

Wprowadzenie. Polska i Niemcy: dwa podejścia do reformy systemu emerytalnego

Grzegorz Kula, dr, Zakład Ekonomii Sfery Publicznej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW

Ten numer „Ekonomii” przedstawia materiały prezentowane na konferencji „Polska i Niemcy: dwa podejścia do reformy systemu emerytalnego”, zorganizowanej przez Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego 29 października 2010 r. Celem konferencji było porównanie reform systemów emerytalnych wprowadzanych w Polsce i Niemczech w ostatnich dwudziestu latach. Konferencja ta stanowiła część projektu badawczego analizującego sytuację starzejącej się ludności w obu krajach.

Reformy systemów emerytalnych przeprowadzane są w ostatnich latach w bardzo wielu krajach rozwiniętych. Wynika to z zachodzących procesów demograficznych: powszechne starzenie się ludności powoduje, że tradycyjne systemy repartycyjne, opierające się na systemie Bismarckowskim z 1889 roku, nie mogą dłużej funkcjonować. Jest to konsekwencją prostego faktu: system emerytalny opiera się na transferze od pracujących do emerytów. Kiedy liczba emerytów rośnie, a liczba pracujących maleje, transfery stają się albo niewystarczające do finansowania emerytur, albo muszą tak wzrosnąć, że negatywnie wpływają na gospodarkę. Dodatkowym czynnikiem wymuszającym zmiany państwa opiekuńczego, a w tym również systemu emerytalnego, są procesy globalizacyjne związane przede wszystkim z rosnącą konkurencją gospodarczą i migracjami.

Polska i Niemcy są w o tyle szczególnej sytuacji, że poza tymi procesami zachodziły w nich fundamentalne przemiany polityczno-społeczno-gospodarcze: transformacja systemowa w Polsce oraz proces zjednoczenia w Niemczech. Różne drogi, które doprowadziły do obecnej sytuacji, czyli integracja systemów i stopniowe odchodzenie od hojnego państwa opiekuńczego w Niemczech oraz gwałtowne przejście od gospodarki centralnie planowanej do relatywnie liberalnej gospodarki rynkowej w Polsce, stanowią interesujące pole dla analizy porównawczej. Zaprezentowane w niniejszym tomie referaty, a także zapis debaty przeprowadzonej w ramach konferencji, pokazują, że chociaż w obu krajach wybrano różne podejścia do reformowania systemów, każde z nich wydaje się podejmować wyzwania wynikające ze starzenia się populacji i w jakimś stopniu realizować postawione przed nim zadania. Dodatkowo, mimo bardzo istotnych różnic — w Niemczech pozostawiono system o zdefiniowanym świadczeniu, podczas gdy w Polsce przyjęto zasadę zdefiniowanej składki — pewne charakterystyki reform są podobne: na przy-

kład w obu krajach obniżono oczekiwane stopy zastąpienia czy wprowadzono do powszechnego systemu filar kapitałowy.

Nie oznacza to jednak, że nie ma już potrzeby wprowadzania dalszych zmian państwa opiekuńczego. Z polskiej perspektywy istotne jest zwłaszcza to, że w Niemczech starzenie się ludności jest dalej posunięte niż w Polsce. Z tego powodu doszło już tam do wielu zmian z tym związanych, czego sztandarowym przykładem jest zrównanie i podniesienie ustawowego wieku emerytalnego dla obu płci. Wydaje się, że takie zmiany będą niezbędne również w Polsce, chociaż budzi to duży opór społeczny i wywołuje kontrowersje. Niedawne niemieckie doświadczenia i reformy, ich konsekwencje dla ryzyka dotyczącego starszych osób oraz ich reakcji behawioralnej mogą okazać się niezwykle cenne dla planowania polityki w Polsce i, być może, pozwolą nam uniknąć wielu błędów.

