

Długoterminowe perspektywy systemu emerytalnego

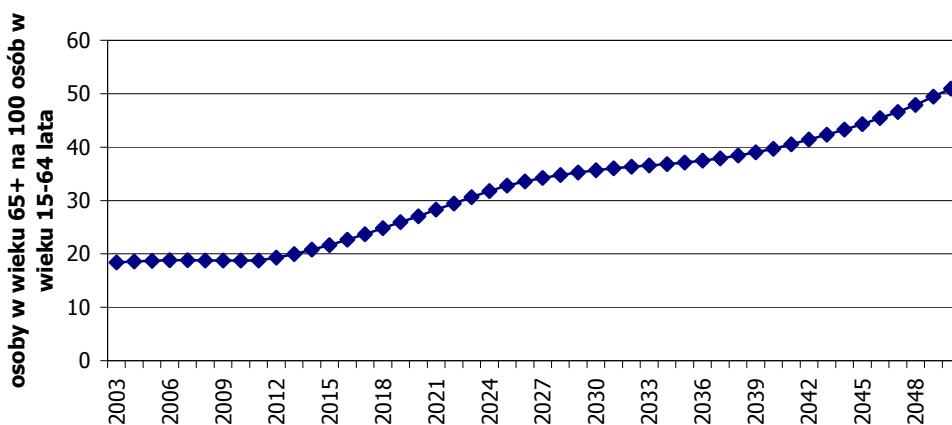
W ramach obowiązkowego systemu emerytalnego podejmowane długookresowe zobowiązanie państwa do zapewnienia zabezpieczenia na starość swoich obywateli. Dlatego też jedną z najbardziej istotnych cech systemu emerytalnego powinna być jego długookresowa stabilność. Ocena stabilności systemu emerytalnego dokonywana jest przy użyciu prognoz długookresowych – pięćdziesięcioletnich i nawet dłuższych.

Najważniejsze czynniki mające wpływ na zapewnienie stabilności systemu

Jednym z najważniejszych czynników mających wpływ na sytuację systemów emerytalnych jest struktura demograficzna ludności i jej zmiany. W Polsce, podobnie jak i w innych krajach europejskich, obserwowany jest **proces starzenia się ludności**. Zjawisko to spowodowane jest między innymi wydłużaniem się trwania życia ludzi, co powoduje, że więcej osób dożywa wieku emerytalnego, a także długość okresu przebywania na emeryturze wzrasta. Dodatkowo, ze względu na malejący poziom dzietności, zmniejsza się liczba dzieci, młodzieży, a w przyszłości osób w wieku pracującym. W efekcie takiego procesu, relacja pomiędzy liczbą osób w wieku poprodukcyjnym (czyli 65-letnich i starszych) i liczbą osób w wieku produkcyjnym (w wieku 15-64 lata) pogarsza się. Wskaźnik ten, zwany współczynnikiem obciążenia demograficznego osobami starszymi według prognoz EUROSTAT wzrośnie z 18 osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2004 r. do 56 osób w 2050 r. Projekcja wskaźnika obciążenia demograficznego dla ludności Polski przedstawiona jest na rysunku poniżej.

W tej projekcji przyjęto założenie, że wskaźnik dzietności wzrośnie z 1,21 w 2004 roku do 1,60 w 2050 roku. Oczekiwana długość trwania życia mężczyzn wzrośnie z 70,5 roku w 2004 roku do 79,1 lat w 2050. Przeciętna długość trwania życia kobiet wzrośnie z 78,5 w 2004 roku do 84,4 lat w 2050 roku.

Rysunek 1. Wskaźnik obciążenia demograficznego – prognoza



Źródło: EUROSTAT

Poza relacjami demograficznymi należy również spojrzeć na to, jak kształtują się relacje pomiędzy liczbą osób ubezpieczonych i świadczeniobiorców w ramach systemu emerytalnego. Relacja ta wynika z tego, ile osób w wieku produkcyjnym faktycznie pracuje i płaci składki, a także wpływ na nią ma rzeczywisty wiek emerytalny.

