



Z wcześniejszymi emeryturami cudu nie będzie

Artykuł ukazał się w Rzeczpospolitej, 07.03.2008 r.

Andrzej Rzońca, Wiktor Wojciechowski

Bomba demograficzna tyka. Bez reformy emerytalnej wybuchnie – ostrzegają Andrzej Rzońca i Wiktor Wojciechowski, ekonomiści Towarzystwa Ekonomistów Polskich i Forum Obywatelskiego Rozwoju

W Polsce możliwy jest cud gospodarczy, ale więcej Polaków musi pracować. Teraz pracuje ledwie co druga osoba w wieku produkcyjnym, o ponad jedną piątą mniejszy odsetek niż w krajach Europy Zachodniej. Zwiększenie tego odsetka jest podstawową rezerwą na podtrzymanie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego w najbliższych kilkunastu latach. Większość innych prostych rezerw już się wyczerpała.

Wielkie koszty

Bez zwiększenia aktywności zawodowej Polaków nie będzie cudu gospodarczego. Będą za to niskie emerytury i jeszcze wyższe niż obecnie podatki, bo na skutek wydłużenia się życia i spadku dzietności liczba osób w wieku emerytalnym zwiększy się trzykrotnie w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym.

Według prognoz przygotowanych w 1998 r. przy braku reformy emerytalnej deficyt systemu emerytalnego, czyli ta część wydatków na emerytury, która nie ma pokrycia w dochodach ze składek, sięgnąłby ok. 4 proc. PKB w 2050 r. Dostępne dane pozwalają zrewidować w górę te szacunki do co najmniej 5 proc. PKB. Pokrycie wysokiego deficytu wymagałoby drastycznego podniesienia składek na ubezpieczenia społeczne lub podatków, albo dużej redukcji wydatków publicznych na inne cele niż świadczenia emerytalne. Najniższy szacunkowy poziom deficytu systemu emerytalnego w przypadku braku reformy (4 proc. PKB) to kwota niemal o połowę większa niż łączne wpływy budżetu i samorządów z podatku dochodowego od firm i o jedną piątą mniejsza niż wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Reforma emerytalna polegała na przejściu od systemu, w którym zdefiniowany jest poziom emerytury, do systemu, w którym zdefiniowana jest jedynie składka. W nowym systemie wysokość emerytur będzie tym wyższa, im więcej składek opłacimy w okresie aktywności zawodowej. Składek opłacimy zaś tym więcej, im dłużej będziemy pracować i im szybciej będzie się rozwijała gospodarka, bo tempo wzrostu determinuje, po pierwsze, dynamikę płac (a więc i opłacanych składek), a po drugie zyskowność inwestycji towarzystw emerytalnych. Wysokość emerytury będzie tym niższa, im dłużej będziemy ją pobierać. Przy braku zmian w wieku emerytalnym wraz z wydłużaniem się życia wydłużać się będzie okres, na który będą nam musiały wystarczyć środki zgromadzone w OFE i zapisane na IKE przez ZUS.

Konstrukcja nowego systemu emerytalnego zabezpiecza go w dłuższym okresie przed deficytem, który musieliby pokryć podatnicy. Skoro jednak w nowym systemie wydatki nie mogą przekraczać dochodów, deficyt, który wystąpiłby w starym systemie, odczują przyszli emeryci. Jeśli przeciętny okres aktywności zawodowej Polaków nie wydłuży się z 34 lat do co najmniej 40 lat, wtedy relacja emerytur do wynagrodzeń spadnie w optymistycznym scenariuszu z 59 proc. w 2006 r. do ok. 35 proc., a więc o grubo ponad jedną trzecią. Utrzymanie w nowym systemie emerytalnym relacji przeciętnej emerytury do wynagrodzenia bez wydłużenia aktywności zawodowej Polaków wymagałoby w dłuższym czasie podniesienia składki emerytalnej powyżej 30 proc., a więc o ponad połowę. Wtedy osobom o niskich kwalifikacjach byłoby trudniej znaleźć pracę, a w efekcie opłacać składki. Powstałaby szeroka grupa osób wykluczonych – bez szans na pracę i bez prawa do emerytury w przyszłości. Gdyby zaś zniesiono przywileje emerytalne i zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, obecną relację emerytur do wynagrodzeń można byłoby utrzymać przy jednoczesnym obniżeniu składki na ubezpieczenie emerytalne do nieco ponad 13 proc., a więc o niemal jedną trzecią.

