

Aldona Klimkiewicz^{*}

ZMIANA GRANICY WIEKU EMERYTALNEGO JAKO ELEMENT RACJONALIZACJI WYDATKÓW EMERYTALNYCH

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest próba rozważenia dokonanej zmiany granicy wieku emerytalnego ubezpieczonych, polegającej na finalnym podwyższeniu go do poziomu 67 lat dla obu płci, w kontekście możliwych implikacji dla sfery finansów publicznych. Normatywna zmiana granicy wieku emerytalnego ma w zamierzeniu reformatorów realizować dość szerokie spektrum zadań¹. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego – należy do nich powstrzymanie spadku zatrudnienia, a w konsekwencji utrzymanie wzrostu PKB oraz wpływów podatkowych od przedsiębiorstw, które nie będą zmuszone do likwidacji miejsc pracy w nadchodzącym okresie ograniczenia podaży pracy. Ma to oznaczać choć częściową sanację finansów publicznych, ustabilizowanie systemu emerytalnego oraz wzrost gospodarczy, a co za tym idzie wzrost popytu na pracę i spadek bezrobocia. Nie bez znaczenia dla podjęcia decyzji o podniesieniu wieku były tendencje demograficzne, związane z rosnącą średnią długością życia dla obu płci.

W związku z powyższym należy jednak postawić pytanie, czy rzeczywiście zmiana wieku emerytalnego, z koniecznością której trudno dziś dyskutować, zaplanowana do realizacji na dość długi okres, bo w latach 2013–2040, może przynieść takie efekty? Bezspornie istnienie szerokich możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę dla szeregu grup zawodowych na przestrzeni lat pogłębiało trudności z zapewnieniem równowagi finansowej dotychczasowego systemu. Stąd w ostatnich latach można było zaobserwować zmiany prawa emerytalnego dążące do przesunięcia granicy efektywnego wieku emerytalnego. W wydatny sposób przyczyniają się do realizacji tego celu: likwidacja preferencji w przejściu na emeryturę niektórych grup zawodowych i ograniczenia

^{*} Dr, Katedra Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

¹ Por. *Uzasadnienie do rządowego projektu zmiany ustawy o emeryturach i rentach z FUS (druk 329)*, www.sejm.gov.pl [data dostępu: 15.04.2013].

w korzystaniu z wcześniejszych emerytur, czego najdobitniejszym wyrazem jest ustawa o emeryturach pomostowych². Z perspektywy czasu działania te można ocenić jako mające charakter wstępny do przeprowadzenia istotnego podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego. Zakładanym celem podniesienia granicy wieku emerytalnego, przy równoczesnym ograniczaniu możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, ma być wymuszenie dłuższej aktywności zawodowej ubezpieczonych i skrócenie okresu przebywania na emeryturze. Rozpatrując to w kontekście cyklu życia człowieka, należy wskazać, że wydłużeniu ulegnie faza życia związana z osiąganiem dochodu i przymusową (lub dobrowolną) akumulacją środków na emeryturę, a zostanie skrócony okres konsumpcji oszczędności emerytalnych, czyli faza życia po przejściu na emeryturę. W szerszej skali podniesienie wieku emerytalnego ma oznaczać stopniowy wzrost dochodów funduszy ubezpieczeń społecznych z tytułu składki emerytalnej i utrzymanie w ryzach wydatków na rzecz realizacji świadczeń. W nauce jest wyrażane dość zgodnie stanowisko, że na osiągnięcie tych złożań nie składa się jedynie zabieg przesunięcia granicy wieku, ale niezbędne jest dokonanie efektywnych działań mających na celu zapewnienie miejsc pracy dla dojrzałych pracowników oraz mobilizujących tych ostatnich do dłuższej aktywności zawodowej. W niniejszej publikacji stawia się hipotezę badawczą, że pominięcie tych okoliczności w polityce społeczno-ekonomicznej kraju zagraża realizacji celów samego podwyższenia wieku emerytalnego, jak również może wywołać zjawiska niepożądane dla finansów publicznych, np. wzrost liczby bezrobotnych, zwłaszcza w grupie pracowników w wieku przedemerytalnym (50+), osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej lub presję na „rozluźnienie” możliwości skorzystania ze świadczeń finansowanych z systemu rentowego (renty z tytułu niezdolności do pracy).

