



**Damian Liszatyński**

Katolicki Uniwersytet Lubelski, Poland  
E-mail: [damian@liszatyński.eu](mailto:damian@liszatyński.eu)

# Poprawa współczynnika potencjalnego wsparcia jako element kompleksowej reformy systemu ubezpieczeń emerytalnych / *Improving the potential support ratio as part of a comprehensive reform of the pension system*

## Abstract

The Polish pension system, in the face of the rapid aging of Polish society, may soon turn out to be insolvent. Therefore, remedial measures are necessary to maintain its stability. The article discusses demographic forecasts concerning the Polish population that directly affect the deteriorating situation of the pension system. There are also presented solutions proposed so far to save the system, such as introducing a citizen's pension or increasing the retirement age. Next, there are presented more comprehensive proposals of systemic reforms, related to stimulating the growth of the working-age population, as an attempt to improve the decreasing potential support ratio.

**Key words:** pension system; pension; demography; demographic forecasts; potential support ratio.

## WSTĘP

Polski system ubezpieczeń emerytalnych jest bezpośrednio zależny od współczynnika potencjalnego wsparcia (*potential support ratio*), który określa proporcje między liczbą osób w wieku produkcyjnym, a liczbą osób w wieku poprodukcyjnym. W wyniku postępującego w szybkim tempie procesu starzenia się polskiego społeczeństwa, współczynnik ten sukcesywnie spada. W niedalekiej przyszłości doprowadzi to do zapaści obecnego systemu emerytalnego, co będzie odczuwalne dla całej polskiej gospodarki.

Podejmowane dotychczas próby reformy systemu emerytalnego nie były dostosowane do skali problemów demograficznych występujących w polskim społeczeń-

stwie, miały jedynie na celu odłożenie kluczowych decyzji w czasie i zapewnienie sobie politycznego spokoju. Rząd premiera Donalda Tuska uznał, że „skoro nie można zmienić trendów demograficznych, zadaniem rządu jest dostosowanie systemów emerytalnych do zachodzących zmian” (cyt. za Uzasadnienie 2012: 19). Najpoważniejszym i najbardziej znaczącym ruchem w tej kwestii było podwyższenie wieku emerytalnego w 2013 roku. Zabieg ten przeprowadzono, by powstrzymać spadek zatrudnienia i tymczasowo ustabilizować system emerytalny (Uzasadnienie 2012: 1). Nie miał on jednak fundamentalnego znaczenia dla konstrukcji całego systemu, opóźnił jedynie wzmożone wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w najbliższych latach. Kolejnym działaniem rządu PO-PSL było przekazanie połowy środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych do ZUS (Dz.U. 2013 *poz. 1717*). Wprowadzono również dobrowolność przekazywania składek do OFE, co zmarginalizowało część kapitałową systemu. Działania te miały na celu zminimalizowanie deficytu bieżącego ZUS i zapewnienie w przyszłości wyższych wpływów ze składek.

Kolejny rząd przyjął nieco inną taktykę, zamiast wprowadzać niepopularne społecznie reformy, zaczął szukać wpływów do kasy ZUS poprzez mniej znaczące ruchy, takie jak ozusowanie umów zleceń, podwyższenie płacy minimalnej, stawki godzinowej, czy składek ZUS dla najlepiej zarabiających (kompensując jednocześnie cofnięcie podwyższenia wieku emerytalnego). Jednak nadal nie miało to nic wspólnego z długofalowym i strategicznym myśleniem o gruntownej reformie całego systemu emerytalnego.

W debacie publicznej nad uzdrowieniem systemu ubezpieczeń społecznych także dominuje myślenie księgowe, oparte na rachunku zysków i strat, nie zaś na zwalczaniu społecznych przyczyn zapaści systemu emerytalnego. System repartycyjno-kapitałowy proponuje się zastąpić zaopatrzeniowym, wprowadzając tzw. emeryturę obywatelską, czyli jednolite świadczenie dla każdego ubezpieczonego. Wciąż żywe pozostają pomysły podwyższenia wieku emerytalnego, czy budowania systemu kapitałowego, jako uzupełnienie systemu obligatoryjno-repartycyjnego. Natomiast sposoby, dzięki którym można uzyskać zwiększenie liczby osób w wieku produkcyjnym i tym samym poprawienie współczynnika potencjalnego wsparcia, nie cieszyły się dotąd należyтым zainteresowaniem. Głównym celem niniejszego artykułu jest wskazanie wagi tych sposobów, omówienie ich zalet i wad, a także możliwości ich realizacji w obecnej sytuacji politycznej.