W Polsce do 2004 r. obserwowany był spadek liczby osób ubezpieczonych. Jedynie w 2004 r., liczba ubezpieczonych w ZUS nieznacznie wzrosła i według prognoz tendencja ta powinna się utrzymać w przyszłości. W tym okresie liczba emerytów i rencistów wzrastała, chociaż ten wzrost nie był bardzo znaczący. W efekcie liczba emerytów i rencistów przypadających na 100 ubezpieczonych rosła pomiędzy 1999 a 2003 r., aby nieco spaść w 2004 r. W ostatnich latach relacja ta kształtowała się na poziomie około 55 emerytów i rencistów przypadających na 100 ubezpieczonych. Oznacza to, że na sfinansowanie wypłaty emerytury lub renty dla jednej osoby, składki płaci mniej niż dwóch ubezpieczonych.

Źródło: ZUS

Jedną z przyczyn wysokiej relacji świadczeniobiorców do płacących składki jest niski wskaźnik zatrudnienia w Polsce. **Wśród osób w wieku 15-64 lata w 2004 pracowało jedynie 51,7%**. Ten niski wskaźnik w dużym stopniu wynika z bardzo niskiego poziomu zatrudnienia wśród starszych pracowników (w wieku 55-64 lata), który w 2004 r. wyniósł 26,2% (w tym dla mężczyzn 34,2% i dla kobiet tylko 19,4%).

Prognoza na przyszłość¹

Poniżej przedstawione są wyniki prognozy wydatków systemów emerytalnych w Polsce w perspektywie do 2050 r. Prognoza obejmuje wszystkie funkcjonujące w Polsce systemy emerytalne, to znaczy dwa systemy ubezpieczeniowe: powszechny (ZUS) i rolniczy (KRUS), a także systemy zaopatrzeniowe dla tzw. służb mundurowych finansowane z budżetu państwa. Należy pamiętać, że każdy z tych systemów funkcjonuje według różnych zasad. W 2004 roku z systemu powszechnego świadczenia otrzymywało 77,8% wszystkich świadczeniobiorców, z rolniczego 18,5% oraz 3,6% z systemów zaopatrzeniowych. Dodatkowo funkcjonuje system świadczeń przedemerytalnych, finansowanych z budżetu państwa, który ze względu na swój charakter powinien być również ujmowany w ramach oceny długoterminowych perspektyw systemu emerytalnego. Ze względu na różnorodność form finansowania i zasad naliczania świadczeń systemy te pod względem stabilności finansowej powinny być analizowane oddzielnie.

Poniżej przedstawiona jest projekcja sytuacji finansowej systemów emerytalnych w Polsce. Projekcje te prezentowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej są oparte na metodologii Komisji Europejskiej i założeniach przygotowanych przez Eurostat z udziałem GUS. Prognoza ta została uwzględniona w raporcie Komisji Europejskiej, który ocenia sytuację finansów publicznych krajów UE w związku z zachodzącymi procesami starzenia się ludności.

¹ Prognoza została przygotowana na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i na podstawie uzgodnionych założeń przez ZUS (w części pracowniczego systemu emerytalnego – ZUS i II filar) oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową na bazie modelu Budżet Polityki Społecznej (KRUS, systemy zaopatrzeniowe, świadczenia przedemerytalne). Prognoza ta stanowiła wkład Polski do prac Grupy roboczej ds. starzenia się ludności Komitetu ds. Polityki Gospodarczej Rady Europejskiej.

Prognoza ta została przygotowana w oparciu o uzgodnione założenia, które wynikały z przyjętego dla Polski modelu funkcji produkcji. Dodatkowo, prognoza zatrudnienia została podzielona na dwa segmenty – zatrudnienie pozarolnicze i zatrudnienie w rolnictwie, co pozwoliło na przygotowanie spójnej projekcji wydatków ZUS i KRUS.

