

Przyczyny wprowadzenia reformy systemu emerytalnego w Polsce

dr Jacek Rodzinka
Joanna Hady
Elżbieta Hospod
Samodzielny Zakład Ubezpieczeń
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Wprowadzenie

Powszechny system emerytalny to sposób gromadzenia środków w okresie pracy na czas starości, kiedy to nie ma już dochodów z pracy. Powinien on zapewnić pracownikowi godziwe życie w czasie, gdy nie może już z racji wieku wykonywać pracy zarobkowej.

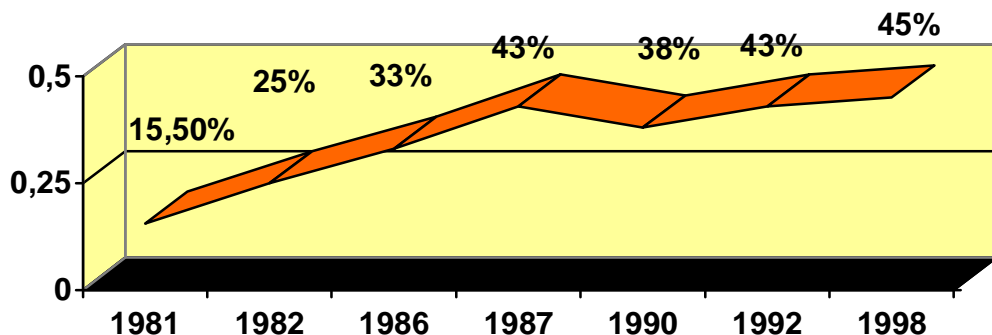
System ubezpieczeń emerytalnych, obowiązujący w Polsce do końca 1998 r., był systemem repartycyjnym, opartym na umowie pokoleniowej, generacyjnej, w którym bieżące składki pokrywały wypłaty bieżących emerytur. Wszystkie środki pobierane od płatników trafiały do wspólnego worka, z którego finansowano wypłaty świadczeń. System ten wprowadzony po raz pierwszy przez kanclerza Niemiec, Bismarcka, jeszcze pod koniec XIX w., bardzo dobrze sprawdza się w sytuacjach, kiedy struktura wiekowa społeczeństwa wygląda w ten sposób, iż na niewielką liczbę emerytów przypada stosunkowo duża liczba pracujących. W czasach Bismarcka statystycznie do emerytury dożywał co dziesiąty obywatel, więc system ten działał bez zarzutu. W Polsce pod koniec XX w. zaistniały jednak przesłanki, które dyskryminowały ten system, utrudniały bądź wręcz uniemożliwiały jego efektywne funkcjonowanie. Niniejsze opracowanie będzie próbą wskazania najbardziej istotnych, zdaniem autorów, przyczyn, które doprowadziły do podjęcia decyzji o zmianie tego systemu na nowy.

Charakterystyka starego systemu

Wśród najważniejszych powodów determinujących wprowadzenie nowego systemu ubezpieczeń emerytalnych w Polsce należy wskazać, iż ten funkcjonujący przed 1999 r. posiadał w swej budowie wiele wad. System ten należy ocenić jako: kosztowny, niestabilny i niesprawiedliwy.

Stary system był, jak już wspomniano, systemem repartycyjnym, w którym następował bieżący przepływ środków pomiędzy pokoleniem dzieci a pokoleniem ich rodziców. Polskie społeczeństwo przykładem społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych, starzeje się. Coraz szybciej rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym, a maleje liczba osób w wieku produkcyjnym. Aby zagwarantować wypłacalność systemu, stopniowo zaczęto podnosić wysokość obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne. Jak widać na wykresie 1, składki te jeszcze w 1981 r. wynosiły 15,5% podstawy wymiaru, by w kolejnych latach rosnąć, by pod koniec ostatniej dekady XX w. osiągnąć poziom 45%.

Wykres 1. Wysokość obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne w latach 1981-1998.