## PROCES STARZENIA SIĘ POLSKIEGO SPOŁECZEŃSTWA

Niekorzystne zmiany demograficzne polskiego społeczeństwa zostały zapoczątkowane w okresie transformacji ustrojowej, której Polska dokonała po 1989 roku. Nastąpił wówczas wyraźny spadek dzietności (por. tab. 1), spowodowany wysokimi kosztami społecznymi przemian gospodarczych, a także wdrożeniem zupełnie nowego, konsumpcyjnego stylu życia (Iglicka 2013: 1). Polskie społeczeństwo przyjęło model społeczeństwa zachodniego, z jego najbardziej groźnymi dla demografii konsekwencjami, czyli spadkiem liczby zawierania małżeństw, wydłużaniem

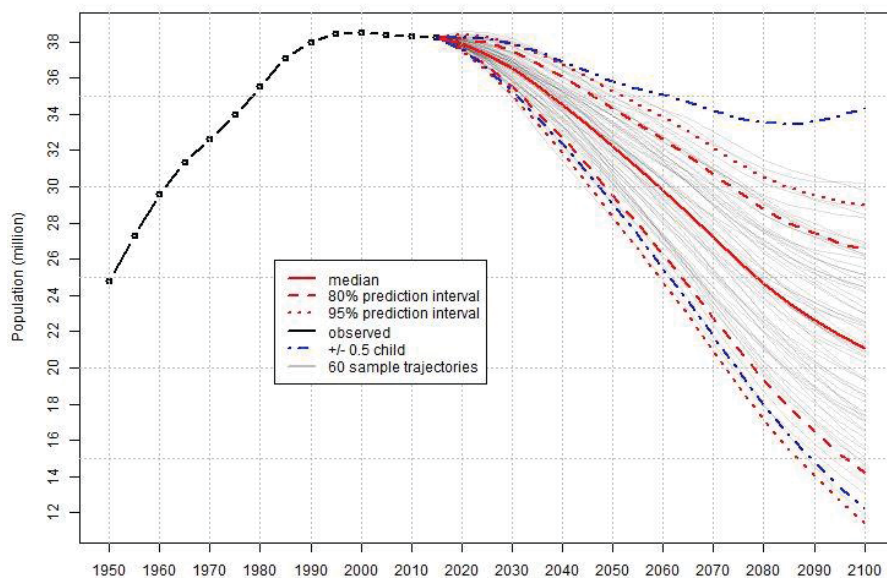
średniego wieku zawierania małżeństw, zwiększaniem średniego wieku urodzenia pierwszego dziecka przez kobiety, czy wzrostem liczby rozwodów (GUS 2014a: 1).

**Tab. 1.** Współczynnik dzietności (TFR) w latach 1989-2016

rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TFR	2,06	1,99	1,98	1,85	1,77	1,72	1,55	1,53	1,47	1,41	1,37	1,37	1,31	1,25
rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TFR	1,22	1,23	1,24	1,27	1,31	1,39	1,40	1,38	1,30	1,30	1,26	1,29	1,29	1,36

**Źródło:** GUS, [online] [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/16/1/1/tablica\\_7.xls](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/16/1/1/tablica_7.xls) [dostęp: 23.12.2017]

Ważnym czynnikiem oddziałującym na strukturę demograficzną społeczeństwa była również emigracja, która wraz z przystąpieniem Polski do UE w 2004 r. przybrała ogromne rozmiary (Okólski 2010: 65). Najczęściej wybieranym kierunkiem emigracji stała się Wielka Brytania, do której wyjechało ok. 1 mln osób (Office for National Statistics). Drugim popularnym krajem wśród emigrantów były Niemcy, gdzie osiedliło się blisko 700 tys. polskich obywateli (GUS 2017b: 2). Szacunkowe dane o łącznej liczbie czasowych emigrantów w latach 2004-2016, podawane przez GUS, wskazują na ogólny ubytek ludności Polski rzędu 2,5 mln (GUS 2017b: 2). Nie uwzględniają one jednak emigrantów, przebywających za granicą na pobyt stały, jak również osób z podwójnym obywatelstwem. Tym niemniej szacunek ten należy brać pod uwagę w analizach demograficznych ludności, odliczając liczbę 2,5 mln czasowych emigrantów od aktualnego stanu ludności podawanego przez GUS (GUS tego nie robi, ze względu na brak formalnego wymeldowania czasowych emigrantów z ich miejsc stałego zamieszkania w Polsce). Wówczas faktyczny stan ludności Polski będzie wynosił ok. 35,9 mln, co istotnie wpłynie na dalsze prognozy dotyczące demografii (warto dodać, że prognoza GUS na temat liczby ludności Polski, odnotowuje tę wartość dopiero ok. roku 2040, podobnie ONZ) (GUS 2014b: 162). Kurczenie się zasobów ludzkich polskiego społeczeństwa może przybrać najbardziej pesymistyczny wariant, w efekcie czego stan ludności Polski do końca obecnego wieku osiągnie liczbę ok. 12 mln osób, z czego blisko połowa będzie w wieku poprodukcyjnym (por. ryc. 1).