Przedstawione wyniki skupiają się głównie na analizie wydatków systemu emerytalnego. Należy również zwrócić uwagę, że wprowadzenie nowego systemu emerytalnego nie przekłada się od razu na wydatki systemu emerytalnego. Wpływ ten można obserwować stopniowo. I tak, obecne wydatki systemu emerytalnego są efektem funkcjonowania starego systemu, gdyż wszyscy obecni emeryci właśnie w ramach tego systemu mieli przyznane swoje świadczenia. Stopniowo efekt reformy emerytalnej będzie widoczny od 2009 r., kiedy na emeryturę będą przechodziły pierwsze kobiety urodzone w 1949 r., a więc objęte nowym systemem. Jednak ich emerytura będzie w dużym stopniu wynikała z naliczonego kapitału początkowego, a więc praw nabytych w ramach funkcjonowania starego systemu do 1999 r. Pełny efekt wprowadzenia reformy będzie można zaobserwować dopiero, kiedy na emeryturę będą przechodziły osoby, które rozpoczęły pracę po 1999 roku. Oznacza to, że ci ubezpieczeni nie będą mieli kapitału początkowego. Tak odległy horyzont czasowy powoduje, że na ostateczne prognozy wpływ ma nie tylko konstrukcja systemu emerytalnego, ale przede wszystkim założenia dotyczące zmian sytuacji na rynku pracy i wzrostu gospodarczego.

Do przedstawionej projekcji przyjęto założenia, że liczba pracujących będzie rosła. Początkowo wzrost ten będzie dość wysoki – około 2,8% rocznie. W kolejnych latach wzrost liczby pracujących będzie obniżał się do 1,4% w 2010 r. i 0,0% w 2024 roku, następnie na skutek coraz niższej liczby osób w wieku produkcyjnym, co jest konsekwencją zmian demograficznych, także liczba pracujących zacznie coraz spadać.

Zmiany liczby aktywnych zawodowo (a więc pracujących i bezrobotnych) spowodowane są prognozowanymi zmianami liczby osób w wieku produkcyjnym oraz założeniem o wzrastającej aktywności na rynku pracy kolejnych roczników. W rezultacie liczba osób aktywnych zawodowo będzie wzrastać do 2013 roku natomiast później nastąpi jej spadek, hamowany poprzez większą aktywność zawodową osób w wieku produkcyjnym. Od 2020 roku współczynnik aktywności zawodowej jednak się ustabilizuje, a nawet ze względu na zmiany struktury wiekowej siły roboczej zacznie się zmniejszać. Spowoduje to wyraźny spadek podaży pracy po 2020 roku sięgający 1,3% rocznie.

Zmiany stopy bezrobocia są wynikiem zmian podaży pracy oraz zatrudnienia. Zgodnie z założeniami stopa bezrobocia będzie spadać z 19% w 2004 roku do 15,8% w 2010 roku, 9,9% w 2020 roku i do 7% w 2025 roku. Potem stopa bezrobocia ustabilizuje się na poziomie 7%.

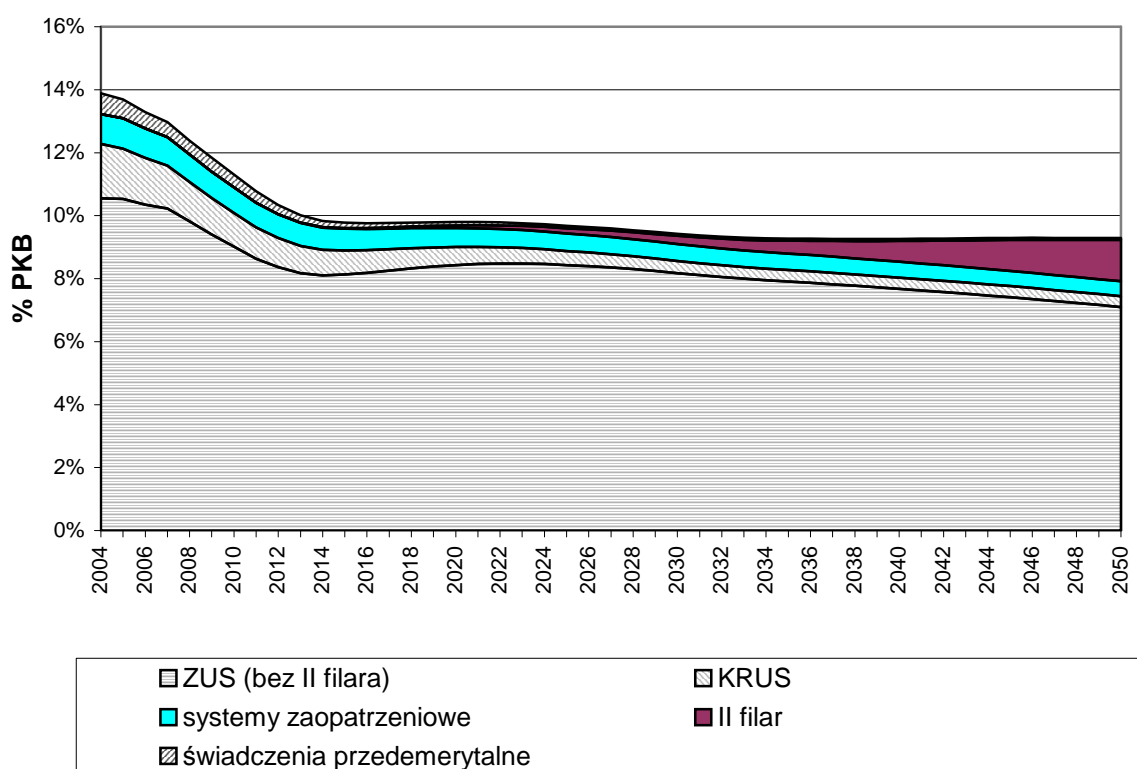
Zakłada się także, że nastąpi wzrost produktywności pracy, który przekłada się na wzrost wynagrodzeń realnych. Obecnie produktywność pracy w Polsce rośnie szybciej niż w krajach Europy Zachodniej, jednak w przyszłości przyjęto, że zmiany produktywności pracy w Polsce będą zbliżone do zmian w innych krajach europejskich.