Sama redukcja składki, zwiększając opłacalność pracy, powinna podnieść odsetek pracujących w populacji w wieku produkcyjnym o prawie 4 pkt proc. w porównaniu do scenariusza, w którym by próbowano utrzymać relację emerytur do wynagrodzeń bez zniesienia przywilejów emerytalnych. Te 4 pkt proc. to w prawie milion nowych miejsc pracy. Na tym nie koniec. Zniesienie przywilejów i zrównanie wieku kobiet i mężczyzn samo w sobie zwiększyłoby aktywność zawodową Polaków, bo radykalnie zawęziłoby możliwości uzyskiwania dochodów bez pracy. Z porównań międzynarodowych wynika, że przeciętny wiek osób, które wycofują się z rynku pracy, odpowiada wiekowi, po którego osiągnięciu możliwe jest pobieranie wcześniejszych emerytur.

Gdyby przywileje ograniczono choćby na tyle, by w dekadę odsetek pracujących w wieku 55 – 64 lata zwiększył się o połowę – z 28 do 42 proc., to z prostej arytmetyki wynika, że odsetek pracujących w populacji w wieku produkcyjnym wzrósłby o ok. 10 pkt proc., a liczba pracujących – o prawie 2,5 mln. Z takim odsetkiem pracujących wśród osób starszych (42 proc.) nadal odstawalibyśmy od średniej UE. W sumie taki wzrost aktywności zawodowej podniósłby przeciętną roczną dynamikę PKB o 2,3 pkt proc. W ostatnich 15 latach, mimo wysokiego tempa wzrostu, było ono redukowane przez zmiany zatrudnienia.

Aby zwiększyć aktywność zawodową Polaków, trzeba byłoby nie tylko ograniczyć przywileje emerytalne, ale i usunąć bariery prawne utrudniające zwalnianie pracowników, w tym w szczególności art. 39 kodeksu pracy, który w ogóle uniemożliwia zwalnianie osób na cztery lata przed wiekiem emerytalnym. Bariery te, jeśli nie powstrzymują, to zniechęcają przedsiębiorców do przyjmowania osób starszych do pracy. Jeżeli mimo daleko posuniętej ostrożności w zatrudnianiu, firmy stają przed koniecznością jego redukcji, to nakładają starszych pracowników do odchodzenia na wcześniejsze emerytury i w ten sposób obchodzą przepisy, ograniczając jednocześnie koszty dostosowania liczby pracowników do wielkości produkcji. Tak jest nie tylko u nas.

Badania międzynarodowe wskazują, że im bardziej restrykcyjna jest ochrona zatrudnienia, tym większy jest udział osób na wcześniejszych emeryturach, które deklarują odejście z rynku pracy nie z własnej woli.

Bez tych zmian przyszli emeryci zapłacą podwójnie za przywileje emerytalne. W przyszłości będą mieli niskie emerytury, a wcześniej – niskie wynagrodzenia, zredukowane przez wysokie narzuty na płace, finansujące masowe świadczenia pozwalające się utrzymać bez pracy. Obecnie więcej niż co trzecia osoba w wieku produkcyjnym po przekroczeniu 45 lat pobiera wcześniejszą emeryturę, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub inne świadczenie pozwalające się utrzymać bez pracy (zasiłek albo świadczenie przedemerytalne). Osób, które korzystają obecnie z tych świadczeń, jest prawie 3,5 mln. W efekcie, mimo korzystnej (jeszcze) struktury demograficznej, już obecnie na każdych 100 pracowników przypada u nas 54 emerytów i rencistów.