**Ryc. 1.** Prognoza stanu ludności Polski 2017-2100

**Źródło:** ONZ, [online] <https://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/> [dostęp: 23.12.2017].

Dla procesu starzenia się społeczeństwa w kontekście emigracji ważna jest także struktura wiekowa emigrantów, która wskazuje wyraźnie na to, że są to głównie ludzie w wieku prokreacyjnym (GUS 2017d: 461). Znajduje to swoje odzwierciedlenie we współczynniku dzietności, będącym w Polsce na dramatycznie niskim poziomie (215 miejsce na świecie na 224 kraje) (CIA Factbook). Jego prognozy, obliczane według czterech wariantów, nie dają nadziei na osiągnięcie choćby prostej zastępowalności pokoleń w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat (emigracja jest dodatkowym impulsem do ogólnego trendu spadku liczby kobiet w wieku prokreacyjnym, wynikającego z procesu starzenia się społeczeństwa) (GUS 2014a: 5).

**Tab. 2.** Prognoza współczynnika dzietności (TFR) w Polsce w latach 2020-2070 wg czterech wariantów

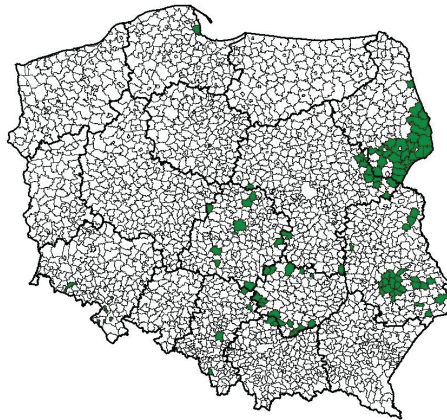
rok	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
niski	1,265	1,314	1,334	1,348	1,358	1,367	1,375	1,382	1,388	1,394	1,399
średni	1,316	1,384	1,428	1,461	1,485	1,504	1,521	1,534	1,546	1,556	1,566
wysoki	1,368	1,445	1,506	1,565	1,621	1,666	1,697	1,721	1,741	1,757	1,772
b. wysoki	1,469	1,601	1,679	1,734	1,780	1,819	1,852	1,882	1,909	1,933	1,955

**Źródło:** GUS, Prognoza ludności na lata 2014-2050, Warszawa 2014, s. 56.

Starzenie się społeczeństwa polskiego w ciągu najbliższych kilku dekad będzie procesem gwałtownym i w równym stopniu obejmie cały kraj (por. ryc. 2 i ryc. 3). Przewiduje się, że już w 2030 roku prawie dwie trzecie wszystkich gmin w Polsce będzie posiadało odsetek osób starszych przekraczający 20% (GUS 2017c:

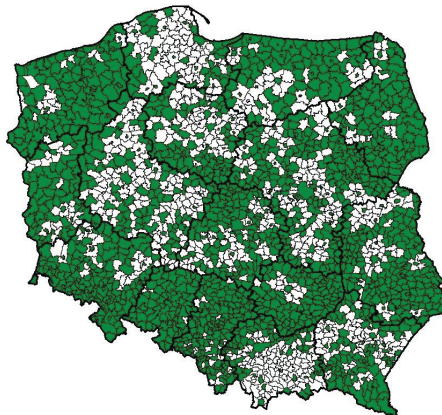
11). Mediana wieku ludności do 2040 roku wzrośnie do 50,3 lat (GUS 2017a: 16). Natomiast współczynnik potencjalnego wsparcia spadnie z aktualnego poziomu 3,95 do 1,33 w 2050 roku, co oznacza, że osiągnięty zostanie stosunek niemal 1:1, między liczbą pracujących a emerytów. Utrzymanie obecnego poziomu współczynnika potencjalnego wsparcia (niezbyt wysokiego, ale zapewniającego jeszcze płynność aktualnego systemu emerytalnego) w 2050 roku wymagałoby uzupełnienia stanu ludności w wieku produkcyjnym o 32 mln osób (obliczenia własne na podstawie danych GUS, w 2050 prognozowany jest ubytek ludności w wieku produkcyjnym o ok. 8,3 mln i wzrost ludności w wieku poprodukcyjnym o 4,6 mln, do ok. 12,4 mln) (GUS 2017d: 139, 151, 170). Natomiast uzyskanie tego współczynnika na poziomie 2,1, czyli najniższej wartości występującej obecnie na świecie (w Japonii) (United Nations 2017: 11), wymagałoby uzupełnienia stanu ludności w wieku produkcyjnym o 9,44 mln osób.

