

**(NIE-)BEZPIECZEŃSTWO DEMOGRAFICZNE:
WPŁYW STARZENIA SIĘ SPOŁECZEŃSTWA NA DESTABILIZACJĘ
SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE**

DEMOGRAPHIC (IN)SECURITY: THE INFLUENCE OF AGING
ON THE DESTABILITY OF THE PUBLIC FINANCE SYSTEM IN POLAND

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie wpływu niedawnych reform systemu emerytalnego oraz obserwowanych obecnie trendów demograficznych na bezpieczeństwo demograficzne w Polsce. W roku 2014 został znacznie zmniejszony udział składki przekazywany na II filar (do OFE). Zeszłoroczne obniżenie wieku emerytalnego znacznie zwiększyło obciążenie budżetu państwa. Efekty wspomnianych zmian oraz zapowiadanej, kolejnej reformy systemu emerytalnego zostaną zwielokrotnione przez zidentyfikowane trendy demograficzne. Po pierwsze, w wyniku postępu gospodarczego i technologicznego w medycynie wzrasta średnia długość życia. Po drugie, współczynnik dzietności regularnie maleje w ostatnich dekadach, co może rodzić problemy z zastępowalnością pokoleń. Po trzecie, emigracja nasila niekorzystne zjawiska demograficzne. Reforma systemu emerytalnego oparta na wprowadzeniu systemu kapitałowego zminimalizuje ryzyko nierentowności finansów publicznych w przyszłości, jednocześnie znosząc odpowiedzialność polityczną.

Słowa kluczowe: reforma emerytalna, pracownicze programy kapitałowe, otwarte fundusze emerytalne, OFE, stabilność finansów publicznych

Abstract: The aim of the article is to analyze the recent changes of the Polish pension system and currently observed demographic trends and to estimate the influence of these factors on demographic security and the stability of public finance. In 2014, the contribution to open pension funds was substantially reduced. The lowering of the retirement age last year raised the demographic risk for the Polish public finance. The effects of the aforementioned changes and the future reform of the pension system will be multiplied by currently observed demographic trends. Firstly, the technological and scientific development of medicine raises the average life expectancy. Secondly, the fertility rate has increased in the last three decades which may cause problems with the replacement of generations. Thirdly, migration influences the process of depopulation. The reform of the

pension system based on the introduction of a capital system will minimize the risk of unprofitability of public finances in the future and it will abolish political responsibility.

Keywords: pension system reform, employee capital programs, open pension funds, public-finance stability

Wstęp

W ciągu ostatnich 4 lat trzykrotnie reformowano polski system emerytalny, a kolejna ustawa będzie niedługo procedowana w Sejmie. Zmiany takie jak częściowe rozmontowanie sektora otwartych funduszy emerytalnych oraz obniżenie wieku emerytalnego mają negatywny wpływ na stabilność sektora finansów publicznych poprzez zwiększenie obciążeń związanych z koniecznością dłuższej wypłaty świadczeń emerytalnych oraz zmniejszenie współczynnika liczby osób pracujących na jednego emeryta. Jednocześnie obserwować można niekorzystne zmiany demograficzne, pogłębiające nierentowność repartycyjnego filaru systemu emerytalnego. Celem artykułu jest dokonanie analizy niedawnych i planowanych reform systemu emerytalnego oraz sytuacji demograficznej polskiego społeczeństwa w celu wskazania zagrożeń wynikających z tych czynników dla stabilności finansów publicznych.

Niedawne reformy systemu emerytalnego

Zwyczajowo, w literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa główne systemy świadczeń emerytalnych: system repartycyjny (zwany również solidarnościowym lub redystrybutywnym) oraz system kapitałowy¹. Pierwszy sposób realizacji ubezpieczenia emerytalnego ma charakter redystrybucyjny. W tym systemie wysokość świadczeń nie zależy od wartości wpłaconych przez pracownika składek. Składki emerytalne wpłacane przez pracowników są wykorzystywane do wypłaty bieżących świadczeń emerytalnych. Innymi słowy, pracownicy będący obecnie zatrud-

¹ J. Rutecka, *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” nr 1 (118) 2014, s. 1-7.

nieni finansują wypłatę emerytur dla osób pobierających to świadczenie, natomiast ich przyszłe emerytury będą wypłacane ze składek zebranych od osób pracujących w momencie, gdy oni będą na emeryturze².