2. PROBLEMATYKA UZUPEŁNIANIA NIEDOBORÓW W FUNDUSZU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Wśród działów obecnie funkcjonujących ubezpieczeń społecznych największym zasięgiem (w związku z realizacją zasady powszechności) i kosztownością wyróżnia się ubezpieczenie emerytalne, dotyczące w zasadzie każdej osoby posiadającej tytuł ubezpieczenia emerytalnego oraz uprawnionej do otrzymywania emerytury. Wyraża się w tym racja istnienia ubezpieczenia emerytalnego, koncentruje się ono bowiem na zapewnieniu świadczeń osobom objętym wspólnotą ryzyka dożycia wieku emerytalnego. Ubezpieczenie emerytalne, jako wyraz socjalnej roli państwa, pełni jedną z najważniejszych funkcji w dziedzinie za-

² Por. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, DzU 2008, nr 237, poz. 1656 ze zm.

spokajania materialnych potrzeb społecznych w okresie dezaktywizacji zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Pod względem finansowym system emerytalny stanowi istotny segment ubezpieczeń społecznych. Do obsługi finansowania ubezpieczeń społecznych utworzono fundusze o odmiennym charakterze i przeznaczeniu: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) oraz Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP). Najistotniejsze znaczenie posiada fundusz będący w dyspozycji ZUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, który jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Modelowe zasady ubezpieczenia społecznego nakazują niejako dążenie systemu do samofinansowania, jednakże we współczesnym otoczeniu społeczno-gospodarczym budżetowy wkład państwa w uzupełnianie funduszy ubezpieczeniowych jest nieunikniony. Co więcej, potencjalny udział państwa w finansowaniu ubezpieczeń społecznych jest wyrazem realizacji zasady gwarancji państwa i buduje zaufanie społeczne do przyjmowanych rozwiązań prawno-ekonomicznych w tej sferze.

Zgodnie z treścią ustawy systemowej³, w granicach określonych w ustawie budżetowej, FUS może otrzymywać z budżetu państwa dotacje. Dotacje mogą być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, jeśli przychody przekazywane na rachunki funduszy emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego oraz środki zgromadzone na funduszach rezerwowych nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń finansowanych z przychodów FUS. Za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych FUS może zaciągać kredyty.

Ubezpieczenia społeczne nie działają w próżni – przeciwnie – są wielopoziomowo związane i jednocześnie zależne od stanu gospodarki; na ich prawidłowe funkcjonowanie ma wpływ prowadzona polityka społeczno-gospodarcza. Stąd negatywne skutki przeobrażeń zachodzących w strukturze demograficznej ludności, problemy rynku pracy, bezrobocie, koniunkturalność gospodarki, spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego odbijają się głównie na sferze finansów ubezpieczeń społecznych. W demokratycznym państwie społeczeństwo oczekuje od władz takich działań na rzecz realizacji funkcji socjalnych, które dają poczucie bezpieczeństwa socjalnego, budowanego przede wszystkim przez istnienie gwarancji finansowych w zakresie wypłaty świadczeń, głównie o charakterze długoterminowym (rent, emerytur). Odpowiedzialność gwarancyjna państwa za wydolność finansową systemu ubezpieczeń społecznych oznacza, że jest ono zobowiązane do podjęcia kompleksowych (choć niekiedy interwencyjnych) działań w celu niedopuszczenia do powstania niedoboru lub do pokrycia już powstałego deficytu. Wyrazem tego jest obserwowane wzrastające zaangażowanie finansowe państwa w postaci dopłat z budżetu na rzecz FUS. W ostatnich

³ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 2009, nr 205, poz. 1585 ze zm. (zwana dalej ustawą systemową).

latach podejmowano próby ograniczenia dotacji budżetowych, jednakże rezultaty tych działań nie były efektywne, o czym świadczy chociażby kwota środków przekazanych w 2012 r. do Funduszu wyższa o ponad 16,5 mld zł niż w 2004 r. (tab. 1). Warto zauważyć, że w badanym okresie obserwowany był zmienny trend omawianych wartości. Największy wzrost nastąpił w 2008 r., gdyż w porównaniu do 2007 r. kwota dotacji zwiększyła się o około 9,33 mld zł. Wśród przyczyn znacznego wzrostu wydatków publicznych na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych w 2008 r. w porównaniu z poprzednim rokiem należy wskazać zmniejszenie wpływów ze składek i należności pochodnych na FUS o 6,67 mld⁴ zł przy jednoczesnym wzroście liczby świadczeniobiorców na skutek wykorzystania możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury⁵.