**Ryc. 2.** Gminy, w których odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej przekracza 20% (2016 r.)



**Źródło:** GUS, Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030, Warszawa 2017, s. 12.

**Ryc. 3.** Gminy, w których odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej przekracza 20% (2030 r.)



**Źródło:** GUS, Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030, Warszawa 2017, s. 13.



Skutkiem zmian demograficznych będzie zupełnie nowy obraz polskiego społeczeństwa, z niespotykaną dotąd skalą problemów i wyzwań. Najpoważniejszymi z nich prawdopodobnie będą:

- załamanie się obecnego systemu emerytalnego (system emerytalny w obecnej formie będzie nie do utrzymania, jego roczny deficyt może sięgać nawet 100 mld zł, czyli ok. jednej trzeciej wszystkich obecnych wydatków budżetowych, istnieje wówczas poważna groźba niewypłacalności systemu) (*Fundacja Kaleckiego 2017a: 2*),
- niewydolność systemu opieki zdrowotnej (narastająca liczba osób w podeszłym wieku, przy jednoczesnym starzeniu się i nabywaniu świadczeń emerytalnych przez personel medyczny, spowoduje drastyczne przeciążenie systemu opieki zdrowotnej) (Szukalski 2011: 415),
- wyraźne zmniejszenie się zasobów siły roboczej (problem bezrobocia, z którym Polska borykała się od początku transformacji ustrojowej może zostać w niedalekiej przyszłości zapomniany, zastąpi go wysoki popyt na pracowników każdego szczebla, a niedobory wysokojakościowych kadr będą odczuwalne w sferze usług publicznych i spowolnią tempo rozwoju gospodarczego),
- malejące wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków (każdego roku kilkaset tysięcy osób będzie odchodziło na emeryturę, przestawało tym samym płacić podatki i składki ZUS, a zaczynało pobierać świadczenia emerytalne, spowoduje to prawdopodobnie rosnące zadłużenie finansów publicznych),
- wzrost opresyjności państwa (niedobory budżetowe sprawią, że państwo będzie z większą zaciekłością ściągać podatki i stanie się bardziej uciążliwe dla obywateli),
- spadek popytu wewnętrznego (będzie on związany z niższymi zarobkami emerytów, ograniczoną konsumpcją ludzi starszych i ogólnym ubytkiem ludności) (Szukalski 2011: 413),
- recesja (wysokie obciążenie pracujących kosztem emerytów i braki kadr mogą sprawić, że gospodarka zacznie się cofać w rozwoju),
- wzrost emigracji ludzi młodych, który spotęguje pozostałe problemy (wobec postępującej zapaści demograficznej, obniżenia jakości usług publicznych, paraliżu służby zdrowia, coraz większych obciążeń podatkowych i wzrostu opresyjności aparatu państwowego, młodzi ludzie mogą zwrócić się w stronę emigracji).

## PROPONOWANE REFORMY SYSTEMU EMERYTALNEGO

Polski system emerytalny funkcjonuje obecnie w oparciu o konstrukcję powstałą w 1998 roku, wprowadzoną przez rząd Jerzego Buzka za pomocą następujących aktów prawnych: ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. 1997 poz. 934), ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1998 poz. 887), ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998 poz. 1118) oraz ustawy o *pracowniczych programach emerytalnych*

(Dz.U. 1997 poz. 932). System ten, opiera się na trzech filarach: obowiązkowym publicznym (I filar - ZUS i KRUS), prywatno-publicznym, obowiązkowym i kapitałowym (II filar – Otwarte Fundusze Emerytalne) oraz dobrowolnym kapitałowym (III filar), łączy w sobie część repartycyjną i kapitałową. W założeniu system ten miał być odporny na demograficzne wahania, jednak okazał się wysoce kosztowny w obsłudze i doprowadził do narastania długu publicznego (Oręziak 2014: 367). Część kapitałową składki należało bowiem uzupełniać z budżetu państwa, aby pokryć bieżące wypłaty emerytur, czemu towarzyszył narastający deficyt finansów publicznych. Stąd powstała konieczność reformy systemu, która w efekcie niemal zlikwidowała jego część kapitałową, wprowadzając dobrowolność II filaru, a całość ryzyka demograficznego przenosząc do części repartycyjnej (Rutecka 2014: 7). Taki system wymaga do sprawnego funkcjonowania utrzymania prostej zastępowalności pokoleń, a tym samym odpowiedniego poziomu współczynnika potencjalnego wsparcia.