System repartycyjny obowiązywał w Polsce w czasach PRL-u, a został zreformowany w roku 1999. Do głównych zalet repartycyjnego systemu emerytalnego należy możliwość prowadzenia redystrybucyjnej polityki społecznej oraz możliwość wypłaty świadczeń emerytalnych od momentu jego wprowadzenia³. System redystrybutywny sprawdza się w sytuacji, gdy obserwuje się stały wzrost demograficzny, a średnia długość życia pozostaje niezmienną.

W tym przypadku współczynnik średniej liczby zatrudnionych na emeryta nie zmienia się, co umożliwia finansowanie wypłaty świadczeń emerytalnych ze składek płaconych przez obecnie pracujących.

Dotychczasowy kształt

Należy podkreślić, iż poza standardowym systemem emerytalnym ZUS, w Polsce działa szereg innych systemów, do których należą uprzywilejowane grupy zawodowe, takie jak – dla przykładu – służby mundurowe, rolnicy (należący do systemu KRUS), nauczyciele, sędziowie oraz górnicy. W dalszej części artykułu skupiono się na systemie ZUS-owskim, ponieważ – ze względu na powszechność przynależności do niego – stanowi on największe zagrożenie i w największym stopniu wpływa on na stabilność finansów publicznych. Wśród alternatywnych systemów emerytalnych w Polsce najbardziej popularny jest system KRUS, do którego należy około 1,4 miliona rolników⁴.

Ze względu na zmiany demograficzne obserwowane w polskim społeczeństwie, w roku 1999 został wprowadzony drugi, obowiązkowy filar systemu emerytalnego. Drugi filar, oparty na odprowadzaniu składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych, jest systemem kapitałowym. W systemie takim wysokość przyszłej emerytury zależy od wartości zgromadzonego przez pracownika kapitału

² Ibidem.

³ A. Bera, D. Walczak, *Problematyka wieku emerytalnego w modernizacji polskiego systemu emerytalnego. Głos w dyskusji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 1/2012, s. 112-127.

⁴ *Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski*, Raport Fundacji Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2014.

oraz przewidywanej długości okresu pobierania świadczenia emerytalnego. Składki emerytalne odprowadzane przez pracowników są lokowane na specjalnych rachunkach bankowych lub – jak ma to miejsce w przypadku polskiego systemu emerytalnego – na kontach zarządzanych przez Towarzystwa Funduszy Emerytalnych, które przestrzegają obowiązujących w tym zakresie regulacji określających maksymalną ekspozycję na ryzyko określonych klas instrumentów finansowych, takich jak obligacje (w tym Skarbu Państwa) i akcje⁵.

Poza systemem repartycyjnym (I filarem polskiego systemu emerytalnego – ZUS) oraz II filarem opartym na otwartych funduszach emerytalnych, istnieje również III, nieobowiązkowy filar systemu emerytalnego. III filar, będący systemem kapitałowym, obejmuje indywidualne konta emerytalne, niezyskujące popularności pracownicze programy emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Udział oszczędności emerytalnych gromadzonych w III filarze jest bardzo ograniczony. Jak wskazuje Rutecka⁶, w pracowniczych programach emerytalnych uczestniczy około 350 tys. osób. Indywidualne konta emerytalne posiada blisko 800 tys. pracowników, a indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego – około 500 tys. przyszłych emerytów.

Ograniczenie wielkości filaru kapitałowego

Opisany powyżej kształt systemu emerytalnego obowiązywał w Polsce do reformy z 2014 roku, mającej na celu ograniczenie (widocznego lub – innymi słowy – księgowanego) długu publicznego. Reforma, przeinaczając zasadę tzw. liberalnego paternalizmu, zgodnie z którą obywatele powinni mieć pozostawiony wolny wybór, lecz domyślnie (tzn. gdy nie podejmą żadnej akcji) powinni „wybrać” najbardziej optymalną opcję, stworzyła możliwość wyboru pomiędzy przekazywaniem części składki (2,92% podstawy wymiaru) na subkonto w ZUS lub do wybranego OFE⁷. W przypadku niniejszej reformy domyślnym wyborem było przekazanie wskazanej części składki do ZUS, co – jak można argumentować – jest

⁵ Ibidem.

⁶ J. Rutecka, *System emerytalny...*, op. cit.

⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. *Zmiany w powszechnym systemie emerytalnym*. <https://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoleczne/zmiany-w-powszechnym-systemie-emerytalnym/>. Warszawa 2014. Dostęp: 11.02.2018.

sprzeczne z interesem przyszłych emerytów, a zgodne z krótkoterminowymi interesami rządu, który dzięki wprowadzeniu tej ustawy obniżył „na papierze” wysokość długu publicznego. Zostanie on jednak ujawniony za kilkadziesiąt lat, w momencie konieczności wypłaty świadczeń emerytalnych. Warto podkreślić, iż efekt zmniejszenia wielkości długu publicznego jest chwilowy i ma charakter księgowy, a nie rzeczywisty⁸.

Niższy wiek emerytalny i nadchodzące zmiany

Kolejną w ostatnich latach zmianą w zasadach obowiązywania systemu emerytalnego w Polsce było obniżenie wieku emerytalnego, które oznaczało cofnięcie reformy wprowadzonej przez rząd PO-PSL. Po zmianie, minimalny wiek przejścia na emeryturę wynosi obecnie 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn⁹. Należy podkreślić, że cofnięcie reformy podnoszącej wiek emerytalny przyczyni się do znacznie większych obciążeń budżetu państwa. Wstępne szacunki wskazują, że obniżenie wieku emerytalnego zwiększy – w ciągu 5 lat – wydatki z budżetu państwa o kwotę 55 miliardów złotych¹⁰. Należy podkreślić, iż założenia przygotowywanej ustawy emerytalnej, która ma wejść w życie w 2018 roku, mogą ulec zmianie¹¹. Reforma prawdopodobnie zlikwiduje otwarte fundusze emerytalne w kształcie, w jakim istnieją obecnie. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez tygodnik *Newsweek*¹² pierwszy filar nowego systemu emerytalnego – zamiast dotychczasowego ZUS-u – stanowiłaby „emerytura obywatelska” wynosząca tysiąc złotych brutto. Drugi filar stanowiłby system repartycyjny w nieznanym bliżej kształcie, jednak składka emerytalna prawdopodobnie byłaby niższa niż obecnie. Trzecim filarem byłyby Pracownicze Programy Emerytalne (PPE), czyli

⁸ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności w polskim systemie emerytalnym*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 65(2014), s. 731-744.

⁹ Ł. Rutkowski, *PiS szykuje rewolucję w emeryturach Polaków. Tyle że ekonomiści nie są zachwyceni*, „Newsweek” 15.09.2017, <http://www.newsweek.pl/biznes/gospodarka/reforma-emerytalna-obnizenie-wieku-emerytalnego-pomysl-pis,artykuly,416024,1.html>. Dostęp: 11.02.2018.

¹⁰ J. Cęglarz, M. Ratajczak, *Reforma systemu emerytalnego. Ekonomiści komentują pomysły Morawieckiego*, Money.pl. 4.07.2016. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/reforma-systemu-emerytalnego-ekonomisci,70,0,2117190.html>. Dostęp: 11.02.2018.

¹¹ Ł. Rutkowski, *PiS szykuje rewolucję...*, op. cit.

¹² Ibidem.

prowadzone przez przedsiębiorstwa fundusze, mające za zadanie wypłacać emerytury dla ich byłych pracowników. Czwartym filarem byłyby – w przybliżeniu – obecny filar trzeci, czyli IKE oraz IKZE. Odmienne plany reformy przedstawiają Ceglarz oraz Ratajczak¹³, którzy wskazują, że środki zgromadzone w OFE zostaną podzielone pomiędzy obecny III filar (IKE) oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej. Ponadto rozważane jest podniesienie składki emerytalnej odprowadzanej przez pracowników i pracodawców o 3,5 punktu procentowego.

Podsumowując, w ciągu ostatnich niespełna czterech lat dokonano lub planuje się wdrożenie trzech reform, które nasiliły negatywny wpływ systemu emerytalnego na stabilność finansów Skarbu Państwa. Po pierwsze, w roku 2014 przeniesiono część środków z OFE do ZUS, zmieniając jednocześnie zalecenia dotyczące polityki inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych, co zwiększyło wartość środków obsługiwanych przez system repartycyjny, który jest wrażliwy na zmiany demograficzne, takie jak starzenie się społeczeństwa. Po drugie, obniżono wiek emerytalny, co zwiększyło okres pobierania świadczeń emerytalnych oraz negatywnie wpłynęło na współczynnik liczby zatrudnionych do liczby emerytów. Po trzecie, planuje się zreformowanie systemu emerytalnego, które zlikwiduje OFE w ich obecnym kształcie.