Tabela 1

Dotacje z budżetu państwa^(a) do FUS w latach 2004–2011 w mln zł

Lata	W mln zł
2004	22 959,2
2005	20 122,1
2006	24 483,4
2007	23 898,0
2008	33 230,0
2009	30 503,3
2010	38 111,7
2011	37 513,4
2012	39 520,8

^(a) Jest to dotacja przeznaczona m. in. na pokrycie wydatków na świadczenia pieniężne przyznawane w szczególnym trybie przez Prezesa Rady Ministrów i Prezesa ZUS oraz dotacja przeznaczona na uzupełnienie niedoboru środków na wypłaty świadczeń między innymi z tytułu przekroczenia 30-krotności podstawy wymiaru osób płacących składki. Przed 2008 r. były to odrębne pozycje – dotacja celowa i dotacja uzupełniająca.

Źródło: www.zus.pl [data dostępu: 24.05.13].

Większe zaangażowanie finansowe budżetu w pokrywanie niedoboru w FUS wynika również z wprowadzenia w obszarze II filaru otwartych funduszy emerytalnych (OFE) – stąd w czasie kryzysu dokonano obniżenia części składki przekazywanej do OFE, a w dyskusjach nad przyszłością systemu emerytalnego

⁴ Departament Statystyki, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych – 2008 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2009, s. 8.

⁵ *Ibidem*, s. 14.

pojawiają się nawet postulaty likwidacji tych podmiotów⁶. Odpływ części składki emerytalnej do OFE, choć zmniejszony znacząco od 2011 r., stanowi nadal jeden z istotnych elementów wpływających na stan finansów państwa (tab. 2). Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy systemowej docelowo część składki na ubezpieczenie emerytalne wynosząca: 3,5% podstawy wymiaru składki będzie odprowadzana przez Zakład do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego, zaś 3,8% podstawy wymiaru składki będzie ewidencjonowana przez ZUS na subkoncie ubezpieczonego.

Tabela 2

Dotacja uzupełniająca i refundacja z tytułu przekazania składek do OFE
w latach 1999–2011 w mln zł

Wyszczególnienie	W mln zł
1999	2 262,7
2000	7 548,2
2001	8 652,9
2002	9 490,4
2003	9 868,0
2004	10 613,0
2005	12 575,4
2006	14 920,4
2007	16 219,3
2008	19 911,5
2009	21 086,0
2010	22 347,2
2011	15 430,8
2012	8 180,9

Źródło: jak do tab. 1.

Należy zaznaczyć, że w 2004 r. nastąpiła zmiana zasad finansowania ubytku dochodów z tytułu przekazania części składek emerytalnych do OFE. W latach poprzednich środki te stanowiły część dotacji budżetu państwa, natomiast od 2004 r. pochodzą z rozchodów budżetu i nie zaliczają się do dotacji, a w związku z tym nie są wykazywane w wydatkach budżetowych. W latach 1999–2010 kwota przekazywanych z tego tytułu środków corocznie ulegała zwiększeniu (tab. 2), co było związane m. in. z realizacją obowiązku przynależności do OFE przez kolejne roczniki urodzone po 1968 r. Natomiast w latach 2011–2012 od-

⁶ Por. m. in.: L. Oręziak, *Zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur*, „Analizy BAS” 2011, nr 2(46) (wydanie specjalne), Biuro Analiz Sejmowych, s. 6 i n.

notowano spadek kwoty refundacji w porównaniu z poprzednimi okresami. Był to efekt obniżenia części składki emerytalnej przekazywanej do OFE od 1 maja 2011 r., co przyczyniło się do zwiększenia przychodów FUS ze składek.