Jak wynika z przedstawionych danych (tab. 2), dzietność umożliwiającą prostą zastępowalność pokoleniową, czyli wynik 2,1 współczynnika dzietności, nie została osiągnięta w najbliższych kilkudziesięciu latach, uwzględniając nawet bardzo optymistyczne prognozy. Natomiast starzenie się społeczeństwa będzie postępować w bardzo szybkim tempie, co doprowadzi do drastycznego spadku ludności w wieku produkcyjnym. System emerytalny w obecnej formie stanie się więc niewypłacalny. Te problemy sygnalizuje sam ZUS w swoich prognozach salda Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2017-2026. W optymistycznym wariantcie założeń braki w kasie FUS sięgną ok. 60 mld zł rocznie, w pesymistycznym, blisko 110 mld zł rocznie, czyli jedną trzecią aktualnego budżetu państwa (*Fundacja Kaleckiego 2017a: 18*).

Rozważane są dwa warianty poprawienia sytuacji finansowej FUS. Jednym z nich jest wprowadzenie jednolitej wysokości świadczenia emerytalnego dla wszystkich ubezpieczonych, czyli tzw. emerytury obywatelskiej (postulowanej przez m.in. Centrum im. Adama Smitha, Fundację Kaleckiego, Stowarzyszenie Koliber, Fundację Republikańską, Ruch Kukiz, Partię Razem) (Sołtys, Jagodziński 2011: 3). Świadczenie to byłoby wypłacane bez względu na długość okresu składkowego, czy wysokość odprowadzanych składek. Propozycje, co do jego wysokości, są zróżnicowane, najczęściej rekomenduje się poziom 70%-100% pensji minimalnej brutto (*Fundacja Kaleckiego 2017a: 23*). Świadczenie to finansowane by było bezpośrednio z budżetu państwa, a więc stałaby się wówczas możliwa likwidacja kosztownego ZUS. Emerytura obywatelska objęłaby swoim zasięgiem wszystkie grupy obywateli, także te, które w obecnym systemie są uprzywilejowane. Spowodowałaby również połączenie systemu ZUS i KRUS. Propozycja ta oferowałaby też świadczenia emerytalne grupie ludzi, którzy pracowali na tzw. umowach śmieciowych, bez odprowadzania składek ZUS, w efekcie czego nie nabyli prawa do emerytury. W przyszłości pojawi się problem z narastającą liczbą takich ludzi, będących wykluczonymi z systemu emerytalnego i obciążającymi system pomocy społecznej.

Drugim proponowanym rozwiązaniem problemów systemu emerytalnego pozostaje wciąż podwyższanie wieku nabywania uprawnień emerytalnych (postulowa-

ne przez Platformę Obywatelską, Nowoczesną, FOR). Jest to jednak, podobnie jak w przypadku wprowadzenia emerytury obywatelskiej, działanie ograniczające wydatki budżetowe, a nie kompleksowa reforma systemu ubezpieczeń emerytalnych.

W każdym z wariantów błędnie zakłada się, że w trakcie gwałtownego procesu starzenia się społeczeństwa zostanie utrzymany silny wzrost gospodarczy, który będzie kompensował wzmożone wydatki FUS (w wariacie z obniżonym wiekiem emerytalnym) lub utrzymywał płynność wypłat emerytur z budżetu (w przypadku emerytur obywatelskich). W istocie utrzymanie jakiegokolwiek wzrostu gospodarczego, nawet przy korzystnej koniunkturze, będzie dość trudnym zadaniem (prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku przewiduje, że wskaźnik realnego wzrostu PKB będzie z biegiem lat coraz niższy) (ZUS 2016: 9). Kurczący się rynek pracy i starzejące się społeczeństwo nie będą bowiem sprzyjały produkcji, konsumpcji i inwestycjom, a wzmożone wydatki na służbę zdrowia mogą stać się równie poważnym problemem jak przeciążony system emerytalny.