Wzrost gospodarczy w latach 2007-2010, zgodnie z przyjętymi założeniami przekroczy 5% rocznie, ale następnie jego dynamika spadnie, co spowodowane będzie głównie niższym wzrostem produktywności pracy spowoduje. W efekcie tych założeń przyjęto, że wzrost gospodarczy obniży się do 3,2% w 2020 roku. W następnym okresie zmniejszająca się liczba

pracujących doprowadzi do coraz wolniejszego wzrostu PKB, który osiągnie 0,4% w 2050 roku. W projekcji przyjęto także stałą realną stopę procentową na poziomie 3%.

Rysunek 2 przedstawia prognozę całkowitych wydatki na emerytury i renty, obejmujących wszystkie obowiązkowe systemy emerytalne, w tym także wypłaty z kapitałowej części obowiązkowego systemu emerytalnego (tzw. drugiego filaru)². Obecne wydatki Polski na świadczenia emerytalno-rentowe w relacji do PKB należą do najwyższych w Europie – wyższy wskaźnik odnotowują jedynie Włochy. W 2004 r. wydatki na emerytury i renty sięgały 13,9% PKB. Zgodnie z projekcją, wydatki wyraźnie spadają do roku około 2014, a następnie stabilizują się na poziomie około 9,3 % PKB.

Rysunek 2. Prognoza wydatków na emerytur do 2050 r. w % Produktu Krajowego Brutto



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

² Przedstawiona projekcja nie uwzględnia zmian wprowadzonych do ustawy o emeryturach i rentach z FUS w 2005 r., w szczególności przesunięcia możliwości korzystania z wcześniejszych emerytur do końca 2007 r., a także wprowadzenia emerytur górniczych. Według szacunków MPiPS, zmiany te powodują dodatkowe zwiększenie wydatków systemu emerytalnego o około 0,3% PKB rocznie.

Projekcja ta jest wynikiem kilku czynników, wynikających zarówno z przyjętych założeń, jak i z efektów wprowadzonych w systemie emerytalnym zmian:

- Znaczący wpływ na spadek wydatków ma przyjęcie waloryzacji emerytur i rent wskaźnikiem inflacji, co przy jednoczesnym szybkim wzroście PKB powoduje spadek wydatków w relacji do PKB. W Polsce podobnie jak w pozostałych krajach EU10 założono relatywnie wysoki wzrost PKB, przez co wydatki wyrażone jako %PKB spadają, pomimo że realnie będą rosły do 2041 roku.
- Po 2009 r. zakładane jest podniesienie efektywnego wieku emerytalnego, który w 2004 roku wynosił zaledwie 58,7 dla mężczyzn i 56 dla kobiet. Oznacza to, że mężczyźni przechodzili średnio o 6,3 roku wcześniej niż powszechny wiek emerytalny, a kobiety o 4 lata.
- Zakłada się również zmniejszenie liczby rencistów, przy założeniu utrzymania obecnie obserwowanych tendencji.
- Stabilizacja wydatków, wyrażonych w relacji do PKB, jest efektem wdrożenia nowego systemu emerytalnego, gdzie pomimo dużego wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym wydatki nie rosą. Dzieje się tak za sprawą formuły emerytalnej, w której istnieje bezpośredni związek pomiędzy zgromadzonym kapitałem, oczekiwaną długością trwania życia i wysokością świadczenia.
- Dodatkowy wpływ na stabilizację wydatków ma sposób waloryzacji środków zgromadzonych na indywidualnych kontach w ZUS. Środki te są waloryzowane wskaźnikiem wzrostu przyrostu składki. Oznacza to, że tak skonstruowana waloryzacja konta jest pewnego rodzaju mechanizmem bilansującym, ponieważ wielkość tego wskaźnika zależy nie tylko od wzrostu płac w gospodarce, ale również od liczby ubezpieczonych.

Poza oszacowaniem wysokości wydatków systemów emerytalnych istotna jest ocena tego, na ile systemy te mogą się finansować ze składek. Rysunek 3 przedstawia saldo wszystkich systemów emerytalnych, których sytuacja była prognozowana. Jak pokazują wyniki, sytuacja każdego z tych systemów będzie inna.

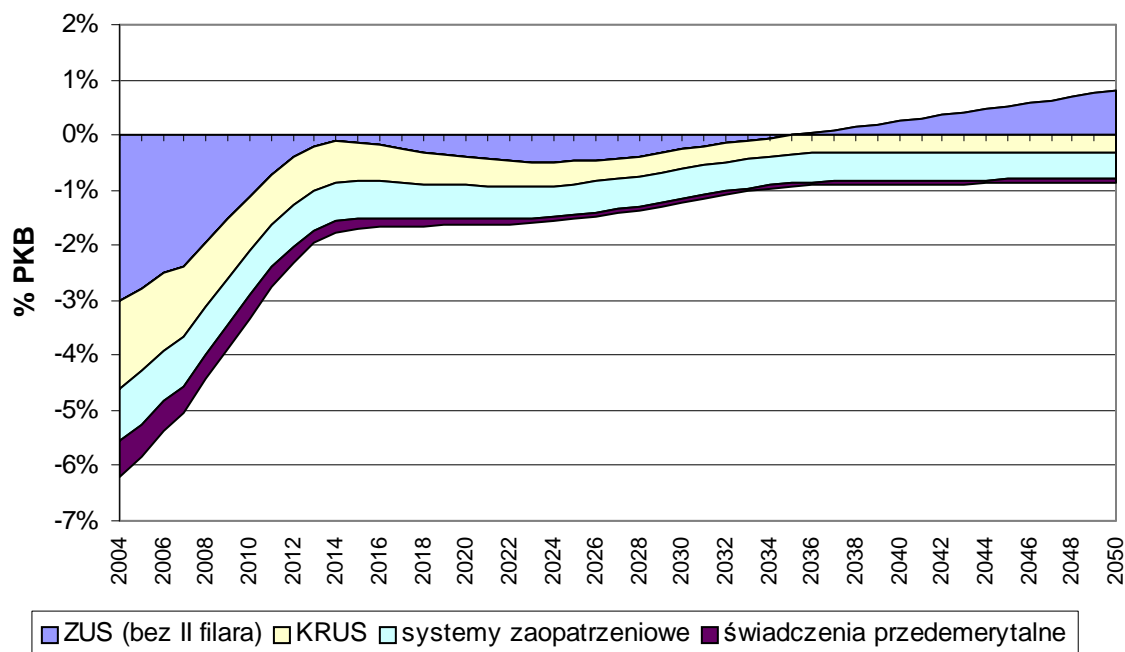
W powszechnym systemie emerytalnym obserwuje się początkowo deficyt sięgający około 3% PKB. W kolejnych latach deficyt zmniejsza się, aby po 2037 roku zmienić się w nadwyżkę.