3. WIEK EMERYTALNY JAKO NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA WYDATKÓW PUBLICZNYCH

Na kondycję finansową ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza emerytalnych, decydujący wpływ ma stan zatrudnienia, a w konsekwencji produkcji. Współcześnie systemy emerytalne są finansowane metodą repartycyjną, kapitałową lub (najczęściej) kombinacją tych dwóch metod (metody mieszane). Jednakże w nauce słusznie od dawna są wyrażane poglądy⁷, że dokonaniem wyborowi metody finansowania nie można przypisywać decydującej roli w zakresie efektywności funkcjonowania systemu emerytalnego – w każdym systemie bowiem świadczenia emerytów są uzależnione od pracy przyszłych pokoleń (które zgodnie z umową społeczną [międzypokoleniową] nabywają roszczenia do przyszłej produkcji). Z ekonomicznego punktu widzenia każdy system emerytalny, bez względu na metodę finansowania, jest sposobem podziału łącznej produkcji pomiędzy pokoleniami aktywnych i nieaktywnych zawodowo.

Zatem niezależnie od przyjętej formuły finansowania, systemy emerytalne są wrażliwe na skutki niekorzystnej struktury demograficznej społeczeństw. Z kolei kształtowanie się odpowiedniej relacji międzypokoleniowej należy do istotnych czynników stabilizujących gospodarkę. Od tego też jest zależna kondycja systemów emerytalnych, a jednocześnie mogą one służyć, i służą, jako narzędzie polityki społeczno-gospodarczej państwa w obszarze oddziaływania na rynek pracy – sprzyjając wzrostowi efektywnego zatrudnienia.

Wybór modelu zabezpieczenia emerytalnego oraz kształtowanie jego istotnych elementów wywiera ważny wpływ na jednostkową sytuację ubezpieczonego (emeryta), a w skali makroekonomicznej skutkuje wielkością konkretnych kwot tytułem wydatków emerytalnych państwa. Jednakże nie można stwierdzić, że są to czynniki o charakterze przesądzającym, ponieważ ważniejsze są bodźce wynikające z otoczenia gospodarczego. Państwo, działając poprzez instrumenty władzy, może dość szybko dokonywać modyfikacji lub nawet całkowitych zmian, osiągając relatywnie szybkie efekty w określonej dziedzinie prawa.

⁷ Por. N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993, s. 231–235; M. Szczepański, *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2006, s. 26–27; M. Żukowski, *Systemy emerytalne a aktywność zawodowa – w Polsce i innych krajach UE*, [w:] J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2007, nr 89, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 116 i n.

Długofalowy charakter ubezpieczenia emerytalnego powoduje, że problem prawa do emerytury jest związany z oceną zakresu i dopuszczalności zmian dokonywanych wobec osób, które przystępują do systemu o określonych parametrach, licząc, dość idealistycznie, że przez kilkadziesiąt lat nie ulegną one istotnej zmianie. Jednakże dynamika przemian społeczno-gospodarczych tj. uwarunkowania demograficzne oraz sytuacja na rynku pracy implikują nieodzowność zmian prawa emerytalnego w kierunku dokonywania oszczędności budżetowych.

W świetle powyższych rozważań uzasadnione jest stwierdzenie, że system emerytalny nie powinien zawierać czynników sprzyjających wczesnemu wycofywaniu się z rynku pracy i przechodzeniu na emeryturę⁸. Z drugiej strony ustalenie granicy wieku uprawniającego do korzystania z emerytury należy do elementów treści ryzyka emerytalnego, które w systemie o charakterze ubezpieczeniowym powinno zostać określone obiektywnie dla wszystkich uczestników systemu. Niezwykle istotne są tutaj społeczno-ekonomiczne czynniki wpływające czy decydujące wręcz o poziomie zatrudnienia, m. in. możliwości zatrudnieniowe istniejące w gospodarce. System emerytalny posiada zdolność wywierania realnego wpływu na kształtowanie się podaży siły roboczej w gospodarce poprzez kreowanie określonych parametrów wieku emerytalnego. Z tego to potencjału wieku emerytalnego korzystają coraz częściej politycy, na co wskazują działania polegające na podwyższaniu wieku emerytalnego i zaostrzaniu innych warunków emerytalnych obserwowane nie tylko w krajach UE, ale również poza tym obszarem⁹.