Tendencje rozwoju demograficznego polskiego społeczeństwa

Poza ostatnimi, niekorzystnymi zmianami prawnymi w systemie emerytalnym w Polsce, na nierentowność systemu repartycyjnego wpływa również starzenie się społeczeństwa. Można wyróżnić trzy niekorzystne trendy w demografii polskiego społeczeństwa. Po pierwsze, ze względu na dokonujący się postęp gospodarczy i technologiczny w medycynie wzrasta średnia długość życia. Po drugie, można zaobserwować zmniejszającą się liczbę urodzin (niski współczynnik dzietności), co może rodzić problemy z zastępowalnością pokoleń. Po trzecie, niekorzystne zjawiska demograficzne nasila emigracja, która dotyczy w przeważającej większości osób w wieku produkcyjnym.

¹³ J. Ceglarz, M. Ratajczak, *Reforma systemu...*, op. cit.

Wzrost średniej długości życia

Szczepański¹⁴ wskazuje, że w krajach rozwiniętych szczególnie szybki przyrost średniej długości życia nastąpił w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia, natomiast w Polsce – ze względu na trwający proces konwergencji gospodarczej – trwa on obecnie. Prognozy międzynarodowych instytucji badawczych wskazują, że proces rosnącej długości życia będzie kontynuowany i nie ulegnie odwróceniu w dającej się prognozować przyszłości. Zgodnie z raportem Międzynarodowego Funduszu Walutowego w okresie kilku dziesięcioleci średnia długość życia w krajach Unii Europejskiej może przekroczyć 90 lat¹⁵.

GUS¹⁶ wskazuje, że na przestrzeni ostatnich 18 lat średni wiek mieszkańca Polski wzrósł o 7 lat. Starzenie się społeczeństwa negatywnie wpływa na proporcję ludzi w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym, która ma kluczowe znaczenie dla rentowności repartycyjnego systemu emerytalnego. W latach 1989-2013 odsetek osób w wieku poprodukcyjnym zwiększył się z 12,6% do 18,4% (5,8 pkt procentowego) liczby ludności ogółem¹⁷. Na wzrost tego współczynnika wpływ miało przede wszystkim wydłużenie przeciętnego trwania życia w Polsce. Dla osób urodzonych w 2013 roku wynosi ono blisko 82 lata w przypadku kobiet oraz 73 lata w przypadku mężczyzn. Średnia długość trwania dalszego życia dla osób przechodzących na emeryturę w roku 1991 oraz 2013 wzrosła o 2,7 roku w przypadku mężczyzn oraz 3,3 roku w przypadku kobiet¹⁸.

Szczepański¹⁹ rozróżnia dwa rodzaje ryzyka długowieczności: ryzyko osobiste oraz ryzyko zagregowane. Pierwszy termin oznacza ryzyko związane z dłuższym niż planowany czasem życia, jakie ponosi każdy człowiek. Zbyt długie trwanie życia może prowadzić do takich negatywnych skutków, jak przedwczesne wyczerpanie oszczędności lub nieefektywne inwestowanie. Ryzyko zagregowane jest rozpatrywane z perspektywy makroekonomicznej i wiąże się ze zwiększonym obciążeniem systemu opieki społecznej, co może wywołać destabilizację systemu

¹⁴ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności...*, op. cit.

¹⁵ IMF. Financial Stability Report. The Quest for Lasting Stability, World Economic and Financial Surveys, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2012/01>, dostęp: 14.02.2018.

¹⁶ *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, GUS, Warszawa 2014, s. 2.

¹⁷ *Sytuacja demograficzna...*, op. cit., s. 3.

¹⁸ Ibidem, s. 26.

¹⁹ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności...*, op. cit.

finansów publicznych. Można rozróżnić dwa mechanizmy oddziaływania długiego trwania życia na system finansowy. Z jednej strony długość życia w starości zwiększa koszty opieki medycznej. Z drugiej strony osoby takie – w przypadku istnienia repartycyjnego systemu emerytalnego – stanowią obciążenie dla systemu zabezpieczeń społecznych.