Źródło: Opracowanie własne.

Mimo tak wysokich składek system nie był w stanie pokryć potrzeb wynikających z bieżących świadczeń emerytalnych. Luka łątana była z budżetu państwa, czyli jeszcze nasze podatki finansują emerytury i renty. Wydatki na świadczenia sięgają nawet 15,1% PKB (w krajach Europy Zachodniej jest to średnio 11%). Szacowało się, iż przy zachowaniu starego systemu wydatki na świadczenia z budżetu państwa sięgnęłyby 22% w 2035 r.

Tak wysoka składka zwiększała koszty pracy i obniżała konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Był to swego rodzaju podatek obciążający przedsiębiorstwa, obniżający rentowność, hamujący działalność inwestycyjną i przyczyniający się tym sposobem do powstawania tzw. szarej strefy.

Stary system był również niestabilny, podatny na przetargi polityczne. Regulacje dotyczące tego systemu zmieniane były bardzo często z uwagi na fakt, iż dotyczyły one kilkumilionowej rzeszy wyborców, a żadna z partii politycznych nie mogła sobie pozwolić na ignorowanie tak licznego elektoratu. Przed wyborami zmieniano bądź obiecywano zmieniać przepisy na korzyść emerytów i rencistów, natomiast tuż po wyborach następowała zmiana polityki, gdyż budżetu państwa często nie było stać na tak hojne wydatki. Dawny system to również finansowe uzależnienie od sytuacji budżetowej państwa i wahań na rynku pracy.

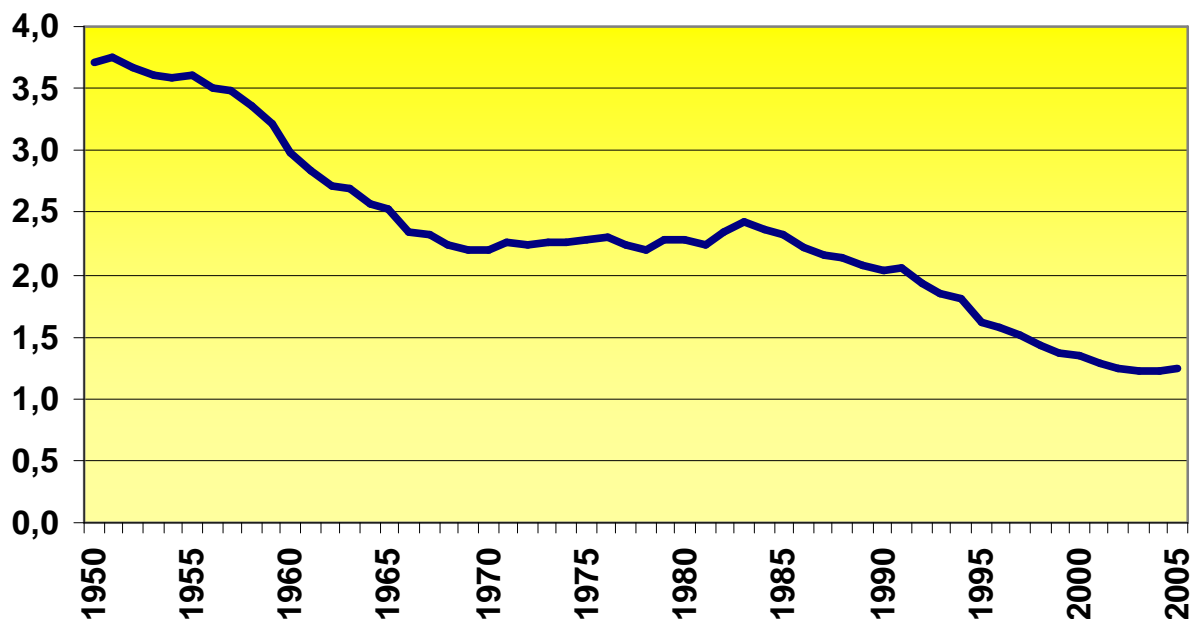
System ten określany był również jako niesprawiedliwy z powodu braku ścisłego związku między otrzymywaną emeryturą a stażem pracy i zarobkami. Ze składek wszystkich pracujących finansowane były niektóre grupy zawodowe (przykład górników posiadających specjalne przywileje), pobierano również minimalne emerytury (choć aż jedna piąta osób pobierających je nie wypracowała ich sobie). Funkcjonowały również specjalne świadczenia dla osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę, które otrzymywały ją dłużej pomimo tego, iż nie opłacały wyższych składek. Uszczegóławiając nieco, należy wspomnieć o specjalnych przywilejach dla wybranych grup zawodowych branż, abyły to przywileje: wyższej emerytury, wcześniejszego przejścia na emeryturę (takie przywileje posiadali m.in. górnicy, pracownicy służb mundurowych), należy również wspomnieć o łagodnych warunkach otrzymywania rent inwalidzkich, gdzie system rentowy miał się stać remedium na problemy bezrobocia. Obowiązujące w tym systemie zapisy dyskryminowały osoby zarabiające powyżej 2,5-krotności średniej krajowej. Funkcjonowało to w ten sposób, iż każdy bez względu na wielkość dochodu był zobowiązany odprowadzać składkę w określonej wysokości od całości dochodu, natomiast wysokość emerytury obliczano od dochodu nieprzekraczającego 250% średniej krajowej. Wynikiem tego osoby zarabiające powyżej tej kwoty nie dostawały uposażenia emerytalnego od części dochodu przewyższającą tę wartość i w ten sposób dofinansowywały system. System ten, administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, również pełnił funkcje preferowane przez aparat rządowy, stąd bardzo częste przypadki rozkładania na raty, częściowego umorzenia składek dla przedsiębiorstw państwowych bądź o strategicznym znaczeniu dla państwa.