Lubimy emeryturę

Polacy przechodzą na emeryturę najwcześniej spośród krajów OECD – mężczyźni przeciętnie w wieku 57 lat, a kobiety – 55 lat, tj., odpowiednio, na osiem i pięć lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Dla porównania, w Japonii i Korei Południowej, w których ludzie są najdłużej aktywni zawodowo spośród państw OECD, mężczyźni przechodzą na emeryturę w wieku, odpowiednio, ponad 70 i 69 lat, tj. dziesięć i siedem lat później niż wynosi ustawowy wiek emerytalny (60 i 62 lata), kobiety zaś – w wieku prawie 68 i ponad 66 lat, choć ustawowy wiek emerytalny dla nich wynosi, jak w Polsce, 60 lat.

Co więcej, w latach 1998 – 2005 średni wiek przechodzenia na emeryturę obniżył się – mężczyzn o ok.3,5 roku, a kobiet o ponad dwa lata. Tymczasem w większości krajów UE nastąpił jego wzrost – w przypadku mężczyzn np. na Litwie i na Węgrzech o 2,6 roku, w Estonii o 2,5 roku, a w Finlandii o 2,2 roku, natomiast w przypadku kobiet np. na Łotwie o 4,1 roku, na Węgrzech o 3,3 roku, na Litwie o trzy lata, w Finlandii zaś o 2,3 roku.

W ostatnich latach w naszym kraju nie potrafiło się zmierzyć z przywilejami emerytalnymi. Zamiast je ograniczać, przywracano je lub rozszerzano. W 2003 r. przywilejami emerytalnymi służb mundurowych objęto osoby, które rozpoczęły pracę w policji lub wojsku po 1999 r. W 2005 r. bezterminowe prawo do wcześniejszych emerytur przyznano górnikom. W 2007 roku wydłużono o kolejny rok okres, w którym wykonujący inne zawody (a jest ich ponad 100) mogą nabyć prawo do wcześniejszej emerytury. W br. postanowiono umożliwić przechodzenia na nie, bez względu na wykonywany zawód, także mężczyznom (dotychczas takie prawo przysługiwało wyłącznie kobietom, o ile posiadały co najmniej 30-letni staż pracy). Tylko ten ostatni projekt może zwiększyć wydatki na emerytury w latach 2008 – 2010 o 4,7 mld zł i zmniejszy wpływ ze składek na ubezpieczenie społeczne o 1,7 mld zł. W sumie każdego zatrudnionego obciążą on kosztem ponad 500 zł. W ten sposób zamiast do cudu gospodarczego przybliżamy się do stagnacji.

Politycy w innych krajach naszego regionu mieli pod tym względem więcej odwagi. Potrafili nie tylko ograniczyć przywileje emerytalne, ale i wprowadzić reformy podnoszące ustawowy wiek emerytalny i zmierzające do zrównania go wśród kobiet i mężczyzn. W Czechach od 1996 r. wiek emerytalny mężczyzn rośnie co roku o 2 miesiące, a kobiet o 4 miesiące, aby w 2013 r. osiągnąć 63 lata.

Na Węgrzech stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla obu płci do poziomu 62 lat rozpoczęto w 1998 r. W przypadku mężczyzn docelowy poziom tego wieku osiągnięto w 2001 r., natomiast u kobiet ma to nastąpić w 2009 r. W 2004 r. do grona państw stopniowo podwyższających wiek emerytalny do 62 lat dołączyła Słowacja. W przypadku mężczyzn poziom ten osiągnięto w 2006 r., z kolei u kobiet nastąpi to w 2014 r. Na Łotwie równy wiek emerytalny dla obu płci na poziomie 62 lat zacznie obowiązywać w 2009 r., a w Estonii na poziomie 63 lat w 2016 r.