Niski współczynnik dzietności

Jak wskazuje Szukalski²⁰, współczynnik dzietności w Polsce systematycznie spadał po roku 1990, a w niektórych regionach osiągał poziom „zatrważający”²¹. Poziom dzietności w Polsce kształtował się na poziomie 1,8-2,1 na początku lat dziewięćdziesiątych i ulegał regularnemu obniżaniu, by na początku nowego tysiąclecia osiągnąć poziom 1,2-1,3. Należy podkreślić, iż wartość współczynnika dzietności, która gwarantuje tzw. zastępowalność pokoleń, czyli utrzymywanie się wielkości populacji na tym samym poziomie, wynosi 2,1. Kotowska i Chłóń-Domińczak²² wskazują, iż niski poziom dzietności stanowi istotny czynnik zagrażający repartycyjnemu filarowi systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Procesy emigracyjne

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej znacznie ułatwiło migrację ekonomiczną z Polski do rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Jak wskazują Grabowska-Lusińska oraz Okólski²³, przeważającym zjawiskiem jest migracja rotacyjna, która polega na krótko- lub średnioterminowych wyjazdach oraz powrotach do miejsca stałego zamieszkania. Zgodnie z szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego średnio poza granicami kraju przebywa 1 milion 950 tysięcy osób²⁴. Procesy migracyjne przyspieszają działanie trendów demograficznych i skutkują szybszym starzeniem się społeczeństwa, ponieważ w migracji ekonomicznej uczestniczą przede wszystkim ludzie młodzi, a – bez wyjątku – osoby w wieku produkcyjnym.

²⁰ P. Szukalski, *Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015, s. 15.

²¹ Ibidem, s. 14.

²² I.E. Kotowska, A. Chłóń-Domińczak, *Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej*, „Studia Ekonomiczne”, 72(1)2012, s. 7-26.

²³ I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej* (No. 33/91). 2008. CMR Working papers.

²⁴ Ibidem, s. 46.

Warto zwrócić uwagę, iż w ostatnich latach zauważyć można napływ imigrantów (głównie z Ukrainy) do Polski. W przypadku kontynuowania tego procesu, może on odwrócić lub złagodzić skutki starzenia się społeczeństwa i pozytywnie wpłynąć na stabilność systemu emerytalnego oraz finansów publicznych.

Wpływ na stabilność finansów publicznych

Jak wskazano powyżej, niedawne i planowane reformy systemu emerytalnego zwiększyły udział filaru repartycyjnego oraz wrażliwość całego systemu na zmiany demograficzne. Można wyróżnić trzy niekorzystne trendy w demografii polskiego społeczeństwa. Po pierwsze, ze względu na dokonujący się postęp gospodarczy i technologiczny w medycynie wzrasta średnia długość życia. Jednocześnie niedawno obniżono wiek emerytalny do 65 lat dla mężczyzn oraz 60 lat dla kobiet, co wydłużyło okres pobierania świadczenia oraz wpłynęło negatywnie na stosunek liczby osób pobierających świadczenie emerytalne do liczby osób pracujących. Procesy te powodują, że już dziś Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który wypłaca emerytury z filaru repartycyjnego, jest nierentowny²⁵.

Po drugie, można zaobserwować zmniejszającą się liczbę urodzin (niski współczynnik dzietności), co może rodzić problemy z zastępowalnością pokoleń. Efekt negatywnego wpływu przedłużania średniej długości życia jest potęgowany przez zmniejszającą się liczbę urodzin. Mniejsza liczba urodzin obecnie spowoduje zmniejszenie się liczby pracowników, co pogłębi kryzys demograficzny: współczynnik liczby emerytów pobierających świadczenia do liczby pracowników ulegnie zwiększeniu, co spowoduje albo znaczne obniżenie wysokości emerytur, albo konieczność dotowania systemu emerytalnego z budżetu państwa.