O możliwości przejścia na emeryturę decydują warunki jej realizacji, do których można zaliczyć – dożycie wieku emerytalnego oraz spełnienie określonych przesłanek (posiadanie stażu bądź odprowadzanie składki). Wypłata ustalonego kwotowo świadczenia, może być ponadto uzależniona od dodatkowych warunków, np. rozwiązania stosunku pracy. Bezspornie jednak najważniejszym elementem pozostaje wiek emerytalny, czyli ustalona granica wieku człowieka dla ogółu osób objętych ubezpieczeniem społecznym, której osiągnięcie umożliwia prawo odejścia z rynku pracy i uzyskiwania środków utrzymania z funduszy ubezpieczeniowych. W nauce wiek emerytalny jest ujmowany głównie jako instrument kształtowania dochodów i wydatków emerytalnych, stanowiących integralną część finansów publicznych.

Systemy emerytalne krajów należących do UE posługują się zazwyczaj ściśle określoną kategorią wieku pozwalającą nabyć uprawnienia emerytalne. Jednak ze względu na zmiany demograficzne zachodzące w społeczeństwach, wyznaczenie ścisłej granicy wieku emerytalnego może nie odpowiadać wyzwaniom, jakie stoją przed współczesnymi systemami emerytalnymi. Wcześniejsze

⁸ M. Żukowski, *op. cit.*, s. 118.

⁹ *Pensions at a Glance 2011. Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD 2011, s. 20–27.

odchodzenie na emeryturę oraz wydłużające się trwanie życia ludzkiego powoduje zachwianie równowagi pomiędzy czasem aktywności zawodowej a okresem bierności po przejściu na emeryturę. Trendy te nie pozostają bez wpływu na stan finansów ubezpieczeń emerytalnych, ponieważ w konsekwencji rosną wydatki z funduszy emerytalny (oraz z budżetu państwa) na rzecz wypłat świadczeń dla osób uprawnionych. W tej sytuacji kraje decydują się na niepopularne politycznie działania w postaci zaost్రzania warunków nabycia świadczeń, czyli najczęściej podwyższanie wieku emerytalnego, a zatem podniesienie granicy wieku powszechnego jednolitego lub zróżnicowanego ze względu na płeć. W krajach, w których występuje dyferencja wieku emerytalnego ze względu na płeć, na ogół dochodzi również do zrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. Procesy te zazwyczaj przeprowadzane są stopniowo w długich przedziałach czasu, od kilku do nawet kilkudziesięciu lat (tab. 3).

4. PODWYŻSZENIE GRANICY WIEKU EMERYTALNEGO

Dokonana zmiana wieku emerytalnego w Polsce, która weszła w życie dnia 1 stycznia 2013 r.¹⁰, polegająca na podwyższeniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67. roku życia została rozłożona na 28 lat. Wydłużając wiek emerytalny od wskazanej daty o 1 miesiąc co 4 miesiące dla kolejnych grup wiekowych, proces osiągnięcia 67 lat dla mężczyzn zakończy się w 2020 r., a dla kobiet w 2040 r. Nowe regulacje obejmują kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. oraz mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy wskazywano głównie na finansowe podłoże wprowadzonej nowelizacji. Podwyższenie wieku emerytalnego, nawet rozłożone na lata, realizuje postulat co najmniej zatrzymania wzrostu dotacji budżetowej do systemu emerytalnego i osiągnięcia pewnej równowagi finansów publicznych. Jest to wykonalne przy zachowaniu szeregu warunków, do których niewątpliwie należy wysoki poziom zatrudnienia zapewniający stabilne przychody funduszy ubezpieczeniowych w postaci składek i właściwa relacja populacji aktywnych zawodowo i populacji świadczeniobiorców. Trzeba jednak jasno stwierdzić, że na urzeczywistnienie tych elementów system emerytalny posiada dość ograniczony wpływ – są one bowiem zależne od prowadzonej polityki gospodarczej, w szczególności polityki rynku pracy. Tymczasem niepokoją niekorzystne prognozy dotyczące rynku pracy, a zwłaszcza wzrost liczby rejestrowanego bezrobocia i szarej strefy.