- Zmniejszanie się deficytu spowodowane jest spadkiem wydatków, którego przyczyny zostały opisane powyżej.
- Dodatkowo zakłada się wzrost wskaźnika zatrudnienia i aktywności zawodowej, a co za tym idzie duży spadek bezrobocia z 19% w roku 2004 do 7% w 2025 roku.
- Ponadto założono, że wzrost płac jest bezpośrednio związany ze wzrostem produktywności, a wskaźnik ten został początkowo przyjęty na dość wysokim poziomie (do 4,4% w 2006 roku). Te dwa czynniki w znaczący sposób wpływają na wzrost sumy składek w początkowym okresie.
- Przy jednoczesnym podniesieniu efektywnego wieku emerytalnego rosną wpływy ze składek.
- Nie bez znaczenia są również zmiany demograficzne. Liczba świadczeniobiorców spada do około roku 2012, po czym zaczyna stale rosnać do końca okresu prognozy. Ma to również bezpośredni wpływ na kształtowanie się deficytu.

W systemie ubezpieczeniowym rolników w 2004 roku deficyt sięgał 1,6% PKB. Prognozuje się, że spadnie on do 0,3% PKB, głównie za sprawą spadku liczby świadczeniobiorców z 1,7 mln w roku 2004 do około 1 mln w 2023 roku.

Systemy zaopatrzeniowe co do zasady są systemami bezskładkowymi, przez co ich bilans jest pokazywany jako deficyt, czyli obciążenie budżetu państwa. Konstrukcja **systemu zasiłków przedemerytalnych** w Polsce jest również oparta na zasadach bezskładkowych.

Rysunek 3. Saldo systemów emerytalnych do 2050 r. w % PKB



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Gdyby stary system emerytalny analizowany był kilkadziesiąt lat temu, to najprawdopodobniej nie wykazywałby deficytu. O wiele mniejszy był wówczas wskaźnik obciążenia demograficznego, ludność była znacznie młodsza, a średnie dalsze oczekiwane trwanie życia było o wiele krótsze. Przyjmowane prognozy demograficzne nie zakładały tak daleko idących zmian stanu i struktury ludności, jakie są obecnie obserwowane. Oznacza to, że przy tych samych warunkach stażu pracy i wieku emerytalnym, ubezpieczeni w przeliczeniu na jeden rok pobierania emerytury dłużej płacili składki. Prognozuje się, że dalsze oczekiwane trwanie życia nadal będzie się wydłużać, czyli będzie rosła liczba emerytów i jednocześnie dłużej będą pobierali świadczenia.

Oczekiwany poziom emerytur i czynniki mające największy wpływ na ich wysokość (z uwzględnieniem płci i grupy wiekowej ubezpieczonych)

Rozpatrując kwestie poziomu dochodów na emeryturze należy przede wszystkim określić kryterium, według którego chcemy określać ten poziom. Poziom świadczeń zależał od stażu pracy i poziomu wynagrodzeń. W nowym systemie zależy dodatkowo od wieku, w którym ubezpieczony przechodzi na emeryturę oraz od czynników makroekonomicznych (m.in. od wzrostu płac, realnej stopy zwrotu) W projekcjach poniżej przedstawiony jest przypadek ubezpieczonego mężczyzny, który przechodzi na emeryturę po 40 latach pracy w wieku 65 lat i zarabia przeciętne wynagrodzenie.

Jednak istotne jest to, czy bierzemy pod uwagę realną wartość przyszłej emerytury i jej siłę nabywczą, czy też relację pomiędzy emeryturą i otrzymywanym wynagrodzeniem. Generalnie można powiedzieć, że w przypadku wzięcia pod uwagę siły nabywczej przyszłych emerytur, to w przyszłości powinny one być nieznacznie wyższe. Natomiast, jeśli analiza zostanie przeprowadzona pod kątem tzw. stopy zastąpienia (stosunek rocznych dochodów na emeryturze do rocznego wynagrodzenia z ostatniego roku przed przejściem na emeryturę), to wartość ta będzie się obniżać. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zakłada się przyspieszony wzrost gospodarczy i co jest z tym bezpośrednio związane wzrost płac. Gdyby wzrost płac kształtował się na niższym poziomie, wówczas relacja emerytur do wynagrodzeń w przyszłości mogłaby być wyższa, pomimo tego, że realnie ich siła nabywczą byłaby niższa.