Po trzecie, niekorzystne zjawiska demograficzne nasila emigracja, która dotyczy w przeważającej większości osób w młodym wieku, a – bez wyjątku – osób w wieku produkcyjnym. Migracja wpływa negatywnie na stabilność finansów publicznych poprzez dwa mechanizmy. Pierwszym z nich jest zmniejszenie liczby

²⁵ S. Golinowska, *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014, s. 89-112.

osób odprowadzających składki w polskim systemie emerytalnym, co ogranicza wpływy do tego systemu i – w przypadku pierwszego filaru (repartycyjnego) – zwiększa jego nierentowność poprzez ograniczenie wielkości środków przeznaczonych na wypłaty świadczeń dla obecnych emerytów. Drugi mechanizm jest związany z krótkoterminowym charakterem wyjazdów znacznej części migrantów ekonomicznych. W związku z brakiem decyzji o stałym wyjeździe (obserwowanym m.in. jako sprowadzenie rodziny do kraju, w którym migrant zarobkuje), można domniemywać, iż znaczna część migrantów ekonomicznych podejmie decyzję o powrocie. Zakładając, iż przynajmniej część z imigrantów pracuje w Europie Zachodniej w szarej strefie gospodarki, podejmując się wykonywania pracy legalnej, lecz nie rejestrując swojego statusu jako pracownika, można uznać, że staną się oni w przyszłości obciążeniem dla systemu emerytalnego.

Podsumowując, niedawne reformy systemu emerytalnego zachwiały stabilnością systemu emerytalnego: obniżono wiek emerytalny, powodując konieczność dłuższej wypłaty świadczeń emerytalnych. Jednocześnie planowana reforma systemu emerytalnego prawdopodobnie znacząco zwiększy udział filaru repartycyjnego w ogóle świadczeń emerytalnych. Poza niekorzystnymi zmianami prawnymi, na nierentowność repartycyjnej części systemu emerytalnego wpływ mają procesy demograficzne: (1) postęp medycyny oraz zmiany w stylu życia powodują wydłużenie oczekiwanej długości trwania życia, (2) zmiany kulturowe oraz ekonomiczne przyczyniają się do zmniejszenia współczynnika dzietności, który spadł poniżej wielkości gwarantującej zastępowalność pokoleń, co oznacza, że – w przypadku braku odwrócenia obserwowanych procesów – liczba ludności Polski ulegnie zmniejszeniu, (3) emigracja ekonomiczna do krajów Europy Zachodniej nasila niekorzystne zjawiska demograficzne.

Propozycje reform

Zakładając, że procesy demograficzne są poza kontrolą rządu, co ma swoje uzasadnienie w ograniczonej efektywności programów prenatalnych (dla przykładu: program Rodzina 500+ miał umiarkowany wpływ na liczbę urodzeń²⁶

²⁶ E. Dziwosz, *Minusy programu rodzina 500 plus*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, Politechnika Śląska, (104) 2017, s. 209-216.

i charakteryzuje się negatywnymi efektami zewnętrznymi, takimi jak odejście z rynku pracy kobiet w wieku produkcyjnym²⁷), jedynym sposobem wpłynięcia na przyszłe oddziaływanie systemu emerytalnego na stabilność finansów publicznych jest zmiana systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Szczepański²⁸ wskazuje, że jednym ze sposobów przeciwdziałania ryzyku długowieczności na poziomie makro jest zmiana zasad wypłat emerytur, które miałyby mieć charakter wyłącznie kapitałowy i których wypłata kończyłaby się, gdyby długość życia emeryta przewyższyła założony wiek. Taki system uniemożliwiłby wypłatę większej ilości środków niż wielkość składek (skapitalizowanych) zgromadzonych przez emeryta. Jednak wydaje się, że reforma tego typu jest zbyt daleko idąca, gdyż przerzuca ryzyko długowieczności z systemu emerytalnego (tj. ubezpieczyciela) na emerytów, i nie zyskałaby poparcia społecznego.

Innym rozwiązaniem pozwalającym zachować stabilność systemu finansów publicznych w przyszłości, nawet w przypadku pozostania przy systemie repartycyjnym, jest znaczne podniesienie wieku emerytalnego oraz zmniejszenie wysokości emerytur. Takie niepopularne politycznie działania będą musiały zostać prędzej lub później podjęte lub – w przypadku braku działania rządu – zostaną wymuszone przez załamujący się system finansowy i zagrożenie bankructwem Skarbu Państwa, jak miało to miejsce w przypadku Grecji i innych krajów Południa Europy. Można przypuszczać, iż – ze względu na trudność polityczną takiej decyzji – reforma podnosząca wiek przejścia na emeryturę nie zostanie wprowadzona w obecnej sytuacji ekonomiczno-politycznej.

