, byłoby to 35% i dotyczyło w większości kobiet ze względu na przerwy w aktywności, a nie po prostu pracowników o niższym potencjale.
7. W modelu, zakładającym horyzont czasowy do 2060 r., uwzględniono ludzi, którzy nie wypracowali minimalnej emerytury, i takich, którzy nie wypracowali nawet jej połowy. Należy zastanowić się, jaka jest skala tego problemu – jak bardzo musiałyby wzrosnąć podatki, żeby zbilansować finanse, przy założeniu, że sytuacja finansowa państwa jest taka jak w 2015 r. VAT musiałby urosnąć z 23% do 29%. Obniżona zostałaby podaż pracy, zwiększone oszczędności prywatne. PKB spadłoby w relacji do scenariusza bazowego o 7%, co należy określić jako obniżenie wobec produktu potencjalnego (nieuwzględnione cykle koniunkturalne). 7% to nie jest wielkość zaniedbywalna.

Skutki zmniejszenia dobrobytu będą większe, niż pokazuje model, co za tym idzie – dostosowanie fiskalne finansów publicznych spowoduje wzrost wydatków i zmniejszy podaż pracy.

Perspektywą skonstruowanego modelu jest ubóstwo bez alternatyw, bo niemożliwa będzie zmiana sytuacji osób, które już nabyły uprawnienia emerytalne, ale nie pracowały odpowiednio długo. Emerytura minimalna, która stanowić będzie 70% emerytur w 2050 r., będzie musiała zostać przedefiniowana – czy sięgnie poziomu, który zapewni odpowiednie świadczenia? W percepcji osób, które spodziewają się niskiej emerytury, będzie dominować podejście, że należy oszczędzać. Jednakże tylko wąska grupa będzie mogła sobie na to pozwolić. Duża nierówność majątkowa, niewystępująca dotąd w środkowej Europie, stanie się faktem.

Dochody z pracy, transfery i konsumpcja w cyklu życia (wystąpienie Agnieszki Chłoń-Domińczak ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie)

Przy użyciu metody narodowych rachunków transferów opracowanej przez Ronalda Lee i Andrew Masona zobrazowano relację dochodów z pracy i konsumpcji, a także implikacje na przyszłość – przy założeniu, że człowiek w każdym wieku konsumuje prywatne dobra publiczne, ale nie przez cały okres pracuje. W młodości i pod koniec życia, kiedy dochody są niskie, potrzeby muszą być finansowane przez rodzinę lub z oszczędności. W okresie aktywności zawodowej i po niej poziom konsumpcji można uznać za stabilny, choć często rośnie z wiekiem ze względu na konieczność korzystania z usług związanych ze zdrowiem. Dochody z pracy wyrównują dwa okresy (przedprodukcyjny i poprodukcyjny), kiedy pojawia się deficyt w przebiegu życia, który wymaga finansowania. Oszacowanie profilu aktywności zawodowej pozwala zobrazować, jak faktycznie wygląda ekonomiczny wiek produkcyjny.

W Polsce człowiek zaczyna finansować konsumpcję dóbr publicznych średnio w wieku 25 lat. W tym zakresie w porównaniu do innych państw znajdujemy się w środku stawki, podobnie jak Słowenia. Z kolei wiek, od którego znów nie finansujemy swojej konsumpcji z dochodów, jest w Polsce najniższy w Europie i wynosi 57 lat (w Słowenii 58). Jeżeli przełożyć demografię na ekonomiczne aspekty konsumpcji dochodów, sytuacja wygląda zupełnie inaczej w krajach Europy Zachodniej.

Polacy należą do relatywnie młodej populacji i wskaźnik obciążenia demograficznego jest najniższy (według danych z 2012 r.), ale jeżeli spojrzeć na współczynnik obciążenia ekonomicznego – jest on wyższy niż w krajach o porównywalnej demografii.

Starzenie się populacji przy stałym profilu konsumpcji i dochodów oznacza wzrost zagregowanego deficytu w cyklu życia: w 2030 r. 128% poziomu z 2012 r., w 2050 r. 166,6% tego poziomu. Jest to skutek szybszego spadku dochodów niż konsumpcji.