Tabela 1. Relacja emerytury do wynagrodzenia obecnie i w przyszłości

Rok	2005	2010	2030	2050
Stopa zastąpienia netto w %	77,7	77,7	63,8	43,9

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Wysokość stopy zastąpienia w 2005 r. i w 2010 r. wynika z zasad starego systemu emerytalnego. W 2030 r. dana osoba przejdzie na emeryturę zgodnie z zasadami nowego systemu, ale wpływ na wysokość wskaźnika ma w tym przypadku również kapitał początkowy. W 2050 roku ubezpieczony przejdzie na emeryturę zgodnie z zasadami nowego systemu. Jak widać w projekcji, stopa zastąpienia w nowym systemie będzie się obniżać, ale ten spadek będzie stopniowy. Oznacza to, że relatywnie niższych emerytur mogą oczekiwać osoby, które obecnie wchodzi na rynek pracy, co jest efektem zmian demograficznych i reformy systemu emerytalnego, której podstawowym założeniem było to, aby w przyszłości nie rosły – już i tak bardzo wysokie – składki emerytalne.

Analizując wyniki projekcji stóp zastąpienia należy jednak zwrócić uwagę na wpływ przyjętych założeń na otrzymane wyniki. W przykładzie założono, że realna stopa procentowa netto wyniesie 2,5 %. Jest to dość niska wartość. Gdyby gospodarka Polski rozwijała się w przyszłości na wysokim poziomie, to stopy zastąpienia również powinny być wyższe.

Jednak wysokość przyszłej emerytury zależy także od indywidualnych decyzji. Gdyby dana osoba podjęła decyzję o kontynuowaniu pracy przez 2 lata, to jej stopa zastąpienia wzrośnie w 2050 roku o 5,8 punktów procentowych. W starym systemie, czyli na przykład w 2005 wzrost ten wyniósłby tylko 2,7 punktów procentowych. **Oznacza to, że indywidualne decyzje dotyczące wydłużenia aktywności mają większy wpływ na wysokość świadczeń w nowym systemie.** Takie było też zamierzenie jakim kierowano się przy tworzeniu reformy ubezpieczeń społecznych. Informacje jakie otrzymuje ubezpieczony z ZUS pozwalają mu na podjęcie decyzji jakie działania może podjąć, aby zwiększyć wysokość przyszłej emerytury.

Ubezpieczony może zdecydować, że wystarczy mu takie świadczenie, jakie otrzyma z obowiązkowego systemu ubezpieczeń. W przypadku gdy ubezpieczony stwierdzi, że jego świadczenie emerytalne będzie niewystarczające, może dobrowolnie wydłużyć aktywność zawodową, co jak pokazano powyżej w znaczący sposób wpływa na wysokość emerytury. Może również gromadzić oszczędności ubezpieczając się dobrowolnie w III filarze.