¹⁰ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, DzU 2012, nr 0, poz. 637, www.sejm.gov.pl [data dostępu: 1.03.2013].

Tabela 3

Wiek emerytalny w krajach unii europejskiej

Państwo	Kobiety	Mężczyźni	Uwagi
Austria	60	65	podwyższany do 65 K w latach 2024–2033
Belgia	65	65	
Bułgaria	60	63	63 K/65 M
Cypr	65	65	
Czechy	57–61 wiek emerytalny zależny jest od liczby dzieci	63 (od 2013 r.)	zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn bez górnego limitu
Dania	65	65	
Estonia	63 lata w 2016 r.	63	podwyższany stopniowo w latach 2017–2026 do 65 lat dla K i M
Finlandia	63–68	63–68	
Francja	62	62	od 2018 r. dla osób urodzonych w 1955 r. i później, 60 lat dla określonych kategorii osób
Grecja	62	65	osoby urodzone po 1992 r. – 65 lat dla obu płci
Hiszpania	65	65	stopniowe podwyższenie do 67 lat
Holandia	65	65	
Irlandia	66	66	dotyczy emerytury składkowej
Litwa	65	65	od 2026 r., podwyższany stopniowo od 2012 r.
Luksemburg	65	65	
Łotwa	62	62	
Malta	60–65	61–65	w zależności od daty urodzenia
Niemcy	67	67	podwyższany stopniowo z 65 lat w latach 2012–2029
Polska	60	65	stopniowo podwyższany w latach 2013–2040 do 67 lat
Portugalia	65	65	
Rumunia	63 od 2030 r.	65 od 2015 r.	
Słowacja	62	62	od 2014 r.
Słowenia	61	63	
Szwecja	61–67	61–67	elastyczny wiek emerytalny
W. Brytania	65 ^(a)	65 ^(a)	66 od października 2020 r.
Węgry	62	62	stopniowo podwyższany do 65 lat
Włochy	62	66	stopniowo wydłużany do 70 lat

^(a) od 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Comparative tables on social protection*, MISSOC 2012; <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResult.jsp> [data dostępu: 20.05.2013].

Rozłożenie w czasie podwyższania wieku emerytalnego oznacza stopniowe zwiększenie lub co najmniej zachowanie podaży siły roboczej, jednakże przy założeniu utrzymania obecnego poziomu dzietności, proces ten będzie obejmował osoby kwalifikujące się do grupy w wieku przedemerytalnym. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że chłonność rynku pracy i preferencje zatrudnieniowe pracodawców w ograniczonym stopniu dotyczą osób 50+. Stanowi to wyzwanie dla polityki społeczno-gospodarczej w obszarze rynku pracy i wspierania dzietności, a manipulowanie parametrami systemu emerytalnego może stanowić działanie wspierające, choć niekiedy dość istotne.

W kontekście odsuwania momentu przejścia na emeryturę należy również dokonać analizy możliwości łączenia pobierania świadczenia emerytalnego i dochodów z pracy. Przewidziano ograniczenia w zakresie dopuszczalnego kontynuowania zatrudnienia po przejściu na emeryturę i łączenia dochodów z pracy ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalnego. Obecnie, zgodnie z art. 103 ustawy emerytalnej¹¹, prawo do emerytury i rent ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu po przekroczeniu określonych ustawowo limitów, przy czym nie stosuje się tego rozwiązania do emerytów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni). Czyli biorąc pod uwagę zmianę granicy wieku, również w przyszłości zachowana zostanie możliwość łączenia bez limitów osiąganych zarobków z pracy z pobieraną emeryturą po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Ważnym elementem uruchamiającym zawieszenie prawa do emerytury bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta jest kontynuacja zatrudnienia bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego (art. 103a ustawy emerytalnej).