W związku z tym istotnym wyzwaniem jest prowadzenie polityk mających na celu wzrost zagregowanych dochodów z pracy poprzez:

- wydłużenie długości pracy w przebiegu życia,
- przyspieszenie wejścia na rynek pracy osób młodych,
- zwiększenie poziomu produktywności i w efekcie poziomu dochodów *per capita*.

Starzenie się ludności oznacza konieczność finansowania rosnącego deficytu. Wprowadzenie reformy emerytalnej (polegającej na podwyższeniu wieku emerytalnego – przyp. aut.) doprowadzi do stopniowej poprawy równowagi systemu emerytalnego. Kluczowe jest, by monitorować poziom transferów publicznych kierowanych do osób starszych, takich jak konsumpcja usług medycznych.

Panel dyskusyjny: „System emerytalny a wyzwania dla finansów publicznych” (z udziałem Joanny Stachury z Departamentu Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów, Istvána Székelyego z Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych KE, Nicoli Brandt z Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Janusza Jabłonowskiego z Narodowego Banku Polskiego, Pawła Wojciechowskiego z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, moderator: Paweł Sołtys, „Puls Biznesu”)

Czy prognozy są tak dramatyczne ze względu na obniżkę wieku emerytalnego?

Joanna Stachura

Bardzo szeroka dyskusja na temat przyczyn obniżenia wieku emerytalnego toczyła się przez cały poprzedni rok. Punktem startowym było pytanie: co jest kolejnym etapem reformy? Sytuacja nie jest drastycznie zła, dlatego że mamy system o zdefiniowanej składce, a nie o zdefiniowanym świadczeniu. W Polsce obowiązują reguły fiskalne, m.in. stabilizująca reguła wydatkowa, według której określamy maksymalny limit 90% wydatków rządowych i samorządowych. Wylczenie tej kwoty zaczyna proces budżetowy, następnie określane są priorytetowe polityki rządu – taką jest przypadek wieku emerytalnego. Od tego limitu odejmuje się pozostałe wydatki. Na pytanie o wpływ zwiększonych wydatków emerytalnych w najbliższych latach należy odpowiedzieć, że ma to wyłącznie wpływ na strukturę wydatków. Do 2030 r. możemy oczekiwać jeszcze wielu zmian.

Jak obniżony wiek emerytalny będzie wpływać na sytuację makroekonomiczną? Czy negatywne prognozy badaczy zrobiły na Panu wrażenie?

István Székely

Należy wziąć pod uwagę płaszczyznę polityczną – czyli próbę budowania kompromisu pomiędzy stronami (obywatelami a państwem, pracownikiem i pracodawcą). Co stanie się z systemem, jeżeli udział wydatków emerytalnych wzrośnie? Tak naprawdę to ten

wzrost już nastąpił, co w konsekwencji wywołało zmiany w podstawach finansów publicznych. Systemy demokratyczne są bardzo dobre w odwróceniu decyzji – oczekiwaniu na znalezienie lepszego rozwiązania albo zrzuceniu odpowiedzialności na kolejną ekipę rządzącą. Jeżeli zmiana zostanie dokonana na niekorzyść osób produktywnych, mogą się one politycznie odwrócić od rządzących.

Wiemy, jakie są wyzwania dla finansów publicznych. Czy można znaleźć inne rozwiązania, które wyeliminowałyby negatywne konsekwencje, niż powrót do wyższego wieku przechodzenia na emeryturę? Czy może Pani wskazać jakieś środki zastępcze?

Nicola Brandt

Błędem byłoby stwierdzić, że nie ma innych rozwiązań. Trzeba wskazać na to, że w Polsce funkcjonuje system zdefiniowanej składki i minimalnej emerytury jednocześnie. Jeśli ludzie kierowaliby się wyłącznie rozsądkiem, gdyby kalkulowali i obliczali, jaką emeryturę uzyskają, to mogliby decydować się na dłuższą pracę. Takie decyzje podejmowałyby osoby racjonalne, ale nie można zakładać, że wszyscy kierowaliby się takimi zasadami. Inne rozwiązania to coroczne informacje o prognozowanej emeryturze. Jednak badania wskazują, że wiek emerytalny jest punktem kluczowym i to on ma wpływ na zachowania ludzi. Mówiąc kolokwialnie – jeżeli sąsiad udaje się na emeryturę, to inni też chcą skorzystać z tego rozwiązania. Istnieją także inne mechanizmy, np. plany, aby automatycznie obejmować pracowników emeryturami pracowniczymi, a także obserwować reakcje na obniżenie wieku emerytalnego. Jeżeli okaże się, że ludzie nie docenią faktu obniżenia wysokości emerytur, to gwarancja emerytury minimalnej nie będzie dla nich stanowiła zachęty do przedłużenia aktywności zawodowej oraz inwestycji w dodatkową formę zabezpieczenia dochodów na starość.