Jak to robią inni

Równy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn nie jest wyjątkowy w Europie. W trzech krajach skandynawskich: Islandii, Danii i Norwegii wynosi on 67 lat. A 65 lat m.in. w Niemczech, Irlandii, Holandii, Hiszpanii i Portugalii. W Belgii będzie od 2009 r., a w Wielkiej Brytanii w 2020 r. Proces wczesnej dezaktywacji da się odwrócić. Można znaleźć przykłady krajów, którym się udało. Np. w Holandii w latach 1990 – 1997 odsetek pracujących wśród osób w wieku 55-64 lat wynosił ok. 30 proc., niewiele więcej niż u nas. Jednak w 10 lat zwiększył się o ponad połowę. Wystarczyło „tylko” znacząco ograniczyć przyznawanie rent i przyjrzeć się przyznanym wcześniej. W Finlandii odsetek pracujących osób starszych też zwiększył się w 10 lat o ponad połowę – z ok. 36 proc. w 1997 r. do prawie 55 proc. w 2006 r. Podniesiono tam minimalny wiek uprawniający do rent (z 55 do 58 lat) oraz zaostrzono inne warunki ich uzyskiwania. Znacznie też obniżono wysokość wcześniejszych emerytur. Zaczęto silnie premiować każdy rok przepracowany powyżej 63 r. życia (zniesiono też maksymalną wysokość emerytur). Po czwarte, zlikwidowano bezterminowe zasiłki dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym.

Na Łotwie współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55 – 64 lat wzrósł w 10 lat o prawie połowę – z 36 do ponad 53 proc. – dzięki reformie emerytalnej. Podobnie jak u nas uzależniła ona wysokość przyszłych

emerytur od sumy opłaconych składek, a do której – inaczej niż u nas – nie wprowadzono tylu wyjątków. Stopniowo też podwyższano ustawowy wiek emerytalny obu płci. Jeśli chcemy mieć cud, to powinniśmy z tych doświadczeń skorzystać.

W 2006 r. na wczesne emerytury państwo wydało 27,5 mld zł. Na ten cel poszło ponad 2,5 tys. zł ze składek i podatków każdego pracującego najemnie. Do tego dochodzi spora część wydatków na renty – co najmniej 9,1 mld zł. Taka kwota wynika z założenia, że „jedynie” połowa rent trafiła do osób w pełni zdolnych do pracy. W sumie świadczenia dla młodych emerytów i zdrowych rencistów obciążały każdego pracującego najemnie prawie 3,4 tys. zł. Do tego dodajmy wydatki na emerytury kobiet w wieku 60 – 64 lata – 12,6 mld zł. Łącznie każdy pracujący najemnie zapłacił za wczesne emerytury, wyludzone renty i niższy wiek emerytalny kobiet tylko w jednym roku ponad 4,5 tys. zł. Wydatki państwa na te cele wyniosły 49,2 mld, czyli 4,7 proc. PKB – więcej niż łącznie na podstawowe badania naukowe, policję, sądy, prokuraturę, obronę narodową i politykę zagraniczną, a więc na swoje podstawowe funkcje.

To nie wszystkie koszty tych świadczeń. Część osób, które wypchnięto z rynku pracy, mogłaby pracować. Przy niższych narzutach na płace, z których są finansowane te świadczenia, łatwiej byłoby znaleźć pracę także młodym. Wysokie opodatkowanie pracy uderza głównie w osoby o niskich kwalifikacjach, a do takich należy duża część ludzi młodych, bo kwalifikacje zależą nie tylko od wykształcenia, ale i doświadczenia, którego oni nie mają. Osobom słabo wykwalifikowanym najtrudniej jest zapracować na podatki i składki. Te utracone dochody ze składek wyniosły w 2006 r. – wedle konserwatywnych szacunków – 17,8 mld zł, czyli 1,7 proc. PKB.

Mamy szansę ograniczyć te koszty. W tym roku zadecyduje się kształt emerytur pomostowych, które mają zastąpić większość wcześniejszych emerytur. Może zdarzy się cud i politykom nie zabraknie odwagi: ograniczą dostęp do tych emerytur, a ich kosztami obciążą tych, którzy będą z nich korzystać. Wtedy bliżej nam będzie do cudu gospodarczego.

Każdy pracujący najemnie płaci rocznie za wczesne emerytury, wyludzone renty i niższy wiek emerytalny kobiet ok. 4,5 tys. zł