Alternatywą dla systemu repartycyjnego jest oparcie systemu emerytalnego na inwestycjach kapitałowych, być może w alternatywnej formie do działającego obecnie lub w przeszłości filaru otwartych funduszy emerytalnych. W przypadku stworzenia systemu inwestycji kapitałowych przynoszących względnie dużą stopę zwrotu i stabilne dochody, emerytury (prawdopodobnie niższe niż w obecnym systemie) mogłyby być finansowane bez zagrożenia finansów publicznych. Jednocześnie należy podkreślić, iż wdrożenie systemu emerytalnego opar-

²⁷ A. Ruzik-Sierdzińska, *Czy program „Rodzina 500+” wywołał efekt na rynku pracy?*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017.

²⁸ M. Szczepański, *Zarządzanie ryzykiem długowieczności...*, op. cit.

tego na filarze kapitałowym umożliwiłoby zniesienie odpowiedzialności politycznej za wysokość emerytur: w przypadku niekorzystnych zmian na rynkach finansowych (lub innych rynkach będących miejscem lokowania środków zgromadzonych przez przyszłych emerytów), rząd nie ponosiłby bezpośredniej odpowiedzialności za obniżenie emerytur, jak będzie to miało miejsce w przypadku zachowania obecnego systemu repartycyjnego i kontynuowania niekorzystnych zmian demograficznych.

Zakończenie

Celem przedstawionej powyżej analizy było określenie wpływu niedawnych i planowanych zmian w systemie emerytalnym w Polsce oraz niekorzystnych procesów demograficznych na stabilność systemu finansów publicznych. Wskazano, że obniżenie wieku emerytalnego oraz dekonstrukcja kapitałowego filaru obecnego systemu emerytalnego potęguje niekorzystne zmiany demograficzne, jakimi są: (1) starzenie się społeczeństwa, (2) ograniczenie wskaźnika dzietności oraz (3) procesy migracyjne. Rozwiązaniem niekorzystnej sytuacji może być reformowanie systemu emerytalnego i oparcie go wyłącznie na filarze kapitałowym. Zaletą takiego rozwiązania byłoby zniesienie odpowiedzialności politycznej rządu za wysokość emerytur.

Bibliografia

- Bera, A., Walczak, D. (2012). *Problematyka wieku emerytalnego w modernizacji polskiego systemu emerytalnego. Głos w dyskusji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 1.
- Ceglarz, J., Ratajczak, M. (2016). *Reforma systemu emerytalnego. Ekonomiści komentują pomysły Morawieckiego*, Money.pl. 4.07.2016. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikel/reforma-systemu-emerytalnego-ekonomisci,70,0,2117190.html>. Dostęp: 11.02.2018.
- Dziwosz, E. (2017). *Minusy programu rodzina 500 plus*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, Politechnika Śląska, (104).
- Reforma KRUS po raz kolejny w Rekomendacjach UE dla Polski*, (2014), Raport Fundacji Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.

Golinowska, S. (2014). *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*. W: *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Grabowska-Lusińska, I., Okólski, M. (2008). *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej* (No. 33/91). CMR Working papers.

GUS (2014). *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*. Warszawa.

IMF (2012). Financial Stability Report. The Quest for Lasting Stability. *World Economic and Financial Surveys*, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2012/01>, dostęp: 14.02.2018.

Kotowska, I.E., Chłóń-Domińczak, A. (2012). *Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej*, „Studia Ekonomiczne”, 72(1).

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. (2014). *Zmiany w powszechnym systemie emerytalnym*. <https://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoeczne/zmiany-w-powszechnym-systemie-emerytalnym/>. Dostęp: 11.02.2018.

Rutecka, J. (2014). *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” nr 1 (118).

Rutkowski, Ł. (2017). *PiS szykuje rewolucję w emeryturach Polaków. Tyle że ekonomiści nie są zachwyceni*, „Newsweek” 15.09.2017, <http://www.newsweek.pl/biznes/gospodarka/reforma-emerytalna-obnizenie-wieku-emerytalnego-pomysl-pis,artykuly,416024,1.html>. Dostęp: 11.02.2018.

Szczepański, M. (2014). *Zarządzanie ryzykiem długowieczności w polskim systemie emerytalnym*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 65(2014).

Szukalski, P. (2015). *Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce*. Uniwersytet Łódzki.