Zmiany demograficzne

Na konieczność zmiany systemu emerytalnego wpłynęły niewątpliwie zmiany demograficzne, takie jak obniżanie się częstości zawierania pierwszych małżeństw czy odkładanie decyzji o zawarciu związku małżeńskiego w czasie, co w efekcie powoduje ograniczenie procesu tworzenia nowych rodzin.

W połowie lat 90. średni wiek kobiet wstępujących po raz pierwszy w związek małżeński wynosił ok. 23 lata. Natomiast w roku 2005 było to już 25 lat. W przypadku mężczyzn średni wiek wzrósł do 27 lat w 2005 r. Przy wzroście przeciętnego wieku kobiet rodzących po raz pierwszy jak i rodzących ogólnie spada płodność kobiet oraz współczynnik dzietności. Liczba dzieci w polskich rodzinach obniżyła się w okresie ostatnich 20 lat o około 80% i wynosi obecnie 1,3 dziecka na jedną kobietę (patrz wykres 2).

Wykres 2. Dzietność kobiet w Polsce w latach 1950-2005.

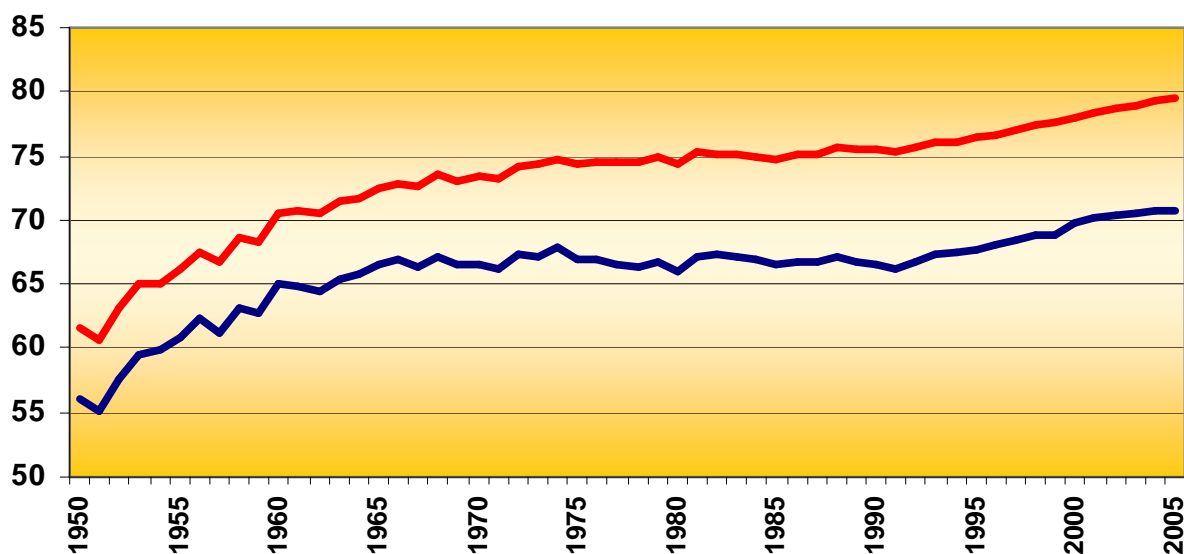