Warianty te mają jeszcze wiele innych wad. Przede wszystkim nie są akceptowalne społecznie i ich polityczna realizacja byłaby trudna do przeprowadzenia, czego przykład stanowiła ustawa o podwyższeniu wieku emerytalnego. Po drugie, powodują spadek zaufania do systemu emerytalnego i wzrost niechęci do uczestnictwa w nim. Emerytura obywatelska jest bowiem zbyt niską rekompensatą za wiele lat pracy (faktycznie staje się ona świadczeniem o charakterze socjalnym, a nie wypracowanymi oszczędnościami na jesień życia), zaś podwyższony wiek emerytalny może okazać się dla wielu bardzo odległą i mglistą perspektywą (szczególnie dla mężczyzn, których umieralność przed osiągnięciem tego wieku jest znacząca) (GUS 2017e: 15). Po trzecie, emerytura obywatelska narusza prawa nabyte (osób otrzymujących już świadczenie emerytalne), a dłuższy wiek emerytalny stawia w bardzo trudnej sytuacji kobiety, które tracą przywilej krótszego czasu pracy dany im z racji obowiązków macierzyńskich. Po czwarte, emerytura obywatelska byłaby na tyle niskim świadczeniem, że seniorzy wymagaliby pomocy ze strony dzieci i wnuków, co w efekcie, ze względu na niski poziom płac w Polsce, mogłoby być kolejnym impulsem do emigracji.

## SPOSOBY POPRAWY WSPÓŁCZYNNIKA POTENCJALNEGO WSPARCIA

Proponowane rozwiązania muszą spełniać szereg wymogów, stawianych tak istotnej reformie społecznej. Nie mogą być to ruchy obliczone jedynie na doraźną polityczną korzyść, bądź oparte wyłącznie na ekonomicznych rachunkach zysków i strat, które obecnie wydają się policzalne. Należy też w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na przyczyny, a nie skutki danego zjawiska. Przyczyną problemów z niewypłacalnością systemu emerytalnego jest zapaść demograficzna, której to z kolei przyczynami są: bardzo niska dzietność, wysoki poziom emigracji i gwałtowne starzenie się społeczeństwa. Skutkiem jest niewydolny system emerytalny, opierający się na malejącym współczynniku potencjalnego wsparcia. Wszelkie propozycje naprawy systemu emerytalnego dążą do tego, by uczynić go wypła-



calnym przy jednocześnie zapadającym współczynniku potencjalnego wsparcia. Stąd żadna z proponowanych zmian nie jest w stanie kompleksowo uporać się z problemem, a jedynie odłożyć jego skutki w czasie.

Rozwiązania systemowe w zakresie emerytur powinny zatem uwzględniać całościowy rozwój społeczeństwa i charakteryzować się:

- komplementarnością – działania muszą się wzajemnie uzupełniać, nie można zmieniać konstrukcji systemu emerytalnego bez jednoczesnej gruntownej reformy podatkowej, budżetowej, czy wprowadzenia polityki migracyjnej, czyli rozwiązań zapewniających długofalowy rozwój gospodarczy i poprawę współczynnika potencjalnego wsparcia,
- spójnością – rozwiązania nie mogą się wzajemnie wykluczać, gwarantowanie wypłat świadczeń emerytalnych i jednoczesne utrzymanie wzrostu gospodarczego, bez poprawy współczynnika potencjalnego wsparcia jest niemożliwe do spełnienia,
- długofalowością – perspektywa reformy systemu ubezpieczeń społecznych powinna obejmować co najmniej kilkadziesiąt lat, a nie służyć doraźnym celom politycznym,
- stabilnością – system musi być wypłacalny, bez względu na wahania zmian,nych,
- elastycznością – system powinien być zależny od współczynnika potencjalnego wsparcia i wynikających z niego wpływów do funduszu emerytalnego (spadające wpływy mogłyby być podstawą do obniżania emerytur, począwszy od tych najwyższej wysokości, by zbilansować budżet funduszu),
- solidarnością – system powinien uwzględniać interesy zarówno osób w wieku produkcyjnym, jak i emerytów, nadmierne obciążenie pokolenia pracującego składkami i podatkami może prowadzić do zahamowania rozwoju gospodarczego, a w konsekwencji do zmniejszenia wpływów do funduszu emerytalnego. Solidarność powinna mieć również odzwierciedlenie w zasadzie, aby żaden zawód nie mógł być uprzywilejowany kosztem innych. Obecnie poza systemem ZUS pozostają tzw. emerytury resortowe (wypłacane przez resorty sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i obrony narodowej), nauczycielskie i górnicze, które charakteryzują się wyższą wysokością w porównaniu do emerytur z ZUS, a także niższym wiekiem uzyskiwania świadczenia.