Czy któryś z ubezpieczonych, które eliminowałyby problem skali wyzwań dla finansów publicznych w związku z obniżeniem wieku emerytalnego, można by było zainstalować w systemie polskim?

Paweł Wojciechowski

Wydaje się, że nie. Najpopularniejszą reformą w krajach OECD było podwyższenie wieku emerytalnego, ponieważ to najbardziej istotny parametr. Oczywiście można stwierdzić, że obniżenie wieku emerytalnego w połączeniu z jakimiś zachętami do pozostania na rynku pracy jest alternatywą, ale tego typu polityki będą trudne i karkołomne. Belgowie podwyższają wiek emerytalny do 65 roku życia, pozostałe świadome kraje również to robią, bo krótsza praca i wysoka emerytura to iluzja. Wydolność systemu nie będzie

radykałnie spadała, zawsze można sfinansować ZUS z innych podatków, ale pozostaje problem obniżonej stopy zastąpienia. Jeżeli rewaloryzowano by najniższą emeryturę przeciętnym wynagrodzeniem, to możemy przykładowo powiedzieć, że liczba emerytów wzrośnie 20-krotnie, ale efekt finansowy wzrośnie 200-krotnie. Ponieważ emerytury mają charakter przechodzący, to wiążą nie tylko jedną kohortę, ale wiele innych, co spowoduje olbrzymie efekty kumulatywne dla finansów państwa.

A gdyby wprowadzić w Polsce, proponowaną zwłaszcza przez liberałów, minimalną emeryturę obywatelską?

Janusz Jabłonowski

Nie jest zwolennikiem takiego rozwiązania. Wszystkie modele, zarówno Komisji Europejskiej, jak i krajowe, wskazują, że stopa zastąpienia byłaby wtedy dramatycznie niska – zarówno w relacji do ostatniej pensji, jak i do średniego wynagrodzenia. Jeżeli będzie wola polityczna, by utrzymać reguły fiskalne, najmniej dewastacyjnym typem klina podatkowego wydaje się podatek pośredni VAT i akcyza, które – jak można się spodziewać – zostaną sumarycznie podniesione do 30%. Obciążenie emerytów podatkami pośrednimi jest duże. Można sobie wyobrazić społeczeństwo przyszłości, w którym emeryci dostają $\frac{1}{4}$ ostatniego wynagrodzenia i znaczną jego część przeznaczają na podatki, co tworzy samonapędzający się mechanizm – ale racjonalnie wydaje się to nie do utrzymania. Ponadto zasadniczym pytaniem jest, na czym będzie się opierać polska gospodarka w przyszłości. Polska ma jedną z największych na świecie stóp zwrotu, jeżeli chodzi o dochód do dyspozycji z wykształcenia⁵. Więc może rozwiązaniem są ulgi na kształcenie ustawiczne dla przedsiębiorców, żeby budować kapitał ludzki. Pytanie także, czy Polskę stać na znacznie bardziej brutalne rozwiązania, jak np. narzucenie siatki płac, by minimalizować rozwarstwienie w przedsiębiorstwie, a podział zysku wypracowany w przedsiębiorstwie, w którym siła przetargowa jest słaba, był bardziej równomierny. Czy jesteśmy gotowi na podatek od rozwarstwienia płac?

Czy mikroemerytura to tylko problem polski, czy również europejski?

István Székely

Wydaje się, że problemy z systemem emerytalnym to kwestie, z którymi będziemy się zmagać w Europie coraz częściej. Obecnie są one mniej dostrzegalne, ponieważ społeczeństwo europejskie jest bardziej majątne. Ponadto jest duże wsparcie organizacji pozarządowych przeciwdziałających ubóstwu. To pozwala odciążyć państwo. Co zrobić z osobami, które mają niższe emerytury? W czasach kryzysu mieliśmy przykłady takich działań. Można powziąć różne środki podatkowe, np. w obszarach mieszkaniowych czy energetyki. Wielu badaczy popiera rozwiązanie, w myśl którego to władze lokalne dbają o minimalne emerytury.