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Aby możliwe było zachowanie równowagi pomiędzy pokoleniami, współczynnik ten powinien być równy 2,1. Niestety taka sytuacja miała ostatni raz miejsce w Polsce 19 lat temu, tj. w 1988 r. W latach 50. i 60. współczynnik dzietności był wyższy niż 2,5, natomiast od 1991 r. nie przekroczył 2 dzieci na jedną kobietę. Przyczynami są bezrobocie i panujące na polskim rynku stosunkowo trudne możliwości zatrudnienia, a także wysokie ceny mieszkań i ich utrzymania, hamujące rozwój biologiczny oraz mobilność przestrzenną i zawodową.

Kolejną zmianą demograficzną, która wymusiła wprowadzenie nowego systemu emerytalnego, jest wydłużenie przeciętnej długości życia. W epoce brązu i żelaza średnia długość życia wynosiła 18 lat, na początku naszej ery było to 22 lata, w 1800 r. 35 lat w krajach rozwiniętych, w 1900 r. było to już 15 lat dłużej, czyli 50, a obecnie żyjemy średnio 75 lat.

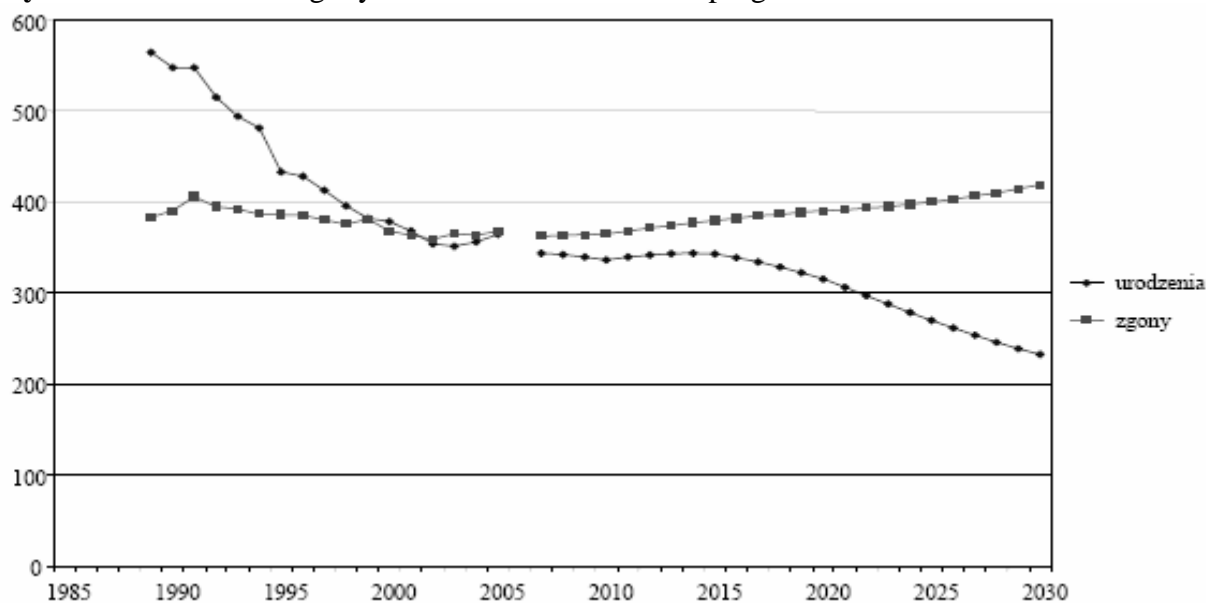
Wykres 3. Średnia długość życia w Polsce w latach 1950-2005.