Możliwość łączenia emerytury z pracą należy również rozważyć w przypadku pobierania emerytury częściowej, która stanowi nowe rodzajowo świadczenie w i tak już dość skomplikowanym systemie emerytalnym. Warunki nabycia prawa do tego świadczenia dla kobiet to: ukończenie 62. roku życia i posiadanie co najmniej 35 lat stażu, z kolei dla mężczyzn to odpowiednio: 65 lat i 40 lat stażu. Perspektywa ustalenia uprawnień do emerytury częściowej pojawi się od 2014 r., a więc rok po rozpoczęciu procesu podwyższania granicy powszechnego wieku emerytalnego dla obu płci. Wprowadzenie opcji skorzystania z emerytury częściowej ma w zamierzeniu łagodzić skutki podwyższenia wieku i umożliwić m. in. stopniowe ograniczenie aktywności zawodowej, co ma znaczenie dla najstarszych roczników ubezpieczonych objętych zmianą wieku – zważywszy na sytuację na rynku pracy. Na marginesie trzeba wskazać na dość wysoko postawiony próg stażu ubezpieczeniowego, który może w efekcie okazać się czynnikiem ograniczającym korzystanie z tej szczególnej formy wcze-

¹¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU 2009, nr 153, poz. 1227 ze zm.

śniejszej emerytury; drugim elementem zmniejszającym jego atrakcyjność może okazać się niska kwota świadczenia (prognozowana wysokość to około 50% kwoty emerytury ustalonej zgodnie z art. 26 ustawy emerytalnej). Pobieranie emerytury częściowej będzie można łączyć z osiąganiem dochodów z działalności zarobkowej bez wskazanych wyżej ograniczeń. Może to w praktyce oznaczać, że z jednej strony dla osób o wysokich dochodach kwota emerytury częściowej będzie „dodatkiem” dla domowego budżetu, a z drugiej – rekompensując koszty zmniejszenia rozmiaru etatu i wynagrodzenia – pozwoli na stopniowe opuszczanie rynku pracy.

5. PODSUMOWANIE

Nabycie uprawnień emerytalnych ma charakter dynamiczny, na co wskazują liczne zmiany granicy wieku emerytalnego, który jest podstawowym elementem wyznaczającym treść ryzyka emerytalnego. Dotychczasowe ukształtowanie wieku emerytalnego w Polsce pozwalało na znaczne różnicowanie w sferze prawa do emerytury, oparte również o inne kryteria: płeć, ilość i rodzaj stażu ubezpieczeniowego, charakter zatrudnienia lub przynależność do danego systemu (ubezpieczeniowego lub zaopatrzeniowego). Modyfikacja wieku emerytalnego docelowo ma za zadanie likwidację większości tych różnic. Ponadto w wymiarze społecznym stanowi zabieg dopasowania momentu przechodzenia na emeryturę do wydłużającego się trwania życia ludzkiego, zdeterminowany przede wszystkim względami ekonomicznymi. Niewątpliwie zmiana ta przyczyni się do powstania pewnych oszczędności ukierunkowanych na ochronę finansów publicznych, jednakże z uwagi na perspektywę czasową, trudno z dużą dozą pewności określić jej efektywność. Na zwiększenie możliwości osiągnięcia zakładanych rezultatów będzie mieć wpływ wdrożenie szeregu działań towarzyszących, polegających głównie na aktywizacji zawodowej, pobudzaniu przedsiębiorczości, zwiększaniu zatrudnienia. Duże obawy w perspektywie demograficznej budzi bardzo niski współczynnik aktywności zawodowej i niedopasowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Stąd aby podniesienie wieku emerytalnego przyniosło spodziewane efekty, wymaga wsparcia działaniami na rzecz aktywnego starzenia się i płynnego przechodzenia w okres dezaktywizacji zawodowej.

Opóźnienie w dostępie do emerytury, jak również rygoryzm warunków uzyskania prawa do emerytury częściowej, może spowodować większe obciążenie funduszu rentowego. W efekcie pozytywne skutki podwyższenia wieku emerytalnego w sferze finansowej zostaną osłabione realizacją większej liczby świadczeń rentowych. Podobny rezultat może wywołać zwiększenie presji na dostęp

ność świadczeń pieniężnych związanych z ochroną ryzyka bezrobocia (świadczenia przedemerytalne, zasiłki).