⁵ Założenie, że z każdym rokiem edukacji osoby wzrasta jej potencjalny dochód w przyszłości.

Jak zabezpieczyć emerytów przed ubóstwem?

Paweł Wojciechowski

Kluczowe zagadnienie to jak przejść na emeryturę i zachować dobry stan zdrowia. Ważne jest rozłożenie dochodów w cyklu życia, tak by nie trzeba było brać pod uwagę takich pomysłów jak emerytura obywatelska. To prosty system, ale bardzo szkodliwy pomysł ze względu na duże koszty przejściowe i dezaktywację osób na rynku pracy. Wszystkie polityki, i te rodzinne, i te związane z emeryturą oraz rentami, powinny być związane z rynkiem pracy.

Czy wyobraża sobie Pani taką sytuację, że osobom, które otrzymują minimalną emeryturę, bardziej opłaca się być na rencie?

Joanna Stachura

Straszenie emeryturą minimalną powoduje, że ludzie przestają się starać o wypracowanie wysokiej emerytury. Oprócz naprawy systemu, realizowania długofalowych polityk konieczne jest promowanie III filaru, który rozwinąłby dodatkowe oszczędności.

Jakie Pani widzi zagrożenia dla finansów publicznych, jeśli chodzi o spadek kwot świadczeń i stóp zastąpienia?

Nicola Brandt

Dziś mamy mało świadczeń dodatkowych dla polskich emerytów, bo widzimy, że stopy zastąpienia są stosunkowo wysokie. Jeżeli znacznie spadną, to będą konieczne dalsze działania, takie jak zapewnienie mieszkania czy dostępu do świadczeń zdrowotnych. Można także dopuścić aktywność zawodową podczas pobierania emerytury, jednak żadne z europejskich społeczeństw nie znajduje się w sytuacji, w której jest to niezbędne. To perspektywa na przyszłość.

Czy przesunięcie części wydatków na młodsze roczniki i efektywne wydatki na edukację pozwoliłyby nieco odetchnąć?

Janusz Jabłonowski

Kiedy się patrzy na profil dochodów cyklu życia w Polsce, to zaskakujący jest wzorec gwałtownego spadku dochodów mniej więcej po 40 roku życia. Tak jakby ktoś, kto nie zrobił kariery do 40 roku życia, powinien się liczyć ze spadkiem dochodów. Ten profil powinien się zbliżać do średniego profilu Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Przedstawione podczas powyższej konferencji argumenty ekonomiczne i społeczne wpisują się w szeroko pojęty nurt deliberacji nad starzeniem się społeczeństwa i sytuacji finansów publicznych. Zebrane grono ekspertów, przedstawiając raporty i wyliczenia, analizy i modele, potwierdziło jeszcze raz, że wie, co w polskim systemie nie funkcjonuje. Można się jednak pokusić o refleksję, że nie ma to przełożenia na decyzje polityczne, bowiem racjonalne działania poprzedniego rządu są kasowane w imię doraźnych interesów politycznych.

Brak ciągłości w programowaniu polityk publicznych jest podstawowym zagrożeniem dla funkcjonowania państwa jako całego systemu. Upolitycznienie reform i zupełny brak chęci kooperacji między politykami jest destrukcyjny dla całego systemu demokracji deliberatywnej. Jeżeli klasa polityczna nie będzie w stanie wykorzystać potencjału wiedzy ekspertów, będzie ona zasilać kolejne zbiory centralnych bibliotek.

Nadzieją pozostają organizacje zrzeszające pracodawców i ich wysiłek, który optymalizuje pracę i zasoby na rzecz lepszych wyników małych i dużych firm. To tam niejako udaje się zmieniać sytuację pracowników w najbardziej wyrazisty sposób.

*Bartłomiej Celejewski
Uniwersytet Warszawski,
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych*

ŹRÓDŁA

- *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, P. Lewandowski, J. Rutkowski red. Warszawa 2017, <http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/03/Starzenie-si%C4%99-ludno%C5%9Bci-rynek-pracy-i-finance-publiczne-w-Polsce.pdf> (14.05.2017).