Zjawisko wydłużenia przeciętnej długości życia w odniesieniu do Polaków obserwowane jest od 1992 r. Przeciętna przewidywana długość życia dla urodzonych w 2000 r. szacowana jest na 69,7 lat dla chłopców i 78 lat dla dziewcząt. Jest ona wyższa od średniej mieszkańców Afryki żyjących obecnie najkrócej, a także od średniej światowej. W dalszym ciągu jednak liczby te odbiegają od standardów Unii Europejskiej. Dla mężczyzn wiek ten jest krótszy o około 5-6 lat, a kobiet 3-4 lata.

Opisane wyżej trendy demograficzne spowodowały zmianę w strukturze wiekowej ludności. Zasadniczo wzrósł odsetek ludzi starszych kosztem udziału dzieci i młodzieży. Należy więc oczekiwać stale większej liczby zgonów niż urodzeń, a w konsekwencji zmniejszenia się całkowitej liczby ludności.

Wykres 4. Urodzenia i zgony w latach 1989-2005 oraz prognoza do 2030 r.



Źródło: Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2006 r. – Departament Statystyki Społecznej GUS, s. 18.

Szacuje się, że liczba ludności w wieku emerytalnym wzrośnie ponad 60% z 5,6 mln w 2000 r. do 9 mln w 2030 r. Prognozy przewidują też, iż do 2030 r. liczba Polaków zmniejszy się z 38 157 tys. w 2005 r. do 35 693 tys. w 2030 r., z czego około 45% społeczeństwa będą stanowiły osoby w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym. Proces starzenia się społeczeństwa polskiego będzie miał cechy „podwójnego starzenia się”, gdyż liczebność najstarszych obywateli (80 lat i więcej) wzrośnie z 0,8 mln w 2000 r. do 1,8 mln w 2030 r., co jest równe 125% wzrostowi.

Podsumowanie

W przypadku ubezpieczeń emerytalnych, które stanowią część systemu ubezpieczeń społecznych, mamy do czynienia z odkładaniem nadwyżek finansowych, jakie pojawiają się w pewnych etapach życia, na okresy, gdy występują na ogół braki finansowe, a więc w okresie starości¹. Innymi słowy, jest to ubezpieczenie na wypadek niezdolności do pracy z powodu starości. Osoby opłacające składkę zapewniają sobie tym sposobem dochód w momencie zaprzestania pracy zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Powszechny system emerytalny powinien zapewnić pracownikowi godziwe życie w czasie, gdy nie może już z racji wieku wykonywać pracy zarobkowej. Jednakże ze względu na wady systemu emerytalnego, funkcjonującego w Polsce przed 1999 r. istniała uzasadniona obawa, że stanie się on niewydolny, stąd konieczność przeprowadzenia gruntownej jego reformy. Polska jako jeden z pierwszych krajów na świecie zdecydowała się na reformę systemu emerytalnego, ale patrząc na prezentowane powyżej dane, prędzej czy później było to niezbędne i chwała za odwagę osobom, które się na to zdecydowały.