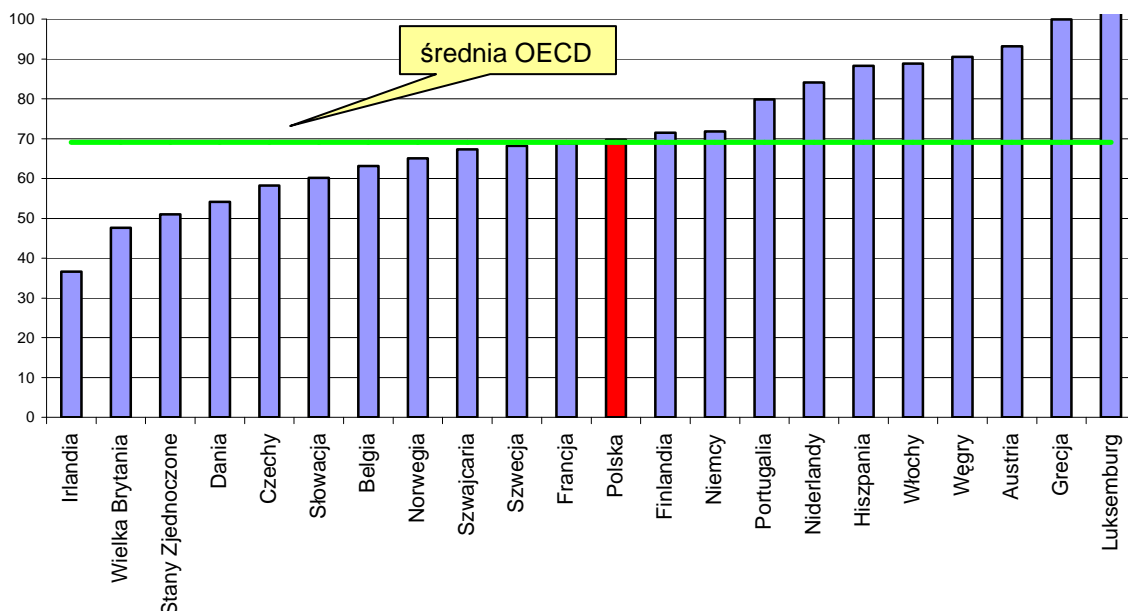
Zakładając wzrost realnych wynagrodzeń w przyszłości wydaje się zasadne, aby osoby młodsze dodatkowo oszczędzały na swoją emeryturę. Istniejąca oferta w ramach pracowniczych programów emerytalnych i systemu indywidualnych kont emerytalnych

powinna zaowocować tym, że w przyszłości coraz więcej osób młodych będzie dodatkowo oszczędzać na swoje emerytury. Stąd też istotne jest budowanie świadomości wśród młodych osób o tym, jak ważna jest zapobiegliwość na przyszłość.

Gdyby w powyższym przykładzie założono, że ubezpieczony przejdzie na emeryturę o 5 lat wcześniej i o 5 lat krócej będzie odprowadzał składki (w wieku 60 lat – np. kobieta), to stopa zastąpienia w 2050 roku spada do 31,9%. Oznacza to, że taka osoba o 5 lat dłużej pobiera świadczenie, a jednocześnie o 5 lat krócej gromadzi środki. Warto dodać, że nowy system emerytalny „nie widzi” różnicy płci w formule naliczania emerytury. Oznacza to, że zakładamy, że kobiety i mężczyźni żyją tyle samo i przez taki sam okres będą pobierali świadczenie, chociaż wiadomo, że tak nie jest. Różnice w poziomie świadczeń wynikają z bardzo dużej różnicy w proporcji pomiędzy okresem składkowym a okresem pobierania świadczenia. W pierwszym przykładzie na każdy rok pobierania świadczenia ubezpieczony (używając tablic trwania życia z 2004 roku) gromadzi środki przez 2,4 roku, a w przypadku drugim, nazwijmy w przypadku kobiety, przez 1,7 roku.

Analizując wysokość przyszłych świadczeń należy się zastanowić, jak sytuacja Polski wygląda na tle innych krajów europejskich. Projekcje wysokości przyszłych świadczeń, według ujednoliconej metodologii, prowadzi OECD³. Projekcje te dotyczą osoby, która rozpoczęła pracę w 2004 r. Jak widać z przedstawionych projekcji, polski system emerytalny w Polsce będzie oferował świadczenia na poziomie nieco powyżej średniej w krajach OECD, oczywiście w relacji do wynagrodzeń.

Rysunek 4. Porównanie stóp zastąpienia w wybranych krajach OECD



Źródło: *Pensions at a Glance, OECD 2004 r.*

Warto zwrócić uwagę, że rozwój gospodarczy, wyższe stopy procentowe, wyższy wskaźnik zatrudnienia, aktywności zawodowej bezpośrednio wpływają na wysokość świadczeń. Poprawa sytuacji materialnej przyszłych emerytów nie musi oznaczać zmian w systemie

³ Różnice w prezentowanych wynikach projekcji wynikają z różnic metodologicznych, w szczególności z założonego wzrostu wynagrodzeń oraz stopy zwrotu z oszczędności w systemie kapitałowym.

emerytalnym. Chcąc poprawić sytuację w systemie emerytalnym należy przede wszystkim zadbać o obecny rynek pracy i rozwój gospodarczy. System emerytalny będzie odpowiednio reagował, a jego równowaga finansowa zostanie zachowana.