Poprawa współczynnika potencjalnego wsparcia może być realizowana na dwa sposoby. Pierwszym z nich jest wzrost dzietności, zaś drugim imigracja. Wzrost dzietności, który umożliwiłby nie tylko prostą zastępowalność pokoleń, ale także poprawienie współczynnika potencjalnego wsparcia, musiałby kształtować się na poziomie ponad pół miliona urodzeń rocznie, aby ogólna liczba urodzeń zwiększyła się do ok. miliona rocznie. Wówczas, jeśli taka liczba urodzeń utrzymałaby się przez 20 lat, to w 2050 roku można byłoby uzyskać współczynnik potencjalnego wsparcia na poziomie 2,1 (obliczenia na podstawie prognozy urodzeń i prognozy stanu ludności w wieku przedprodukcyjnym GUS). Jednak niska dzietność

w połączeniu ze zmniejszającą się populacją kobiet w wieku rozrodczym sprawia, że jest to warunek niemożliwy do spełnienia.

Jedynym sposobem pozostaje więc przyjmowanie imigrantów na masową skalę. Jest to sposób znacznie szybszy i efektywniejszy niż poleganie na poprawie wskaźnika dzietności (Iglicka 2013: 3). Imigranci natychmiast podejmują pracę, przyczyniając się do wzrostu liczby osób ubezpieczonych w systemie emerytalnym i tym samym zwiększenia sumy składek odprowadzanych do funduszu emerytalnego. Problemem podstawowym w takim rozwiązaniu jest to, że Polska nie jest krajem imigracyjnym, a emigracyjnym (Iglicka 2013: 2). Ponadto, brak jakiegokolwiek polityki migracyjnej sprawia, że imigrantom nie oferuje się odpowiednich warunków do osiedlenia się na stałe w naszym kraju.

Ewolucja w kierunku kraju imigracyjnego wymaga gruntownej reformy gospodarki. Polska musiałaby zerwać z modelem gospodarki opartej na taniej sile roboczej i podwykonawstwie dla zagranicznych koncernów, który eliminuje innowacyjność i sprzyja utrzymywaniu niskiego poziomu płac (Fundacja Kaleckiego 2017b: 17). Zmiana modelu gospodarki oznaczałaby również wprowadzenie szeregu zachęt (np. podatkowych) i udogodnień dla osiedlania się ludzi, chcących budować w naszym kraju swój dobrobyt. Państwo atrakcyjne do tworzenia w nim własnego biznesu, to państwo o bardzo niskich podatkach, znikomej biurokracji, ograniczonej regulacji i przejrzystym, prostym systemie prawnym. To także państwo o niewielkiej, acz kompetentnej administracji, które służy obywatelowi pomocą, sprowadzając do minimum wszelkie formalności i procedury.

Podstawowymi barierami dla imigracji, poza językową i kulturowo-obyczajową, są procedury prawne, dotyczące przebywania na terenie Polski, podejmowania pracy i zakładania własnej działalności gospodarczej (Business Centre Club 2017: 1-3). Odpowiedzialna strategia imigracyjna musiałaby polegać na budowie efektywnego ekonomicznie, przyjaznego i otwartego państwa, które zachęca do przyjazdu ludzi przedsiębiorczych i specjalistów o wysokich kwalifikacjach, umożliwiając im możliwie jak najszybsze wejście na rynek pracy (Solga 2016: 59). Jednym z priorytetowych zadań państwa polskiego powinno stać się prowadzenie aktywnej instytucjonalnej działalności headhuntingowej w krajach rozwijających się.

Imigracja, jako sposób poprawy współczynnika potencjalnego wsparcia, nie jest pozbawiona ryzyka. Należy pamiętać, że może powodować również szereg problemów społecznych, takich jak: wzrost konfliktów na tle etnicznym i rasowym, gettyzacja społeczności imigranckich, czy terroryzm (Okólski 2010: 72). Zniwelowania tych zagrożeń można upatrywać w odpowiedniej polityce migracyjnej, która preferuje jednostki wysoko wykwalifikowane, zmotywowane do podjęcia pracy i kulturowo konwergentne (przykład ukraińskich imigrantów pokazuje, że Polska mogłaby być krajem imigracyjnym, szczególnie dla krajów z byłego bloku sowieckiego).

W obecnej sytuacji politycznej imigracja nie jest rozważana, jako sposób poprawy współczynnika potencjalnego wsparcia. Choć wszelkie dane wskazują, że za pomocą dzietności nie jest możliwe odbudowanie stanu ludności w wieku produk-

cyjnym, to nie podejmuje się działań, zmierzających do uatrakcyjnienia Polski, jako kraju imigracyjnego.