Nowy system emerytalny został wprowadzony 1 stycznia 1999 r. i dzieli się na tzw. trzy filary. Pierwsze dwa są obowiązkowe, trzeci natomiast jest opcjonalny, dodatkowy. I filar to ZUS. Emerytura z tego filara opiera się na systemie repartycyjnym, mającym charakter umowy pokoleniowej. II filar to OFE (Otwarty Fundusz Emerytalny). W tym filarze wybieramy fundusz emerytalny, inwestujący środki przekazywane każdego miesiąca poprzez ZUS ze składki płaconej na I filar. Wysokość przekazywanych środków jest równa 7,3% wynagrodzenia brutto. III filar obejmuje IKE, czyli Indywidualne Konto Pracownicze, lub PPE, czyli Pracowniczy Program Emerytalny. Nowy system, powstały z połączenia umowy pokoleniowej i funduszy kapitałowych, wprowadzony został w celu maksymalizacji bezpieczeństwa jego uczestników, jak również zapewnieniu wypłaty stosownych emerytur.

Celem reformy emerytalnej było stworzenie systemu bezpiecznego, odporniejszego na szoki demograficzne i sprawiedliwszego!!! Twórcy reformy przekonywali nasze społeczeństwo, że nowe rozwiązania są zdecydowanie lepsze od dotychczasowych. Z perspektywy kilku lat funkcjonowania nowego systemu można mieć co do tego pewne wątpliwości, ale ostatecznej weryfikacji rozwiązania zostaną poddane dopiero za kilka, kilkanaście, a może nawet kilkadziesiąt lat.

¹ E. Stroiński, *Ubezpieczenia na życie. Teoria i praktyka*, Poltext, Warszawa 2004, s. 461.

Bibliografia

1. Antonów K., *Finansowe aspekty ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 11.
2. Bugaj R., *Ocena reformy ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa” 2004, nr 1-2.
3. Gwiazdowski R., *ZUS-ik mój widzę malutki*, „Forbes” 2006, nr 5.
4. Góra M., *Ekonomiczne podstawy funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3.
5. Góra M., *Inne spojrzenie na podstawowe zagadnienia ekonomii emerytalnej*, „Ekonomista 2003”, nr 4.
6. Hrynkiewicz J., *Wybrane aspekty społeczne i ekonomiczne reformy ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3.
7. Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2006 r. – Departament Statystyki Społecznej Raport GUS.
8. Stroiński E., *Ubezpieczenia na życie. Teoria i praktyka*, Poltext, Warszawa 2004.
9. Solska J., *Na dwóch nogach: poradnik emerytalny*, „Polityka” 1999, nr 8.
10. Warchoł R., *System zabezpieczeń społecznych: geneza*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 1999, nr 4.
11. Zieliński P., *Reforma polskiego systemu emerytalnego – pozytywny głos w dyskusji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 1999, z. 26.
12. www.zus.pl.
13. www.stat.gov.pl.

Streszczenie

Stary system ubezpieczeń emerytalnych, który funkcjonował w Polsce, był bardzo źle oceniany przez naszych rodaków. Był kosztowny, niestabilny i niesprawiedliwy. Dodatkowo pogłębiające się niekorzystne dla tego systemu zmiany demograficzne sprawiły, iż reforma wydawała się wręcz koniecznością. Niniejsze opracowanie jest próbą wskazania najważniejszych przyczyn, które uzasadniały wprowadzenie reformy.

Summary

The old pension system functioning in Poland was assessed by our compatriots very poor. It was costly, unstable and unfair. In addition, deepened adverse for this system demographic changes have enforced the necessary reform. This article is to point out the most crucial reasons which justify the implementation of the pension scheme reform.

dr Jacek Rodzinka

Absolwent Wydziału Ekonomicznego UMCS w Lublinie, doktorat obroniony na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, Kierownik Samodzielnego Zakładu Ubezpieczeń w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.