Pierwszy z prezentowanych artykułów, autorstwa Anny Ruzik-Sierdzińskiej, przedstawia bezpośrednie porównanie systemów emerytalnych i ich reform w obu krajach. Ukazane są wspomniane wyżej podobieństwa i różnice w podejściu do reform oraz obecny kształt systemów. Ruzik-Sierdzińska omawia także wpływ reform na kondycję finansową systemów emerytalnych, który jest widoczny w przedstawianych obecnie prognozach.

W drugim artykule Michał Myck bada wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczej w Niemczech (w rozbiciu na byłe RFN i NRD) i w Polsce wobec osób w wieku 50+. Porównywana jest sytuacja na rynku pracy, stan zdrowia i styl życia osób starszych. Wyniki pokazują wyraźną poprawę sytuacji osób starszych w miarę przesuwania się na zachód: najkorzystniejsze statystyki występują dla zachodnich Niemiec, a najmniej korzystne dla Polski. Opracowanie podkreśla wagę małej aktywności osób starszych: w Polsce wynika to z wcześniejszych emerytur, a w Niemczech z poziomu bezrobocia na wschodzie. Myck zwraca też uwagę na konieczność łącznego prowadzenia polityki związanej z zatrudnieniem i ze zdrowiem.

Tekst trzeci, autorstwa Johannes Geyera i Viktora Steinera, to analiza mikrosymulacyjna przyszłych emerytur w Niemczech¹. Model mikrosymulacyjny pozwala na odwzorowanie zmiany zachowania osób w zakresie aktywności zarobkowej w okresie zmian demograficznych w warunkach długofalowych reform systemu emerytalnego. Symulacje pokazują znaczący wpływ zarówno reform emerytalnych, jak i procesów zachodzących na rynku pracy, na wysokość emerytur. Niezależnie od różnic ze względu na płeć i poziom wykształcenia w Niemczech zachodnich wyniki sugerują stabilny rozwój przeciętnych emerytur na szczeblu gospodarstw domowych. Z kolei w Niemczech wschodnich wyniki pokazują negatywne trendy rozwoju emerytur młodszych

¹ Nie dysponujemy analogiczną analizą dla Polski. Istniejące prognozy cechują się znacznie mniejszą dokładnością i szczegółowością. Z kolei polski model mikrosymulacyjny SIMPL, który zresztą w ramach naszego projektu został rozbudowany, nie pozwala jeszcze na dokonywanie tego typu długookresowych prognoz.

kohort, przy czym w przypadku utrzymania się niekorzystnej sytuacji na rynku pracy spadek wysokości ich emerytur może być dramatyczny.

Ostatnia część tego tomu to zapis debaty, jaka odbyła się w ramach konferencji, na temat sukcesów, porażek i przyszłości reform systemów emerytalnych w Polsce i Niemczech. Należy zaznaczyć, że celem debaty nie było stwierdzenie, który system jest lepszy czy bardziej efektywny. Celem było raczej rozważenie, co się w ramach reform wprowadzanych w obu krajach udało osiągnąć, a co jeszcze należy zmienić lub wprowadzić. Debata pokazała wiele problemów, które powinny zostać rozwiązane w ramach dalszych zmian systemów albo obok tych zmian. Należą do nich tak różnorodne kwestie jak poziom przyszłych emerytur czy sposób wyjaśniania zmian społeczeństwu. Ogólny wniosek z debaty jest jednak pozytywny: niezależnie od różnic wydaje się, że oba systemy realizują postawione przed nimi zadania.

A b s t r a c t Introduction. Poland and Germany: two approaches to reforming the pension system



This issue of the journal presents papers and the transcript of the debate from the conference “Poland and Germany: two approaches to reforming the pension system”. In the recent years many countries reformed their pension systems trying to cope with ageing of their populations. In Poland and Germany those reforms followed processes of respectively transformation and unification, which make their comparison particularly interesting. The introduction discusses briefly all the works included in this volume.