## ZAKOŃCZENIE

Obecnemu systemowi emerytalnemu, ze względu na dynamikę procesu starzenia się polskiego społeczeństwa, grozi w perspektywie najbliższych kilkunastu lat niewypłacalność. Brak reform może spowodować gwałtowne i nieprzewidywalne skutki społeczne. Próby rozwiązania tego problemu, polegające na obniżeniu świadczeń emerytalnych do jednolitej wysokości, czy wydłużeniu wieku nabywania uprawnień emerytalnych, są jedynie księgowymi zabiegami, które nie usuwają prawdziwej przyczyny niewypłacalności systemu, czyli malejącego współczynnika potencjalnego wsparcia. Dlatego reforma systemowa powinna obejmować kompleksowe rozwiązania, począwszy od zwiększenia wydajności systemu emerytalnego, aż do gruntownej zmiany polskiej gospodarki, aby możliwe stało się poprawienie tego współczynnika, za pomocą wzrostu dzietności i imigracji.

Polityczne uwarunkowania sprawiają, że o wiele łatwiej wprowadzić reformy czysto księgowo niż strukturalne, które wymagałyby gruntownej przebudowy modelu gospodarczego i zupełnie odmiennego podejścia do polityki migracyjnej. Należy jednak pamiętać, że im dłużej odkłada się ważne zmiany, tym gorsza będzie sytuacja wyjściowa do reform. W przyszłości zaniechania mogą okazać się tak duże, że omówione tu sposoby rozwiązania sytuacji będą niewystarczające, bądź niemożliwe do spełnienia.

## LITERATURA

Business Centre Club, Brak rąk do pracy – usuńmy bariery w zatrudnianiu cudzoziemców, Warszawa 2017 [online] <http://www.lubelskie.pl/file/2017/12/Za%C5%82.-Nr-4d.-Usu%C5%84my-bariery-w-zatrudnianiu-cudzoziemc%C3%B3w-BCC.pdf> [dostęp: 18.12.2017].

Centrum im. Adama Smitha, *Model emerytur obywatelskich.*, red. Sołtys M., Jagodziński K, Warszawa 2011.

CIA *The World Factbook*, [online] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html> [dostęp: 24.12.2017].

Fundacja Kaleckiego, *Jak uniknąć katastrofy? Perspektywy polskiego systemu emerytalnego*, Warszawa 2017a.

Fundacja Kaleckiego, *Kapitał zagraniczny w Polsce: czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Warszawa 2017b.

GUS, *Atlas demograficzny Polski*, Warszawa 2017a.

GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004 – 2016*, Warszawa 2017b.

GUS, *Małżeństwa i dzietność w Polsce*, Warszawa 2014a.

GUS, *Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030*, Warszawa 2017c.

GUS, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Warszawa 2014b.

GUS, *Rocznik Demograficzny 2017*, Warszawa 2017d.

GUS, *Trwanie życia w 2016 r.*, Warszawa 2017e.

Iglicka K., *Demograficzne wyzwania dla rynków pracy, polityk społecznych i bezpieczeństwa Europy Środkowej*, „Polityka Społeczna” nr 1, Warszawa 2013.

Office for National Statistics, *Population of the UK by country of birth and nationality*, [online] <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality> [dostęp: 24.12.2017].

Okólski M., *Wyzwania demograficzne Europy i Polski*, „*Studia Socjologiczne*”, nr 4, 2010.

Oręziak L., *OFE: katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014.

Rutecka J., *System emerytalny po zmianach od 2014 r.*, „*Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka*”, nr 1 (118), 2014.

Solga B., *Polityka migracyjna Polski i jej regionalny wymiar*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*”, nr 290, 2016.

Szukalski S. M., *Perspektywy rozwoju usług w Polsce w świetle regresu demograficznego i starzenia się społeczeństwa*, „*Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*” nr 18, 2011.

United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects: The 2017 Revision*, [online] [https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf) [dostęp: 25.12.2017].

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 1997 r. nr 139, poz. 934 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz.U. z 1997 r. nr 139 poz. 932 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 1998 r. nr 162 poz. 1118 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 1717.

Uzasadnienie do Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego, Dz.U. z 2012 r., poz. 1544, [online] <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=834> [dostęp: 23.12.2017].

ZUS, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2016 [online] <http://www.zus.pl/documents/10182/167761/Prognoza+FUS+do+2060+roku/40081ba6-175c-4b44-80f7-b4580542cff8> [dostęp: 26.12.2017].