Tym samym nie powinno się przeceniać znaczenia modyfikacji wieku emerytalnego dla efektywności procesu naprawy finansów publicznych, jeżeli nie zostanie ona skoordynowana z intensywną polityką społeczno-gospodarczą. Przyniesie ona realne wyniki przy spełnieniu warunków zapewnienia pracy i zwiększenia dochodów do FUS. Proces podwyższania wieku emerytalnego został rozłożony na wiele lat, można zatem jedynie prognozować i przewidywać, w jakim otoczeniu społeczno-gospodarczym społeczeństwo będzie funkcjonowało za kilkadziesiąt lat.

BIBLIOGRAFIA

- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
- Oręziak L., Zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur, „Analizy BAS” 2011, nr 2(46), (wydanie specjalne), Biuro Analiz Sejmowych.
- Pensions at a Glance. Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD 2011.
- Szczepański M., *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2006.
- Żukowski M., *Systemy emerytalne a aktywność zawodowa – w Polsce i innych krajach UE*, [w:] J. Orczyk, M. Żukowski (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2007, nr 89, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Dane źródłowe:

- Comparative tables on social protection*, MISSOC 2012; <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTablesSearchResult.jsp>.
- Departament Statystyki, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych – 2008 r.*, ZUS, Warszawa, maj 2009.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2012, nr 0, poz. 637, www.sejm.gov.pl.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, DzU 2009, nr 205, poz. 1585 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, DzU 2009, nr 153, poz. 1227 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych*, DzU 2008, nr 237, poz. 1656 ze zm.
- Uzasadnienie do rządowego projektu zmiany ustawy o emeryturach i rentach z FUS (druk 329)*, www.sejm.gov.pl.
- www.zus.pl.

Aldona Klimkiewicz

ZMIANA GRANICY WIEKU EMERYTALNEGO JAKO ELEMENT RACJONALIZACJI WYDATKÓW EMERYTALNYCH

Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat dla obu płci stanowi element polityki społeczno-gospodarczej mającej na celu niwelowanie skutków mało korzystnych przemian w strukturze wiekowej społeczeństwa oraz powstrzymanie kryzysu finansów publicznych. Podniesienie wieku emerytalnego ma oznaczać stopniowy wzrost dochodów funduszy ubezpieczeń społecznych z tytułu składki emerytalnej i utrzymanie w ryzach wydatków na rzecz realizacji świadczeń. Z uwagi na daleką dość perspektywę, trudno przesądzać o powodzeniu i jednoznacznych skutkach społecznych i ekonomicznych podniesienia wieku. W związku z tym, zapewniając powodzenie reformy, należy również prowadzić kompleksowe działania towarzyszące w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, rynku pracy, itd. Istotne jest dokonanie efektywnych działań w sferze społeczno-gospodarczej mających na celu zapewnienie miejsc pracy dla dojrzałych pracowników oraz mobilizujących tych ostatnich do dłuższej aktywności zawodowej. Pominięcie tych okoliczności w polityce społeczno-ekonomicznej kraju zagraża realizacji celów samego podwyższenia wieku emerytalnego, jak również może wywołać zjawiska niepożądane, np. wzrost liczby bezrobotnych, zwłaszcza w grupie pracowników w wieku przedemerytalnym.

Słowa kluczowe: wiek emerytalny, finanse publiczne, rynek pracy.

CHANGE TO THE RETIREMENT AGE LIMIT AS AN ELEMENT OF RATIONALISATION OF PENSION EXPENSES

It is part of the social and economic policy to gradually raise the retirement age up to 67 years for both genders, aimed at reduction of effects of unfavourable changes in the age structure of the society, and staving off the crisis of public finances. The raised retirement age should imply gradual increase of social insurance funds based on pension contributions, and rein in expenses on benefits paid. Because of quite a long time frame, it is difficult to say whether or not the raised retirement age will be a success. Therefore, in order to make the reform successful it is necessary to carry out concurrent actions concerning education, health protection, labour market, etc. It is vital to take effective measures in the social and economic sphere aimed at providing older employees with workplaces that would motivate them to remain professionally active for longer. If such circumstances in the country's social and economic policy were overlooked, the success of the age raising itself would be at risk, and it might produce some adverse effects like increased unemployment rates, especially among employees at the pre-retirement age.

Key words: retirement age, public finances, labour market.